

## **DOPO DI NOI: la legge a tutela dei disabili gravi**

di Marcello Mazza

Per la prima volta, con la legge sul Dopo di Noi (L. n. 112/ 2016), vengono riconosciute tutele per le persone con disabilità gravi, prive di sostegno familiare. La legge ha la finalità di favorire il benessere dei disabili, la loro autonomia e la piena inclusione sociale attraverso progetti regionali volti a garantirne la permanenza in una soluzione abitativa extra-familiare ovvero progetti volti ad impedirne l'isolamento. La legge, all'art. 3, richiama, ove ne soccorrono le possibilità economiche, il trust autodichiarativo come Istituto da incentivare che, redatto per atto pubblico ed esente da imposte di successione e donazione (Cass. n. 21614 del 26/10/2016) potrà permettere ai genitori di nominare per il futuro (il dopo di noi) un'altra persona od un'organizzazione non lucrativa in grado di assistere il proprio figlio/a dopo la loro morte.

La concreta attuazione della legge n. 112/2016 viene demandata a una serie di provvedimenti da adottare con il concorso di molteplici attori. Alle Regioni è rimessa ogni discrezionalità circa criteri e modalità di erogazione dei finanziamenti. Tra le tipologie di interventi a favore dei disabili gravi la Legge n. 112 prevede la creazione in ogni Regione di una rete di strutture e servizi per l'autonomia e il miglioramento della qualità della loro vita. La Regione Puglia, in attuazione di quanto previsto dalla legge 112 e dal DM 23/11/2016 ha inviato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 28/02/2017 il proprio Piano per il Dopo di Noi che prevede a favore dei disabili pugliesi, in funzione del loro numero, uno stanziamento di 6,9 milioni di euro su di un totale nazionale di 90 milioni di euro stanziati per l'anno 2016.

## La disabilità grave

Ai fini dell'applicazione delle agevolazioni previste dalla norma, la legge chiarisce che la disabilità grave non deve essere determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse con la senilità, ma deve essere ricondotta alla previsione di cui all'art. 3 della legge 104 /1992 per la quale *“qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità”*.

Inoltre, viene chiarito che l'accertamento della gravità della disabilità va effettuato con le modalità di cui all'art. 4 della medesima legge ; lo stesso sarà, pertanto, demandato alle commissioni mediche delle Unità sanitarie locali di cui all'art. 1 della legge 295/1990 integrate da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare.

## Assenza di sostegno familiare

Stabilito lo stato di grave disabilità, al fine di poter fruire delle nuove agevolazioni introdotte, dovrà ricorrere l'ulteriore fattispecie dell'assenza del sostegno familiare a causa della mancanza di entrambi i genitori ovvero da idonea certificazione asseverata che attesti che entrambi i genitori non sono in grado di fornire alcun sostegno economico.

## Il Fondo per l'assistenza

Al fine di garantire il miglioramento dell'assistenza, della cura e della protezione delle persone con disabilità grave il legislatore della legge 112/2016 ha istituito un Fondo, la cui dotazione è determinata in € 90 milioni per l'anno 2016, in € 38,3 milioni per l'anno 2017 e in € 56,1 per il 2018. Le finalità del Fondo possono essere così sintetizzate:

- attivare e potenziare programmi di intervento volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento, che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare e che tengano conto anche delle migliori opportunità offerte dalle nuove tecnologie, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità grave;
- realizzare, ove necessario e, comunque, in via residuale, nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, interventi per la permanenza temporanea in una soluzione abitativa extrafamiliare per far fronte ad eventuali situazioni di emergenza, nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o tutori;

- realizzare interventi innovativi di residenzialità per le persone con disabilità grave, volti alla creazione di soluzioni alloggiative di tipo familiare e di *co-housing*, che possono comprendere il pagamento degli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature necessari per il funzionamento degli alloggi medesimi, anche sostenendo forme di mutuo aiuto tra persone con disabilità;

- sviluppare programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile delle persone con disabilità grave.

La definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei finanziamenti, nonché delle modalità per la pubblicità dei finanziamenti erogati e per la verifica dell'attuazione delle attività svolte, così come delle ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi, è in capo alle Regioni, cui sono demandati gli indirizzi di programmazione.

