

Numero 01546/2018 e data 15/06/2018 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 7 giugno 2018

NUMERO AFFARE 00680/2018

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente "Ulteriori modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2016, n. 187, recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e successive modificazioni" (già modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2017, n. 136, attuativo dell'art. 1, comma 626, della legge n. 232 del 2016).

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 2942 del 5 aprile 2018, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio del 10 maggio 2018 (n. sped. 1327/2018);
Visto l'adempimento di cui alla relazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, n. 4546 del 29 maggio 2018;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Roberto Proietti;

Premesso e considerato.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in oggetto, il quale si compone di un unico articolo, che modifica ulteriormente il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2016, n. 187, attuativo dell'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), già modificato dal d.P.C.M. 4 agosto 2017, n. 136, attuativo a sua volta dell'articolo 1, comma 626, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), al fine di estenderne la validità e gli effetti anche ai giovani che compiano diciotto anni nel biennio 2018 e 2019, mantenendo fermi i requisiti necessari ad ottenere i benefici della carta elettronica (c.d. bonus cultura diciottenni pari a € 500) previsti dalla legge n. 208 del 2015, consistenti nell'essere residenti nel territorio nazionale e, ove previsto, essere in possesso del permesso di soggiorno in corso di validità.

A tal fine, detta norma integra le disposizioni relative ai termini per la registrazione e l'utilizzo della detta carta elettronica che, in origine, concernevano esclusivamente i beneficiari che avevano compiuto diciotto anni nel 2016 e nel 2017, estendendole anche ai giovani che compiono diciotto anni nel 2018 e nel 2019, nonché agli esercenti che intendono aderire alla succitata iniziativa anche nei prossimi anni.

In ordine allo schema di decreto in oggetto, corredato della relazione tecnica, della scheda A.I.R. e della scheda A.T.N., è stato acquisito il concerto del Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo e del Ministero dell'economia e delle finanze, reso dagli Uffici legislativi

d'ordine del Ministro. Non è presente, invece, in atti, si ribadisce, il parere del Garante per la protezione dei dati personali, al quale si fa cenno nel preambolo del decreto.

Con parere interlocutorio del 10 maggio 2018, la Sezione ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei ministri elementi volti a chiarire la fonte normativa legittimante l'adozione del decreto in esame.

A tale richiesta, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha dato riscontro con nota prot. DAGL n. 4546 del 29 maggio 2018.

Al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, e successive modificazioni, sono state apportate, anzitutto, modifiche nelle premesse: dopo il quinto "VISTO" è stato inserito il seguente: "Vista la legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante -Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il biennio 2018-2020" e, in particolare la Tabella n. 13 dello stato di previsione del Ministero delle attività culturali e del turismo che al capitolo 1430 ha stanziato, nella Sezione II, per gli anni 2018 e 2019 e per le stesse finalità la dotazione finanziaria di cui all'articolo 1, comma 979 della legge n. 208 del 2015".

Sono stati modificati gli articoli 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2-bis, 6, comma 1, 7, comma 2, 10, comma 1, per far sì che possano usufruire del beneficio i giovani che compiono la maggiore età negli anni 2018 e 2019.

All'articolo 11, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, è aggiunto un periodo per prevedere che per gli anni 2018 e 2019 si provvede a valere sulle risorse disponibili sul capitolo 1430 dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi della legge n. 205 del 2017, da impegnare, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2018 e entro il 31 dicembre 2019.

Al riguardo, va considerato che la legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", ha confermato per gli anni 2018 e 2019 la dotazione finanziaria della misura di cui all'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208: conseguentemente, il decreto in esame apporta le necessarie modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187 recante «Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successive modificazioni».

