

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2023

DAVIDE CLEMENTI

*La giurisdizione ambientale specializzata in India e in Cina: prospettive di
comparazione giuridica*



ISSN 2239-964X

DAVIDE CLEMENTI*

***La giurisdizione ambientale specializzata in India e in Cina:
prospettive di comparazione giuridica***

SOMMARIO: 1. *Introduzione: la rilevanza del danno ambientale in India e in Cina.* – 2. *Dal caso Bhopal ai casi Mehta: l'attivismo in materia di tort e giurisdizione ambientale della Corte Suprema Indiana.* – 3. *Due passi avanti e uno indietro: il fallimento del National Environment Tribunal Act e il report della Law Commission of India.* – 4. *Segue: Il c.d. modello australasiano di tutela giurisdizionale specializzata in materia ambientale.* – 5. *Il primo giudice ambientale cinese: le Maritime Courts.* – 6. *Diritti ambientali e corti, tra i Giochi Olimpici di Pechino 2008 e i Commonwealth Games del 2010.* – 7. *L'istituzione del National Green Tribunal indiano.* – 8. *L'espansione delle corti ambientali nella Repubblica Popolare Cinese.* – 9. *Alcune considerazioni conclusive dall'India e dalla Cina: dall'environment in courts alle environmental courts.*

1. Introduzione: la rilevanza del danno ambientale in India e in Cina

Pur essendo le problematiche ecologiche e i danni derivanti dalle attività umane sull'ambiente di impatto globale, gli organismi internazionali hanno da tempo esortato gli Stati a implementare normative mirate a proteggere gli ecosistemi e a dirigere le economie verso uno sviluppo sostenibile ed ecologicamente responsabile¹.

Tuttavia, si osserva diffusamente un «divario di attuazione, sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, tra i requisiti delle leggi ambientali e la loro attuazione e applicazione»². In queste pagine si intende dare conto delle peculiari esperienze dell'India e della Repubblica Popolare Cinese (RPC). Già

* Dottorando di ricerca in diritto privato comparato, Università degli Studi di Macerata. Email: d.clementi1@unimc.it.

¹ Così *United Nations Environment Programme, Global Environment Outlook Report-4*, Nairobi (Kenya), 2007, p. xvi: «[environmental] issues transcend borders. Protecting the global environment is largely beyond the capacity of individual countries. Only concerted and coordinated international action will be sufficient. The world needs a more coherent system of international environmental governance».

² Sempre *United Nations Environment Programme, Environmental Rule of Law. First Global Report*, Nairobi (Kenya), 2020, p. 1.

dagli anni Settanta, questi due Paesi, diversi per tradizione giuridica e per struttura politica ed economica, hanno adottato proprie regolazioni ambientali dai caratteri innovativi nel panorama del diritto ambientale globale³.

Ciononostante, la degradazione dell'ambiente dovuta al rapido e incontrollato sviluppo economico continua a caratterizzare con drammaticità la recente storia dei due Paesi.

Da un lato la Cina, con l'avvio del "periodo di riforma e apertura" (*gaige kaifang* 改革开放) sul finire degli anni Settanta, ha attirato ingenti capitali e industrie dal resto del mondo al fine di far lievitare quella torta che, nella celebre metafora impiegata dall'allora Premier Wen Jiabao, rappresentava l'economia cinese e la sua crescita⁴. Il quarantennale miracolo economico cinese ha visto e respirato la coltre di emissioni favorite da quella stessa liberalizzazione che solo negli ultimi anni, grazie a una opinione pubblica sempre più sensibile, a un legislatore maggiormente incisivo e all'implementazione di tecnologie ecologiche, ha ridotto i propri effetti negativi sull'ambiente⁵.

³ Sul tema dei Paesi che hanno sperimentato una dominazione coloniale o semi-coloniale e la loro ritrovata dimensione di potenze economiche e pure giuridiche si rimanda a D. FRANCAVILLA, *Il diritto dell'India post-coloniale tra imitazione e autonomia. Tutela dell'ambiente e judicial activism*, in *Jura Gentium*, 2009: <https://www.juragentium.org/topics/rol/india/it/francavi.htm#1> [consultato il 10 maggio 2023].

⁴ Si veda China News and Report, *Premier Wen Jiabao Replies to Questions at the Opening Ceremony of the Fourth Summer Davos Forum and Entrepreneurs' Workshop*, del 13/09/2010: http://www.china.org.cn/report/2010-10/15/content_21130744.htm [consultato il 10 maggio 2023]. Per un'analisi della c.d. "Cake Theory" (*dangao lun* 蛋糕论) si rimanda a HONG YINXING, *Theoretical Study on China's Political Economy*, Nanchino, 2021, pp. 318 ss; sui riflessi giuridici delle aperture e riforme cinesi, si rimanda a L. MOCCIA (a cura di), *Profili emergenti del sistema giuridico cinese, con un'appendice sulle riforme economiche*, Roma, 1999; F.R. ANTONELLI, *Il diritto cinese. Dall'antica alla nuova Via della seta*, Padova, 2020.

⁵ Cfr. SHEN JUNYI, *Trade liberalization and environmental degradation in China*, in *Applied Economics*, vol. 40(8), 2008, pp. 997-1004, dove l'A. afferma che «la liberalizzazione ha portato tanto a benefici quanto a costi per l'ambiente in Cina». Di avviso più ponderato sono i recenti studi condotti in YINGZHI XU-XIAOMIN FAN-ZHIQIAN ZHANG-RUIJIE ZHANG, *Trade liberalization and haze pollution: Evidence from China*, in *Ecological Indicators*, n. 109/2020, p. 9, dove si afferma che lo sviluppo della liberalizzazione commerciale «non solo promuove la crescita economica di un Paese, ma esercita anche un impatto non trascurabile sulle emissioni inquinanti, influenzando la scala economica, la composizione della produzione e il livello tecnologico di un Paese», rilevando come «[n]ella fase iniziale della liberalizzazione del commercio, l'aggravamento dell'inquinamento da foschia causato dall'effetto di scala della liberalizzazione del commercio compensa l'effetto di riduzione dell'inquinamento della tecnologia, per cui il

Anche l'India, nel 1991, ha lanciato una «significativa misura di *deregulation* nel settore domestico»⁶, la c.d. *New Economic Policy* (NEP): il «trionfo delle riforme» salutato dal Fondo Monetario Internazionale⁷ ha fatto il paio con l'ormai notissima *hockey stick curve* nelle emissioni di CO₂, passate da 578 milioni di tonnellate nel 1991 a 2,63 miliardi di tonnellate nel 2019⁸, confermando la tendenza che vede *deregulation*, crescita economica nei Paesi in via di sviluppo e aumento dell'inquinamento atmosferico seguire medesime traiettorie⁹.

A ormai mezzo secolo di distanza dai primi interventi in materia di protezione ambientale da parte dei legislatori indiani e cinesi¹⁰, rimane centrale il tema dell'effettività e della esecutività dei principi ambientali introdotti negli ordinamenti dei due giganti asiatici e dei nuovi diritti e obblighi ivi previsti a livello normativo. L'adattamento alle problematiche ambientali dei codici, delle leggi, dei rapporti tra individuo e Stato e tra individui ha generato una congerie normativa¹¹, senza spesso garantire quella reale e peculiare tutela di cui

commercio liberalizzato ha un impatto minore sull'inquinamento da foschia. commercio ha un impatto minore sull'inquinamento da foschia».

⁶ Così si esprimeva l'allora Ministro delle finanze M. SINGH, *Budget 1991-92 Speech, Part A*, 24 luglio 1991, p. 4, disponibile in inglese al sito governativo: <https://www.indiabudget.gov.in/budget2021-22/doc/bspeech/bs199192.pdf> [consultato il 10 maggio 2023].

⁷ A. PANAGARIYA, *India in the 1980s and 1990s: A Triumph of Reforms*, WP/04/43, IMF Working Paper, 2004. Sulla stessa scia R. BANGA-A. DAS (a cura di), *Twenty Years of India's Liberalization. Experiences and Lessons*, UNCTAD/OSG/2012/1, Ginevra, 2012.

⁸ Cfr. H. RITCHIE-M. ROSER-P. ROSADO, *India: CO2 Country Profile*, disponibile su OurWorldInData.org: <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions> [consultato il 10 maggio 2023].

⁹ Si veda S. JHA-S. GAMBER-RABINDRAN, *Environmental Impact of India's Trade Liberalization*, SSRN, 2004, p. 14, dove gli AA. sostengono che «le esportazioni e gli IDE sono cresciuti nei settori più inquinanti rispetto a quelli meno inquinanti tra il periodo precedente e quello successivo alla liberalizzazione. Questa evidenza fornisce un certo sostegno alle preoccupazioni sollevate sull'impatto ambientale della liberalizzazione del commercio in India».

¹⁰ Per una prima e sommaria ricostruzione storica della legislazione ambientale in India si rimanda a D. CHATTERJEE, *Multiple Environmental Legislations in India – An Analysis*, in *International Journal of Law Management & Humanities*, vol. 4, n. 5, 2021, pp. 1665-1676. Altrettanto, per la Cina, si veda ZHAI TIAN-TIAN-CHANG YEN-CHIANG, *The Contribution of China's Civil Law to Sustainable Development: Progress and Prospects*, in *Sustainability*, vol. 11, n. 1, 2019.

¹¹ È doveroso il rimando al lavoro di recente pubblicazione di S. LANNI, *Greening the Civil Codes: Comparative Private Law and Environmental Protection*, Londra, 2023 ove viene dato conto delle più innovative esperienze di incorporazione di principi ambientali nei codici civili ovvero di

necessitano la persona e le situazioni giuridiche soggettive implicate dalle manipolazioni dell'uomo sull'ambiente e sulle risorse naturali.

Per potenziare la *compliance* ambientale, fornire una interpretazione *ecologicamente* conforme delle leggi ordinarie e ambientali, salvaguardare i diritti personali e patrimoniali dei danneggiati dagli illeciti ambientali e promuovere uno sviluppo sostenibile e verde, l'India e la RPC, similmente ad altri ordinamenti giuridici, hanno implementato modelli di giurisdizione ambientale specializzata, riunendo in un unico foro giurisdizionale le controversie civili, amministrative e penali variamente afferenti alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali. Ciò con il fine precipuo di rispondere a quella mancanza di effettività del diritto ambientale che i circuiti giurisdizionali ordinari hanno di frequente avallato¹².

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di ricostruire, con approccio comparativo, la genesi delle corti e dei tribunali ambientali specializzati negli ordinamenti indiano e cinese. Dapprincipio, verranno evocati alcuni drammatici casi che hanno segnato l'opinione pubblica indiana e che sono all'origine dell'iniziativa degli stessi organi giurisdizionali di vertice verso l'adozione di tutele risarcitorie del danno ambientale e la richiesta, avanzata nell'arco di quasi un quarantennio, di istituire delle corti ambientali sul modello di quelle australiana e neozelandese.

Ci si concentrerà poi sul modello delle corti marittime cinesi ove, assieme alla centralizzazione della giurisdizione per le controversie legate al mare e alle acque, si è assistito pure alla prima trattazione specializzata del danno ambientale in Cina.

Da ultimo verranno valutate, alla luce di quel punto di svolta segnato dai Giochi Olimpici del 2008 e dai Commonwealth Games del 2010, le significative innovazioni prodotte dal *National Green Tribunal* indiano e dalle

letture ecologicamente conformi del diritto civile. Per contributi inerenti al sistema cinese, si veda pure JIE OUYANG, *Unleashing the Green Principle in the Chinese Civil Code: Embedding Private Law into the Green Transition*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 12(5), 2023, pp. 203-208.

¹² Cfr. L. SQUINTANI, *Addressing the (Lack of) Effectiveness of Environmental Law and the Gap between Law in the Books and Law in Action*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 17, 2020, pp. 133-135; Cfr. International Network for Environmental Compliance and Enforcement, *INECE Special Report on Climate Compliance*, Washington D.C. (USA), 2009, p. 16, dove si pone la *compliance* e l'*enforcement* alla base della piramide per garantire il successo dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

prime *environmental court* cinesi, delineando i caratteri di assonanza e divergenza propri dei due modelli, al fine pure di valutare il reale impatto che il potere giurisdizionale, così dotato di una specializzazione sulle tematiche ambientali, abbia avuto non tanto sulla legislazione ambientale, quanto sulla effettiva risoluzione dei conflitti in materia ambientale, sulla tutela giurisdizionale dei diritti delle comunità locali e dei singoli e sul contrasto all'inquinamento e alle attività pregiudizievoli per l'ambiente.

2. *Dal caso Bhopal ai casi Mehta: l'attivismo in materia di tort e giurisdizione ambientale della Corte Suprema Indiana*

Due disastri ambientali hanno drammaticamente segnato lo sviluppo della legislazione ecologica indiana e la creazione di meccanismi specializzati di giurisdizione ambientale¹³.

Nella notte fra il 2 e il 3 dicembre 1984, quarantadue tonnellate di isocianato di metile – un composto dall'elevata tossicità utilizzato nella produzione di fitofarmaci, plastiche e poliuretani – erano state rilasciate nell'atmosfera dagli impianti della Union Carbide India Ltd., sussidiaria della multinazionale statunitense Union Carbide. Impiegato per la produzione di un insetticida, il composto si era poi diffuso sotto forma di nube tossica nella città di Bhopal, nello stato indiano del Madhya Pradesh, uccidendo in poche ore 3'787 persone, per lo più in prossimità dell'impianto, avvelenandone nei mesi successivi fino alla morte altre 20'000 e causando danni clinicamente rilevati a oltre mezzo milione di persone. Il disastro di Bhopal rappresenta tuttora il più grave disastro da fuga di sostanze chimiche mai avvenuto al mondo.

Agli immediati provvedimenti legali da parte delle autorità locali era seguita la promulgazione del *Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act* del 29 marzo 1985, con cui il Parlamento indiano riconosceva al Governo centrale, senza consultare le vittime, il diritto esclusivo di rappresentare e agire, dentro e fuori l'India, in luogo di ogni persona che avesse agito o fosse intenzionata ad agire in giudizio per i danni per perdite di vite umane o lesioni

¹³ Circa il caso di cui a breve si discorrerà, si veda *ex multis*, C.M. ABRAHAM-S. ABRAHAM, *The Bhopal case and the development of environmental law in India*, in *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 40(2), 1991, pp. 334-365.

personali ovvero per il risarcimento per danni alle proprietà derivanti o connesse alla catastrofe¹⁴.

Dapprima incardinato su ricorso del Governo indiano innanzi alla *U.S. District Court for the Southern District of New York*, dove erano state riunite le centoquarantaquattro azioni intentate in vari distretti da avvocati americani per conto di migliaia di cittadini indiani¹⁵, il caso *Bhopal* era stato poi trasferito ai tribunali dell'Unione indiana a seguito dell'accoglimento delle controdeduzioni della compagnia convenuta mosse in base alla regola del *forum non conveniens*¹⁶.

Il caso Bhopal è stato definito, non a torto, una vera e propria «*jurisdictional Odyssey*», non ancora conclusasi¹⁷, che però ha avuto l'effetto di

¹⁴ *The Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act, 1985* (Act n. 21 del 29 marzo 1985), che recita nel preambolo «*An Act to confer certain powers on the Central Government to secure that claims arising out of, or connected with, the Bhopal gas leak disaster are dealt with speedily, effectively, equitably and to the best advantage of the claimants and for matters incidental thereto*». L'art. 2 definisce tanto il disastro (lett. a), inquadrando l'impianto chimico in stretta correlazione con la multinazionale statunitense, quanto la pretesa («*claim*») che, allorché tipizzata ai nn. (i), (ii), (iii), lett. b, ammette al n. (iv) che possa riguardare «*any other claim (including any claim by way of loss of business or employment) arising out of, or connected with, the disaster*».

¹⁵ *Dawani et al. v. Union Carbide Corp.*, S.D.W.Va. (84-1479) fu la prima a essere avviata il 7 dicembre 1984. La riunione dei ricorsi avvenne per opera del *Judicial Panel on Multidistrict Litigation to the Southern District of New York*, con ordine del 601 F.Supp. 1035 (6 febbraio 1985), il quale ha individuato il distretto sud di New York in ragione del fatto che la compagnia aveva sede a New York.

¹⁶ La Union Carbide ha basato le sue deduzioni su una serie di decisioni assunte dalla *Supreme Court* americana, in particolare *Gulf Oil Corp. v. Gilbert*, 330 U.S. 501, 67 S. Ct. 839, 91 L. Ed. 1055 (1947) e *Piper Aircraft Co. v. Reyno*, 454 U.S. 235, 102 S. Ct. 252, 70 L. Ed. 2d 419 (1981). In *Re Union Carbide Corp. Gas Plant Disaster*, 634 F. Supp. 842 (S.D.N.Y. 1986), la Corte distrettuale statunitense riconobbe all'ordinamento indiano di essere pienamente «emerso dal suo retaggio coloniale» (*emerged from its colonial heritage*) e di essere dunque pienamente capace di decidere sul caso Bhopal.

¹⁷ L.A. OLEJNICZAK, *Bhopal Disaster Litigation: A Jurisdictional Odyssey*, in *Emory Journal of International Dispute Resolution*, vol. 2, n. 1, 1987, pp. 205-222, in cui l'A. afferma che il caso Bhopal che «[l]a decisione di archiviare il contenzioso Bhopal indica un forte riconoscimento politico dello sviluppo del sistema giudiziario indiano. L'allusione alle radici coloniali dell'India fatta dai legali dei querelanti suggerisce che i tribunali indiani stanno ricevendo un necessario riconoscimento della loro legittimità da questo licenziamento. Costringendo l'India ad accettare di giudicare le cause nella propria giurisdizione, gli Stati Uniti potrebbero svolgere un ruolo significativo nel plasmare lo sviluppo del sistema legale indiano». Circa gli ultimi sviluppi sul caso Bhopal, si rimanda a A. KARPURAM-R. SAI SPANDANA, *SCO Explains: The Bhopal Gas Tragedy, 40 Years Later*, 24/01/2023, accessibile al link <https://www.scobserver.in/journal/sco-explains-the-bhopal-gas-tragedy-40-years-later/> [consultato il 10 maggio 2023]. La *Supreme*

sensibilizzare gli organi giurisdizionali indiani e il decisore politico sulla necessità di una collaborazione interdisciplinare fra «giuristi, tecnici, e altri esperti in economia, ambientalismo, futurologia, sociologia e salute pubblica»¹⁸.

Il punto di svolta per la concezione indiana sulla giurisdizione specializzata in materia ambientale si è avuto tramite un'altra vicenda avvenuta a un anno dal disastro di Bhopal.

Una massiccia fuoriuscita di gas oleoso aveva interessato gli stabilimenti della Delhi Cloth Mills Ltd., controllata della Shiram Food and Fertilisers Ltd., sita in un'area densamente popolata della capitale indiana. Per tale ragione, un influente avvocato ambientalista, M.C. Mehta, aveva presentato una *writ petition* alla *Supreme Court of India* sulla base dell'art. 32 Cost., richiedendo la chiusura ovvero la rimozione e il trasferimento dell'impianto. Dal fatto sono nate due diverse controversie, entrambe arrivate all'attenzione della Corte suprema indiana.

Nel primo caso, la Corte doveva pronunciarsi circa l'opportunità o meno di riaprire gli impianti della Shiram nelle more del giudizio meritorio. Riconoscendo alla società la possibilità di riprendere entro certi limiti le attività produttive, la Corte notava l'aumento dei casi aventi a oggetto l'inquinamento e i danni ambientali, con significativi aggravî sulle corti di ogni livello. Per ovviare a ciò, la *Supreme Court of India* riteneva necessario, anche nella propria attività, l'impiego di capacità esperienziali scientifiche neutrali al fine di fornire un «input essenziale» all'attività giudicante.

Inoltre, la Corte suggeriva al Governo di predisporre da un lato un gruppo di ricerca sulle scienze ecologiche, dall'altro di istituire «Corti ambientali» (*Environment Courts*) su base regionale con un giudice togato e due esperti designati dal gruppo di ricerca in base alla natura del caso¹⁹.

