

Numero 01745/2021 e data 16/11/2021 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 19 ottobre 2021 e del 9 novembre 2021

**NUMERO AFFARE 01258/2021**

OGGETTO:

Ministero della cultura.

Schema di regolamento contenente modifiche al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo 24 dicembre 2019, n. 177, *“Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica, prevista dall'articolo 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”*;

### LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 28739 in data 15 ottobre 2021, con la quale il Ministero della cultura ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppa Carluccio;

Premesso

1. Al fine di promuovere lo sviluppo della cultura e la conoscenza del patrimonio culturale, il legislatore ha previsto sin dal 2016 una carta elettronica per i neomaggiorenni, spendibile per l'acquisto di beni determinati.

E' intervenuto con le leggi di bilancio, attribuendo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione dei criteri, delle modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta, nonché l'importo da assegnare nell'ambito delle risorse disponibili (l. n. 208 del 2015, art. 1, comma 979 e comma 980; l. n. 232 del 2016, art. 1, comma 626; l. n. 205 del 2017, tabella 13).

1.1. Per gli anni 2016, 2017 e 2018, le disposizioni di attuazione emanate con d.P.C.m. n. 187 del 2016 (e modificate con la tecnica della novella dai successivi d.P.C.m. n. 136 del 2017 e n. 138 del 2018) hanno, oltre che regolato la procedura, determinato l'importo del *bonus* in euro 500,00, nei limiti del tetto di spesa prevista. Inoltre, hanno affidato l'attività di comunicazione istituzionale relativa all'attuazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per l'informazione e l'editoria.

2. Per gli anni successivi dal 2019 al 2020 - nell'ambito della uniformità della disciplina legislativa e con l'implementazione dei beni e servizi culturali acquistabili con la carta elettronica, mediante l'introduzione dei prodotti di editoria audiovisiva e degli abbonamenti a quotidiani, anche digitali – il legislatore ha innovato lo strumento del potere regolamentare, prevedendo un decreto ministeriale (l. n. 145 del 2018, art. 1, comma 604, come modificato dall'art. 3, comma 4-*bis*, d.l. n. 59 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 81 del 2019; l. n. 160 del 2019, art. 1, comma 358 e comma 357, come modificato dall'art. 183, comma 11-*ter*, d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77 del 2020).

2.1. Per gli anni 2019 e 2020, le disposizioni di attuazione, emanate con il d.m. n. 177 del 2019 e modificate con la tecnica della novella dal successivo d.m. n. 192 del 2000, hanno confermato l'importo del *bonus* in euro 500,00, nei limiti del tetto di spesa prevista, e la procedura individuata negli anni precedenti. I pareri conclusivi resi da questa Sezione (n. 3177 del 2019 e n. 2053 del 2020) sono stati favorevoli con osservazioni, sostanzialmente recepite dai decreti

ministeriali. Nel prosieguo, nei limiti utili alle osservazioni dell'attuale schema di decreto, si darà conto di due profili ancora di interesse, in riferimento alla comunicazione istituzionale ed ai rischi di utilizzo abusivo della carta elettronica.

3. Lo schema di decreto in esame si inserisce nel secondo periodo temporale della disciplina e concerne il *bonus* cultura per i giovani che compiono diciotto anni nell'anno 2021. Il beneficio è stato finanziato dalla legge di bilancio per l'anno 2021, n. 178 del 2020, con l'art. 1, comma 576 (che ha novellato il comma 357 della legge n. 160 del 2019). La stessa legge (art. 1, comma 611) ha aggiunto i periodici tra i beni acquistabili con la carta elettronica. Successivamente, il finanziamento è stato aumentato da 150 a 220 milioni (art. 65, comma 9, d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 luglio 2021, n. 106).

4. La fonte del potere regolamentare è l'art. 1, comma 358 della legge n. 160 del 2019, secondo il quale, con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo (ora Ministro della cultura), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti gli importi nominali da assegnare, nel rispetto del limite di spesa previsto nel comma 357, i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica.

5. Le norme di attuazione dello schema in esame hanno un ambito circoscritto: - la previsione dei termini per la richiesta e per la fruizione del *bonus* da parte dei nuovi beneficiari; - la previsione dei tempi per l'accesso di nuovi operatori commerciali; - l'aggiornamento delle modalità di registrazione alla "18App" e di implementazione dell'elenco degli operatori commerciali, aggiungendo la carta di identità elettronica (CIE) al sistema pubblico di identità digitale (SPID); - l'inserimento dei periodici, anche digitali tra i beni acquistabili con la carta elettronica.

5.1. L'Amministrazione – come emerge da tutte le relazioni allegate – ha scelto di muoversi secondo una linea di continuità su tutti i profili rilevanti: dall'importo del *bonus*, allo strumento della carta elettronica, all'utilizzo

dell'apposita piattaforma informatica, alle procedure estese ai nuovi beneficiari e ai nuovi operatori economici. Tanto, al fine di evitare discriminazioni con i precedenti fruitori, costi aggiuntivi per l'Amministrazione, nonché nuovi oneri per gli operatori economici già attivi sulla piattaforma; tutto sul presupposto della verificata adeguatezza della misura degli stanziamenti e del buon funzionamento delle procedure. L'unica innovazione è costituita dalla attribuzione della attività di comunicazione istituzionale al Ministero della cultura, la quale – come emergerà dal prosieguo – si collega a quella svolta nella prima fase di attuazione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

6. La tecnica usata nello schema di decreto è quella della novella del d.m. n. 177 del 2019, come novellato dal d.m. n. 192 del 2020, secondo un modello già utilizzato con il decreto del 2020 e nei d.P.C.m che avevano modificato quello del 2016.

