



# Diritti delle eco-vittime, democrazia deliberativa e giustizia riparativa:

## SEVeso WHITE PAPER

Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU

Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca

Italiadomani  
NATO NAZIONALE  
DIFESA E RICERCA

**Prin Project**

***Support Eco-Victims:  
strategies and tools for  
supporting rights and  
compensation of  
environmental harm's  
victims.***

*Finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU,  
Missione 4 Componente 1 CUP J53D23011630006*

di:

**Alessandro Sbarro  
e Giampiero Lupo**



**SEV.ESO**



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



Institute of  
Applied Sciences  
and  
Intelligent Systems  
**Science App**



UNIVERSITÀ  
DI TORINO

CNR - IFC Istituto  
di Fisiologia Clinica



## Acronimi dei partner e componenti gruppo di ricerca

ALMA MATER STUDIORUM UNIVERSITA' DI BOLOGNA	<b>UNIBO</b>
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	<b>CNR</b>
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TORINO	<b>UNITO</b>

Team		ORCID (se disponibile)
<b>UNIBO</b>	Sette Raffaella	<a href="https://orcid.org/0000-0003-0806-8862">https://orcid.org/0000-0003-0806-8862</a>
<b>UNIBO</b>	Tuzza Simone	<a href="https://orcid.org/0000-0002-0321-0914">https://orcid.org/0000-0002-0321-0914</a>
<b>CNR-ISASI</b>	Lupo Giampiero	<a href="https://orcid.org/0000-0003-3614-1967">https://orcid.org/0000-0003-3614-1967</a>
<b>CNR-ISASI</b>	Sbarro Alessandro	<a href="https://orcid.org/0009-0006-4796-1513">https://orcid.org/0009-0006-4796-1513</a>
<b>CNR-IFC</b>	Cori Liliana	<a href="https://orcid.org/0000-0002-3070-2535">https://orcid.org/0000-0002-3070-2535</a>
<b>CNR-IFC</b>	Bianchi Fabrizio	<a href="https://orcid.org/0000-0002-3459-9301">https://orcid.org/0000-0002-3459-9301</a>
<b>CNR-IFC</b>	Cavigli Chiara	<a href="https://orcid.org/0009-0005-2643-2121">https://orcid.org/0009-0005-2643-2121</a>
<b>CNR-IGSG</b>	Carnevali Davide	<a href="https://orcid.org/0000-0002-7929-275X">https://orcid.org/0000-0002-7929-275X</a>
<b>CNR-IGSG</b>	Velicogna Marco	<a href="https://orcid.org/0000-0002-7526-9632">https://orcid.org/0000-0002-7526-9632</a>
<b>CNR-ISGI</b>	Andreone Gemma	<a href="https://orcid.org/0000-0002-3307-8512">https://orcid.org/0000-0002-3307-8512</a>
<b>CNR-ISGI</b>	Marzano Marianna	
<b>UNITO</b>	Ravazzi Stefania	<a href="https://orcid.org/0000-0002-6655-1839">https://orcid.org/0000-0002-6655-1839</a>

Questo *White Paper* è frutto del lavoro comune degli autori.

Se però è necessario individuare i singoli apporti per fini accademici, ad Alessandro Sbarro si deve l'ideazione e la redazione del testo; a Giampiero Lupo la supervisione scientifica e la revisione finale.

This work is licensed under Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>  
DOI: <https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/8780>

# **Diritti delle eco-vittime, democrazia deliberativa e giustizia riparativa: alcune raccomandazioni**

<b>1. Principi ambientali e quadro normativo .....</b>	<b>4</b>
1.1 Principi ambientali.....	4
1.2 Normativa internazionale e comunitaria .....	4
1.3 Diritto all'Informazione Ambientale .....	6
<b>Raccomandazione .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Diritti delle eco-vittime .....</b>	<b>9</b>
2.1 Definizione e categorie di eco-vittime .....	9
2.2 Tutela della salute e risarcimento del danno ambientale .....	10
2.3 Servizi di supporto e assistenza alle eco-vittime .....	12
<b>Raccomandazione .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Accesso alla Giustizia Ambientale.....</b>	<b>15</b>
3.1 Quadro normativo internazionale, europeo e nazionale.....	15
3.2 Garanzie processuali e barriere all'accesso .....	16
3.3 Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.....	17
<b>Raccomandazione .....</b>	<b>19</b>
<b>4. Giustizia Riparativa e democrazia deliberativa .....</b>	<b>21</b>
4.1 Principi della Giustizia Riparativa Ambientale .....	21
4.2 Democrazia Deliberativa nei processi ambientali.....	22
4.3 Casi Studio: i Dialoghi in circolo .....	23
<b>Raccomandazione .....</b>	<b>25</b>
<b>5. Integrazione dei servizi e governance multilivello.....</b>	<b>26</b>
5.1 Servizi integrati per le eco-vittime: il modello dello sportello unico .....	26
5.2 Direttive di riforma.....	27
5.3 Governance multilivello e partecipazione civica.....	28
<b>Raccomandazioni finali.....</b>	<b>31</b>
<b>Quadro riassuntivo dei contenuti e delle raccomandazioni .....</b>	<b>34</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>37</b>

# 1. Principi ambientali e quadro normativo

## 1.1 Principi ambientali

I principi fondamentali per la tutela dell'ambiente trovano la loro genesi nelle dichiarazioni internazionali e si sono progressivamente consolidati nel diritto europeo e nazionale. Il principio dello sviluppo sostenibile, emerso dalla Dichiarazione di Stoccolma sull'Ambiente Umano (1972) e rafforzato dalla Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo (1992), costituisce il fondamento etico e giuridico della governance ambientale contemporanea.

La Dichiarazione di Rio, nel suo Principio 10, stabilisce che “ogni individuo deve avere accesso alle informazioni che riguardano l'ambiente in possesso dalle autorità pubbliche”, ponendo le basi per un modello di democrazia ambientale partecipativa. Questo principio è stato successivamente integrato nella Convenzione di Aarhus, rappresentando un'evoluzione significativa nel riconoscimento dei diritti procedurali ambientali.

A livello europeo, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sancisce all'articolo 191 i principi cardine della politica ambientale dell'UE: il principio di precauzione, che impone l'adozione di misure preventive anche in assenza di certezza scientifica assoluta sui rischi; il principio dell'azione preventiva, che privilegia interventi ex ante rispetto alla riparazione ex post del danno; il principio di correzione alla fonte del danno ambientale; e il principio “chi inquina paga”, che attribuisce la responsabilità economica del danno al suo causatore.

In Italia, la Costituzione repubblicana, attraverso la riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001), ha introdotto all'articolo 117 la tutela dell'ambiente tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, elevando la protezione ambientale a valore costituzionale primario. Questa evoluzione è stata ulteriormente rafforzata dalla riforma costituzionale del 2022 (legge costituzionale n. 1/2022), che ha integrato nell'articolo 9 della Costituzione la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, “anche nell’interesse delle future generazioni”, introducendo esplicitamente il principio di equità intergenerazionale nel testo costituzionale.

## 1.2 Normativa internazionale e comunitaria

Il quadro normativo internazionale e comunitario in materia ambientale si fonda su un corpus di convenzioni e direttive che hanno progressivamente definito i diritti procedurali ambientali e gli obblighi degli Stati membri.

### *La Convenzione di Aarhus*

La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta nel 1998 ad Aarhus (Danimarca) sotto l'egida dell'UNECE (Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite) ed entrata in vigore nel 2001, rappresenta il principale strumento internazionale giuridicamente vincolante di attuazione del concetto di democrazia ambientale.

La Convenzione articola la sua struttura su tre pilastri fondamentali, come evidenziato nell'articolo 1: "Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale".

Il primo pilastro, relativo all'accesso alle informazioni ambientali, impone alle autorità pubbliche di fornire informazioni entro un mese dall'istanza di accesso, estendibile a due mesi per richieste complesse. Le autorità possono rifiutare l'accesso solo per motivi tassativamente previsti, quali la sicurezza nazionale, la protezione di dati personali o il segreto commerciale.

Il secondo pilastro riguarda la partecipazione del pubblico ai processi decisionali relativi a politiche che possano influire sulle condizioni ambientali. La Convenzione richiede che la partecipazione avvenga nelle fasi iniziali del processo decisionale, quando tutte le opzioni sono ancora aperte, e che il pubblico disponga di tempi adeguati per formulare osservazioni. Le decisioni finali devono tenere in debita considerazione i risultati della partecipazione pubblica.

Il terzo pilastro garantisce l'accesso alla giustizia, stabilendo all'articolo 9 che ciascuna Parte deve assicurare che chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni non sia stata adeguatamente considerata possa ricorrere a un organo giurisdizionale o altro organo indipendente e imparziale.

#### *L'attuazione nell'Unione Europea*

L'Unione Europea ha dato attuazione alla Convenzione di Aarhus attraverso una serie di atti normativi. La Decisione 2005/370/CE del Consiglio del 17 febbraio 2005 ha ratificato la Convenzione a nome della Comunità europea. Il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 ha applicato le disposizioni della Convenzione alle istituzioni e agli organi comunitari stessi, stabilendo procedure per l'accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni UE e per la revisione interna di atti amministrativi in materia ambientale.

La Direttiva 2003/4/CE ha armonizzato le normative nazionali in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale, imponendo agli Stati membri l'obbligo di rendere disponibili le informazioni ambientali su richiesta e di diffondere attivamente determinate categorie di informazioni. Nel 2017, la Commissione europea ha adottato un documento guida sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, chiarificando le modalità con cui individui e associazioni possono contestare presso le corti nazionali decisioni, atti e omissioni delle autorità pubbliche relative a leggi ambientali dell'UE<sup>1</sup>.

#### *La Direttiva Seveso*

Il disastro di Seveso del 10 luglio 1976, quando un'esplosione presso lo stabilimento chimico ICMESA causò il rilascio di 2,3,7,8-tetraclorodibenzo-p-diossina (TCDD) su un'area di circa 249 ettari, esponendo circa 5.900 residenti a livelli altissimi di diossina (Bertazzi et al., 1998), costituì un punto di svolta nella regolamentazione europea della sicurezza industriale.

---

<sup>1</sup> Il documento è liberamente consultabile al seguente indirizzo:  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0818\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0818(02))

In risposta a questa catastrofe ambientale, la Comunità Europea adottò nel 1982 la Direttiva 82/501/CEE, nota come “Direttiva Seveso”, che impose regolamenti industriali molto più stringenti per la prevenzione di incidenti rilevanti. Gli studi epidemiologici condotti sui residenti di Seveso hanno documentato effetti a lungo termine sulla salute, includendo 193 casi di cloracne, aumenti dell’incidenza di tumori (linfatici, ematologici, mammari e polmonari), effetti sul sistema endocrino, cardiovascolare e riproduttivo, con evidenze di ridotta conta spermatica nei figli maschi di donne esposte durante la gravidanza (Mocarelli et al., 2008; Eskenazi et al., 2018).

La Direttiva è stata successivamente aggiornata nel 1996 (Direttiva Seveso II - 96/82/CE), nel 2008 e nel 2012, giungendo all’attuale formulazione della Direttiva 2012/18/UE (Seveso III), che impone agli Stati membri di garantire che gli operatori di stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità significative adottino tutte le misure necessarie per prevenire incidenti rilevanti e limitarne le conseguenze per la salute umana e l’ambiente.

### **1.3 Diritto all’Informazione Ambientale**

Il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell’ambiente rappresenta un elemento fondamentale della democrazia ambientale, costituendo il presupposto indispensabile per l’esercizio effettivo della partecipazione pubblica e dell’accesso alla giustizia.

A livello costituzionale, il diritto all’informazione ambientale trova fondamento nei principi di trasparenza e partecipazione sanciti dalla Costituzione italiana. L’articolo 2 Cost. riconosce i diritti inviolabili dell’uomo, tra cui il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto a vivere in un ambiente salubre, mentre l’articolo 3 Cost. impone l’obbligo di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Questi principi, letti in combinato disposto con l’articolo 9 Cost. (tutela dell’ambiente) e l’articolo 117 Cost. (competenza legislativa in materia ambientale), configurano un quadro costituzionale che riconosce l’accesso alle informazioni ambientali come diritto strumentale all’effettiva tutela della salute e dell’ambiente.

L’Italia ha dato attuazione alla Convenzione di Aarhus con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e al primo pilastro della Convenzione con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che ha recepito la Direttiva 2003/4/CE sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale. Il d.lgs. 195/2005 definisce “informazione ambientale” qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente: lo stato degli elementi dell’ambiente (aria, atmosfera, acqua, suolo, territorio, paesaggio, siti naturali, zone costiere e marine, biodiversità); fattori quali sostanze, energia, rumore, radiazioni o rifiuti che incidono sugli elementi dell’ambiente; misure amministrative, politiche, legislazioni, piani e programmi ambientali; relazioni costi-benefici ed analisi economiche utilizzate nei processi decisionali ambientali; e lo stato della salute e della sicurezza umana in relazione agli elementi ambientali.

Il Codice dell’Ambiente (d.lgs. 152/2006), al Titolo I, Parte Prima, disciplina ulteriormente il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali. L’articolo 3-sexies stabilisce il principio di informazione e partecipazione, mentre gli articoli 7 e seguenti regolamentano le modalità di accesso alle informazioni e di partecipazione ai procedimenti in materia ambientale.

