



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE SULL'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

(art. 116, terzo comma, della Costituzione)

COMMISSIONE DI STUDIO SULL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE



4 GIUGNO 2021



Estensori: Presidente Francesco PETRONIO
 Consigliere Rinieri FERONE

INDICE

1. Premessa	1
2. Attuazione del federalismo fiscale e realizzazione di livelli di autonomia differenziati.	2
3. I principi costituzionali	4
4. Gli aspetti di coordinamento finanziario	4
5. Ricadute sulle funzioni statali	6
6. La legge quadro	7
7. Conclusioni	8

1. Premessa

La Corte dei conti ha fornito nell'audizione del luglio 2019 il proprio avviso alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in merito al tema dell'autonomia differenziata da realizzare ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Le valutazioni allora espresse, su tali complesse tematiche di notevole rilievo istituzionale, sono circoscritte ai profili di propria competenza in materia finanziaria e della contabilità pubblica e possono essere qui richiamate. Di seguito viene fornito un ulteriore contributo di riflessione al dibattito in corso presso la Commissione di studio in materia di autonomia differenziata.

Per affrontare il tema dell'autonomia differenziata va premesso che a seguito della revisione del titolo V della Parte Seconda della Costituzione effettuata con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, il rapporto del sistema dei poteri locali con lo Stato è stato esplicitamente ispirato al principio di sussidiarietà. Tra i corollari di tale principio è previsto quello di efficienza-adequatezza per differenziazione (art. 118, co. 1) in base al quale: *«Le 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 principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»*.

L'attuazione di tale principio apre una nuova prospettiva secondo la quale potrebbe essere riconosciuta l'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze alle Regioni che si dimostrino in grado di esercitarle comprovando un livello di efficienza operativa superiore rispetto alla gestione accentrata.

È da rilevare, al riguardo che il quadro del riparto funzionale, prima della revisione del Titolo V, era orientato al parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, mentre nell'attuale cornice costituzionale è consentita l'allocazione, con legge statale ordinaria e con legge regionale, di funzioni amministrative ai vari livelli di governo, anche realizzando differenziazioni tra enti della medesima categoria.

Si preannuncia, quindi, un percorso volto al riconoscimento di un livello differenziato di autonomia alle Regioni che intendono assumere più ampi spazi di governo, in ambiti da definire attraverso intese. Tale processo si fonda sul principio di "sussidiarietà", nella prospettiva che l'ente più "vicino" alla popolazione, avendone la possibilità e la capacità, sia in grado di meglio soddisfarne le esigenze.

In questa prospettiva, va considerata la proposta di ampliare gli ambiti funzionali delle Regioni più efficienti secondo quanto disposto dall'art. 116, co. 3 Cost.. Tale proposta, che trova presidio a livello costituzionale, è rivolta a realizzare l'interesse dei cittadini a veder meglio soddisfatte le proprie esigenze, purché si assicuri un processo attuativo compatibile con il complesso dei principi costituzionali rilevanti.

In linea generale la realizzazione di livelli di autonomia differenziata va posta nella giusta dimensione, potendosi giustificare solo se finalizzata a un migliore esercizio delle funzioni (secondo un principio di efficienza-adequatezza), in modo che possa essere realizzata attraverso un efficientamento nell'invarianza degli oneri per il sistema complessivo delle Autonomie e senza che ne possano derivare svantaggi per i territori meno dotati.

L'ipotesi di approvare una "legge-quadro" - che definisca, in via generale, i criteri e le modalità di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. - può rappresentare un passaggio necessario al fine di stabilire un quadro unitario per l'introduzione il regionalismo differenziato.

Gli aspetti di maggiore rilievo, come già osservato nella relazione del gruppo di lavoro, riguardano in primo luogo l'ampiezza dell'attribuzione di ulteriori competenze legislative regionali ed eventuali limiti, la determinazione delle risorse finanziarie necessarie, il coinvolgimento degli enti locali e le procedure per addivenire all'approvazione della legge rinforzata.

2. Attuazione del federalismo fiscale e realizzazione di livelli di autonomia differenziati.

La questione della realizzazione di livelli di autonomia differenziata non può essere presa in considerazione al di fuori del contesto attuativo del c.d. federalismo fiscale.

Come è noto, a partire dalla riforma costituzionale del 2001 è stato avviato un percorso per l'attribuzione di una maggiore autonomia agli enti decentrati - volto al superamento di modelli di finanziamento fondati sulla spesa storica - mediante l'introduzione di criteri fondati sulla determinazione di costi *standard* e dei livelli essenziali di prestazioni, nonché di meccanismi perequativi. Lo spostamento dell'asse della finanza pubblica verso gli enti di autonomia territoriale ha comportato l'esigenza di potenziare correlativamente gli strumenti necessari ad assicurare il coordinamento di finanza pubblica tra i diversi livelli di governo.

Questo processo si è sviluppato attraverso una serie di decreti delegati: in particolare, con riferimento alla finanza regionale, il d.lgs n. 68/2011 ha posto le basi per un modello di finanziamento che prevede la copertura integrale della differenza tra le entrate e le spese standardizzate per le funzioni fondamentali (sanità, assistenza e istruzione). I livelli essenziali delle prestazioni (LEP), cui corrispondono i fabbisogni standard necessari alla loro copertura, devono essere definiti dallo Stato e garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tale sistema - nel quale è riconosciuta alle Regioni una più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali, assicurando spazi di manovrabilità tramite i "tributi propri derivati" - non ha tuttora trovato compiuta attuazione.

Infatti, una condizione propedeutica per la completa ed effettiva realizzazione del federalismo fiscale è la definizione dei livelli di spesa appropriati distinguendo tra spese LEP (fondate sui fabbisogni *standard*) e spese non LEP (basate sulla capacità fiscale).

Sul punto si sottolinea che la Costituzione rimette alla competenza esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», nonché i LEP, pur previsti dall'art. 13 del d.lgs. n. 68/2011, non sono stati ancora definiti, mentre solo per il finanziamento del servizio sanitario nazionale opera un sistema fondato sui livelli essenziali di assistenza (LEA), che, comunque, presenta ancora margini di perfezionamento.

Per realizzare la definizione dei LEP possono essere prese in considerazione le prassi delle Regioni più virtuose, e quindi si potranno determinare i costi delle prestazioni inerenti. Il percorso è, dunque, avviato con la determinazione dei LEP e continua con quella dei costi e quindi del fabbisogno regionale e nazionale. Tale processo deve essere supportato da organismi di valutazione dei profili tecnico contabili e anche da valutazioni di altro genere.

In questo quadro, che, come si è osservato, attende ancora di essere interamente definito, si inserisce il tema dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che consente a determinate condizioni il conferimento di ulteriori materie alla competenza delle Regioni, introducendo un modello di federalismo c.d. "a geometria variabile".

Il sistema attuativo si fonda sulle intese Stato Regioni che, in linea generale, rappresentano una manifestazione del principio di leale collaborazione più volte evocato dalla Corte costituzionale. Queste intese, tuttavia, non costituiscono *ex se* una fonte di produzione normativa, ma una fase necessaria di un procedimento che ha esito con l'emanazione di norme di legge.

Anche in un quadro di regionalismo differenziato, la disciplina delle modalità di finanziamento non può prescindere dall'indispensabile raccordo tra quanto previsto dalla legge n. 42/2009 (istitutiva del federalismo fiscale) e dal d.lgs. n. 68/2011 che definisce il funzionamento in tema di finanza regionale. Lo stesso articolo 116, comma 3, nel prevedere che le forme di autonomia rafforzata debbano essere coerenti con i principi dell'art. 119 della Costituzione, non sembra consentire una diversa modalità di finanziamento delle materie aggiuntive né la loro sottrazione al meccanismo di perequazione interregionale previsto dalla legge nazionale.

Il completamento del sistema di finanziamento regionale, oltre a rappresentare una condizione indispensabile per la gestione della finanza pubblica complessiva, consentirebbe di superare le perplessità circa il rischio che non venga salvaguardata un'adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale da contemperare con l'introduzione, di elementi di stimolo all'efficienza delle gestioni.

Il regionalismo differenziato pone, sul piano della gestione finanziaria, numerose questioni che concernono la compatibilità del nuovo impianto attuativo dell'art. 116 Cost. con i principi posti dall'art. 119, con particolare riferimento al raccordo con i sistemi di coordinamento finanziario in atto definiti.

3. I principi costituzionali

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali trova presidio nell'art. 5 della Costituzione e sviluppo nelle disposizioni contenute nel titolo V, tuttavia si tratta di principi e regole che devono essere coordinati nel più ampio contesto costituzionale e considerando che resta imprescindibile assicurare il governo complessivo dei conti dello Stato italiano.

Il riconoscimento di ulteriori livelli di autonomia alle Regioni, che dimostrino di poterle gestire in modo efficiente, deve avvenire nel rispetto della cornice dei principi costituzionali che riguardano il processo autonomistico e a condizione di preservare gli equilibri e la sostenibilità della finanza pubblica, come declinati negli artt. 81, 97, 119 Cost. nella riformulazione della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Nel ridefinire l'assetto della finanza decentrata, restano fermi gli obiettivi di fondo relativi all'opportunità che le decisioni, circa l'offerta pubblica di servizi, vengano assunte sul territorio, che gli amministratori locali siano responsabili nei confronti dei cittadini elettori, che siano adottati strumenti idonei a rendere evidenti gli effetti delle scelte degli amministratori al corpo elettorale.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 274/2003, ha osservato che la novella costituzionale introdotta con la riforma del Titolo V, pur introducendo la pari dignità "orizzontale" tra le componenti territoriali della Repubblica, non comporta una totale equiparazione dello Stato alle altre componenti, in quanto lo stesso continua ad essere investito di peculiari funzioni non altrimenti esercitabili.

È necessario anche richiamare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, il cui effettivo rispetto comporta che, almeno per le prestazioni essenziali, siano garantite ai cittadini su tutto il territorio nazionale pari condizioni in termini di accesso, qualità e costi.

Inoltre, è da prendere in considerazione il tema delle conseguenze del trasferimento delle ulteriori competenze sulle funzioni dello Stato. Nella prospettiva dell'unità ed indivisibilità della Repubblica e alla luce dei criteri individuati dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 274 del 2003, appare dubbio che nelle funzioni devolute non residui in capo allo Stato un margine di intervento, sia pure nel rispetto del principio di leale collaborazione; infatti, non deve venir meno un momento di coordinamento e di sintesi degli interessi generali del Paese.

4. Gli aspetti di coordinamento finanziario

L'attuazione del regionalismo differenziato ha rilevanti ricadute sul piano della gestione finanziaria ed è necessario tenere in considerazione la compatibilità del processo con i diversi valori costituzionali coinvolti e con il rispetto principio del coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo è da considerare che pur trattandosi di materia concorrente, è controverso ipotizzare la devoluzione alla competenza legislativa regionale del coordinamento finanziario. Tale nozione, scaturita dall'esigenza di regolare i rapporti tra governo centrale e autonomie territoriali all'atto dell'avvio del regionalismo (art. 11 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), è stata valorizzata dalle riforme successive e deve guidare anche i processi in corso.

È necessario, infatti, riservare una attenzione particolare agli aspetti del coordinamento della finanza pubblica con riferimento ai profili dell'autonomia finanziaria, con riguardo all'impostazione del sistema di finanziamento delle funzioni attribuite. Il criterio di determinazione delle risorse da trasferire per il finanziamento delle nuove funzioni va fondato sul collegamento tra dette risorse ed il gettito compartecipato da trasferire, operando correttivi che tengano conto delle effettive capacità fiscali. È necessario, quindi, evitare che vengano consolidate aree di sperequazione strutturale a scapito della sostenibilità finanziaria del sistema complessivo. L'effettiva attuazione dell'intervento perequativo verticale previsto dall'art. 119 Cost. potrebbe porre rimedio a tali situazioni, tuttavia comporterebbe oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Nel valutare i profili finanziari che possono derivare dalla assegnazione di ulteriori funzioni non è, quindi, sufficiente indicare un quadro generale di riferimento, ma occorre una preventiva definizione degli effetti in termini di risorse da assegnare, e la conseguente valutazione della possibilità di ricadute sulla destinazione del personale e sulle risorse strumentali.

Le due condizioni di fondo per l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e di un aumento della pressione fiscale. Al fine di evitare effetti indesiderati sul bilancio dello Stato e delle stesse Regioni è necessario fissare a monte alcuni vincoli, primo tra questi la neutralità finanziaria dell'operazione e l'invarianza della pressione fiscale.

Le ipotesi formulate, con riferimento alle intese sottoscritte nel 2019, vedevano in sede di prima applicazione il riferimento alla spesa storica dello Stato nel territorio regionale mentre, a regime, il criterio guida verrebbe costituito dai fabbisogni *standard*. Sul punto nella precedente audizione si è osservato che nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni *standard*, prendendo a riferimento un livello non inferiore alla media *pro capite* nazionale della spesa statale, corrispondente alle funzioni attribuite, si sarebbe manifestato il rischio per lo Stato di trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata risorse finanziarie superiori a quelle attualmente spese in quei territori.

Per il passaggio dal criterio della "spesa storica" alla determinazione dei fabbisogni *standard* è necessaria una complessa analisi e valutazione, per ciascuna materia relativa ad ogni competenza trasferibile, non limitata alla sola regione richiedente l'autonomia differenziata, ma estesa alla spesa dello Stato, proiettata su tutti i territori regionali.

La determinazione dei fabbisogni *standard*, pur se riferita alla quota di spesa attribuibile alle Regioni richiedenti consentirebbe d'individuare la "spesa appropriata" per ciascuna materia, con riferimento ai territori e, quindi, determinare il costo complessivo della funzione e della sua proiezione sui singoli territori. Raggiungere questo obiettivo contribuirebbe alla trasparenza della spesa ed anche a realizzare il riequilibrio territoriale, migliorando l'appropriatezza delle funzioni e l'equità nella erogazione.

Quanto al finanziamento regionale le norme vigenti prevedono sistemi di compartecipazione al gettito di tributi erariali maturati nel territorio e anche per modulare il finanziamento aggiuntivo si potrebbero trovare soluzioni in tale ambito completando l'attuazione del sistema in atto. Oltre alle risorse necessarie al funzionamento ordinario delle funzioni, per consentire una programmazione certa degli investimenti potrebbero essere previste forme di finanziamento aggiuntive, percorso già avviato attraverso lo stanziamento di risorse per la perequazione infrastrutturale.

In tale contesto rileva anche il tema di una corretta quantificazione delle risorse da attribuire alle Regioni richiedenti per le competenze aggiuntive in termini di spesa storica nel territorio regionale. Le fonti disponibili presentano limiti consistenti: la regionalizzazione della spesa statale condotta dalla Ragioneria generale dello Stato attraverso i pagamenti non presenta un dettaglio adeguato. Complesso appare anche il riferimento a capitoli di bilancio e piani gestionali fino ai singoli mandati di pagamento. In molti casi, a livello di piano gestionale, non vi è omogeneità della spesa; inoltre, vi sono spese gestite dai funzionari delegati e permangono, ove si faccia riferimento ai singoli pagamenti (proprio per meglio mirare la quantificazione) difficoltà di individuare l'entità effettiva della spesa annuale.

