



# Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare

## A.C. 698 T.U.-B

Dossier n° 185/2 - Schede di lettura  
6 giugno 2016

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	698 T.U.-B
Titolo:	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	on. Grassi
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	9
Date:	
presentazione:	9 aprile 2013
trasmissione alla Camera:	26 maggio 2016
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Pareri previsti:	I (Affari Costituzionali), V (Bilancio), VI (Finanze) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Il testo unificato in esame (A.C. 698 ed abb.B ), recante *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare o che potrebbero essere in futuro prive di tale sostegno* è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 4 febbraio 2016 e, con modifiche, dall'Assemblea del Senato lo scorso 26 maggio.

Il testo torna ora all'attenzione della XII commissione, Affari sociali della Camera, in sede referente, per l'esame in seconda lettura. Di seguito si fornisce una sintetica illustrazione del contenuto del provvedimento, soffermandosi, in particolare, sulle modifiche - evidenziate in neretto - approvate nel corso dell'esame al Senato, sulle quali è chiamata a pronunciarsi la Camera.

Queste le principali novità introdotte nel testo approvato al Senato:

- la specifica di "disabilità grave", così come definita dall'articolo 3, comma 3, della [legge 104/1992](#), accertata con le modalità di cui all'articolo 4 della medesima legge, riferita in tutto il testo ai destinatari degli interventi;
- il riconoscimento che ogni prestazione debba avvenire tenendo presenti il superiore interesse delle persone con disabilità grave e nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi;
- una migliore individuazione della platea dei beneficiari nelle persone con disabilità grave, prevedendo che le misure di assistenza avvengano attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori e soprattutto nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi;
- il riconoscimento del carattere integrato socio-sanitario delle prestazioni indirizzate ai disabili gravi dal provvedimento in esame e il riconoscimento del loro carattere aggiuntivo rispetto alle prestazioni già previste a legislazione vigente;
- la concessione delle esenzioni ed agevolazioni tributarie ad altri negozi giuridici, oltre il trust, in favore di disabili gravi.

### Contenuto

Il testo unificato [A.C. 698-1352-2205-2456-2578-2682-B](#) si compone di **9 articoli**.

## Articolo 1 (Finalità)

L'articolo 1, modificato dal Senato, esplicita le finalità del disegno di legge, inteso a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità, in attuazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 30, 32 e 38 della Costituzione, agli articoli 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli articoli 3 e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia dalla [legge 18 del 2009](#).

Più nel dettaglio, l'articolo in esame intende disciplinare l'insieme delle misure di assistenza, cura e protezione prese, come specificato al Senato, "**nel superiore interesse**" delle persone con disabilità grave - come definita dall'[articolo 3, comma 3, della legge 104/1992](#) -, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di **fornire l'adeguato sostegno genitoriale**, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori.

La [Relazione tecnica al provvedimento](#), trasmessa dal Governo nella seduta della Commissione Bilancio dell'11 maggio 2016, fa riferimento, ai fini dell'individuazione della platea dei beneficiari, ai dati forniti dall'Istat (sul punto si veda l'[audizione](#) del Presidente dell'Istituto del 5 aprile 2016), sulla base di quelli disponibili nell'archivio, relativi ai beneficiari di prestazioni pensionistiche INPS. In particolare si fa riferimento all'unico dato disponibile e cioè a quello relativo ai percettori di pensione di invalidità con indennità di accompagnamento, pervenendo all'individuazione di una possibile platea di beneficiari collocabile tra i 100.000 e i 150.000 soggetti.