Court of India si era già infatti pronunciata sul *quantum* del risarcimento nella controversia decisione *Union Carbide Corporation v. Union of India* [(1989 SCC (2) 540)].

¹⁸ *Union Carbide Corporation vs Union Of India Etc* del 4 Maggio 1989 [1989 SCC (2) 540].

¹⁹ *M.C. Mehta & Anr. Etc vs Union Of India & Ors. Etc* del 17 Febbraio 1986 [1986 SCC (2) 176], ove si afferma che «it might be desirable to set up Environment Courts on the regional basis with one professional Judge and two experts drawn from the Ecological Sciences Research Group keeping in view the nature of the case and the expertise required for its adjudication. There would of course be a right of appeal to this Court from the decision of the Environment Courts».

Nel successivo caso giudiziario originato dal disastro ambientale di Delhi ²⁰, la Corte, entrando nel merito della vicenda, operava un contemperamento degli interessi concorrenti coinvolti.

In primis, di fronte alla questione preliminare sollevata dal convenuto, che affermava che non si potesse procedere alla decisione per via della mancanza di una richiesta di risarcimento originariamente presentata nella *writ petition* né che vi fosse stata richiesta di modifica della stessa, la Corte rispondeva di non potere «adottare un approccio ipertecnico il quale vanificherebbe i fini della giustizia (*the ends of justice*)», dal momento che le richieste di risarcimento erano «finalizzate alla tutela del diritto fondamentale alla vita sancito dall'art. 21 della Costituzione», riconoscendo *de facto* un intrinseco legame fra il diritto alla vita ivi statuito e il risarcimento del danno ambientale.

Successivamente, circa l'applicabilità dell'art. 32 Cost., la Corte ribadiva di avere, oltre al «potere di emettere una direttiva, un ordine o un *writ*», anche un «obbligo costituzionale di proteggere i diritti fondamentali del popolo»²¹, disponendo di «tutti i poteri accessori e sussidiari, compreso il potere di forgiare nuovi rimedi e di elaborare nuove strategie volte a far rispettare i diritti fondamentali [...] in particolare nel caso dei poveri e degli svantaggiati a cui vengono negati i diritti umani fondamentali e per i quali la libertà non ha significato (*to whom freedom and liberty have no meaning*)».

In terzo luogo, la Corte suprema indiana andava a innovare profondamente la regola in materia di responsabilità del proprietario per i danni cagionati attraverso i propri beni, secondo la quale il soggetto dal cui fondo fuoriescano oggetti ivi contenuti che possano recare danno per il sol fatto di fuoriuscire per via di un uso non naturale degli stessi è considerato responsabile

²⁰ *M.C. Mehta & Anr v. Union Of India & Ors.* del 20 Dicembre 1986 [1987 SCC (1) 395].

²¹ Supreme Court of India, 1987 SCC (1) 395: «*Article 32 does not merely confer power on this Court to issue direction, order or writ for enforcement of the fundamental rights but it also lays a constitutional obligation on this Court to protect the fundamental rights of the people and for that purpose this Court has all incidental and ancillary powers including the power to forge new remedies and fashion new strategies designed to enforce the fundamental rights*»; In questo verso si veda pure la più recente National Green Tribunal (New Delhi), *Ridhima Pondey v. Union of India*, No. 187/2017.

senza dover fornire prova della sua negligenza. Com'è noto, si tratta di una regola di derivazione inglese, fondata sul precedente di *Rylands v. Fletcher*²².

La regola della c.d. '*strict liability*' derivante da *Rylands* riconosciuta e applicata nel diritto indiano è stata rivista per la prima volta in India nel caso in oggetto. Di fronte a imprese che operavano in un'industria soggetta al rischio o intrinsecamente pericolosa, la *Supreme Court of India* riteneva che una regola elaborata nel diritto inglese del XIX secolo «non può fornire alcuna guida per l'elaborazione di uno standard di responsabilità coerente» con la Costituzione e con le esigenze dell'economia e della società moderne, così plasmate dalle conoscenze scientifiche e tecnologiche. «Il diritto – dichiarava la Corte – non può permettersi di rimanere statico» (*Law cannot afford to remain static*), e per di più ancorato a una regola che prevaleva in Inghilterra.

Riconoscendo che le imprese operanti in attività pericolose fossero gravate dall'obbligo di condurle con i più alti standard di sicurezza, allora la *Shriram* era «assolutamente responsabile» (*absolutely liable*) e doveva risarcire i danni derivanti dalle sue attività, senza potere opporre di aver adottato «ogni ragionevole cautela» (*all reasonable care*) ovvero che il danno si fosse verificato senza alcuna negligenza (*without any negligence*) da parte sua.

Assieme all'esigenza di fornire una tutela ai diritti lesi a seguito di condotte che hanno degradato la qualità dell'ambiente, la Corte Suprema indiana è addivenuta al duplice risultato di innovare profondamente le regole di *tort law* che rinvenivano dalla *common law* di matrice inglese²³ e di indirizzare

²² *John Rylands and Jehu Horrocks v Thomas Fletcher* [1868] UKHL 1, (1868) LR 3 HL 330. In quella occasione il convenuto era il proprietario di un mulino e aveva costruito sul proprio terreno un serbatoio, posizionato sopra una miniera in disuso. L'acqua del serbatoio era filtrata sino ai pozzi minerari in disuso, diffondendosi poi in una miniera in funzione di proprietà dell'attore, causando danni ingenti. La *House of Lords* giudicò il convenuto «responsabile, per quanto attento possa essere stato e per quante precauzioni possa aver adottato per evitare il danno». Se sul tema della responsabilità per danno ambientale e i suoi collegamenti e i suoi collegamenti con la regola di *Rylands* si rimanda a un successivo scritto, per ora risulta opportuno citare chi nel tempo si è occupato di ricostruire la regola della *strict liability*. Si veda in particolare F.H. BOHLEN, *The Rule in Rylands v. Fletcher. Part I*, in *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, vol. 59(5), 1911, pp. 298-326; D.W. WILLIAMS, *Non-Natural Use of Land*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 32(3), 1973, pp. 310-322; A.W.B. SIMPSON, *Legal liability for Bursting Reservoirs: The Historical Context of Rylands v. Fletcher*, in *The Journal of Legal Studies*, vol. 13, n. 2, 1984, pp. 209-264; A.J. WAITE, *Deconstructing the rule in Rylands v Fletcher*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 18, n. 3, 2006, pp. 423-442.

²³ V. RANA, *Strict Liability v. Absolute Liability*, in *Supremo Amicus*, vol. 20, 2020, pp. 596-601, ove si ricostruiscono le differenze fra la *strict liability* e l'*absolute liability* introdotta in *M.C.*

il legislatore verso una trasformazione in senso specialistico e centralizzato delle controversie ambientali.

3. *Due passi avanti e uno indietro: il fallimento del National Environment Tribunal Act e il report della Law Commission of India.*

Un'articolata giurisprudenza della corte apicale indiana ha riaffermato a più riprese i principi ambientali, radicati nella storia millenaria della civiltà indiana, come pure l'opinione di *Mehta (1986)* sull'istituzione di corti ambientali specializzate: con una certa creatività, per sigillare giuridicamente il rapporto simbiotico fra civiltà e natura, la quale «ha plasmato la cultura umana e influenzato tutte le forme di conquiste artistiche e tecnologiche», la Suprema Corte indiana citava, dopo una dichiarazione del fu Principe Filippo d'Edimburgo, financo gli editti emanati dall'imperatore Ashoka²⁴.

In *Indian Council for Enviro-Legal Action v Union of India*²⁵, la Suprema Corte indiana era chiamata a giudicare su un'azione volta a porre rimedio all'inquinamento causato dagli impianti di diverse industrie chimiche site a Bichhri, un villaggio nel distretto di Udaipur, nel Rajasthan. Gli impianti delle società convenute producevano oleum, una miscela altamente tossica e

Mehta v Union of India; M.R. ANDERSON-A. AHMED, *Assessing environmental damage under Indian law*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 5(4), 1996, p. 335; C. SHARMA, *Remedies for environmental harm: Dharmic duty and tort liability in India-is there a common ground?*, in *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*, vol. 8(1), 2012, pp. 48-70. S.DIVAN-A. ROSENCRANZ, *Environmental Law and Policy in India. Cases and Material*, 3° ed., Oxford, 2022.

²⁴ Ashoka, primo regnante indiano convertitosi al Buddhismo e unificatore di gran parte del subcontinente indiano, proclamò in un editto il divieto di uccidere animali «non commestibili» e l'obbligo di preservare le foreste. Cfr. *State of Bihar v Murad Ali Khan* del 10 ottobre 1988, (1988 SCC (\$) 655). Sul ruolo di Ashoka nella protezione della selvaggina in una prospettiva storica, si rimanda a M. VELMURAGANA, *Historical Development of Wildlife Protection in India*, in *International Journal of Current Research and Modern Education*, vol. 2, n. 2, 2017, pp. 386-390; circa invece l'influenza del Buddhismo sul costituzionalismo ambientale, si veda E. BUONO, *The Noble Eightfold Path in the Anthropocene. Buddhist Perspectives on Environmental Constitutionalism*, in D.AMIRANTE-S. BAGNI (a cura di), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, New York (USA), 2022, pp. 104-123.

²⁵ *Indian Council for Enviro-Legal Action v Union of India* del 13 Febbraio 1996 [1996 SCC (3) 212], con nota di A. CHATTERJEE-S. CHATTERJEE, S-GHOSH, *Case Comment: Indian Council for Enviro-Legal action vs Union of India*, in *Jus Corpus Law Journal*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 78-85.

inquinante di acido solforico, superfosfato singolo e acido H²⁶, senza disporre delle dovute licenze e senza trattare le acque reflue tossiche, assorbite dai terreni limitrofi fino a raggiungere le falde acquifere. Nonostante i vari ordini impartiti dalle corti locali, le aziende perseveravano nell'ignorare tanto le legittime doglianze dei residenti, quanto gli standard di sicurezza richiesti.

Tramite la *writ petition* ex art. 32 Cost., gli attori chiedevano che le società convenute fossero obbligate a sospendere ogni attività fino a quando gli impianti per il trattamento degli scoli non fossero stati potenziati al fine di ridurre i danni all'ambiente, alle sue risorse e alla comunità locale.

La Corte Suprema indiana procedeva dunque a contestare le controdeduzioni delle aziende citate in giudizio, che asserivano di avere tutte ottenuto il *No-Objection Certificate* (NOC) previsto dalla regolazione vigente. La stessa *Rajasthan State Pollution Control Board* nella sua deposizione non solo contestava le perizie delle aziende coinvolte, ma sosteneva altresì che quattro degli otto convenuti fossero responsabili di non avere smaltito la fanghiglia tossica di scarto in conformità con il diritto vigente, scaturito per la maggiore dopo i casi *Bhopal* e *Mehta*²⁷.

Dopo aver delineato elementi di differenziazione fra *Mehta (1987)* e il caso in esame²⁸, la *Supreme Court of India* rafforzava la regola della *absolute liability*, invece contestata dalle società convenute. Quest'ultime asserivano che «la regola sviluppata dalla *House of Lords* in *Rylands* fosse quella corretta da

²⁶ Cfr. N. CHODWHURY, *Constitutionally Shackled: The Story of Environmental Jurisprudence in India*, in M. LIM (a cura di), *Charting Environmental Law Futures in the Anthropocene*, Singapore, 2019, pp. 159-159.

²⁷ Ci si riferisce in questa sede soprattutto all'*Environment (Protection) Act* del 23 maggio 1986 (Act n. 29 del 1986), il quale, alla Sezione 3, prevede che sia competenza del governo emanare regole che forniscano «(1) standard per la qualità dell'aria, delle acque, del suolo; (2) per i limiti massimi consentiti di concentrazione dei vari inquinanti ambientali (ivi compreso il rumore); (3) le procedure e le misure di salvaguardia per la gestione delle sostanze pericolose [...]». Proprio sulla base del punto 3, il Governo centrale emanò le *Hazardous Wastes (Management and Handling) Rules, 1989*, oggi confluite nelle *Hazardous Wastes (Management, Handling and Transboundary Movement) Rules, 2008*.

²⁸ Ci si è soffermati in particolare sul fatto che, se in *Mehta (1987)* i comportamenti dannosi fossero scaturiti da un'azienda che operava in conformità alle disposizioni, in *Enviro-Legal* la Corte ricostruisce come i convenuti avessero violato tanto la legge, quanto gli *order* della Corte stessa, affermando come sia suo compito «garantire l'osservanza della legge e dei suoi *order* come parte integrante del controllo sull'applicazione dei diritti fondamentali».

applicare in questi casi», dato che la regola dell'*absolute liability* «non [è] accettata in Inghilterra e negli altri Paesi del Commonwealth».

Prendendo ulteriormente le distanze dal diritto inglese e degli altri Paesi del Commonwealth, la Corte giudicava la regola di *Rylands* «non adatta alle condizioni dell'India», argomentando le motivazioni che la ancoravano a *Mehta (1987)* sulla base di coeve pronunce della *House of Lords* e della *High Court of Australia*²⁹.

Anzi, la Corte si spingeva a introdurre nell'ordinamento indiano il c.d. *polluter pays principle*, da tempo incorporato nelle dichiarazioni internazionali in tema di ambiente e diffusamente adottato negli ordinamenti nazionali³⁰, in

²⁹ Si cita House of Lords, *Cambridge Water Company v. Eastern Counties Leather, PLC* [1994] (2) W.L.R.53], in cui la House of Lords ha accolto il ricorso del convenuto ritenendo che la prevedibilità del danno in questione da parte del convenuto fosse un requisito per il diritto al risarcimento dei danni sia in base al titolo di *nuisance* sia in base alla regola di *Rylands* e, poiché ciò non è stato dimostrato dall'attore, il ricorso doveva essere respinto. La House of Lords ha indubbiamente ritenuto che l'uso del terreno da parte del convenuto fosse un uso non-naturale, ma ha respinto la causa sulla base del fatto che l'attore non ha dimostrato che l'inquinamento della propria rete idrica da parte del solvente utilizzato dal convenuto nei suoi locali fosse, nelle circostanze del caso, prevedibile da parte del convenuto. Al contrario, la High Court of Australia espresse la sua riluttanza a considerare la regola di *Rylands* principio a sé stante per la richiesta di risarcimento dei danni o come una norma radicata nella legge che regola la *nuisance* in *Burnie Port Authority v. General Jones Pty Ltd.*

³⁰ Lungi dall'essere letto solo in chiave pubblicistica, il *polluter pays principle* ha trovato anche una sua caratterizzazione rimediale più marcatamente privatistica tramite la tutela di situazioni giuridiche soggettive altrui ovvero quando si considera l'ambiente come bene autonomo e unitario suscettibile di essere tutelato attraverso la responsabilità civile ex art. 2043 cod. civ. Si veda in questo verso Cass. civ., 19 giugno 1996, n. 5650 che, nell'ambito di una pronuncia in cui andava a riconsiderare l'intollerabilità delle immissioni di cui all'art. 844 cod. civ., afferma altresì che «la tutela dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nell'art. 18 della legge 349/1986, ma direttamente nella Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42, e tramite il collegamento all'art. 2043 c.c. L'ambiente, inteso in senso unitario, assurge a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiale ed immateriali in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente». Di contro, spesso la dottrina italiana ha teso ad assimilare il *polluter pays principle* con il principio precauzionale che già la Dichiarazione di Rio del '92 affermava nel Principio n. 16. Se certamente il *polluter pays principle* assolve a finalità deterrenti volte a conformare gli interessi e i comportamenti dei privati alla superiore tutela del bene dell'ambiente, dall'altro però esso si caratterizza più marcatamente per il tipo di responsabilità che va a configurare. Si veda: M.G. STANZIONE, *L'incidenza del principio di precauzione sulla responsabilità civile negli ordinamenti francese e italiano*, in *Comparazione e Diritto civile*, 2016, pp. 1-28; E. DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Liber Amicorum per Francesco D. Busnelli*, 2008, pp. 545-554; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

base al quale «il ripristino dell'ambiente danneggiato fa parte del processo di sviluppo sostenibile e, pertanto, chi inquina è tenuto a pagare il costo delle lesioni e del recupero dell'ecologia danneggiata»³¹.

Posto di fronte alla necessità di fare giustizia, il giudice indiano impiegava i suoi poteri rimediali per disegnare nuove regole e tracciare *policy* laddove il legislatore non era stato in grado di dare effettività ai poteri delle sue stesse autorità ambientali³². Infatti, gli strumenti amministrativi e il ricorso alla deterrenza della sanzione non avevano fornito rimedi adatti ai danni all'ambiente, già considerato come *public trust*³³, e ai diritti e interessi dei cittadini legati all'ambiente. Dunque, per la *Supreme Court of India*, «il suggerimento di istituire delle corti ambientali», con giurisdizione propria sulle controversie ambientali e personale altamente qualificato, «è degno di lode».

Oltre un decennio di inviti e moniti della Corte suprema indiana per la costituzione di una giurisdizione ambientale specializzata sfociava però in un nulla di fatto. Nel luglio 1995 il Parlamento indiano ha approvato un *National*

³¹ Così S.C. SHASTRI, *'The Polluter Pays Principle' and the Supreme Court of India*, in *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 42, n. 1, 2000, p. 109. La Corte afferma che il *polluter pays principle* sia ormai accettato universalmente, citando C. SHELBURN, *Historic Pollution – Does the Polluter Pay?*, in *Journal of Planning and Environmental Law*, 1974, p. 47, in cui l'A. afferma che esso consista nel fatto che «i costi finanziari della prevenzione o della riparazione dei danni causati dall'inquinamento dovrebbero ricadere sulle imprese che causano l'inquinamento o che producono i beni che lo causano. In base a questo principio, non è compito del governo sostenere i costi legati alla prevenzione di tali danni o all'esecuzione di interventi di riparazione, perché ciò avrebbe l'effetto di trasferire l'onere finanziario dell'inquinamento al contribuente». Il *polluter pays principle* trova un suo espresso riconoscimento nel Principio 16 della Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, firmata a Rio de Janeiro nel giugno 1992, nel quale lo si qualifica come un «approccio [tale per cui] il responsabile dell'inquinamento dovrebbe, in principio, sopportare il costo dell'inquinamento, nel rispetto dell'interesse pubblico e senza distorcere il commercio e gli investimenti internazionali».

³² Supreme Court of India, 1996 SCC (3) 212: «*The Central Government may also consider the advisability of strengthening the environment protection machinery both at the Center and the States and provide them more teeth*».

³³ La dottrina del *public trust* trova riconoscimento nell'ordinamento giuridico indiano tanto nella Costituzione indiana all'art. 48A, per cui lo Stato si impegna a proteggere e migliorare l'ambiente e a salvaguardare le foreste e la vita animale della nazione, quanto nella giurisprudenza che, proprio affrontando casi ambientali, coglie l'occasione per menzionarla direttamente. Si veda *M.C. Mehta v Kamal Nath* del 13 Dicembre 1996 (1997 1 SCC 388); *Th. Majra Singh v Indian Oil Corporation* (AIR 1999 J&K 81); *M.I. Builders v Radhey Shyam Sahu* (AIR 1999 SC 2468); *K.M. Chinnappa & T.N. Godavarman Thirumulpad v Union of India* del 30 Ottobre 2002 (AIR 2003 SC 724); *Intellectual Forum, Tirupathi v State of A.P. and Ors.* del 23 Febbraio 2006 (2006 3 SCC 363); *Fomento Resorts and hotels Ltd. v Miquel Martins* (2009 3 SCC 571).

*Environmental Tribunal Act*³⁴, proprio al fine di sancire la *absolute liability* per i danni derivanti da qualsiasi evento dannoso che si fosse verificato durante la gestione di sostanze pericolose.