La giurisprudenza amministrativa italiana ha poi progressivamente ampliato la portata del diritto all’informazione ambientale, riconoscendo che esso ha natura di diritto soggettivo e non richiede la dimostrazione di un interesse qualificato da parte del richiedente. Il Consiglio di Stato, in particolare,

ha affermato che il diritto di accesso alle informazioni ambientali si caratterizza come diritto al controllo sociale diffuso dello stato dell'ambiente, tant'è che l'accesso non è subordinato dall'onere di allegare, diversamente dalla disciplina generale, lo specifico interesse sotteso alla presentazione dell'istanza d'accesso (Cons. St., Sez. Vi, 21 aprile 2016, n. 2724). Condizione necessaria e sufficiente per l'accesso all'informazione ambientale è dunque la sussistenza di un effettivo interesse alla tutela dell'ambiente (Cons. St., Sez. III, 5 ottobre 2015 n. 4636).

Tuttavia, nella pratica, l'effettività del diritto all'informazione ambientale incontra ancora significativi ostacoli. Uno studio comparativo europeo ha evidenziato che in molti Stati membri, inclusa l'Italia, permangono ritardi nella risposta alle richieste di accesso, interpretazioni restrittive delle eccezioni al diritto di accesso, e carenze nella diffusione attiva delle informazioni ambientali (European Environment Agency, 2016). La digitalizzazione delle informazioni e la creazione di piattaforme online accessibili rappresentano strumenti cruciali per superare questi limiti e garantire un accesso effettivo e tempestivo alle informazioni ambientali.

## Raccomandazione

In Italia il diritto all'informazione ambientale è disciplinato dal D.Lgs. 195/2005 (recepimento della Convenzione di Aarhus), dal D.Lgs. 33/2013 (c.d. FOIA italiano) e dalla Legge 241/1990. Con Legge n. 132/2016, è stato inoltre istituito il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) che raccoglie e gestisce dati ambientali a livello nazionale e regionale.

In questo quadro normativo, l'amministrazione italiana opera prevalentemente con un modello di accesso reattivo, condividendo cioè dati e informazioni su richiesta, piuttosto che proattivo. La principale criticità risiede nella **frammentazione normativa e procedurale**: la disciplina speciale del D.Lgs. 195/2005 presenta significative differenze rispetto al FOIA e alla Legge 241/1990, generando incertezza per i cittadini sull'individuazione delle regole applicabili. Sussistono dubbi concreti sulla rilevanza ambientale di documenti tecnici complessi, quali le relazioni delle consulenze tecniche d'ufficio (CTU). I dati pubblicati dal SNPA risultano spesso in formati statici (PDF) che impediscono l'analisi e l'interoperabilità. Manca un sistema di notifica automatica alle comunità esposte e non vi sono sanzioni efficaci per violazioni del diritto all'informazione. Ciò si traduce anche in una barriera all'accesso alla giustizia, poiché sorgono impedimenti nella raccolta delle informazioni necessarie a rendere edotti i cittadini sulle reali possibilità di ricorso. Si assiste inoltre ad un'asimmetria informativa, in ragione della molitudine di informazioni generalmente detenute dalle imprese che svolgono attività produttiva ad impatto ambientale, mentre i cittadini dispongono spesso di informazioni frammentarie. Ne deriva, in ultima analisi, un ulteriore ostacolo alla partecipazione democratica intorno alle questioni ambientali che interessano direttamente i cittadini.

Si raccomanda dunque l'istituzione di un **Sistema Unificato di Open Data Ambientali (SNODA)**, una piattaforma digitale centralizzata nella quale tutte le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a pubblicare proattivamente i dati ambientali rilevanti in formato Open Data, secondo il c.d. "Modello a cinque stelle".

Trattasi di un modello-standard per valutazione della qualità degli Open Data e della loro reale riutilizzabilità. Il modello è detto "a cinque stelle" perché si articola in cinque livelli progressivi di integrazione tra i dati. Il **primo livello** richiede semplicemente che i dati siano online e accompagnati

da una licenza aperta, anche se pubblicati in formati poco trattabili come PDF o immagini: ciò garantisce trasparenza e diritto all'informazione, ma permette un riuso ancora limitato. Il **secondo livello** prevede che i dati siano distribuiti in formati già adatti al riuso, come i file Excel: questo consente ad attivisti, tecnici e legali di analizzarli senza doverli ricopiare o ricostruire. Con il **terzo livello**, i dati devono essere forniti in formati aperti e non proprietari (ad esempio CSV o JSON) rendendo possibile lavorare con strumenti liberi e riducendo la dipendenza da software specifici. Il **quarto livello** introduce la pubblicazione come **Linked Data**: ogni entità rilevante (come un impianto o un punto di monitoraggio) ottiene un identificatore stabile sul web, facilitando i riferimenti incrociati nelle analisi ambientali e nei documenti legali. Infine, il **quinto livello** prevede che i dataset siano collegati tra loro, così da integrare informazioni di contesto: ad esempio, mettere in relazione dati di qualità dell'aria con dati sanitari territoriali. Questo livello abilita analisi complesse e interdisciplinari, spesso decisive per dimostrare nessi causali o ricostruire scenari in procedimenti giudiziari.

Raccomandare il modello a cinque stelle significa, quindi, incoraggiare la Pubblica Amministrazione a non fermarsi alla pubblicazione formale dei dati, ma a renderli realmente fruibili, interoperabili e integrabili. Solo così diventa possibile esercitare pienamente il diritto di accesso e costruire solide basi per un accesso agevole e consapevole alla giustizia ambientale. Si potrebbero ad esempio inserire dati relativi ai monitoraggi continui in tempo reale delle emissioni e dei rilasci di sostanze pericolose (sul modello dell'*European Pollutant Release and Transfer Register*); oppure relazioni tecniche, valutazioni di impatto ambientale e documentazione delle CTU in formato accessibile e analizzabile. Sulla base dei dati inseriti, si potrebbe anche implementare un sistema di notifica automatica e proattiva alle comunità esposte ai rischi ambientali. Al fine di rendere i dati ancor più comprensibili e comunicabili alla cittadinanza, la Pubblica Amministrazione potrebbe infine pubblicare, nelle pertinenti sezioni del proprio sito istituzionale, schede illustrate sul significato dei dati e sui relativi risultati.

Un **Sistema Nazionale di Open Data Ambientali (SNODA)** ispirato a questo modello garantirebbe che i dati ambientali non siano solo pubblicati, ma anche utilizzabili, interoperabili e integrabili tra diverse Amministrazioni, requisito fondamentale nelle analisi tecnico-legali del contenzioso ambientale. D'altra parte, sul piano squisitamente normativo, dovrebbero essere introdotte sanzioni efficaci e dissuasive nei confronti di soggetti ed enti che non condividono i dati richiesti o comunque ostacolano l'accesso alle informazioni ambientali. A favore dei funzionari pubblici incaricati delle mansioni di condivisione e aggiornamento dei dati dovrebbero esser predisposti percorsi di formazione obbligatoria sul diritto di accesso ambientale, previsto dalla Convenzione di Aarhus.

Queste soluzioni consentono di superare l'approccio reattivo, trasformando la trasparenza da principio teorico a strumento operativo che elimina l'asimmetria informativa e costituisce il prerequisito per un accesso più agevole e consapevole alle informazioni ambientali e, in ultima analisi, alla giustizia.

## 2. Diritti delle eco-vittime

### 2.1 Definizione e categorie di eco-vittime

In senso ampio, possiamo definire le **eco-vittime** o **vittime ambientali** come “coloro che appartengono alle generazioni passate, presenti o future e che sono stati danneggiati come conseguenza di un cambiamento dell’ambiente chimico, fisico, microbiologico o psicosociale, causato da un’azione o un’omissione umana deliberata o sconsiderata, individuale o collettiva” (Williams, 1996).

Come più di recente evidenziato, il concetto di “eco-vittime” o “vittime ambientali” identifica quei soggetti che subiscono danni alla salute, perdite economiche, impatti sociali e culturali, o minacce alla loro sicurezza causati da inquinamento ambientale, degrado degli ecosistemi, o disastri ambientali di origine antropica. In particolare, l’inquinamento ambientale genera una serie di conseguenze negative per le eco-vittime, articolate su quattro piani principali (Hall, 2013): **impatti sulla salute**, a causa di esposizioni acute a sostanze tossiche, o di esposizioni croniche a inquinanti atmosferici, idrici o del suolo, le quali provocano malattie respiratorie, cardiovascolari, oncologiche, effetti endocrini, riproduttivi e neurologici; **impatti economici**, derivanti dalle perdite di reddito dovute a malattie o decessi, svalutazione immobiliare nelle aree contaminate, danni all’agricoltura e alla pesca, perdita di attività commerciali e turistiche; **impatti sociali e culturali**, come la disgregazione delle comunità, la stigmatizzazione sociale, la perdita di identità culturale, lo stress psicologico e i traumi collettivi; **impatti sulla sicurezza**, a causa dell’insicurezza abitativa dovuta a evacuazioni, l’insicurezza alimentare per contaminazione delle risorse e l’insicurezza idrica per l’inquinamento delle fonti di approvvigionamento.

Una caratteristica distintiva della vittimizzazione ambientale è la sua natura sistematica e diffusa. A differenza dei reati tradizionali, i danni ambientali colpiscono frequentemente intere comunità in modo indiscriminato, rendendo problematica la stessa identificazione delle vittime. La distribuzione degli impatti ambientali è inoltre profondamente diseguale. La ricerca in materia di giustizia ambientale ha in effetti documentato che le comunità più vulnerabili dal punto di vista socio-economico, le minoranze etniche e le popolazioni con minor potere politico sopportano un carico sproporzionato di esposizioni ambientali dannose (Bullard, 2008; Schlosberg, 2007). Questa iniquità si manifesta sia nella localizzazione di impianti inquinanti in prossimità di quartieri svantaggiati, sia nella minore capacità di queste comunità di accedere a cure mediche adeguate, assistenza legale, e risarcimenti.

Con specifico riferimento alla situazione tarantina, si è discusso se si possa parlare di “razzismo ambientale”. Tuttavia, l’espressione è nata per indicare soprattutto la diseguale distribuzione dei rischi e dei benefici ambientali a discapito delle popolazioni di colore<sup>2</sup>. Sarebbe allora più appropriato, secondo alcuni studiosi, utilizzare l’espressione “ingiustizia ambientale”, concetto che

<sup>2</sup> La definizione si deve a Benjamin Chavis, che intese il razzismo ambientale la discriminazione raziale nella definizione delle politiche ambientali [...] nel rispetto dei regolamenti e delle leggi [...] nell’individuazione sistematica delle comunità di colore per l’ubicazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti tossici e delle industrie inquinanti [...] nel dare via libera ufficiale a veleni e sostanze inquinanti potenzialmente mortali per le comunità di colore” (Rosignoli 2020, 49; trad. it. dell’Autore).

include tutte le categorie sociali svantaggiate (e non soltanto le persone di colore) danneggiate dalla diseguale distribuzione dei rischi ambientali (Rosignoli 2025).

In effetti, a Taranto, la persistenza di conflitti ambientali e la presenza di una comunità vulnerabile che soffre le conseguenze delle disuguaglianze ambientali sono fattori che coesistono nella medesima “zona di sacrificio”, intesa quale “area geografica che presenta danni ambientali permanenti, dovuti a un uso del suolo indesiderato e non sostenibile. Queste zone si trovano più comunemente presso comunità a basso reddito o costituite da minoranze (ritenute più o meno consapevolmente comunità sacrificabili), alle quali non viene data nessuna scelta in quanto escluse dai processi decisionali” (Rosignoli 2020).

In questa zona di sacrificio vive la frangia più svantaggiata della società tarantina, maggiormente esposta all'inquinamento prodotto dallo stabilimento siderurgico e da maggiori rischi per la salute (Bisceglia et al. 2020; Pasetto, Marsili 2023).

## 2.2 Tutela della salute e risarcimento del danno ambientale

Così definito il concetto di “vittime ambientali”, sul piano squisitamente giuridico l’ordinamento italiano riconosce la necessità di una tutela dell’ambiente e intende, quindi, garantire la salute delle eco-vittime e il loro diritto ad un risarcimento per il danno ambientale sofferto. La disciplina, che si articola su diversi livelli, presenta però alcuni limiti che di fatto inficiano l’effettività delle tutele approntate.

### *Garanzie costituzionali e diritto alla salute*

La Costituzione italiana riconosce all’articolo 32 la salute come “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”. La giurisprudenza costituzionale ha poi progressivamente ampliato la portata di questo diritto, riconoscendo il nesso inscindibile tra salute e ambiente.

Originariamente, l’ambiente non era espressamente riconosciuto quale bene costituzionale: anzi, si deve ritenere che il diritto ad un ambiente salubre esulasse dalla sensibilità dei Costituenti i quali, nell’immediato secondo dopo-guerra, avvertivano come maggiormente cogenti altre necessità, come quella di strutturare una cornice di valori democratici e repubblicani per l’avvenire. Tuttavia, la Corte costituzionale, con due sentenze del 1987 (la n. 210<sup>3</sup> e la n. 641<sup>4</sup>), ha riconosciuto l’ambiente come un bene giuridico unitario, qualificandolo come «valore primario e assoluto»<sup>5</sup> la cui «protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un

<sup>3</sup> Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210 la quale afferma che: «Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell’ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. [...] Ne deriva la repressione del danno ambientale, cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione».

<sup>4</sup> Corte Cost, 30 dicembre 1987, n. 641 la quale ribadisce la concezione unitaria dell’ambiente: «L’ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l’ordinamento prende in considerazione».

<sup>5</sup> Sempre Corte cost., n. 641/1987, cit.

*habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; [una protezione] imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 cost.)»<sup>6</sup>

Il termine ambiente comparirà per la prima volta nella Costituzione a seguito della riforma del Titolo V<sup>7</sup>. In particolare, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) cost., la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e ambientali» è affidata alla competenza esclusiva dello Stato mentre, ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost., la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» nonché «il governo del territorio» sono affidate alla competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Da ultimo, con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, il legislatore ha espressamente riconosciuto il valore fondamentale del bene ambiente, ora esplicitato tra i beni costituzionalmente protetti. In particolare, è stato aggiunto un terzo comma all'art. 9 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica “Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”. È anche stato contestualmente modificato l'art. 41 Cost. che ora impone che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno anche alla salute e all'ambiente, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

#### *Il Codice dell'Ambiente e il danno ambientale*

Nell'ambito delle fonti normative di rango primario, la materia ambientale è disciplinata in maniera organica dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche conosciuto come “Codice dell'Ambiente”. Nella Parte Sesta, il Codice disciplina in particolare il danno ambientale, definendolo come “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima” (art. 300). Sulla base di questa definizione, è possibile distinguere tra **danno ambientale in senso stretto** che riguarda, cioè, le risorse naturali protette (specie e habitat protetti, acque, terreno: art 300 cod. amb.) e il **danno alla salute e ai beni privati**, soggetto alla disciplina della responsabilità civile ordinaria (art. 2043 ss. c.c.), per il ristoro del quale è possibile proporre l'azione civile anche in sede penale (art. 311 cod. amb.).

La disciplina del danno ambientale è dunque finalizzata principalmente alla riparazione delle risorse naturali danneggiate, ma non prevede specifici meccanismi diretti di risarcimento per i danni alla salute o ai beni economici dei cittadini (Postiglione, 2007). Le vittime ambientali devono così ricorrere agli strumenti di diritto civile e penale per ottenere ristoro.

#### *Richieste di risarcimento e difficoltà giudiziali*

La responsabilità civile per danni causati da inquinamento ambientale può esser qualificata come responsabilità extracontrattuale, vale a dire come una forma di responsabilità che deriva da un danno ingiustamente sofferto dalle vittime ambientali, loro cagionato con dolo o anche colpa (art. 2043 c.c.). Ai fini del risarcimento dei danni patiti, i danneggiati devono tuttavia dare prova della sussistenza del danno, del nesso di causalità tra condotta e danno, e dell'elemento soggettivo (dolo o colpa).

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Con l. costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 recante “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

La prova del nesso causale costituisce la barriera più significativa per le vittime ambientali. In effetti, nei casi di esposizione a sostanze tossiche, il danno alla salute può anche manifestarsi dopo molti anni (c.d. periodo di latenza), rendendo difficile dimostrare la connessione causale tra l'esposizione alle sostanze tossiche e l'insorgere della malattia. Un ulteriore ostacolo è poi rappresentato dai costi del contenzioso: le azioni civili per danno ambientale richiedono infatti perizie tecniche onerose, consulenze specializzate e, in ogni caso, tempi processuali certo non ridotti.

Come anticipato, le vittime di presunti reati ambientali possono anche costituirsi parte civile nel processo penale, per tentare di ottenere in questa sede il risarcimento dei danni subiti. L'accesso alla giustizia penale presenta, tuttavia, difficoltà analoghe a quelle del contenzioso civile, se non addirittura più accentuate: ferma la necessità di provare il nesso causale tra condotta inquinante e l'insorgere del danno ambientale, lo *standard* di accertamento nel processo penale è decisamente più rigoroso. Lo stesso dicasi in merito all'accertamento del dolo o della colpa in capo agli imputati, elementi che occorre comunque provare perché questi siano identificati come responsabili.

Non va poi trascurato un dato essenziale: i reati ambientali provocano danni ad una indefinita molitudine di persone e ledono una molteplicità di interessi, anche di rilevanza costituzionale. La possibilità per ognuno dei titolari di questi interessi di costituirsi parte civile nel relativo processo penale inevitabilmente si traduce in un allungamento dei tempi della giustizia. Basti pensare che nel processo "Ambiente svenduto", per i presunti danni ambientali cagionati dall'ILVA, sono state presentate circa 1.200 istanze di costituzione di parte civile (anche se, a seguito dello spostamento del processo a Potenza, le istanze presentate si sono ridotte a meno di 300)<sup>8</sup>.

### **2.3 Servizi di supporto e assistenza alle eco-vittime**

La molteplicità degli interessi danneggiati dai reati ambientali richiede, evidentemente, un'assistenza alle eco-vittime integrata e multidisciplinare, che cioè affronti simultaneamente i bisogni sanitari, legali, psicologici e socio-economici.

Sono anzitutto necessari *screening* sanitari sistematici, monitoraggio a lungo termine, accesso prioritario a cure specialistiche, e supporto psicologico. L'esperienza del disastro di Seveso ha evidenziato l'importanza cruciale dell'istituzione immediata di un sistema di sorveglianza sanitaria: dopo l'incidente del 1976, fu rapidamente istituito un registro di popolazione che ha permesso il follow-up epidemiologico per oltre 40 anni, con la raccolta e conservazione di circa 30.000 campioni biologici che hanno consentito studi longitudinali sugli effetti a lungo termine dell'esposizione alla diossina (Eskenazi et al., 2018).

L'accesso alla giustizia per le eco-vittime richiede inoltre supporto legale specializzato, spesso non alla portata economica delle fasce più vulnerabili della popolazione. Il patrocinio a spese dello Stato (d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115) costituisce uno strumento importante, ma presenta limiti di reddito che possono escludere segmenti significativi della popolazione colpita.

Alcune esperienze internazionali offrono modelli interessanti. Negli Stati Uniti, l'*Environment and Natural Resources Division* del Dipartimento di Giustizia ha istituito un *Environmental Crime Victim Assistance Program* che fornisce informazioni, supporto e assistenza alle vittime di reati ambientali durante il processo penale (U.S. Department of Justice, 2023). Il programma riconosce che le vittime di crimini ambientali possono subire danni fisici (effetti sulla salute), emotivi (depressione, ansia) e

<sup>8</sup> <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/potenza/1681251/taranto-riparte-il-processo-ambiente-svenduto-ma-crollano-le-parti-civili-da-1-200-a-300.html>

finanziari (spese mediche, perdita di proprietà), e assiste le vittime nell'esercizio dei loro diritti durante il procedimento penale e nell'ottenimento di restituzione e compensazione.

In Italia, alcune realtà hanno sviluppato servizi di assistenza alle eco-vittime. A Taranto, associazioni come Peacelink, il Fondo Antidiossina<sup>9</sup>, e comitati di cittadini hanno creato sportelli informativi che forniscono informazioni legali, supporto nella raccolta di documentazione e talvolta anche assistenza nella costituzione di parte civile nei procedimenti penali. Tuttavia, in assenza di un sistema pubblico strutturato di assistenza, questi servizi essenziali dipendono largamente dal volontariato e dalla disponibilità di risorse limitate.

## Raccomandazione

I diritti delle eco-vittime sono senz'altro riconosciuti e tutelati a livello costituzionale (articoli 9 e 32 Cost.) e da varie fonti normative in materia di risarcimento del danno ambientale. I danneggiati, tuttavia, incontrano diverse difficoltà nell'esercizio dei propri diritti: difficoltà legate ai tempi della giustizia, alla complessità degli accertamenti e al costo dei servizi di consulenza legale e scientifica necessari nell'ambito delle procedure giudiziarie.

Ne deriva un sistema risarcitorio **intrinsecamente lento**, subordinato all'accertamento definitivo della responsabilità giudiziaria che può richiedere anni: tempi difficilmente tollerabili, soprattutto quando è in gioco la salute pubblica. Manca peraltro un **Fondo nazionale di compensazione** per coprire i costi quando il responsabile non è identificabile o risulta insolvente.

D'altra parte, il danno ambientale non si esaurisce sul piano economico-giuridico, ma impatta negativamente anche sull'integrità psico-fisica dei danneggiati. In quest'ottica, possono senz'altro costituire utili rimedi i Servizi di Psicologia di Territorio, ossia servizi sanitari che operano all'interno delle Aziende Sanitarie Locali (ASL), nelle scuole, università, comunità e altri contesti locali per offrire supporto psicologico e promuovere il benessere psicologico nella popolazione. Ma i servizi per un più ampio supporto (dalla questione legale a quella sanitaria e non squisitamente psicologica) sono spesso lasciati al volontariato e, in ogni caso, scontano una carenza di disponibilità e di risorse economiche. Il patrocinio legale gratuito, che pure rappresenta un valido strumento di assistenza legale per i meno abbienti, presenta comunque limitazioni non compatibili con i redditi prodotti da lavoratori che, al contempo, siano eco-vittime e che, per questo, si trovano a dover affrontare costi molto alti per l'accesso alla giustizia o alle cure sanitarie. Lasciare l'onere economico e sanitario interamente sulle vittime in situazione di emergenza rischia di compromettere i valori costituzionali di uguaglianza e dignità della persona, nonché il diritto ad un lavoro in ambiente salubre (artt. 1, 5, 9 e 32 Cost.).

Si raccomanda, pertanto, l'adozione di una **Legge quadro per il riconoscimento e la tutela delle eco-vittime** che anzitutto introduca una chiara definizione giuridica di eco-vittima nell'ordinamento italiano, ad oggi assente. Questa definizione dovrà esser più ampia di quella di mero danneggiato dal fatto illecito altrui: si tratta infatti di delineare lo *status* di eco-vittima alla luce dei molteplici impatti negativi prodotti dal danno ambientale.

Delineato lo *status* di eco-vittima, chiunque venga riconosciuto tale dovrebbe poter accedere ad agevolazioni economiche nei servizi di assistenza sanitaria e legale. Con riferimento a quest'ultimo

<sup>9</sup> <https://www.labsus.org/2010/06/fondo-antidiossina-taranto/>

profilo, in particolare, il gratuito patrocinio rappresenta senz'altro uno strumento valido ma, allo stato, è necessario estendere le condizioni per l'accesso al servizio. In questa prospettiva, si dovrebbero quantomeno innalzare le attuali soglie di reddito a favore di chi è stato riconosciuto "eco-vittima", ma anche a favore dei residenti in aree a rischio ambientale, per così consentire loro di attivare prontamente gli strumenti inibitori che l'ordinamento riconosce al fine di evitare danni patrimoniali (come il deprezzamento immobiliare) e non.

La legge deve inoltre prevedere l'istituzione di un **Fondo Nazionale di Solidarietà (FNS) per le eco-vittime**, finanziato non dalla fiscalità generale, ma tramite un'aliquota sui premi assicurativi delle industrie a rischio (in applicazione del principio ambientale "chi inquina paga"). Il Fondo potrà così garantire **indennizzi in via sussidiaria**, quando cioè il responsabile sia insolvente o ignoto, e l'anticipazione delle spese mediche urgenti, previa valutazione di una commissione medico-legale.

Contestualmente, si propone la creazione di una rete nazionale di **Centri Territoriali di Assistenza Integrata (CTAI)** con sportelli unici fisici e digitali che coordinino servizi sanitari, legali e psicosociali, superando l'attuale frammentazione dei servizi. Questi Centri devono operare secondo **Piani territoriali integrati specifici per la salute ambientale**, focalizzati cioè sul danno psicosociale nei contesti di disastri ambientali, per così assicurare un monitoraggio epidemiologico attivo con assistenza specializzata alle popolazioni esposte. Il sistema deve garantire standard minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, eliminando le attuali disparità regionali e trasformando il supporto da intervento emergenziale a risposta strutturata e permanente. Sarà a tal fine necessario rafforzare, in termini di organico e risorse finanziarie, i Dipartimenti di Prevenzione locali, istituiti presso le ASL.

### 3. Accesso alla Giustizia Ambientale

#### 3.1 Quadro normativo internazionale, europeo e nazionale

Nel precedente paragrafo, il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale è stato esaminato dalla prospettiva della vittima ambientale. In questo paragrafo, invece, si esamina l'accesso alla giustizia nel sistema giuridico internazionale, europeo e nazionale.

Il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale rappresenta, anzitutto, il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus. Firmata nel 1998 nella città danese di Aarhus, questa convenzione è considerata una pietra miliare della “democrazia ambientale” perché stabilisce che la tutela dell’ambiente non è solo compito dei governi, ma un diritto e una responsabilità condivisa con i cittadini.

La Convenzione si basa su tre diritti fondamentali, spesso definiti i “tre pilastri”. Il primo pilastro è l’accesso alle informazioni ambientali: chiunque ha il diritto di richiedere e ottenere dalle autorità pubbliche informazioni relative all’ambiente (dati sulla qualità dell’aria, dell’acqua, impatti sulla salute, ecc.) senza dover dimostrare un interesse specifico all’acquisizione dell’informazione.

Il secondo pilastro è il diritto dei cittadini di partecipare ai processi decisionali: i cittadini hanno così il diritto di essere informati e coinvolti fin dalle prime fasi nelle decisioni che riguardano l’ambiente (ad esempio, l’approvazione di grandi opere, piani territoriali o il rilascio di autorizzazioni industriali). Il terzo pilastro, infine, è l’accesso alla giustizia: se i due diritti precedenti vengono negati o se le norme a tutela dell’ambiente vengono comunque violate, i cittadini e le Organizzazioni non governative (ONG) hanno il diritto di ricorrere a un organo giudiziario o amministrativo indipendente per ottenere riparazione.

