

IL DANNO ALLA BIODIVERSITÀ DOPO LA DISCIPLINA DELLA NATURE RESTORATION LAW¹.

Damage to biodiversity following the nature restoration law.

Vera Bilardo

Abstract. La recente adozione del Regolamento 2024/1991, c.d. *Nature Restoration Law*, introducendo obiettivi di ripristino degli ecosistemi degradati, giuridicamente vincolanti per gli Stati, e rafforzando il nesso tra tutela della biodiversità e lotta al cambiamento climatico, sollecita una riflessione sulla fattispecie di danno alle specie e agli habitat naturali protetti di cui alla Direttiva 2004/35 e al d. lgs. 152/2006; in particolare sulle differenze strutturali e funzionali tra il modello di responsabilità ambientale fondato sul principio «chi inquina paga» e la logica di *public enforcement* insita nel Regolamento, nonché sull'idoneità della disciplina di protezione della biodiversità quale strumento di lotta e di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico.

The recent adoption of Regulation 2024/1991, known as the Nature Restoration Law, introducing legally binding targets for the restoration of degraded ecosystems for Member States and strengthening the link between biodiversity protection and the fight against climate change, calls for reflection on the specific cases of damage to protected species and natural habitats referred to in Directive 2004/35 and Legislative Decree 152/2006; in particular the structural and functional differences between the environmental liability model based on the «polluter pays» principle and the logic of public enforcement inherent in the Regulation, as well as the suitability of biodiversity protection regulations as a tool for combating and mitigating the effects of climate change.

Parole chiave: ambiente - biodiversità - ecosistemi - danno ambientale - specie e habitat naturali protette - cambiamento climatico - ripristino ambientale

Keywords: environment - biodiversity - ecosystems - environmental damage - protected species and natural habitats - climate change - environmental restoration

SOMMARIO: 1. L'interesse alla biodiversità e la disciplina di fonte europea. - 2. Il danno alle specie e agli habitat naturali protetti seconda la direttiva 2004/35 e nel d. lgs. 152/2006. - 2.1. (*Segue*). La legittimazione ad agire esclusiva del Ministero dell'ambiente: criticità. - 3. Il Regolamento 2024/1991 sul ripristino della natura (c.d. *Nature Restoration Law*). - 4. Ripristino della biodiversità e la lotta al cambiamento climatico.

¹ Il saggio riprende e sviluppa l'intervento al Convegno «La tutela della biodiversità nel regolamento sul ripristino della natura» che si è svolto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania l'8 novembre 2024, nell'ambito del PRIN PNRR 2022 *Restoring Biodiversity as a tool for Climate Change Mitigation*, Finanziato dall'Unione Europea - Next Generation EU.

1. L'interesse alla biodiversità e la disciplina di fonte europea

L'attenzione dell'Unione verso la biodiversità e la sua protezione, com'è noto, precede la tutela dell'ambiente in quanto tale che entra formalmente nel novero degli interessi e delle politiche comunitarie con l'Atto unico europeo del 1986. E però, anche prima di tale fondamentale evento, una vasta e copiosa normativa di diritto comunitario derivato aveva già contribuito ad avviare la formazione di regole e principi operativi destinati ad essere applicati in diversi settori nei quali l'ambiente funzionalmente si scompone².

Già con la direttiva n. 409 del 1979, c.d. Uccelli³, seguita dalla n. 43 del 1992, c.d. *Habitat*⁴, infatti, l'Unione europea istituiva la rete Natura 2000, ponendosi come obiettivo prioritario «il mantenimento della biodiversità, tenendo conto» però «al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali»⁵.

Nel quarto programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, 1987-1992⁶, inoltre, la tutela dell'ambiente, appena inserita dall'Atto unico europeo tra le competenze dell'allora Comunità, veniva definita in relazione al suo contributo «all'aumento della crescita economica e alla creazione di nuovi posti di lavoro», laddove l'ottenimento di standard ambientali sempre più elevati era da considerarsi elemento cardine per il futuro successo della Comunità⁷.

Ma la centralità di una tutela, in qualche modo, integrale della biodiversità emerge con tutta evidenza nella direttiva 2004/35 sulla responsabilità europea per danno ambientale dove il danno alle specie e agli habitat assume una posizione centrale, insieme ai criteri di prevenzione e di riparazione appositamente previsti⁸.

Al *Green Deal* europeo, dove la Commissione ha definito una serie di iniziative politiche con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050, si deve invece l'avvio di una nuova fase dell'azione dell'Unione in materia ambientale: la tutela della biodiversità viene finalizzata non più, e, non soltanto, allo sviluppo economico dell'Europa, quanto alla «protezione della salute e del benessere dei cittadini dai rischi di natura

² Come autorevolmente sottolineato da R. BIN, *L'ambiente nella Costituzione*, in *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, a cura di A. Federico e V. Bilardo, Pisa, 2025, pp. 48-49, «Tutta la legislazione in materia ambientale della Comunità europea è stata (...) creata senza un'apposita attribuzione di competenza, ma muovendo dal concetto di mercato e di concorrenza. È una delle pagine più affascinanti della storia del diritto: noi abbiamo ereditato dalla Comunità europea l'obbligo di adeguarci a una legislazione che la Comunità europea ha inventato fuori competenza, sulla base della sola esigenza di farlo».

³ La direttiva del Consiglio del 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, *concernente la conservazione degli uccelli selvatici*, è stata attuata nel nostro ordinamento con legge 11 febbraio 1992, n. 157, ed è oggi codificata nella direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

⁴ La direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 *relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche* è stata attuata nell'ordinamento italiano con il d.P.R., 8 settembre 1992, n. 357.

