



Commissione Lavoro, previdenza sociale
Senato della Repubblica

**“Disposizioni in materia di assistenza in
favore delle persone con disabilità grave
prive del sostegno familiare”**

(A. S. 2232 e A. S. 292)

Osservazioni e proposte

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Roma, 30 marzo 2016

Indice

Premessa	3
2. Osservazioni e proposte.....	4
3. Agevolazione IMU e possibile perdita di gettito	7
Tabella 1. Stima Minori Entrate Ipotesi A	9
Tabella 2. Stima Minori Entrate Ipotesi B	9

Premessa

Il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) non può che salutare con favore i Disegni di Legge abbinati nn. 2232 e 292 recanti “*disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave, prive del sostegno familiare*”. L’attenzione che la presente legislatura intende accordare con i DdL in esame alla tematica inerente l’inclusione sociale delle persone con disabilità grave va senz’altro condivisa, non solo per il suo evidente valore etico, ma anche per la sua forte rilevanza sociale. Come si legge, infatti, nella Relazione Illustrativa al DdL 2232, l’Istat, nella pubblicazione “Inclusione sociale delle persone con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi”, ha stimato che, nel 2013, circa 13 milioni di persone risultano avere limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi. Complessivamente si tratta del 25,5% della popolazione residente dai 15 anni in su, per la quale l’interazione tra condizioni di salute e fattori ambientali può tradursi in restrizioni dell’inclusione sociale.

Il CNDCEC, pertanto, con piacere mette a disposizione le competenze tecniche della professione che rappresenta, soffermandosi, nel corso della presente audizione, soprattutto sulle agevolazioni fiscali che il DdL 2232 intende introdurre a vantaggio delle persone con disabilità grave e, quindi, sulle disposizioni recate dall’art. 6 del DdL, rubricato “Istituzione di trust a favore di persone con disabilità grave e agevolazioni tributarie”.

Con la cennata disposizione vengono previste importanti agevolazioni fiscali finalizzate ad incentivare l’utilizzo dello strumento del *trust* per persone con disabilità grave, che si presta particolarmente idoneo a offrire una soluzione pratica alle necessità delle molte famiglie nel cui nucleo sono presenti persone che hanno bisogno di sostegno da parte degli altri. Come noto, già da tempo è stata sottolineata l’importanza dell’utilizzo del *trust* a favore di soggetti svantaggiati, soprattutto in vista del cosiddetto “dopo di noi” da parte di genitori, parenti o comunque tutori.

Nella maggior parte delle ipotesi in cui si ricorre ad un *trust* per persone con disabilità, le esigenze che si desidera tutelare sono sia di tipo economico che personale. Sul piano personale spesso si vuole garantire determinate condizioni di vita alla persona non autosufficiente come, per esempio: il luogo in cui deve vivere, il rispetto di particolari abitudini, specifiche forme di assistenza personale (specializzata e non), etc.. Viceversa, sotto il profilo economico, le principali esigenze sono quella di garantire il mantenimento del soggetto non autosufficiente sia mediante le rendite dei beni conferiti in *trust* sia attraverso la loro parziale alienazione (ove necessaria), nonché quella di voler al contempo predisporre una particolare destinazione dei beni in *trust* nel momento in cui non fosse più necessario il mantenimento della persona con disabilità.

Fino a qualche tempo fa l’ordinamento italiano, per tutelare gli interessi di soggetti deboli, offriva, quali unici strumenti giuridici, gli istituti della interdizione e dell’inabilitazione. Tale quadro normativo ha subito importanti modifiche nel 2004, mediante l’inserimento, nel corpo del Codice civile, della figura dell’amministratore di sostegno (legge 9 gennaio 2004, n. 6 che ha modificato gli articoli da 404 a 413 del C.c.).

L'amministrazione di sostegno consente oggi di attivare, nei confronti di determinate persone, un sostegno protettivo estremamente elastico e versatile, senza dover compromettere la capacità di agire del soggetto bisognoso, mediante pronunce giudiziali ablatorie. Questa figura nasce dall'esigenza di creare una persona che non fosse "sostitutiva" del soggetto disabile, ma di "affiancamento". L'amministratore di sostegno, infatti, è un soggetto che non interviene nella totalità degli atti che la persona è chiamato a compiere (come avviene nel caso dell'interdizione) e nemmeno in una specifica categoria di atti predefinita (come avviene nel caso dell'inabilitazione), ma solamente in quegli atti per i quali la situazione concreta suggerisce la presenza di un altro soggetto.