Nonostante la promulgazione, il *National Environmental Tribunal Act, 1995* non è mai entrato in vigore in quanto il Governo federale non ha mai provveduto a emanare il decreto di notifica che avrebbe reso effettiva la legge³⁵.

In ogni caso, come rilevato dalla dottrina³⁶, la giurisdizione del *National Environmental Tribunal* sarebbe stata limitata alle sole domande o azioni esercitate per il risarcimento dei danni che potevano essere esaminati o trattati dal Tribunale, e dunque al risarcimento (*compensation*) per morte o per lesioni alla persona e per danni alla proprietà e all'ambiente.

Sempre su impulso di una *Supreme Court* che riteneva tanto impellente l'istituzione di corti ambientali specializzate quanto inconcludente l'emanazione del *National Environmental Tribunal Act*, nel 2003 la *Law Commission of India*³⁷ (d'ora in avanti LCI) pubblicava una lunga proposta per il superamento dello stallo sul *National Environmental Tribunal*, un foro rimasto «solo sulla carta»³⁸.

Secondo la LCI era necessario istituire corti ambientali, su base statale o regionale, composte da membri togati assistiti da esperti tecnici, per decidere tanto sulle impugnazioni degli ordini emessi dalle autorità amministrative previste dalla legislazione ambientale³⁹, ma soprattutto sulle «cause civili ove vi

³⁴ *The National Environmental Tribunal Act, 1995* (Act n. 27 del 17 giugno 1995).

³⁵ §1, comma 2, *National Environmental Tribunal Act, 1995*.

³⁶ Cfr. N. CHOWDHURY-N. SRIVASTAVA, *The National Green Tribunal in India: Examining the Question of Jurisdiction*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 21, n. 2, 2018, p. 192. Per una più estesa riflessione sull'abortito *National Environmental Tribunal* si rimanda a A.K. TIWARI, *Environmental Laws in India: Contribution of the Supreme Court*, New Delhi (India), 2006, pp. 165 e ss.

³⁷ Come è noto, la *Law Commission* è un organismo a carattere permanente e con competenza generale in materia di riforma del diritto, risalente ai tempi della East Indian Company, istituito dal *Charter Act* del 1833; cfr., per spunti preliminari, L. MOCCIA, *Glossario per uno studio della Common Law*, Milano, 1993, pp. 41 ss.

³⁸ *Law Commission of India, 186th Report on Proposal to Constitute Environment Courts*, New Delhi, Do No. 6(3)84/2003-LC(LS), 2003, p. 6 (d'ora in poi LCI, *186th Report*).

³⁹ Si fa in particolare riferimento alle Central and State Boards for Prevention and Control of Water Pollution previste dal *Water (Prevention and Control of Pollution) Act, 1974* (Act n. 6 del 23 marzo 1974) e alle autorità centrali e statali per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico del *Air (Prevention and Control of Pollution) Act, 1981* (Act n. del 29 marzo 1981). Inoltre, la LCI propone un emendamento all'*Environment (Protection) Act* del 1986 attraverso il

sia una problematica sostanziale in relazione all'ambiente, inclusa l'applicazione di qualsiasi diritto, anche costituzionale, relativo all'ambiente»⁴⁰.

Nella proposta della LCI, le corti ordinarie avrebbero continuato a essere adite, specie dalla popolazione comune, mentre le *Environmental Courts* sarebbero state più facilmente accessibili a organizzazioni di cittadini – si pensi alle organizzazioni non governative – che hanno interesse ad avere una «Corte rapida e specialistica»⁴¹.

Per come descritte dalla LCI, le *Environmental Court* avrebbero avuto tutti i poteri di una *Civil Court*, ivi compresi quelli rimediali previsti dal Codice di procedura civile del 1908 ovvero da altri atti normativi, come lo *Specific Relief Act*, il quale consente il recupero di beni specifici – siano essi mobili o immobili –, l'esecuzione forzata in forma specifica, in tutto o in parte, di un contratto, la nomina di curatori per la gestione di una proprietà, oltre che il risarcimento dei danni ovvero la compensazione⁴².

Per stessa ammissione dell'organo, l'istituzione di corti ambientali non era però frutto della creatività giuridica indiana: il c.d. «modello australasiano» (*Australasian model*) di corti ambientali⁴³, nato in Australia con la *Land and Environment Court* del New South Wales prima e poi con l'*Environment Court* della Nuova Zelanda, era stato a più riprese citato dalla Corte Suprema e poi analizzato dalla LCI per quanto concerneva la loro composizione, la modalità di selezione dei membri, la giurisdizione, la cognizione del giudice, le misure cautelari e l'impugnazione.

quale tutti gli appelli avverso ordini delle varie autorità da esso previsti dovranno essere presentati all'*Environment Court* territorialmente competente (cfr. LCI, *186th Report*, p. 143).

⁴⁰ LCI, *186th Report*, pp. 165-6: «*The proposed Environment Court shall have original jurisdiction in the civil cases where a substantial question relating to 'environment' including enforcement of any legal or constitutional right relating to environment is involved*».

⁴¹ LCI, *186th Report*, p. 147.

⁴² Cfr. LCI, *186th Report*, p. 145 e lo *Specific Relief Act, 1963*, che di fatto va a integrare l'*Indian Contracts Act* del 1872. Lo *Specific Relief Act* del 1963 è andato a sostituire un omonimo *Act* del 1887, il quale è stato comparato col successivo dalla stessa Law Commission of India nel suo *147th Report on the Specific Relief Act, 1983*, pubblicato nel 1993.

⁴³ Si rimanda, sopra tutti, a D. AMIRANTE, *Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India*, in *Pace Environmental Law Review*, vol. 29, n. 2, 2012, ove l'A. cita R. SHARMA, *Green Courts in India: Strengthening Environmental Governance?*, in *LEAD – Law Environment and Development Journal*, vol. 4, n. 1, 2008, pp. 52-71.

4. *Segue: Il c.d. modello australasiano di tutela giurisdizionale specializzata in materia ambientale.*

Come detto pocanzi, l'Australia e la Nuova Zelanda hanno radicalmente innovato i propri sistemi giuridici attraverso la creazione di corti che, oltre a rappresentare il primo esempio di giurisdizione ambientale specializzata, costituiscono per la dottrina un «*modello australasiano*» di fori specializzati nelle controversie ambientali che ha influenzato prima la *Supreme Court of India*, poi la *Law Commission of India* nel suo report e infine, come si dirà, il legislatore indiano.

Con il *Land and Environment Court Act 1979*, il New South Wales istituisce per la prima volta al mondo una *superior court of record*, di rango e status uguali a quelli della *Supreme Court of New South Wales* all'interno della gerarchia delle corti dello stato federato australiano⁴⁴.

Per quanto riguarda la sua composizione, la *Land and Environment Court* (d'ora in poi LEC) racchiude competenze spiccatamente giuridiche con la tecnica e la scientificità proprie degli esperti in materie ambientali. Mentre i giudici sono nominati in base a specifici requisiti di anzianità di ruolo⁴⁵, la presenza di *Environment Commissioner* costituisce una delle peculiarità della LEC, essendo questi membri a tutti gli effetti della corte, nominati per un periodo di sette anni più volte rinnovabile, in possesso di esperienza e conoscenze rilevanti in un ampio spettro di discipline del sapere, come la pianificazione urbana e ambientale, le scienze ambientali, l'architettura, l'ingegneria e la gestione delle risorse naturali⁴⁶.

Per quanto riguarda la giurisdizione della LEC, questa si estende tanto alla giurisdizione civile, quanto a quella penale, essendo categorizzata in otto classi (*class*), ognuna delle quali ricomprendenti una elencazione di atti normativi che incidono, in vario modo, sull'ambiente e sui comportamenti

⁴⁴ §5(1), *Land and Environmental Court Act 1979* (Act n. 204 del 1979), d'ora in avanti "LEC Act". A commento si veda il lavoro del *Chief Justice* della LEC, B.J. PRESTON, *Operating and environment court: The experience of the Land and Environment Court of New South Wales*, in *Environmental and Planning Law Journal*, n. 25/2008.

⁴⁵ La §8, LEC Act, prescrive che possono essere giudici della LEC of New South Wales le «persone che sono state giudici di corti inferiori o avvocati con un'esperienza di almeno 7 anni».

⁴⁶ §12, LEC Act.

ecologicamente rilevanti⁴⁷. Le prime quattro classi ricomprendono controversie di natura civilistica e amministrativa, come i ricorsi per la pianificazione e la protezione ambientale⁴⁸, le domande e i ricorsi di vario tipo avverso atti delle autorità locali⁴⁹, i ricorsi per questioni di proprietà fondiaria, valutazione, stima e compensazione⁵⁰, l'esecuzione civile dei contratti di pianificazione ambientale e di protezione e sviluppo⁵¹. Le altre quattro *class* penalistiche concernono la giurisdizione in materia di esecuzione sommaria della pianificazione e della protezione ambientale, di ricorsi per condanne relative a reati ambientali e altri ricorsi penali, oltre che i procedimenti che sorgono da questioni minerarie e petrolifere⁵².

Nella gerarchia dell'ordinamento giudiziario del New South Wales, la LEC giudica sulle decisioni adottate in materia di controversie ambientali dalle *Local Court* e dai *Civil and Administrative Tribunal*, mentre la *Court of Appeal* federale è invece competente per i ricorsi avverso le decisioni della LEC.

Dal punto di vista procedurale, la LEC è organizzata in parte tenendo conto della sua composizione mista di tecnici del diritto e tecnici della scienza: se le *class* civili – per le quali sono previsti meccanismi obbligatori conciliatori obbligatori e una generale informalità della procedura⁵³ il cui centro è la prova⁵⁴

⁴⁷ §16(1A), LEC Act estende la giurisdizione della Corte anche ai «una questione accessoria a una questione che rientra nella sua [*n.d.a. della Corte*] giurisdizione ai sensi di qualsiasi altra disposizione della presente Legge o di una qualsiasi altra Legge».

⁴⁸ §17, LEC Act.

⁴⁹ §18, LEC Act.

⁵⁰ §19, LEC Act. Questa *class* comprende, tra l'altro, le contestazioni avverso ai ricorsi in materia di valutazione e classificazione dei terreni e le domande di risarcimento per la ripresa dei terreni.

⁵¹ §20, LEC Act. Questa *class* compendia il controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità competenti per motivi amministrativi, nonché le richieste di dichiarazioni e di provvedimenti ingiuntivi. Oltre venti leggi sono coperte da questa classe della Corte, tra cui l'*EPA&A Act*, il *National Parks and Wildlife Act 1974* e il *Coastal Protection Act 1979*.

⁵² §§21-21C, LEC Act. La *Land and Environment Court* esercita una giurisdizione penale sommaria per perseguire i reati di inquinamento e altre violazioni delle leggi ambientali e di pianificazione.

⁵³ La §38, LEC Act, afferma che i «procedimenti relativi alle classi 1, 2 o 3 della giurisdizione della Corte devono essere condotti con il minor numero di formalità e tecnicismi e con la massima celerità consentita dai requisiti della presente Legge e di ogni altro atto pertinente e dall'adeguato esame delle questioni sottoposte alla Corte». La Corte inoltre non è «vincolata dalle regole probatorie, ma può informarsi su qualsiasi questione nel modo che ritiene più opportuno e che l'adeguato esame delle questioni sottoposte alla Corte consente di fare».

⁵⁴ Cfr. J. ROSERTH, *Expert Evidence in Merit Appeals in the Land and Environment Court*, in S. SMITH, *A Review of the Land and Environment Court*, Briefing Paper No. 13/2001, p. 4.

– sono di competenza di un collegio composto da membri sia giudiziari che tecnici⁵⁵, nei procedimenti penali invece la LEC è composta da un giudice monocratico⁵⁶.

A un quindicennio di distanza dall'istituzione della LEC, la vicina Nuova Zelanda, in un importante emendamento al *Resource Management Act* (RMA) del 1991 – pietra angolare della regolazione neozelandese sulle risorse – istituisce una propria Corte ambientale nazionale, la *Environment Court of New Zealand*⁵⁷.

L'emendamento che istituiva la *Environment Court* andava a completare quell'articolato sistema di gestione e protezione dell'ambiente inaugurato dal RMA, che con i suoi 434 articoli e i sedici allegati costituisce la base normativa attraverso cui regolare ogni fattispecie ambientale giuridicamente rilevante al fine di tutelare e proteggere tutte le risorse naturali – dall'aria alle acque, passando per la terra e i possedimenti Maori – e guidare l'azione della collettività e dei pubblici poteri.

Esattamente come nell'esempio australiano, la Corte neozelandese unisce le competenze dei giudici con l'esperienza dei membri tecnici, anche qui denominati *Environment Commissioner*. Il §248 del RMA prevede la presenza di membri giudicanti con formazione tecnico-giuridica e di *Environment Commissioner*: i primi sono nominati dal *Governor-General* – su raccomandazione dell'Attorney General e in consultazione con i Ministri dell'Ambiente e quello degli Affari Maori – tra i giudici delle *District Court*⁵⁸, mentre i secondi sono scelti con la stessa procedura tra una varietà di categorie che va dagli esperti di pianificazione e conservazione del patrimonio agli specialisti dell'ambiente⁵⁹, passando per gli studiosi del *kaupapa Māori*⁶⁰.

⁵⁵ §33(1) e (2A), LEC Act.

⁵⁶ §33(2), LEC Act.

⁵⁷ §6, *Resource Management Amendment Act 1996*, Act no. 160 del 1996. Il RMA sopprime il *Planning Tribunal*, andando a estenderne i poteri giurisdizionali alla neoistituita *Environment Court*. Si veda G. SMITH, *The Role of Assessment of Environmental Effects under the Resource Management Act 1991*, in *Environmental and Planning Law Journal*, apr. 1996; B.H. DAVIS, *New Planning and Environment Law in New Zealand: Preliminary Assessment of the Resource Management Act 1991*, in *Asia Pacific Law Review*, vol. 5, 1996, pp. 102 ss.

⁵⁸ §250, RMA.

⁵⁹ §254, RMA stabilisce che il *Governor-General*, su raccomandazione dell'*Attorney-General* e dopo consultazione con il Ministro dell'Ambiente e del Ministro per lo Sviluppo Māori, nomina una persona dotata dei requisiti scientifici di cui alla §253 nel ruolo di *Environment*

Le differenze tra le due figure riguardano la durata dell'incarico – congruente con la durata del mandato di giudice distrettuale per i membri giudiziari, quinquennale per i *Environment Commissioner* – e la preminenza dei membri giudiziari nella guida della Corte, data anche dal fatto che il RMA prevede che un giudice, nelle funzioni di *Principal Environment Judge*, svolga le funzioni di presidente della Corte⁶¹.

A differenza della LEC, l'*Environment Court* neozelandese non è una *superior court of record*, ponendosi nella gerarchia degli organi giurisdizionali neozelandesi al pari delle *District Court*⁶², e le sue decisioni, per quanto definitive, possono essere deferite alla *High Court* dalla stessa *Environment Court* per pareri ovvero questioni di diritto⁶³, oppure dalle parti, proponendo appello sempre per questioni di diritto⁶⁴.

Per quanto riguarda la giurisdizione, la Corte ambientale è principalmente un organo giurisdizionale competente a decidere sulle impugnazioni avverso i provvedimenti adottati dalle autorità locali – come i piani regionali, i piani distrettuali o i progetti di opere pubbliche riguardanti i territori, le acque, l'atmosfera – avendo il potere di emanare ordini ovvero direttive per modificare tali piani e *policy*⁶⁵.

Più che decidere di controversie sorte fra privati o fra i privati e la pubblica amministrazione, l'*Environment Court* è stata «istituita e nominata per supervisionare e promuovere gli obiettivi, le politiche e i principi previsti» dal

Commissioner o di *Deputy Environment Commissioner*, per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabili. La legge consente pure al *Principal Environment Judge* di avvalersi, per la trattazione di singole controversie, di consulenti speciali per l'assistenza.

⁶⁰ Cfr. §253(e), RMA, dove si nomina pure il Trattato di Waitangi. Il *kaupapa Māori* è il patrimonio culturale ed esperienziale che costituisce un *corpus* di pratiche consuetudinarie sviluppate dalla civiltà Māori. Si veda L.T. SMITH, *Kaupapa Māori. Research-Some Kaupapa Māori Principles*, in L. PIHAMA-K. SOUTH (a cura di), *Kaupapa Rangahau A Reader: A Collection of Readings from the Kaupapa Maori Research Workshop Series Led*, Te Kotahi Research Institute, 2015, pp. 46-52.

⁶¹ §428(1) RMA.

⁶² §278, RMA: «L'*Environment Court* e gli *Environment Judge* hanno gli stessi poteri che ha la *District Court* nell'esercizio della sua giurisdizione civile, compreso, senza limitazioni, il potere di commissionare una relazione a un esperto indipendente su qualsiasi questione sollevata in un ricorso».

⁶³ §287, RMA.

⁶⁴ §299, RMA.

⁶⁵ §§292-3, RMA.

*Resource Management Act*⁶⁶, attirando per tale ragione numero critiche. Da un lato, la politica denuncia che «la magistratura non possa essere posta nella posizione di dover determinare i valori o la linea politica (*policy*) – [*n.d.a. tale compito*] dovrebbe essere svolto da rappresentanti eletti e responsabili verso il pubblico»⁶⁷. Dall'altro, la dottrina più critica propugna l'abolizione del diritto di appello sul merito e contesta il ruolo di *decision-making* in capo alla Corte, asserendo che ciò «sfumi la separazione montesquieuiana fra potere esecutivo e giudiziario»⁶⁸.

A livello organizzativo e procedimentale, la Corte neozelandese riprende molto dell'esperienza del New South Wales⁶⁹: se quest'ultima però ha una sede fissa nella città di Sydney, la *Environment Court* neozelandese risulta solo amministrativamente localizzata ad Auckland, svolgendo le proprie udienze o le conferenze conciliative nel posto «più vicino possibile al luogo in cui si trova l'oggetto del procedimento che il tribunale ritiene conveniente, a meno che le parti non convengano diversamente»⁷⁰. La *Environment Court* è similmente vincolata dall'obiettivo di promuovere una risoluzione «tempestiva ed economica» dei procedimenti⁷¹.

Se dunque di modello australasiano è legittimo e doveroso parlare, è soprattutto per via del ruolo preconizzato e paradigmatico avuto. Le due esperienze più risalenti di giurisdizione ambientale specializzata – certamente le più rilevanti nel c.d. Nord globale⁷² – hanno influenzato, come si diceva, il giudice e il legislatore indiano.

⁶⁶ High Court of New Zealand, *New Zealand Rail Ltd v Marlborough District Council*, 1994, NZRMA 70 (HC).

⁶⁷ Così si espresse l'allora Ministro per l'Ambiente Nick Smith, *Improving our Resource Management System: A Discussion Document*, Wellington, 2013, p. 13.

⁶⁸ Cfr. C. WARNOCK, *Reconceptualising the Role of the New Zealand Environment Court*, in *Journal of Environmental Law*, n. 26, 2014, p. 513.

⁶⁹ Cfr. §266, per cui la Corte è composta da due membri, uno giudiziario e uno *expert*, con il primo che presiede la seduta e ha il voto decisivo in caso di assenza di una maggioranza. Anche la Corte neozelandese favorisce costanti meccanismi conciliativi, come le conferenze ex §267, condotte dai giudici alla presenza delle parti, e altri meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie ex §268.

⁷⁰ §271, RMA.

⁷¹ §269, RMA.