⁵ V. considerando n. 3 della direttiva Habitat.

⁶ *Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 19 ottobre 1987 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (1987-1992) (87/C 328/01).*

⁷ V. pt. 1.6 del programma.

⁸ Sulla direttiva 2004/35 e sulla sua attuazione in Italia, con particolare riferimento al danno alla biodiversità, v. *infra* § 2.

ambientale e dalle relative conseguenze»⁹. La tutela della biodiversità diviene strumento fondamentale di contrasto e di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico in corso, considerato «minaccia esistenziale», così coordinandosi con la fase di transizione energetica che dovrà condurre l'Unione europea, appunto, alla neutralità climatica¹⁰.

È in tale contesto che si inserisce, come ultima tappa, il tanto atteso *nuovo* Regolamento 2024/1991, c.d. *Nature Restoration Law*, il quale impone una riflessione sul rilievo che il ripristino ambientale, come forma di *public enforcement*, assume nell'attuale normativa euro-unitaria e, in particolare, sui risvolti che lo stesso può assumere anche sulla disciplina del danno alla biodiversità.

Per i suoi sicuri rilievi di sistema, va pure sottolineato come, a seguito della riforma avvenuta con la legge di revisione costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, l'art. 9, comma 3, della Costituzione prevede espressamente tra i compiti della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle generazioni future» e l'art. 41, comma 2 dispone che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'ambiente e la salute¹¹.

2. Il danno alle specie e agli habitat naturali protetti seconda la direttiva 2004/35 e nel d. lgs. 152/2006

Come si è anticipato, per quanto concerne l'illecito ambientale, la fattispecie di responsabilità per danno alla biodiversità è stata introdotta dalla direttiva 2004/35, che ha istituito un quadro europeo per la responsabilità ambientale¹².

⁹ Sul *Green Deal* Europeo (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2019)640, Bruxelles, 2019), D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024, nonché, nell'ottica della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, M. IANNELLA, *L'«European Green Deal» e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2022, pp. 171 ss.

¹⁰ V. considerando n. 1 del Regolamento UE 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che *istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica*, c.d. Legge europea per il clima. Sull'impatto delle politiche energetiche europee sull'ambiente K. J. DE GRAAF, L. SQUINTANI, *Sustainable Development, Principles of Environmental Law and the Energy Sector*, in *Energy Law, Climate Change and the Environment*, a cura di M. M. Roggenkamp, K. J. de Graaf, R. Fleming, Elgar, Tallin, 2021, pp. 41 ss.

¹¹ Sulla riforma, tra gli altri, G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, su *Giustiziainsieme.it*, 25 febbraio 2022, pp. 1 ss.; G. CECCHERINI, *Tutela dell'ambiente e riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Liber amicorum per Paolo Zatti*, Napoli, 2023, pp. 262 ss.; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, pp. 1 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, pp. 15-30; S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2023, n. 3, pp. 231 ss.; M. MELI, *In tema di ricadute privatistiche della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2022, pp. 549 ss.; U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, pp. 229 ss.

¹² Nella Comunicazione del 14 maggio 1993 (COM 93/47 def.), c.d. Libro verde *sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, seguita dal Libro bianco del 2000, la Commissione evidenziava come molte legislazioni nazionali, in materia di responsabilità ambientale, prendessero in considerazione solo le ipotesi tradizionali di danno (es. le lesioni personali o il danno alla proprietà), ma non il danno all'ambiente in quanto tale e neanche il danno alla biodiversità.

Sulla direttiva 2004/35, *ex multis*, AA. VV., *La responsabilità ambientale. La nuova Direttiva sulla responsabilità per danno ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale*, a cura di B. Pozzo, Giuffrè, Milano, 2005; B. POZZO, *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio*

L'intervento normativo, infatti, in applicazione del principio «chi inquina paga», persegue l'obiettivo di rendere finanziariamente responsabile l'operatore la cui attività ha causato un danno all'ambiente¹³ ma, allo stesso tempo, stabilisce che il danno debba essere risarcito attraverso l'adozione di apposite misure di riparazione¹⁴.

Il danno alla biodiversità viene definito come «qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di (...) specie e habitat» indicati negli allegati delle direttive Natura¹⁵. Tali atti normativi, quindi, pilastro della tutela della biodiversità in ambito europeo, assumono rilievo centrale nella definizione del danno e nell'individuazione dell'illecito¹⁶.

Il danno, o una sua imminente minaccia, obbliga dunque l'operatore economico ad adottare specifiche e adeguate misure di riparazione ovvero di prevenzione e a sostenerne i relativi costi.

Qualora l'attività professionale nell'ambito della quale il danno all'ambiente o la minaccia si sono verificati rientri tra quelle considerate in sé pericolose per l'ambiente, elencate nell'allegato III, nessun criterio di imputazione è richiesto, laddove, in caso di danno alla biodiversità causato da un'attività considerata non pericolosa, l'operatore risponde a titolo di dolo o di colpa¹⁷.

L'elemento caratterizzante del modello europeo di responsabilità ambientale concerne, inoltre, l'obbligo di riparazione. La direttiva 2004/35 obbliga chi ha causato un danno alla biodiversità a riportare «l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, complementare e compensativa»¹⁸.