L’articolo 9 della Convenzione, in particolare, articola il diritto di accesso alla giustizia in tre componenti fondamentali. Anzitutto l’accesso alla giustizia contro dinieghi di informazioni (art. 9, par. 1) che garantisce il ricorso ad un giudice da parte di chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni ambientali sia stata ignorata, respinta illegittimamente o inadeguatamente soddisfatta. In secondo luogo, l’accesso alla giustizia contro decisioni amministrative in materia ambientale (art. 9, par. 2 e 3), che si sostanzia nel diritto a censurare decisioni, atti o omissioni dell’Amministrazione che possono avere impatti significativi sull’ambiente. Infine, l’effettività della tutela giurisdizionale (art. 9, par. 4): i rimedi predisposti devono essere adeguati, rapidi e non eccessivamente onerosi.

Sul piano europeo, la Direttiva 2003/35/CE ha dato parziale attuazione all’articolo 9 della Convenzione di Aarhus per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini e l’accesso alla giustizia nei procedimenti decisionali in materia ambientale. Il Regolamento (CE) n. 1367/2006 ha poi applicato le disposizioni della Convenzione alle istituzioni e agli organi dell’UE stessi, stabilendo procedure per la revisione interna di atti amministrativi e il successivo ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea. In proposito, nel 2017, la Commissione europea ha adottato una Comunicazione<sup>10</sup> sull’accesso alla giustizia in materia ambientale, un documento di orientamento

<sup>10</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0818\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0818(02))

che chiarifica l'interpretazione del diritto dell'Unione Europea in materia e fornisce linee guida agli Stati membri per garantire un accesso effettivo alla giustizia ambientale.

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Aarhus, rendendola esecutiva nel nostro ordinamento, con legge 16 marzo 2001, n. 108. Successivamente, con il Decreto legislativo n. 195/2005 ha poi attuato le citate direttive europee relative all'accesso all'informazione ambientale. L'articolo 10 di questo decreto individua nel Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) il giudice da adire quando si ritenga che la propria richiesta di informazioni ambientali sia stata ignorata, respinta illegittimamente o inadeguatamente soddisfatta.

### **3.2 Garanzie processuali e barriere all'accesso**

L'accesso effettivo alla giustizia ambientale richiede non solo il riconoscimento formale del diritto di ricorso, ma anche garanzie processuali concrete che consentano a cittadini e associazioni di esercitare effettivamente tale diritto.

Nel sistema italiano, la legittimazione a proporre ricorsi giurisdizionali in materia ambientale varia a seconda della natura del ricorso e del soggetto ricorrente.

La legittimazione delle associazioni ambientali è disciplinata dall'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, che riconosce alle associazioni di protezione ambientale individuate con decreto ministeriale il diritto di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. Tuttavia, la giurisprudenza ha limitato questa legittimazione, richiedendo la dimostrazione di un collegamento tra gli scopi statutari dell'associazione e l'interesse lesso, e limitando l'ambito territoriale di azione all'area in cui l'associazione opera prevalentemente.

D'altra parte, le azioni civili per risarcimento del danno ambientale possono essere promosse, ai sensi degli articoli 311 e 313 del Codice dell'Ambiente, dallo Stato (tramite il Ministero dell'Ambiente), dagli enti territoriali (Regioni ed enti locali), e dalle persone fisiche o giuridiche che hanno subito danni patrimoniali in conseguenza del fatto dannoso per l'ambiente. Tuttavia, il danno nei confronti dell'ambiente in sé può essere fatto valere solo dallo Stato e dagli enti territoriali, limitando la legittimazione dei cittadini e delle associazioni.

#### *Costi del contenzioso*

Tuttavia, come già si è avuto modo di evidenziare, i costi delle procedure giudiziarie rappresentano una barriera significativa all'accesso alla giustizia ambientale.

Nel contenzioso amministrativo, il contributo unificato per promuovere un ricorso in primo grado davanti al TAR ammonta a €650 (d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115), a cui si aggiungono le spese di notifica, le spese di consulenza tecnica eventualmente necessarie, e gli onorari dei difensori. In caso di soccombenza, il ricorrente può essere condannato al rimborso delle spese legali della controparte, creando un effetto deterrente per i soggetti con limitate risorse economiche.

Nel contenzioso civile per risarcimento danni da inquinamento ambientale, i costi possono essere ancora più elevati. La necessità di perizie tecniche per dimostrare il nesso causale tra esposizione e danno alla salute può comportare spese di decine di migliaia di euro. Il patrocinio a spese dello Stato (d.P.R. 115/2002) consente l'accesso gratuito alla giustizia per i soggetti con redditi inferiori a determinate soglie (a partire dal luglio 2025, la soglia massima per l'accesso è fissata a €13.659,64, aumentabili a seconda della composizione del nucleo familiare). Tuttavia, come già si è detto nel

precedente paragrafo, queste soglie possono escludere segmenti significativi della popolazione a rischio di vittimizzazione ambientale. Né può darsi per certa la disponibilità dei (pochi) professionisti specializzati in diritto ambientale ad accettare incarichi a patrocinio.

#### *Tempi processuali*

La lunghezza dei procedimenti giudiziari costituisce un ulteriore ostacolo all'accesso effettivo alla giustizia ambientale<sup>11</sup>. Questi tempi sono incompatibili con l'urgenza che caratterizza molte questioni ambientali. Nel caso in cui un progetto potenzialmente dannoso per l'ambiente sia già stato autorizzato e la sua realizzazione sia in corso, i tempi del contenzioso possono rendere inefficace la tutela giurisdizionale, poiché al momento della decisione finale il danno ambientale può essersi già irreversibilmente verificato. Sebbene sia possibile richiedere misure cautelari per la sospensione dei provvedimenti impugnati, la giurisprudenza amministrativa adotta criteri restrittivi per la concessione della tutela cautelare, richiedendo la dimostrazione di un "pericolo grave e irreparabile" e valutando comparativamente l'interesse pubblico alla prosecuzione del progetto.

### **3.3 Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie**

Il contenzioso ambientale è caratterizzato da un'elevata complessità tecnica, una pluralità di soggetti coinvolti (c.d. *stakeholders*) e un forte impatto sociale. A fronte di ciò, procedimenti giudiziari (civili, penali o amministrativi) risultano spesso troppo rigidi, lenti e quindi rischiano di essere inadeguati.

Poiché questo è un problema che trascende il contenzioso ambientale e riguarda praticamente qualsiasi controversia, molti ordinamenti hanno introdotto strumenti volti a dirimere le controversie al di fuori degli ordinari procedimenti giudiziari. Noti come "strumenti alternativi di risoluzione delle controversie" (*Alternative Dispute Resolution - ADR*), queste procedure sono decisamente più snelle, veloci e meno complesse, con costi inferiori per le parti. Si perviene così ad una soluzione condivisa davanti ad un organismo extragiudiziale neutro, entro un lasso di tempo particolarmente breve<sup>12</sup>.

In Italia, gli organismi specializzati che offrono assistenza nell'ambito di queste procedure alternative (organismi ADR) devono essere iscritti in un apposito elenco (come prescritto dall'art. 141-decies del D. Lgs. 206/2005, anche conosciuto come Codice del consumo). Gli organismi ADR, caratterizzati da indipendenza ed imparzialità, possono essere aditi quando la controversia verte su diritti disponibili, ossia diritti che l'ordinamento lascia alla disponibilità del privato, il quale può alienarli o rinunziarvi (tali sono, ad esempio, i diritti patrimoniali o alcuni diritti della personalità come quello alla riservatezza).

#### *La mediazione e la "mediazione" ambientale*

La mediazione è uno delle procedure ADR che si caratterizza per la presenza di un mediatore, professionista in posizione di neutralità che ha il compito di tentare una conciliazione tra le parti. In quanto procedura ADR, anche la mediazione civile (D.Lgs. 28/2010) si applica ai diritti disponibili.

---

<sup>11</sup> Cfr. [https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/monitoraggi\\_giustizia\\_civile\\_e\\_penale](https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/monitoraggi_giustizia_civile_e_penale)

<sup>12</sup> In campo commerciale, ad esempio, si riesce ad arrivare ad una soluzione della controversia tra consumatore e impresa entro 90 giorni.

[https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/consumers-dispute-resolution/out-of-court-procedures/index\\_it.htm#:~:text=Risoluzione%20alternativa%20delle%20controversie,commercianti%20con%20sede%20nell'UE](https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/consumers-dispute-resolution/out-of-court-procedures/index_it.htm#:~:text=Risoluzione%20alternativa%20delle%20controversie,commercianti%20con%20sede%20nell'UE).

Poiché la tutela dell’ambiente è un interesse pubblico primario la cui cura è demandata agli apparati amministrativi dello Stato, il diritto in questione tende a configurarsi come “indisponibile” e non negoziabile. Ciò lascerebbe intendere che la gestione del bene ambiente non può costituire oggetto di mediazione per come sin qui intesa.

Quando però si parla di “mediazione ambientale”, ci si riferisce ad uno strumento stragiudiziale volto alla gestione delle divergenze inerenti alla fruizione e alla salvaguardia delle risorse naturali. Pur condividendo le basi metodologiche dalla mediazione civile, la mediazione ambientale si distingue per la specifica attenzione rivolta al contesto ecologico e alle dinamiche territoriali. L’obiettivo non è solo dirimere le potenziali controversie tra attori pubblici e privati (ad esempio su questioni idriche o gestione dei rifiuti), ma costruire una governance condivisa che integri i saperi locali, faciliti gli accordi sostenibili e rafforzi la resilienza del tessuto socio-ambientale (L. Susskind & A. Weinstein, 1980). In quest’ottica, la mediazione ambientale così intesa si avvicina all’istituto del dibattito pubblico, previsto nel nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 40, D.Lgs. N. 36/2023): trattasi di un procedimento di partecipazione e confronto con il pubblico obbligatorio per i progetti di rilevanza strategica e sociale. L’obiettivo è triplice: incentivare la partecipazione dei cittadini, delle associazioni e degli esperti nel procedimento; implementare così la trasparenza dell’agire amministrativo; acquisire soluzioni più coerenti con le istanze dal basso e magari anche più efficaci per l’interesse pubblico. In breve, l’istituto pare inserirsi nel prisma della democrazia partecipativa e deliberativa.

#### *Community Environmental Justice Forums*

Un modello innovativo di risoluzione alternativa delle controversie ambientali è rappresentato dai *Community Environmental Justice Forums* (CEJF), sviluppati in diverse giurisdizioni. Il modello dei CEJF in British Columbia (Canada)<sup>13</sup> offre un esempio strutturato: quando si verifica una violazione ambientale da parte di un’impresa, invece di procedere esclusivamente per via giudiziaria, le autorità ambientali possono proporre all’impresa e alla comunità colpita di partecipare a un forum di giustizia riparativa.

Il processo prevede diverse fasi: un facilitatore esperto in giustizia riparativa lavora preventivamente con tutte le parti per prepararle al forum; durante il forum (di circa 2 ore), i partecipanti discutono come e perché è avvenuto l’incidente, l’impatto che ha avuto sull’ambiente sulla comunità e sull’impresa stessa; collettivamente, il gruppo concorda su misure di riparazione appropriate, che possono includere progetti di restauro ambientale, sanzioni finanziarie, servizi alla comunità, e una dichiarazione pubblica di responsabilità e rimborso da parte dell’impresa; tutti i partecipanti firmano un accordo scritto e vengono nominati dei supervisori per assicurare il rispetto degli impegni (Province of British Columbia, 2020).

All’esito del processo, ci si attende che l’autore del danno ambientale provveda a porvi rimedio, anche risarcendo gli eventuali danneggiati. In questo modo, si ottiene anche un altro importante traguardo: la responsabilizzazione dell’inquinatore il quale, molto probabilmente, non realizzerà future violazioni. Viene d’altra parte ristabilita la relazione tra impresa e comunità, a seguito di una soluzione raggiunta in poco tempo.

---

<sup>13</sup> Vd., per un esempio:

<https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/research-monitoring-and-reporting/reporting/reporting-documents/environmental-enforcement-docs/cejf-policy.pdf>

### *Prevenzione del contenzioso attraverso l'informazione*

In questo contesto, l'informazione ambientale preventiva e la trasparenza costituiscono strumenti importanti per prevenire l'insorgere di conflitti. Quando le comunità sono adeguatamente informate fin dalle fasi iniziali di progetti potenzialmente impattanti e possono partecipare effettivamente ai processi decisionali, quando le autorità dimostrano trasparenza nelle loro decisioni, la probabilità di conflitti e contenziosi si riduce significativamente.

Gli studi empirici evidenziano che i progetti che hanno coinvolto fin dall'inizio le comunità locali attraverso processi partecipativi strutturati hanno incontrato minore opposizione e hanno portato a soluzioni più sostenibili e socialmente accettabili (O'Faircheallaigh, 2010).

La prevenzione del contenzioso richiede anche l'istituzione di meccanismi di allerta precoce (*early warning*) e risposta rapida. Quando emergono problemi ambientali, interventi tempestivi delle autorità possono prevenire l'escalation in situazioni di crisi e contenzioso. I piani di emergenza ambientale, i sistemi di monitoraggio continuo, e i protocolli di comunicazione immediata con le comunità esposte costituiscono elementi essenziali di una strategia preventiva.

### **Raccomandazione**

L'accesso alla giustizia rappresenta uno dei fondamentali pilastri della Convenzione di Aarhus (1998) e della "democrazia ambientale". La Convenzione è stata ratificata in Italia attraverso il D.Lgs. 195/2005 e, con il Codice dell'ambiente (D. Lgs. 152/2006), si è approntata una disciplina organica per la gestione delle risorse ambientali.

Contro gli atti amministrativi che incidono sull'ambiente, la tutela giurisdizionale è garantita principalmente attraverso il ricorso al Giudice Amministrativo (TAR). Al Giudice ordinario, invece, compete la competenza per il risarcimento dei danni sofferti a seguito di attività ad impatto ambientale.

Nonostante il riconoscimento formale, l'effettività della tutela è compromessa da barriere economiche e temporali sostanziali. I costi elevati del contenzioso (contributo unificato, onorari, e soprattutto le onerose perizie tecniche necessarie a provare il nesso causale) e il rischio di condanna alle spese creano un effetto deterrente, escludendo di fatto le fasce più deboli della popolazione non coperte dal patrocinio a spese dello Stato. La lentezza e l'onerosità dei procedimenti giurisdizionali ha stimolato la riflessione sulla possibilità di ricorrere a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) anche in materia ambientale. In effetti, l'ordinamento già conosce istituti come il dibattito pubblico (art. 40, D. Lgs. 36/2023), ideato per gestire sul sorgere la complessità di questioni ad alto impatto sociale e territoriale. Tuttavia, la natura "indisponibile" dell'interesse pubblico ambientale limita l'applicabilità della mediazione civile, lasciando i conflitti privi di uno spazio di composizione extra-giurisdizionale.

Si raccomanda una riforma organica articolata su tre direttive.

**Abbattimento delle barriere economiche.** Pare opportuno introdurre strumenti di supporto finanziario specifici per il contenzioso ambientale, non solo ampliando i criteri di accesso al patrocinio a spese dello Stato per le eco-vittime (par. 2), ma anche istituendo fondi per coprire i costi delle consulenze tecniche di parte (CTP), così livellando l'asimmetria economica tra comuni cittadini e grandi attori industriali.

A tal fine si potrebbe istituire un servizio pubblico innovativo di Consulenza Tecnica (**Servizio Nazionale di Consulenza Ambientale – SNCA**), a carico dello Stato per i soggetti ammessi al Patrocinio in cause ambientali. Il servizio può esser reso operativo attraverso convenzioni con ARPA regionali o albi professionali dedicati, assicurando supporto tecnico-scientifico imparziale e di alto livello sin dalle fasi iniziali del contenzioso, riequilibrando così l'asimmetria probatoria e garantendo un processo equo. Il fine, dunque, è creare un canale diretto tra cittadino non abbiente ed *expertise* scientifica pubblica.

**Potenziamento della fase preventiva ed extra-giurisdizionale.** Si potrebbero rendere vincolanti e strutturati i meccanismi di partecipazione pubblica nelle fasi preliminari di ogni progetto impattante sul contesto ambientale poiché, come evidenziato dalla letteratura (O'Faircheallaigh, 2010), il coinvolgimento *ex ante* del pubblico è un efficace strumento in grado di ridurre alla radice la conflittualità e la necessità di ricorso al giudice.

Suggeriamo di importare e adattare nel contesto normativo nazionale modelli di Alternative Dispute Resolution specifici per la materia indisponibile, sul modello dei *Community Environmental Justice Forums* (CEJF) canadesi. Tale strumento dovrebbe prevenire o affiancare (non sostituire) la via giudiziaria, permettendo, nei casi di danno ambientale accertato, percorsi di dialogo facilitato tra impresa, autorità e comunità colpite, finalizzati non solo al risarcimento ma alla riparazione diretta del danno, al ripristino della fiducia sociale e alla prevenzione della recidiva.

**Riforme procedurali.** Per i casi nei quali sarà necessario percorrere la via giudiziaria, pare infine utile istituire Sezioni specializzate ambientali presso i tribunali con procedure semplificate, tempi processuali ridotti e magistrati con competenze tecniche specifiche. Più in generale, occorre introdurre programmi formativi e aggiornamenti specifici su diritto ambientale e *green criminology* per magistrati, avvocati, pubblici ufficiali e funzionari tecnici.

## 4. Giustizia Riparativa e democrazia deliberativa

### 4.1 Principi della Giustizia Riparativa Ambientale

La giustizia riparativa applicata ai reati e ai danni ambientali rappresenta un paradigma alternativo al sistema penale tradizionale di natura retributiva. Mentre l'approccio punitivo si concentra sulla sanzione del responsabile attraverso pene detentive e multe, la giustizia riparativa privilegia il dialogo tra le parti coinvolte (vittime, responsabili, comunità) e l'individuazione di azioni concrete volte a riparare il danno, riconciliare i rapporti sociali, e prevenire future violazioni.

#### *Fondamenti teorici*

Il concetto di giustizia riparativa trova le sue radici nelle pratiche di giustizia tradizionale di diverse culture indigene, che enfatizzavano la riparazione del danno e il ripristino dell'armonia comunitaria piuttosto che la punizione (Umbreit, M. S., et al., 2007). Nella sua formulazione contemporanea, la giustizia riparativa è stata teorizzata da studiosi come Howard Zehr, che definisce il crimine non principalmente come violazione della legge, ma come violazione di persone e relazioni, che crea obblighi di riparazione del danno (Zehr, 1990).

La giustizia riparativa si fonda su principi quali la centralità delle vittime e dei loro bisogni, la responsabilizzazione del trasgressore, il coinvolgimento della comunità nel processo di riparazione, la ricerca di soluzioni che guardino al futuro piuttosto che al passato, la volontarietà della partecipazione e la flessibilità delle soluzioni riparative (Van Ness & Strong, 2010).

#### *Applicazione all'ambito ambientale*

L'applicazione della giustizia riparativa ai danni ambientali presenta specificità e sfide peculiari. Come evidenziato dal *Working Group on Environmental Restorative Justice* del Forum Europeo per la Giustizia Riparativa, nel settore ambientale emergono questioni cruciali come l'identificazione delle parti in conflitto (chi sono le "vittime" di un danno ambientale?), lo sviluppo di risultati genuinamente riparativi (come si "ripara" un ecosistema danneggiato?) nonché, infine, l'intreccio tra giustizia riparativa ambientale e processo penale (*European Forum for Restorative Justice*, 2020).

Peraltro, nel contesto ambientale, le vittime possono essere molteplici e diversificate: individui che subiscono danni alla salute o perdite economiche, comunità locali che vedono compromessa la loro qualità di vita, future generazioni che erediteranno ambienti degradati.

#### *Il quadro normativo italiano*

L'Italia ha compiuto passi significativi nell'integrazione della giustizia riparativa nel sistema penale con l'adozione del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, in attuazione della riforma Cartabia (legge 27 settembre 2021, n. 134). Questo decreto ha introdotto per la prima volta in Italia una regolamentazione organica della giustizia riparativa, definita come "ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione

delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore" (art. 42, d.lgs. 150/2022).

Sebbene il d.lgs. 150/2022 non faccia riferimento esplicito ai reati ambientali, i suoi principi paiono applicabili anche a questa categoria di illeciti. La legge 22 maggio 2015, n. 68, che ha introdotto i delitti contro l'ambiente nel Codice penale (Titolo VI-bis), prevede inoltre all'articolo 452-duodecies una procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali minori mediante "ravvedimento operoso", che consente all'autore del reato di evitare il processo se provvede alla riparazione del danno ambientale e al ripristino dello stato dei luoghi. Questa procedura, pur non configurandosi come giustizia riparativa in senso pieno, introduce elementi di diversione e riparazione nel sistema sanzionatorio ambientale.

## 4.2 Democrazia Deliberativa nei processi ambientali

La democrazia deliberativa rappresenta un modello per una *governance* che privilegia la discussione e il confronto pubblico informato come metodo per raggiungere decisioni collettive. A differenza della democrazia rappresentativa tradizionale, che si basa principalmente sul voto e sulla delega ai rappresentanti eletti, la democrazia deliberativa enfatizza il processo di formazione dell'opinione attraverso la deliberazione razionale tra cittadini.

Difatti, la teoria della democrazia deliberativa si fonda sull'idea che le decisioni politiche legittime debbano emergere da processi di discussione pubblica nei quali i cittadini, su un piano di uguaglianza, presentano ragioni e argomenti, ascoltano prospettive diverse, e modificano le proprie posizioni sulla base del confronto razionale. L'obiettivo non è semplicemente aggregare preferenze preesistenti attraverso il voto, ma trasformare le preferenze attraverso il dialogo e raggiungere, quando possibile, consensi basati su ragioni condivise (Habermas, 1996).

### *Applicazione alle decisioni ambientali*

In quest'ottica, le questioni ambientali si prestano particolarmente all'applicazione di processi deliberativi. I problemi ambientali sono infatti caratterizzati da complessità scientifica e incertezza, da conflitti tra valori difficilmente conciliabili (sviluppo economico vs. protezione ambientale, occupazione vs. salute) nonché da una distribuzione ineguale di costi e benefici tra gruppi sociali e generazioni. La democrazia deliberativa offre allora un *framework* per affrontare questi dilemmi valoriali e per integrare conoscenze scientifiche, saperi locali, e preferenze normative in processi decisionali più legittimi ed efficaci (Fung, 2006).

L'Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)<sup>14</sup> ha documentato un'"onda deliberativa" ("*deliberative wave*") che ha investito la governance ambientale a livello globale negli ultimi decenni. Tra il 2010 e il 2020, si sono moltiplicati i processi deliberativi strutturati su temi ambientali, con particolare intensificazione dopo il 2015 in relazione alle politiche climatiche. L'OECD ha identificato circa 300 processi deliberativi rappresentativi organizzati da autorità pubbliche a diversi livelli di governo, di cui il 52% a livello locale, il 30% a livello regionale, e il 15% a livello nazionale (OECD, 2020).

---

<sup>14</sup> Organizzazione internazionale che lavora su oltre cento Paesi nel mondo per costruire, nei suoi propositi, "una società più forte, corretta e pulita, aiutando a strutturare politiche migliori per vite migliori": cfr. <https://www.oecd.org/en/about.html>

### *Le Assemblee dei Cittadini sul Clima*

Le Assemblee dei Cittadini sul Clima rappresentano l'applicazione più visibile e strutturata della democrazia deliberativa alle politiche ambientali. Queste assemblee riuniscono gruppi di cittadini selezionati casualmente attraverso sorteggio stratificato (per rappresentare la diversità della popolazione in termini di età, genere, istruzione, provenienza geografica, etc.) per deliberare su questioni climatiche e formulare raccomandazioni politiche ai decision-makers.

Le prime assemblee climatiche nazionali sono state organizzate in Irlanda (2016-2018), seguita da Francia (*Convention Citoyenne pour le Climat*, 2019-2020), Regno Unito (*Climate Assembly UK*, 2020), Germania e altri paesi (Willis et al., 2022). Il modello prevede generalmente una fase di apprendimento, in cui i partecipanti ricevono informazioni da esperti diversificati. A questa segue una fase di deliberazione, in cui discutono in piccoli gruppi facilitati. Infine, vengono formulate una serie di raccomandazioni consensuali, che vengono trasmesse al governo e al parlamento.

Le assemblee climatiche e, più in generale, i processi deliberativi affrontano però sfide significative. La principale criticità riguarda il rapporto con le istituzioni rappresentative esistenti. Se le raccomandazioni delle assemblee non vengono prese in seria considerazione dai governi e dai parlamenti, questi processi rischiano di diventare esercizi di consultazione simbolica, generando frustrazione e cinismo nei partecipanti e nel pubblico (Lafont, 2019).

Al contempo, le prospettive dei gruppi più marginalizzati possono non essere adeguatamente rappresentate, mentre resta comunque complesso tradurre raccomandazioni generali in politiche specifiche implementabili. Inoltre, in tempi così limitati, è ben difficile che i cittadini acquisiscano una consapevole preparazione su questioni tecnicamente complesse: sorge così il rischio che gli i partecipanti siano visti come "surrogati" che trasmettono opinioni piuttosto che come attori di un cambiamento istituzionale (Willis et al., 2022).

Per superare questi limiti, diversi studiosi e policy-makers propongono l'istituzionalizzazione dei processi deliberativi, piuttosto che trattarli come eventi occasionali. L'OECD, in particolare, identifica tre percorsi per l'istituzionalizzazione: creazione di strutture permanenti per la deliberazione cittadina; requisiti normativi che impongano alle autorità pubbliche di organizzare processi deliberativi in determinate condizioni; e regole che consentano ai cittadini di richiedere processi deliberativi su questioni specifiche raccogliendo un numero sufficiente di firme (OECD, 2020).

### **4.3 Casi Studio: i Dialoghi in circolo**

In questo contesto, i "Dialoghi in circolo" organizzati nell'ambito del progetto SEVeso rappresentano una metodologia specifica di giustizia riparativa applicata ai conflitti ambientali, che combina i principi della giustizia riparativa con quelli della democrazia deliberativa per creare spazi di confronto tra vittime, responsabili, lavoratori, istituzioni e comunità colpite dai danni ambientali.

#### *Metodologia*

Il metodo dei Dialoghi in circolo prevede diverse fasi.

Anzitutto, ciascuna parte coinvolta è informata sulla struttura e sulle finalità del processo, per assicurare che la partecipazione sia volontaria e informata.

Durante gli incontri, i partecipanti siedono in circolo (simbolo di uguaglianza), e la discussione è guidata da alcune domande-chiave: Come e perché è avvenuto l'evento dannoso? Qual è stato l'impatto sull'ambiente, sulla comunità, sui lavoratori, sull'impresa stessa? Quali azioni concrete possono riparare il danno e prevenire recidive? Come possiamo ricostruire relazioni di fiducia?

Alla luce di quanto emerso, i partecipanti sono poi invitati a sviluppare delle raccomandazioni che possono riguardare temi specifici come le bonifiche per il ripristino ambientale, l'accesso alla giustizia ed al risarcimento per chi ha subito un danno derivante dall'inquinamento ambientale, gli strumenti e le modalità di informazione ambientale per la cittadinanza, le future opportunità di lavoro, per conciliare la tutela dell'occupazione, il diritto alla salute e ad un ambiente salubre con lo sviluppo economico e industriale e le misure per ridurre il rischio di disastri ambientali.