⁷² I Paesi dell'Unione europea e del Nord America hanno scelto in larga parte di non adottare un modello specifico di giurisdizione ambientale, preferendo articolare le controversie in materia di ambiente all'interno della giurisdizione ordinaria, ove spesso il diritto dell'ambiente finisce per essere considerato come una branca del diritto amministrativo. Altre esperienze di giurisdizione

Assieme all'articolazione procedurale e al generale *favor* per i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, le due corti, unite dal tratto comune e costitutivo di centralizzare la trattazione di fatti giuridicamente rilevanti legati dal *fil vert* dell'ambiente, sono certamente caratterizzate da significativi elementi distintivi, primo fra tutti il diverso ruolo giurisdizionale che le due corti ambientali assumono all'interno non solo dell'ordinamento giudiziario, quanto proprio dell'articolazione fra i poteri statuali. Mentre la LEC è un organo giurisdizionale che assomma su di sé la giurisdizione civile, penale e amministrativa, la Corte neozelandese rappresenta più un '*green watchdog*' che un vero e proprio foro nel quale giudicare delle lesioni di specifiche situazioni giuridiche ovvero del risarcimento del danno a seguito di un illecito ambientale, confermando una visione del diritto ambientale come «diritto di principi»⁷³ (*law of principles*) più che come un diritto dei fatti e sui fatti.

5. Il primo giudice ambientale cinese: le Maritime Courts

Volgendo ora lo sguardo al sistema giuridico della Repubblica Popolare Cinese, occorre evidenziare come la costituzione di Corti ambientali nel fu Paese di Mezzo è stata segnata dallo sviluppo di una giurisdizione ambientale specializzata partendo dalla tutela dei mari e delle acque.

Se è vero, per usare un adagio impiegato dal Presidente della Repubblica Popolare Cinese Xi Jinping nella costruzione ideologica della c.d. *civiltà ecologica* (*shengtai wenming* 生态文明), che «acque limpide e colline

ambientale specializzata sono quelle della Svezia, per cui si rimanda a U. BJÄLLÄS, *Experiences of Sweden's Environmental Courts*, in *Journal of Court Innovation*, n. 3/2010, pp. 177-184; ovvero quella del Vermont, v. M. WRIGHT, *The Vermont Environmental Court*, in *Journal of Court Innovation*, n. 3/2010, pp. 201-214; e a quella degli *Environment and Lands Tribunals* dell'Ontario, per cui si rimanda a M. GOTTHEIL-D. EWART, *Improving Access to Justice through International Dialogue: Lessons for and from Ontario's Cluster Approach to Tribunal Efficiency and Effectiveness*, in *Atti dell'Australasian Conference of Planning and Environment Courts and Tribunals*, Sydney, 2010, pp. 1-9; L. SOSSIN-J. BAXTER, *Ontario's administrative tribunal clusters: A glass half-full or half-empty for administrative justice*, in *Oxford University Commonwealth Law Journal*, n. 12/2012.

⁷³ Così D. AMIRANTE, *Environmental Courts*, cit., p. 444. Lo stesso Autore afferma nel medesimo contributo dell'ostacolo alla giurisdizione specializzata rappresentato dal «rischio di una eccessiva espansione del diritto fatto dai giudici in un vuoto normativo»; ma pure B.C. BIRDSONG, *Adjudicating Sustainability: New Zealand's Environment Court*, in *Ecology Law Quarterly*, vol. 29, n. 1, 2002, pp. 26-38.

verdi creano montagne dorate» (*lǜ shuǐ qīngshān jiùshì jīnshān yīn shān* 绿水青山就是金山银山), non è un caso che la civiltà cinese, sorta in prossimità di uno dei fiumi che hanno fatto da culla alla storia delle civiltà umane, abbia sperimentato negli ultimi decenni una propria forma di giurisdizione specializzata costituitasi dalla necessità di sviluppare e salvaguardare la *blue economy*⁷⁴.

Si riteneva che a seguito del rapido sviluppo dei traffici marittimi economico-commerciali con l'estero, occorso già nell'immediato avviarsi del periodo di riforme e apertura e successivamente proseguito nel 1984 con l'apertura di quattordici città portuali e costiere⁷⁵, fosse necessario istituire al più presto dei fori di risoluzione delle controversie civili e commerciali che si sviluppavano tra persone fisiche o giuridiche, cinesi e non, al fine «esaminare specificamente casi navali ovvero casi legati al settore marittimo»⁷⁶.

⁷⁴ L'impegno della Cina in materia di *blue economy* è analizzato da G. SAMPAOLO-F. SPIGARELLI, *China's Commitment to Maritime Affairs*, in A. CALIGIURI-S. POLLASTRELLI (a cura di), *Law and Security along the 21st Century Maritime Silk Road*, Napoli, 2021, pp. 27-36.

⁷⁵ Dal 26 marzo al 6 aprile 1984, il Comitato centrale del Partito comunista cinese tenne un simposio sullo status delle città costiere, decidendo per l'ulteriore apertura di 14 città portuali e costiere (Tianjin, Shanghai, Dalian, Qinhuangdao, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang e Beihai), concedendo agli investitori stranieri una serie di incentivi e misure preferenziali volte ad attrarre capitali dall'estero. Successivamente, il Comitato centrale del PCC e il Consiglio di Stato hanno congiuntamente approvato il verbale del simposio sulle città costiere, emanando l'Avviso sull'approvazione e la trasmissione dei verbali del Simposio su alcune città costiere [国务院关于批转《沿海部分城市座谈会纪要》的通知] del 4 maggio 1984, disponibile in cinese al link: www.elinklaw.com/zsglmobile/lawView.aspx?id=7209 [consultato il 10 maggio 2023]. L'Avviso rappresenta una sintesi del momento storico-politico e delle tendenze in atto in quegli anni nella Cina popolare sotto la guida di Deng Xiaoping: si riconosceva, infatti, la scarsa preparazione dei quadri di partito, parlando esplicitamente di «carezza di talenti, mancanza di esperienza e incapacità di scoprire e utilizzare talenti». Per porre rimedio a ciò, secondo la politica denghista, era necessario disporre di «professionisti esperti in economia internazionale, commercio, finanza, diritto e scienza e tecnologia», attirando capitale internazionale (*guoji ziben* 国际资本) in condizioni di «reciproco vantaggio». L'apertura delle città costiere, l'ulteriore estensione e rafforzamento nell'istituzione delle Zone Economiche Speciali, combinando «una grande energia con norme e regolamentazioni pratiche», rappresentavano dunque mezzi per «superare in tempi relativamente brevi l'arretratezza economica, tecnologica e manageriale, e per raggiungere gli obiettivi strategici stabiliti dal XII Congresso del Partito comunista cinese».

⁷⁶ ZHENG TIANXIANG, *Spiegazione sul Progetto di decisione sull'istituzione di tribunali marittimi nelle città portuali costiere*, [关于在沿海港口城市设立海事法院的决定 (草案)], in *Bollettino della Corte Suprema del Popolo della Repubblica Popolare Cinese* [中华人民共和国最高人民法院公报], 10 novembre 1984, disponibile in cinese al sito web governativo:

Proprio per tali finalità e per «esercitare efficacemente la giurisdizione cinese», il Comitato permanente del Congresso nazionale del popolo emana la Decisione del 14 novembre 1984 sull'*istituzione di tribunali marittimi nelle città portuali costiere*⁷⁷.

La Decisione, dal contenuto essenziale e generico, riconosceva alla Corte Suprema del Popolo (CSP) la facoltà di istituire, modificare o sopprimere corti marittime (*haishi fayuan* 海事法院), su base facoltativa e a seguito di una valutazione di necessità⁷⁸, competenti per le cause di primo grado navali ovvero per quelle legate al mare, escludendo la cognizione del giudice per i procedimenti penali ovvero per altri procedimenti civili diversi da quelli di competenza delle corti marittime⁷⁹. Con successivo atto della CSP veniva delimitata la competenza territoriale, mentre la Decisione individuava nel tribunale popolare superiore del luogo in cui avrà sede la corte marittima il giudice territorialmente competente per decidere sui ricorsi contro le sentenze e le ordinanze della corte marittima⁸⁰.

Appena due settimane dopo l'adozione della Decisione, la CSP emanava la Decisione concernente *varie questioni relative all'istituzione delle corti marittime* tramite cui istituì cinque corti marittime nelle città di Guangzhou, Shanghai, Qingdao, Tianjin e Dalian. Per la prima volta nell'ordinamento cinese, la competenza territoriale delle prime cinque corti marittime istituite nel 1984 derogava ai confini territoriali delle corti del popolo di primo livello⁸¹.

<http://gongbao.court.gov.cn/Details/def1db5e7a4b143e07b0f543c82245.html?sw=> [consultato il 10 maggio 2023].

⁷⁷ COMITATO PERMANENTE DEL CONGRESSO NAZIONALE DEL POPOLO, Decisione sull'*istituzione di tribunali marittimi nelle città portuali costiere* [全国人民代表大会常务委员会关于在沿海港口城市设立海事法院的决定], adottata alla VIII Sessione della VI Assembla nazionale del popolo il 14 novembre 1984 e promulgata con Ordine n. 20 del Presidente della Repubblica Popolare Cinese, disponibile in cinese al sito web: <https://www.12371.cn/2021/02/01/ARTI1612169824732675.shtml> [consultato il 10 maggio 2023], d'ora in avanti Decisione (CP-ANP) 14/11/1984.

⁷⁸ Art. 1, Decisione (CP-ANP) 14/11/1984.

⁷⁹ Art. 3, co. 1, Decisione (CP-ANP) 14/11/1984.

⁸⁰ Art. 3, co. 2-3, Decisione (CP-ANP) 14/11/1984.

⁸¹ YONGJIAN ZHANG-SHUMEI WANG-XIAOQIANG Fu, *The Understanding of the Provisions of the Supreme People's Court on the Jurisdiction of Maritime Litigation*, in *Rivista di Applicazione del Diritto* (法律适用), n. 4/2016, p. 82.

Lungi dall'essere limitata alle mere acque territoriali, la competenza delle corti marittime ricomprende tanto le acque interne – compresi i fiumi e i loro estuari – quanto porzioni di mari al centro di accese controversie internazionali⁸². Viene dunque delineato più che un giudice del mare come lascerebbe intendere l'impiego del carattere 海 – dall'inequivocabile significato di acque marine od oceaniche – un giudice delle acque in generale.

Ciò trova ulteriore conferma nell'art. 4 della Decisione CSP (1984) in cui la CSP, investita di un potere *de facto* legislativo, andava a meglio delimitare la competenza per materia del giudice delle acque, elencando una serie di controversie da esso conoscibili e inserendo fra esse anche le cause relative al «risarcimento dei danni causati dallo scarico di sostanze nocive da parte di navi ovvero per misure improprie eseguite *off-shore*, con conseguente contaminazione delle acque (*shui yu* 水域)»⁸³.

La natura non esclusivamente marittima delle corti veniva pure suffragata dall'istituzione, tre anni dopo, di una corte marittima nella città di Wuhan⁸⁴, capitale della provincia senza sbocco sul mare dello Hubei, competente per la risoluzione delle controversie evidentemente fluviali occorse lungo tutto il bacino del Fiume Azzurro e i suoi tributari, oltre ad avere competenza per le province del Sichuan, dello Hunan, dello Jiangxi, dell'Anhui,

⁸² Corte Suprema del Popolo, Decisione su *diverse questioni riguardanti l'istituzione di corti marittime* [最高人民法院关于设立海事法院几个问题的决定], del 28 novembre 1984 (d'ora in avanti Decisione CSP (1984), art. 4, in cui al comma 1 si delinea l'estensione della competenza territoriale della Corte marittima di Guangzhou all'estuario del fiume Beilun, ma pure all'estuario del Fiume delle Perle, ricomprendendo il Mar Cinese Meridionale e le sue isole, come l'arcipelago delle isole Spartly (in cinese *Nansha Qundao* 南沙群岛), così come, al comma 2 del medesimo articolo, si stabilisce che la competenza territoriale della Corte marittima di Shanghai ricomprenda la "provincia di Taiwan" (*Taiwan sheng* 台湾省) e tutti gli atolli che sono *de facto* sotto il controllo del governo di Taipei.

⁸³ Art. 3, n. 3, Decisione CSP (1984).

⁸⁴ Corte Suprema del Popolo, Notifica del 28 luglio 1987 sull'*adeguamento dell'area di giurisdizione del tribunale marittimo di Wuhan e Shanghai* [最高人民法院关于调整武汉上海海事法院管辖区域的通知], sostituita dall'Interpretazione legislativa n. 2 del 24 febbraio 2016 [法释 [2016] 2号] recante *disposizioni sulle questioni giurisdizionali nei procedimenti in materia di azioni marittime* [关于海事诉讼管辖问题的规定], che, all'art. 1, co. 1, n. 2, va a modificare la competenza territoriale della corte marittima di Wuhan. L'Interpretazione legislativa n. 2/2016 è disponibile in cinese al sito web ufficiale: <http://gongbao.court.gov.cn/Details/d3d9d03e157fcedfd0cdbbe5203c1f.html> [consultato il 10 maggio 2023].

del Jiangsu e della municipalità di Chongqing, presso le quali oggi hanno sede altrettanti tribunali distaccati sotto la responsabilità della corte di Wuhan⁸⁵.

Senza qui soffermarsi sull'enucleare le problematiche che hanno investito la giurisprudenza e la dottrina cinesi, come pure il legislatore, nell'individuazione più puntuale delle dispute marittime di competenza del giudice delle acque, appare significativo rilevare come già dalla prima metà degli anni Ottanta un giudice specializzato cinese abbia avuto competenza per controversie specificamente inerenti al danneggiamento ambientale, sottraendola alla competenza delle corti ordinarie⁸⁶. Se da un lato con l'approvazione della Legge speciale sul procedimento marittimo (SMPL) il legislatore ha imposto la primazia della SMPL sulla Legge sul procedimento civile⁸⁷, dall'altro quest'ultima comunque continua ad applicarsi anche al procedimento marittimo, influenzando gli esiti dei difetti di incompetenza sollevati dalle parti⁸⁸.

⁸⁵ Cfr. HUBEI DAILY, *Il tribunale marittimo di Wuhan in fase di consolidamento - assumersi con determinazione la responsabilità giudiziaria di proteggere lo sviluppo di alta qualità della cintura economica del fiume Yangtze* (砥砺前行中的武汉海事法院——坚决扛起司法责任护航长江经济带高质量发展), del 22/10/2017, disponibile in cinese al sito web: https://cjjjd.ndrc.gov.cn/gongzuodongtai/yanjiangyaowen/hubei/202210/t20221017_1338675.htm [consultato il 10 maggio 2023].

⁸⁶ Cfr. Corte Suprema del Popolo, Avviso 23 dic. 1989, n. 39 [发 [1989] 39号] sull'*ulteriore implementazione dell'ambito di competenza delle cause delle corti marittime* [最高人民法院关于进一步贯彻执行海事法院收案范围的通知诠释], in cui venne chiarito che le corti ordinarie del popolo non dovessero più accettare casi di competenza delle corti marittime a meno che questi non fossero facili, di pronta risoluzione, non attinenti a interessi stranieri e sorti in luoghi distanti dalle corti marittime. L'Avviso in oggetto ha di fatto chiarito le modalità di risoluzione dei conflitti di giurisdizione fra corti ordinarie e corti marittime, sì da favorire le seconde in luogo delle prime.

⁸⁷ Cfr. artt. 2 e 6, Legge speciale sul procedimento marittimo [中華人民共和國海事訴訟特別程序法], approvata alla XIII Sessione del Comitato permanente del IX Congresso nazionale del popolo il 25 dic. 1999, e promulgata con Ordine n. 28 del 25 dic. 1999 del Presidente della Repubblica popolare cinese. Inoltre, la SMPL stabilisce la primazia dei trattati internazionali conclusi o accettati dalla Cina, nel caso in cui le disposizioni della Legge sulla procedura civile ovvero quelle della SMPL nei riguardi di procedure marittime riguardanti soggetti stranieri.

⁸⁸ L'art. 127 della Legge sul procedimento civile stabilisce che una parte può sollevare un difetto di competenza su una controversia dopo la sua accettazione da parte di un tribunale del popolo entro il termine per il deposito della memoria difensiva, oltretutto entro quindici giorni dalla data di ricezione della copia dell'atto di citazione. Si rimanda per ulteriori riferimenti al tema del conflitto di competenza a LING ZHU-LI XIAOJING, *Maritime Courts in China and their Jurisdiction*, in *Hong Kong Law Journal*, vol. 51, n. 2, 2021, pp. 661 e ss., dove gli autori rilevano come

La SMPL stabilisce specificamente la competenza esclusiva (*zhuan shu guanxia* 专属管辖) delle corti marittime del luogo in cui si è verificato il fatto inquinante per le azioni inerenti a contenziosi in materia di danno da inquinamento per lo scarico, l'omissione o lo sversamento di idrocarburi o altre sostanze nocive da parte di una nave, ovvero del luogo in cui si sono verificate le lesioni o in cui sono state adottate le misure preventive per la produzione marittima, le operazioni, la demolizione della nave, le operazioni di riparazione⁸⁹.

Sempre al fine di guidare l'azione delle corti, la CSP ha emanato due Interpretazioni legislative – una nel 2001 e l'altra, che abroga la precedente, nel 2016 – recanti disposizioni circa i casi accettati dalle corti marittime. Gli intenti espressi dalla corte apicale cinese sono chiari: trasformare le corti marittime da «corti per il trasporto acquatico» a corti che coprono interamente «il nostro Paese dal colore blu»⁹⁰ (*lanse guotu* 蓝色国土).

La salvaguardia dell'ambiente acquatico e dei diritti personali e patrimoniali messi a repentaglio dall'inquinamento provocato dallo sversamento di petrolio, liquami o altre sostanze chimiche viene ribadito dalla Corte prima con riferimento specifico alla tipologia delle controversie per illeciti marittimi (*haishi qinquan jiu fen anqian* 海事侵权纠纷案件), e poi alle dispute sui contratti marittimi, dove si dedica particolare attenzione all'inquinamento dell'ambiente marittimo, al suo danneggiamento e, più in generale, all'inquinamento e danneggiamento ambientali delle acque navigabili aperte al mare avvenuti per mezzo dell'esecuzione di un contratto⁹¹.

l'approccio del diritto cinese alla regolazione dei conflitti di competenza «è allo stato attuale lontano dall'essere soddisfacente» (p. 667).

⁸⁹ Art. 7, SMPL.

⁹⁰ V. LUO SHUDONG, *Uniformare lo standard di ammissibilità delle cause marittime per sostenere e incoraggiare la strategia di rafforzamento dello Stato attraverso il mare*, in *People's Courts Daily*, ed. 4 del 25 febbraio 2016, disponibile in cinese al seguente link: <https://www.chinacourt.org/article/detail/2016/02/id/1810613.shtml> [consultato il 10 maggio 2023].

⁹¹ Corte Suprema del Popolo, Interpretazione legislativa n. 4 del 24 feb. 2015 [法释(2016)4号] recante *Disposizioni sull'ambito di competenza dei casi accettati dalle corti marittime* [最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定], adottata alla 1674^o Sessione del Comitato giudiziale della Corte Suprema del Popolo il 28 dic. 2014, punti nn. 4, 65-66.

Inoltre, la titolarità dell'esercizio dell'azione civile è ormai riconosciuta, sulla base di giurisprudenza e dottrina consolidate, a chiunque – persona fisica, giuridica ovvero organizzazione – subisca direttamente danni patrimoniali a causa dell'inquinamento, a cui si aggiunge il diritto dell'amministrazione pubblica ovvero delle imprese o altre istituzioni di domandare in via principale il rimborso delle spese sostenute per prevenire, attenuare ovvero bonificare i danni causati dall'inquinamento⁹².

In questo verso va la celebre sentenza *Governo popolare di Haicang (Xiamen) v Xiamen Gangwu Shipping Co Ltd e Xiamen Qianhe Shipping Co. Ltd.*⁹³: qui il querelante, il governo del distretto di Haicang, nella città di Xiamen, ove ha sede una corte marittima, lamentava che il rimorchiatore “Xiangang Tuo 3”, appartenente alla Xiamen Gangwu Shipping, società che gestiva il porto cittadino, avesse provocato lo sversamento di cinque metri cubi di olio esausto fuoriuscito dalla nave “Qianhe 12”, di proprietà dell'omonima compagnia, a largo della zona marittima del villaggio di Aoguan. Il governo locale incaricava allora una compagnia per la bonifica dell'area, la quale dichiarava di avere sostenuto spese per oltre 770'000 yuan. Le società convenute eccepivano in primo luogo che il querelante non avesse legittimazione ad agire. La Corte non accoglieva la doglianza, rilevando al contrario come la legge autorizzasse tanto l'attore all'esercizio dell'azione civile risarcitoria per le spese e per le perdite causate dalla bonifica, quanto la corte stessa a decidere delle cause per risarcimento del danno da inquinamento, il quale costituisce un illecito civile sotto la sua esclusiva competenza.