Il legislatore europeo, con l'obiettivo di delineare «un quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale», non si limita a definire e a distinguere le diverse misure, ma, per ciascuna di queste, ne chiarisce gli obiettivi nonché i criteri di individuazione e di scelta¹⁹.

sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, pp. 1 ss.; U. SALANITRO, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2003, pp. 137 ss.

¹³ V. considerando n. 2 e art. 1 della direttiva.

¹⁴ V. *infra*.

¹⁵ Art. 2, lett. a.

¹⁶ Il legislatore italiano, nell'attuare la direttiva 35/2004 e la fattispecie di responsabilità per danno biodiversità, sembra prospettare una nozione più ampia e, per certi versi, mobile, laddove riconduce l'individuazione delle specie e degli habitat tutelati non solo alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (che recepisce la direttiva Uccelli e attua le Convenzioni di Parigi e di Berna sul tema) e al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (che attua la direttiva Habitat), ma anche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 in materia di aree naturali protette, e, in generale, alle «successive norme di attuazione».

¹⁷ Art. 3, par. 1, lett. a) e b). Se ne ricava un doppio regime di responsabilità: alla responsabilità oggettiva dell'operatore nello svolgimento di attività pericolose in caso di danno alla biodiversità, alle acque e al terreno, si affiancava, solo in caso di danno alla biodiversità, la responsabilità per dolo o colpa dell'operatore nello svolgimento di attività non considerate in sé pericolose per l'ambiente.

¹⁸ V. allegato II, pt. 1.

¹⁹ L'allegato II, con riferimento al danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protette, distingue tra riparazione «primaria», che consiste nel riportare le risorse e/o i servizi danneggiati alle condizioni originarie, «complementare», necessaria in caso di mancato completo ripristino e volta ad ottenere, anche in un sito alternativo a quello danneggiato, un livello di risorse e/o servizi analogo a quello ottenuto se il sito fosse tornato alle condizioni originarie, «compensativa», consistente in ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat

Se ne ricava un quadro articolato in cui la reintegrazione delle risorse e dei servizi ambientali danneggiati, nella dimensione rimediale in cui questa si colloca, rappresenta l'unica risposta possibile all'evento dannoso²⁰. Per espressa previsione normativa, infatti, neppure le perdite temporanee, quelle, cioè, causate dal mancato utilizzo delle risorse e/o dei servizi danneggiati dal momento del danno a quello del ripristino danno²¹, possono dar luogo ad una «compensazione finanziaria al pubblico», ma devono essere riparate apportando «ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti»²².

La riparazione del danno alla biodiversità secondo il modello fornito dalla direttiva non è, però, indiscriminata poiché ricondotta dallo stesso legislatore europeo entro il limite, in qualche modo flessibile, della *significatività* del danno alle specie e agli habitat e della proporzionalità tra i costi delle misure di riparazione complementare o compensativa e i vantaggi ambientali perseguiti²³. L'allegato I, infatti, esclude che siano classificati come danni significativi, e che quindi rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva, i danni alle specie e agli habitat «per i quali è stabilito che si ripristineranno entro breve tempo e senza interventi»²⁴. Per quanto riguarda, invece, la proporzionalità tra costi della riparazione e vantaggi ambientali, tale canone opera nel caso in cui siano scelte misure di riparazione primaria che non riportano le risorse danneggiate alle condizioni originarie, sempre che vengano contestualmente aumentate le azioni complementari o compensative²⁵. E però, è rimessa all'autorità competente l'adozione delle ulteriori misure di riparazione se i costi sono «sproporzionati» rispetto ai vantaggi ambientali ricercati²⁶.

protetti per compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino.

²⁰ Sulla condotta risarcitoria in caso di danno all'ambiente, A. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in *Principi europei e illecito ambientale*, a cura di A. D'Adda, I. A. Nicotra, U. Salanitro, Giappichelli, Torino, pp. 39 ss.

²¹ V. allegato II, pt. 1, lett. d.

²² Il riferimento è alle misure di riparazione c.d. compensativa di cui pt. 1.1.3. dell'allegato II.

²³ L'allegato I indica i criteri di valutazione del carattere significativo del danno alla biodiversità. Tale carattere rappresenta uno degli aspetti più controversi della fattispecie di danno alla biodiversità, al punto da essere imputata anche all'ambiguità della definizione della soglia di significatività del danno l'insoddisfacente applicazione della direttiva negli ordinamenti degli Stati membri (v., in questo senso, Relazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo sull'attuazione della direttiva 2004/35 (COM(2016), 204 final, del 14 marzo 2016)). Sulla nozione di significatività del danno alla biodiversità si è anche pronunciata la Corte di Giustizia con la sentenza 9 luglio 2020, C-297/19, per la quale si rinvia a V. FOGLEMAN, *Biodiversity damage from authorised activities: the polluter pays and precautionary principles and the significance threshold in the Environmental Liability Directive*, in *Environmental Liability*, Lawtext Publishing Ltd, Witney, 2020, 26 (2) pp. 35 ss. e V. BILARDO, *Carattere «significativo» del danno alla biodiversità e normale gestione dei siti*, in *Giur. it.*, 2021, pp. 1581 ss.

²⁴ In giurisprudenza v. Cass. civ., 2 luglio 2021, n. 18811, che, nel sottolineare come «il sistema classico del risarcimento per equivalente risulta ormai abbandonato, dovendosi fare applicazione delle sole misure di riparazione primaria, complementare e compensativa», chiarisce come, secondo quanto previsto dalla normativa, «l'avvio di un percorso di ripristino naturale (...) può condurre a risultati preferibili rispetto a quelli raggiungibili con un intervento diretto».

²⁵ L'allegato II, pt. 1.3.2., stabilisce che «possono essere scelte misure di riparazione primaria che non riportano completamente l'acqua o le specie e gli habitat naturali protetti danneggiati alle condizioni originarie» purché «le risorse naturali e/o i servizi perduti sul sito primario a seguito della decisione siano compensati aumentando le azioni complementari o compensative per fornire un livello di risorse naturali e/o servizi simile a quello perduto».

²⁶ V. allegato II, pt. 1.3.3.

La parte VI del d. lgs. 152/2006, c.d. codice dell'ambiente, nell'attuare altresì la direttiva 2004/35, riproduce questo schema²⁷ e, anche a seguito della procedura di infrazione attivata dalla Commissione europea nel 2007²⁸, sembra superare definitivamente il modello di responsabilità extracontrattuale per danno ambientale di cui all'art. 18 l. 349/1986²⁹, che pure attribuiva comunque rilevanza al ripristino stabilendo che questo dovesse essere disposto d'ufficio dal giudice, il quale, tra l'altro, in caso di determinazione dell'ammontare del danno in via equitativa, avrebbe dovuto tenere conto altresì del costo necessario per il ripristino³⁰.

Il danneggiante ha, dunque, l'obbligo di adottare, a proprie spese, le misure di riparazione necessarie³¹. In caso contrario il Ministero dell'ambiente potrà ingiungerne l'esecuzione per via amministrativa, con apposita ordinanza, ovvero esercitare l'azione civile, anche in sede penale, per il «risarcimento del danno ambientale in forma specifica»³².

2.1. (Segue). La legittimazione ad agire esclusiva del Ministero dell'ambiente: criticità

L'attuazione della direttiva 2004/35 nell'ordinamento italiano solleva ancora dubbi e perplessità su diversi aspetti, peraltro centrali, della disciplina: la natura della responsabilità ambientale e il superamento del risarcimento per equivalente, il rapporto tra le due forme di *enforcement*, pubblico e privato, sicuramente coesistenti, i problemi della lesione di interessi collaterali e del ripristino naturale delle risorse e dei servizi danneggiati, la legittimazione esclusiva ad agire del Ministero dell'ambiente³³.

²⁷ Sull'attuazione della direttiva 2004/35 nell'ordinamento italiano AA. VV., *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, a cura di F. Giampietro, Giuffrè, Milano, 2006; nonché B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, pp. 1 ss.; U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *La resp. civ.*, 2006, pp. 678 ss.; ID., *La novella sulla responsabilità ambientale nella «Legge europea» del 2013*, in *NLCC*, 2013, pp. 1009 ss.

²⁸ Sul punto U. SALANITRO, *op. ult. cit.*, pp. 1309 ss.

²⁹ Seppure, in realtà, un riferimento al «risarcimento per equivalente patrimoniale» rimane ancora nel testo dell'art. 311 anche dopo la procedura di infrazione subita dall'Italia proprio per non aver attuato correttamente la direttiva nella parte in cui esclude ogni ipotesi di risarcimento monetario. Secondo U. SALANITRO, voce *Danno ambientale e responsabilità civile*, in *Enc. dir., Tematici, Responsabilità civile*, 2024, p. 215, «trattasi con tutta evidenza di una formula impropria con cui il legislatore intendeva riferirsi alla richiesta di pagamento anticipato di una somma di denaro necessaria per sostenere i costi delle misure di riparazione per il sito danneggiato». Sull'articolo 18 l. 349/1986 v. i contributi contenuti nel volume *Danno all'ambiente* pubblicato dalla *Rivista critica del diritto privato*, 1987 e in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991.

³⁰ Il riferimento è ai commi 6 e 8 dell'art. 18, ormai abrogati.

Sui criteri risarcitori, in particolare, A. FEDERICO, *Tecnica e criteri risarcitori per la tutela del danno pubblico ambientale. Una lettura dei commi 6 e 8 dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., pp. 286 ss.

³¹ Con particolare riferimento al rimedio ripristinatorio di cui alla parte VI del d.lgs. 152/2006, nel contesto generale dell'alternativa tra risarcimento per equivalente e risarcimento in forma specifica, v. le acute considerazioni di A. D'ADDA, *Pregiudizio all'ambiente e risarcimento: la primazia del rimedio specifico alla prova*, in *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, cit., pp. 95 ss.

³² Sull'innesto del risarcimento del danno nei poteri di iniziativa del Ministero per l'ambiente, in senso critico, C. CASTRONOVO, *Danno all'ambiente*, in *Responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 850 ss.

³³ Per i quali si rinvia a C. CASTRONOVO, *Danno all'ambiente*, cit., pp. 837 ss.; G. CECCHERINI, *Danno all'ambiente e garanzia dell'accesso alla giustizia: una questione aperta*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, pp. 347 ss.; U. SALANITRO, voce *Danno ambientale e responsabilità civile*, cit., pp. 200 ss.; ID., *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, cit., pp. 229 ss.; A. ZOPPINI, *Autonomia privata e rischio ambientale (contributo allo studio del principio "chi inquina paga")*, in *Liber amicorum per*

Riteniamo, però, che quest'ultimo aspetto, con particolare riferimento alla biodiversità, meriti un, sia pur sintetico, approfondimento anche in ragione dei problemi di coordinamento tra le diverse normative di settore e le conseguenti ricadute sull'effettività della tutela e del ripristino.