### *Taranto e Mantova*

Nell'ambito del progetto "SEVeso", i Dialoghi in circolo sono stati applicati in due contesti caratterizzati da inquinamenti industriali e conflitti sociali: Taranto e Mantova.

A Taranto, il conflitto tra tutela della salute e mantenimento dell'occupazione interessa la comunità da anni. Nell'ambito dei Dialoghi in circolo sono stati interpellati vittime ambientali, lavoratori dell'acciaieria ex-ILVA di Taranto, rappresentanti sindacali, dell'industria e delle istituzioni.

Le sessioni mirano a far emergere narrazioni diverse del conflitto, al di là della contrapposizione "salute vs. lavoro". Lo scopo è quello di identificare una visione del futuro comune: è questa la base sulla quale poter strutturare proposte condivise per la realizzazione delle quali adoperarsi insieme.

A Mantova, i dialoghi hanno coinvolto cittadini, anche se non residenti in quartieri adiacenti alle industrie, lavoratori ed ex-lavoratori delle industrie del polo chimico, amministratori locali e rappresentanti di associazioni ambientali. Il processo ha portato ad una maggiore comprensione reciproca tra i partecipanti, con proposte collaborative per bonificare l'area e migliorare il monitoraggio sanitario.

L'esperienza dei Dialoghi in circolo evidenzia sia il potenziale che le sfide di questo approccio.

Tra le sfide più impegnative vi è la difficoltà di presentare i Dialoghi come uno strumento concreto di politica attiva per tutti. Alcuni dei soggetti interessati, ad esempio, hanno ignorato o declinato l'invito a confrontarsi in questi percorsi partecipativi. I motivi possono esser tanti, tra cui il disinteresse verso uno strumento che non è stato pienamente colto nelle sue potenzialità oppure la consapevolezza che confrontarsi con i danneggiati potrebbe ingenerare un conflitto al quale si è preferito sottrarsi. Sembra aver negativamente influito anche l'opinione che, senza un adeguato sostegno economico e istituzionale, questi incontri restino un mero esercizio di stile.

Ma il potenziale di questi incontri e i loro punti di forza emergono altrettanto nitidamente. La metodologia dei Dialoghi, infatti, è in grado di umanizzare i conflitti, portando le persone a riconoscersi reciprocamente come esseri umani con bisogni e preoccupazioni legittime. Riconoscere l'altro, al di là del conflitto, consente poi di individuare soluzioni creative che integrano prospettive diverse e che possono, così, contribuire a ricomporre un tessuto sociale lacerato.

In questo modo, le vittime non solo infrangono il silenzio che le ha a lungo confinate ai margini, ma si ergono finalmente a protagoniste consapevoli di percorsi politici condivisi, trasformando una condizione subita in una scelta capace di ridefinire il senso stesso dell'azione collettiva.

## Raccomandazione

I “Dialoghi in circolo” sperimentati a Taranto e Mantova mirano a far collaborare eco-vittime, lavoratori, imprese e istituzioni per elaborare proposte condivise.

Attualmente la giustizia riparativa è prevalentemente vista come una fase eventuale e complementare, il cui accesso è subordinato all'esistenza di un precedente procedimento penale. Questo limite impedisce di valorizzare la **natura complessa e spesso non esclusivamente penale** del danno ambientale. Manca infatti un **framework normativo specifico** che riconosca la giustizia riparativa ambientale come strumento autonomo di *governance* e risoluzione dei conflitti civili e amministrativi. I “Dialoghi in circolo” rimangono **progetti non istituzionalizzati**, privi di finanziamento stabile e, quindi, difficilmente replicabili su scala nazionale. I processi deliberativi attualmente implementati sono **non vincolanti** e rischiano di avere scarsa incidenza sulle decisioni reali, limitando la legittimità democratica delle politiche ambientali.

Si raccomanda un intervento normativo che esplicitamente preveda un **autonomo diritto di accesso** alla giustizia riparativa per le eco-vittime, indipendentemente dall'esito o dall'esistenza di un procedimento penale, trasformando la giustizia riparativa da fase accessoria del sistema penale ad autonomo strumento di *governance* per la risoluzione di conflitti ambientali. Parallelamente, sarebbe opportuno procedere ad una standardizzazione e codificazione del modello operativo dei “Dialoghi in circolo” come protocollo nazionale replicabile, garantendo la partecipazione effettiva di vittime, imprese, lavoratori e istituzioni, con possibilità di risultati vincolanti in termini di accordi di riparazione e piani di bonifica partecipati.

Sul fronte della democrazia deliberativa, si raccomanda l'istituzione di **assemblee cittadine permanenti**, con potere consultivo sulle decisioni ambientali critiche per il territorio, garantendo che i processi deliberativi strutturati producano un ascolto attivo delle esigenze delle comunità e una reale incidenza sulle politiche. Questa raccomandazione vorrebbe così operare un **cambio di paradigma** dal modello esclusivamente punitivo-sanzionario a uno partecipativo-riparativo, permettendo di affrontare il danno diffuso, la ricostruzione psicosociale delle comunità e la prevenzione dei conflitti futuri attraverso la costruzione di fiducia e percorsi di riconciliazione, anche prima e a prescindere dall'accertamento di eventuali responsabilità penali.

## 5. Integrazione dei servizi e *governance multilivello*.

### 5.1 Servizi integrati per le eco-vittime: il modello dello sportello unico

Alla luce di quanto sin qui evidenziato, l’assistenza alle eco-vittime richiede un approccio integrato che coordini servizi sanitari, legali, sociali, e informativi.

Una componente imprescindibile riguarda il coordinamento sanitario che, come anticipato, dovrebbe integrare *screening* dedicati alle popolazioni esposte, registri di patologia aggiornati, percorsi prioritari di cura e servizi di supporto psicologico, oltre a studi epidemiologici longitudinali. Il sistema sanitario coinvolto (medicina generale, specialistica, ospedali, dipartimenti di prevenzione ASL, istituti di ricerca) dovrebbe operare secondo standard condivisi, così da garantire risposte coerenti, tempestive e basate su evidenze scientifiche.

Allo stesso modo, il sistema dovrebbe includere anche un’articolata rete di assistenza legale che aiuti le vittime a orientarsi tra le opzioni giuridiche disponibili, a costituirsi parte civile, a raccogliere in modo efficace la documentazione probatoria e ad accedere con facilità al patrocinio a spese dello Stato. Sul piano sociale ed economico, l’integrazione dovrebbe prevedere misure che sostengano le vittime nel far fronte alle conseguenze materiali dell’inquinamento: orientamento ai sussidi e alle indennità disponibili, supporto nei casi di ricollocazione abitativa, programmi di riqualificazione professionale e strumenti finanziari come microcredito o contributi economici mirati.

Un sistema di tutela completo deve infine prevedere spazi e strumenti che favoriscano l’organizzazione delle eco-vittime, la condivisione delle esperienze e la loro partecipazione ai processi decisionali che le riguardano. Ciò può includere il sostegno alla creazione di associazioni, la presenza ai tavoli di monitoraggio e controllo, il coinvolgimento nei processi deliberativi anche per promuovere soluzioni condivise. Questi spazi trasformano le eco-vittime in soggetti attivi nella definizione delle politiche ambientali.

#### *Lo sportello unico*

Il modello dello “sportello unico” rappresenta una soluzione organizzativa che concentra in un unico punto di accesso, fisico o virtuale, la gamma completa di servizi e informazioni necessari alle vittime ambientali.

Questo modello si propone di rispondere alle principali debolezze dell’attuale sistema di assistenza alle eco-vittime, caratterizzato da una marcata frammentazione tra enti diversi (ASL, Comuni, Regioni, Ministeri) e da una complessità burocratica che costringe le persone colpite a destreggiarsi tra procedure eterogenee per ottenere informazioni, cure, assistenza legale e compensazioni. A ciò si aggiunge un’asimmetria informativa che penalizza soprattutto i cittadini con minori risorse o livelli di istruzione più bassi, insieme alla carenza di coordinamento tra istituzioni, la quale genera inevitabili duplicazioni, zone d’ombra e inefficienze.

L’istituzione di uno sportello unico mira a unificare questi percorsi, offrendo un accesso semplificato e coerente ai servizi, garantendo informazioni aggiornate e affidabili, coordinando l’intervento degli enti coinvolti e accompagnando le eco-vittime lungo l’intero percorso di esercizio dei loro diritti.

Allo stesso tempo, esso si configura come un dispositivo di monitoraggio capace di intercettare bisogni emergenti e generare dati utili all'elaborazione di politiche pubbliche *evidence-based*.

Fondamentale sarebbe creare una **piattaforma digitale** capace di concentrare in un unico ambiente accessibile tutte le informazioni necessarie: dallo stato ambientale delle aree contaminate (corredato da mappe interattive, dati di monitoraggio e livelli di inquinanti) ai rischi sanitari, ai diritti delle eco-vittime, ai servizi disponibili e alle modalità per accedervi. Il portale potrebbe includere anche aggiornamenti su procedimenti amministrativi, giudiziari e di bonifica, oltre a documentazione scientifica e tecnica. Per garantire un reale accesso a tutte le categorie di utenti, esso andrebbe progettato secondo criteri di accessibilità universale, includendo versioni semplificate, opzioni multilingue e interfacce pienamente utilizzabili anche da persone con disabilità.

Accanto alla dimensione digitale è necessario sviluppare una rete di sportelli territoriali che fornisca un orientamento personalizzato alle vittime, sostenendole nella preparazione delle pratiche, nella comprensione dei propri diritti e nell'accesso ai diversi servizi. Il personale impiegato dovrebbe possedere una formazione multidisciplinare (ambientale, sanitaria, legale e psicosociale) così da poter effettuare un primo inquadramento dei bisogni e indirizzare le persone verso percorsi adeguati e coerenti.

L'attuazione di un sistema integrato di sportelli unici richiede una governance multi-istituzionale ben definita, capace di distribuire con chiarezza ruoli e responsabilità tra gli enti partecipanti. Tale governance va sostenuta da risorse finanziarie stabili, da personale adeguatamente formato, da sistemi informativi interoperabili in grado di garantire una condivisione sicura dei dati e da procedure standardizzate per la valutazione dei bisogni e l'erogazione dei servizi. Inoltre, il processo deve includere meccanismi di valutazione continua e il coinvolgimento delle associazioni di vittime nella progettazione e nel monitoraggio del sistema, così da assicurare risposte realmente aderenti alle esigenze delle comunità colpite.

La sostenibilità economica del modello può poggiare su un mix di fonti: finanziamenti pubblici ordinari, fondi europei per la giustizia ambientale e la coesione sociale, risorse provenienti da fondi ambientali alimentati da sanzioni e tasse e, quando appropriato, finanche contributi delle imprese responsabili tramite accordi riparativi.

## 5.2 Direttive di riforma

Attualmente, il diritto italiano non prevede uno status giuridico specifico di "eco-vittima" o "vittima ambientale", a differenza di altre categorie di vittime (vittime di crimini violenti, vittime di mafia, vittime del terrorismo) per le quali esistono normative speciali e forme di assistenza dedicate.

Per quanto già si è detto, una riforma dovrebbe definire normativamente chi sono le eco-vittime, con criteri oggettivi basati su esposizione documentata, residenza in aree contaminate classificate o diagnosi di patologie correlate. Andrebbe inoltre istituito un registro nazionale delle eco-vittime che consenta di identificare i beneficiari di programmi di assistenza e di riconoscere diritti specifici come la priorità nell'accesso a cure sanitarie, l'esenzione da ticket sanitari per patologie correlate all'esposizione, assistenza legale gratuita e partecipazione prioritaria ai processi decisionali che riguardano la bonifica e la gestione dei siti inquinati.

I processi di caratterizzazione, analisi del rischio e bonifica dei siti inquinati costituiscono oggi procedure amministrative in cui la partecipazione pubblica è prevista solo in forme marginali e poco incisive. Una riforma realmente orientata alla giustizia ambientale dovrebbe innanzitutto trasformare tali processi in percorsi trasparenti e inclusivi, rendendo obbligatorie forme strutturate di consultazione pubblica in tutte le fasi della bonifica e garantendo la presenza dei rappresentanti delle comunità locali all'interno dei tavoli tecnici deputati al monitoraggio.

A ciò si dovrebbe affiancare l'istituzione di comitati cittadini dotati di un ruolo consultivo obbligatorio nelle decisioni più delicate (come la selezione delle tecnologie di bonifica o la definizione delle priorità di intervento) così da riconoscere alle comunità colpite un'effettiva capacità di incidere sulle scelte che riguardano il proprio territorio.

Un ulteriore elemento fondamentale riguarda l'accesso ai dati: la trasparenza dovrebbe essere garantita attraverso la pubblicazione completa, tempestiva e proattiva di tutte le informazioni ambientali e sanitarie rilevanti, rese disponibili su piattaforme online pienamente accessibili, così da permettere un controllo pubblico informato e continuativo.

### **5.3 Governance multilivello e partecipazione civica**

La *governance* dei rischi ambientali e la tutela delle eco-vittime richiedono un approccio multilivello che coordini efficacemente l'azione di Unione Europea, Stato, Regioni, e Comuni, integrando la partecipazione delle comunità locali e della società civile.

Si definisce *governance* multilivello (Multi-Level Governance - MLG) un sistema di autorità condivisa e coordinata tra diversi livelli territoriali di governo, che comporta la dispersione delle competenze decisionali verso l'alto (istituzioni sovrnazionali), verso il basso (autorità subnazionali), e orizzontalmente (attori non governativi), (Hooghe & Marks, 2001).

Nell'Unione Europea, la MLG è incorporata nel principio di sussidiarietà sancito dal Trattato di Lisbona all'articolo 5, che dispone che le decisioni debbano essere prese al livello più vicino possibile ai cittadini, e che l'azione dell'UE sia giustificata solo quando gli obiettivi non possono essere sufficientemente realizzati a livello nazionale, regionale, o locale.

Nel sistema costituzionale italiano, la ripartizione delle competenze in materia ambientale è complessa. La riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", mentre le Regioni hanno competenze concorrenti in materia di "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" e "governo del territorio", e competenze residuali in materie connesse (sanità, agricoltura, attività produttive).

Questa ripartizione genera tensioni e sovrapposizioni. I Comuni hanno competenze urbanistiche e di gestione del territorio che impattano sull'ambiente, le Regioni gestiscono la sanità e autorizzano impianti, lo Stato fissa standard ambientali e gestisce i Siti di Interesse Nazionale per le bonifiche, e l'UE emana direttive vincolanti. Il coordinamento efficace tra questi livelli è essenziale ma spesso carente.

### *Tavoli permanenti su ambiente, salute e bonifiche*

Per realizzare una *governance* multilivello efficace nella tutela delle eco-vittime, sono dunque necessarie diverse soluzioni istituzionali. Anzitutto l'istituzione di tavoli permanenti di coordinamento tra Ministero dell'Ambiente, Ministero della Salute, Regioni, e rappresentanti delle autorità locali dei territori interessati da inquinamento, con partecipazione di ISPRA, ISS, e rappresentanti delle comunità locali. Questi tavoli dovrebbero definire strategie integrate ambiente-salute e coordinare interventi di bonifica, monitoraggio sanitario, e assistenza alle vittime. In funzione di ciò, le competenti istituzioni dovrebbero altresì provvedere ad allocare le necessarie risorse.

Nell'ordinamento italiano esistono alcuni strumenti che ricordano, almeno in parte, il modello di governance multilivello proposto, ma presentano differenze significative. Da un lato, il coordinamento tra livello statale, regionale e tecnico-scientifico è effettivamente previsto: ad esempio, la "Cabina di regia" tra SNPS (Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai Rischi Ambientali e Climatici) e SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) coinvolge il Ministero della Salute, il Ministero dell'Ambiente, l'Istituto Superiore di Sanità, ISPRA e le Regioni. Questo meccanismo, pur rappresentando un importante momento di dialogo interistituzionale, non costituisce però un tavolo permanente orientato specificamente alla gestione delle bonifiche e all'assistenza delle eco-vittime. Si tratta piuttosto di un organo di coordinamento strategico con funzione più programmatica che decisionale, e il suo ruolo non comprende in modo diretto l'allocazione delle risorse necessarie agli interventi di bonifica o alla tutela sanitaria delle popolazioni esposte.

Analogamente, esiste una forma di coordinamento tecnico-scientifico tra gli enti deputati alla tutela dell'ambiente e della salute: SNPA e SNPS hanno competenze complementari, e la Cabina di regia favorisce l'allineamento di strategie e attività. Tuttavia, questo coordinamento rimane prevalentemente di alto livello, non è strutturato come un tavolo operativo dedicato a ciascun territorio contaminato, e soprattutto non prevede la partecipazione diretta delle comunità locali, che nel modello ideale dovrebbero essere coinvolte come parte essenziale del processo decisionale.

Un altro elemento di differenziazione riguarda l'allocazione integrata delle risorse. Il sistema italiano attuale prevede reti e strumenti utili alla pianificazione, come i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), ma non contempla un meccanismo che coordini in modo vincolante le risorse per bonifiche e interventi sanitari in modo unitario. Le competenze e i finanziamenti restano in larga misura separati tra il settore ambientale e quello sanitario.

Per quanto riguarda la partecipazione delle comunità locali, le procedure di bonifica disciplinate dal D.Lgs. 152/2006 prevedono momenti formali di confronto, come le conferenze di servizi, e obblighi di trasparenza sui dati ambientali. Tuttavia, tali strumenti non conferiscono alle comunità un ruolo diretto o un potere consultivo vincolante. Le conferenze di servizi coinvolgono principalmente soggetti istituzionali e tecnici; strumenti come comitati cittadini con funzioni deliberative o una partecipazione strutturata delle eco-vittime nei tavoli tecnici non sono previsti dal sistema normativo vigente.

Infine, pur esistendo in Italia un sistema di monitoraggio sanitario affidato soprattutto all'Istituto Superiore di Sanità (come nel progetto SENTIERI), e pur essendo riconosciuta la necessità di integrare la dimensione sanitaria con quella ambientale, non vi è un tavolo permanente che coordini in modo

unitario il monitoraggio sanitario, la bonifica e gli interventi riparativi su un dato territorio con il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e delle comunità colpite.

In sintesi, quindi, il nostro ordinamento dispone di alcune strutture e reti istituzionali che si avvicinano al modello multilivello auspicato, ma esse non costituiscono un sistema pienamente integrato come quello proposto: mancano soprattutto una *governance* unica per ogni sito contaminato, una reale partecipazione delle comunità locali e una gestione unitaria delle risorse e delle decisioni che connettano ambiente, salute e giustizia per le eco-vittime.

### *Partecipazione civica strutturata*

La governance multilivello deve fondarsi non solo su momenti deliberativi episodici, ma anche su meccanismi stabili di partecipazione civica, capaci di garantire continuità nel coinvolgimento delle comunità interessate.

In questa prospettiva, un primo strumento fondamentale è rappresentato dagli **osservatori civici permanenti**, concepiti come comitati *multi-stakeholder* che riuniscono associazioni di vittime, organizzazioni ambientaliste, rappresentanti dei lavoratori, imprese e cittadini. A tali organismi andrebbero attribuiti compiti di monitoraggio, consultazione e proposta, accompagnati da un accesso controllato anche a informazioni riservate, dalla possibilità di richiedere audizioni e dal diritto di essere interpellati su decisioni di rilievo.

Accanto agli osservatori, un secondo strumento potrebbe consistere in **bilanci partecipativi ambientali**, attraverso i quali le comunità locali possono contribuire direttamente alla definizione delle priorità di spesa pubblica nel settore ambientale, decidendo in che modo destinare una quota dei fondi disponibili (ad esempio una percentuale del budget dedicato alle bonifiche) e rafforzando così il senso di condivisione e partecipazione negli interventi.

Un ulteriore strumento riguarda le **iniziative popolari ambientali**, che permettono a cittadini e associazioni di attivare processi decisionali più ampi proponendo nuove norme, richiedendo referendum consultivi o promuovendo percorsi deliberativi su questioni ambientali, previa raccolta di un numero qualificato di firme. In questo modo, la partecipazione non si limita a forme di consultazione, ma si estende alla capacità delle comunità di attivare l'agenda politica.

Infine, un sistema di *governance* realmente inclusivo dovrebbe prevedere anche il rafforzamento del **networking**, sostenendo la creazione di reti di associazioni di eco-vittime su scala locale, nazionale ed europea. Tali reti rappresentano un veicolo essenziale per condividere competenze, amplificare la capacità d'intervento delle comunità colpite e mantenere costante la pressione per riforme strutturali, garantendo che le istanze delle vittime restino saldamente al centro del dibattito pubblico e istituzionale.

### *Verso un modello integrato*

La realizzazione di un sistema integrato di tutela delle eco-vittime richiede una convergenza tra riforme legislative, innovazioni organizzative, investimenti nei servizi e trasformazioni culturali. Il modello proposto si articola lungo tre dimensioni complementari.

**Sul piano verticale**, esso implica un coordinamento effettivo tra i diversi livelli di governo (dall'Unione Europea allo Stato, dalle Regioni ai Comuni) fondato su una chiara allocazione delle

responsabilità, sulla disponibilità di risorse adeguate per ciascun livello istituzionale e su solidi meccanismi di accountability capaci di garantire trasparenza e controllo pubblico.

**Sul piano orizzontale**, il modello richiede una collaborazione strutturata tra settori tradizionalmente separati, come ambiente, sanità, giustizia, lavoro e sviluppo economico. Ciò significa adottare approcci realmente intersetoriali e sviluppare piani integrati che affrontino in modo unitario gli impatti ambientali, sociali ed economici dell'inquinamento.

**Infine, sul piano trasversale**, il sistema deve valorizzare la partecipazione attiva dei cittadini e delle comunità locali, insieme al contributo più ampio della società civile. Processi deliberativi continuativi, osservatori civici e forme strutturate di advocacy sono elementi essenziali per garantire che le decisioni siano democratiche, informate e sensibili alle esigenze delle popolazioni colpite.

Nel suo complesso, questo modello riconosce che la tutela delle eco-vittime non riguarda soltanto la giustizia "retrospettiva" (ovvero il risarcimento dei danni già subiti) ma anche una forma di giustizia "prospettica", orientata alla prevenzione di danni futuri attraverso pratiche decisionali più trasparenti, partecipative e sostenibili.

## **Raccomandazioni finali**

Alla luce delle riflessioni e delle raccomandazioni sviluppate nei precedenti paragrafi, è ora possibile formulare alcune raccomandazioni finali e di sistema.

L'attuale sistema di tutela delle eco-vittime presenta numerose lacune strutturali che ne limitano gravemente l'efficacia. In primo luogo, emerge una **marcata frammentazione dei servizi** tra enti diversi quali ASL, Comuni, Regioni e Ministeri, accompagnata da una **complessità burocratica** che costringe le vittime a districarsi tra procedure eterogenee per accedere a informazioni, cure, assistenza legale e risarcimenti. A questa frammentazione si aggiunge un'**asimmetria informativa** che penalizza particolarmente i cittadini con minori risorse o livelli di istruzione più bassi, mentre la **carenza di coordinamento tra istituzioni** genera duplicazioni, zone d'ombra e inefficienze sistemiche.

Come già evidenziato, l'ordinamento italiano **non prevede attualmente uno status giuridico specifico di "eco-vittima"** o "vittima ambientale", a differenza di quanto accade per altre categorie di vittime come quelle di crimini violenti, mafia o terrorismo, per le quali esistono normative speciali e forme di assistenza dedicate. Manca inoltre un **registro nazionale** che consenta di identificare i beneficiari e di riconoscere diritti specifici alle popolazioni esposte.

Per quanto riguarda i processi di bonifica, questi costituiscono oggi procedure amministrative in cui la **partecipazione pubblica è prevista solo in forme marginali** e poco incisive. Le comunità locali non dispongono di un ruolo diretto o di un potere consultivo vincolante, poiché le conferenze di servizi coinvolgono principalmente soggetti istituzionali e tecnici, senza prevedere comitati cittadini con funzioni deliberative o una partecipazione strutturata delle eco-vittime nei tavoli decisionali.

Sotto il profilo della governance, pur esistendo nel nostro ordinamento alcune strutture come la **Cabina di regia** tra SNPS e SNPA che coinvolge Ministero della Salute, Ministero dell'Ambiente, ISS, ISPRA e Regioni, questo meccanismo **non costituisce un tavolo permanente orientato specificamente alla gestione delle bonifiche e all'assistenza delle eco-vittime**. Si tratta piuttosto di

un organo di coordinamento strategico con funzione più programmatica che decisionale, il cui ruolo non comprende in modo diretto l'allocazione delle risorse necessarie agli interventi. Inoltre, il sistema attuale non contempla un meccanismo che coordini in modo vincolante le risorse per bonifiche e interventi sanitari in modo unitario, mantenendo le competenze e i finanziamenti separati tra settore ambientale e sanitario.

Si raccomanda pertanto l'adozione di **un sistema integrato di tutela** articolato su più livelli di intervento. Sul fronte organizzativo, appare indispensabile istituire **sportelli unici**, sia fisici che digitali, che concentrino in un unico punto di accesso la gamma completa di servizi e informazioni necessari alle vittime ambientali. Questo modello dovrebbe fondarsi su una **piattaforma digitale** capace di concentrare tutte le informazioni necessarie, dallo stato ambientale delle aree contaminate ai rischi sanitari, dai diritti delle eco-vittime ai servizi disponibili, progettata secondo criteri di **accessibilità universale** con versioni semplificate, opzioni multilingue e interfacce utilizzabili da persone con disabilità. Parallelamente, occorre sviluppare una **rete di sportelli territoriali** che fornisca orientamento personalizzato, con personale dotato di formazione multidisciplinare in grado di effettuare un primo inquadramento dei bisogni e indirizzare verso percorsi adeguati. L'attuazione richiede una **governance multi-istituzionale** ben definita, sostenuta da risorse finanziarie stabili, personale formato, **sistemi informativi interoperabili** e procedure standardizzate, con meccanismi di valutazione continua e coinvolgimento delle associazioni di vittime.

Sul piano normativo, si rende necessaria una riforma che definisca normativamente chi sono le eco-vittime, con criteri oggettivi basati su esposizione documentata, residenza in aree contaminate classificate o diagnosi di patologie correlate. Contestualmente, andrebbe istituito un **registro nazionale delle eco-vittime** che consenta di identificare i beneficiari e di riconoscere **diritti specifici** quali priorità nell'accesso a cure sanitarie, esenzione da ticket sanitari per patologie correlate all'esposizione, assistenza legale gratuita e partecipazione prioritaria ai processi decisionali riguardanti bonifica e gestione dei siti inquinati.

Per quanto concerne i processi di bonifica, una riforma orientata alla giustizia ambientale dovrebbe trasformare tali procedure in percorsi trasparenti e inclusivi, rendendo obbligatorie **forme strutturate di consultazione pubblica** in tutte le fasi e garantendo la presenza di rappresentanti delle comunità locali nei tavoli tecnici di monitoraggio. A ciò si dovrebbe affiancare l'istituzione di **comitati cittadini dotati di ruolo consultivo obbligatorio** nelle decisioni più delicate, come la selezione delle tecnologie di bonifica o la definizione delle priorità di intervento, riconoscendo alle comunità colpite un'effettiva capacità di incidere sulle scelte territoriali. La trasparenza andrebbe inoltre garantita attraverso la **pubblicazione completa, tempestiva e proattiva di tutte le informazioni ambientali** e sanitarie rilevanti su piattaforme online pienamente accessibili.

In materia di *governance* multilivello, si raccomanda l'istituzione di **tavoli permanenti di coordinamento** tra Ministero dell'Ambiente, Ministero della Salute, Regioni e rappresentanti delle autorità locali dei territori interessati da inquinamento, con partecipazione di ISPRA, ISS e rappresentanti delle comunità locali. Questi tavoli dovrebbero definire **strategie integrate ambiente-salute**, coordinare interventi di bonifica, monitoraggio sanitario e assistenza alle vittime, provvedendo ad allocare le **necessarie risorse in modo unitario** tra settore ambientale e sanitario.

La governance multilivello deve inoltre fondarsi su meccanismi stabili di partecipazione civica attraverso **osservatori civici permanenti** concepiti come comitati *multi-stakeholder* con compiti di

monitoraggio, consultazione e proposta, dotati di accesso controllato a informazioni riservate e del diritto di essere interpellati su decisioni di rilievo. Potrebbero inoltre esser istituiti **bilanci partecipativi ambientali** che permettano alle comunità di contribuire alla definizione delle priorità di spesa, contestualmente al **rafforzamento del networking** tra associazioni di eco-vittime su scala locale, nazionale ed europea per condividere competenze e mantenere costante la pressione per riforme strutturali.

Nel suo complesso, il modello proposto richiede una convergenza tra riforme legislative, innovazioni organizzative, investimenti nei servizi e trasformazioni culturali, articolandosi lungo **tre dimensioni complementari**: sul **piano verticale**, un coordinamento effettivo tra diversi livelli di governo fondato su chiara allocazione delle responsabilità e solidi meccanismi di responsabilizzazione; sul **piano orizzontale**, una collaborazione strutturata tra settori tradizionalmente separati mediante approcci intersetoriali e piani integrati; sul **piano trasversale**, la valorizzazione della partecipazione attiva dei cittadini attraverso processi deliberativi continuativi, osservatori civici e attività strutturate di promozione, tutela e rappresentanza dei diritti (c.d. *advocacy*), così da garantire decisioni democratiche, informate e sensibili alle esigenze delle popolazioni colpite.

## Quadro riassuntivo dei contenuti e delle Raccomandazioni

### 1. Principi ambientali e quadro normativo

1.1. Principi ambientali	Analisi dei principi per la tutela dell'ambiente, di matrice europea e di carattere nazionale.
1.2. Normativa internazionale e comunitaria	Quadro delle convenzioni e direttive sovranazionali di riferimento, in particolare la Convenzione di Aarhus (1998) e la sua attuazione nell'UE tramite il Regolamento 1367/2006, che sanciscono i pilastri del diritto all'informazione, alla partecipazione pubblica e all'accesso alla giustizia ambientale. Si illustrano i principali obblighi di trasparenza ambientale imposti ai governi e ai gestori di siti inquinanti.
1.3. Diritto all'informazione ambientale	Analisi del diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, con riferimento alle norme nazionali che riconoscono il "diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente". Si esaminano i principi costituzionali di trasparenza e partecipazione applicati al tema ambientale e il ruolo della Pubblica Amministrazione nel garantire la conoscenza dei dati ambientali
Raccomandazione	Sistema Nazionale di Open Data Ambientali (SNODA) ispirato al c.d. Modello a cinque stelle

### 2. Diritti delle eco-vittime

2.1. Definizione e categorie di eco-vittime	Identificazione delle "eco-vittime" come i cittadini che subiscono danni alla salute o perdite economiche causati da inquinamento ambientale industriale.
2.2. Tutela della salute e risarcimento del danno ambientale	Analisi delle tutele giuridiche esistenti a protezione della salute dei cittadini nei siti inquinati. Si considerano le garanzie costituzionali (es. art. 32 Cost.), le norme del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) in materia di danno ambientale e i meccanismi di risarcimento del danno (responsabilità civile e penale). Si valutano inoltre le eventuali lacune legislative nell'erogazione di compensazioni e cure alle eco-vittime.
2.3. Servizi di supporto e assistenza alle vittime	Esame dei servizi socio-sanitari e legali dedicati alle eco-vittime (sportelli informativi, centri di assistenza sanitaria e psicologica, consulenza legale gratuita). Saranno presentati casi studio emblematici (Taranto e Mantova) per evidenziare i bisogni concreti delle vittime ambientali e le migliori (o peggiori) pratiche di intervento. Si individua la necessità di canali integrati di supporto di prossimità
Raccomandazione	Status giuridico di "eco-vittima", Fondo di solidarietà per eco-vittime e Centri territoriali di Assistenza Integrata

### 3. Accesso alla giustizia ambientale

3.1. Quadro normativo internazionale, europeo e nazionale	Illustrazione del recepimento normativo del diritto all'accesso alla giustizia in ambito ambientale, richiamando l'art. 9 della Convenzione di Aarhus (accesso ai tribunali) e le relative normative UE (direttiva 2003/35/CE, reg. 1367/2006). Si descrivono le modalità di attuazione in Italia (ad es. d.lgs. 195/2005) e il ruolo del Codice dell'Ambiente in materia di azioni legali contro i danni ambientali
3.2. Garanzie processuali e barriere all'accesso	Analisi delle condizioni di ammissibilità e delle garanzie processuali per cittadini e associazioni (legittimazione, termini di ricorso, patrocinio a spese dello Stato). Si evidenziano gli ostacoli pratici (costi legali, tempi processuali) e si discutono le riforme necessarie per abbattere le barriere economiche e procedurali che limitano l'accesso alla giustizia ambientale
3.3. Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie	Esame delle modalità extragiudiziali e preventive (mediazione) in relazione ai conflitti ambientali. Vengono inoltre considerate le forme di prevenzione del contenzioso ambientale (piani di emergenza, interventi risolutivi rapidi) e l'importanza dell'informazione ambientale preventiva come strumento per evitare il contenzioso
Raccomandazione	Servizio Nazionale di Consulenza Ambientale (SNCA), ADR ambientale e sezioni giudiziarie specializzate

### 4. Democrazia deliberativa e giustizia riparativa

4.1. Principi di giustizia riparativa ambientale	Descrizione del concetto di giustizia riparativa applicata ai reati ambientali: un modello che privilegia il dialogo tra le parti danneggiate (vittime e responsabili) e l'individuazione di azioni concrete di riparazione del danno. Si spiega come questo approccio miri alla riconciliazione sociale e al coinvolgimento della comunità colpita, in contrapposizione a unicamente sanzionatorio
4.2. Democrazia deliberativa nei processi ambientali	Esame del ruolo della partecipazione informata e del confronto pubblico nelle decisioni ambientali. La democrazia deliberativa incoraggia forum e assemblee cittadine nelle quali tutti gli attori sociali possono discutere le politiche ambientali, migliorando la legittimità delle decisioni. Viene illustrata l'importanza di processi deliberativi strutturati per garantire un ascolto attivo delle esigenze delle comunità colpite
4.3. Casi studio: i Dialoghi in circolo	Presentazione di esempi concreti di applicazione di giustizia riparativa e partecipazione deliberativa (i "dialoghi in circolo"), in cui vittime, imprese, lavoratori e istituzioni collaborano per elaborare proposte riparative e di responsabilizzazione. Saranno descritte metodologie e risultati operativi (inclusi gli esiti dei processi RJ-DD a Taranto e Mantova) emersi dall'esperienza del progetto
Raccomandazione	Accesso autonomo alla giustizia riparativa, protocollo "Dialoghi in circolo" e assemblee cittadine permanenti

## 5. Integrazione dei servizi e governance multilivello

5.1. Servizi integrati per eco-vittime (sportello unico)	Proposta di un modello di sportello unico integrato per le vittime ambientali, basato su una piattaforma informativa online che raccolga dati sanitari, giuridici e socio-economici. Si analizza come la digitalizzazione e la cooperazione tra enti (sanità, enti locali, associazioni) possano offrire un punto di accesso comune a informazioni e servizi di assistenza a supporto delle eco-vittime
5.2. Proposte di riforma legislativa	Viene richiamata l'assenza, nell'ordinamento italiano, di uno status giuridico di eco-vittima e la necessità di introdurla, definendone criteri e diritti. Si propongono processi di bonifica più trasparenti e partecipativi, con comitati cittadini e accesso pieno ai dati ambientali e sanitari. Si sottolinea, infine, la necessità di introdurre «modelli sostenibili e trasferibili di servizi per assistere le eco-vittime» e specifiche «proposte di riforma a livello legislativo», come indicato nel progetto SEVeso
5.3. Governance multilivello e partecipazione civica	Analisi delle responsabilità condivise tra Unione Europea, Stato, Regioni e Comuni nella prevenzione e gestione dei rischi ambientali. Si valorizza l'importanza di una governance multilivello (coordinamento tra le varie istituzioni pubbliche e coinvolgimento delle comunità locali) e di processi decisionali partecipativi, in modo da garantire un'efficace attuazione delle politiche ambientali e una tempestiva risposta ai bisogni delle eco-vittime
<i>Raccomandazione</i>	Sportello unico integrato, agevolazioni ed esenzioni per eco-vittime, governance multilivello partecipativa

## Bibliografia

BERTAZZI, P.A., BERNUCCI, I., BRAMBILLA G., CONSONNI, D. & PESATORI, A.C. (1998). The Seveso studies on early and long-term effects of dioxin exposure: a review. *Environmental Health Perspectives*, 106(Suppl 2), 625-633.

BISCEGLIA, L.; ANCONA, C.; BAULEO, L. (2020). Il sito contaminato di Taranto e la sua comunità: la sorveglianza integrata ambiente e salute nell'ottica del contrasto alle disuguaglianze. PASETTO, R.; FABRI, A. (a cura di), *La Environmental Justice nei siti industriali contaminati: documentare le disuguaglianze e definire gli interventi*. Roma: ISS, 13-23.

BULLARD, R.D. (2008). *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality*. III ed., Boulder: Westview Press.

ESKENAZI, B., WARNER, M., BRAMBILLA, P., SIGNORINI, S., AMES, J., & MOCARELLI, P. (2018). The Seveso accident: A look at 40 years of health research and beyond. *Environment International*, 121, 809-815.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2016). *Environmental indicator report 2016: In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme*. Copenhagen, 1-60.

EUROPEAN FORUM FOR RESTORATIVE JUSTICE (2020). *Environmental Restorative Justice: Working Group Report*. Leuven: EFRJ.

FUNG, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75

HABERMAS, J. (1996). *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Milano: Guerini e Associati.

HALL, M. (2013). *Victims of environmental harm: Rights, recognition and redress under national and international law*. London: Routledge.

HOOGHE, L., & MARKS, G. (2001). Multi-level governance and European integration. *Governance*, 14(3), 301-313.

LAFONT, C. (2019). Democracy without shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy. *Oxford: Oxford University Press*.

MOCARELLI, P., GERTHOUX, P.M., PATTERSON, D.G., MILANI, S., LIMONTA, G., BERTONA, M., SIGNORINI, S., TRAMACERE, P., COLOMBO, L., CRESPI, C., BRAMBILLA, P., SARTO, C., CARRERI, V., SAMPSON, E.J., TURNER, W.E., & NEEDHAM, L.L. (2008). Dioxin exposure, from infancy through puberty, produces endocrine disruption and affects human semen quality. *Environmental Health Perspectives*, 116(1), 70-77.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27.

PASETTO, R.; MARSILI, D. (2023). Il contributo di SENTIERI alla promozione della giustizia ambientale nei siti contaminati italiani. *Epidemiologia e Prevenzione*, 47(1-2), 375-84

ROSIGNOLI, F. (2020). Giustizia ambientale. Roma: Castelvecchi

ROSIGNOLI, F. (2025). L'ex Ilva di Taranto: una zona di sacrificio tra diseguaglianze e giustizia ambientale. *Società e trasformazioni sociali*, 11, pp. 419-442

SCHLOSBERG, D. (1998). Resurrecting the pluralist universe. *Political Research Quarterly*, 51(3), 583-615.

SUSSKIND, L., & WEINSTEIN, A. (1980). Towards a theory of environmental dispute resolution. *BC Envtl. Aff. L. Rev.*, 9, 311.

UMBREIT, M. S., COATES, R. B., & VOS, B. (2007). Restorative justice dialogue: A multi-dimensional, evidence-based practice theory. *Contemporary Justice Review*, 10(1), 23–41

VAN NESS, D.W., & STRONG, K.H. (2010). *Restoring justice: An introduction to restorative justice* (4th ed.). New Providence, NJ: LexisNexis

WILLIAMS, C. (1996). Environmental Victimology. *Social Justice*, 23(4), pp. 16-40.

WILLIS, R., CURATO, N., & SMITH, G. (2022). Deliberative democracy and the climate crisis. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 13(2), <https://doi.org/10.1002/wcc.759>.

ZEHR, H. (1990). *Changing lenses: A new focus for crime and justice*. Scottsdale, PA: Herald Press.