In merito poi al nesso causale fra la fuoriuscita della sostanza oleosa e l'inquinamento della parete costiera lamentato dall'attore, la Corte marittima di Xiamen statuiva, sulla base del *polluter pays principle* contenuto all'art. 124 dei Principi generali del diritto civile⁹⁴, che i due imputati non fossero responsabili

⁹² Cfr. artt. 144-145 della Circolare n. 26 del 2005 [法发(2005)26号] di adozione e distribuzione del verbale della Seconda conferenza nazionale di lavoro sull'aggiudicazione commerciale e marittima relativa all'estero (第二次全国涉外商事海事审判工作会议纪要).

⁹³ *Governo popolare di Haicang (Xiamen) v. Xiamen Gangwu Shipping Co Ltd e Xiamen Qianhe Shipping Co. Ltd.* (厦门海沧人民政府诉厦门港务船务有限公司、厦门干河船务有限公司案), Xia Hai Fa Shi Chu Zi n. 55 del 2013 [(2013) 厦海法事初字第 55 号]

⁹⁴ Art. 124, Principi generali del diritto civile [中华人民共和国民法通则], approvati dalla IV Sessione del VI Congresso nazionale del popolo il 12 aprile 1986 e promulgato con Ordine n. 37 del 12 aprile 1986 del Presidente della Repubblica, il quale stabiliva che «[c]hiunque inquina

in solido per il risarcimento del danno cagionato, dovendone rispondere solo il proprietario della barca da cui effettivamente era fuoriuscito il materiale inquinante.

6. *Diritti ambientali e corti, tra i Giochi Olimpici di Pechino 2008 e i Commonwealth Games del 2010*

Due eventi sportivi dall'ampia eco internazionale hanno segnato un momento di ripensamento nel lungo cammino verso la specializzazione del potere giurisdizionale in materia ambientale. Per i governi nazionali e locali e per la comunità internazionale, i Giochi Olimpici di Pechino 2008 e i *Commonwealth Games* di New Delhi del 2010 hanno rappresentato la ritrovata postura internazionale della Repubblica Popolare Cinese e dell'India, liberatesi dal colonialismo occidentale, dal lungo secolo delle umiliazioni nazionali, e progressivamente assestatesi sul palcoscenico internazionale anche dal punto di vista della produzione normativa autoctona.

La narrazione pubblica indiana attorno ai *Commonwealth Games* (*Comm Games*), originatisi nel solco dei giochi dell'ormai tramontato Impero britannico, è stata caratterizzata tanto dall'enfasi retorica all'«orgoglio nazionale», per usare le parole della leader del Partito del Congresso Sonia Gandhi⁹⁵, al riscatto collettivo di una nazione, alle vaste opportunità economiche, quanto dall'attenzione a dare una immagine di sé il più *green* possibile, in linea con gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile e inclusivo.

l'ambiente in violazione delle norme statali sulla tutela dell'ambiente e sulla prevenzione dell'inquinamento e cagiona danno ad altri, risponde civilmente a norma di legge». I Principi generali del diritto civile sono stati abrogati con Ordine n. 66 del 15 mar. 2017 del Presidente della Repubblica con il quale si promulgavano le Disposizioni generali del diritto civile [中华人民共和国民法总则], a loro volta abrogate con l'entrata in vigore il 1 gen. 2021 del Codice civile della Repubblica popolare cinese [中华人民共和国民法典] (d'ora in avanti *Minfa Dian*). Sulla parte generale del Codice civile, che di fatto integra molte delle disposizioni abrogate, e sulle prospettive di diritto comparato cfr. M. TIMOTEO, *La Parte generale del Codice civile cinese fra modelli importati e modelli locali*, in *Roma e America. Diritto romano comune*, n. 39/2018, pp. 245-258.

⁹⁵ BBC News South Asia, *Gandhi says Commonwealth Games corrupt will be punished*, del 10 agosto 2010, disponibile al sito web: <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11021405> [consultato il 10 maggio 2023].

Eppure, l'obiettivo promozionale di rendere i giochi di New Delhi i «*Commonwealth Games* più verdi di sempre»⁹⁶ si è scontrato con i piani orientati all'urbanizzazione e alla costruzione di *facilities* per ospitare le delegazioni atletiche internazionali, facendo ampio ricorso alle risorse ambientali presenti nella capitale indiana, primo fra queste il fiume Yamuna col suo corso. Proprio lo Yamuna, fiume sacro per l'induismo e simbolo nazionale indiano, è stato al centro di una accesissima controversia giuridica fra gli interessi del Comitato promotore dei *Comm Games*, il governo della municipalità di New Delhi, le imprese edili e i diritti reclamati dalla popolazione residente lungo il fiume.

L'impetuoso processo di urbanizzazione di New Delhi, passata nel corso di un secolo da una popolazione di appena quattrocentomila abitanti a oltre venti milioni, non è stato nei fatti accompagnato da un adattamento dei servizi e delle strutture a disposizione della cittadinanza, riversatasi persino per le più elementari esigenze abitative lungo l'alveo dello Yamuna, visto come una vera e propria infrastruttura non soltanto paesaggistica e di trasporto, ma pure per lo scarico delle acque reflue. Infatti, se la capacità di trattamento degli impianti di depurazione degli scarichi fognari non consentiva di trattare che un sesto delle acque fognarie prodotte giornalmente nella capitale, il 58% degli scarichi non trattati finiva, unitamente a carcasse di animali e a cadaveri umani gettati per scopi rituali, nell'alveo dello Yamuna.

Nonostante i piani governativi per la bonifica e il filtraggio delle acque del fiume⁹⁷, lo stesso *Central Pollution Control Board* era costretto a rilevare come lo Yamuna si fosse trasformato in null'altro che un «canele di scolo che non contiene neppure una sola goccia di acqua limpida nei suoi 22 chilometri che attraversano tutta Delhi»⁹⁸.

⁹⁶ V. SHARMA, *Save Yamuna campaign, students for dialogue, Shiela for monologue*, in *The Tribune* del 12 ottobre 2007, disponibile al sito web: www.tribuneindia.com/2007/20071013/delhi.htm#2 [consultato il 10 maggio 2023].

⁹⁷ M. MISRA, *Dreaming of a blue Yamuna*, in B. CHATURVEDI (a cura di), *Finding Delhi Loss and Renewal in the Mega City*, New Delhi, 2010, p. 75

⁹⁸ D. MAHAPATRA, *Yamuna a drain, not a drop of fresh water: CPCB*, in *The Economic Times*, del 10 novembre 2012, disponibile al sito web: <https://economictimes.indiatimes.com/news/environment/pollution/yamuna-a-drain-not-a-drop-of-fresh-water-cpcb/articleshow/17164180.cms> [consultato il 10 maggio 2023], dove l'autore riporta le parole del consigliere del *Central Pollution Control Board* Vijay Panjwani. Nel report, si cita nell'articolo, «[l]a capacità totale di trattamento delle acque reflue installata a Delhi è di

Gli estesi agglomerati di *slum* sorti lungo tutto il corso del fiume non hanno fatto che peggiorare il già precario equilibrio dell'ecosistema dello Yamuna il quale, per evidente incapacità della politica di poter fornire una adeguata sistemazione alle circa ottocentomila persone che avevano trovato rifugio ai margini del fiume, era sacrificato dalle stesse autorità governative che acconsentirono esplicitamente all'occupazione del suolo pubblico da parte degli abusivi⁹⁹. Questo cambio *de facto* di destinazione d'uso, da terra agricola e corpo d'acqua, a zona pubblica e semi-pubblica, ha facilitato la successiva attività della Divisione municipale di Delhi del Ministero dello Sviluppo Urbano in favore dell'edificazione lungo lo Yamuna di una Delhi lussureggiante, che potesse rivaleggiare con la Senna o il Tamigi¹⁰⁰, trasformando le aree paludose e lacustri che affiancavano il letto del fiume in zone residenziali, commerciali e alberghiere¹⁰¹.

Impugnata dalla Wazirpur Baran Nirmata Sangh, una organizzazione non governativa a tutela degli interessi dei residenti non convenzionali, la notifica del Ministero dello Sviluppo Urbano era ritenuta legittima dalla *High Court* di New Delhi: emanando un *continuing mandamus*, l'Alta corte di Delhi riconosceva l'illegittimità degli sconfinamenti (*encroachments*) da parte di «persone senza scrupoli con la connivenza delle autorità», ordinandone la rimozione dal letto dello Yamuna e dai suoi argini¹⁰².

2.460 milioni di litri al giorno (MLD) a fronte di una produzione di acque reflue di circa 3.800 MLD. È opportuno ricordare che la capacità installata è utilizzata solo al 63% in assenza di un'adeguata area di copertura».

⁹⁹ A. BAVISKAR, *What the eyes does not see: the Yamuna in the imagination of Delhi*, in *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n. 50, 2011, pp. 45-53.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰¹ Ministero dello Sviluppo Urbano (div. Delhi), *Notifiche del 21 set. 1999 e del 18 ago. 2006*. Per una analisi dei piani urbanistici legati ai Commonwealth Games e ai loro effetti, si rimanda a V. UPPAL, *The Impact Of The Commonwealth Games 2010 On Urban Development of Delhi*, in *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, vol. 4, n. 10, 2009, pp. 7 ss.

¹⁰² High Court of New Delhi, *Wazirpur Baran Nirmata Sangh vs Union Of India (Uoi) And Ors*. Del 29 nov. 2002. La Corte rilevava altresì come «l'immigrazione a Delhi è stimata in circa 4-5 mila persone ogni anno. Si afferma che gli slum sono il prodotto di una disuguaglianza strutturale nello sviluppo socio-economico e che le autorità non sono state in grado di fornire alloggi a prezzi accessibili e a basso costo. Questo ha portato alla nascita di baraccopoli disordinate e poco igieniche nelle aree urbane, causando molti danni all'ambiente sanitario della città nel suo complesso. Sebbene l'amministrazione ammetta la propria responsabilità nel fornire alloggi, si afferma che non è stata in grado di fare altrimenti».

Nonostante il *mandamus* dell'*High Court* andasse nella direzione di liberare il fiume dal rischio dell'inquinamento connesso alla vicinanza di attività antropiche incontrollate, negli anni successivi le autorità della capitale acconsentivano alla costruzione di progetti di lusso e avveniristici, come il tempio di Akshardham¹⁰³, un parco per la ricerca e lo sviluppo nel settore delle *information technology* e il complesso del Villaggio per ospitare gli atleti dei *Comm Games*. I requisiti procedurali e autorizzativi per queste opere venivano puntualmente ignorati dalle autorità e dai costruttori privati, senza che vi fosse stato alcun intervento da parte della magistratura¹⁰⁴, più permissiva verso la costruzione di templi a celebrazione delle glorie dell'India e dell'induismo che alla tutela dell'ambiente e della popolazione¹⁰⁵.

Una volta costruito il tempio di Akshardham, era stata la volta del Villaggio dei *Comm Games*, le cui vicende venivano poste all'attenzione delle corti di New Delhi.

Ricevuta l'approvazione del Dipartimento per la pianificazione dell'Autorità per lo sviluppo di Delhi (DDA), le operazioni di costruzione del Villaggio cominciavano nel settembre del 2006 proprio sulle piane acquitrinose dello Yamuna. Le autorità governative coinvolte – dal Ministero dell'Ambiente e delle Foreste al Governo della capitale – emanavano tutta una serie di atti per favorire la partnership pubblico-privato che si era stabilita attorno ai progetti del Villaggio. Le oltre centomila famiglie sfrattate dall'area decidevano però di ricorrere prima di fronte alla *High Court of Delhi* con una *public interest litigation* (PIL) e alla *Supreme Court of India* poi, in due cause che hanno

¹⁰³ Il complesso di Akshardham, la cui costruzione venne promossa dal Bhartiya Janata Party – il Partito del Popolo Indiano, allora e oggi al governo del Paese – fu ufficialmente consacrato nel novembre del 2005. Esteso per oltre otto chilometri quadrati, comprende, oltre al maestoso tempio dedicato alla cultura hindu, anche un teatro, una sezione dedicata a visite guidate in barca, centri culturali e religiosi.

¹⁰⁴ Supreme Court of India, *Order in Writ Petition (Civil) No. 353 of 2004*, del 12 gen. 2005, in cui la Corte apicale indiana autorizzò la costruzione del tempio nell'area del letto del fiume Yamuna, giudicandola del tutto legittima (*lawful*), nonostante l'allora Ministero dell'Ambiente e delle Foreste affermò, contrariamente a quanto sostenuto dai costruttori, di non aver rilasciato alcun nulla osta per la costruzione.

¹⁰⁵ Si veda sul tema del pregiudizio delle corti indiane in favore delle *corporation*, P. BUSHAN, *Misplaced priorities and class bias of the judiciary*, in *Economic and Political Weekly*, vol. 44, n. 14, 2009, pp. 34-35; C. CONSALVES-G. SAHU, *Litigation against corporations for human rights*, in *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n. 14, 2011, pp. 18 ss.

segnato la storia della giurisdizionalizzazione dei diritti connessi all'ambiente e alla sua tutela.

In primis, le due corti erano investite di una questione pregiudiziale di rito attinente l'applicabilità della regola del *laches*: originatasi nell'*equity*, le cui *maxims* statuiscono del resto che «*Delay defeats Equity*», il *laches* pone un rimedio di fronte alla «mancanza di diligenza da parte del soggetto nei confronti del quale si fa valere l'eccezione, associata a un danno per il soggetto che fa valere l'eccezione»¹⁰⁶.

Analizzando l'eccezione dedotta dal DDA, l'Alta corte di Delhi decideva di affrontare nel merito la controversia «a causa della problematica di estrema importanza in relazione alla conservazione e alla preservazione dell'ecologia del fiume Yamuna»¹⁰⁷. Del resto, la *High Court* faceva affidamento su una ampia giurisprudenza della *Supreme Court* che vedeva nel *laches* non «regola di diritto (*rule of law*), ma una regola della pratica basata un sano e corretto esercizio del (potere di) discrezionalità, e che non esiste una regola inviolabile secondo la quale, in caso di ritardo, la corte debba necessariamente rifiutare di accogliere la *petition*. Ogni caso deve dipendere dai propri fatti. La corte, a cui è stato assegnato il ruolo di sentinella sul *qui vive* per la protezione dei diritti fondamentali, non può facilmente lasciarsi persuadere nel rifiutare l'accoglimento della *petition* sulla base di un futile motivo di *laches*, di ritardo *et similia*»¹⁰⁸.

Di fronte all'inestricabile legame fra il diritto a godere di un ambiente salubre e protetto, ormai parte costitutiva di quel diritto alla vita riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione indiana e dalla stessa giurisprudenza che con sguardo prospettico aveva saputo dotarsi di strumenti per tutelare l'interconnessione fra diritto ambientale e salvaguardia delle situazioni giuridiche dei singoli cittadini e delle collettività, la *Supreme Court of India*, nel caso *DDA v. Rajendra Singh*, preferiva invece applicare il *laches*.

Il più alto organo giudiziario indiano sceglieva di non entrare nel merito della vicenda, dichiarando inammissibile le *writ petition* proprio per via di quel

¹⁰⁶ Supreme Court of the United States of America, *Costello v. United States*, 365 US 265, 282 (1961).

¹⁰⁷ High Court of Delhi, *Rajendra Singh & Ors. vs Government Of Nct Of Delhi & Ors.*, del 3 nov. 2008

¹⁰⁸ Supreme Court of India, *R.S. Deodhar v. State of Maharashtra*, AIR 1974 SC 259.

«ritardo smodato» (*inordinate delay*) che già la *High Court* avrebbe dovuto rilevare, invece di «perdere di vista le questioni materiali»¹⁰⁹. Non solo però la *Supreme Court* si limitava alla trattazione della questione pregiudiziale ma, scendendo comunque nel merito della vicenda, rilevava come, contrariamente all'evidenza scientifica e alla pronuncia della *High Court*¹¹⁰, i siti di costruzione del Villaggio non fossero classificabili né come letto fluviale, né tantomeno come palude alluvionale, recriminando alla *High Court* di aver «ignorato la letteratura scientifica in materia e l'opinione degli esperti»¹¹¹.

La vicenda del Villaggio dei *Comm Games* rappresenta plasticamente il punto di attrito e di caduta fra la necessità di salvaguardare l'ambiente, unitamente ai diritti e agli interessi delle fasce più svantaggiate della popolazione, in ottemperanza pure ai doveri di conservazione delle risorse naturali insiti nella *public trust doctrine*, e gli interessi di sviluppo, spesso incontrollato e in contrasto con l'ambiente.

Se, come afferma la giurisprudenza, lo Stato indiano sarebbe il «*trustee* di tutte le risorse naturali che per natura sono destinate all'uso e al godimento pubblico» e «[i]l pubblico in generale è il beneficiario delle coste, delle acque correnti, dell'aria, delle foreste e dei terreni ecologicamente fragili», allora lo Stato avrebbe dovuto ottemperare a quel «dovere legale di proteggere le risorse naturali [...], destinate all'uso pubblico [e che] non possono essere convertite in proprietà privata»¹¹².

La decisione della Corte Suprema simboleggia, per usare le parole della *High Court Justice Gita Mittal* «una conversione illegale di una risorsa naturale e un regalo della natura per i vantaggi della proprietà privata e dei guadagni

¹⁰⁹ Supreme Court of India, *D.D.A vs Rajendra Singh & Ors, CIVIL APPEAL NOS. 4866-67 OF 2009, (Arising out of S.L.P. (C) Nos. 29055-29056 of 2008)*, AIR 2010 SC 2516, del 30 lug. 2009.

¹¹⁰ Ministero dell'Ambiente e delle Foreste (India), *Environmental Impact Assessments Regulations, Notification n. 1533* del 14 set. 2006.

¹¹¹ Supreme Court of India, AIR 2010 SC 2516.

¹¹² *Supra*, nota. 33. La dottrina del *public trust* veniva per la prima volta affermata in Supreme Court of India, *M.C. Mehta v. Kamal Nath*, 1997, 1 SCC 388. A commento di questa e delle altre decisioni in materia, si rimanda a P. LEELAKRISHNAN, *Environmental Law in India*, Oxford (UK), 2008; P.N. SAHASRAVAMAN, *Handbook on Environmental Law*, New Delhi (India), 2009, pp. 35-36; per una prospettiva comparativa, con particolare riferimento all'evoluzione della *public trust doctrine* nel sistema statunitense, v. S. FANETTI, *La public trust doctrine: dalle origini alla climate change litigation*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, vol. 28(2), pp. 1-28.

commerciali»¹¹³. Non a caso, terminati i *Comm Games*, gli appartamenti destinati agli atleti venivano riconvertiti in *resort* e residenze private vendute a prezzi e modalità che hanno insospettito quella stessa magistratura che aveva giudicato legittimo il repentino cambio di destinazione d'uso delle terre, tanto da far parlare l'opinione pubblica indiana di «truffa dei Giochi del *Commonwealth*» e spingendo il Governo a istituire una commissione d'inchiesta¹¹⁴.

Mentre in India si dipanavano le vicende giudiziarie legate ai Commonwealth Games, nella Repubblica Popolare Cinese, per la prima volta, si registravano i primi segnali da parte del Governo cinese di una messa in discussione della strategia di sviluppo sbrigativamente descritta dall'adagio «prima l'inquinamento, poi il trattamento»¹¹⁵ (*xian wuran, hou zhili* 先污染, 后治理). Riflettendo sull'adozione di azioni, anche giuridiche, volte alla mitigazione dei danni ambientali, il Governo cinese acquisiva consapevolezza del fatto che il «problema del mancato rispetto delle leggi e di una loro applicazione lassista»¹¹⁶ costituisse uno dei maggiori limiti all'adozione.