6.1. In particolare, lo schema di decreto apporta le modifiche ad alcuni articoli del d.m. n. 177 del 2019, come modificato dal d.m. n. 192 del 2020, mediante un unico articolo, costituito da un unico comma.

L'articolo 1, comma 1, è composto dall'alinnea e dalle lettere da a) a g); ciascuna lettera è riferita ad un diverso articolo del d.m. del 2019, come modificato nel 2020; inoltre, ogni lettera si articola in elenchi numerati quando si interviene su più commi dello stesso articolo.

6.1.1. La lett. a), in riferimento all'art. 3: - nel n. 1), modifica il comma 1 per tener conto dell'estensione del beneficio a coloro che hanno raggiunto la maggiore età nel 2021, così estendendo la platea dei soggetti beneficiari sulla base della legge; - nel n. 2), inserisce un periodo nel comma 2, per consentire ai beneficiari di richiedere la carta elettronica, oltre che tramite SPID, anche mediante CIE.

6.1.2. La lett. b), in riferimento all'art. 4, aggiunge un comma 1-*bis*, reintroducendo l'attività di comunicazione istituzionale, ma con attribuzione al Ministero della cultura.

6.1.3. La lett. c) in riferimento all'art. 5: - nel n. 1), integra l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 1, relativo ai limiti temporali per l'attivazione della carta, individuando un termine anche per coloro che raggiungono la maggiore età nell'anno 2021, in applicazione dello stesso criterio utilizzato per gli anni precedenti; - nel n. 2), aggiunge un comma 2-*ter* per ricomprendere negli acquisti effettuabili con la carta elettronica gli abbonamenti ai periodici, in attuazione dell'art. 1, comma 611, della legge n. 178 del 2020.

6.1.4. La lett. d), in riferimento all'art. 6, comma 1, concernente i limiti temporali di utilizzo della carta elettronica, lo sostituisce con una formulazione, identica nel contenuto a quella precedente, per ricomprendere anche coloro che sono divenuti maggiorenni nel 2021.

6.1.5. La lett. e), in riferimento all'art. 7, comma 4, nell'ambito della disciplina attuativa della registrazione in apposito elenco dei soggetti che erogano i servizi consentiti dalla carta elettronica, modifica: - il primo periodo, per aggiornare il limite temporale rispetto all'iscrizione di nuovi operatori economici; - il secondo periodo, per consentire l'utilizzo dello SPID e della CIE.

6.1.6. La lett. f), in riferimento all'art. 11: - nel n. 1), che riguarda il comma 1 dell'art. 11, aggiunge la lettera b-*bis*), per richiamare l'autorizzazione di spesa della legge n. 160 del 2019 (come modificata dal d.l. n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 106 del 2021), pari a 220 milioni di euro per l'anno 2021; - nel n. 2), che riguarda il comma 1-*bis*, dello stesso art. 11, aggiunge un periodo per individuare i tempi per l'impegno e la spesa delle risorse assegnate all'anno 2021, applicando lo stesso criterio già previsto per gli anni 2019 e 2020.

6.1.7. La lett. g), adegua le disposizioni dell'emanando decreto ministeriale alla nuova denominazione del Ministero competente (d.l. n. 22 del 2021 convertito, con modificazioni, dal d.l. n. 55 del 2021).

7. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha espresso il concerto e lo ha riconfermato, con le note del capo dell'ufficio legislativo, d'ordine del

Ministro, in data 29 luglio 2021 e 6 ottobre 2021.

8. Il Garante per la protezione dei dati personali, nella riunione del 29 settembre 2021, ha espresso parere favorevole. Ha messo in rilievo: - che le modifiche apportate dallo schema di decreto all'originario d.m. n. 177 del 2019, come modificato dal d.m. n. 192 del 2020, non hanno alcuna incidenza sul trattamento dei dati; - che, con le modifiche apportate nel 2020, l'Amministrazione aveva fatto proprie le proposte del Garante e che, proprio in attuazione dell'art. 7, comma 5 del d.m., rimasto invariato, era stato sottoposto al Garante, con esito favorevole, anche il decreto del segretario generale del Ministero della cultura, concernente il trattamento dei dati nel rispetto della normativa vigente in materia.

9. Lo schema di decreto sottoposto all'esame di questo Consiglio è corredato dalla relazione illustrativa, dall'analisi tecnico-normativa (ATN), dall'analisi di impatto della regolazione (AIR) e dalla verifica dell'impatto della regolazione (VIR).

L'effettuazione della VIR era stata segnalata come necessaria da questa Sezione nel parere n. 2053 del 2020, che ha preceduto il d.m. 192 del 2020, per l'ipotesi di prevedibile reiterazione del *bonus* cultura negli anni successivi.

Considerato

1. Come si è evidenziato nelle premesse, la tecnica della novella delle norme di attuazione per estendere il *bonus* cultura ai beneficiari degli anni successivi, è stata costantemente seguita dall'Amministrazione sin dal 2016.

1.1. Rileva la Sezione che tale tecnica può ingenerare incertezze nella esatta individuazione della disposizione applicabile da parte degli operatori del diritto e dei beneficiari quando, come nella fattispecie, le novelle si susseguono con cadenza annuale, dovendosi ricollegare l'ultima in ordine di tempo alla prima, come annualmente novellata, ed essendo ancora applicabile la parte precedentemente novellata per coloro che sono divenuti diciottenni l'anno immediatamente precedente.

