

Il tagliando al bonus diciottenni

Di Luca Bertorello e Lorenzo Annicchiarico

L'idea del bonus

Una delle novità più notevoli della prima legge di bilancio del Governo Meloni è la riforma del cd. bonus cultura per i diciottenni.

Nelle intenzioni originarie, il bonus avrebbe dovuto essere abrogato. Nel testo definitivo approvato dal Senato il 29 dicembre 2022, invece, resta l'idea di un credito culturale di 500 euro, che a partire dal 2024 non sarà però destinato indistintamente a tutti i diciottenni, ma a coloro che appartengono a nuclei familiari con ISEE non superiore a 35.000 euro, o a coloro che hanno riportato un diploma finale di almeno 100 centesimi. I due bonus, ridenominati "carta della cultura giovani" e "carta del merito", sono cumulabili. Complessivamente, le due carte verranno finanziate con un fondo di 190 milioni, un ingente risparmio rispetto al Bonus 18App, per cui nell'anno 2023 saranno accantonati 230 milioni. Da un lato, dunque, diventa un credito a vantaggio dei giovani appartenenti alle fasce meno abbienti della popolazione, dall'altro un "premio" al merito scolastico.

L'idea originaria del Governo Renzi, che introdusse il bonus con la legge di stabilità per l'anno 2016, era di introdurre un investimento sui giovani in un momento di difficoltà non solo economica, ma anche di sicurezza. Da un lato, infatti, la cultura è un fattore di sviluppo del capitale umano,¹ dall'altro si pensò che il bonus sarebbe servito a rafforzare la cultura, l'identità, i valori che in quel momento erano appena stati minacciati dall'attentato al Bataclan: al momento della sua introduzione (2016), ben il 9,1% delle famiglie non aveva alcun libro in casa e solo il 64,4% ne aveva al massimo 100, dati che descrivono uno scenario peggiore rispetto alla media europea.²

Identiche sono invece, nella formulazione del Governo Renzi e nella riforma del governo Meloni, le tipologie di prodotti acquistabili:

- A. biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo (per "spettacoli dal vivo" si intendono rappresentazioni svolte in maniera professionale di musica, danza, teatro, circhi e

1. <https://www.mef.gov.it/focus/Legge-di-Stabilita-2016/>

2. ISTAT 2015

Luca Bertorello e Lorenzo Annicchiarico sono attualmente stagisti presso l'Istituto Bruno Leoni.

- spettacoli viaggianti, che avvenivano in un contesto unico e non riproducibile con la compresenza di professionalità artistiche e tecniche e di pubblico. Gli spettacoli di musica non includono eventi da ballo);
- B. libri (inclusi audiolibri e libri elettronici, esclusi supporti hardware di qualsiasi natura atti alla relativa riproduzione);
 - C. titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche, parchi naturali;
 - D. musica registrata (cd, dvd musicali, dischi in vinile e musica online, esclusi supporti hardware di qualsiasi natura atti alla relativa riproduzione);
 - E. corsi di musica;
 - F. corsi di teatro;
 - G. corsi di lingua straniera;
 - H. prodotti dell'editoria audiovisiva (singole opere audiovisive, distribuite su supporto fisico o in formato digitale, con esclusione di supporti hardware di qualsiasi natura atti alla riproduzione. Sono comunque escluse le opere a carattere videoludico, pornografico o che incitano alla violenza, all'odio razziale o alla discriminazione di genere. Non sono altresì acquistabili: le opere audiovisive finalizzate alla preparazione a test di ammissione a Università o video-corsi che non presentavano attinenza con la finalità dell'iniziativa, quali, a titolo meramente esemplificativo, corsi di pilates, yoga, memoria, culinari, etc; opere audiovisive che presentano meri contenuti di intrattenimento, quali, ad esempio, talent show, reality show);
 - I. abbonamenti a quotidiani e periodici anche in formato digitale (con il termine abbonamento si fa riferimento al contratto che prevedeva un pagamento anticipato per l'acquisto di una pubblicazione, da riceversi a cadenza periodica, e che veniva stipulato tra il cliente fruitore del bene, ovvero il beneficiario titolare del Bonus, e l'editore della pubblicazione).