La norma prevede che le Regioni, gli enti locali, gli enti del terzo settore, nonché altri soggetti di diritto privato con comprovata esperienza nel settore dell'assistenza alle persone con disabilità e le famiglie che si associano, possano partecipare sia al finanziamento che all'attuazione dei programmi di intervento sostenuti dal Fondo.

### **Le ONLUS e la legge 112/2016**

La legge 112 ha previsto l'esenzione da imposta di successione e donazione, con applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, per i trasferimenti di beni oggetto di trust, vincoli di destinazione e fondi da contratti di affidamento fiduciario. Come espressamente stabilito dall'articolo 3 della medesima legge, anche le Onlus possono godere di simile agevolazione qualora si tratti di enti che gestiscano il patrimonio segregato in coerenza con la propria attività e a favore di disabili gravi.

## Le Misure a sostegno all'iniziativa privata

Per incentivare l'utilizzo di risorse private, la norma ha introdotto numerose agevolazioni fiscali, subordinandole al rispetto di specifiche e tassative condizioni. Segnatamente, le misure fiscali volte a stimolare l'azione dei cittadini sono:

- esenzione dall'imposta di successione e donazione, e applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, per i negozi istitutivi di trust e di vincoli di destinazione, nonché per i contratti fiduciari con assegnazione a fondi speciali;
- esenzione dall'imposta di bollo per gli atti e documenti relativi ai negozi di cui al punto precedente;
- agevolazioni ai fini dell'IMU per i beni oggetto dei negozi di cui al primo punto;
- deducibilità delle erogazioni liberali effettuate a favore di trust e fondi speciali;
- innalzamento della detrazione relativa alle polizze assicurative aventi per oggetto il rischio di morte destinate alla tutela delle persone con disabilità grave.

A decorrere dal periodo d'imposta 2016, la norma rende applicabili in relazione ad erogazioni liberali, donazioni e agli altri atti a titolo gratuito effettuati da privati nei confronti dei trust/fondi speciali a favore dei disabili gravi le agevolazioni di cui all'art. 14, c. 1, D.L. 14.03.2005, n. 35 (legge n. 80/2005) elevandone i limiti ivi indicati, rispettivamente, al 20% del reddito dichiarato e ad € 100.000. Ne consegue che i privati possono giovare della deduzione dal proprio reddito di queste erogazioni/donazioni/atti a titolo gratuito nella misura massima del 20% del reddito complessivo (in luogo del 10%) e comunque per un importo non superiore ad € 100.000 (anziché € 70.000).

**Agevolazioni fiscali introdotte dalla legge sul «Dopo di noi»**

Intervento agevolativo	Contenuto agevolativo	Decorrenza
<b>Detraibilità premi assicurativi</b>	<b>Detraibilità ai fini Irpef</b> nella misura del <b>19%</b> , per un importo massimo di €A partire dal 750, dei <b>premi di assicurazione periodo</b> aventi per oggetto il <b>rischio di morte d'imposta</b> finalizzate alla <b>tutela</b> delle persone con <b>2016</b> <b>disabilità grave</b>	
<b>Tassazione trust/vincoli di destinazione/fondi speciali – imposte di successione e donazione</b>	<b>Esenzione</b> dalle imposte sulle <b>successioni e donazioni</b> dei diritti e dei beni <b>conferiti in trust</b> , oppure gravati da <b>vincoli di destinazione</b> di cui all'art. 2645-ter c.c., oppure, ancora, destinati a <b>fondi speciali</b> composti da beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di <b>A</b> <b>affidamento fiduciario</b> , anche a favore di Onlus, con personalità giuridica, che operano prevalentemente nel settore della beneficenza di cui all'art. 10, c. 1, lett. a, n. 3, e 2-bis, D.Lgs. 460/1997, istituiti a favore di <b>persone con disabilità grave</b>	partire dal <b>1.1.2017</b>
<b>Tassazione trust/vincoli di destinazione/fondi speciali – imposte di registro, ipotecarie e catastali</b>	Le imposte di <b>registro, ipotecarie e catastali</b> sui <b>trasferimenti di beni o diritti</b> in favore dei trust/fondi speciali/vincoli di destinazione in esame sono applicate in <b>misura fissa</b>	partire dal <b>1.1.2017</b>