Per rispondere a ciò, veniva notato all'epoca, era necessario riformare le istituzioni incaricate di proteggere l'ambiente e applicare il diritto ambientale, «ivi compresa la magistratura»¹¹⁷.

A tal fine il Consiglio di Stato emanava nel dicembre una Decisione nella quale per la prima volta non solo si riconosceva la limitatezza dell'approccio finora adottato in materia di protezione ambientale, ma si legittimava pure in prospettiva l'istituzione di una giurisdizione ambientale

¹¹³ High Court of New Delhi, *Vinod Jain v. Union of India*, Writ Petition (Civil) n. 6729/2007.

¹¹⁴ V. R.T. SHARMA, *DDA sells 87 CWG apartments for almost Rs 400 crore; highest bid for flat at Rs 7.27 crore*, in *The Economic Times* del 22 mag. 2012; High Level Commission, *Report on Commonwealth Games Village – Second Report of the High Level Commission*, New Delhi, 2011, p. 11.

¹¹⁵ H. AZADI-G. VERHEIJKE-F. WITLOX, *Pollute first, clean up later?*, in *Global and Planetary Change*, vol. 78, n. 3-4, 2011, pp. 77-82;

¹¹⁶ XINHUANET, *Come cambiare il “prima l'inquinamento, poi il trattamento” quando si inquina mentre si governa* [如何改变先污染后治理、边治理边污染的状况], del 17 dicembre 2005, accessibile in lingua cinese al sito governativo: http://www.gov.cn/zwhd/2005-12/17/content_129839.htm [consultato il 10 maggio 2023].

¹¹⁷ E.C. ECONOMY, *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, Ithaca, 2004, p. 92.

specializzata¹¹⁸. Il Governo cinese, puntando il dito proprio verso «i problemi ambientali che emersero gradatamente nei Paesi industrializzati in un centinaio di anni, ma che in Cina si sono manifestati negli ultimi venti», includeva fra le azioni suggerite a tutti i livelli il miglioramento e la ricerca di «un meccanismo di assistenza legale per le vittime» e «l'istituzione di un sistema procuratorio avverso le cause civili e amministrative ambientali», andando nel verso di costituire «procedure per il deferimento dei casi ambientali e per la collaborazione con le autorità giudiziarie nella gestione dei vari casi ambientali»¹¹⁹.

Sebbene non si citasse direttamente il tema di una giurisdizione ambientale specializzata, per la prima volta un documento ufficiale del Governo cinese invitava le amministrazioni locali a sperimentare forme nuove di gestione e trattazione, ma pure di risoluzione delle controversie legate all'ambiente e ai suoi diritti.

Ciò si poneva in netto contrasto con un primo e risalente intervento ostativo da parte della CSP, che nel febbraio 1989, in risposta alla richiesta della corte popolare distrettuale di Wuhan di istituire un tribunale per la protezione dell'ambiente, affermava che non esistesse «alcuna base giuridica per l'istituzione di tribunali ambientali nelle corti popolari di base», preferendo al contrario che venisse istituita «una commissione collegiale specializzata per le udienze delle controversie di protezione ambientale nelle pertinenti sezioni processuali», senza fra l'altro «confondere» fra le funzioni di giurisdizione, in capo alla magistratura, e quelle amministrative appannaggio delle pubbliche amministrazioni¹²⁰.

¹¹⁸ Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese, Decisione 12 dicembre 2005, n. 39 [国发[2005] 39号] *sull'attuazione delle prospettive scientifico sullo sviluppo e il rafforzamento della protezione ambientale* [国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定].

¹¹⁹ Punti nn. 19-20, Decisione CDS n. 39/2005.

¹²⁰ CORTE SUPREMA DEL POPOLO, punto n. 1, *Risposta al "Rapporto sull'istituzione del Tribunale per l'Ambiente da parte della Corte del Popolo del Distretto di Shikou, Wuhan"* [最高人民法院对“关于武汉市 口区人民法院设立环保法庭的情况报告”的答复], del 10 feb. 1989, disponibile in cinese al sito web: www.elinklaw.com/zsglmobile/lawView.aspx?id=4199 [consultato il 10 maggio 2023].

La CSP immaginava però che limitatamente ai casi particolarmente complicati le corti popolari avrebbero potuto «invitare esperti competenti in materia a partecipare al collegio [giudicante] in qualità di giurati»¹²¹.

Va inoltre aggiunto che l'intento della Corte popolare distrettuale di Wuhan non fosse quello di istituire un'unità funzionalmente e amministrativamente autonoma rispetto alle corti popolari di base: l'utilizzo del termine *fating* (法庭), traducibile come tribunale¹²², lasciava infatti presagire il proposito di costituire una sub-unità che, seppur dotata del potere di emanare sentenze a seguito di un giudizio, sarebbe comunque risultata dipendente dal punto di vista amministrativo dalla Corte (*fayuan* 法院) che la aveva istituita.

Se da un lato la CSP esprimeva il suo sfavore rispetto alla giurisdizione ambientale specializzata, o comunque a tecniche di centralizzazione della decisione giurisdizionale delle controversie legate all'ambiente, dall'altro le dispute ambientali conoscevano una crescita incontrollata – passando dalle appena centomila del 1989, alle trecentomila all'inizio del nuovo Millennio, alle settecentomila nell'anno delle Olimpiadi di Pechino¹²³ –, sintomo sì di un degradarsi delle condizioni degli ecosistemi e delle risorse, ma pure di un certo attivismo della popolazione nel portare all'attenzione dell'autorità giudiziaria le lesioni provocate dall'uomo all'ambiente.

Eppure, proprio mentre a Pechino fervevano i preparativi per l'accensione del braciere olimpico, a Qingzhen, città-contea nella provincia del

¹²¹ Corte Suprema del Popolo, punto n. 3, *Risposta* del 10 feb. 1989.

¹²² Cfr. Corte Suprema del Popolo (Comitato Legislativo), art. 2, *Regolamento dei tribunali popolari della Repubblica popolare cinese*, adottato nel 1979 e ri-adottato nella 617a riunione del Comitato giudiziario della Corte Suprema del Popolo il 26 novembre 1993 e modificato in conformità con la decisione della Corte Suprema del Popolo sulla modifica del *Regolamento sui Tribunali della Repubblica Popolare Cinese* adottata nella 1673a riunione del Comitato giudiziario della CSP il 21 dicembre 2015: «Il tribunale è un luogo speciale in cui le corti del popolo giudicano tutti i tipi di casi per conto dello Stato in conformità con la legge». L'art. 1 della versione del 1979 affermava, ancor più solennemente, che «Il tribunale è il luogo in cui la Corte del popolo esercita il potere giudiziario dello Stato e giudica sulle cause penali e civili» (法庭是人民法院行使国家审判权, 审判刑事案件和民事案件的场所).

¹²³ Ministero della Protezione Ambientale (R.P.C.), *Gazzetta nazionale sullo stato dell'ambiente per l'anno 2010* [中国环境状况公报], disponibile in cinese al sito web governativo: https://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201301/t20130109_244898.htm [consultato il 10 maggio 2023].

Guizhou, a oltre duemila chilometri di distanza dalla capitale cinese, il governo locale cercava di porre rimedio a un disastro ambientale che da tempo preoccupava i residenti.

Lo specchio d'acqua che si estende per la città e che funge da serbatoio d'acqua potabile, il lago Hongfeng – letteralmente lago “dell'acero rosso” (红枫) per via della caratteristica presenza di arbusti a foglia rossa, come magnolie, ciliegi e, appunto, aceri rossi – aveva infatti subito la percolazione delle milioni di tonnellate di residui di fosfogesso accumulati negli anni dalla Guizhou Tianfeng Chemical, un'azienda tuttora attiva nel campo dei fertilizzanti chimici. Il fosfogesso aveva poi favorito la proliferazione di alghe infestati e cianobatteri che, di riflesso, avevano deteriorato la qualità dell'acqua da cui attingevano i servizi idrici.

Dopo una visita dell'allora vicepresidente della Corte Suprema del Popolo Wang E'Xiang, il quale aveva dichiarato che fosse «valutabile l'istituzione di una corte ambientale per combattere il problema dell'inquinamento dell'acqua»¹²⁴, nel novembre 2007 il governo provinciale del Guizhou e quello municipale di Guiyang decidevano, su impulso del Comitato centrale del Partito comunista provinciale e dopo parere conforme della Corte intermedia del popolo territorialmente competente, di istituire, sulla base dell'art. 26 della Legge organica, una corte popolare ambientale di base e una corte intermedia competente per gli appelli avverso le decisioni della corte di livello inferiore¹²⁵.

Il 10 dicembre dello stesso anno, l'ufficio amministrativo municipale incaricato di tutelare le acque del lago Hongfeng e degli altri due bacini idrici

¹²⁴ LUO BIN, *Due corti proteggono l'acqua limpida e due spade custodiscono le verdi montagne. La strada per la giurisdizionalizzazione dei contenziosi sulla protezione ambientali nei tribunali di Guiyang* [两庭护绿水 双剑守青山访谈 ——贵阳法院环保审判专业化之路], in *Pratica settimanale* [实务周刊], n. 72, 7 luglio 2011.

¹²⁵ GUIZHOU DAILY, *Guiyang istituisce un tribunale per la protezione e un comitato giudiziario per la protezione dell'ambiente* [贵阳成立环境保护审判庭和环境保护法庭], del 21 novembre 2007, accessibile in cinese al sito web: <https://www.lawyers.org.cn/info/e01f7a4db0b24ad5ba9246823b4f1ae3>; JIANG XIAO-YAN QILEI-KONG ZHANGYAN, *Il sogno della prima corte ambientale cinese di “giustizia ambientale”* [中国首个环保法庭的“环保司法”梦], in XINHUANET [新华网], del 25 dic. 2014, disponibile in cinese al sito web: <https://www.chinacourt.org/article/detail/2014/12/id/1524034.shtml> [consultato il 10 maggio 2023].

cittadini intentava da subito causa avverso la Guizhou Tianfeng, la cui sede principale era sita nel borgo di Gaofeng, nella contea di Pingba, sotto la zona di protezione delle risorse idriche potabili del lago Hongfeng e nell'area di competenza territoriale della neoistituita corte ambientale di Qingzhen.

Dalle rilevazioni condotte dal centro di monitoraggio ambientale provinciale di Guizhou veniva acquisito che il pH dei liquidi percolati fosse pari a 2,25, con una concentrazione di fosforo totale di 50.060 mg/l e di fluoruro pari a 536 mg/l.

Nell'esercizio dell'azione civile, l'ufficio amministrativo chiedeva la cessazione di ogni condotta illecita che andava a danneggiare l'ecosistema del lago Hongfeng, unitamente al pagamento delle spese processuali. Dal canto suo, la società convenuta nelle sue memorie difensive affermava di avere rispettato ogni disposizione concernente il contrasto all'inquinamento, asserendo di avere un piano per la mitigazione degli effetti che avrebbe visto la sua realizzazione entro luglio 2008.

Nonostante ciò, la Corte ambientale di Qingzhen, dopo appena venti giorni dal deposito della domanda di parte, giudicava la convenuta responsabile dei fatti addebitatigli¹²⁶. Primariamente, la Corte riconosceva che «l'ambiente è la necessaria preconditione per lo sviluppo sostenuto e armonioso della società umana». La parte attorea in tal senso svolgeva un ruolo di primaria importanza, «sopportando il dovere sociale e pubblico di gestire, in conformità alla legge, le risorse del lago Hongfeng, le quali costituiscono la primaria fonte di acqua potabile per i milioni di cittadini della municipalità di Guiyang». Inoltre, la Corte affermava che la società convenuta non avesse prodotto nei tempi previsti dalla legge alcuna documentazione che attestava l'assenza del nesso causale fra la percolazione di fosfogesso dal giacimento di sua proprietà e l'inquinamento effettivo causato al lago Hongfeng e a un suo affluente¹²⁷.

¹²⁶ Corte ambientale di Qingzhen, *Ufficio amministrativo del Municipio di Guiyang per i "Due Laghi e Una Riserva" v. Guizhou Tianfeng Chemical Co. Ltd.*, sent. n. 1 del 27 dicembre 2007 [(2010) 清环保民初字第1号], di seguito citata come "*Due Laghi e Una Riserva*" v. *Guizhou Tianfeng*.

¹²⁷ Cfr. Corte Suprema del Popolo, art. 2, Interpretazione legislativa n. 33 del 21 dic. 2001 [法释[2001]33号] recante *diverse disposizioni sulla prova nel procedimento civile* [最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定], adottato alla 1201ª riunione del Comitato giudiziario della CSP il 6 dicembre 2001, secondo cui «[u]na parte ha l'onere di fornire prove per dimostrare i fatti su cui si basano le sue affermazioni o per confutare i fatti su cui si basano le affermazioni della

In base all'art. 6 della Legge sulla protezione ambientale della Repubblica Popolare Cinese¹²⁸, all'art. 5, secondo comma della Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento acquatico¹²⁹ e agli artt. 29, 33, 34 della Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento ambientale¹³⁰, unitamente all'art. 124 dei Principi generali del diritto civile¹³¹, era riconosciuta la responsabilità civile della società convenuta, la quale ha dovuto cessare l'impiego del sito per lo stoccaggio di fosfogesso dalla data di pubblicazione della sentenza e adottare, entro marzo 2008, misure per rimuovere gli ostacoli e i rischi posti a danno dell'ambiente.

7. L'istituzione del National Green Tribunal indiano

L'inizio del secondo decennio degli anni Duemila ha visto il cristallizzarsi, almeno nell'ordinamento indiano, di un modello di giurisdizione ambientale specializzata.

L'inerzia del legislatore indiano, il quale già nel 1995 aveva tentato di dare risposta alle innumerevoli tragedie ambientali, prima fra tutte quella di Bhopal, è stata rotta solo un quindicennio dopo, quando veniva data risposta, per dirla con la dottrina del tempo, a quelle «negligenza ovvero mancanza di

controparte. Se non ci sono prove o se le prove sono insufficienti per dimostrare le argomentazioni di fatto della parte, la parte che ha l'onere della prova sopporta le conseguenze negative».

¹²⁸ Art. 6, Legge sulla protezione ambientale della Repubblica Popolare Cinese: «Tutte le unità e gli individui hanno l'obbligo di proteggere l'ambiente e hanno il diritto di denunciare o presentare accuse contro le unità o gli individui che causano inquinamento o danni all'ambiente».

¹²⁹ Art. 5, co. 2, Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento acquatico: «Qualsiasi unità o individuo che abbia subito danni direttamente a causa di un rischio di inquinamento idrico ha il diritto di chiedere un risarcimento danni e l'eliminazione del rischio da parte dell'inquinatore».

¹³⁰ Art. 29, Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento ambientale: «Le unità che scaricano rifiuti solidi industriali devono stabilire e migliorare il sistema di responsabilità per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento ambientale e adottare misure per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento ambientale da rifiuti solidi industriali»; art. 33: «Chiunque depositi all'aria aperta residui metallurgici, residui dell'industria chimica, ceneri di carbone bruciato, residui di minerale, sterili di minerale o altri rifiuti solidi industriali deve costruire impianti e siti speciali allo scopo»; art. 34: «Gli impianti e i siti costruiti per lo stoccaggio o il trattamento dei rifiuti solidi industriali devono essere conformi agli standard di protezione ambientale prescritti dal dipartimento amministrativo competente per la protezione ambientale del Consiglio di Stato».

¹³¹ *supra*, nota 95.

volontà politica di assumersi il rischio [...] di aprire la strada all'istituzione di un tribunale ambientale specializzato»¹³².

Alla mancata notifica del *National Environment Tribunal Act* del 1995 e alla più completa inefficienza del *National Environmental Appellate Authority* istituito nel 1997, di fatto ignorati del tutto dalla Corte Suprema già in *Indian Council for Enviro-Legal Action v Union of India* e dalla *Law Commission of India*, il Governo indiano rispondeva nel luglio 2009 introducendo al Lok Sabha la proposta di istituzione di un *National Green Tribunal (NGT)*¹³³.

L'iter legislativo della proposta di legge è stato piuttosto breve. Dopo un primo momento di audizione della Commissione permanente sulla scienza, la tecnologia, l'ambiente e le foreste (SCSTEF) e alcune suggestioni pervenute dalla dottrina attiva in materia¹³⁴, il Governo Singh, per tramite dell'allora Ministro dell'Ambiente e delle Foreste, Jairam Ramesh, proponeva sette emendamenti, chiarificando la distinzione fra il *National Environmental Tribunal Act* del 1995 e la proposta in discussione.

Mentre il primo, se fosse entrato in funzione, avrebbe avuto competenza a giudicare solo per i casi riguardanti sostanze chimiche nocive, il tribunale che si andava a costituire sarebbe stato competente nel giudicare la conformità a tutta una serie di leggi, prima fra tutte l'*Environment Protection Act*.

Ciò evidenziava come il Tribunale avrebbe fornito «l'occasione per il popolo, leso dalla mancata attuazione [*n.d.a. della normativa ambientale*], di ottenere il riconoscimento per i danni civili (*to seek civil damages*)»¹³⁵. Il Governo, populisticamente, proponeva inoltre di dare un segnale in favore della

¹³² B.H. DESAI-B. SIDHU, *On the quest for green courts in India*, in *Journal of Court Innovation*, vol. 3, n. 1, 2010, p. 103.

¹³³ *The National Green Tribunal Bill, 2009*, Bill n. 63 del 31 luglio 2009. Per una più estesa ricostruzione sulla genesi, il funzionamento dell'NGT e una considerevole annotazione di giurisprudenza, si rimanda a G.N. GILL, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, New York (USA), 2017. Della stessa autrice si veda anche il più recente approfondimento in G.N. GILL, *Judicial craftsmanship: evolving environmental tortious dimension in India*, in *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, Napoli, 2021, pp. 59-82.

¹³⁴ Cfr. A. ROSENCRANZ-G. SAHU, *National Green Tribunal Bill, 2009: Proposals for Improvement*, in *Economic and Political Weekly*, vol. 44, n. 48, 2009, pp. 8-10.

¹³⁵ J. RAMESH, *Lok Sabha Debates. Further Discussion On The Motion For Consideration of The National Green Tribunal Bill, 2009*, del 30 aprile 2010, disponibile in lingua inglese e hindi al sito: <https://indiankanoon.org/doc/401966/> [consultato il 10 maggio 2023].

«peggiore tragedia ambientale industriale dell'umanità», chiedendo al Parlamento di designare Bhopal come sede principale del NGT¹³⁶.

Il *Bill* è stato approvato prima dal Lok Sabha nell'aprile del 2010 e poi dal Rajya Sabha nel maggio dello stesso anno, ricevendo il *presidential assent* il 2 giugno 2010.

Il *National Green Tribunal Act (2010)* riproponeva il rischio di una inazione da parte del Governo centrale: si prevedeva infatti che l'*Act* sarebbe entrato in vigore solo a seguito dell'atto di notifica sulla Gazzetta ufficiale da parte del Governo federale¹³⁷. Notificato l'atto il 18 ottobre 2010¹³⁸, il Tribunale poteva finalmente entrare in funzione con la designazione della sua sede principale (*ordinary place of sitting*) a New Delhi, e non nell'annunciata Bhopal, che comunque veniva scelta come sede di un ramo regionale del NGT.