5. Ricadute sulle funzioni statali

Va in ogni caso considerato che l'ordinamento regionale è incardinato in un sistema che permane in parte accentrato il quale non prevede in questa fase - legata al primo avvio del "federalismo differenziato" - un ridisegno delle strutture amministrative centrali che tenga conto degli eventuali cambiamenti provocati dal trasferimento di funzioni in atto dalle stesse esercitate. L'attribuzione di ulteriori spazi di autonomia solo ad alcune Regioni finirebbe per generare relazioni a loro volta "differenziate", tra Regioni e singoli ministeri e solo su specifici settori di intervento. È evidente che questo rende necessaria l'istituzione di nuove forme e modalità di coordinamento anche per le strutture statali che, senza la ridefinizione di una adeguata cornice, "perderebbero" funzioni, spazi d'azione e risorse finanziarie in modo asimmetrico e disfunzionale. Potrebbe essere l'intero sistema di relazioni centro-periferia, già fortemente caratterizzato da sovrapposizioni e grandi differenze, ad andare incontro a significative criticità, nel momento in cui alle Regioni a statuto speciale si aggiungeranno nuove forme di autonomia differenziata senza un chiaro disegno strategico.

L'introduzione di nuovi strumenti di programmazione esercitati dai ministeri ha investito, soprattutto, quei settori delle politiche pubbliche in cui i processi di decentramento amministrativo sono stati più incisivi, come nell'ambito delle politiche dell'istruzione universitaria, della sanità, dello sviluppo economico, dei trasporti. Ed è stato proprio in queste aree che si è avvertita l'esigenza di governare le attività (e quindi anche la spesa pubblica) attraverso una più robusta regia centralizzata che si traduce nella predisposizione di documenti di programmazione, di linee-guida, di procedure e metodologie generali.

6. La legge quadro

L'attuazione dell'autonomia differenziata dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, negli ultimi anni ha costituito un obiettivo di rilievo nelle politiche di Governo nella prospettiva di attribuire maggiore autonomia alle Regioni che dimostrino di averne i requisiti.

Nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) per il 2020 è stata affermata l'intenzione di procedere nel percorso *«di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese»*.

Per regolare in modo uniforme le modalità di realizzazione dell'assegnazione delle funzioni si è pensato di ricorrere allo strumento della "legge quadro", che dovrebbe dettagliare i passaggi da seguire in tale direzione sul piano sostanziale e procedurale per stabilire un contesto di condizioni da rispettare, configurandosi quale legge attuativa del dettato costituzionale.

In tale atto normativo prodromico al processo di attuazione dovrebbero trovare sistemazione i principi, le materie, le modalità di attribuzione delle competenze legislative e amministrative, le modalità di quantificazione delle risorse finanziarie e della loro attribuzione alle Regioni richiedenti, gli strumenti di raccordo tecnico operativo fra lo Stato e le Regioni, nonché le modalità per la gestione dei rapporti fra la legislazione statale e quella regionale.

Il quadro d'insieme deve tenere conto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, oltre al principio di solidarietà che deve caratterizzare il rapporto fra le istituzioni della Repubblica, in particolare il rapporto fra le Regioni e gli altri Enti locali, ciò, anche al fine di consentire l'esercizio delle funzioni amministrative nell'ambito territoriale più vicino al rapporto con i cittadini.

Il quadro di riferimento di ordine generale deve fondarsi nei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e nella definizione degli obiettivi di servizio. L'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite, deve essere vincolata alla definizione dei LEP in tutti i territori, in quanto, pur se avviata a partire dalle richieste di

una singola Regione, la misura individuata è destinata ad essere di riferimento su tutto il territorio nazionale.

Trattandosi di una attribuzione di materie su cui, nel corso dell'esercizio da parte delle Regioni, potrebbero manifestarsi situazioni non attese è da prevedere la possibilità di verifica e di eventuali revisioni.

Il conseguimento dell'autonomia differenziata all'interno di un quadro di riferimento unitario e cooperativo, se da una parte rimanda alla necessaria definizione dei LEP, dall'altra rinvia alla necessità di realizzare una completa perequazione infrastrutturale, necessaria non solo per colmare le carenze di molte Regioni, in particolare del sud, ma anche all'interno delle Regioni più sviluppate, dove talvolta convivono situazioni di marginalità.