<b>Tassazione trust/vincoli di destinazione/fondi speciali – imposta di bollo</b>	<b>Tutti gli atti, i documenti, i contratti, le copie conformi, gli estratti, le certificazioni, le dichiarazioni e le attestazioni</b> posti in essere o richiesti dal trustee/fiduciario del fondo speciale/gestore del vincolo di destinazione in esame sono <b>esenti dall'imposta di bollo</b>	A partire dal <b>dall'1.1.2017</b>
<b>Tassazione trust/fondi speciali – Imu</b>	<b>Facoltà dei Comuni di stabilire aliquote ridotte, franchigie o esenzioni</b> ai fini Imu sugli <b>immobili e sui diritti reali conferiti</b> nei trust/fondi speciali in esame	A partire dal <b>periodo d'imposta 2016</b>
<b>Erogazioni, donazioni e atti a titolo gratuito</b>	<b>Deduzione dal reddito di erogazioni/donazioni/atti a titolo gratuito</b> effettuati da <b>privati</b> nei confronti dei trust/fondi speciali in esame, nella misura massima del <b>20% del reddito complessivo</b> e per un importo <b>non superiore ad € 100.000</b>	A partire dal <b>periodo d'imposta 2016</b>

### ULTERIORI AGEVOLAZIONI

#### Detraibilità dei premi assicurativi

In applicazione della legge sul «Dopo di noi» il legislatore fiscale ha modificato la detraibilità delle spese relative ai premi assicurativi aventi ad oggetto il rischio di morte/invalidità come segue: *«A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2016, l'importo di euro 530 è elevato a euro 750 relativamente ai premi di assicurazione aventi per oggetto il rischio di morte finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave».*

**Imposta di successione e donazione**

La L. 112 dispone che, a decorrere dall'1.1.2017, sono esenti da imposta sulle successioni e donazioni i diritti e i beni conferiti in trust, oppure gravati da vincoli di destinazione di cui all'art. 2645 c.c. oppure, ancora, destinati a fondi speciali composti da beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario, anche a favore di Onlus, con personalità giuridica, che operano prevalentemente nel settore della beneficenza di cui all'art. 10, c. 1, lett. a, n. 3, e 2-bis, D.Lgs. 04.12.1997, n. 460 istituiti a favore di persone con disabilità grave.

Tali Enti o Istituiti, tuttavia, per godere delle agevolazioni in esame, dovranno perseguire *«come finalità esclusiva l'inclusione sociale, la cura e l'assistenza delle persone con disabilità grave, in favore delle quali sono istituiti. La suddetta finalità deve essere espressamente indicata nell'atto istitutivo del trust, nel regolamento dei fondi speciali o nell'atto istitutivo del vincolo di destinazione»*.

Viene, inoltre, disposto che l'atto istitutivo del trust, il contratto di affidamento fiduciario che disciplina i fondi speciali ovvero l'atto di costituzione del vincolo di destinazione di cui all'articolo 2645-ter del codice civile:

- siano redatti per atto pubblico;
- identifichino in maniera chiara e univoca i soggetti coinvolti e i rispettivi ruoli;
- descrivano la funzionalità e i bisogni specifici delle persone con disabilità grave in favore delle quali sono istituiti;
- indichino le attività assistenziali necessarie a garantire la cura e la soddisfazione dei bisogni delle persone con disabilità grave, comprese le attività finalizzate a ridurre il rischio dell'istituzionalizzazione delle medesime persone con disabilità grave;
- contengano una serie di informazioni in merito agli obblighi del trustee/fiduciario/gestore, in modo tale che la finalità sia garantita ed inequivocabile;
- identifichino come esclusivi beneficiari persone con disabilità grave;
- destinino i beni conferiti all'esclusiva realizzazione delle finalità assistenziali previste nei medesimi;

## Fondi speciali, Trust e vincoli di destinazioni

E' opportuno illustrare brevemente la diversa funzione degli Istituti previsti per le finalità a cui la legge è destinata: Fondi speciali, Trust, Vincoli di destinazione:

### Il Fondo Speciale

Il fondo speciale, come si desume dall'articolo 1, è una massa patrimoniale composta di beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario; il ruolo di fiduciario può essere svolto anche da un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale che opera prevalentemente nel settore della beneficenza (articolo 10, comma 1, lettera a, numero 3, D.lgs. 460/1997). Il negozio fiduciario non è esplicitamente disciplinato dal nostro codice civile, ma è ammesso nel nostro ordinamento in base alla generale autonomia contrattuale di cui all'articolo 1322 cc, purché destinato a perseguire interessi meritevoli di tutela.