Tale problematica può verificarsi soprattutto quando, come nella fattispecie, la successione annuale delle novelle per sei anni è caratterizzata da due elementi peculiari:

- da un lato, una “frattura” temporale, costituita dal mutamento dello strumento cui dalla legge è attribuito il potere regolamentare, dal d.P.C.m. dei primi anni al d.m. degli ultimi anni;
- dall’altro, una continuità temporale nella disciplina legislativa e regolamentare, in cui la prima è mutata solo per l’importo dei finanziamenti annualmente stanziati e per l’implementazione (negli ultimi tre anni) dei beni e servizi culturali acquistabili con la carta elettronica, la seconda è rimasta invariata: per l’importo del *bonus*, per lo strumento della carta elettronica, per l’utilizzo dell’apposita piattaforma informatica e per le procedure, estese di anno in anno ai nuovi beneficiari e ai nuovi operatori economici, con l’individuazione di precisi termini in applicazione dello stesso criterio inizialmente scelto.

Con l’obiettivo di superare tale criticità e nell’ottica di una proficua collaborazione, si sottopone all’attenzione dell’Amministrazione la seguente opzione di intervento.

1.2. Essa consiste nel procedere – con valenza anche di *best practice*, visto lo scarso ricorso all’istituto – a un vero e proprio “*testo unico regolamentare*”.

Ipotizzando ragionevolmente la conferma del *bonus* cultura nei prossimi anni (pur se con possibili riconsiderazioni e riperimetrazioni *de iure condendo*), la Sezione reputa opportuno operare un riordino organico delle disposizioni regolamentari che si sono succedute nel 2016, nel 2017 e nel 2018, rispetto a quelle sopravvenute per gli anni 2019, 2020, 2021, consolidando quelle ancora vigenti, individuando quelle transitorie e sopprimendo quelle ormai prive di efficacia.

Si è discusso molto di codificazione, ovvero di riordino innovativo, in relazione alla fonte legislativa e non sono mancati i pareri di questo Consiglio di Stato (si vedano, in particolare: le considerazioni espresse nei due pareri sul

codice appalti e sul suo correttivo - Comm. Spec. 1 aprile 2016, n. 855, Comm. Spec. 30 marzo 2017, n. 782; i principi espressi nei pareri sul codice delle società partecipate – Comm. Spec. 21 aprile 2016, n. 968, Comm. Spec. 14 marzo 2017, n. 638 – e soprattutto in quello sul codice della nautica da diporto: Comm. Spec. 18 ottobre 2017, n. 2162; ma già prima vanno richiamate le importanti pronunce sui cd. codici di settore: *in primis*, il parere n. 2 del 2004, sul codice della proprietà industriale, reso dall'Adunanza generale del 25 ottobre 2004).

Invece, di codificazione si è dibattuto relativamente poco in relazione alla fonte regolamentare, per riordinare il non meno importante livello della disciplina secondaria.

Eppure, il modello del “*periodico riordino regolamentare*” trova cittadinanza nell'ordinamento ormai già da vari anni, a partire quantomeno dall'art. 5, comma 1, lett. b) della l. n. 69 del 2009, che ha novellato la *Grundnorm* dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, introducendovi il comma 4-ter, il quale recita: “*con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 del presente articolo, si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete*”.

Questo Consiglio di Stato ha già avuto modo più volte di raccomandare (ad es., pareri Comm. Spec. 15 aprile 2016, n. 929, su semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi; Comm. Spec. 18 ottobre 2017, n. 2162 sul codice della nautica da diporto, già citato) il riordino delle fonti secondarie, considerandolo un importante strumento di qualità della regolamentazione che, attraverso il riassetto e la codificazione, migliora la chiarezza e la qualità della disciplina regolamentare in un determinato settore. Tale strumento risulta invece poco (quando non per nulla) utilizzato, poiché nella pratica non constano testi unici di livello regolamentare redatti ai sensi della legge n. 400 del 1988; invece, esso andrebbe debitamente valorizzato,



per evitare il proliferare di quelli che sono stati definiti “regolamenti monade”.

Peraltro, come è noto e come viene ribadito anche nei suddetti pareri, il potere regolamentare – a differenza di quello di legislazione delegata – è un potere “proprio”, “immanente” del Governo, e come tale è esercitabile in qualsiasi momento, con indubbi effetti positivi, anche con poteri “innovativi” e non solo compilativi della disciplina. E ciò senza la necessità di ulteriori previsioni legislative *ad hoc*, a tal fine essendo sufficienti in via permanente (ovviamente come norme di “autorizzazione” all’esercizio del potere regolamentare, non certo di “delega”, come pure talvolta impropriamente si afferma) quelle già contenute nell’ordinamento: nel merito, dalla legge che prevede l’esercizio del potere regolamentare; nel metodo, in via generale, dalla legge n. 400 del 1988. Pertanto, grazie al descritto meccanismo – come afferma questo Consiglio nei citati pareri – per il Governo il “*principio di qualità della regolazione*” è “*più agevolmente perseguibile per le disposizioni regolamentari vigenti*” rispetto al riordino legislativo.

1.3. L’opzione del riordino regolamentare potrebbe essere declinata:

- sia nella forma di regolamento governativo, ovvero del d.P.R. indicato dal comma 4-*ter* dell’art. 17, che fa rinvio al comma 1 dello stesso articolo;
- sia – attraverso una diversa interpretazione, che questo Consiglio di Stato considera ampiamente percorribile – nella forma di regolamento ministeriale, mantenendo la fonte del d.m. indicata dalla legge “di merito” che autorizza il potere regolamentare.

1.3.1. Seguendo la prima declinazione di tale opzione, si dovrebbe operare con lo strumento del d.P.R. che, come detto, trova il suo espresso fondamento nel citato comma 4-*ter* dell’art. 17 della legge n. 400.

Tale ipotesi appare sostenibile nel caso di specie anche se la legislazione della seconda fase del *bonus* (a partire dalla l. n. 145 del 2018, art. 1, comma 604, come modificato dall’art. 3, comma 4-*bis*, del d.l. n. 59 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 81 del 2019) contempla soltanto il ricorso al

d.m., e anche se l'originaria previsione legislativa del d.P.C.m. risulta implicitamente abrogata dalla suddetta legge, intervenuta successivamente.