La nuova disciplina dell'amministratore di sostegno, per quanto più elastica e semplificata delle precedenti, è comunque una procedura pubblica. La nomina dell'amministratore di sostegno, infatti, avviene sempre con pronuncia del giudice; viceversa il *trust* può essere adoperato per raggiungere analoghi scopi protettivi, consentendo di tenere riservata la condizione di disagio in cui versa l'interessato. Inoltre, la costituzione del *trust* fa sì che il patrimonio destinato al *trust* (e quindi al soddisfacimento dei bisogni del disabile) sia protetto non solo da atti potenzialmente dannosi posti in essere dallo stesso soggetto disabile, ma anche da atti pregiudizievoli di terzi. Il descritto effetto di segregazione patrimoniale realizzato con il *trust* consente, infatti, di evitare qualsiasi forma di commistione fra i beni personali dell'amministratore (il *trustee*) e i beni destinati alla cura del disabile. Il carattere privatistico e fiduciario del *trust*, inoltre, consente di provvedere non solo ai bisogni economici di un soggetto ma anche, eventualmente, a sue particolari esigenze personali. Ci si riferisce alla possibilità di disciplinare, sia con l'atto istitutivo del *trust* che con le successive lettere di desideri, le abitudini o le necessità quotidiane della persona disabile.

Il *trust* per persone con disabilità, quindi, può essere una misura di protezione dei soggetti deboli sia complementare che alternativa agli altri strumenti disciplinati dal nostro ordinamento e, in molti casi, più efficiente di questi ultimi. Tuttavia, la scelta di adottare lo strumento del *trust*, in luogo di altre misure di sostegno subisce l'inevitabile condizionamento derivante dai noti contrasti interpretativi esistenti in ordine ai modelli impositivi applicabili alla fattispecie, con conseguente rischio di incorrere in contenziosi tributari o subire un gravoso "costo" fiscale. In quest'ottica, va senz'altro accolta con favore l'intenzione non solo di disciplinare la fiscalità inerente i *trust* a favore di persone con disabilità grave, ma anche quella di riconoscergli specifiche misure fiscali agevolative.

Tanto premesso, di seguito si suggeriscono alcuni interventi modificativi dell'art. 6 del DdL 2232, al fine a nostro avviso di renderlo maggiormente funzionale al raggiungimento delle finalità perseguite.

2. Osservazioni e proposte

In base al dato testuale del comma 1 dell'art. 6 del DdL 2232 a partire dal 1° gennaio 2017 (come chiarito dal comma 8) sono esenti dall'imposta sulle successioni e donazioni i trasferimenti di beni e diritti per causa morte,

donazione o a titolo gratuito e la costituzione di vincoli di destinazione a vantaggio dei *trust* in favore di persone con disabilità grave, accertata con le modalità di cui all'art. 4 della L. n. 104 del 1992. In proposito si segnala che la formula letterale adottata genera difficoltà interpretative.

In primo luogo, non si comprende chiaramente quale sia il suo esatto ambito di applicazione e, in particolare, se ci si intenda riferire unicamente agli atti "a vantaggio" di *trust* istituiti a favore di persone con disabilità grave, oppure più genericamente a tutti i trasferimenti (per causa di morte, donazione o a titolo gratuito) e a tutte le costituzioni di vincoli di destinazione effettuate a favore di persone con disabilità grave.

Al riguardo, si evidenzia che la rubrica della norma, nonché il contenuto dei successivi commi dell'art. 6 in commento fanno propendere nel senso di ritenere agevolati unicamente i trasferimenti gratuiti e gli atti di dotazione patrimoniale effettuati a favore di *trust* per persone con disabilità grave.

Si ritiene che le medesime agevolazioni vadano estese anche ai predetti trasferimenti (per causa di morte, donazione o a titolo gratuito) e alle predette costituzioni di vincoli di destinazione effettuati a favore di persone con disabilità grave, anche se non destinati a *trust* appositamente istituiti in favore dei medesimi soggetti.

Il comma 49-*bis* dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 già prevede che per i trasferimenti di beni e diritti per causa di morte e per le donazioni e gli atti di trasferimento a titolo gratuito di beni e diritti, nonché per la costituzione di vincoli di destinazione di beni, se il beneficiario è una persona portatrice di *handicap* riconosciuto grave ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, l'imposta sulle successioni e donazioni si applichi esclusivamente sulla parte del valore della quota o del legato che supera l'ammontare di 1.500.000 euro.

In tali ipotesi, si propone dunque di sostituire la predetta franchigia con l'esenzione totale dall'imposta.

Al fine di garantire una corretta gestione di quanto "trasferito" al disabile, si potrebbe far dipendere l'agevolazione in parola alla circostanza che il disabile beneficiario dell'attribuzione patrimoniale sia già stato sottoposto, alla data dell'attribuzione, ad una delle misure di protezione dei soggetti deboli previste dall'ordinamento (come, ad esempio, l'amministrazione di sostegno).

Con riferimento alla prassi più di sovente riscontrata dai Commercialisti in relazione alla costituzione di *trust* a favore di persone con disabilità grave, va osservato che i medesimi sono generalmente istituiti nella forma del cd. *trust* "autodichiarato", caratterizzato dalla coincidenza fra le figure del disponente e del *trustee*. Infatti, di solito i genitori vogliono direttamente prendersi cura del figlio affetto da disabilità. Tuttavia, il *trust* "autodichiarato", proprio per l'immedesimazione tra disponente e *trustee* che lo contraddistingue, è stato frequentemente ritenuto nullo dalla giurisprudenza e comunque inopponibile all'Amministrazione finanziaria, in quanto privo, fra l'altro, del necessario requisito della discrezionalità che deve caratterizzare la gestione del *trustee* rispetto alla volontà del disponente.

Al fine, quindi, di consentire il più ampio utilizzo dello strumento del *trust* per soggetti con disabilità grave, si potrebbe valutare l'opportunità di un'integrazione al testo normativo finalizzata a legittimare la figura del *trust* "autodichiarato" nel caso in cui vengano perseguite le finalità del comma 2 dell'art. 6 in commento.

Passando ad esaminare le singole disposizioni recate dall'art. 6 in esame, si evidenzia che la lett. g) del comma 3 prevede che nell'atto istitutivo del *trust* sia stabilito che il termine finale della durata del *trust* coincida con la data della morte della persona con disabilità grave. La disposizione, quindi, non tiene conto dell'ipotesi in cui il disabile grave beneficiario del *trust* premuoria al disponente.

Al fine di colmare un possibile vuoto normativo, si potrebbe prevedere che il patrimonio destinato al *trust* divenuto privo di scopo per morte del beneficiario (in un momento in cui è ancora in vita il disponente) anziché andare ai beneficiari finali del *trust* possa ritornare nella titolarità piena del disponente. Il tutto sarebbe opportuno che avvenga in esenzione d'imposta, così rispettando lo spirito del DdL 2232. Infine, potrebbe essere utile specificare, altresì, che il rientro del patrimonio nella titolarità del disponente non produce alcun effetto reddituale in capo a quest'ultimo.

Sempre in relazione alla destinazione del patrimonio residuo del *trust* necessitano alcune ulteriori osservazioni anche con riferimento all'ipotesi in cui il medesimo venga devoluto ai beneficiari finali. Il CNDCEC, infatti, ritiene che il regime fiscale operante all'atto di detta devoluzione vada specificamente disciplinato con particolare cautela poiché, in assenza di riferimenti puntuali, potrebbe verificarsi un utilizzo distorsivo della disposizione agevolativa.

L'art. 6, comma 1, del DdL 2232, infatti, stabilisce un'esenzione dall'imposta sulle donazioni e successioni in relazione all'atto di conferimento dei beni in *trust* e l'eventuale trasferimento del patrimonio residuo ai beneficiari finali del *trust* senza applicazione d'imposta determinerebbe di fatto una successione dal disponente ai beneficiari finali del *trust*, senza che intervenga l'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni.

Ove si volesse scongiurare questa ipotesi, la disposizione in rassegna dovrebbe specificare che l'assegnazione del patrimonio residuo, al di fuori delle ipotesi di premorienza summenzionate, realizza il presupposto impositivo dell'imposta sulle donazioni e successioni, che dovrebbe essere applicata tenendo conto del rapporto di parentela o coniugio esistente fra il disponente e i beneficiari finali del *trust*.

Al fine di evitare ingiuste penalizzazioni e realizzare gli scopi perseguiti dal legislatore con la disciplina in oggetto, tale effetto impositivo dovrebbe tuttavia essere escluso nel caso in cui il beneficiario finale del patrimonio residuo del *trust* sia rappresentato da altra persona con disabilità grave, accertata con le modalità di cui all'art. 4 della L. n. 104 del 1992, ovvero da enti, organizzazioni o altri soggetti che operino istituzionalmente in favore delle predette persone.

Sempre nell'ottica di fugare il possibile consolidarsi di incertezze interpretative, la disposizione in rassegna potrebbe essere ulteriormente integrata mediante adozione di specifiche misure ai fini delle imposte dirette. L'art. 6 del DdL in esame, infatti, non contiene alcuna indicazione in ordine alle modalità di tassazione del reddito

del *trust* e, pertanto, in linea di principio si dovrebbe fare riferimento, anche in presenza di *trust* per persone con disabilità grave, alla disciplina generale recata dall'art. 73, commi 1 e 2, del Tuir.

Così operando, tuttavia, si potrebbe correre il rischio di contravvenire le specifiche indicazioni in proposito fornite dalla prassi amministrativa. Come si ricorderà, infatti, la risoluzione n. 278/E del 2007 dell'Agenzia delle entrate ha evidenziato che in caso di *trust* istituito a favore di una persona disabile detto soggetto *“non può essere correttamente qualificato in senso giuridico come beneficiario dei beni del trust, quindi il trust è con beneficiario individuato ma come un trust senza beneficiario, per cui il reddito conseguito del trust è correttamente imputato al trust stesso”* con conseguente assoggettamento di detto reddito ad IRES in capo al *trust* e non ad IRPEF in capo alla persona con disabilità grave.

Potrebbe quindi essere opportuno cogliere l'occasione del presente intervento legislativo per recepire a livello normativo dette indicazioni, il tutto in linea con il progetto di agevolare l'utilizzo dello strumento del *trust* per persone con disabilità grave.

Infine, specifica attenzione merita la disposizione di cui all'art. 6, comma 6, ove si prevede che nell'ipotesi di conferimento in *trust* per persone con disabilità grave di immobili e di diritti reali sugli stessi, i Comuni possono stabilire franchigie o esenzioni ai fini dell'imposta municipale propria. A questo riguardo, si osserva innanzitutto che la disposizione prescrive che i Comuni nell'adozione di specifiche agevolazioni dovranno rispettare il cd. vincolo di invarianza del bilancio. Detta previsione comporta seriamente il rischio di lasciare la norma inattuata da parte dai Comuni, i quali difficilmente potranno rinunciare a fonti di gettito e contestualmente rispettare il vincolo di invarianza.

Piuttosto che rendere facoltativa una difficile adozione regolamentare di misure agevolative da parte dei Comuni, il CNDCEC suggerisce di introdurre direttamente nell'ambito della normativa nazionale una agevolazione ai fini IMU che estenda l'applicabilità dell'agevolazione attualmente prevista in ipotesi di immobili dati in comodato dal padre al figlio anche alle seguenti ipotesi:

- concessione in comodato d'uso ad un *trust* per persone con disabilità gravi di un immobile nella titolarità del disponente;
- conferimento in *trust* per persone con disabilità grave di immobili e di diritti reali sugli stessi.

Per l'analisi delle conseguenze sul gettito dell'utilizzo dell'agevolazione in parola si veda il paragrafo successivo.