Il negozio fiduciario è un contratto atipico, mediante il quale un soggetto (fiduciante) trasferisce a un altro (fiduciario) un diritto, o la mera legittimazione al relativo esercizio, sulla base di un accordo (*pactum fiduciae*) che vincola le parti, stabilendo modalità, tempi e condizioni di esercizio del diritto. Il *pactum fiduciae*, avente natura obbligatoria, fissa lo scopo che il fiduciario si impegna a realizzare e, solitamente, disciplina la destinazione dei beni o diritti trasferiti per il tempo successivo alla conclusione del loro rapporto.

### Trust

Il trust è un istituto tipico dei paesi di common law che, per versatilità e flessibilità, si presta alle finalità più ampie. Fino a qualche anno fa era sconosciuto all'ordinamento giuridico Italiano poiché ritenuto incompatibile con le regole del nostro sistema. Il trust è diventato operante anche nel nostro Paese a partire dal 1992, anno in cui l'Italia ha ratificato la convenzione dell'Aja del 1985, relativa alla legge sui trust e al loro riconoscimento. Il trust si sostanzia in un rapporto giuridico fondato sul rapporto di fiducia tra disponente (settlor o trustor o grantor) e trustee. Il disponente, di norma, trasferisce, per atto inter vivos o mortis causa, taluni beni o diritti a favore del trustee, il quale li amministra, con i diritti e i poteri di un vero e proprio proprietario, nell'interesse del beneficiario o per uno scopo prestabilito; una figura solo eventuale è quella del guardiano, cui possono essere demandati compiti di vigilanza sull'attività del trustee e attribuiti poteri *latu sensu* sanzionatori.

L'effetto principale dell'istituzione di un trust è la segregazione patrimoniale, in virtù della quale i beni conferiti in trust costituiscono un patrimonio separato rispetto al patrimonio del trustee, con l'effetto che non possono essere escussi dai creditori del trustee, del disponente o del beneficiario.

### Vincoli di destinazione

I vincoli di destinazione sono regolamentati dall'articolo 2645-ter del codice civile (*“Trascrizione di atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche”*).

La loro funzione principale, similmente a quanto visto per i trust e i fondi speciali, è sottrarre una parte dei beni di un soggetto alla regola generale dettata dall'articolo 2740 cc, in base alla quale ciascuno risponde delle proprie obbligazioni “con tutti i propri beni presenti e futuri”. Infatti, secondo quanto prescrive testualmente l'articolo 2645-ter cc, per effetto della trascrizione dell'atto istitutivo di un vincolo di destinazione, quest'ultimo diviene opponibile ai terzi e i beni “vincolati” e i loro frutti sono sottratti a qualsiasi azione esecutiva. In particolare, l'articolo citato consente di trascrivere gli atti in forma pubblica con cui beni immobili o beni mobili iscritti in pubblici registri sono destinati, per un periodo non superiore a novanta anni o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria, alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche. I beni conferiti e i loro frutti possono essere impiegati solo per la realizzazione del fine di destinazione e possono costituire oggetto di esecuzione solo per il soddisfacimento di debiti contratti per tale scopo.

### Agevolazioni in materia di imposta di successione, registro, ipotecaria e catastale

La legge 112/2016 stabilisce che i beni e i diritti conferiti in trust, ovvero gravati da vincoli di destinazione di cui all'articolo 2645-ter c.c., oppure destinati a fondi speciali, istituiti in favore delle persone con disabilità grave, sono esenti dall'imposta sulle successioni e donazioni prevista dall'articolo 2, commi da 47 a 49, del DL 262/2006 e, ove dovute, scontano le imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa. Tali agevolazioni sono subordinate al rispetto di particolari requisiti di forma, scopo e struttura negoziale, atte a comprovare che la destinazione dei beni sia compatibile con gli interessi che la norma si prefigge di tutelare.

### La Ripartizione delle Risorse del Fondo

Il Fondo è destinato a essere ripartito fra tutte le Regioni Italiane in base ai criteri fissati con decreto ministeriale. Per ottenere una quota del Fondo ogni Regione deve:

- adottare gli indirizzi di programmazione;
- definire i criteri e le modalità per l'erogazione dei finanziamenti;
- definire le modalità per la pubblicità dei finanziamenti erogati e per la verifica dell'attuazione delle attività.