La legittimazione ad agire attribuita dal d. lgs. 152/2006 esclusivamente al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, a differenza della disciplina dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, che la prevedeva per lo Stato e per gli enti territoriali sui quali incidevano i beni oggetto del fatto lesivo, è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale nel 2016, che ne ha affermato la conformità a Costituzione ricollegando la legittimazione ad agire al ripristino ambientale³⁴.

Secondo la Corte, infatti, aver posto al centro del sistema il ripristino produce una conseguenza importante: il bene «ambiente» deve essere gestito in modo unitario, con inevitabili ricadute sulla fase risarcitoria. Infatti, se lo Stato ha l'obbligo di risanare le risorse ambientali danneggiate, è lui a dover potere agire per recuperare le risorse economiche necessarie. La fase risarcitoria, afferma la Corte, benché non abbia natura amministrativa, ne costituisce il completamento proprio perché consente allo Stato di reperire le risorse necessarie per eseguire il ripristino.

E però, con particolare riferimento alla biodiversità, il ripristino ambientale ad opera dell'ente gestore dell'area protetta è previsto dalle disposizioni transitorie e finali della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, precedente alle direttive Natura, ma ancora in vigore. È previsto, infatti, che l'organismo di gestione dei siti protetti ordini «la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali» danneggiate «a spese del trasgressore» e, in caso di sua inottemperanza, esegua il ripristino, potendo recuperare le somme impiegate attraverso ingiunzione emessa ai sensi del testo unico sulle entrate patrimoniali dello Stato³⁵.

Paolo Zatti, Jovene, Napoli, 2023, pp. 619 ss.

³⁴ Il riferimento è a Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, in *Foro it.*, 2016, 11, I, p. 3409. La vicenda trae origine da un procedimento penale per il reato di rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro (art. 437, commi 1 e 2, c.p.) in cui gli imputati erano i comandanti militari di un poligono. Si contestava loro di aver omesso l'adozione di precauzioni e cautele nell'esercizio delle attività militari, cagionando un danno ambientale, con enorme pericolo chimico e radioattivo per il personale e per i civili dei centri abitati circostanti. La regione Sardegna, la provincia di Cagliari e diversi comuni, ma anche tanti cittadini, si costituivano parte civile per ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e non. Tutti questi soggetti avevano chiesto la chiamata in causa dello Stato, quale responsabile civile dei danni. Lo Stato si costituiva nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri. La regione Sardegna, in particolare, chiedeva di costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, d. lgs. 152/2006, sottolineando come il Ministero dell'ambiente non si fosse costituito parte civile. Il giudice *a quo* riteneva che la questione non fosse manifestamente infondata e la rimetteva alla Corte costituzionale paventando la violazione degli artt. 2, 3, 9, 24, 2, 32 della Costituzione.

Dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 311, d. lgs. 152/2006, che riserva l'azione in via esclusiva allo Stato, e dell'art. 309, che esclude dalla titolarità dell'azione altri soggetti, tra cui le associazioni non governative, sono stati formulati da autorevolissima dottrina. Il riferimento è a P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, pp. 334 ss., richiamato da V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *DPCE on line*, Sp-2, 2023, pp. 669 ss.

³⁵ Art. 29 l. 6 dicembre 1991, n. 394.

Le connessioni con l'ordinanza di ingiunzione di cui all'art. 313 del codice dell'ambiente sono evidenti, ma non esauriscono i rapporti tra la legge quadro e la disciplina della responsabilità per danno alla biodiversità contenuta nel d. lgs. 152/2006.

L'art. 30 della legge 394, infatti, estende la legittimazione ad agire per danno ambientale all'organismo di gestione dell'area protetta, richiamando espressamente l'art. 18 della legge 349/1986, ormai abrogato³⁶.

Tali interferenze e/o sovrapposizioni suggeriscono all'interprete, non solo di rimeditare, con riferimento al danno alla biodiversità, la legittimazione esclusiva ad agire del Ministero dell'ambiente, ma di porre in relazione, anche al fine di indagarne l'eventuale concorrenza o alternanza, il modello di ripristino della biodiversità di cui alla legge sulle aree naturali protette e quello prospettato in termini generali dal codice dell'ambiente³⁷³⁸.

3. Il Regolamento 2024/1991 sul ripristino della natura (c.d. *Nature Restoration Law*)

Il Regolamento 2024/1991³⁹ costituisce la concretizzazione del più importante dei punti programmatici della Strategia per la Biodiversità 2030, a sua volta articolazione del *Green Deal*: addivenire a «obiettivi di ripristino della natura nell'UE giuridicamente vincolanti al fine di ripristinare gli ecosistemi degradati, in particolare quelli potenzialmente più in grado di catturare e stoccare il carbonio nonché di prevenire e di ridurre l'impatto delle catastrofi naturali»⁴⁰.

L'obbligo di ripristino degli ecosistemi degradati è posto in capo agli Stati e trova la sua giustificazione, sul piano delle scienze naturali, nelle relazioni dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), in cui si afferma che «il ripristino degli ecosistemi sarà

³⁶ Ai sensi dell'art. 30, comma 6, l. 394/1991, «in ogni caso trovano applicazione le norme dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sul diritto al risarcimento del danno ambientale da parte dell'organismo di gestione dell'area protetta».

³⁷ Sulla questione e, più in generale, sui rapporti tra la legge quadro 394/1991 e la disciplina della responsabilità per danno alla biodiversità, anche a seguito della modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione, sia consentito citare V. BILARDO, *Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme costituzionali in materia di ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, pp. 160 ss.