La "legge quadro", nel regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, deve esprimere una disciplina generale che dovrebbe essere in grado di tracciare un percorso condiviso per le stesse intese e potrebbe anche fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area della devoluzione delle materie. In questa prospettiva, la legge quadro potrebbe atteggiarsi come legge recante i principi generali in materia di intese *ex art.* 116, terzo comma Cost., analogamente a quanto disposto da altri provvedimenti normativi (legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 e legge 212 del 2000), anche al fine di promuoverne la funzione nomofilattica.

Resta aperto il tema della maggiore resistenza della "legge quadro" che consentirebbe di porre vincoli più cogenti - sia in termini di contenuto che di forma - al procedimento di approvazione delle "Intese" da parte delle Camere.

Il trasferimento delle funzioni si completa, con gli atti necessari a realizzare la dislocazione delle attribuzioni individuando gli oggetti della delega, il campo di definizione dei principi, gli ambiti di eventuale intervento normativo.

7. Conclusioni

L'art. 116 Cost. consente l'assegnazione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con legge dello Stato, sulla base di intese fra lo Stato e la Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

Il percorso volto al riconoscimento di un livello di autonomia differenziato alle Regioni, che intendano assumere più ampi spazi di governo negli ambiti che non siano di esclusiva competenza dello Stato, si fonda sul principio di "sussidiarietà", nella prospettiva che l'ente più "vicino" alla popolazione, sia in grado di meglio soddisfarne le esigenze. L'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe, pertanto, essere riconosciuta alle Regioni laddove si dimostrino in grado di esercitarle meglio rispetto all'attuale livello di efficienza operativa dello Stato.

A valle delle intese dovranno essere emanate specifiche leggi di approvazione e potrà prendere avvio il complesso processo per rendere operativo il disegno di autonomia differenziata.

L'adozione di una "legge quadro" può essere utile per regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, esprimendo una disciplina generale in grado di orientare le stesse.

Un tema, che in questa fase risulta rilevante, è quello dell'effettiva capacità della contabilità degli enti decentrati di rappresentare in modo chiaro e trasparente gli esiti della gestione, per una lettura del funzionamento complessivo del sistema che ha potenziato l'autonomia finanziaria e la responsabilità fiscale di Regioni ed Enti Locali. Il conferimento di maggiori livelli di autonomia amplia la necessità che gli amministratori diano conto di come questi poteri e le correlate risorse siano utilizzati e dei risultati conseguiti. Secondo la Corte costituzionale la tutela dell'unità economica della Repubblica giustifica un governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali (cfr. sent. n. 39/2014) al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio. Ne consegue come la richiesta di autonomia differenziata postuli quale corollario l'adozione di idonei strumenti di monitoraggio e di rendicontazione.

La possibilità di aumentare il novero delle funzioni affidate al livello di governo locale può andare in questa direzione se svolta nella cornice di principi che presiedono allo svolgimento del processo autonomistico; tuttavia è da considerare che nelle Regioni le basi di funzionamento di tale modello attendono ancora di essere poste, mancando la definizione dei costi e fabbisogni *standard* e che, in assenza di tale quadro di riferimento, è difficile presidiare un percorso che incide sulla complessiva funzionalità del sistema.

Nell'ambito di queste preliminari e prioritarie valutazioni si colloca l'esigenza di assicurare la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Nel rapporto tra principio dell'equilibrio del bilancio e tutela dei diritti costituzionali, la Corte costituzionale ha precisato l'ordine di priorità ritenendo necessario, dapprima individuare gli interventi di attuazione dei diritti, di seguito, e di conseguenza, decidere la composizione del bilancio (sentenza n. 275 del 2016). Assumendo questa prospettiva, ferma restando l'auspicabile invarianza degli effetti finanziari, gli oneri derivanti dall'approvazione della nuova legge potrebbero essere finanziati – qualora eccedenti le coperture attuali – attraverso la rimodulazione della spesa o, eventualmente, per il tramite di nuove entrate.