In sintesi, la riforma Meloni interviene non sull'ambito di applicazione del Bonus, ma sul perimetro dei beneficiari. In altri termini ancora, non se ne mettono in discussione gli *obiettivi*, bensì i potenziali effetti redistributivi, aggiungendo al suo disegno una maggiore focalizzazione a vantaggio dei giovani provenienti da famiglie a reddito medio e basso. Per comprendere se, e fino a che punto, la riforma sia condivisibile, è anzitutto necessario interrogarsi sugli *effetti* del Bonus nelle edizioni precedenti: è stato effettivamente in grado di promuovere la fruizione dei prodotti culturali da parte dei giovani? Quali prodotti sono stati maggiormente acquistati? E vi sono evidenze sulle caratteristiche dei beneficiari che ne hanno concretamente fatto uso? Di seguito proviamo a rispondere a queste domande, pur sottolineando fin da ora che il bonus non è stato accompagnato da alcun programma di valutazione della *policy* né dalla raccolta (e messa a disposizione) di dati relativi al suo utilizzo.

L'impatto del bonus

Inizialmente, lo stanziamento annuo del bonus cultura dal 2016 al 2018 è stato di 290 milioni di euro annui, da suddividere tra i circa 2 milioni di ragazze e ragazzi nati tra il 1998 e 2000. Dal 2019 è stato ridotto, di anno in anno, per via delle poche richieste.

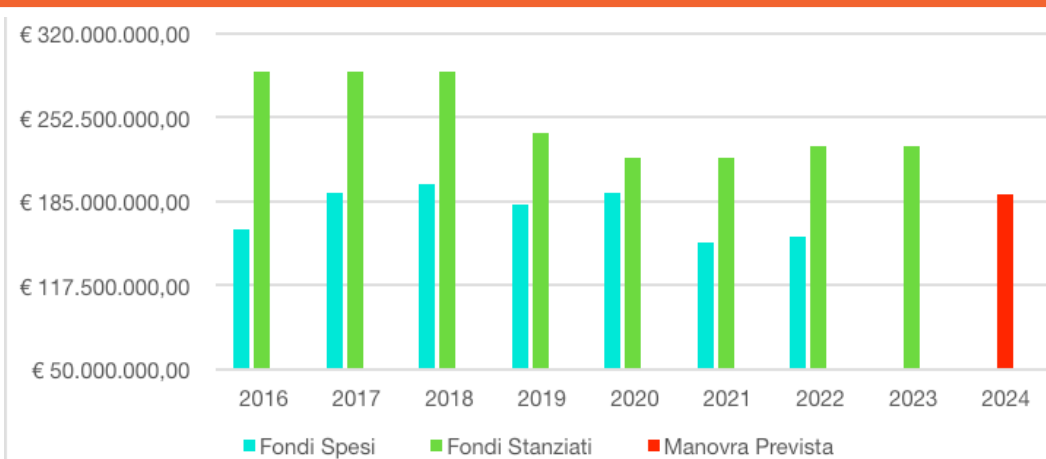
Infatti, stando ai numeri riportati sul sito “ufficiale 18 app”, nel 2018 è stato utilizzato solamente il 66% del fondo, che ha interessato 417mila ragazzi.

Complessivamente, nei sei anni operativi che comprendono l'intervallo di tempo tra il 2016 e 2022, sono stati ben 2 milioni e 749 mila i giovani che hanno utilizzato il bonus diciottenni da 500 euro, il che si è tradotto in un esborso complessivo dello Stato nell'ordine di 1.076 milioni di euro.

Questa somma corrisponde a poco più dei due terzi di quella che è stata messa a disposizione dallo Stato nel corso delle prime sei edizioni della misura, corrispondente, in totale, a ben 1.550 milioni di euro.