Come sopra rilevato, sono stati modificati i seguenti punti:

- a) soggetti beneficiari: la Carta è concessa anche ai giovani che compiono diciotto anni di età negli anni 2018 e 2019 (restano fermi i requisiti già previsti dalla legge n. 208 del 2015, ossia l'essere residenti nel territorio nazionale e, ove previsto, in possesso di permesso di soggiorno in corso di validità);
- b) termini: il decreto integra le disposizioni sui termini per la registrazione e per l'utilizzo, originariamente riferite ai soli beneficiari che hanno compiuto 18 anni nel 2016 e nel 2017, fissandoli anche per i giovani che compiono diciotto anni nel 2018 e nel 2019 e per gli esercenti che intendono aderire all'iniziativa anche nei prossimi anni.

L'iniziativa prosegue con le medesime modalità e strumenti previsti per gli anni precedenti, posto che si continueranno ad utilizzare sia la piattaforma digitale attiva per la registrazione di beneficiari ed esercenti e per la creazione e validazione dei voucher di spesa, sia i sistemi di fatturazione elettronica.

Non sono state modificate neanche le disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2016, n. 187, relative al valore della Carta, alle modalità di fatturazione e liquidazione, al monitoraggio degli oneri derivanti dall'uso della Carta, allo svolgimento,

da parte delle amministrazioni coinvolte, delle attività previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In particolare: - il valore della carta elettronica rimane invariato, pari a 500 euro; - i beneficiari sono i residenti nel territorio nazionale (in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità) che compiono diciotto anni di età negli anni 2018 e 2019; - le platee dei potenziali beneficiari del contributo, considerando le registrazioni confermate dai Comuni, sono stimabili in n. 592.017 giovani che compiono diciotto anni nel 2018 e in n. 581.719 giovani che compiono diciotto anni nel 2019; - tale numero è stato determinato con riferimento all'archivio anagrafico delle persone fisiche, la cui titolarità è dell'Agenzia delle entrate nell'ambito del Sistema informativo della fiscalità, che viene aggiornato dai flussi inviati di iniziativa da parte dei Comuni tramite il sistema Ina-Saia; - gli oneri previsti per le attività necessarie al funzionamento da una parte, della piattaforma online e, dall'altra, dei sistemi di verifica e fatturazione saranno, rispettivamente euro 200.000,00 e 100.000,00 per ciascuno degli anni 2018 e 2019, per un totale complessivo, nel biennio, pari ad euro 600.000,00; - l'attività di comunicazione istituzionale sulla "app 18" già svolta, con riferimento all'anno 2016 e 2017, a cura del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, resta a carico del medesimo Dipartimento, sempre nel limite massimo di 116.000 euro annui, a valere sulle risorse complessivamente disponibili per l'attuazione dell'iniziativa.

Resta fermo, secondo quanto stabilito dall'articolo 11, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, che, in caso di esaurimento delle risorse disponibili, che costituiscono un limite massimo di spesa, non si potrà procedere a ulteriori attribuzioni del beneficio.

Con il più volte citato parere interlocutorio, la Sezione ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei ministri elementi volti a chiarire la fonte normativa legittimante l'adozione del decreto in esame.

Con nota prot. DAGL n. 4546 del 29 maggio 2018, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha rappresentato che le disposizioni relative allo stanziamento di risorse finanziarie per gli anni 2018 e 2019, contenute nella Tabella n. 13 dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Sezione II, della legge di bilancio 27 dicembre 2017, n. 205, sono effetto della nuova impostazione dello schema normativo di finanza pubblica delineato con la legge 4 agosto 2016, n. 163; si è passati dal tradizionale documento fondato su due distinti provvedimenti (legge di stabilità e legge di bilancio) ad uno schema basato su un unico provvedimento (legge di bilancio) che incorpora i contenuti della legge di stabilità ed è articolato in due Sezioni che indicano, la prima, in particolare, gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, e, la seconda, le previsioni di entrata e di spesa, formate sulla base della legislazione vigente. Una parte dei contenuti già propri della legge di stabilità trovano ora collocazione nella Sezione II della legge di bilancio, in particolare per quanto riguarda la possibilità di disporre il rifinanziamento, il definanziamento e la rimodulazione delle disposizioni previste a legislazione vigente.