Infatti, il fondamento del ricorso al d.P.R. risiede direttamente nel comma 1 dell'art. 17 della legge n. 400, che è espressamente richiamato dal successivo comma 4-ter il quale dispone, in via permanente, che *“1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari; b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale; c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge”*.

Pertanto, ad avviso della Sezione, si può sostenere che il combinato disposto dei commi 1 e 4-ter dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 consenta in ogni momento l'emanazione di d.P.R. *“di riordino”* anche in materie in cui la legge *“di merito”* prevede espressamente soltanto il ricorso a un d.m., in quanto l'esecuzione di una legge con fonte regolamentare è comunque sempre consentita in via permanente dal comma 1 dello stesso art. 17.

1.3.2. Si potrebbe poi seguire una seconda declinazione dell'opzione di riordino (che alla Sezione appare finanche preferibile per il caso di specie), fondata su una interpretazione più funzionale al perseguimento della *ratio* della l. n. 400 e dei principi di qualità della regolazione.

1.3.2.1. Secondo tale opzione alternativa, si può sostenere che sia possibile operare il riordino di regolamenti ministeriali vigenti anche direttamente con d.m., ritenendo che l'art. 17, comma 4-ter indichi al Governo il modello generale, facendo riferimento allo strumento del d.P.R. con valenza non esaustiva, che si completa con l'indicazione, volta per volta, degli altri strumenti regolamentari effettuata delle singole leggi *“di merito”*, che hanno anch'esse lo stesso potere di autorizzazione all'esercizio del potere regolamentare alla pari della l. n. 400 e che ben possono dare fondamento

legislativo, oltre che al primo intervento attuativo, anche a quelli successivi, e quindi anche a quelli “di riordino regolamentare”.

Tale interpretazione – oltre che più funzionale, come detto – appare anche più logica, in quanto non si comprenderebbe, in caso contrario, perché un potere virtuoso e permanente di intervento di riordino debba valere solo per i regolamenti governativi e non anche per quelli ministeriali (che a questo punto potrebbero essere riordinati soltanto modificandone la natura ed elevando il livello di fonte normativa).

Pertanto, ad avviso della Sezione, si può ritenere che il potere riordino in questione possa essere esercitato (anche) secondo il modello previsto in via non esaustiva dal comma 4-*ter* dell’art. 17 e tramite lo strumento indicato dalla stessa fonte legislativa di merito che disciplina il *bonus* per i diciottenni nel secondo periodo, e quindi il d.m. .

1.3.2.2. Con un ulteriore passaggio logico, imposto dal peculiare caso di specie, in cui la fonte del regolamento ministeriale è stata modificata dalla legge nel corso del tempo, la Sezione ritiene che tale intervento di riordino al livello ministeriale del d.m. possa avere ad oggetto anche i precedenti d.P.C.m., che verrebbero così riordinati anch’essi in un unico testo, in quanto è stato lo stesso legislatore – pur conservando la continuità sostanziale della disciplina del *bonus* annuale – a modificare la tipologia di fonte secondaria spostandola dal d.P.C.m. al d.m. e, quindi, a disporre la collocazione “attuale” del potere attuativo al livello del regolamento ministeriale.

D’altra parte, in senso contrario rispetto ad un potere di riordino anche dei precedenti d.P.C.m., non sembra potersi invocare un’applicazione formale del principio di gerarchia delle fonti, il quale svolge l’essenziale funzione di presidio di un sistema ordinato nel momento per così dire “genetico” della norma regolamentare, quando si introducono disposizioni innovative (art. 17, comma 3).

Nel caso di specie, si discute invece di un riordino della disciplina regolamentare “attualmente vigente”, che è finalizzato alla ricognizione di

quanto implicitamente abrogato, di quanto ha esaurito la carica precettiva o di quanto non ha mai avuto un valore normativo. In tal caso, invocare il principio di gerarchia delle fonti in relazione a un livello normativo ormai superato dal legislatore, oltre a contraddire le finalità stesse del riordino al livello “attualmente vigente”, potrebbe porsi, implicitamente, in contrasto con la stessa legge che aveva disposto l’abbassamento “a regime” del livello di fonte secondaria attuativa dal d.P.C.m. al d.m.

1.3.2.3. In definitiva, questo Consiglio di Stato ritiene sin d’ora – e pertanto su tale ipotesi non sarà necessaria una nuova richiesta di parere – che se la legge demanda “attualmente” alla fonte del d.m. l’attuazione di un certo intervento, e se tale intervento richiede a regime, *pro futuro*, una pluralità di regolamenti esecutivi, tutti nella veste di d.m., ben può il Governo esercitare il proprio (permanente) potere di disciplina regolamentare ministeriale intervenendo con un successivo d.m. che riordini quelli precedenti, consolidandone le norme in un testo unico e individuando le disposizioni ancora vigenti e quelle ormai superate, anche rispetto alla disciplina contenuta in precedenti d.P.C.m., secondo il modello già previsto (ma non in via esclusiva, né tantomeno escludente) dal comma 4-*ter* dell’art. 17 della legge n. 400.

1.3.3. Per entrambe le modalità attuative declinate, il risultato sarebbe costituito da una evidente semplificazione normativa, a tutto vantaggio della qualità della normazione e della fruibilità per gli operatori del diritto e per gli utenti: la concentrazione, in un solo decreto omnicomprendente, di tanti decreti validi ciascuno solo per un anno e difficilmente leggibili *ex se* perché spesso consistenti solo in norme di novella, e richiedenti “testi coordinati” diversi di anno in anno.