3. Agevolazione IMU e possibile perdita di gettito

Secondo quanto riportato nel documento “Verifica delle quantificazioni” A. C. 698-A ed abb. (doc. n. 319 del 2 febbraio 2016) le minori entrate conseguenti all'introduzione delle agevolazioni sui tributi erariali recate dal DdL in esame, al netto del comma 6 le cui misure sono demandate alla facoltà dei Comuni, sono pari a 10 milioni di euro per l'anno 2016, 16 milioni di euro per l'anno 2017 e 13,5 milioni di euro dal 2018.

La stima degli effetti quantitativi in termini di minore entrate derivanti dall'adozione a livello nazionale dell'agevolazione IMU da noi ipotizzata, è stata effettuata sulla base dei dati presentati nello stesso documento sopra richiamato e di seguito dettagliata ed è pari a 75 mila euro circa, nell'ipotesi (A) in cui tra gli immobili si considerino le categorie catastali A3, A4 e A2, mentre sale a 114 mila euro circa, nell'ipotesi (B) in cui non si considerino, per gli immobili, le categorie catastali A3 e A4.

La stima è stata condotta, come appena detto, sulla base dei dati contenuti nel documento della Camera dei Deputati "Verifica delle quantificazioni" A. C. 698-A ed abb. (doc. n. 319 del 2 febbraio 2016) e nell'ipotesi in cui tra i beneficiari siano considerati esclusivamente i soggetti con disabilità grave, escludendo i casi di disabilità collegati all'invecchiamento.

Tenendo conto dei dati Istat e Inps riportati nello stesso documento e delle stime su di essi effettuate che ipotizzano in 715 i casi di *trust* che si impegnano nell'acquisto di immobili, di cui la metà riferiti a prima casa e la metà riferiti a seconda casa, il gettito stimabile riferito all'introduzione dell'agevolazione IMU (alla luce delle ipotesi formulate dalla FNC per le stime riferite ai casi di comodato gratuito ai figli - Cfr. Documento FNC "IMU - Immobili in comodato gratuito ai familiari" del 18 febbraio 2016) è stimato pari a 75.057€ (nella tabella 1 sono state formulate le seguenti ipotesi: distribuzione dei 357 immobili considerati nelle categorie catastali A4, A3 e A2 secondo le percentuali indicate nella colonna % DISTR. e valori IMU Ordinaria e Agevolata come da documento FNC sulla base delle seguenti ipotesi: Comune che nel 2015 ha deliberato l'agevolazione prevedendo l'utilizzo di entrambi i parametri, rendita inferiore a 500 euro e ISEE inferiore a 15 mila euro, con aliquota ordinaria pari a 9,6 per mille e rendite catastali medie OMI). Se, invece, consideriamo che l'agevolazione IMU sia totale e non limitata al 50%, allora la perdita di gettito si raddoppia e diventa pari a 150.114€. Se, invece, ipotizziamo una distribuzione degli immobili per categoria catastale diversa (senza A4 e senza A3, ma solo A2 come in tabella 2), allora la perdita di gettito diventa di 114.042€ con la riduzione al 50% e 228.084 con la riduzione al 100%.

Se teniamo conto che il documento 319/2016 della Camera dei Deputati considera un valore medio delle transazioni pari a 200 mila euro, allora è più probabile che la stima sia pari a circa 75 mila€ poiché quel valore giustifica anche la presenza di immobili di categoria catastale A4 e A3.

Tabella 1. Stima Minori Entrate Ipotesi A

CAT	RENDITA	IMU ORDINARIA	% DISTR.	CASI	IMU AGEVOLATA	PERDITA GETTITO
A4	239	385	15%	54	425	- 2.145,00
A3	456	735	30%	107	600	14.478,75
A2 con isee	683	1102	30%	107	783	34.212,75
A2 senza isee	683	1102	25%	89	783	28.510,63
TOTALE				357		75.057,13

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Camera dei Deputati (N. 319/2016)

Tabella 2. Stima Minori Entrate Ipotesi B

CAT	RENDITA	IMU ORDINARIA	% DISTR.	CASI	IMU AGEVOLATA	PERDITA GETTITO
A4	239	385	0	0	425	-
A3	456	735	0	0	600	-
A2 con isee	683	1102	0,5	179	783	57.021,25
A2 senza isee	683	1102	0,5	179	783	57.021,25
TOTALE				358		114.042,50

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Camera dei Deputati (N. 319/2016)