A ciò la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha aggiunto che con la legge di bilancio per il 2017, si era intervenuti sulla Sezione I, in considerazione della necessità di apportare modifiche anche di natura sostanziale all'autorizzazione di spesa in oggetto, mentre lo scorso anno si è intervenuti solo sulla Sezione II, in quanto si trattava di assegnare maggiori risorse per il potenziamento di un intervento compreso nell'ambito della finalità già prevista dalla disposizione previgente. L'intenzione del legislatore di rifinanziare lo strumento nei confronti di coloro che avrebbero compiuto i 18 anni negli anni 2018 e 2019 emerge, quindi, dalla

tabella dei rifinanziamenti contenuta nella relazione illustrativa allegata al disegno di legge di bilancio, nonché dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2017, recante la Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 (17A08773), pubblicato in GU Serie Generale n. 303 del 30-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 65, dal quale risulta che la carta elettronica è stata formalmente oggetto di specifica decisione parlamentare di bilancio.

Le considerazioni espresse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non convincono appieno, atteso che dalla nuova impostazione dello schema normativo di finanza pubblica delineata con la legge 4 agosto 2016, n. 163, non sembra poter derivare il venir meno della necessità di emanare una norma legittimante di rango primario da porre a base del dPCM in esame, al fine anzitutto di poter individuare la platea di beneficiari del diritto in questione.

Peraltro, va considerato che la tesi della Presidenza del Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto indurre a non promuovere l'inserimento nella legge di bilancio 2017 (successiva alla riforma di cui alla citata legge 4 agosto 2016, n. 163) della previsione normativa primaria legittimante il d.P.C.M. 4 agosto 2017, n. 136, (ovvero l'articolo 1, comma 626, della legge 11 dicembre 2016, n. 232).

Né si può sostenere, come affermato nella nota prot.DAGL n. 4546 del 29 maggio 2018, che l'anno precedente si è reso necessario emanare una norma di rango primario in considerazione della necessità di apportare modifiche anche di natura sostanziale all'autorizzazione di spesa, perché – come sopra evidenziato - anche con lo schema di decreto in esame vengono apportate modifiche di carattere sostanziale rispetto alla disciplina previgente, attribuendo la Carta elettronica (prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) ai giovani che compiono diciotto anni di età negli anni 2018 e 2019 e integrando le disposizioni sui

termini per la registrazione e per l'utilizzo, originariamente riferite ai soli beneficiari che hanno compiuto 18 anni nel 2016 e nel 2017, fissandoli anche per i giovani che compiono diciotto anni nel 2018 e nel 2019 e per gli esercenti che intendono aderire all'iniziativa anche nei prossimi anni.

Né, in verità, è dato rinvenire, sia nella Tabella n. 13, sia comunque nell'ambito della Parte II della legge di bilancio 2018 approvativa degli stati di previsione dei Ministeri, alcuna previsione normativa ordinamentale che possa giustificare l'adozione dello strumento in questione.

Quanto, infine, all'affermazione contenuta nell'ultimo capoverso della nota DAGL n. 4546 del 29 maggio 2018, ove si prospetta la possibilità di provvedere in via amministrativa (omettendo di adottare un atto di natura regolamentare) in considerazione del fatto che lo schema di decreto in esame recherebbe solo adeguamenti temporali direttamente conseguenti ad autorizzazioni di spesa disposte nella Tabella n. 13 dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Sezione II, della legge di bilancio 27 dicembre 2017, n. 205, deve osservarsi che non è precluso, nelle more dell'emanazione di un'apposita normativa primaria legittimante, l'adozione di circolari o atti amministrativi che possano stabilire le prime modalità procedurali per accedere al beneficio anche per l'anno in corso e il successivo, restando inteso che per disciplinare criteri e modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica occorrerà procedere in via regolamentare una volta introdotta la fonte normativa primaria legittimante l'intervento in favore della platea dei nuovi beneficiari, in coerenza con la conferma dello stanziamento finanziario.

P.Q.M.

esprime parere nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Roberto Proietti

Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio