

Associazione dei giudici tedeschi, italiani e francesi

Colloquio dell'11 giugno 2021

Il giudice amministrativo, il cambiamento climatico e la transizione ecologica

A causa della sua capacità d'innovazione, il diritto ambientale è una benedizione per i giuristi, che, oltre allo sforzo, che è loro familiare, di essere rigorosi, logici e coerenti, la necessità di prevedere, anticipare e immaginare per rispondere a problemi e a sfide considerevoli.

Ancora giovane, la sua crescita è spettacolare e, in circa cinquant'anni, è passata da quasi nulla a quasi tutto, rivoluzionando i concetti, gli obiettivi da raggiungere e i mezzi per raggiungerli.

È una forza dirompente che scuote il tempo e lo spazio, poiché il villaggio è globale, preferisce i sistemi, i cicli e le reti alle classificazioni tradizionali, e allarga il cerchio dei soggetti giuridici fino a includere la natura e persino le generazioni future: alcuni giudici arrivano ad ammettere l'interesse di giovani minorenni ad agire per conto di esseri non nati. La massima degli indiani dell'Amazzonia: "Non abbiamo ereditato la terra dai nostri antenati. Lo abbiamo preso in prestito dai nostri figli" è accolta - timidamente - dalla legge.

È una legge di solidarietà e conciliazione - riconciliazione tra diritti-libertà e diritti-crediti, tra diritti individuali e collettivi, tra diritti e doveri, essendo l'uomo sia creditore che debitore.

È una legge dei viventi che permette un nuovo approccio al diritto naturale che uscirà dall'astrazione concettuale per essere intimamente legato alla vita: biodiversità, bioetica, ecosistemi...

È una legge maieutica e fecondatrice che arricchisce le altre leggi con nuovi principi e strumenti, una legge "progetto" oltre una legge "oggetto" e una legge "soggetto" dove il diritto flessibile rivela tutto il suo interesse.

Che campo d'indagine fertile per i giuristi! L'ho osservato ai suoi inizi, quando eravamo solo pochi accademici ad insegnarlo nelle facoltà di diritto dove aveva la reputazione di essere troppo specifico, in coda alle grandi discipline tradizionali: in breve tempo diventerà un leader, un ispiratore posto all'avanguardia.

Negli anni '80, è stato creato in Francia un Ministero dell'Ambiente, che è rimasto un piccolo David di fronte ai giganti Golia dell'economia e dello sviluppo. Ma le lotte erano cominciate e si svolgevano nei tribunali grazie alle azioni condotte da associazioni dinamiche, grazie alla determinazione di certi giudici (quello che presiedeva il tribunale di Nizza era stato qualificato Ayatollah da coloro i quali avevano cementificato la Costa Azzurra) e grazie anche, modestamente, agli articoli e ai libri che cominciavano, ancora rari, ad essere pubblicati e che incoraggiavano il lavoro dei giudici. Sempre cauto e saggio, il Conseil d'Etat francese è rimasto un po' indietro.

Poi tutto si è accelerato e il cambio di secolo ha visto l'irruzione delle questioni ambientali, o ecologiche, sempre più legate alle grandi paure sanitarie che hanno mobilitato la società civile e, più che mai, si è chiesto al diritto di svolgere il suo ruolo protettivo.

Il diritto ambientale deve molto ai giudici, inizialmente al giudice penale e amministrativo, poi al giudice civile, man mano che il diritto diventava privatizzato. Le cause ambientali hanno continuato a progredire e negli ultimi anni abbiamo assistito a una sorta di boom della giurisprudenza che, di fronte a casi di grande portata, non esita più a ricordare ai poteri pubblici i loro doveri.

Negli ultimi quattro mesi, abbiamo assistito a una sentenza del tribunale amministrativo di Parigi che, a febbraio, ha messo in discussione la responsabilità dello Stato per inadempienza in un processo sul clima, il "caso del secolo". Il Consiglio di Stato lo confermerà senza dubbio e ha già scosso fortemente il governo con ingiunzioni e una minaccia di multa faraonica. Poi, a marzo, una decisione del Consiglio costituzionale sulle carte di diffusione e l'assenza di consultazione: si apre un dibattito per sapere se la qualità dei rifiuti e il suo regime di responsabilità possono essere attribuiti ai residui di pesticidi. Ad aprile, una sentenza del Consiglio di Stato ci ha ricordato l'importanza della valutazione ambientale e, a maggio, una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito l'uso dei neonicotinoidi. Il fermento non è minore in altri paesi e il carattere "universale" della giustizia climatica, sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale di Karlsruhe qualche settimana fa, è un punto culminante del vostro incontro.

Si tratta della "transizione ecologica". La transizione implica che dobbiamo "dare tempo al tempo" per raggiungere l'equilibrio desiderato, ma questa reazione, che vi è familiare, dovrete spesso dimenticarla per affrontare l'emergenza. La questione del clima è una rivelazione in questo senso: non sono più ammesse le irresolutezze dei politici e le loro buone scuse, non si accettano più, in nome della complessità, ritardi divenuti irragionevoli. Nell'"affare del secolo" in Francia, il Consiglio di Stato mostra pazienza dando al governo il tempo di riflettere e infine di agire, ma i termini sono brevi: 3 mesi. È urgente agire.

E questa urgenza si applicherà anche alla competenza. Su tali questioni tecniche, l'assistenza di esperti è indispensabile per il giudice, permettendogli di tenersi al passo con "lo stato delle conoscenze scientifiche del momento, che si evolvono rapidamente". Purtroppo non esiste ancora un vero statuto dell'esperto che ne garantisca la competenza e l'indipendenza, e si può osservare che in Francia il ricorso ai centri di ricerca universitari, più competenti e meno costosi delle società di consulenza private, non è sufficientemente sviluppato dai responsabili politici e amministrativi.

La transizione ecologica sta portando i giudici a modificare e rinnovare strumenti giuridici collaudati. È il caso, per quanto riguarda l'ammissibilità delle istanze, del riconoscimento esteso dell'interesse ad agire alle azioni di gruppo e, come si è detto, ai giovani minori. Possiamo allora rimpiangere le riforme che hanno limitato l'accesso al tribunale delle associazioni, sospettate di bloccare progetti d'interesse generale, una restrizione da cui le associazioni approvate sfuggono fortunatamente. I giudici dovranno anche aprire l'aula agli interessi pubblici atipici, dare piena portata agli obiettivi del "diritto flessibile", perseguire la notevole evoluzione del diritto della responsabilità dandogli una dimensione preventiva, rendendo più flessibile il nesso causale, punendo maggiormente l'omissione colposa e cercando di identificare e compensare questo "puro pregiudizio ecologico" appena riconosciuto. Il giudice aveva preceduto il legislatore, cosa che non ha smesso di fare negli ultimi anni per rendere efficaci le sue decisioni e per evitare che il fatto compiuto prevalga sull'autorità del giudicato. L'evoluzione del contenzioso è notevole e rapida: procedimento sommario, modulazione, ingiunzione.

Il ruolo dei giudici nella transizione ecologica è stato e rimane importante, e dato che ora devono trattare controversie con una notevole posta in gioco economica e finanziaria, non possono non suscitare il malcontento degli ambienti economici, che non esiteranno a evocare lo spettro del "governo dei giudici". La migliore garanzia contro queste accuse è quella offerta dal "dialogo dei giudici", un dialogo a 5 per le Alte Giurisdizioni europee, un dialogo sempre cortese, a volte conflittuale, ognuno dei quali è supremo ma non sovrano. Bisogna ora andare oltre, facendo appello al diritto comparato, facendo un inventario del meglio delle leggi dei vari paesi e cercando l'uniformità. Questo è quello che succede nelle riunioni come questa.