In più, la seconda modalità avrebbe anche il pregio di perseguire lo stesso obiettivo con una procedura meno complessa, in applicazione del principio dell’economia dei mezzi, e soprattutto evitando la cristallizzazione della disciplina in una fonte normativa più elevata.

Inoltre, nel caso di specie, si tratterebbe di una modalità di riordino semplificata e “calibrata” sulla materia da riordinare, che richiederebbe quindi uno sforzo minimale da parte dell’Amministrazione proponente.

1.4. Accanto al riordino (o comunque in sua subordinata alternativa), quale che sia la modalità eventualmente scelta, la Sezione suggerisce al Ministero referente – e alla Presidenza del Consiglio, nel suo ruolo di sintesi e coordinamento anche delle fonti regolamentari, oltre che nella qualità di “centrale della comunicazione istituzionale” su questo settore (cfr. *infra*, punto 4 del presente parere) – di valutare l’opportunità di procedere, alla fine di ogni percorso attuativo annuale, alla redazione di un “*documento unitario*”, con efficacia dichiarativa e prevalente finalità comunicativa, che possa fornire un quadro attuativo chiaro per i beneficiari e gli operatori coinvolti dalle disposizioni attuative (cfr. per un auspicio in tal senso, in materia di sicurezza nazionale cibernetica, i pareri n. 983 e 1664 del 2020 e il parere n. 1584 del 2021).

1.5. Infine, pur nella consapevolezza che i testi normativi modificati dalle novelle sono posti a disposizione della generalità dei cittadini, anche in versione multivigente, attraverso la banca dati pubblica e gratuita “Normattiva” su Internet, per agevolare la conoscibilità del testo, si segnala all’Amministrazione la possibilità di procedere sollecitamente alla ripubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del testo come novellato nel 2020 e con il presente regolamento, in applicazione dell’articolo 6, secondo comma, della legge 11 dicembre 1984, n. 839, recante “Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana”.

1.6. Resta da aggiungere che, nel caso in cui l’Amministrazione scelga di procedere a un regolamento di riordino mediante d.m., trattandosi di d.m. ministeriale e non di decreto interministeriale lo stesso dovrà essere firmato

solo dal Ministro proponente e non anche dal Ministro che ha espresso il concerto (da ultimo in tal senso, cfr. parere n. 1698 del 2021).

2. In generale sullo schema di decreto, deve dirsi che la Sezione condivide la scelta di continuità perseguita dall'Amministrazione su tutti i profili rilevanti: dall'importo del *bonus*, allo strumento della carta elettronica, all'utilizzo dell'apposita piattaforma informatica, alle procedure estese ai nuovi beneficiari e ai nuovi operatori economici, aggiornandole anche con gli strumenti diffusisi nelle more, come la CIE. Scelta che è supportata dal fine di evitare discriminazioni con i precedenti fruitori, costi aggiuntivi per l'Amministrazione, nonché nuovi oneri per gli operatori economici già attivi sulla piattaforma; scelta che è argomentata in tutte le relazioni allegate ed è messa in rilievo anche nel preambolo dello schema di decreto.

3. Tuttavia, ritiene la Sezione che, in riferimento ai “nuovi” beni acquistabili con la carta elettronica – i quali, come si è detto, sono stati implementati nel tempo mediante l'aggiunta dei prodotti dell'editoria audiovisiva e poi, gradualmente, degli abbonamenti ai giornali e ai periodici anche digitali – l'Amministrazione avrebbe potuto consentirne l'acquisto anche ai beneficiari titolari di una carta ancora in corso di validità, senza violare l'ambito della potestà attuativa delimitata dalla legge.

3.1. Invece, l'Amministrazione, con il d.m. del dicembre 2020, ha attribuito la possibilità di acquisto dei quotidiani solo ai beneficiari che erano divenuti maggiorenni nello stesso anno, nonostante i beneficiari che avevano compiuto gli anni nel 2019 avrebbero potuto ancora utilizzare la loro carta, ottenibile sino al 31 agosto 2020, sino al 28 febbraio 2021. Così facendo dipendere i beni o servizi culturali, ricompresi dalla legge tra quelli acquistabili, dall'essere gli stessi stati previsti dalla legge che estendeva il *bonus* alla successiva classe di età dei ragazzi.

3.2. La Sezione è consapevole che tale scelta dell'Amministrazione non è stata oggetto di osservazioni da parte del parere concernente il d.m. del 2020 e,

d'altra parte, per il d.m. del 2019 non era di aiuto la discontinuità della fonte di attuazione rispetto ai ragazzi divenuti maggiorenni nel 2018.

3.3. Ciononostante, si ritiene che una volta che la legge abbia individuato un nuovo bene o servizio culturale acquistabile, di tale estensione possano beneficiare anche i destinatari dei regolamenti precedenti, ovviamente se in possesso di una carta ancora in corso di validità. Infatti, da un lato non risultano espresse esclusioni nelle disposizioni normative, dall'altro, a favore di una interpretazione estensiva, depone la *ratio* del *bonus*, volta ad incrementare il consumo di cultura tra le giovani generazioni. Soprattutto, una scelta in tal senso, non incontra limiti finanziari atteso che sarebbe in fatto comunque subordinata alla capienza di euro 500,00 della carta già attribuita al richiedente.

3.4. Per queste ragioni, è auspicabile che l'Amministrazione valuti l'opportunità di estendere la possibilità di acquistare i periodici, anche digitali, ai titolari della carta del 2020, ancora in corso di validità, apportando allo schema di decreto modifiche del tipo di quelle che seguono:

<<art. 1, comma 1, lett. c): - espungere la previsione contenuta nel numero 2) dello schema di decreto e sostituirla con la seguente: "2) il comma 2-*bis* è sostituito con il seguente: "*I beneficiari che compiono diciotto anni di età nell'anno 2020 e nell'anno 2021 possono utilizzare la Carta, oltre che per l'acquisto di quanto indicato al comma 2, per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani e periodici anche in formato digitale.*"

3.5. Naturalmente, affinché la disposizione abbia concreta applicazione è necessario che il d.m. in argomento entri in vigore il prima possibile, posto che i titolari della carta che hanno compiuto i diciotto anni nel 2020 possono utilizzarla solo sino al 28 febbraio 2022.

4. Lo schema di decreto innova la disciplina di attuazione – art. 1, comma 1 lett. b) – attribuendo la comunicazione istituzionale al Ministero della cultura, mediante l'aggiunta del comma 1-*bis* all'art. 4 del d.m. n. 177 del 2019, come novellato dal d.m. n. 192 del 2020.

Per tali iniziative di informazione, promozione e assistenza all'utenza, si individua la provvista massima di euro 100.000, a valere sulle risorse previste per la copertura degli oneri derivanti dal *bonus* cultura per l'anno 2021. Infatti, la previsione si collega all'inserimento della lett. b-*bis*) nell'art. 11, comma 1, effettuata nello stesso schema di decreto (art. 1, comma 1, lett. f), che richiama l'autorizzazione di spesa dell'art. 1, comma 357 della legge n. 160 del 2019, come modificata dalla legge n. 178 del 2020 e dal d.l. n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2021.

4.1. Va rilevato che – come affermato nelle relazioni allegate – nelle disposizioni di attuazione, le quali hanno disciplinato il primo periodo temporale di applicazione del *bonus* cultura per gli anni dal 2016 al 2018, l'attività di comunicazione istituzionale era stata prevista dal d.P.C.m. del 2016 e dalle successive novelle ed attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Mentre, la previsione dell'identica disposizione nel primo schema di regolamento da emanarsi con decreto ministeriale, è stata censurata da questa Sezione (parere n. 3177 del 2019) per la sola ragione che non è possibile per il Ministero disporre “*circa le competenze e le funzioni (ed i connessi oneri finanziari) di un dipartimento interno alla Presidenza del Consiglio dei ministri*”.

4.2. La comunicazione istituzionale, tralasciata dall'Amministrazione proponente nella prima novella al d.m. n. 177 del 2019, è stata meritoriamente ripresa nello schema di decreto in esame.

Ritiene la Sezione (cfr. già i pareri n. 839/2016, punto 10.1, e nn. 1784/2016, punti 1.4.2. e 5.1) che le iniziative di comunicazione istituzionale, informazione, promozione e assistenza all'utenza costituiscono strumenti importanti per assicurare l'effettiva fruizione del beneficio da parte dei destinatari, e quindi, l'effettiva attuazione della legge.

Con la conseguenza che la previsione della comunicazione istituzionale e la copertura dei relativi oneri a valere sugli stanziamenti previsti per il *bonus* – peraltro in misura non dissimile dalla misura individuata nei d.P.C.m. –



rientrano pienamente nel perimetro del potere regolamentare conferito all'Amministrazione proponente, anche se non espressamente previsti dall'art. 1, comma 604, della legge n. 145 del 2018, come modificato dal d.l. n. 59 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 81 del 2019.

4.3. Peraltro, l'utilità della comunicazione istituzionale emerge chiaramente dai dati concernenti il numero delle richieste del *bonus* presenti nelle relazioni allegate, e in particolare dalla VIR.

Infatti, tali dati registrano una diminuzione delle richieste proprio negli anni (2019 e 2020) in cui tali iniziative sono mancate.

5. Quanto alla VIR, questa Sezione deve dare preliminarmente atto molto positivamente che l'Amministrazione, in adempimento della richiesta espressa nel parere n. 2053 del 2020 collegato all'emanazione del d.m. n. 192 del 2020, ha provveduto a una sua compiuta effettuazione.

5.1. Nel suddetto parere, è stata messa in risalto la rilevanza cruciale della fase attuativa di ogni nuova normativa, segnalando la necessità di un monitoraggio costante per verificare l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati, traendone conclusioni per eventuali adattamenti, anche rispetto alle scelte del legislatore nel reiterare la misura di favore.

In particolare, in considerazione della conferma annuale del *bonus* cultura sin dal 2016 e della sua possibile reiterazione, questa Sezione nel citato parere ha ritenuto indispensabile, per poter esprimere un esauriente avviso rispetto ad un successivo schema di regolamento, l'effettuazione della VIR, la quale, sulla base del monitoraggio fornisce dati:

- sull'incidenza percentuale degli operatori accreditati sulla piattaforma, distribuiti nei diversi settori;
- sulle diverse categorie di prodotti culturali acquistati;
- sull'entità dell'incremento dei relativi consumi in confronto agli anni precedenti l'introduzione del *bonus*;
- sull'esaurimento o meno delle risorse finanziarie.

5.2. Nell'esprimere ancora ampio apprezzamento per l'effettuazione della VIR – strumento conoscitivo rilevante che le Amministrazioni utilizzano molto raramente – questa Sezione non può esimersi dal rilevare:

- a) che, da un lato, i dati forniti sulla base del monitoraggio, secondo gli indicatori quantitativi principali dei beneficiari, degli esercizi commerciali, del numero e valore dei *voucher* spesi per categoria dei beni ammessi, avrebbero potuto essere ulteriormente scomposti con l'individuazione di ulteriori indicatori per far emergere profili qualitativi rilevanti ai fini della valutazione;
- b) che, dall'altro, è assente ogni valutazione critica degli stessi dati risultanti dalla ricognizione, finalizzata a trarne indicazioni per eventuali modifiche delle disposizioni di attuazione e/o di quelle legislative.

In altri termini, come si specificherà nei punti successivi, sarebbe auspicabile, da un lato, l'implementazione di ulteriori indicatori, idonei a definire più puntualmente il fenomeno, anche traendone indicazioni sociali e comportamentali rilevanti e, dall'altro, la rielaborazione delle risultanze della VIR in termini di costruzione (o correzione di tiro) della *policy* pubblica.

5.3. La limitazione della ricognizione ai soli indicatori quantitativi principali può probabilmente ricondursi alla finalità del monitoraggio, come risulta limitata dall'art. 11, comma 2 del d.m. n. 177 del 2019, rimasta invariata nella novella del 2020 e nell'attuale schema di regolamento. Infatti, i dati periodici forniti all'Amministrazione dalla SOGEI e da CONSAP, rispettivamente incaricate della gestione della piattaforma “18APP” e della fatturazione elettronica e del pagamento delle fatture, sulla base della disposizione di attuazione suddetta, sono finalizzati al “rispetto del limite di spesa” e al controllo in ordine all'esaurimento delle risorse disponibili.

Questa finalizzazione del monitoraggio al rispetto dei limiti di spesa, unitamente alla scelta dell'Amministrazione di non svolgere consultazioni esterne, ma solo la valutazione dei dati acquisiti con gli uffici competenti, ha probabilmente condotto alla mancata emersione e al conseguente mancato utilizzo di indicatori di tipo qualitativo.

La Sezione ritiene di dover segnalare l'opportunità di un passo avanti, sotto questo profilo.

5.4. Nell'ottica degli indicatori quantitativi principali utilizzati nella VIR, per ogni anno di riferimento, risultano:

- il numero dei richiedenti la carta elettronica ed il numero degli aventi diritto (quest'ultimo, invero emergente dall'AIR e non dalla VIR), dai quali risulta uno scarto di circa un terzo di aventi diritto che non ne ha fatto richiesta;
- il numero degli operatori economici accreditati mediante iscrizione nell'elenco e quelli effettivamente attivi, dai quali emerge una differenza di circa cinquecento unità, con un numero di iscritti pari a 8.200 e di attivi pari a 7.700 (numero che appare *prima facie* non elevato);
- il numero e la percentuale degli operatori economici rispetto ai diversi settori dei beni acquistabili con la carta elettronica, dai quali emerge una percentuale molto alta per il settore libri, ancora più incidente se si considerano l'audiolibro e gli *ebook*, e una percentuale bassa per musei, monumenti e parchi naturali ed aree archeologiche;
- i numeri dei prodotti culturali acquistati divisi per categorie di beni e servizi, dai quali emerge la percentuale alta dell'acquisto di libri, cartacei e non;
- gli importi accreditati agli operatori economici, le economie e le perenzioni rispetto alle risorse finanziarie destinate annualmente, dai quali emergono non solo economie dei fondi impegnati (stante il minor numero dei richiedenti la carta rispetto agli aventi diritto), ma anche il mancato pieno utilizzo della carta richiesta ed attribuita (le perenzioni).

5.5. Nella VIR non sono, invece, utilizzati indicatori quantitativi qualitativamente significativi ai fini della valutazione, quali, per esempio:

- la provenienza socio-culturale dei beneficiari e la loro distribuzione geografica e territoriale nelle città grandi, medie, piccole o nei paesi;
- la distribuzione geografica e territoriale degli operatori economici accreditati con l'iscrizione nel registro;

- la tipologia di libri acquistati, se saggistica, politica, letteratura, o magari semplicemente libri di testo scolastici, non propriamente rientranti nella categoria di beni e servizi culturali acquistabili con il *bonus* in argomento;
- la stipulazione o meno da parte del Ministero di convenzioni “*per agevolare la registrazione (nell’apposito elenco dei fornitori) di specifiche categorie di esercenti o di determinate istituzioni pubbliche*” (art. 7, comma 3 del d.m.);
- la presenza o meno di un contenzioso con i beneficiari del *bonus* o con i fornitori, per verificare l’attuazione della disposizione attuativa su controlli e sanzioni (art. 9 del d.m.);
- le ragioni della mancata attività di operatori economici pure iscritti nell’elenco.

5.6. Ritiene la Sezione che l’implementazione di indicatori idonei ad una scomposizione dei dati a fini qualitativi (quali quelli esemplificati al punto 5.5), la quale appare possibile sulla base degli stessi dati acquisiti attualmente da SOGEI e CONSAP senza ulteriori costi, e la effettiva valutazione degli effetti delle politiche pubbliche attraverso l’analisi delle criticità attuative emergenti dagli stessi dati (come si è esplicitato nel punto 5.2.), avrebbe consentito all’Amministrazione di fare emergere:

- le ragioni della inferiorità della richiesta rispetto all’offerta della carta elettronica e della sottoutilizzazione della stessa, financo da parte degli stessi titolari;
- le ragioni di un numero di operatori economici accreditati che appare basso per l’intero territorio nazionale, anche se è maggiore quando si considerano i punti vendita;
- le ragioni dell’alta percentuale di operatori nel settore dei libri e della bassa percentuale degli stessi nel settore dei musei, monumenti, parchi e aree archeologiche, ragionevolmente in collegamento con l’alta percentuale negli acquisiti di libri e la bassa percentuale di biglietti e abbonamenti a musei;
- le ragioni del mancato esercizio di operatori economici iscritti nell’elenco;

- se la verifica in concreto della attuazione delle sanzioni previste dall'art. 9 del regolamento (ora in procinto di assumere un rango legislativo, secondo il progetto della legge di bilancio in corso, anche con la previsione della collaborazione con la Guardia di Finanza nell'accertamento delle violazioni), renda opportuna o meno una riformulazione della disposizione concernente l'uso della carta in una ottica di maggior rigore, come prospettato nel parere n. 3177 del 2019 e reiterato nel parere n. 2053 del 2020.

Infine, va rilevato che nella VIR è assente qualunque indagine sull'entità dell'incremento dei relativi consumi di beni e servizi culturali, in confronto agli anni precedenti l'introduzione del *bonus*, che era stata richiesta nel parere n. 2053 del 2020.

5.7. L'implementazione suddetta e la effettiva valutazione degli effetti delle politiche pubbliche saranno necessarie in vista della possibile reiterazione del *bonus* cultura e contribuirebbero a fornire elementi di ricognizione valutativa anche al legislatore, in vista del possibile rinnovo del *bonus*.

5.8. Comunque, sin da ora, l'Amministrazione può agire lungo la direttrice individuata:

- modificando la disposizione attuativa che finalizza il monitoraggio unicamente al "*rispetto del limite di spesa*";
- stipulando quelle convenzioni ritenute utili per agevolare l'iscrizione di specifiche categorie di operatori economici e di istituzioni pubbliche, ai sensi dell'art. 7, comma 3 del d.m. n. 177 del 2019, a cominciare da quelle con musei, anche comunali, parchi, siti archeologici, che sono iscritti nell'elenco dei fornitori in percentuale così bassa, e tenendo conto della distribuzione territoriale di quelli attualmente accreditati nell'elenco;
- svolgendo un'attività di comunicazione istituzionale mirata ed idonea a raggiungere la più ampia platea degli aventi diritto;
- interrogandosi se non vi siano aspetti procedurali, anche puramente tecnici, che ostacolano da un lato i possibili richiedenti della carta elettronica e

l'utilizzo della stessa e, dall'altro, scorraggino gli operatori economici ad iscriversi nell'elenco dei fornitori;

- individuando possibili meccanismi incentivanti per i fornitori senza costi aggiuntivi, per esempio riconoscendo un titolo preferenziale da far valere in altre graduatorie, oppure prospettandoli al legislatore in vista del possibile rinnovo del *bonus*.

6. Si segnalano, infine, i seguenti profili di tecnica redazionale.

6.1. Titolo dello schema di decreto: dopo “*24 dicembre 2019, n. 177,*” aggiungere “*come modificato dal decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo 22 dicembre 2020, n. 192*”.

6.2. Preambolo:

in generale, nel richiamare un decreto legge, espungere il trattino tra “*decreto*” e “*legge*”;

per maggiore chiarezza rispetto alle disposizioni attuative del d.m. n. 192 del 2020, dopo il visto 9°, aggiungere i seguenti:

*“Visto l'articolo 1, comma 357, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, come modificato dall'articolo 183, comma 11-ter, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 160, convertito con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, ai sensi del quale, per coloro che compiono diciotto anni di età nel 2020, il limite massimo di spesa è di 190 milioni di euro per l'anno 2020 e tra i prodotti acquistabili con la Carta sono ricompresi gli abbonamenti a quotidiani anche in formato digitale;”*

*“Vista la legge 8 ottobre 2020, n. 128, recante <<Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020>>, che ha disposto l'incremento di 30 milioni di euro del capitolo 1430, iscritto nella missione <<Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici>>, programma 1.9 «Tutela del patrimonio culturale» dello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo>>, destinato all'assegnazione della carta elettronica ai beneficiari che compiono diciotto anni nell'anno 2000”;*

collocare il 10° visto, attinente alla nuova denominazione del Ministero della cultura, come ultimo visto;

scindere il visto 20° - attinente al richiamo del d.m. n. 177 del 2019, come modificato dal d.m. n. 192 del 2020 – in due distinti visto, richiamando distintamente i decreti ministeriali.

### 6.3. Articolato

Art. 1, comma 1, alinea: dopo “24 dicembre 2019, n. 177,” aggiungere: “*come modificato dal decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo 22 dicembre 2020, n. 192*”.

Art. 1, comma 1, lett. b), (in riferimento all’art. 4): - aggiunge il comma 1-*bis*, invece, sarebbe preferibile l’aggiunta di un comma 2, essendo l’articolo 4 del d.m. da novellare costituito da un solo comma; - è opportuno sostituire l’espressione “*apposite campagne*”, con quella più appropriata di “*apposite iniziative*”; - anteporre “*euro*” a “100.000”.

Art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), (in riferimento all’art. 5): - dopo l’espressione “*nell’anno 2009*”, sostituire la congiunzione “*e*”, con il segno di interpunzione della virgola;

Art. 1, comma 1, lett. e), (in riferimento all’art. 7): dopo “*sono sostituite dalle seguenti:*”, espungere il periodo “*il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica (CIE)*” e sostituirlo con i soli acronimi “*SPID e CIE*”, trattandosi di strumenti già individuati nell’art. 3 del d.m. che si novella, nella formulazione iniziale per lo SPID e nella versione novellata con il presente schema di decreto, per la CIE.

Art. 1, comma 1, lett. f), (in riferimento all’art. 11): - sarebbe più rispondente alle regole del drafting distinguere i tre periodi temporali mediante il segno di interpunzione del punto, invece di utilizzare quello del punto e virgola.

Art. 1, comma 1, lett. g): sostituire l’espressione “*ricorrano, le parole*” con “*ricorra la denominazione*”; sostituire “*la parola*” con “*l’acronimo*”, raccordando il successivo verbo.

P.Q.M.

Il parere della Sezione è reso nei termini esposti in motivazione.

L'ESTENSORE  
Giuseppa Carluccio

IL PRESIDENTE  
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO  
Alessandra Colucci