Sempre in riferimento alle statistiche ufficiali riportate dal sito del bonus cultura, l'anno record, sia per controvalore economico che per quantità di giovani registrati, è stato il 2019, con quasi 200 milioni di euro spesi a fronte di 656mila iscritti.

Figura 1. Spesa annua e relativo stanziamento dal 2016 al 2024



Quanto invece alle spese sostenute dai neomaggiorenni, gli ultimi dati disponibili relativi al 2021 (che riflettono, grosso modo, le statistiche degli anni precedenti) mettono in evidenza come circa il 66% dei beneficiari del bonus ha speso ben 95 milioni di euro per l'acquisto di libri, di cui 2 milioni per le versioni *e-book*. 22 milioni di euro sono stati invece i soldi utilizzati per l'acquisto di biglietti per concerti *live*. Seguono i 14 milioni usati per l'acquisto di CD, vinili e abbonamenti a servizi streaming musicali e, al quarto posto come voce di spesa, si collocano i 4 milioni di euro dedicati all'acquisto di biglietti e abbonamenti per il cinema. Con molto distacco in termini di fondi impiegati, si posizionano poi i circa 2 milioni di euro utilizzati per i corsi di formazione, in particolare per imparare una lingua straniera.³

Nonostante i numeri relativi al bonus diciottenni, dallo scorso anno la misura è diventata strutturale in legge di bilancio attraverso la previsione di un fondo appositamente dedicato di circa 230 milioni di euro.⁴

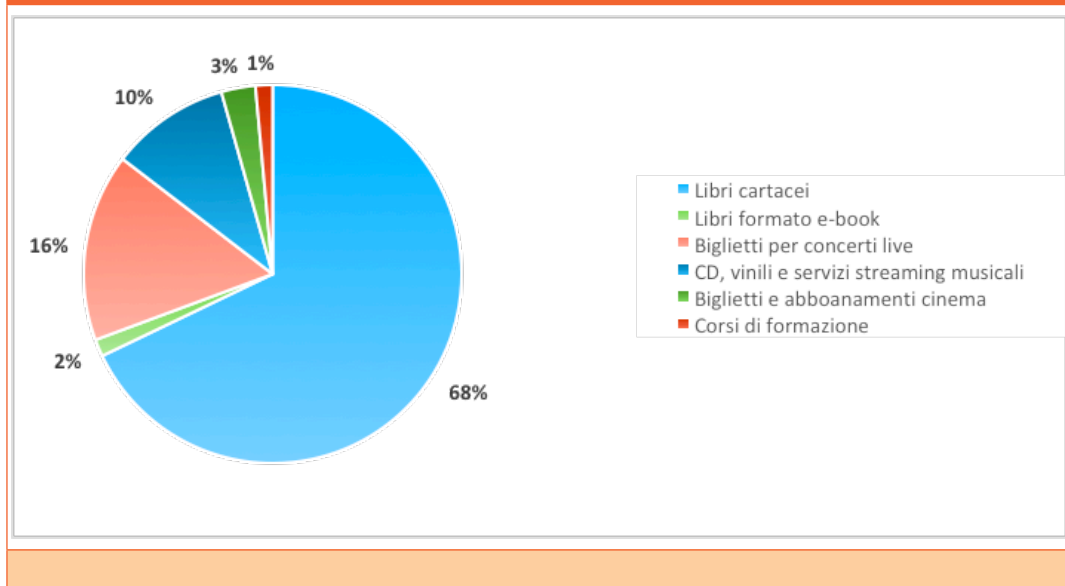
Il fatto che il bonus sia stato usato non significa, per usare la terminologia dei suoi

3. A. Conzonato, “Bonus cultura, libri musica e corsi di lingua: ecco come i 18enni hanno speso i 500 euro”, Corriere della Sera, 10 dicembre 2022.

4. Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021, art. 1, commi 357-358).

fautori, che abbia avuto successo. La domanda che occorre porsi è: i prodotti culturali sussidiati col bonus sarebbero stati comunque acquistati dai giovani? In altri termini: il bonus ha incentivato una maggiore fruizione di prodotti culturali oppure ha comportato un mero trasferimento?

Figura 2. Dove sono stati spesi i soldi del bonus cultura



Secondo quanto riportato recentemente dall'Istituto Nazionale di Statistica, la percentuale di ragazzi che hanno letto "almeno un libro nell'ultimo anno" sarebbe aumentata di 7,7 punti percentuali tra i ragazzi di 18 e 19 anni, lasciando sorgere una presunzione di causa-effetto.⁵ Deve essere comunque sottolineato che tale aumento può essere frutto della recente emergenza pandemica che, in questi ultimi tre anni, a causa delle restrizioni imposte dal Governo, ha di fatto impedito la frequentazione dei luoghi di cultura.⁶

Quello che si vede del bonus 18enni è lo stimolo generato dallo stanziamento di risorse pubbliche sul lato della domanda di prodotti culturali per i giovani. Si vede anche, tuttavia, che questo beneficio ha interessato il 70 % del totale dei potenziali beneficiari nell'arco dei primi cinque anni. Quello che non si vede è sia se quella fruizione di prodotti culturali, *in primis* i libri di cui si nota un incremento, ci sarebbe comunque stata, dato soprattutto il particolare momento di lockdown vissuto dagli italiani, sia la distribuzione del beneficio tra giovani appartenenti a famiglie meno e più abbienti. Anzi, il fatto che l'utilizzo del bonus fosse ancorato al possesso di SPID e all'uso dell'apposita app induce a supporre che sia stato di più facile accesso a ragazzi provenienti da realtà familiari e sociali di medio-alto reddito, mentre non è riuscito a raggiungere le categorie più deboli. Quei 500 milioni non spesi (il fondo è stato finanziato per un totale di 1.550 milioni di euro, ma utilizzato per 1.076 milioni) possono dunque essere sintomatici o di un sostanziale disinteresse

5. Cfr. Istat, "Tempo libero e partecipazione culturale. Tra vecchie e nuove pratiche", 14 settembre 2022.

6. Si veda il rapporto pubblicato al seguente link: <https://www.siae.it/it/notizie/rapporto-spettacolo-sport-2021/>

da parte dei giovani o di un qualche *deficit* strutturale della misura che ha interessato proprio quei neomaggiorenni a cui dovrebbero in primo luogo essere rivolte questo tipo di misure. Il bonus, invece, non ha distinto se il beneficiario fosse un giovane appartenente a una famiglia ricca oppure, nella peggiore delle ipotesi, un nullatenente. Anzi, ha caricato su tutti coloro che non fossero 18enni, comprese le famiglie con redditi bassi, un credito erogabile anche ai neomaggiorenni appartenenti a nuclei famigliari più ricchi. Nella incertezza dell'impatto del bonus, appare ragionevole assumere che esso sia intrinsecamente regressivo.

Su tale onda, si può ancora aggiungere il problema relativo al divario digitale tra i beneficiari del bonus e il luogo di residenza: di certo, i 500 euro del *voucher* saranno stati più facilmente percepiti dai giovani che vivevano in centri urbani meglio connessi e serviti rispetto a chi viveva in un piccolo paese di provincia. In aggiunta, questi ultimi, abitando in zone non urbane, non solo potevano avere più difficoltà a ottenerli ma, anzi, potevano addirittura non trovare negozi fisici che accettavano i *voucher* stessi.⁷ In sostanza, è come se il legislatore avesse ideato tale strumento per tutti i giovani, trattandoli tutti in egual modo, indifferentemente dal reddito dei genitori, dalle scuole che possono permettersi di frequentare e dai luoghi in cui essi vivono. Ancora una volta, i centri urbani sono tipicamente caratterizzati da redditi medi più elevati e in generale da una più intensa attività culturale. Quindi si può dire che i denari del bonus sono "piovuti sul bagnato".

Infine, non per importanza, il bonus non ha risolto - e non potrebbe essere altrimenti - cosa sia prodotto culturale e cosa mero intrattenimento, ammesso che possa sussistere una oggettiva differenza. Il fatto, dunque, che un giovane di buone condizioni potesse comprare videogiochi a carico della collettività generale contribuisce a dubitare fortemente sia del rispetto del principio di equità fiscale sia degli obiettivi stessi del legislatore che lo ha introdotto.

A dispetto di queste critiche, il bonus cultura italiano è stato preso come modello da Francia e Spagna, che hanno adottato misure analoghe, seppur con qualche differenza.

Partendo dalla prima, la Francia ha introdotto in via sperimentale dal 2019 il "*Pass Culture*" da spendere grazie ad una "card" per un ammontare massimo di 300 euro. Tale misura è stata poi implementata solo di recente, prevedendo ulteriori 200 euro per le fasce di età inferiori, suddivisi in diverse *tranche* di pagamento. Ciononostante, vi sono delle forti differenze con il bonus italiano. Anzitutto, la *card* è spendibile solo in luoghi fisici, esclusa quindi la possibilità di acquisto dei beni sui portali online. Finalità dell'intervento è quindi quello di favorire la cultura intesa come spettacolo dal vivo e momento di socialità. A ciò si aggiunga il fatto che una parte del bonus francese è destinato direttamente alle scuole in relazione al numero di studenti delle relative fasce di età comprese, da investire in progetti pedagogici e culturali.

Quanto alla Spagna, il *Bono Cultural Joven* è stato avviato solamente a partire dal luglio del 2022. L'importo massimo spendibile dai neo-maggiorenni è commisurato

7. A titolo esemplificativo, si rimanda il lettore al report pubblicato dalla Regione Toscana: <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/14522492/Report+servizi+qualificati+2017,%20primo+semestre/6f32cbcf-4aaf-48fc-8bb8-7001c0d32177?version=1.1>.

sui 400 euro, con un relativo impegno da parte dello Stato di circa 200 milioni di euro annui. È lo Stato a prevedere a monte la ripartizione del finanziamento: 100 milioni di euro per prodotti fisici (come giornali, dischi etc); 100 milioni di euro per “prodotti digitali”: stampa digitale, podcast etc; i restanti 200 milioni di euro per lo spettacolo dal vivo, cinema e musei.

Cosa è opportuno che sia

Un dato significativo è che tra gli articoli più venduti tramite il *voucher* ci siano stati i manuali per studenti universitari.⁸ Non si tratta solo di un segnale positivo da parte dei giovani, ma anche di una interpretazione del voucher da parte dei suoi stessi destinatari più aderente al suo spirito persino più di quanto non lo sia stata la stessa norma istitutiva.

La riforma approvata dal governo Meloni sembra andare in questa direzione. Come già scritto, dal 2024 in sostituzione del Bonus Cultura saranno introdotte due carte: una Carta Cultura Giovani, assegnata ai neomaggiorenni appartenenti ad un nucleo familiare con ISEE inferiore ai 35.000 euro, e una Carta Merito, rivolta a tutti coloro che hanno ricevuto una votazione di 100/100 all'esame di maturità. Così, ciascuna carta avrà un valore massimo di 500 euro ma gli importi saranno allo stesso tempo cumulabili fino ad un massimo di 1000 euro, soltanto nel caso in cui i beneficiari rispettino entrambe le condizioni. In più, è stato istituito un sistema di controlli e di sanzioni al fine di evitare truffe e utilizzi inadeguati dell'incentivo statale: infatti, per gli esercenti sarà prevista un'ammenda di 1.000 euro sino a 50 volte la cifra impiegata indebitamente.

Si tratta sia di una correzione della regressività della misura sia dell'introduzione di un “premio” ai meritevoli, come li chiama la Costituzione.