Il preambolo al NGT Act – intoccato dalle modifiche intervenute in sede parlamentare – mostrava il recepimento da parte del legislatore tanto dei proclami in sede internazionale sottoscritti dall'India¹³⁹, quanto di quella risonante e conforme giurisprudenza formatasi nel corso degli anni, che in special modo delineava il diritto a un ambiente sano come parte costitutiva del diritto alla vita *ex art. 21 Cost.* Se il diritto all'ambiente e il conseguenziale obbligo a una sua protezione avevano trovato, nel diritto e nella giurisprudenza dell'India e di quasi tutti gli ordinamenti mondiali¹⁴⁰, una espressa sanzione

¹³⁶ *Id.*, *ibid.*

¹³⁷ §1(2), *National Green Tribunal Act, 2010* (Act n. 19 del 2 giugno 2010), d'ora in avanti "NGT Act".

¹³⁸ Ministero dell'Ambiente e delle Foreste (India), *Notification S.O. 2571(E)* e *Notification S.O. 2569(E)*, New Delhi, 18 ott. 2010, disponibili in lingua inglese e hindi al sito web del NGT: <https://greentribunal.in/downloads/2569.pdf> [consultato il 10 maggio 2023]. Nella stessa data è stato nominato *Chairperson* del NGT l'ex giudice della Corte Suprema L.S. Panta.

¹³⁹ Si citano in particolare la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano di Stoccolma nel giugno 1972 e la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, tenuta a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

¹⁴⁰ Artt. 48 e 51(g), Cost. India, così come emendata dal *The Constitution (Forty-second Amendment) Act, 2007*; A commento della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, con cui il Parlamento italiano quasi all'unanimità è andato a emendare gli artt. 9 e 41 Cost., si rimanda all'editoriale di D. AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2022, pp. V-XIV. Sono d'uopo i rimandi alla pregevole dottrina comparatistica espressasi in materia, da ultimo D. AMIRANTE, *Environmental Constitutionalism Through the Lens of Comparative Law: New Perspectives for the Anthropocene*, in D.AMIRANTE-S. BAGNI (a cura di), *Environmental Constitutionalism*, cit., pp. 148-167.

costituzionale, lo stesso NGT cercava di circostanziare quel diritto «dal contenuto ampio, variabile, e in costante mutamento», spesso indeterminato e difficilmente traslabile dalle statuizioni di diritto alle decisioni sul fatto, delineando un criterio misurativo, tale per cui «le necessità più vitali – cioè l'aria, l'acqua, il suolo – in considerazione del diritto alla vita dell'art. 21, non possono essere utilizzate in modo improprio o inquinati in modo da ridurre la qualità della vita altrui», decidendo sul «rischio di danni all'ambiente o alla salute umana in base all'interesse pubblico»¹⁴¹.

L'estensione della giurisdizione del NGT ha *ab origine* ovviato alle criticità presenti nella legge del 1995.

Le suggestioni del *report* della *Law Commission* sono state recepite, dando al *National Green Tribunal* giurisdizione su tutte le controversie civili dove vi sia una «sostanziale problematica in relazione all'ambiente» (*substantial question relating to environment*). La problematica deve sorgere dall'implementazione di uno degli atti normativi contenuti nell'Allegato I al NGT Act¹⁴².

Circa la determinazione della sostanzialità o della gravità del danno, questa è lasciata alla discrezionalità del giudice¹⁴³. Egli è gravato da ulteriori limiti posti dalla legge: se la definizione di *substantial question* riguarda in ogni caso la violazione delle disposizioni contenute tassativamente nell'allegato, questa è pure circoscritta alle sole istanze che provengano «dalla comunità in generale lesa o che rischia di essere lesa dalle conseguenze ambientali»¹⁴⁴. Sono esclusi espressamente «un individuo o un gruppo di individui», i quali comunque necessiterebbero di una specifica e autonoma tutela rispetto a quella fornita alla comunità nel suo insieme.

Circa la natura civilistica della domanda, il Tribunale ha specificato che la sua giurisdizione si arresta davanti alle controversie «che sono palesemente e

¹⁴¹ *National Green Tribunal, M/S Sterlite Industries Ltd v. Tamil Nadu Pollution Control Board*, sent. dell'8 agosto 2013.

¹⁴² §14(1), NGT Act e Allegato I, dove si elencano le sette leggi che rientrano nella competenza del NGT, ovvero: il *Water (Prevention and Control of Pollution) Act, 1974*; *Water (Prevention and Control of Pollution) Cess Act, 1977*; *Forest (Conservation) Act, 1980*; *Air (Prevention and Control of Pollution) Act, 1981*; *Environment (Protection) Act, 1986*; *Public Liability Insurance Act, 1991*; *Biological Diversity Act, 2002*.

¹⁴³ *The Access Initiative, The National Green Tribunal Bill, 2009. Towards a Green Future or a Green Signal for Violators?*, New Delhi, 2009, p. 7.

¹⁴⁴ §2(1)(m)(i)(A), NGT Act.

sostanzialmente penali per natura e sono controllate ovvero sono state istruite secondo le disposizioni del Codice di procedura penale»¹⁴⁵, quando invece il procedimento davanti al NGT è regolato da regole proprie, adottate dallo stesso Tribunale senza essere vincolato a quanto disposto dal Codice di procedura civile¹⁴⁶.

Essenziale è la determinazione della titolarità del potere d'azione, ovverosia di quello che nei sistemi di *common law* è chiamato *locus standi*: in base al NGT Act, è titolare del diritto di avanzare una *application* al NGT per la concessione di un indennizzo, di un risarcimento ovvero per la risoluzione di una controversia certamente chi ha subito una lesione personale ovvero a una sua *property*, il legale rappresentante in caso di morte conseguente al danno ambientale, il rappresentante di un'agenzia statale, ma pure ogni «persona danneggiata» (*aggrieved person*)¹⁴⁷.

In *Goa Foundation Anr v. Union of India*, è lo stesso Tribunale a meglio precisare i soggetti che hanno interesse ad agire, stabilendo che «una più ampia cerchia di persone può adire il tribunale per la tutela, la difesa ovvero l'applicazione di un diritto civile o per scongiurare ovvero chiedere il risarcimento di un danno civile, anche se non sono legate alla causa da rapporti personali o reali (*proprietarily or personally linked with the cause of action*)»¹⁴⁸.

A garanzia di un procedimento votato alla speditezza, alla specialità, ma soprattutto a quel grado di competenza che è proprio dei modelli di giurisdizione ambientale specializzata vi è la composizione del *National Green Tribunal*.

Similmente alle esperienze australasiane già ricordate, esso è composto da un *Chairperson*, da membri giudicanti (*judicial members*), e da membri esperti. Nominato dal Governo federale una volta sentito il Presidente della *Supreme Court of India*, il *Chairperson* deve essere scelto fra coloro che sono o

¹⁴⁵ National Green Tribunal, *MP Pollution Control Board v. Commissioner Municipal Corporation Bhopal*, sent. dell'8 ago. 2013.

¹⁴⁶ §19, NGT Act.

¹⁴⁷ §§16, 18(2), NGT Act.

¹⁴⁸ National Green Tribunal, *The Goa Foundation Anr vs Union Of India Ors*, sent. del 18 luglio 2013. Cfr. Supreme Court of India, *Maharaj Singh v. State of Uttar Pradesh (1977)*, 1 SCC 155. Il NGT cita pure *Jasbhai Motibhai Desai v Roshan Kumar*, AIR 1976 SC 578, dove la Corte Suprema «ha ritenuto che l'espressione "persona danneggiata" denotasse un concetto elastico e, in una certa misura, sfuggente».

sono stati giudici della Corte suprema ovvero *Chief Justice* della *High Court*¹⁴⁹. Identici requisiti sono richiesti per la nomina dei *judicial member*, in numero compreso fra non meno di dieci e non più di venti.

Se non varia il numero dei membri esperti, varia invece l'*expertise* a essi richiesto: essi devono avere un minimo di 15 anni di esperienza nel campo delle scienze ambientali o di competenze in materia di foreste, fauna selvatica, biodiversità ed ecologia, con l'ulteriore requisito di avere ottenuto un dottorato di ricerca in tali materie ovvero un master in Ingegneria o Tecnologia¹⁵⁰. Un comitato di selezione, che comprende fra gli altri il Segretario al Governo dell'India presso il Ministero dell'Ambiente e delle Foreste e il Segretario al Governo dell'India presso il Ministero delle Risorse Idriche, raccomanda al Governo centrale la nomina dei *judicial* e degli *expert member*¹⁵¹.

La cognizione e i poteri decisorii del *National Green Tribunal* sono stati notevolmente ampliati da una risonante pronuncia della Corte Suprema indiana, in forza della quale è stabilito che il NGT ha il potere di conoscere di sua iniziativa (*suo motu cognizance*) sulle questioni ambientali, sebbene tale potere non sia espressamente previsto dall'NGT Act del 2010¹⁵². Il Tribunale potrà adesso, tanto a termine di un procedimento quanto sfruttando la propria «capacità di auto-attivarsi» (*self-activating capability*), emanare una decisione

¹⁴⁹ §§ 3, 5(1), NGT Act.

¹⁵⁰ §5(2)(a), NGT Act.

¹⁵¹ §6, NGT Act.

¹⁵² Supreme Court of India, *Municipal Corporation of Greater Mumbai v Ankita Sinha & Others*, Civil Appeal nos. 12122-12123 of 2018 e altre cause riunite, sent. del 7 ott. 2021, in cui la Corte ha affermato che i poteri del NGT sono ben più ampi della semplice decisione di controversie tra due parti rivali. L'uso dell'espressione «assicurare i fini della giustizia» (*to secure ends of justice*) ai sensi della *rule* n. 24 del *National Green Tribunal (Practice & Procedure) Rules, 2011* è stata interpretata nel senso di conferire al NGT un ampio potere discrezionale per assicurare la giustizia, seguito dal dovere di esercitare tale potere per raggiungere l'obiettivo. Il potere comprende anche, tra l'altro, di promuovere controversie inerenti ai diritti ambientali, la concessione di risarcimenti alle vittime di calamità, la creazione di schemi per l'attuazione dei principi ambientali e la denuncia delle autorità per negligenza, quando necessario. Ai sensi dell'NGT Act, il conferimento di ampi poteri sul *locus standi* – del tutto simile a quello delle normali *writ court* – e il potere di modellare un provvedimento risarcitorio anche se non specificamente richiesto da una parte indicano, in concreto, una significativa estensione dei poteri conferiti all'NGT. Si veda B. INDULIA, *NGT could act upon a letter written to it but cannot be triggered suo motu on learning about an environmental exigency? Supreme Court Verdict*, in *SCC Online*, 11 ottobre 2021, disponibile al sito web: <https://www.sconline.com/blog/post/2021/10/11/whether-the-national-green-tribunal-has-the-power-to-exercise-suo-motu-jurisdiction-in-the-discharge-of-its-functions-under-the-national-green-tribunal-act-2010/> [consultato il 10 maggio 2023].

che disponga il ristoro (*relief*) o l'indennizzo (*compensation*) alle vittime dell'inquinamento e di altri danni ambientali derivanti dalle leggi specificate nell'Allegato I, la *restitution* delle proprietà danneggiate ovvero il ripristino dell'ambiente per le zone o le aree danneggiate¹⁵³.

8. *L'espansione delle corti ambientali nella Repubblica Popolare Cinese*

Laddove però l'India è giunta a una legiferazione ormai assestata, la Repubblica Popolare ha proseguito sulla strada della sperimentazione dei fori ambientali sul modello di quello di Qingzhen.

Nel luglio del 2010, la stessa Corte Suprema del Popolo si esprimeva ufficialmente nel senso di consentire alle corti locali di «istituire tribunali ambientali indipendenti allorquando le controversie ambientali siano numerose per svolgere un giudizio specializzato nei casi di protezione ambientale e aumentare il livello giudiziario di protezione ambientale»¹⁵⁴. Ciò ha certamente favorito il sorgere, da quell'anno in avanti, di oltre centotrenta tra corti e tribunali ambientali specializzati, incaricati di mantenere le «due linee di fondo, quella di sviluppo e quella di tutela dell'ambiente»¹⁵⁵.

Al netto del *placet* da parte del supremo organo giurisdizionale cinese, la base giuridica rimaneva invariata rispetto al modello delle corti marittime e alle prime corti ambientali cinesi: sempre su atto di impulso delle assemblee popolari locali, le corti popolari di base o intermedie hanno provveduto a istituire tanto corti specializzate (*fayuan* 法院), quanto tribunali (*fating* 法庭) sfruttando la previsione della Legge organica che permette «di istituire un certo

¹⁵³ §15, NGT Act.

¹⁵⁴ Corte Suprema del Popolo, art. 13, Circolare 29 giugno 2010, n. 18 [法发〔2010〕18号] sull'emissione di diversi pareri sulla fornitura di garanzie e servizi giudiziari per accelerare la trasformazione della modalità di sviluppo economico [关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见].

¹⁵⁵ Global Network [环球网], *Il primo tribunale ambientale della Cina ha diversi casi che sono i primi del loro genere, e la supervisione di terzi impedisce che il verdetto cada nel vuoto* [中国首个环保法庭多个案例创首例, 第三方监督让判决不落空], dell'8 ottobre 2018, disponibile in cinese al sito web: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1613735529827435881&wfr=spider&for=pc> [consultato il 10 maggio 2023].

numero di tribunali popolare in funzione della regione, della popolazione ovvero delle circostanze di causa»¹⁵⁶.

Questa «spinta verde»¹⁵⁷ alla protezione giudiziaria dell'ambiente è stata certamente segnata dalle prime tre esperienze di Guizhou, Qingzhen e Wuxi, nel Jiangsu, vero e proprio paradigma del temperamento operato dal politico-decisore locale cinese, più incentivato a mostrarsi attento alle ricadute della crescita economica sull'ambiente non già e non solo per amore della natura, ma per gli effetti che il deteriorarsi degli indici ambientali hanno, nel lungo periodo, proprio sulla prosperità locale.

Al più, le prime corti ambientali cinesi hanno mostrato come, anche in un sistema giuridico come quello cinese – caratterizzato dall'estrema politicizzazione del potere giurisdizionale tipica degli Stati socialisti¹⁵⁸ – sia possibile immaginare e rendere effettiva la partecipazione della società civile e dei cittadini ai procedimenti giurisdizionali attraverso il ricorso a istituti che amplino la legittimazione ad agire.

È il caso certamente delle Corti ambientale di Guiyang e di Qingzhen dove, a seguito del riconoscimento del potere d'azione agli organi pubblici come si è avuto modo di vedere in *“Due Laghi e Una Riserva” v. Guizhou Tianfeng*, il Comitato permanente del Congresso municipale del popolo di Guiyang emanava un regolamento, poi approvato dal Comitato permanente del Congresso provinciale del Guizhou, che estendeva la legittimazione attiva nelle cause di competenza delle due corti verdi provinciali anche alle organizzazioni

¹⁵⁶ Art. 26, *Legge organica della Repubblica Popolare Cinese* [中华人民共和国人民法院组织法], adottata alla II Sessione del V Congresso Nazionale del Popolo il 1° luglio 1979, e successive modificazioni. Eppure, parte della dottrina dubita che le corti popolari di base possano istituire delle divisioni ambientali, v. LIU CHAO, *Ripensare la logica istituzionale dei tribunali per la protezione dell'ambiente. Un'indagine sulla Corte ambientale della città di Guiyang e sulla Corte ambientale della città di Qingzhen* [反思环保法庭的制度逻辑——以贵阳市环保审判庭和清镇市环保法庭为考察对象], in *Rivista di studi legali* [法学评论], n. 1/2010, pp. 121-123.

¹⁵⁷ XINHUANET, *China resorts to judicial protection in green push*, del 22 luglio 2013, accessibile in lingua inglese al sito web della testata statale ChinaDaily.com: https://www.chinadaily.com.cn/business/greenchina/2013-07/22/content_16811458_2.htm [consultato il 10 maggio 2023].

¹⁵⁸ Cfr. I. MARKOVITS, *Justice in Lütitz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton, 2010, p. 98, ove l'A. afferma, in riferimento al sistema giudiziario della Repubblica Democratica Tedesca e più in generale ai sistemi socialisti est-europei, che questi sono soliti «punire quegli atti che contravengono ai loro piani e ai loro interessi».

non governative ambientali¹⁵⁹. Allo stesso modo, la Corte intermedia del popolo di Wuxi, congiuntamente alla Procura del popolo, aveva già emanato nel novembre del 2008 il *Regolamento sperimentale sulla trattazione delle azioni civili ambientali di interesse pubblico*, riconoscendo alle organizzazioni di cittadini una più ampia base giuridica rispetto alle disposizioni emanate nel Guizhou. Si prevedeva infatti che, a sostegno delle ONG impegnate nella tutela dell'ambiente, la Procura del popolo supportasse le azioni civili ambientali intentate dagli individui o dalle organizzazioni, riconoscendo altresì una generale inversione dell'onere della prova in favore della parte attorea¹⁶⁰.

In tale verso è andata la Corte ambientale di Wuxi in *Zhu e ACEF v. Jiangyin Port Container*, la prima pronuncia in Cina che abbia visto una organizzazione della società civile essere parte attorea in un procedimento¹⁶¹. Nel luglio del 2009 Zhu Zhengmao, in rappresentanza dei residenti della città di Jiangyin, si rivolgeva alla Federazione pan-cinese per la protezione ambientale (ACEF), una organizzazione non governativa riconosciuta dal governo cinese,

¹⁵⁹ Art. 23, *regolamento sulla promozione della costruzione della civiltà ecologica nella città di Guiyang* [贵阳市促进生态文明建设条例], approvato alla XIX Sessione del Comitato permanente del XII Congresso del popolo della Municipalità di Guiyang, e confermato alla I sessione del Comitato permanente del XII Congresso provinciale del popolo di Guizhou il 16 ott. 2009

¹⁶⁰ SHI SHAOCHEN, *Wuxi promulga disposizioni sul contenzioso ambientale di interesse pubblico* [无锡出台环境公益诉讼规定], in *China Environment News* [中国环境报], del 24 nov. 2008, accessibile in cinese al sito web: <http://lvse.sohu.com/20081124/n260814395.shtml> [consultato il 10 maggio 2023]. Si rimanda a M. TIMOTEO, *Diritto cinese e tutela ambientale: un itinerario nella giustizia civile*, in *Sulla Via del Catai*, Anno VIII – N. 12, 2015, pp. 163-173, in cui l'A. ricostruisce, alla luce delle *Opinioni* della Corte Suprema del Popolo del 3 luglio 2014 tanto il tema della giustizia ambientale, informata al criterio della «ragionevolezza» (*heli* 合理), quanto quello del regime della prova. L'A. afferma che la direzione intrapresa dalla Corte apicale cinese è quella della «prudenza», avendo infatti optato per un'interpretazione dell'art. 66 della Legge sulla responsabilità civile (oggi abrogata dal Codice civile) tale per cui l'onere è invertito solo a seguito della «produzione di prove preliminari [da parte dell'attore], dopo la valutazione delle quali si potrà pretendere dal convenuto la dimostrazione dell'assenza del nesso di causalità fra la sua condotta omissiva o commissiva e il danno ambientale».

¹⁶¹ Corte ambientale intermedia di Wuxi, *Zhu Zhengmao e Federazione pan-cinese per la protezione dell'ambiente (ACEF) v. Jiangyin Container Port Ltd.* [朱正茂、中华环保联合会诉江阴港集装箱有限公司环境污染侵犯公民权益纠纷案], sent. n. 0021 del 30 sett. 2009 [(2009)锡民初字第0021号]. È andata nel verso di estendere la titolarità del diritto d'azione anche alle ONG Corte ambientale di base di Qingzhen, *ACEF e Centro pubblico per l'educazione ambientale di Guiyang v. Cartiera di Dingba*, sent. n. 4 del 20 gennaio 2011 [清环保民初字第4号].

per via dell'inquinamento atmosferico e idrico che la Jiangyin Port Company, che gestiva il porto locale, stava producendo nelle operazioni di scarico, pulitura e trasporto di minerali ferrosi. Il comitato cittadino, guidato da Zhu, e l'ACEF presentavano allora alla Corte ambientale di base di Wuxi una domanda civile di risarcimento nella quale si chiedeva di ordinare alla società di interrompere ogni violazione ambientale e di ripristinare la qualità delle acque e dell'aria nella zona portuale, incaricandosi dello smaltimento delle polveri ferrose nocive e del potenziamento delle reti fognarie e di trasporto dell'acqua potabile.

Dopo che la Corte intermedia del popolo di Wuxi aveva invitato a collaborare i governi popolari provinciale e municipale, l'udienza, avvenuta innanzi alla Corte ambientale intermedia, si risolveva in un accordo di mediazione civile. La società convenuta riconosceva di avere posto in essere dei comportamenti che avevano nuociuto all'ambiente e ai diritti dei residenti e si impegnava ad adottare ulteriori misure di prevenzione dell'inquinamento, fornendo ogni trenta giorni una relazione scritta sull'esecuzione dell'accordo, insieme a un rapporto di monitoraggio ambientale redatto dal dipartimento per la protezione dell'ambiente di Wuxi.

Il caso *Zhu e ACEF v. Jiangyin Port Container*, risonante dentro e fuori i confini della Repubblica Popolare¹⁶², funge da epitome del modello cinese di giustizia ambientale specializzata. Da un lato, questo si distingue per il ricorso a un istituto tradizionale presente nella procedura cinese, ovverosia la conciliazione in pendenza di giudizio (*susongzhong tiaojie* 诉讼中调解). Dall'altro, innesta spunti innovativi derivanti dalla centralizzazione della giurisdizione ambientale e dall'ampliamento della legittimazione ad agire. Ciò ha favorito l'integrazione fra i diritti e gli interessi dei singoli, riunitisi in forma associata e almeno teoricamente fuori dai gangli del Partito-Stato, e i

¹⁶² Del resto, la Corte Suprema del Popolo, nel primo documento ufficiale in materia di *leading case* ambientali, incluse, assieme ad altri otto casi, proprio *Zhu e ACEF v. Jiangyin Port Container* [cfr. Corte Suprema del Popolo, *Nove casi guida sperimentali concernenti le risorse ambientali* [最高法院公布的九起环境资源审判典型案例], pubblicati il 4 lug. 2014 e disponibili in cinese al sito web: <https://www.chinacourt.org/article/detail/2014/07/id/1329697.shtml> [consultato il 10 maggio 2023]; si veda pure CHINA DIALOGUE [中外对话], *Green Law in China*, Special Series, sett. 2011, p. 20, dove, oltre a commentare il caso *Zhu e ACEF v. Jiangyin Port Container*, si citano specificamente le circa quaranta corti ambientali istituite in Cina fino alla data di pubblicazione del numero.

preponderanti interessi del potere politico, in favore dell'ambiente e della crescita economica. Tale ultimo elemento ha influenzato tutto il procedimento civile cinese dal momento che proprio nel 2013 è intervenuta una revisione alla Legge sul procedimento civile e alla Legge sulla protezione ambientale che hanno conferito a tutte le organizzazioni non governative cinesi operanti da più di cinque anni la legittimazione ad agire avverso gli *inquinatori* in ragione dell'interesse pubblico¹⁶³.

Eppure, a fronte di un consistente aumento della litigiosità ambientale, con oltre 190'000 casi civili, 42'000 casi amministrativi e 26'000 casi penali registrati dalle corti di primo grado cinesi nel solo 2018¹⁶⁴, le corti ambientali cinesi, sprovviste di una base giuridica sanzionata da una regolazione nazionale, hanno anzi dovuto fronteggiare in alcuni casi un carico pendente pressoché nullo per via della scarsa uniformità del procedimento, delle difficoltà di accesso alla giustizia, di un contesto locale e provinciale frastagliato che «manca di legittimità e razionalità»¹⁶⁵ e con chiari segnali di interferenza e contrasto da parte dei rami locali del Partito comunista¹⁶⁶.

¹⁶³ Cfr. art. 55, *Legge sulla procedura civile della Repubblica Popolare Cinese*: «[I]e istituzioni legalmente designate e le organizzazioni interessate possono avviare procedimenti presso il tribunale del popolo contro atti che mettono a repentaglio l'interesse pubblico, come causare inquinamento all'ambiente o danneggiare i diritti o gli interessi legittimi dei consumatori in generale»

¹⁶⁴ Cfr. J.D. ZHANG, *A thesis on the establishment of specialized environmental and resources courts in China*, in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 354, 2019, p. 2; CHENG YU-YAO CONGWEN-REN WENHONG, *Ecological Environmental Damage Liability Rules in the Light of the Private Law Regime: Problems and Experience in China*, in B. POZZO-V. JACOMETTI (a cura di), *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Cambridge, 2021, pp. 291-330, nello stesso volume N. COGGIOLA, *Transplanting Civil Law Models in China: Compensation of Personal Damages Caused by Environmental Pollution*, pp. 331-356.

¹⁶⁵ HAN XIAOMING, *Una rassegna del fenomeno del fenomeno del "non c'è nulla da giudicare" da parte dei tribunali ambientali* [环保法庭“无案可审”现象再审视], in *Forum di studi giuridici* [法学论坛], n. 2/2019.

¹⁶⁶ YAO PEISHUO, *I tribunali ambientali in molti luoghi non hanno "alcun caso da giudicare": alcuni governi locali interferiscono nell'amministrazione della giustizia* [多地环保法庭“无案可审”: 一些地方政府干预司法], in *Quotidiano dei lavoratori* [工人日报], del 14 ottobre 2014, disponibile in cinese al sito web: <https://www.chinanews.com.cn/gn/2014/10-25/6716383.shtml> [consultato il 10 maggio 2023].

9. *Alcune considerazioni conclusive dall'India e dalla Cina:
dall'environment in courts alle environmental courts*

Alla luce dell'analisi sin qui condotta, è giunto il momento di trarre alcuni rilievi di sintesi e conclusivi. A tale riguardo, può essere utile prendere le mosse da quanto a suo tempo affermato dal *Chief Justice* della *Land and Environment Court of New South Wales*, Brian Preston: «Sempre più spesso si riconosce che una corte con competenze specifiche in materia ambientale sia nella posizione più idonea per svolgere questo ruolo nel raggiungimento di uno sviluppo ecologicamente sostenibile [...] La specializzazione [è] vista non come un fine, ma piuttosto come un mezzo per raggiungere un fine. Si prospetta che una corte specializzata possa garantire una maggiore coerenza nel processo decisionale, ridurre i ritardi (grazie alla sua comprensione delle caratteristiche delle controversie ambientali) e facilitare lo sviluppo di leggi, politiche e principi ambientali»¹⁶⁷.

Nelle pagine precedenti, si è verificato l'approccio assunto dall'India e dalla Repubblica Popolare Cinese nell'istituzione di corti e tribunali ambientali specializzati.

In entrambe le esperienze si è avuto modo di riconoscere quel tratto che emerge dalle parole di un giudice di *common law* come Preston, ovvero sia come l'istituzione dei fori ambientali sia stata teleologicamente orientata alla risoluzione delle controversie aventi a oggetto l'ambiente, il suo diritto e i diritti, personali o reali, che i fatti ambientali giuridicamente rilevanti toccano.

Le decisioni della giurisdizione ambientale specializzata hanno spesso finito per superare le parti del procedimento, influenzando gli indirizzi politici ed economici e sostituendosi al decisore politico nella determinazione dei piani, nella ridefinizione degli atti di indirizzo alla luce dei principi e degli obiettivi di sviluppo sostenibile sì come interpretati dalle corti ambientali¹⁶⁸.

¹⁶⁷ B.J. PRESTON, *Benefits of Judicial specialisation in environmental law: the Land and Environment Court of New South Wales as a Case Study*, in *Pace Environmental Law Review*, vol. 29, n. 3, 2012, pp. 398 e 403.

¹⁶⁸ Il tema delle forme e dei limiti del potere di risolvere una controversia ovvero di decidere un caso (*adjudication*) rappresenta fra i più classici e dibattuti problemi, per i quali è doveroso rimandare a L.L. FULLER-K. I. WINSTON, *The Forms and Limits of Adjudication*, in *Harvard Law Review*, vol. 92, n. 2, 1978, pp. 353-409; A.W.F. ALLISON, *Fuller's Analysis of Polycentric Disputes and the Limits of Adjudication*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 53, n. 2, 1994, pp.

Pur mantenendo le proprie peculiarità, l'obiettivo comune di accelerare la risoluzione delle cause in materia di diritti ambientali ha trovato risposte simili nelle esperienze australasiane, indiana e cinese, per quanto riguarda la composizione dei tribunali, il ricorso a meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, la speditezza, l'informalità del procedimento, l'effettività della tutela.

Quanto alle differenze rispetto al modello australasiano, dove il legislatore è stato mosso dalla volontà di «adottare uno schema di gestione ambientale esplicitamente basato sulla sostenibilità», vista come principio-guida¹⁶⁹, in India e in Cina è possibile notare come primo e peculiare tratto distintivo in entrambi i percorsi di sviluppo e formazione della giurisdizione ambientale come la necessità di istituire corti ambientali sia sorta a seguito di alcuni eventi che hanno drammaticamente deteriorato l'ambiente.

L'ordinamento indiano, tramite l'attivismo della *Supreme Court of India*, ha fornito tanto specifici rimedi alle lesioni dei diritti dei cittadini attraverso una lettura estensiva ed ecologicamente orientata del diritto alla vita, quanto un chiaro indirizzo politico a un legislatore spesso inerte e insensibile alla protezione dell'ambiente, financo prono a interessi contrari alla tutela delle risorse naturali, non senza un certo avvallo della stessa suprema magistratura.

L'approvazione dell'NGT Act e l'entrata in funzione del *National Green Tribunal* hanno segnato poi la cristallizzazione legislativa e procedurale della giustizia ambientale specializzata in India. Ciò ha marcato il passaggio da un modello di giustizia che potremmo definire di “*environment in courts*” – di ambiente nelle corti – nel quale la risoluzione delle controversie ambientali è demandata a fori ordinari sovente sprovvisti di competenze scientifiche specifiche¹⁷⁰, a un modello di *environmental courts*¹⁷¹, in cui il potere

367-383. H.M. HART-A.M. SACKS, *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*, New York, 1994.

¹⁶⁹ B.C. BIRDSONG, *Adjudicating Sustainability*, cit., p. 6, e, più avanti, ove analizza l'influenza del rapporto della Commissione Brundtland “*Our Common Future*” sulla politica della Nuova Zelanda. Il rapporto avrebbe «spronato i riformatori neozelandesi a considerare la sostenibilità come un principio guida fondamentale per i loro sforzi» [p. 10].

¹⁷⁰ Si è parlato financo di un contenzioso circa i cambiamenti climatici nelle corti (*Climate change in Courts*) in G. NAGLIERI, *Climate changes in Courts: different judicial approaches to government actions on cutting greenhouse emissions. Comparing Europe and America through selected cases*, in *DPCE Online*, n. 4/2022, pp. 1917-1930, dove l'A. compara quattro esperienze nordamericane ed europee (Stati Uniti, Canada, Norvegia e Germania) nei riguardi di diverse

giurisdizionale in materia di ambiente si fa centralizzato e specializzato e si dota costitutivamente di quelle competenze tecnico-scientifiche necessarie alla risoluzione di controversie che, secondo la dottrina cinese, trascendono la tradizionale partizione fra giurisdizione civile, amministrativa e penale¹⁷².

Al contrario, proprio il caso cinese ha avuto modalità ed esiti diametralmente diversi da quello indiano. La Repubblica Popolare Cinese non ha visto una genesi dall'alto della giurisdizione ambientale, che partiva cioè da un atto decisionale, d'impulso o di indirizzo del decisore politico ovvero di un organo giurisdizionale posto al vertice della gerarchia delle corti.

Mutuando nella tecnica giuridica quelle tipiche modalità di *trial-and-error* proprie dell'implementazione "con caratteristiche cinesi" (*Zhongguo tese* 中国特色) di politiche economiche e sociali, la Cina ha visto nascere dal basso esempi sperimentali di corti ambientali, via via riprodotti in tutto il territorio nazionale¹⁷³, senza ricevere una cristallizzazione legislativa, secondo il modello

controversie sorte attorno all'esigenza di tutelare l'ambiente in favore delle generazioni future, contrastando gli effetti più avversi del cambiamento climatico antropogenico; si veda pure B. POZZO, *Modelli notevoli e circolazione dei modelli giuridici in campo ambientale: tra imitazione e innovazione*, in U. MATTEI-A. CANDIAN-B. POZZO-A. MONTI-C. MARCHETTI (a cura di) *Un giurista di successo. Studi in onore in Antonio Gambaro*, vol. 1, Milano, 2017, pp. 335-363; B. POZZO, *Responsabilità per danni all'ambiente e ripristino dei siti inquinati: la prospettiva italiana*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, pp. 39-66; V. JACOMETTI, *Climate Change Liability: Some General Remarks in a Comparative Law Perspective*, in B. POZZO-V. JACOMETTI (a cura di), cit., pp. 385-392; nello stesso volume, C.V. GIABARDO, *Climate Change Litigation, State Responsibility and the Role of Courts in the Global Regime: Towards a "Judicial Governance" of Climate Change?*, pp. 393-406.

¹⁷¹ Non può che rimandarsi al fecondo lavoro di G. PRING-C. PRING, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, The Access Initiative, 2009. Degli stessi autori, *Specialized Environmental Courts and Tribunals at the Conference of Human Rights and the Environment*, in *Oregon Review of International Law*, vol. 11, 2009, pp. 301-329.

¹⁷² Cfr. LIN YANMEI, *Uno studio comparativo degli approcci processuali regionalizzati alla giustizia ambientale* [环境司法区域化审判方法的比较研究], in *Giornale dell'Università cinese di scienze politiche e giurisprudenza* [中国政法大学学报], n. 1/2015; WANG WEI, *Migliorare i meccanismi di protezione giuridica e far proseguire la costruzione della civiltà ecologica* [完善司法保护机制 推进生态文明建设], in *Forum popolare* [人民论坛] del 29 luglio 2019.

¹⁷³ Dall'appena centinaio di corti ambientali della prima metà del decennio scorso, il numero di corti e tribunali ambientali è cresciuto esponenzialmente, arrivando a costituire un «sistema processuale ambientale specializzato con caratteristiche cinesi» che ricomprende 2426 fori ambientali specializzati, cfr. XINHUA, *Le corti di tutto il Paese hanno istituito 2'426 agenzie o organizzazioni specializzate per i processi sulle risorse ambientali* [全国法院已设立环境资源审判专门机构或组织 2426 个], del 20 settembre 2022, accessibile in cinese al sito web:

del c.d. “tre-in-uno” (*san he yi* 三合一), ovvero della centralizzazione delle controversie altrimenti affrontate dal giudice ordinario.

In conclusione, una riflessione ci sembra doverosa: si è partiti evidenziando la «contraddizione intrinseca tra la protezione ambientale e lo sviluppo economico»¹⁷⁴. Tale contraddizione anima e informa, in Cina e in India come altrove, la natura stessa della protezione dell'ambiente, del diritto ambientale, dell'effettività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei singoli e del loro naturale intersecarsi e scontrarsi con gli interessi e gli obiettivi dei pubblici poteri e con il superiore interesse alla conservazione degli ecosistemi e delle risorse. La creazione di una giurisdizione ambientale competente e specializzata, come è avvenuto in ordinamenti come quelli indiano e cinese, potrà forse segnare la strada verso il difficile bilanciamento fra la salvaguardia della crescita e della stabilità sociale e la effettiva tutela, anche in favore delle generazioni future, dell'ecosistema e delle risorse naturali¹⁷⁵.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1744472355723429248&wfr=spider&for=pc> [consultato il 10 maggio 2023].

¹⁷⁴ SONG ZONGYU-YUAN CHEN-DAN YUAN, *Gli ostacoli alla specializzazione della giustizia ambientale in Cina e le strade da percorrere* [环境司法专门化在中国的机制障碍 与路向转换], in *Giornale dell'Università di Chongqing* (Ed. Scienze sociali) [重庆大学学报社会科学版], vol. 19, n. 6, 2013, p. 101.

¹⁷⁵ Il tema è particolarmente sentito e, come si è affermato, trascende i singoli confini nazionali. *Ex multis*, v. M-P CAMPROUX DUFFRENE, *L'accès au juge civil français en cas d'atteintes à l'environnement: une diversité d'actions pour répondre à la diversité des préjudices*, in *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, Toulouse, 2016, pp.203-224. Per i più risalenti cenni alle problematiche definitorie attorno alla nozione di ambiente affrontate dalla dottrina italiana, A. GUSTAPANE, voce *Tutela dell'ambiente (dir. Interno)*, in *Annali*, vol. 45, Milano, 1992 ; S. CIUFFOLETTI, *Verso una giurisprudenza ecologica. Il discorso giurisprudenziale sui diritti connessi alla protezione dell'ambiente*, in *Jura Gentium*, XVI, 2019, pp. 183-231; L. SERAFINELLI, *La responsabilità civile come tecnica di compensazione assiologica degli interessi climatici nell'inerzia delle politiche legislative. Un'analisi comparatistica di controversie private per pubblici interessi*, in *DPCE Online*, n. 4/2022, pp. 2197-2223, dove l'A. esamina in una prospettiva comparatistica le varie “ondate” del contenzioso climatico in materia di responsabilità civile. In particolare, si nota come «la legge sulla responsabilità civile è ben equipaggiata a strumentare giuridicamente nuovi interessi, istanze sociali e diritti. Nel corso degli anni, i sistemi di responsabilità civile si sono sviluppati come veicolo per offrire all'individuo una protezione integrale contro le avversità e per far fronte ai danni derivanti dalla vita associata nelle nostre società» [p. 2221].

ABSTRACT

Davide Clementi – *La giurisdizione ambientale specializzata in India e in Cina: prospettive di comparazione giuridica*

Il saggio esamina la genesi e lo sviluppo della giurisdizione ambientale specializzata in India e nella Repubblica Popolare Cinese, data la rilevanza economica e ambientale assunta dai due Paesi negli ultimi decenni.

Partendo dall'analisi di alcuni disastri ambientali giunti sino alla Corte suprema indiana, la quale ha altresì innovato le regole di responsabilità del proprietario per i danni cagionati attraverso i propri beni, successivamente si sofferma sui punti di arresto e di ripresa dello sviluppo del giudice ambientale specializzato in India, andando a raffrontare le proposte lì emerse col modello "australasiano" di corte ambientale.

Guardando poi alla Cina, si analizza il caso delle corti marittime, primo giudice con competenze ambientali sottratte alla giurisdizione ordinaria, e lo sviluppo "dal basso" di corti ambientali specializzate su base locale, che non hanno ancora ricevuto l'approvazione del legislatore.

Le due esperienze saranno dunque comparate, tracciando profili di criticità e di opportunità che emergono dall'istituzione di corti ambientali specializzati.

PAROLE-CHIAVE: *Giurisdizione ambientale specializzata; sviluppo sostenibile; tutela dell'ambiente; India; Cina.*

Davide Clementi – *Specialized environmental jurisdiction in India and China: Comparative Law Perspectives*

The essay examines the genesis and development of specialized environmental jurisdiction in India and in the People's Republic of China, given the economic and environmental importance assumed by the two countries in recent decades.

Starting from the analysis of some environmental disasters that have

reached the Indian Supreme Court, which has also innovated the rules of responsibility of the owner for damages caused by one's own assets, he then focuses on the stopping and resuming points of the development of the environmental judge specialized in India, going to compare the proposals that emerged there with the "Australasian" model of the environmental court.

Looking then at China, we analyze the case of the maritime courts, the first judge with environmental powers removed from ordinary jurisdiction, and the development "from below" of specialized environmental courts on a local basis, which have not yet received the approval of the legislator.

The two experiences will therefore be compared, tracing profiles of criticalities and opportunities that emerge from the establishment of specialized environmental courts.

KEYWORDS: *Specialized Environmental Jurisdiction; Sustainable Development; Environmental Protection; India; China.*