CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **145/2026** (ECLI:IT:COST:2026:145)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **LUCIANI**
Udienza Pubblica del **06/05/2026**; Decisione del **06/05/2026**
Deposito del **23/07/2026**; Pubblicazione in G. U. **29/07/2026**
Norme impugnate: Art. 12, della legge 13/06/2025, n. 91.
Massime:
Atti decisi: **ric. 34. 35 e 36/2025**

SENTENZA N. 145

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), promossi dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 22 agosto 2025 e depositato in cancelleria in pari data; dalla Regione Piemonte con ricorso notificato il 25 agosto 2025 e depositato in cancelleria in pari data; dalla

Regione Veneto, con ricorso notificato il 25 agosto 2025 e depositato in cancelleria in pari data, rispettivamente iscritti ai numeri 34, 35 e 36 del registro ricorsi 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi gli avvocati Piera Pujatti per la Regione Lombardia, Giacomo Quarneti per la Regione Veneto e Marcello Cecchetti per le Regioni Piemonte e Veneto, nonché gli avvocati dello Stato Giovanni Palatiello e Giuseppe Lillo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con un primo ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2025, notificato e depositato il 22 agosto 2025, e con altri due ricorsi, di contenuto fra loro sostanzialmente sovrapponibile, iscritti ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2025, notificati e depositati il 25 agosto 2025, le Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto hanno promosso plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), che reca princìpi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa conferita al Governo per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

1.1.− Con il primo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 per violazione degli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, poiché, essendo stata omessa l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che, secondo questa Corte, la legge di delegazione non si sottrarrebbe al controllo di legittimità costituzionale in via principale (sul punto, si richiamano le sentenze n. 261 del 2017, n. 251 del 2016 e n. 205 del 2005) e che sarebbe ineludibile l'applicazione del principio di leale collaborazione, in forme che consentano un'adeguata modalità di coinvolgimento delle regioni, ove la fattispecie regolata sia caratterizzata da un intreccio di competenze legislative di natura esclusiva statale, concorrente e residuale (è richiamata la sentenza n. 72 del 2019).

Secondo la ricorrente, l'intreccio fra ambiti materiali diversi non potrebbe essere composto facendo riferimento al concetto della prevalenza – si richiama di nuovo la sentenza n. 172 (*recte*: n. 72) del 2019 – sicché la circostanza che la fattispecie disciplinata dall'art. 12 della legge n. 91 del 2025 si inserisca nella materia della tutela dell'ambiente non potrebbe far trascurare la compresenza di altre materie, rientranti nelle competenze regionali.

In particolare, «la previsione di non realizzare», in fase di delega, la collaborazione delle regioni, contrasterebbe con l'art. 5 Cost., il quale impone allo Stato, fra l'altro, di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

1.2.− Con il secondo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., laddove prevede che i

decreti legislativi, di cui al comma 1 della medesima disposizione, siano adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), anziché previa intesa.

Il sacrificio della consultazione delle regioni «in fase di emanazione del decreto legislativo» non avrebbe «alcun contrappeso nel procedimento per l'emanazione del decreto legislativo». Questo motivo di ricorso si porrebbe in continuità con il primo, in quanto evidenzia che il complessivo sistema di legge delega-decreto legislativo regola ambiti caratterizzati dall'intreccio di competenze statali e regionali, senza assicurare efficaci forme di raccordo con le regioni.

Secondo la ricorrente, il coinvolgimento delle regioni risulterebbe insufficiente, poiché l'intreccio delle competenze interessate dalla disciplina avrebbe richiesto, in luogo di un loro apporto meramente consultivo, il ricorso all'intesa, quale unico strumento idoneo ad assicurare un effettivo concorso delle autonomie regionali nella determinazione dei relativi contenuti (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 130 del 2024, n. 72 e n. 56 del 2019 e n. 251 del 2016). Tanto, anche tenuto conto di ciò che lo Stato riterrebbe di addossare alle regioni la responsabilità piena (in via ordinaria) della pianificazione in tema di qualità dell'aria.

1.2.1.− Anche la Regione Piemonte e la Regione Veneto, con il terzo motivo dedotto nei ricorsi iscritti ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2025, contestano la legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025 per violazione degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost.

Le ricorrenti sostengono che la norma censurata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza della legge statale, prevedrebbe, per l'adozione dei decreti legislativi delegati, il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, unica forma di raccordo idonea a garantire un effettivo coinvolgimento delle autonomie regionali.

Il legislatore statale avrebbe omesso di considerare la peculiare posizione degli enti regionali e le relative competenze costituzionali, che risulterebbero inevitabilmente coinvolte nell'adozione delle politiche e delle misure necessarie a garantire gli standard di qualità dell'aria stabiliti a livello europeo, tanto pel profilo della sede collaborativa individuata (la Conferenza unificata, anziché la Conferenza Stato-Regioni), quanto – e ancor più – pel profilo dell'intensità della forma di collaborazione prescelta (il mero parere, anziché l'intesa).

Le Regioni Piemonte e Veneto premettono di conoscere l'orientamento di questa Corte, secondo il quale, in linea di principio, sarebbe da escludere la necessità della leale collaborazione in sede di adozione degli atti legislativi statali, ma aggiungono che, cionondimeno, proprio con riferimento all'adozione dei decreti legislativi, questa Corte, a partire dalla sentenza n. 251 del 2016, aveva avuto modo di affermare che «[l]à dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

Nei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto si sostiene che, sebbene la direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell'aria rientri nella competenza dell'Unione in materia ambientale, anche in base all'art. 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiamato come base giuridica dalla stessa direttiva, sarebbe riduttivo ritenere che la sua attuazione negli ordinamenti nazionali – quindi la definizione di strategie, strumenti e misure – possa essere automaticamente ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello

Stato, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., sulla base di un presunto criterio di prevalenza.

In materia di qualità dell'aria esisterebbe una distinzione essenziale: «da un lato, le discipline che fissano gli standard da rispettare e i risultati da conseguire, i parametri di controllo e di misurazione per le necessarie verifiche di conformità, nonché le tempistiche e gli aggiornamenti al progresso tecnico-scientifico […]; dall'altro, però, quelle medesime discipline – di per sé riconducibili senz'altro alla "tutela dell'ambiente" – richiedono necessariamente, pena la loro sicura inefficacia e ineffettività, l'attivazione di politiche strategiche di straordinaria varietà e complessità che investano, con appositi strumenti e misure appropriate rivolte specificamente alla innegabile molteplicità dei fattori che incidono sulla qualità dell'aria, i più vasti campi delle attività antropiche produttive di emissioni in atmosfera, dispiegandosi dalle attività industriali e commerciali, alla produzione e al consumo di energia, alle attività agricole, alla mobilità e alla intermodalità dei trasporti, al riscaldamento/raffreddamento degli ambienti civili, all'assetto urbanistico del territorio, oltre ovviamente alla sanità pubblica, al turismo, alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica». Tale impostazione sarebbe confermata anche dallo stesso legislatore statale (si richiama l'art. 12, comma 1, lettera *a*, della legge n. 91 del 2025), che impone il coordinamento tra le politiche sulla qualità dell'aria e quelle relative alle principali fonti di emissione.

Secondo le ricorrenti, il vincolo a prevedere, in via ordinaria, la competenza legislativa regionale e locale per le misure di risanamento dell'aria, riservando allo Stato un ruolo solo complementare in casi limitati, evidenzierebbe l'inadeguatezza del semplice parere in sede di Conferenza unificata a garantire il corretto disegno del riparto di competenze, rendendo invece necessaria l'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

1.3.− Con il terzo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (in una occasione, nel ricorso, indicati come commi secondo e terzo), e del principio di leale collaborazione, anche come «conseguenza di quanto esposto nei precedenti motivi, con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione».

Più nello specifico, nel ricorso si legge: «il concetto di sinergia, richiamato dall'art 12 impugnato, è strettamente collegato alle forme di collaborazione; il che implica l'integrazione di competenze. Ma la sinergia concepita a senso unico dall'art 12 della L. n. 91/2025 avrà un diretto impatto sulla pianificazione di altri ambiti regionali (tutela della salute, trasporti, energia). In tal senso, si rimarca anche sotto questo profilo l'illegittimità costituzione dell'art 12».

1.4.− Con il quarto motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 anche per violazione dell'art. 3 Cost., pel profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 Cost., pel profilo del buon andamento, e dell'art. 118 Cost., pel profilo dell'adeguatezza.

La norma prevedrebbe sinergie fra «le misure regionali per il risanamento della qualità dell'aria assunte "in via ordinaria" dalle Regioni» e un intervento statale sussidiario, attivabile solo in caso di insufficienza delle misure regionali, senza l'indicazione di tempi, modalità partecipative e adeguati meccanismi di coordinamento, non garantendo pertanto una sufficiente tutela degli interessi regionali. Ciò in contrasto con l'art. 97 Cost., che dovrebbe essere declinato nel senso di imporre la «predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità».

L'azione statale e quella regionale procederebbero così su piani paralleli, senza spazi di codecisione e neppure di coordinamento. Unica eccezione a tale schema sarebbe la stipula di un accordo sottoscritto dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi

competenza sui pertinenti settori emissivi, ma, per questa parte, l'attuazione della delega sarebbe lasciata all'iniziativa delle singole autorità, obbligando il legislatore delegato a dislocare di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo nella sua collegialità ai singoli ministri o alle singole autorità statali competenti (si richiama la sentenza di questa Corte n. 104 del 2017).

La ricorrente sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sembrerebbe voler reiterare il modello introdotto dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), sebbene lo stesso sia già stato considerato insufficiente dall'Unione europea (si richiamano «le procedure di infrazione n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299, nei confronti dell'Italia per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE in riferimento ai superamenti continui e di lungo periodo dei valori limite del materiale particolato PM10, del biossido di azoto e del materiale particolato PM2,5», nonché Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 10 novembre 2020, causa C-644/18, Commissione europea, e settima sezione, sentenza 12 maggio 2022, causa C-573/19, Commissione europea).

Secondo la Regione Lombardia, «la mera riproposizione del modello antecedente, con l'aggiunta della "sinergia"», privo di consultazione regionale, risulterebbe irrazionale e inidonea a garantire il raggiungimento degli standard europei, in assenza di un effettivo sistema di collaborazione istituzionale.

Inoltre, ad avviso della ricorrente, la norma impugnata sembrerebbe andare in direzione opposta a quella della delibera del Consiglio dei ministri 20 giugno 2025 (Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria), con la quale si stabilisce l'impegno di tutte le amministrazioni individuate dall'art. 14, comma 5, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano), convertito, con modificazioni, in legge 14 novembre 2024, n. 166, «a cooperare nell'individuazione delle future strategie nazionali al fine di garantire una maggiore tutela della qualità dell'aria ambiente», lasciando alle regioni la redazione di piani, non preceduti da disamine coordinate fra i diversi livelli istituzionali, in presenza di una ormai acclarata particolarità del cosiddetto "bacino padano", per la situazione orografica e climatica (si richiama il principio e criterio direttivo di cui alla lettera *d* dell'art. 10 della legge 7 luglio 2009, n. 88, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008»).

La Regione Lombardia afferma altresì che: «[i]l buon andamento presenta ambiti di sovrapposizione e concorrenza con valori costituzionali diversi, ma, in una materia che presenta un intreccio di competenze così marcato, la pretesa di stabilire "sinergie" senza alcun coinvolgimento regionale nella determinazione della disposizione di delega contrasta con l'art. 118 Cost, per non avere la disciplina statale attuato alcuna consultazione circa l'adeguatezza della previsione» e che «[è] configurabile in proposito, un fondato dubbio sulla ragionevolezza di tale scelta, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. e, ancora una volta, violazione del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, per mancanza di proporzionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate e per irrazionalità, nella parte in cui non viene prevista la collaborazione ex ante fra Stato e Regioni».

1.5.− Con il quinto e ultimo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025, laddove dispone che «[d]all'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente». Ciò, dopo aver stabilito che spetta alle regioni adottare in via ordinaria misure di risanamento della qualità dell'aria nell'ambiente. La norma violerebbe gli artt. 81, 97 e 119 Cost. (in un passaggio

indicato come art. 119, quinto comma) in quanto sarebbe priva di adeguata copertura finanziaria e risulterebbe lesiva dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica, del buon andamento, dell'equilibrio di bilancio e delle prerogative regionali, rendendo di fatto inattuabile l'intervento contemplato, anche alla luce degli obblighi di copertura previsti dall'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Nel ricorso si legge anche che: «[l]a disposizione è inoltre gravemente lesiva del principio di pareggio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., oltre che dei già citati principi di ragionevolezza, buon andamento e adeguatezza di cui agli articoli 3, 97 e 118 Cost.» e che «[u]na dotazione finanziaria inesistente non può accompagnare proposte di riorganizzazione come quelle indicate nella legge di delegazione e interrompe la necessaria corrispondenza tra risorse assegnate e funzioni esercitate. Ancora una volta, in contrasto col principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. per l'assenza di misure riorganizzative o riallocative di risorse» (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 272, n. 188 del 2015 e n. 1 del 2014).

Per completezza, e a ulteriore dimostrazione dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata, la Regione Lombardia sottolinea che le regioni avevano già segnalato, in sede di Conferenza Stato-Regioni sul testo che sarebbe sfociato nella predetta delibera del Consiglio dei ministri 20 giugno 2025, l'insufficienza delle risorse statali e che il raggiungimento degli obiettivi unionali al 2030 «postula di superare le azioni sulle migliori tecnologie disponibili e influire direttamente sui comportamenti», con ingenti investimenti a carico delle regioni.

1.5.1.− Anche le Regioni Piemonte e Veneto, con il quarto motivo dei loro ricorsi, deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost. (ovvero, precisano le ricorrenti, degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.).

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma, imponendo al Governo una clausola di invarianza finanziaria per l'attuazione dei decreti legislativi, eluderebbe l'obbligo di coprire i costi delle nuove funzioni necessarie per attuare correttamente la direttiva 2024/2881/UE, con violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, che impone allo Stato di garantire agli enti territoriali il finanziamento integrale delle competenze loro conferite (artt. 81, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost.), «ovvero, in alternativa, pretende "effettivamente" e "seriamente" di vincolare il legislatore delegato ad attuare gli obblighi derivanti dalla direttiva in questione senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», contraddicendo le finalità della delega e ostacolando il corretto adempimento degli obblighi europei (si richiamano gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.).

Nei ricorsi si evidenzia che la norma impugnata avrebbe natura speciale in relazione al recepimento e all'attuazione della più volte citata direttiva 2024/2881/UE e avrebbe l'effetto di derogare alla disciplina generale degli oneri finanziari prevista dall'art. 1, comma 3, della legge n. 91 del 2025. Essa consentirebbe di prevedere nei decreti legislativi «eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali», entro i limiti necessari all'adempimento degli obblighi europei, disponendone la copertura mediante i fondi già assegnati o, in mancanza, tramite il fondo per il recepimento della normativa europea. Qualora le risorse di tale fondo siano insufficienti, i decreti che comportano nuovi o maggiori oneri possono essere emanati solo dopo l'entrata in vigore «[d]ei provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196» (si richiama il contenuto dell'art. 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009).

Le ricorrenti osservano che, considerati gli obiettivi «epocali» e inediti della direttiva 2024/2881/UE in materia di qualità dell'aria, sarebbe evidente che l'adeguamento dell'ordinamento italiano – già oggi non conforme a standard meno rigorosi – non sarebbe

realisticamente possibile senza nuove risorse. Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale della clausola di invarianza finanziaria.

Più nello specifico, secondo le ricorrenti, o si pretende un'attuazione "a costo zero", così compromettendo in radice – però – la finalità della delega e l'adempimento degli obblighi europei (in violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.), oppure si ammette la necessità di nuovi oneri, senza però poterli quantificare e coprire per via del vincolo imposto, eludendo così gli artt. 81, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost.

1.6.− Le Regioni Piemonte e Veneto, con il primo motivo dei loro ricorsi, deducono altresì l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati, in riferimento alla corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica.

Più nello specifico, secondo le ricorrenti, l'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo perché, imponendo di attribuire in via ordinaria alle autorità regionali e locali le misure per il risanamento dell'aria e limitando l'intervento statale ai soli casi in cui «i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa» e «i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi», ignorerebbe la comprovata inadeguatezza di tali livelli a garantire – specie nel bacino padano – gli standard europei. Ciò contrasterebbe con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e con i princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.), che impone di attribuire tali funzioni allo Stato quando i livelli regionali risultino strutturalmente inidonei, specie quando per «cause naturali» legate alla peculiare conformazione orografica e alla situazione meteoclimatica dei territori, i livelli regionali siano "fisiologicamente" inidonei a fronteggiare e gestire in autonomia fenomeni che per origine, portata o effetti oltrepassino gli ambiti territoriali propri delle regioni.

Secondo le ricorrenti, l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 pretenderebbe di vincolare il legislatore delegato a riprodurre il modello di riparto di competenze in materia di qualità dell'aria a suo tempo introdotto dal d.lgs. n. 155 del 2010 in sede di attuazione della precedente direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Nei ricorsi si sottolinea che il d.lgs. n. 155 del 2010, attuativo della legge n. 88 del 2009, avrebbe dovuto considerare la specifica criticità dell'inquinamento nel bacino padano, poiché l'art. 10 della legge n. 88 del 2009, al comma 1, lettera *d)*, contemplava uno specifico principio e criterio direttivo espressamente rivolto alle peculiarità dei fenomeni di inquinamento atmosferico nell'ambito di tali territori.

Tale criterio, però, sarebbe rimasto inattuato: il decreto legislativo avrebbe lasciato la gestione al modello ordinario, basato sul coordinamento interregionale e su interventi statali solo eventuali e su richiesta delle regioni. Ad avviso delle ricorrenti, l'esperienza quindicennale del modello di riparto delle competenze previsto dal d.lgs. n. 155 del 2010 – che la nuova delega imporrebbe di replicare – ne avrebbe dimostrato in modo ormai incontestabile l'inadeguatezza, soprattutto rispetto all'inquinamento nel bacino padano. Tale inefficacia sarebbe stata accertata sia a livello europeo (si richiamano le procedure d'infrazione attivate dalla Commissione europea n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299 per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE) e con le sentenze di condanna per inadempimento della Corte di giustizia (si richiamano settima sezione, sentenza 12 maggio 2022, C-573/19,

Commissione europea, con riferimento alla procedura di infrazione n. 2015/2043; grande sezione, sentenza 10 novembre 2020, C-644/18, Commissione europea, con riferimento alla procedura di infrazione n. 2014/2147; prima sezione, sentenza 19 dicembre 2012, causa C-68/11, Commissione europea), sia a livello nazionale, attraverso interventi normativi e accordi istituzionali culminati nell'adozione, nel 2025, del già citato «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria 2025-2027».

Le ricorrenti evidenziano che, da ultimo, in data 13 marzo 2024, in relazione all'esecuzione della sentenza CGUE 10 novembre 2020, C-644/18, quindi nell'ambito della procedura di infrazione n. 2014/2147 concernente i superamenti dei limiti giornaliero e annuale stabiliti per le concentrazioni del particolato PM10, la Commissione europea aveva inviato alle autorità italiane una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 260, paragrafo 2, TFUE, prefigurando un nuovo ricorso alla Corte di giustizia UE per l'accertamento della mancata corretta esecuzione della sentenza e la relativa condanna al pagamento delle conseguenti sanzioni.

Inoltre, le ricorrenti richiamano gli accordi di programma e i protocolli di intesa stipulati tra le amministrazioni dello Stato e le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a partire dal 2013, proprio in seguito alla sentenza della Corte di giustizia UE 19 dicembre 2012.

È citato, altresì, il decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, in legge 6 novembre 2023, n. 155, che, all'art. 1, al fine di dare esecuzione alle citate sentenze della Corte di giustizia del 10 novembre 2020 e del 12 maggio 2022 (comma 1), avrebbe autorizzato le regioni del bacino padano a introdurre misure straordinarie di limitazione della circolazione stradale, quindi in ambiti altrimenti non di loro competenza, nonché ulteriori misure volte a ridurre le emissioni nocive (commi 2 e 2-*bis*). Successivamente, l'art. 14 del d.l. n. 131 del 2024 (citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla legge di conversione), da ultimo modificato dall'art. 15-*bis* del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, in legge 9 maggio 2025, n. 69, avrebbe previsto un programma finanziato per la mobilità sostenibile nelle aree in cui fosse stato accertato il superamento dei valori limite di qualità dell'aria relativi al particolato PM10 e al biossido di azoto NO2 (commi da 1 a 3) e avrebbe istituito una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, incaricata di elaborare un «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria, comprensivo di cronoprogramma», con l'indicazione delle amministrazioni competenti alla sua attuazione (commi da 4 a 10).

In attuazione, appunto, di tale disciplina, è stato adottato il più volte citato Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria 2025-2027 (le ricorrenti riportano alcuni contenuti del Piano).

Le ricorrenti evidenziano che il Piano, come imposto dall'art. 14, comma 6, del d.l. n. 131 del 2024, e come ribadito dall'art. 1, comma 2, della delibera del Consiglio dei ministri che lo ha adottato, individuerebbe per ciascuna misura le amministrazioni cui ne è demandata l'attuazione. Ne emergerebbe un disegno opposto al modello delineato dall'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025: su 29 azioni, solo una sarebbe affidata esclusivamente alle regioni, mentre tutte le altre coinvolgerebbero almeno un'amministrazione statale. Ciò confermerebbe la necessità di un ruolo diretto e primario dello Stato – non meramente complementare – nella gestione dell'inquinamento atmosferico e nelle politiche per la qualità dell'aria.

Ad avviso delle ricorrenti, sarebbe dunque evidente che il criterio di delega che prevede l'attribuzione in via ordinaria alle autorità regionali e locali delle misure per la qualità dell'aria, relegando lo Stato a un ruolo solo complementare, sarebbe costituzionalmente illegittimo, specie per quanto concerne le misure riguardanti il bacino padano. Esso violerebbe gli artt.

117, secondo comma, lettera *s)*, e 118, primo comma, Cost., che imporrebbero allo Stato di esercitare in via ordinaria le sue competenze e di allocare al livello sovraregionale le funzioni che le regioni non sono in grado di svolgere adeguatamente. In particolare, la norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché non prevedrebbe la competenza diretta dello Stato nei casi in cui, per la natura dei fenomeni, siano necessari interventi di dimensione ultraregionale.

1.7.− Con il secondo motivo dei loro ricorsi, le Regioni Piemonte e Veneto deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 «per le medesime ragioni e nei medesimi termini indicati nella censura che precede [primo motivo di ricorso]», anche per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2024/2881/UE, con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

In particolare, le ricorrenti sostengono che tale norma impedirebbe, in modo irrazionale e contrario al principio di buon andamento, sia alle regioni del bacino padano che allo Stato di conseguire gli obiettivi della direttiva 2024/2881/UE. Le regioni sarebbero così costrette a esercitare le proprie attribuzioni (nelle materie di competenza concorrente «tutela della salute», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «governo del territorio», nonché in quelle residuali «agricoltura» e «trasporto pubblico locale») in modo costituzionalmente illegittimo, assumendone le relative responsabilità. Il criterio di riparto previsto sarebbe dunque strutturalmente inadeguato a garantire il rispetto degli obblighi europei e violerebbe pertanto gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., ledendo indirettamente le competenze legislative regionali.

In sintesi, l'illegittimità costituzionale della norma di delega, contrastante con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., comporterebbe inevitabilmente una lesione indiretta delle competenze legislative delle ricorrenti, le quali sarebbero costrette a esercitarle mediante atti viziati da illegittimità derivata per violazione degli stessi parametri costituzionali.

Le ricorrenti precisano che il secondo motivo di ricorso si fonda sui medesimi presupposti del primo, ponendo però all'attenzione di questa Corte la violazione diretta di parametri costituzionali sostanziali, anziché competenziali.

In conclusione, si osserva che, in un contesto simile, sarebbe evidente che la norma di delegazione impugnata, nel voler replicare il sistema di riparto di competenze del d.lgs. n. 155 del 2010 − già dimostratosi inefficace e irrazionale rispetto a obiettivi meno stringenti − contrasti con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., anche alla luce degli obblighi più rigorosi imposti dalla direttiva 2024/2881/UE, soprattutto per il bacino padano.

La norma risulterebbe quindi costituzionalmente illegittima nella parte in cui non impone allo Stato l'esercizio di una competenza legislativa ordinaria e diretta nei casi − come nel bacino padano − in cui l'inquinamento atmosferico richiede interventi di livello ultraregionale.

2.– In data 30 settembre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi con separati atti di analogo tenore, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.– All'illustrazione dell'inammissibilità delle questioni sollevate il Presidente del Consiglio dei ministri antepone talune premesse ricostruttive del quadro normativo e dei motivi di censura dedotti nei ricorsi.

2.2.– In via pregiudiziale, la difesa statale eccepisce la complessiva inammissibilità dei tre ricorsi per difetto della cosiddetta "ridondanza", quindi dell'interesse ad agire (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 278 e n. 52 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 del 2005 e la

giurisprudenza ivi citata).

In particolare, si riporta quanto evidenziato da questa Corte con la sentenza n. 116 del 2006, secondo la quale le regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (si richiamano altresì le sentenze di questa Corte n. 139 del 2024; n. 261, n. 170, n. 154, n. 114, n. 75 e n. 13 del 2017; n. 16 del 2010; n. 107 del 2009; n. 216 e n. 63 del 2008).

Nell'atto di costituzione si sostiene che, nel caso di specie, la norma impugnata si limiterebbe a fissare i princìpi e i criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell'aria e che, pertanto, ciò rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), sicché non risulterebbe lesa alcuna competenza legislativa regionale.

Ad avviso della difesa statale, le ricorrenti, pur non contestando la competenza esclusiva dello Stato, lamenterebbero violazioni di parametri costituzionali diversi da quelli attributivi di competenza legislativa, senza indicare chiaramente quali delle loro competenze legislative sarebbero state incise e in che modo.

Ne conseguirebbe la manifesta inammissibilità dei ricorsi per mancata dimostrazione del "vizio di ridondanza" e di un interesse concreto. Non sarebbe infatti configurabile una compressione delle funzioni regionali, che anzi lo Stato avrebbe riconosciuto in continuità con il d.lgs. n. 155 del 2010.

In sostanza, le ricorrenti non contesterebbero una lesione delle loro competenze costituzionalmente garantite, ma lamenterebbero irragionevolmente l'attribuzione di funzioni amministrative da parte dello Stato connesse alla non contestata potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. I ricorsi risulterebbero quindi estranei al modello dell'art. 127 Cost., in ragione del quale le regioni possono solo denunciare la lesione della loro "sfera di competenza" costituzionalmente garantita.

La difesa statale dubita della stessa giuridica ammissibilità delle azioni esperite dalle Regioni, che sarebbero preordinate a conseguire un'utilità – l'estromissione da una funzione amministrativa in via ordinaria legittimamente assegnata dal legislatore statale nell'esercizio di una propria competenza legislativa esclusiva – che sembrerebbe non trovare una specifica tutela nell'ordinamento costituzionale.

2.3.– Ciò premesso, quanto al primo motivo del ricorso della Regione Lombardia, con il quale si contesta la mancata acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni in sede di approvazione dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità per difetto di "ridondanza" e per insussistenza dell'interesse a ricorrere.

Più nello specifico, non si comprenderebbero le ragioni per le quali il mancato rilascio del parere sull'emendamento relativo al recepimento della direttiva 2024/2881/UE avrebbe leso le competenze legislative della Regione, dal momento che la norma impugnata interverrebbe in un settore quale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» riconducibile esclusivamente alla competenza legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

Peraltro, la difesa dello Stato evidenzia che la Regione Lombardia non avrebbe neppure indicato specificatamente su quali competenze regionali andrebbe a interferire la norma

contestata, limitandosi, nella sostanza, a riprodurre e parafrasare il testo dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025.

Nel merito, il primo motivo del ricorso della Regione Lombardia sarebbe manifestamente infondato.

Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, il parere della Conferenza Stato-Regioni sarebbe stato in realtà acquisito nel pieno rispetto delle norme che disciplinano la fase di recepimento e di attuazione del diritto dell'Unione europea (si richiamano gli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 281 del 1997 e la sentenza di questa Corte n. 401 del 2007).

Nel caso di specie, in data 17 ottobre 2024, la Conferenza Stato-Regioni avrebbe espresso il proprio parere, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera *b)*, e dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 281 del 1997, sul disegno di legge (XIX Legislatura, A.S. 1258), recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024». Pertanto, risulterebbe rispettato il dettato normativo, che non richiederebbe il parere della Conferenza su ogni modifica introdotta durante l'attività legislativa.

Nell'atto di costituzione si precisa che, in ogni caso, anche se si volesse ritenere che la Conferenza avrebbe dovuto esprimere il proprio parere anche sull'emendamento governativo n. 6.0.400 (relativo al recepimento della direttiva 2024/2881/UE), presentato durante l'esame parlamentare del disegno di legge *de quo*, la mancanza di tale parere non determinerebbe comunque l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, venendo eventualmente in rilievo un vizio procedimentale derivante dalla violazione di una legge ordinaria (ovvero il d.lgs. n. 281 del 1997) e non di una disposizione costituzionale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 237 del 2017).

Né, secondo la difesa statale, potrebbe sostenersi che la mancata acquisizione del parere integri una violazione del principio di leale collaborazione ricavabile dagli artt. 5 e 120 Cost, poiché la consolidata giurisprudenza di questa Corte riterrebbe che esso «non si impone al procedimento legislativo» (si richiamano le sentenze n. 192 e n. 63 del 2024, n. 192 del 2017, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 250 del 2015, n. 401 del 2007, n. 272 del 2005 e n. 437 del 2001).

Nell'atto di costituzione si contesta anche il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 72 del 2019, che riguarderebbe il diverso caso della mancata previsione, a valle, dell'obbligo di adottare il decreto attuativo previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Inoltre, tale sentenza avrebbe ammesso il ricorso al criterio della prevalenza.

2.4.– Quanto al secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia e al terzo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con i quali si contesta l'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025, per aver previsto che i decreti legislativi di recepimento della direttiva 2024/2881/UE sono adottati previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità: quanto al ricorso della Regione Lombardia, per difetto di "ridondanza" e per insussistenza dell'interesse a ricorrere; quanto ai ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, per «intrinseca contraddittorietà».

In particolare, il resistente sostiene che le Regioni Piemonte e Veneto – pur riconoscendo, nella sostanza, la prevalenza della materia «tutela dell'ambiente» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, rispetto alle materie di competenza regionale – affermerebbero poi, contraddittoriamente, che nella fattispecie verrebbe in rilievo un inestricabile intreccio di competenze, che avrebbe richiesto la previsione dell'intesa in luogo del parere al momento dell'emanazione dei decreti legislativi. La contraddittoria motivazione della censura implicherebbe, quindi, il mancato assolvimento, dell'onere di identificare esattamente la

questione di legittimità costituzionale promossa (si richiama la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014).

Si osserva, altresì, che le ricorrenti avrebbero dedotto in modo del tutto apodittico che la materia disciplinata dalla normativa impugnata coinvolgerebbe competenze legislative statali e regionali caratterizzate da un intreccio inestricabile, senza tuttavia indicare in modo specifico quali attribuzioni regionali sarebbero coinvolte e per quale ragione, rispetto a tali attribuzioni, non sarebbe comunque prevalente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

Nel merito, poi, anche tali motivi di ricorso sarebbero manifestamente infondati.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la giurisprudenza costituzionale avrebbe costantemente affermato che il principio di leale collaborazione «"non si impone al procedimento legislativo"», riconoscendo tuttavia che esso trova applicazione nell'ambito della delega legislativa (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 63 del 2024, n. 192 del 2017, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 250 del 2015, n. 401 del 2007, n. 272 del 2005 e n. 437 del 2001).

Più nello specifico, la sentenza n. 251 del 2016 avrebbe chiarito che la previa intesa è richiesta esclusivamente nei casi in cui la delega investe ambiti caratterizzati da un intreccio inestricabile di competenze legislative statali e regionali, senza che sia individuabile una competenza statale prevalente. Solo in tali ipotesi il mero parere risulterebbe insufficiente, rendendosi necessario un modulo collaborativo più incisivo.

La difesa statale richiama, inoltre, la sentenza di questa Corte n. 72 del 2019, secondo la quale il criterio della prevalenza deve essere valutato sia pel profilo qualitativo sia pel profilo quantitativo, sostenendo che, nel caso di specie, il nucleo essenziale della disciplina sarebbe riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

In questa prospettiva, l'obiettivo perseguito dal legislatore statale sarebbe primariamente la tutela dell'ambiente, mentre gli ulteriori settori coinvolti avrebbero una funzione accessoria e servente. Né, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la natura trasversale della materia ambientale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 16 del 2024) varrebbe a escludere la prevalenza della competenza statale, dovendosi procedere a una valutazione in concreto; al contrario, tale trasversalità confermerebbe l'esigenza di assicurare standard uniformi sull'intero territorio nazionale, garantibili unicamente dallo Stato (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 198 del 2018 e n. 278 del 2012).

Pertanto, in fattispecie come quella in esame, la giurisprudenza costituzionale riterrebbe il parere della Conferenza Stato-Regioni un adeguato strumento di leale collaborazione, riservando il ricorso all'intesa alle sole ipotesi in cui non sia individuabile una competenza legislativa statale prevalente ovvero la delega incida direttamente sull'organizzazione regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta, infine, che la disciplina normativa introdotta dal legislatore statale garantirebbe comunque un adeguato coinvolgimento delle regioni, in quanto nell'ambito del procedimento di emanazione dei decreti legislativi sarebbe prevista la necessità di acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni; a valle dell'intervento legislativo, poi, sarebbe in ogni caso attribuita alle regioni la facoltà di definire i contenuti delle misure «in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi» (si richiama l'art. 12, comma 1, lettera *b*, della legge n. 91 del 2025).

2.5.– Quanto al terzo motivo del ricorso della Regione Lombardia, con il quale si contesta la

violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto l'art. 12 della legge n. 91 del 2025, pur presentandosi come norma attinente alla tutela dell'ambiente, inciderebbe in realtà in modo significativo su ambiti di competenza legislativa regionale, sia concorrente che residuale, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente la manifesta inammissibilità per genericità e per formulazione apodittica e tautologica (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 231 del 2017 e n. 104 del 2014, che rinvia alla sentenza n. 272 del 2013).

Il parametro costituzionale di cui è prospettata la violazione, cioè l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., sarebbe soltanto evocato, ma difetterebbe una seppur sintetica parte illustrativa delle ragioni della lamentata violazione, essendosi la Regione limitata ad affermare di aver subìto una lesione delle proprie competenze legislative in quanto la disposizione impugnata avrà un "diretto impatto" su di esse.

Nel merito, il motivo sarebbe comunque manifestamente infondato.

L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 si porrebbe in continuità con il modello del d.lgs. n. 155 del 2010, attuativo della direttiva 2008/50/CE, che già attribuisce alle regioni il compito di predisporre i piani regionali di qualità dell'aria (si richiama l'art. 9 del d.lgs. n. 155 del 2010) e allo Stato funzioni di coordinamento e intervento integrativo (si richiamano l'art. 9, commi 9 e 10, e l'art. 20 del d.lgs. n. 155 del 2010). L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 non farebbe altro che prevedere forme di "responsabilizzazione" di tutti gli attori coinvolti e strumenti di raccordo e coordinamento.

Il legislatore statale avrebbe stabilito criteri di delega che, nella ripartizione delle competenze, privilegiano sinergia, integrazione e coordinamento tra i soggetti istituzionali, prevedendo appositi strumenti organizzativi e procedurali. In via principale, le misure per il risanamento della qualità dell'aria sarebbero affidate alle autorità regionali e locali, salvo interventi nazionali nei casi previsti. Tale assetto, da definire meglio da parte del legislatore delegato, sarebbe coerente con il principio di sussidiarietà, che attribuisce le funzioni all'ente più vicino ai cittadini, a meno che esigenze di effettività richiedano livelli superiori.

La norma di delega, dunque, non sottrarrebbe alcuna funzione alle regioni, ma confermerebbe il loro ruolo ordinario nella pianificazione della qualità dell'aria.

Infine, si evidenzia che la ricorrente contesterebbe genericamente le forme di "sinergia" previste dall'art. 12 della legge n. 91 del 2025, deducendo che «la sinergia concepita a senso unico dall'art. 12 della L. n. 91/2025 avrà un diretto impatto sulla pianificazione di altri ambiti regionali (tutela della salute, trasporti, energia)», senza specificare – a conferma dell'oscurità della censura – cosa intenda per «sinergia a senso unico»; né si comprenderebbe per quali motivi si ritengano costituzionalmente illegittime le norme impugnate e in quale senso si auspicherebbe la realizzazione della sinergia.

2.6.– Quanto al quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia, con il quale si contesta la violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità (poi precisando che sarebbe «manifesta[…]») per difetto di "ridondanza" e conseguente insussistenza dell'interesse ad agire, dal momento che la Regione, in modo singolare, lamenterebbe una lesione delle proprie attribuzioni non perché lo Stato le abbia sottratto competenze ad essa spettanti, ma in quanto le sarebbero state affidate competenze eccessive, per l'esercizio delle quali risulterebbe inadeguata.

In sostanza, la Regione censurerebbe non una menomazione delle proprie competenze legislative, ma, al contrario, l'attribuzione in suo favore di funzioni amministrative. Il quarto motivo, per come prospettato dalla ricorrente, sarebbe pertanto manifestamente inammissibile, non rinvenendosi alcuna «lesione di sfere di competenza regionale» e non emergendo una «compressione» dei poteri e delle attribuzioni regionali (si richiama la

sentenza di questa Corte n. 63 del 2008).

Secondo la difesa dello Stato, pur volendosi ritenere astrattamente sussistente il profilo della cosiddetta "ridondanza", il motivo di ricorso sarebbe comunque inammissibile per carenza di interesse ad agire, in quanto la delega legislativa non sarebbe di per sé idonea ad arrecare alcuna lesione attuale e concreta alle prerogative regionali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 234 del 2013, n. 278 del 2010 e n. 224 del 1990).

L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 non avrebbe il grado di determinatezza sufficiente a far ritenere che ne derivi una lesione attuale e immediata delle competenze legislative regionali, costituzionalmente garantite. Toccherà, infatti, al legislatore delegato introdurre dei meccanismi che assicurino la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento.

Nel merito, anche il quarto motivo del ricorso sarebbe manifestamente infondato.

Si afferma che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, nelle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, al legislatore statale sono riservate anche le scelte concernenti l'allocazione delle relative funzioni amministrative. Tali scelte – si aggiunge – sono sindacabili solo nel caso di manifesta irragionevolezza, non prospettata dalla Regione e comunque non ravvisabile secondo la difesa statale (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 151 del 2024 e n. 189 del 2021).

Per completezza, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la valutazione di allocare nella fattispecie in esame le funzioni amministrative in capo alle regioni sarebbe comunque pienamente rispettosa dell'art. 118, primo comma, Cost. e, quindi, dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (si richiama la sentenza di questa Corte n. 192 del 2024).

Secondo la difesa statale, nel caso di specie, l'attribuzione delle funzioni amministrative alle regioni sarebbe adeguata, considerata la natura delle attività e il contesto territoriale. Sebbene la tutela dell'ambiente sia di competenza legislativa statale, essa avrebbe carattere trasversale e potrebbe interferire con le competenze regionali (si richiama la sentenza di questa Corte n. 16 del 2024), il che renderebbe ragionevole affidare alle regioni le funzioni amministrative connesse.

La norma impugnata rispetterebbe poi i princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, prevedendo che le misure per il miglioramento della qualità dell'aria siano adottate ordinariamente a livello regionale e locale, contemplando gli interventi statali solo in via sussidiaria. Tali misure amministrative (limitazioni alle emissioni, incentivi, interventi su trasporti e mobilità, eccetera) sarebbero strettamente legate alle specificità territoriali e alla pianificazione locale e, quindi, dovrebbero essere gestite principalmente a livello regionale.

Non sarebbe dunque corretto sostenere che queste competenze debbano essere collocate primariamente e direttamente in capo allo Stato, che, tuttavia, manterrebbe un ruolo centrale di coordinamento e intervento integrativo, già previsto anche dal d.lgs. n. 155 del 2010.

Quanto alla particolarità del bacino padano, che determinerebbe l'impossibilità di realizzare, al livello regionale, iniziative adeguate al raggiungimento dello scopo stabilito dall'Unione europea, la difesa statale osserva che proprio in quell'area si sarebbe sviluppata «una *governance* multilivello (accordi di programma Stato-Regioni del 2013, del 2017 e del 2019 e ora il piano nazionale 2025-2027)», che dimostrerebbe come il problema sia affrontato non già attraverso un accentramento generalizzato delle competenze in capo allo Stato, ma attraverso un'azione sinergica, coordinata e integrata tra i diversi livelli istituzionali.

Peraltro, lo stesso art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 prevedrebbe, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, un ruolo centrale e significativo dello Stato con riferimento alla materia della qualità dell'aria.

2.7.– Quanto al quinto e ultimo motivo del ricorso della Regione Lombardia e al quarto motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con i quali si contesta l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025 nella parte in cui stabilisce che dalla sua attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni competenti devono provvedere ai relativi adempimenti con le risorse disponibili a legislazione vigente, la difesa statale ne contesta preliminarmente l'inammissibilità.

Più nello specifico, le ricorrenti non chiarirebbero quale sia l'impatto delle disposizioni impugnate sulla loro autonomia finanziaria e, conseguentemente, la consistenza del *vulnus* arrecato alle loro competenze (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 63 del 2024, n. 83 del 2019, n. 251 del 2016 e n. 256 del 2014).

Inoltre, le Regioni avrebbero allegato, in modo del tutto generico, l'asserita insufficienza delle risorse a loro disposizione per far fronte alle competenze attribuite, senza indicare né le risorse attualmente disponibili e impiegabili né le eventuali maggiori risorse ritenute necessarie.

I ricorsi risulterebbero carenti anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sarebbero comprovate da una adeguata analisi complessiva dei bilanci regionali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 220 del 2021 e n. 83 del 2019).

La difesa statale afferma altresì che le Regioni lamenterebbero l'insufficienza delle risorse per le funzioni loro attribuibili dai futuri decreti delegati sulla qualità dell'aria prospettando una censura inammissibile: i decreti non sono stati ancora emanati, sicché non è possibile conoscerne contenuti e oneri concreti. Le doglianze, quindi, dovrebbero eventualmente essere rivolte contro i decreti legislativi, non contro la legge delega, che non produce una lesione immediata e attuale.

Nel merito, i motivi di ricorso sarebbero comunque manifestamente infondati.

Innanzitutto, risulterebbe *ictu oculi* priva di pregio la censura relativa all'asserita violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Tale parametro costituzionale stabilisce che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» e, nel caso di specie, al comma 3 dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, il legislatore statale avrebbe previsto espressamente una clausola di invarianza finanziaria. La norma impugnata mirerebbe proprio a garantire il rispetto dell'evocato parametro, evitando spese prive di copertura.

Le attività di pianificazione, coordinamento e monitoraggio rientrerebbero già tra le funzioni ordinarie delle regioni e non richiederebbero risorse aggiuntive.

La difesa dello Stato evidenzia ulteriormente che il legislatore delegato potrà comunque modulare gli interventi rapportandoli ai mezzi disponibili, valorizzando il coordinamento e le risorse esistenti. Inoltre, la clausola di invarianza finanziaria non trasferisce oneri sulle regioni, ma vincola tutte le amministrazioni a operare con le risorse vigenti, senza violare il principio di leale collaborazione (si richiama la sentenza di questa Corte n. 82 del 2023).

2.8.– Quanto al primo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con il quale si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025, nella parte in cui attribuisce alle regioni la responsabilità primaria dell'adozione dei piani regionali per la qualità dell'aria, riservando allo Stato un ruolo meramente sussidiario o complementare, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità per difetto di

“ridondanza” e conseguente insussistenza dell’interesse ad agire, dal momento che le Regioni, in modo assai singolare, lamenterebbero una lesione delle loro attribuzioni non perché lo Stato abbia loro sottratto competenze ad esse spettanti, ma in quanto sarebbero state loro affidate competenze eccessive, per l’esercizio delle quali le Regioni ricorrenti risulterebbero inadeguate. In sostanza, le Regioni censurerebbero non una menomazione delle loro competenze legislative, ma, al contrario, l’attribuzione in loro favore di funzioni amministrative.

Il difetto della cosiddetta “ridondanza” sarebbe ancor più evidente con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., poiché, secondo la giurisprudenza costituzionale, la regione non può «dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 56 del 2020).

In ogni caso, il menzionato profilo della “ridondanza” sarebbe comunque inammissibile per carenza di interesse ad agire, in quanto la delega legislativa non sarebbe di per sé idonea ad arrecare alcuna lesione attuale e concreta alle prerogative regionali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 234 del 2013 e n. 224 del 1990).

La norma impugnata, che a parere delle ricorrenti delineerebbe una ripartizione delle competenze non adeguata, non avrebbe il grado di determinatezza sufficiente per ritenere che ne sia derivata una lesione attuale e immediata delle competenze legislative regionali costituzionalmente garantite, in quanto toccherà al legislatore delegato introdurre, tra l’altro, meccanismi che assicurino la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell’aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive e le altre necessarie misure di integrazione e di coordinamento.

Nel merito, la difesa statale deduce la manifesta infondatezza delle questioni sulla base delle stesse argomentazioni già illustrate con riferimento al quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia.

2.9.– Quanto al secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con il quale si contesta l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 per un diverso profilo, ossia per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., la difesa dello Stato ne eccepisce preliminarmente l’inammissibilità per le stesse ragioni già evidenziate in relazione al primo motivo di ricorso.

Quanto al parametro di cui all’art. 117, primo comma, Cost., il motivo sarebbe comunque manifestamente inammissibile in quanto non deluciderebbe perché l’eventuale violazione di tale parametro ridondi in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle regioni (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 244 del 2012 e n. 225 del 2019). Inoltre, non verrebbero nemmeno specificate le norme sovranazionali interposte di cui si ipotizza la violazione (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 249 del 2019, n. 201 del 2017 e n. 156 del 2016) e il contrasto sarebbe evocato in maniera assolutamente generica (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 199 del 2014 e n. 311 del 2013).

In relazione, poi, al parametro rappresentato dall’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la difesa statale evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ricollegherebbe la cosiddetta ridondanza alla sussistenza di «competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata […]» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 145 del 2016), mentre le Regioni si sarebbero limitate a rappresentare un mero rischio di dover esercitare le loro attribuzioni in conformità a una disciplina asseritamente illegittima. Ciò configurerebbe un’evenienza puramente ipotetica, indimostrata e allo stato di rilevanza meramente fattuale, quindi inidonea e insufficiente a radicare l’interesse ad agire con il rimedio di cui all’art. 127,

secondo comma, Cost.

Nel merito il secondo motivo dei ricorsi sarebbe comunque manifestamente infondato.

La difesa statale ribadisce che la ripartizione delineata dall'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 non sarebbe irragionevole, costituendo diretta applicazione del principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni amministrative spettano all'ente più vicino ai cittadini, salvo che, per ragioni di «scala o di effettività», debbano essere esercitate a livelli superiori.

Inoltre, non potrebbe ritenersi leso in alcun modo il principio del buon andamento, poiché la norma impugnata prevedrebbe, oltre alla ripartizione ordinaria, strumenti di integrazione e coordinamento fra i diversi livelli di governo che assicurano coerenza ed efficienza all'azione amministrativa, come dimostrerebbe l'esperienza degli accordi di programma e del piano nazionale della qualità dell'aria approvato nel 2025.

Anche la tesi di una lesione indiretta delle competenze regionali sarebbe non fondata: la delega non sottrarrebbe funzioni, ma confermerebbe il ruolo delle regioni nella predisposizione dei piani sulla qualità dell'aria, lasciando intatte le competenze legislative concorrenti, da esercitare in coerenza con gli obiettivi dell'Unione europea e in leale collaborazione con lo Stato. Non vi sarebbe, quindi, alcuna violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Infine, sarebbe non fondata anche la tesi che le regioni sarebbero costrette a adottare atti viziati da illegittimità derivata: poiché la ripartizione delle competenze prevista dal legislatore delegante sarebbe conforme alla Costituzione, mancherebbe il presupposto stesso del vizio.

2.10.– In data 3 aprile 2026, nel giudizio iscritto al numero 34 del registro ricorsi 2025, ha presentato memoria la Regione Lombardia, ribadendo quanto già dedotto nell'atto introduttivo.

2.11.– In data 14 aprile 2026, in tutti i giudizi ha presentato memorie il Presidente del Consiglio dei ministri, ribadendo quanto già dedotto nell'atto di costituzione e insistendo per la declaratoria di inammissibilità dei ricorsi e, comunque, per il loro rigetto.

2.12.– Infine, in data 15 aprile 2026, nei giudizi iscritti ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2025, hanno presentato memorie la Regione Piemonte e la Regione Veneto, replicando alle eccezioni e alle argomentazioni esposte nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, sostenendone l'erroneità e l'infondatezza.

Più nello specifico, quanto all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale con riferimento a tutti i ricorsi, le due Regioni sostengono, tra l'altro, che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si configura come strumento giurisdizionale di tutela non delle sole attribuzioni legislative, ma di tutte le altre (normativa, amministrativa e finanziaria) che rilevano negli ambiti di competenza regionale garantiti dalla Costituzione.

Sostengono inoltre che la «lesione delle proprie sfere di competenza», cui l'art. 127 Cost. ricollega la legittimazione della regione a promuovere il giudizio in via principale, vada intesa come violazione delle norme costituzionali che delimitano tali competenze, sicché una lesione potrebbe configurarsi sia quando in danno della regione siano indebitamente sottratte o limitate delle attribuzioni sia, all'inverso, quando le siano attribuite funzioni costituzionalmente riservate ad altri enti. Tale profilo, tuttavia, rileverebbe solo con riferimento a uno dei motivi di ricorso.

Considerato in diritto

3.− La Regione Lombardia, con ricorso iscritto al n. 34 reg. ric. del 2025, e le Regioni Piemonte e Veneto, con ricorsi di contenuto sostanzialmente sovrapponibile, iscritti, rispettivamente, ai numeri 35 e 36 reg. ric. del 2025, hanno promosso plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, recante delega al Governo per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 in materia di qualità dell'aria.

Le censure formulate nei ricorsi si articolano in molteplici ordini di doglianze.

3.1.− Con il primo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost., poiché l'approvazione della norma impugnata sarebbe avvenuta senza il necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

3.2.− Con il secondo motivo del ricorso, condiviso peraltro anche dalla Regione Piemonte e dalla Regione Veneto nel loro terzo motivo di ricorso, la Regione Lombardia lamenta, con particolare riferimento al comma 2 dell'art. 12 impugnato, sempre la violazione del principio di leale collaborazione, ma con riferimento alla previsione del mero parere della Conferenza unificata, e non dell'intesa, prima dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega.

3.3.− Con il terzo motivo del ricorso, sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, anche come «conseguenza di quanto esposto nei precedenti motivi, con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione».

Più nello specifico, nel ricorso si contesta «il concetto di sinergia, richiamato dall'art. 12», sinergia che sarebbe concepita a senso unico.

3.4.− Con il quarto motivo del ricorso, deduce l'illegittimità costituzionale della norma impugnata anche per violazione dell'art. 3 Cost., pel profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 Cost., pel profilo del buon andamento, e dell'art. 118 Cost., pel profilo dell'adeguatezza.

La norma impugnata, infatti, non prevedrebbe adeguati strumenti di coordinamento né modalità di partecipazione condivisa, determinando un sistema frammentato in cui Stato e regioni operano su piani paralleli. Ciò risulterebbe inefficiente e inidoneo a garantire il raggiungimento degli obiettivi unionali in materia di qualità dell'aria.

3.5.− Con il quinto e ultimo motivo del ricorso, contesta la legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025, per violazione degli artt. 81, 97 e 119 (cursoriamente richiamando anche gli artt. 3 e 118 Cost.) Cost., in quanto imporrebbe l'esercizio di nuove funzioni senza prevedere adeguata copertura finanziaria e risulterebbe lesivo delle prerogative regionali e dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica, di buon andamento e di equilibrio di bilancio.

Censure analoghe a questa sono proposte anche dalle Regioni Piemonte e Veneto col quarto motivo dei loro ricorsi.

3.6.− Le stesse Regioni Piemonte e Veneto, col primo motivo dei loro ricorsi, deducono inoltre l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati, per la corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica. Le ricorrenti ritengono che la norma impugnata attribuirebbe alle regioni compiti al cui assolvimento sarebbero strutturalmente inadeguate, specificamente in contesti territoriali complessi come il bacino padano, caratterizzato da condizioni orografiche e climatiche sfavorevoli.

3.7.− Con il secondo motivo dei loro ricorsi, le Regioni Piemonte e Veneto deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 anche per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2024/2881/UE, con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. S'impedirebbe infatti sia alle regioni del bacino padano che allo Stato di conseguire gli obiettivi della direttiva 2024/2881/UE.

4.– In data 30 settembre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi con separati atti di analogo tenore, chiedendo che le promosse questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

5.– In via preliminare, va rilevato che gli atti di promovimento sono parzialmente sovrapponibili.

Più nello specifico, i ricorsi promossi – rispettivamente – dalla Regione Piemonte e dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 35 e n. 36 del 2025), hanno contenuto totalmente sovrapponibile, mentre il ricorso della Regione Lombardia (reg. ric. n. 34 del 2025) esibisce un contenuto solo parzialmente coincidente: soltanto due dei motivi ivi dedotti (il secondo e il quinto) coincidono, in sostanza, con due dei motivi dedotti anche dalle Regioni Piemonte e Veneto (il terzo e il quarto). Trattasi dei motivi con i quali le Regioni, sia pure con varia formulazione, declinazione e invocazione dei pertinenti parametri, contestano, da un lato, la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la norma prevede che i decreti legislativi previsti al comma 1 siano adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, anziché previa intesa; dall'altro, il difetto di adeguata copertura finanziaria, con conseguente violazione dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica, di buon andamento e dell'equilibrio di bilancio, con relativa lesione delle prerogative regionali.

Deve pertanto essere disposta la riunione dei giudizi perché essi siano decisi con unica sentenza, avendo alcune questioni di legittimità costituzionale a oggetto le medesime norme, prospettando analoghe censure ed evocando parametri parzialmente coincidenti.

6.– Prima di accedere all'esame delle questioni, è utile richiamare brevemente la normativa europea in materia di qualità dell'aria.

La direttiva 2024/2881/UE, adottata sulla base dell'art. 192, paragrafo 1, TFUE in materia ambientale, unifica e sostituisce le direttive 2008/50/CE (già ricordata in narrativa) e 2004/107/CE del 15 dicembre 2004 (concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente), entrambe del Parlamento europeo e del Consiglio, che saranno abrogate a decorrere dal 12 dicembre 2026 (art. 31, paragrafo 1, della direttiva 2024/2881/UE).

Le direttive 2008/50/CE e 2004/107/CE sono state recepite in Italia, rispettivamente, con il d.lgs. n. 155 del 2010, il decreto legislativo 24 dicembre 2012, n. 250 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, recante attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) e il decreto legislativo 3 agosto 2007, n. 152 (Attuazione della direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente).

Il recepimento della direttiva 2024/2881/UE è invece stato previsto dall'art. 12 della legge n. 91 del 2025.

L'obiettivo della direttiva è raggiungere l'«inquinamento zero» entro il 2050, migliorando

progressivamente la qualità dell'aria fino a livelli non nocivi «per la salute umana, gli ecosistemi naturali e la biodiversità» (art. 1). A tal fine, sul modello delle direttive precedenti, essa stabilisce norme su: obiettivi di qualità dell'aria, metodi di valutazione, monitoraggio e misure di mantenimento o miglioramento. I parametri – che sono indicati nell'Allegato I – (valori-limite, valori-obiettivo, obblighi di riduzione dell'esposizione media, obiettivi di concentrazione dell'esposizione media, livelli critici, soglie di allarme, soglie di informazione e obiettivi a lungo termine) sono aggiornati periodicamente, in linea con le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) (art. 1, paragrafo 2).

La direttiva dispone, altresì, che «[i]n tutte le zone classificate come al di sopra delle soglie di valutazione stabilite per gli inquinanti di cui all'articolo 7» – in base al quale «[l]e soglie di valutazione indicate nell'allegato II si applicano al biossido di zolfo, al biossido di azoto e agli ossidi di azoto, al particolato (PM10 e PM2,5), al benzene, al monossido di carbonio, all'arsenico, al cadmio, al piombo, al nichel, al benzo(a)pirene e all'ozono nell'aria ambiente» (art. 7, paragrafo 1) – «la qualità dell'aria ambiente è valutata tramite misurazioni in siti fissi» (art. 8, paragrafo 2), conferma la zonizzazione del territorio (art. 6) e introduce nuovi obblighi di monitoraggio, tra cui i «supersiti» per gli Stati membri – come l'Italia – di maggiori dimensioni (art. 10).

La direttiva stabilisce che entro l'11 dicembre 2026 (termine per il suo recepimento) i valori-limite da rispettare sono analoghi a quelli previsti dalle precedenti direttive; fissa, inoltre, limiti più severi da raggiungere entro il 1° gennaio 2030 (in particolare, per PM2,5, PM10 e NO2), più vicini (per quanto ancora superiori) agli standard OMS.

Ai sensi dell'art. 18 della direttiva sono ammesse proroghe dei termini ove esistano ragioni giustificative (sono previste le scadenze del 1° gennaio 2035 e del 1° gennaio 2040). Gli Stati devono inoltre adottare piani per la qualità dell'aria per le zone in cui i livelli di inquinanti presenti nell'«aria ambiente» superano un valore-limite o un valore-obiettivo qualsiasi fissato nell'Allegato I, sezione 1, della direttiva (art. 19). Se, poi, in determinate zone, sussiste il rischio che i livelli degli inquinanti superino una o più soglie di allarme di cui all'Allegato I, sezione 4, della direttiva, gli Stati membri devono altresì adottare piani d'azione a breve termine contenenti indicazioni sui provvedimenti di emergenza (art. 20).

Infine, la direttiva introduce importanti novità in tema di accesso alla giustizia e di risarcimento dei danni alla salute umana.

In particolare, l'art. 28, paragrafo 1, dispone che gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche la cui salute subisce un danno a causa di una violazione delle norme nazionali di recepimento relative ai piani e alle «tabelle di marcia» per la qualità dell'aria, (di cui all'art. 19, paragrafi da 1 a 5) o ai piani d'azione a breve termine (di cui all'art. 20, paragrafi 1 e 2) – violazione che sia commessa intenzionalmente o per negligenza dalle autorità competenti – abbiano diritto di chiedere e ottenere un risarcimento.

Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa europea relativa alla qualità dell'aria, può procedersi all'esame delle questioni sottoposte a questa Corte.

7.– È bene muovere dalle questioni in rito.

7.1.– L'Avvocatura generale dello Stato oppone anzitutto un'eccezione di inammissibilità (poi qualificata come «manifesta[…]») con riferimento a tutti i ricorsi introduttivi del presente giudizio.

Secondo la difesa statale, le Regioni non dedurrebbero la violazione di norme costituzionali attributive di competenze legislative e, quindi, troverebbe applicazione la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale le regioni «possono far valere il contrasto con norme

costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (sentenza n. 116 del 2006; da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 139 del 2024).

Nell'atto di costituzione si sostiene che, nel caso di specie, la norma impugnata si limiterebbe a fissare i princìpi e i criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell'aria e che, pertanto, rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.); sicché non potrebbe risultare lesa alcuna competenza legislativa regionale.

Ad avviso della difesa statale, le ricorrenti, pur non contestando la competenza legislativa esclusiva dello Stato, lamenterebbero la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attributivi di competenze legislative alle regioni, senza indicare con chiarezza quali competenze legislative – invece – sarebbero state incise e in che modo. Invero, non vi sarebbe alcuna compressione delle prerogative regionali, trattandosi, anzi, di funzioni che lo Stato avrebbe attribuito alle regioni in continuità con il d.lgs. n. 155 del 2010.

7.2.– È stata poi proposta eccezione di inammissibilità per difetto di «ridondanza» e conseguente insussistenza dell'interesse ad agire anche con più specifico riferimento al primo e secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia e al primo e secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto.

Quanto al primo motivo del ricorso della Regione Lombardia, la difesa statale evidenzia, tra l'altro, che questa non avrebbe neppure indicato in modo specifico su quali competenze regionali andrebbe a interferire la norma contestata, limitandosi, nella sostanza, a riprodurre o parafrasare il testo dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025.

Quanto al primo e secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto si sostiene che esse lamenterebbero una singolare lesione delle prerogative costituzionali non in ragione della sottrazione di competenze loro spettanti, ma dell'affidamento di competenze eccessive, al cui esercizio le ricorrenti sarebbero inadeguate. In sostanza, sarebbe stata lamentata non una menomazione delle competenze legislative regionali, bensì l'attribuzione, dallo Stato alle regioni, di funzioni amministrative.

Il difetto della cosiddetta «ridondanza» sarebbe ancor più evidente con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., poiché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la regione non può «dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 56 del 2020).

7.3.– In buona sostanza, con l'eccezione generale e con quella più specifica la difesa statale, deducendo il difetto di «ridondanza», eccepisce l'inammissibilità dei gravami in quanto: a) è stata lamentata l'attribuzione, e non la sottrazione, di una competenza; b) la competenza della cui lesione ci si lamenta non è legislativa.

Nessuno di questi profili di eccezione in rito può trovare accoglimento.

La costante giurisprudenza di questa Corte considera ammissibili «le questioni di legittimità costituzionale che una regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, prospetti in riferimento a parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, a condizione che siano chiaramente individuati gli àmbiti di competenza legislativa regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e sia adeguatamente illustrato

il vizio di ridondanza» (sentenza n. 139 del 2024, che richiama la sentenza n. 40 del 2022, punto 2.4. del *Considerato in diritto*, enfasi aggiunta; sul punto, anche le sentenze n. 56 del 2020, n. 261, n. 231, n. 170, n. 154, n. 114, n. 75 e n. 13 del 2017, n. 251, n. 202, n. 145 e n. 68 del 2016, n. 104 del 2014, n. 236, n. 220 e n. 219 del 2013, n. 244 del 2012, n. 128 e n. 33 del 2011, n. 107 del 2009, n. 116 del 2006 e n. 285 del 2005), cioè i profili pei quali i vizi lamentati ridondano nella violazione delle attribuzioni regionali.

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, pertanto, si configura come strumento di tutela delle attribuzioni legislative non solo in via diretta, ma anche in via indiretta. Invero, una violazione indiretta delle competenze legislative regionali è *in re ipsa* ogniqualvolta lo Stato incida pregiudizievolmente in qualsivoglia ambito di competenza regionale (normativa, amministrativa e finanziaria) garantito dalla Costituzione, poiché in tale evenienza si condiziona comunque la nomopoiesi primaria regionale.

Quel che più conta, l'art. 127, secondo comma, Cost., consente alla regione di agire innanzi questa Corte «quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza». Ciò che rileva, dunque, è solo la lesione della «sfera di competenza», che può determinarsi quale che sia, nello specifico, il "tipo" di competenza che si ritiene compromessa. Trattandosi, poi, della delimitazione spaziale di una "sfera" competenziale, rileva l'integrità di detta sfera, che viene alterata quando se ne modificano la forma o la dimensione. Ne consegue che la lesione legittimante il gravame può ben configurarsi non solo quando sono indebitamente sottratte o limitate delle competenze regionali, ma anche, all'opposto, quando sono attribuite alle regioni delle competenze che non sono di loro spettanza e che la Costituzione assegna ad altri enti.

Questa Corte ha poi affermato che «le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali – appunto – trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese […]; e, in secondo luogo, questa Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata […]. Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto» (sentenza n. 145 del 2016). Tutto questo conferma sia che le funzioni defendibili in giudizio da parte delle regioni sono anche quelle diverse dalla legislativa, sia che la lesione lamentata può pure essere semplicemente indiretta.

Ciò posto, le Regioni ricorrenti, in generale, si lamentano del fatto che lo Stato abbia previsto di attribuire loro le funzioni amministrative, soprattutto di carattere pianificatorio, (in materia, tra l'altro, di tutela della salute, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di governo del territorio, di agricoltura e di trasporto pubblico locale), volte a dare attuazione alla direttiva europea sulla qualità dell'aria, sebbene le stesse abbiano già dimostrato di non essere in grado di raggiungere i risultati ivi previsti (sono richiamate tre procedure di infrazione: n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299).

Secondo le Regioni, alla luce della dimostrata incapacità di raggiungere gli obiettivi europei di qualità dell'aria, tali funzioni avrebbero dovuto essere poste in capo allo Stato.

Infatti, il paragrafo B del ricorso della Regione Lombardia è appositamente dedicato a dimostrare la «ridondanza sulle competenze regionali»; il primo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto è volto proprio a censurare l'attribuzione di alcune funzioni amministrative di risanamento della qualità dell'aria alle autorità regionali.

Le Regioni, pertanto, hanno indicato quali sarebbero le prerogative costituzionali loro riconosciute che sono state incise dalle norme impugnate. E tanto basta, atteso che «le Regioni "hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione. Da ciò consegue che è in tale quadro – caratterizzato dalla necessità che l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo – che deve essere valutata la sussistenza dell'interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice" (sentenze n. 107 del 2009 e n. 216 del 2008)» (sentenza n. 170 del 2017).

Peraltro, quando la materia interessata dal ricorso regionale in via principale è, come nel caso in esame, la tutela dell'ambiente, la Corte ha avuto modo di affermare che «[l]a ridondanza su tali attribuzioni […] non è impedita bensì si correla alla natura "trasversale" della materia cui è riconducibile in via prevalente la norma, in quanto, "[d]ata l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost." […], interessi di cui sono portatrici anche le regioni» (sentenza n. 114 del 2017, che richiama la sentenza n. 278 del 2012).

In conclusione, poiché le Regioni argomentano l'incidenza della norma impugnata su loro specifiche competenze amministrative di rango costituzionale, il requisito della ridondanza risulta soddisfatto.

Il resto attiene al merito, poiché, come già affermato da questa Corte: «[l]a questione […] all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile» (sentenza n. 220 del 2013, che richiama la sentenza n. 8 del 2013).

7.4.– Non fondata risulta anche l'eccezione di inammissibilità per «intrinseca contraddittorietà», sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato quanto al secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia.

Tale motivo risulta invero sorretto da argomentazioni sufficienti e da motivazioni idonee a far comprendere il senso della censura.

7.5.– Parimenti non fondate sono le eccezioni di inammissibilità concernenti il primo e secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con le quali si prospetta la carenza di interesse ad agire in quanto la delega non sarebbe di per sé idonea ad arrecare una lesione attuale e concreta alle prerogative regionali.

La difesa statale sostiene che l'impugnato art. 12 della legge n. 91 del 2025 non avrebbe un grado di determinatezza sufficiente a ritenere che ne derivi una lesione attuale e immediata delle competenze legislative regionali. Si sostiene, invece, che tale lesione si verificherà, eventualmente, soltanto con l'adozione dei decreti legislativi delegati, ai quali soli resterebbe affidata la concreta individuazione delle modalità di attuazione della direttiva 2024/2881/UE.

In realtà, la norma impugnata pone comunque dei vincoli al legislatore delegato che sono già da soli sufficienti a integrare l'interesse a ricorrere. E anche in questo caso l'interrogativo

concernente l'effettiva lesività di tali vincoli attiene al merito.

7.6.– Non fondata risulta infine l'eccezione di inammissibilità relativa al secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. poiché non verrebbero specificate le norme sovranazionali interposte di cui si ipotizza la violazione.

Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa statale, nei ricorsi si fa esplicito riferimento «ai ben più severi e stringenti obblighi imposti dalla direttiva (UE) 2024/2881».

7.7.– Deve invece essere accolta l'eccezione di inammissibilità per genericità della motivazione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento al terzo motivo del ricorso della Regione Lombardia.

Il ricorso non consente infatti di comprendere perché sussisterebbe la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., limitandosi la ricorrente ad affermare che «la sinergia concepita a senso unico dall'art 12 della L. n. 91/2025 avrà un diretto impatto sulla pianificazione di altri ambiti regionali».

Anche quanto al secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, deve essere accolta l'eccezione formulata dalla difesa statale con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2024/2881/UE, dato che tale parametro è effettivamente evocato in modo eccessivamente generico.

Sul punto, anche di recente, questa Corte ha evidenziato che «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 82 del 2024; in ordine a tale problematica, tra le tante, anche sentenze n. 136 e n. 28 del 2025 e n. 103 del 2024).

7.8.– Parimenti accolta deve essere l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale con riferimento al quinto motivo del ricorso della Regione Lombardia e al quarto motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto.

La difesa statale sostiene che le ricorrenti non avrebbero chiarito né l'impatto delle norme impugnate sulla loro autonomia finanziaria né, conseguentemente, la consistenza del *vulnus* arrecato alle rispettive competenze. Inoltre, afferma che le Regioni avrebbero allegato, in modo del tutto generico, l'asserita insufficienza delle risorse a loro disposizione per far fronte alle competenze di nuova attribuzione, senza indicare né quelle attualmente disponibili e impiegabili né le eventuali maggiori risorse ritenute necessarie.

I ricorsi risulterebbero carenti, poi, anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sarebbero comprovate da un'adeguata analisi complessiva del bilancio regionale.

La difesa dello Stato afferma, infine, che le Regioni lamenterebbero l'insufficienza delle risorse necessarie per assolvere a compiti non ancora loro attribuiti e derivanti, semmai, dai (soltanto) futuri decreti legislativi delegati sulla qualità dell'aria, di contenuto allo stato sconosciuto. Di qui l'inammissibilità delle censure per inattualità (laddove, invece, il requisito dell'attualità è di necessaria osservanza: si veda ancora la sentenza n. 170 del 2017).

I rilievi colgono nel segno. Per un verso, le ricorrenti lamentano l'insufficienza di risorse che saranno necessarie solo per lo svolgimento di funzioni non ancora conferite; per l'altro, non precisano con puntuale analiticità quali sarebbero le funzioni nuove loro assegnate e ulteriori rispetto a quelle di cui al d.lgs. n. 155 del 2010.

Invero, l'attività di redazione dei piani della qualità dell'aria e le funzioni di monitoraggio rientrano già tra i compiti istituzionali e ordinari delle regioni, non richiedendo strutturalmente ulteriori risorse. Inoltre, ben potrebbe il legislatore delegato modulare gli ulteriori compiti tenendo conto delle risorse disponibili, valorizzando forme di coordinamento interistituzionale e la migliore utilizzazione o distribuzione delle risorse già esistenti.

A fronte di questo, la doglianza concernente l'insufficienza delle risorse appare soltanto generica, sicché non risultano chiari l'impatto della norma impugnata sull'autonomia finanziaria regionale e il conseguente *vulnus* alle prerogative delle ricorrenti.

Non solo. Le Regioni Piemonte e Veneto lamentano che sia stata derogata la disciplina generale di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 91 del 2025, laddove è previsto che «[f]ermo restando quanto previsto agli articoli […] 12, comma 3 […], eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali possono essere previste nei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'esercizio delle deleghe di cui al medesimo comma 1. Alla relativa copertura, nonché alla copertura delle minori entrate eventualmente derivanti dall'attuazione delle deleghe, laddove non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvede mediante riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-*bis* della citata legge n. 234 del 2012. Qualora la dotazione del predetto fondo si rivelasse insufficiente, i decreti legislativi dai quali derivino nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196». L'esatta portata della norma di che trattasi, tuttavia, non viene precisata, né viene specificato il funzionamento del meccanismo di copertura ivi contemplato.

Ci troviamo dunque di fronte a una questione di legittimità costituzionale di una norma statale promossa in riferimento (anche in combinato disposto con altri parametri) all'art. 119 Cost. (si noti che il ricorso della Regione Lombardia invoca l'art. 119 Cost. nella sua totalità, salvo a pagina 27 richiamare il testo del suo quinto comma, mentre i ricorsi proposti dalle Regioni Piemonte e Veneto invocano specificamente il suo quarto comma) senza la compiuta dimostrazione della portata e della gravità degli effetti finanziari lamentati. Questa Corte ha affermato che «[…]spetta alle Regioni dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono una riduzione di trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di loro spettanza, e che al mancato assolvimento di tale onere consegua l'inammissibilità della questione proposta (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018 e n. 192 del 2017)» (sentenza n. 74 del 2019, che si è pronunciata nel senso della inammissibilità della censura; in senso analogo, sentenze n. 75 del 2018 e n. 36 del 2014). Nella specie non si tratta della riduzione delle risorse finanziarie a disposizione delle regioni, ma del ritenuto conferimento alle stesse di compiti considerati ulteriori. Le ricorrenti, nondimeno, omettono di precisare in che misura detti asseriti compiti graverebbero con maggiori costi sull'amministrazione regionale e non potrebbero essere affrontati con una diversa organizzazione degli uffici competenti.

8.– Venendo ora al merito, è opportuno muovere dal primo motivo del ricorso della Regione Lombardia, ove si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 per violazione degli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost., perché, essendo stata omessa l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione. La Regione sostiene, infatti, che, essendo la direttiva sulla qualità dell'aria entrata in vigore successivamente all'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sull'emendamento che ne ha disposto il recepimento non sarebbe stato acquisito alcun (ulteriore e doveroso) parere.

La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (di recente sentenza n. 192 del 2024, che richiama le sentenze n. 139, n. 130 e n. 63 del 2024, n. 6 del 2023, n. 169 del 2020 e n. 237 del 2017), il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali. La sentenza n. 63 del 2024 precisa, inoltre, che questa conclusione si deve ritenere valida «ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato» (si richiamano le sentenze n. 6 del 2023, n. 137 del 2018 e n. 237 del 2017).

Questa Corte ha tuttavia affermato che l'intesa fra Stato e Regioni «si impone […] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.». Ciò «nell'evenienza […] di uno stretto intreccio fra materie e competenze» (sentenza n. 169 del 2020, che richiama la sentenza n. 251 del 2016 e, nello stesso senso, sentenza n. 72 del 2019).

Inoltre, è stato chiarito che «quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali […], la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega», chiarendo che «[u]na diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 261 del 2017, che richiama la sentenza n. 251 del 2016).

In sintesi: adeguati meccanismi di cooperazione sono richiesti anche nel procedimento legislativo quando devono essere attuate dal Governo, con appositi decreti legislativi delegati, le disposizioni dettate dal legislatore delegante, nell'ipotesi in cui l'intreccio fra ambiti materiali diversi, caratterizzante la disciplina interessata, non possa essere dipanato facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa a una materia anziché a un'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 72 del 2019, n. 198 e n. 137 del 2018, n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017, n. 287 e n. 251 del 2016) dal punto di vista qualitativo o dal punto di vista quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

Con il motivo qui in esame, tuttavia, viene censurata la mancata espressione del prescritto parere su un articolo della legge di delegazione che prevede il recepimento della direttiva sulla qualità dell'aria, lamentando un vizio procedimentale imputabile alla violazione di una norma di legge ordinaria (ovverosia dell'art. 5, comma 1, lettera *b*, del d.lgs. n. 281 del 1997), e non di una norma costituzionale.

Nella sentenza n. 237 del 2017, seppur avente a oggetto il diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria, si chiarisce che: «[s]e è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto».

Ebbene: i princìpi affermati dalla sentenza n. 237 del 2017 con riferimento al rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria sono applicabili, a più forte ragione, anche

al rapporto intercorrente tra il d.lgs. n. 281 del 1997 e la legge di delegazione qui oggetto di scrutinio. Il vizio lamentato, pertanto, non sussiste.

Per completezza, si segnala che, di recente, questa Corte si è pronunciata sul tema dei meccanismi di coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 152 del 2025 e n. 195 del 2024).

Più nello specifico, nella sentenza n. 195 del 2024 si osserva che «la giurisprudenza di questa Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è "custode della finanza pubblica allargata" (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto», chiarendo, tuttavia, che ciò era funzionale «a scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare» e richiedendo, pertanto, in relazione a questa specifica esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, «un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione».

La fattispecie dell'attuale scrutinio è diversa e non può ritenersi che l'esigenza della leale collaborazione, a modificazione dell'ordinario procedimento legislativo, imponga l'espressione di un parere anche su tutti i singoli emendamenti presentati nel corso del relativo *iter*, pel solo fatto che risultano coinvolte competenze regionali. Nella specie, la Conferenza Stato-Regioni aveva già espresso il proprio parere generale e l'ulteriore parere sull'emendamento poi approvato non era imposto dall'esigenza di razionalità delle scelte di bilancio, essendo stata prevista una clausola di invarianza finanziaria della quale dovranno tenere conto i decreti legislativi delegati in sede di attuazione della delega, al momento di stabilire in concreto quali nuovi compiti – stante detta clausola – possano essere effettivamente conferiti alle regioni.

9.– Con il secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia (coincidente col terzo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto) si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025 per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la norma prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 siano adottati solo previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, anziché previa intesa (che, peraltro, ad avviso delle Regioni Piemonte e Veneto, avrebbe dovuto intervenire in sede di Conferenza Stato-Regioni).

La questione non è fondata.

Come già evidenziato da questa Corte (sentenze n. 72 del 2019 e n. 251 del 2016), quando si tratta di attuare disposizioni dettate dal legislatore statale, l'applicazione del principio di leale collaborazione, in forme che consentano adeguate modalità di coinvolgimento delle regioni, è ineludibile solo quando sussiste un inestricabile intreccio di materie esclusive (statali), concorrenti e residuali, nessuna delle quali è prevalente, né dal punto di vista qualitativo né dal punto di vista quantitativo.

Nel caso in esame, invece, risulta prevalente la materia «tutela dell'ambiente», rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

Detta prevalenza si evince dai seguenti dati: i) la direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell'aria rientra nella competenza dell'Unione in materia ambientale, in virtù dell'art. 192,

paragrafo 1, TFUE, richiamato come base giuridica dalla stessa direttiva; ii) l'oggetto della direttiva è la qualità dell'aria ambiente e nei *Considerando* si richiamano i «rischi di natura ambientale»; iii) nella norma impugnata prevalgono – e questo è il profilo quantitativo – i riferimenti alla qualità dell'aria; iv) la finalità della norma impugnata – e questo è il profilo qualitativo – è il risanamento ambientale, rispetto al quale gli altri ambiti materiali di competenza legislativa regionale sono in posizione di secondarietà.

Poiché la tutela dell'ambiente costituisce la materia prevalente, il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 assicura di per sé un coinvolgimento delle regioni adeguato e sufficiente.

10.– Con il quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 anche per violazione dell'art. 3 Cost., pel profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 Cost., pel profilo del buon andamento, e dell'art. 118 Cost., pel profilo dell'adeguatezza.

La norma prevedrebbe sinergie interistituzionali e un intervento statale sussidiario, attivabile solo in caso di insufficienza delle misure regionali, senza l'indicazione di tempi, modalità partecipative e adeguati meccanismi di coordinamento, non garantendo pertanto una sufficiente tutela degli interessi regionali, in contrasto con l'art. 97 Cost. (che dovrebbe essere declinato nel senso di imporre la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità dell'azione amministrativa).

La ricorrente sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sembrerebbe voler reiterare il modello in vigore dal d.lgs. n. 155 del 2010, nonostante tale modello sia già stato considerato insufficiente dall'Unione europea.

La questione non è fondata.

10.1.– Secondo il costante orientamento di questa Corte, nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., al legislatore statale sono riservate anche le scelte in merito alla allocazione delle funzioni amministrative (sentenze n. 151 del 2024 e n. 189 del 2021), scelte che sono sindacabili solo nel caso della loro manifesta irragionevolezza. Tale manifesta irragionevolezza, qui, non ricorre.

L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 detta criteri e princìpi di delega che danno una particolare enfasi alle iniziative dirette a garantire «sinergia», «integrazione» e «coordinamento», essendo proprio questo il contenuto del (primo) criterio di delega, di cui alla lettera *a)*.

Il comma 1, lettera *a)*, del medesimo art. 12, poi, enunciando i princìpi e criteri direttivi, stabilisce che: i) deve essere assicurata la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive; ii) si devono prevedere le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell'aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura; iii) si devono prevedere sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell'aria e le autorità competenti per tali settori.

Pertanto, non può esservi dubbio che, dovendo il legislatore delegato definire «sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale», i decreti delegati dovranno assegnare un ruolo rilevante anche alle autorità statali. I criteri di delega non relegano, dunque, l'iniziativa di queste ultime solo a una fase eventuale ed *ex post*, ma contemplano un coinvolgimento dello Stato anche *ex*

ante, in primo luogo attraverso misure di impulso e coordinamento.

Il comma 1, lettera *b)*, sempre dell'art. 12, ancora, assegna un ruolo centrale alla «sinergia» tra le azioni dei vari attori istituzionali coinvolti, prevedendo un intenso coinvolgimento dello Stato. Infatti: i) deve assicurarsi la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente adottate in via ordinaria dalle autorità regionali e locali e in via complementare dalle autorità statali; ii) si stabilisce la competenza dello Stato a adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi.

Lo Stato, pertanto, mantiene un ruolo centrale e la distribuzione dei compiti non risulta affatto manifestamente irragionevole. A fronte di tale constatazione, lo stesso richiamo alle peculiarità del "bacino padano", insistentemente rinvenibile in tutti i gravami regionali, non è in grado di indurre a diversa conclusione.

10.2.– Quanto, poi, al profilo di censura relativo all'assenza di indicazione di tempi, modalità partecipative e adeguati meccanismi di coordinamento, tali strumenti organizzativi dovranno essere meglio identificati nei decreti legislativi attuativi, non dovendo una legge di delegazione prevedere direttamente una disciplina di dettaglio.

Nella fattispecie in esame, le funzioni amministrative, tenuto conto della loro natura, sono state attribuite al livello territoriale più adeguato.

Trattasi, infatti, di attività amministrative che non possono allocarsi, in via ordinaria, se non in capo alle autorità regionali e locali, anche perché occorre tenere conto delle specificità di ciascun territorio e della circostanza che tali attività devono integrarsi con strumenti di pianificazione regionali e locali, come la pianificazione urbanistica, i piani energetici, i piani dei trasporti e i piani di sviluppo. Pertanto, tali competenze non possono essere collocate primariamente e "direttamente" in capo allo Stato, come vorrebbe la Regione ricorrente.

La valutazione di allocare nella fattispecie in esame le funzioni amministrative in capo alle regioni, prevedendo allo stesso tempo diverse forme di coordinamento *ex ante* ed *ex post* con lo Stato, è rispettosa dell'art. 118 Cost. e, quindi, dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Non sussistono pertanto i presupposti per ritenere integrata la violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. nei termini prospettati nel ricorso.

11.– Le Regioni Piemonte e Veneto, con il primo motivo dei loro ricorsi, hanno dedotto l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati, per la corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica.

Secondo le ricorrenti, l'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo perché impone di attribuire in via ordinaria alle autorità regionali e locali le misure per il risanamento dell'aria, limitando – invece – l'intervento statale.

La norma impugnata ignorerebbe la comprovata inadeguatezza dei livelli regionale e locale – specie nel bacino padano – a garantire gli standard europei e ciò contrasterebbe con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e con il principio di adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.), che

impongono di attribuire tali funzioni allo Stato quando i livelli regionale e locale risultino strutturalmente inidonei. Sarebbe invero illegittimo riprodurre il modello di riparto di competenze in materia di qualità dell'aria a suo tempo introdotto dal d.lgs. n. 155 del 2010, dimostratosi inadeguato.

La censura non può trovare accoglimento.

Quanto al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., invero invocato in una con altri parametri costituzionali, basta osservare che proprio in forza di esso lo Stato ha adottato l'art. 12 della legge n. 91 del 2025, esercitando, quindi, la propria competenza legislativa esclusiva. Pertanto, nessuna violazione di tale parametro può ritenersi integrata in riferimento all'attività legislativa svolta dallo Stato, né può sostenersi che il medesimo, essendo titolare della competenza legislativa in via esclusiva, si sarebbe dovuto necessariamente "intestare" anche le relative competenze amministrative, peraltro discostandosi dal principio costituzionale di sussidiarietà. Inoltre, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è stato superato il cosiddetto "principio del parallelismo delle funzioni", sicché le funzioni amministrative possono essere attribuite anche a un ente diverso da quello titolare della relativa competenza legislativa, sulla base dei criteri individuati dall'art. 118, primo comma, Cost., secondo il quale «[l]e funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Quanto al parametro di cui all'art. 118, primo comma, Cost., basta rinviare a quanto già detto al precedente punto 10.

12.– Con il secondo motivo dei loro ricorsi, le Regioni Piemonte e Veneto hanno dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025 «per le medesime ragioni e nei medesimi termini indicati nella censura che precede» (primo motivo di ricorso) anche per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

A seguito della declaratoria di inammissibilità parziale di questa censura motivata al precedente punto 7.7.2., residua soltanto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 Cost. con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

In questa parte la censura risulta non fondata, per le medesime ragioni già esposte al precedente punto 10, in riferimento al quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia, cui va dunque fatto rinvio. Né rileva il richiamo alla «lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative che la Costituzione riconosce alle Regioni» (di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.). Tale doglianza, infatti, per un verso, è proposta semplicemente allo scopo di dimostrare la "ridondanza" dei vizi lamentati; per l'altro, oltretutto in sintesi davvero estrema, evoca una semplice illegittimità costituzionale «derivata», che non si sorregge su argomenti ulteriori rispetto a quelli spesi in riferimento ai parametri che le stesse ricorrenti definiscono «sostanziali».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 118 e 119, della Costituzione, dalla Regione Lombardia, e in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, primo comma e 119, quarto comma, Cost., dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 5, 120, secondo comma, 3, 97 e 118 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., dalle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera *s)*, terzo e quarto, e 118 Cost., dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Massimo LUCIANI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.