Restano, tuttavia, alcune perplessità di fondo: da un lato, infatti, si continuano a inserire in un unico paniere prodotti molto diversi tra loro, nella indubbia difficoltà di definire a priori cosa sia prodotto culturale. D'altro lato, il meccanismo premiale, per quanto teoricamente incentivante, non sfugge a distorsioni possibili se previsto così in astratto (non è affatto detto, per fare un solo esempio, che lo stesso voto di maturità esprima uno stesso giudizio in tutte le scuole d'Italia).

Per questo, la riforma più opportuna sarebbe stata quella di trasformare il bonus cultura in un credito per l'acquisto di testi e manuali scolastici, magari riservato ai giovani provenienti dalle famiglie a basso reddito.

Tuttavia, ad oggi, per ridurre il rischio di abbandono scolastico e sostenere gli studenti in difficili condizioni economiche nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, lo Stato e le Regioni già supportano annualmente le famiglie con i benefici previsti per il diritto allo studio. Infatti, secondo quanto previsto dall'articolo 156, c. 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, agli alunni frequentanti le scuole primarie vengono forniti gratuitamente dai comuni i libri di testo e altri strumenti didattici, indipendentemente dal reddito familiare secondo le modalità previste dalle rispettive norme regionali.⁹

8. Così come riportato al seguente link: <https://www.ilpost.it/2018/06/20/bonus-cultura-editoria-italiana/>.

9. Ad esempio, secondo quanto riportato dalla Deliber. Ass. n.80/2022 della Regione Emilia

Negli altri ordini scolastici i libri invece sono a pagamento, ma per gli alunni appartenenti a famiglie con reddito basso sono previste forme di gratuità totale o parziale. Infatti, sulla base dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998,¹⁰ la gratuità dei libri di testo viene assicurata attraverso risorse messe a disposizione dallo Stato e vengono ripartite di anno in anno tra le regioni in relazione alla percentuale delle famiglie con un reddito inferiore a € 15.493,71 e con figli iscritti alla scuola secondaria di 1° grado e alle prime due classi della scuola secondaria di 2° grado.¹¹ A loro volta, le Regioni ripartiscono ai comuni tali risorse, sulla base degli iscritti all'anagrafe scolastica, e possono eventualmente integrarle con propri finanziamenti per il sostegno del diritto allo studio. In quest'ultimo caso, le Regioni possono prevedere soglie ISEE differenziate per l'accesso ai sussidi regionali e ammettere al sostegno ulteriori tipologie di spesa (come per i trasporti, per la refezione scolastica oppure per le dotazioni tecnologiche e così via).

In conclusione, per rendere più efficiente l'intervento statale sui contributi dei libri di testo sarebbe quindi più opportuno:

- 1) destinare le somme accantonate dal bonus cultura al già esistente fondo statale per l'acquisto dei libri scolastici, prevedendo quindi non solo l'acquisto gratuito dei libri di testo per gli alunni della scuola primaria, ma anche per gli studenti iscritti alla scuola secondaria di primo e secondo grado senza limitazioni di reddito,
- 2) oppure far sì che il bonus cultura si tramuti in un bonus manuali, comprendenti anche i testi universitari, in relazione all'ISEE del nucleo familiare di riferimento dello studente.

Romagna, tutti i libri di testo sono gratuiti e possono essere acquistati presso qualsiasi libreria, presentando la cedola libraria fornita dal Comune e consegnata direttamente dalla scuola nei primi giorni di lezione.

10. Si veda anche quanto disposto dall'art. 23, c. 5, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

11. Tali risorse, stanziare in un apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'istruzione (Cap. 2043) secondo i criteri previsti dal D.P.C.M. 5 agosto 1999, n. 320, ammontano a circa 103 milioni di euro annui (140 milioni per l'anno 2021). In aggiunta, si ricordi ancora che, secondo quanto disposto dall'art. 2, lett. g), della legge n. 32/2022, c.d. "family act" è stata fatta delega al Governo affinché intervenga prevedendo un ulteriore potenziamento delle misure di sostegno alle famiglie meno abbienti per l'acquisto dei libri di testo per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno unico e universale.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.