³⁸ Nella fattispecie di danno alla biodiversità, si è avuto modo di sottolineare, la normativa sulla protezione della natura svolge un ruolo determinante già in ordine alla stessa nozione di danno e non può registrare incertezze e incongruenze proprio sul ripristino, assunto ad asse portante del nuovo modello di responsabilità ambientale e, oggi, della azione politica e normativa dell'Unione di contrasto al cambiamento climatico.

³⁹ Sul Regolamento v. i contributi contenuti nel volume *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, a cura di M. Meli e R. Guarino, Pacini, Pisa, 2025. V. anche E. CAVALLIN, *Nature Restoration and Agriculture and Forestry: At the Opposite Side of the Fighting Ring or Compatible After All? An Analysis of the Proposal and the Final Agreement on the Nature Restoration Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, aprile 2024, pp. 48 ss.; N. HOEK, *A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, ottobre 2022, pp. 320 ss.; M. REESE, *The EU's New Nature Restoration Law - Now for Implementation!*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2024, 21, pp. 361 ss.; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *AmbienteDiritto.it*, f. 1, 2025, pp. 1 ss.; H. SCHOUKENS, *Non-Regression Clauses in Times of Ecological Restoration Law: Article 6(2) of the EU Habitats Directive as an unusual ally to restore Natura 2000?*, in *Utrecht Law Review*, vol. 13, 1, 2017, pp. 124 ss.

⁴⁰ V. considerando n. 7 del Regolamento.

fondamentale per contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici e anche per ridurre i rischi per la sicurezza alimentare»⁴¹.

Ai sensi degli articoli 14 e seguenti del Regolamento, gli Stati dovranno provvedere al ripristino degli ecosistemi degradati attraverso la predisposizione e la realizzazione di un apposito piano nazionale e secondo un programma che prevede precise e specifiche scadenze⁴².

Nessun raccordo è espressamente previsto con la disciplina della responsabilità per danno alla biodiversità, laddove, comunque, si rinvencono numerosi e continui riferimenti alle direttive Natura che, si è visto, sono centrali nella fattispecie di cui trattasi⁴³.

Il Regolamento, infatti, integra le direttive Habitat e Uccelli, fissando scadenze per il conseguimento degli obiettivi ed estendendone la rilevanza anche al di fuori dei confini della rete Natura 2000⁴⁴. È previsto, infatti, che l'obbligo di ripristino non riguardi solo i siti protetti e che venga altresì valutato il «risultato di un piano o di un progetto di interesse pubblico prevalente» da realizzarsi fuori della rete ecologica e «per il quale non sono ammissibili soluzioni alternative meno dannose»⁴⁵.

E c'è da chiedersi se tali integrazioni siano destinate ad incidere sulla stessa definizione e individuazione di danno alla biodiversità che, ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. a) della direttiva 2004/35 e della relativa disciplina di attuazione⁴⁶, rimanda a tali normative⁴⁷.

Risulta ad ogni modo evidente la differenza tra le due ipotesi di recupero ambientale⁴⁸, a partire da ciò che ne costituisce l'oggetto: da un lato, habitat e specie naturali protette, dall'altro, ecosistemi, che, per espressa previsione normativa, costituiscono il «complesso dinamico» dei primi⁴⁹. Diversi sono i presupposti e gli obiettivi perseguiti. Se la riparazione

⁴¹ V. considerando n. 16 del Regolamento.

⁴² Sugli obiettivi del piano nazionale di ripristino U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, cit., pp. 6 ss.

⁴³ Basti pensare che, ai sensi dell'art. 14, par. 14, in fase di preparazione dei piani nazionali di ripristino, gli Stati membri devono tenere conto in particolare delle misure di conservazione stabilite per i siti Natura 2000 e dei quadri di azioni prioritarie preparati conformemente alla direttiva 92/43/CEE.

⁴⁴ Come chiarito nel considerando n. 27 del Regolamento, infatti, «la direttiva 92/43/CEE mira a mantenere o ripristinare, in uno stato di conservazione soddisfacente, gli habitat naturali e le specie di fauna e flora selvatiche di interesse unionale. Tuttavia, non fissa un termine per il conseguimento di tale obiettivo. Analogamente, la direttiva 2009/147/CE non stabilisce un termine per il recupero delle popolazioni di uccelli nell'Unione».

⁴⁵ V. considerando n. 37 del Regolamento.

⁴⁶ L'art. 300, comma 2, d. lgs. 152/2006, riproduce, con alcune integrazioni, la definizione di danno all'ambiente di cui all'art. 2 della direttiva 2004/35 e definisce il danno alla biodiversità come «il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione».

⁴⁷ Art. 2, par. 1, lett. a) della direttiva.

⁴⁸ U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, cit., pp. 4-5.

⁴⁹ La definizione di «ecosistema» è contenuta nell'art. 3 lett. a) del Regolamento 2024/1991.

del danno alla biodiversità mira a ricostituire lo stato di conservazione di specie e habitat protetti interessati da un evento dannoso, il ripristino ambientale intende riportare in «buono stato» gli ecosistemi degradati e gli habitat che lo compongono, secondo un «modello graduale di gestione ottimale delle risorse» già adottato dalla direttiva 2000/60 in materia di acque⁵⁰.

E così, se i costi della riparazione ambientale sono a carico del danneggiante, il ripristino della natura di cui al Regolamento sarà oggetto di un piano di finanziamento adottato in conformità alla relazione che la Commissione, una volta consultati gli Stati membri, presenterà al Parlamento e al Consiglio. Nulla esclude, tuttavia, malgrado la mancanza di un riferimento esplicito alla direttiva 2004/35, che, qualora il degrado sia riconducibile ad un evento e/o a un'attività rientrante nell'ambito di applicazione della stessa, nonostante l'inserimento del sito nel piano di ripristino, i costi delle misure di riparazione si ritengano comunque a carico del danneggiante. In questo senso, del resto, conduce il principio «chi inquina paga»⁵¹, ispiratore della direttiva 35, sulla cui effettività non sono mancate voci critiche anche delle stesse istituzioni europee⁵².

Una soluzione di questo tipo, comunque, pone il problema di verificare, caso per caso, l'equivalenza tra misure di riparazione e ripristino ambientale secondo le indicazioni contenute in ciascuno degli ambiti normativi considerati nonché, forse, anche quello di adeguare la disciplina di cui alla direttiva 2004/35 ai nuovi obiettivi e alle nuove sfide dell'Unione in materia ambientale, in cui la tutela della biodiversità si inserisce nella lotta al cambiamento climatico in corso in quanto strumento di mitigazione dei suoi effetti.

In questo senso, il costante riferimento agli ecosistemi compiuto dal Regolamento 2024/1991 sembra essere in linea con le considerazioni di chi afferma l'esigenza di riconsiderare l'ambito di applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale e di rivedere la nozione di «danno ambientale» e di «risorse naturali» di cui all'articolo 2, includendovi anche gli «ecosistemi»⁵³.

4. Ripristino della biodiversità e la lotta al cambiamento climatico

Il Regolamento 2024/1991 sembra così concretizzare sul piano normativo i termini del rapporto tra ripristino della natura e raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione⁵⁴.

⁵⁰ Le parole tra virgolette sono dovute a U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, cit., p. 4, il quale evoca altresì la direttiva 2000/60/CE che di tale modello graduale ne costituisce una precedente applicazione. V. anche M. REESE, *The EU's New Nature Restoration Law - Now for Implementation!*, cit., p. 362, che con riferimento all'esperienza di cui alla direttiva 2000/60 sottolinea che «the ambitious renaturation goals cannot be achieved with such limited implementation effort and without thoroughly planned measures and mandatory intervention in land use».

⁵¹ Sul principio «chi inquina paga» M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Giuffrè, Milano, 1996; EAD., *Il principio "chi inquina paga" nel Codice dell'ambiente*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, a cura di I. Nicotra e U. Salanitro, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 69 ss.

⁵² Si segnala, in questo senso, la Relazione speciale della Corte dei Conti europea su «Il principio "chi inquina paga" non è uniformemente applicato nelle diverse politiche e misure dell'UE», 12/2021.

⁵³ Secondo quanto suggerito dal Parlamento europeo nella Risoluzione sull'applicazione della direttiva 2004/35/CE del 26 ottobre 2017, pt. 28.

⁵⁴ Per una riflessione compiuta e articolata sulla possibilità che gli strumenti normativi introdotti dalla disciplina europea di protezione della natura (con particolare riferimento alla direttiva Habitat) trovino applicazione anche

Rispetto alla «riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra» il ripristino della biodiversità è un obiettivo di secondo grado⁵⁵. Viene così a manifestarsi quello che, probabilmente, è il principale attore della questione ambientale e climatica, che nel Regolamento sembra rimanere sullo sfondo: l'attività d'impresa, peraltro interessata nell'anno appena trascorso da alcune recenti e incisive riforme.

Il riferimento è alla direttiva 2024/1760 c.d. *Due diligence*, che prevede l'introduzione di nuove regole per le grandi imprese nell'ottica della sostenibilità *anche* ambientale⁵⁶, e alla direttiva n. 1785 che, nell'ambito delle emissioni industriali, ha ampliato e rafforzato la disciplina precedente, prevedendo altresì un diritto all'indennizzo a favore dei cittadini per i danni alla salute conseguenti alla violazione delle misure nazionali adottate in attuazione della direttiva⁵⁷. E così, una riflessione dovrà essere compiuta sull'adeguatezza della fattispecie di danno alla biodiversità, come regolata dalla direttiva 2004/35, a venti anni dalla sua introduzione, rispetto alle nuove esigenze e al nuovo scenario conseguenti agli obiettivi climatici dell'Unione⁵⁸.

Alla necessità di dare piena attuazione al principio «chi inquina paga» si affianca l'opportunità, ormai indefettibile, di allineare la normativa sulla responsabilità ambientale, magari convertita in Regolamento, all'Accordo di Parigi sul clima «onde tutelare allo stesso

nella lotta al cambiamento climatico si rinvia a H. SCHOUKENS, *Exploring the potential for climate-based litigation under the EU Habitats directive*, in *Social and Scientific Uncertainties in Environmental Law*, a cura di T. Ginige, I. Green, P. Van Calster, A. Simons e J. McMullen, Intersentia, Cambridge - Antwerp - Chicago, 2024, pp. 345 ss.

⁵⁵ Il Regolamento UE 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, c.d. Legge europea per il clima, istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e rappresenta uno degli assi portanti delle azioni dell'Unione di contrasto al cambiamento climatico.

⁵⁶ Direttiva UE 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 *relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva 2019/1937 e il regolamento 2023/2859*.

Come previsto da M. LIBERTINI, *Introduzione*, in *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, cit., pp. 3 ss., l'ambito applicativo della direttiva 1760/2025 è stato notevolmente ridimensionato in virtù dell'entrata in vigore del c.d. Pacchetto Omnibus, CSDD, volto ad attenuare e a semplificare gli obblighi di compliance delle imprese.

⁵⁷ Direttiva UE 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 che modifica la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), e la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, relativa alle discariche di rifiuti, per la quale si rinvia alle considerazioni di F. DI CIOMMO, *Tutela dell'ambiente e imprese di interesse strategico nazionale: convergenze e divergenze nel prisma della sostenibilità*, in *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, cit., pp. 241 ss.

⁵⁸ Numerosi sono gli atti delle istituzioni europee che hanno messo a fuoco la direttiva 2004/35 soprattutto sotto il profilo della sua attuazione e della sua efficacia: Relazione I della Commissione a norma dell'art. 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/35/CE (12/10/2010, COM (2010) 581 final), Relazione II della Commissione a norma dell'art. 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/35/CE (14/04/2016 COM (2016) 204 final), Risoluzione del Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale del 26 ottobre 2017; Comunicazione della Commissione europea *Linee guida per un'interpretazione comune del termine «danno ambientale»* (2021/C 118/01). La terza Relazione della Commissione sulla direttiva 2004/35 è stata redatta nel 2023 e inserita nel Piano d'azione «inquinamento zero», ma non è stata ancora pubblicata.

Per un bilancio dei primi venti anni della direttiva 2004/35 K. DE SMEDT, B. GERRITSEN, *The Environmental Liability Directive 20 years on: a critical evaluation*, in *Environmental Liability*, 28(5), 2024, pp. 199 ss., sia consentito il riferimento anche a V. BILARDO, *La direttiva 2004/35/UE vent'anni dopo*, in *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, cit., pp. 145 ss.

modo gli interessi dei cittadini dell'UE e dell'ambiente, riconoscere il valore intrinseco dell'ambiente e degli ecosistemi, nonché il diritto a una tutela efficace»⁵⁹.

La proliferazione delle azioni giudiziarie promosse da privati, persone fisiche e associazioni, nei confronti delle imprese ritenute co-responsabili del cambiamento climatico⁶⁰, del resto, sollecita l'interprete ad una riflessione di più ampio respiro sul problema, anche sistematico, del danno alla biodiversità, ancor più a seguito della riforma dell'art. 41 Cost., che, come si è già ricordato, individua nel danno all'ambiente un *nuovo* limite all'iniziativa economica privata⁶¹.

È noto come, con riferimento all'attività d'impresa, fin dagli anni '60 dello scorso secolo, Stefano Rodotà, nel ricollegare l'illecito aquiliano all'articolo 2 della Costituzione, riteneva che il secondo comma dell'art. 41 Cost. fosse utile «ad illuminare sul significato proprio del dovere costituzionale di solidarietà», poiché, nel prevedere che «l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana», la norma contribuisce a definire le situazioni in ordine alle quali è possibile parlare di danno in senso giuridico⁶².

⁵⁹ Come raccomandato dal Parlamento europeo nella risoluzione sulla «Responsabilità delle imprese per danni ambientali» del 20 maggio 2021.

⁶⁰ Sulle vicende contenzioso climatico, in generale, v. per tutti V. ZAMBRANO, *La Climate change litigation alla prova dei fatti*, in *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, cit., pp. 255 ss.

Con particolare riferimento all'Italia, all'azione civile promossa da privati e associazioni contro lo Stato italiano per inadempimento climatico, rispetto alla quale il Tribunale di Roma, sez. II, con sentenza del 26 febbraio 2024, n. 3552 (in *NGCC*, 2024, I, 1535, con commento di A. BARBA, *Contenzioso climatico e difetto assoluto di giurisdizione*) ha rilevato il difetto assoluto di giurisdizione, ha fatto seguito l'azione civile promossa da Green Peace e ReCommon contro E.N.I., Cassa Depositi e Prestiti e Ministero dell'Economia. Nel giudizio, ancora in corso, le Sezioni Unite della Suprema Corte, sollecitate dal Regolamento di giurisdizione proposto dagli attori, con ordinanza del 21 luglio 2025, n. 20381, hanno dichiarato la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria italiana, sottolineando, altresì, con esplicito riferimento alla sentenza del Tribunale di Roma, che: 1) l'invasione della sfera riservata al potere legislativo è configurabile soltanto quando il giudice ordinario o speciale non abbia applicato una norma esistente, ma una norma da lui stesso creata, 2) l'allegazione dell'omesso o illegittimo esercizio della potestà legislativa non dà luogo ad un difetto assoluto di giurisdizione, neppure in relazione alla natura politica dell'atto legislativo, quando viene dedotta la sola lesività della disciplina che ne è derivata. Per un primo commento alla recente ordinanza si rinvia a G. SCARSELLI, *Per una corretta lettura della recente ordinanza della Sezioni unite (Cass. sez. un. 21 luglio 2025 n. 20381) in tema di contenzioso climatico*, in *Judicium*, 29 luglio 2025, pp. 1 ss., L. SERAFINELLI, *Cass. Civ., Sez. Un., ord. 21 luglio 2025, n. 20381, Greenpeace et al. c. Eni et al.: navigare nel mare (forse un poco meno?) incerto del contenzioso climatico all'italiana*, in *DPCE online*, 2025, pp. 1 ss.

⁶¹ Sulla riforma dell'art. 41 Cost., tra gli altri, M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale bilanciamento?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, 1 ss., nonché le considerazioni di U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, cit., pp. 234 ss.

⁶² S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 86.