Le risorse contenute nel fondo potranno essere utilizzate esclusivamente per le

seguenti finalità:

A) attivare e potenziare programmi di intervento volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare e che tengano conto anche delle migliori opportunità offerte dalle nuove tecnologie, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità grave di cui all'articolo 1, comma 2;

B) realizzare, ove necessario e, comunque, in via residuale, nel superiore interesse delle persone con disabilità grave di cui all'articolo 1, comma 2, interventi per la permanenza temporanea in una soluzione abitativa extra familiare per far fronte a eventuali situazioni di emergenza, nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi;

C) realizzare interventi innovativi di residenzialità per le persone con disabilità grave di cui all'articolo 1, comma 2, volti alla creazione di soluzioni alloggiative di tipo familiare e di cohousing, che possono comprendere il pagamento degli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature necessari per il funzionamento degli alloggi medesimi, anche sostenendo forme di mutuo aiuto tra persone con disabilità;

D) sviluppare, ai fini di cui alle lettere a - c, programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile delle persone con disabilità grave di cui all'articolo 1, comma 2.

#### Le problematiche della legge

Giacevano da anni in Parlamento tantissimi progetti su come affrontare il problema dei disabili gravi, dopo la vita dei genitori. Sembra che infine siano stati trattati solo sei progetti. Di questi si è preferito quelli che non incidessero significativamente sul bilancio dello Stato. Con queste premesse sicuramente non si potevano mutuare le leggi di Paesi evoluti che da anni hanno affrontato questa problematica. Ed infatti la legge approvata, la 112/2016 ha stanziato dei fondi assolutamente insufficienti per soddisfare l'esigenza dell'utenza a cui potenzialmente è destinata. Per il solo anno 2016 sono stanziati appena 90 milioni di euro che peraltro a maggio 2017 ancora devono essere completamente assegnati! La legge 112 dovendo rispettare vincoli di bilancio non ha potuto cogliere il suo obiettivo fondamentale che era quello di assicurare delle certezze di vita a questi nostri fratelli sfortunati.

L'ipotesi di *tentare* di inserirli in appartamenti diversi da quelli familiari per convivere con altri 2 o 3 disabili gravi stride con la soddisfazione reale dei loro

bisogni. Le persone con disabilità “*gravi*” hanno bisogno di risposte certe e non di progetti di vita che cambiano in continuazione e che costringono gli operatori dell’assistenza a modificare di continuo gli obiettivi e le caratteristiche degli interventi in funzione delle esigenze di cassa.

O siamo un Paese civile o smettiamola di far finta di aver risolto un problema. La legge del Dopo di Noi così approvata non assicura nulla se non la scansione d’un impegno politico in agenda. La qualità della vita dei disabili deve coincidere con la qualità dell’assistenza deve essere certificata attraverso procedure certe, standardizzate. Mettendo in piedi progetti che poi non possono essere sostenuti senza i fondi necessari per un’assistenza altamente qualificata creiamo false aspettative.

Anche gli strumenti di de-fiscalizzazione per favorire il conferimento dei beni mobili e mobili in un trust o in un fondo speciale non servono a nulla perché si sa che chi ha i soldi li usa per sé e per il proprio figlio e non metterebbe mai in comune i propri beni ed i propri averi con altre persone ed altre famiglie .

Bisogna porre attenzione infine alle prime sperimentazioni di questa legge. Se da qualche parte in Italia (Romagna o Lombardia) dovesse funzionare il modello delle abitazioni in cui convivono tre o quattro disabili per tutta una serie di ragioni ben note in chi opera nel campo della sanità non bisogna avvallare tout court l’applicazione di questo modello a livello nazionale atteso che il territorio è connotato, purtroppo, da diversità assistenziali; da sensibilità e culture verso le disabilità profondamente diverse da regione e regione ed in queste da territorio a territorio. Insomma bisogna calare l’intervento assistenziale solo dopo un’analisi dei fattori ambientali.

Personalmente ritengo che il modo migliore di aiutare i disabili gravi è quello del loro inserimento negli Istituti gestiti dalle ONLUS che hanno come finalità la loro assistenza: cioè in luoghi ampi in cui è possibile la socializzazione con più persone; assistiti da personale qualificato. Diversamente ritengo, tranne le possibili eccezioni, che queste case famiglia con due o tre disabili altro non saranno che luoghi di segregazione e sofferenza.

29 maggio 2017

Marcello Mazza