In particolare, il disegno di legge disciplina:

- al **comma 2** misure di assistenza, cura e protezione in favore delle persone con disabilità grave come definita dall'[art. 3, comma 3, della legge 104/1992](#), non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare, in quanto mancanti dei genitori o perché gli stessi non sono in grado di "**fornire l'adeguato sostegno genitoriale**" - quest'ultima locuzione è stata inserita dalla 11a Commissione del Senato, in luogo del riferimento all'impossibilità di "sostenere le responsabilità" dell'assistenza. Tali misure, volte ad evitare l'istituzionalizzazione, come emerso nel corso dell'esame presso la 11a Commissione del Senato, sono "**integrate, con il coinvolgimento dei soggetti interessati e nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi**" nel progetto individuale per le persone disabili di cui all'[articolo 14 della legge 328/2000](#), e sono assicurate attraverso la progressiva presa in carico della persona già durante l'esistenza in vita dei genitori;
- al **comma 3** misure finalizzate ad agevolare:
  - le erogazioni da parte di soggetti privati;
  - la stipula di polizze di assicurazioni;
  - la costituzione di *trust*;
- Nel corso dell'esame presso la 11a Commissione del Senato sono state poi previste soluzioni alternative al *trust*, quali:
  - **la costituzione di vincoli di destinazione di cui all'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 costituzione di fondi speciali, composti di beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario anche a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale riconosciute come persone giuridiche che operano prevalentemente nel settore della beneficenza in favore di persone con disabilità grave, secondo le modalità e alle condizioni previste dagli articolo 5 e 6 del provvedimento in esame.**

Il comma 2-bis, dell'[articolo 10 del D. Lgs. 460/1997](#), chiarisce che è considerata attività di beneficenza anche la concessione di erogazioni gratuite in denaro con utilizzo di somme provenienti dalla gestione patrimoniale o da donazioni appositamente raccolte, a favore di enti senza scopo di lucro che operano prevalentemente in specifici settori di attività per la realizzazione diretta di progetti di utilità sociale. I settori di attività, come indicati dallo stesso articolo 10, comma 1, lettera a), sono riferibili a; assistenza sociale e socio-sanitaria; assistenza sanitaria; beneficenza; istruzione; formazione; sport dilettantistico; tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico; tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi; promozione della cultura e dell'arte; tutela dei diritti civili; ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente; cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale.

## Articolo 2 (Definizione delle prestazioni assistenziali da garantire in tutto il territorio nazionale)

L'articolo 2, modificato dal Senato, disciplina la definizione delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale.

La protezione sociale destinata alle persone con disabilità è definita per la maggior parte da prestazioni socio-sanitarie. Per questo, l'ANCI, nel corso dell'[audizione](#) del 5 aprile 2016 presso la 11a Commissione del Senato ha sottolineato che "La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) e degli obiettivi di servizio (di cui all'[art. 13 del D. Lgs. n. 68/2011](#)), che il disegno di legge proposto disciplina con riferimento alle misure di assistenza, cura e protezione in favore delle persone con disabilità grave, si ritiene importante debba essere coordinata con gli attuali LEA socio sanitari, nonché con il procedimento di aggiornamento del [DPCM 29 novembre 2001](#) previsto dall'art. 1, comma 553, della [legge 208/2015](#) (stabilità 2016)".

Come rilevato dall'Istat (vedi [Nota integrativa](#) all'Audizione del 5 aprile 2016), in Italia la spesa per la protezione sociale destinata alle persone con disabilità è molto contenuta, nel 2013 ha assorbito il 5,5% della spesa per prestazioni sociali, mentre l'impegno economico per questa funzione in Europa è fissato al 7,7%. La spesa per disabilità è erogata sotto forma di pensioni di invalidità, contributi per favorire l'inserimento lavorativo, servizi finalizzati all'assistenza e all'integrazione sociale e strutture residenziali. Dal quadro generale dell'offerta di servizi per l'assistenza alle persone con disabilità si evidenziano forti divari territoriali, sia in termini di posti letto e strutture, sia di finanziamenti. Infatti, le risorse si concentrano soprattutto nelle regioni del Nord e subiscono consistenti riduzioni nelle altre aree del Paese. Tali divari si confermano anche in relazione al bisogno di assistenza potenziale, valutato con la prevalenza nelle regioni di persone con disabilità. Infatti, nelle regioni del Mezzogiorno l'offerta è inferiore alla media nazionale, mentre la prevalenza di persone con disabilità è superiore a quella rilevata a livello nazionale.

Nel quadro generale sull'offerta di assistenza socio-sanitaria, un ruolo rilevante è svolto dal *welfare* locale, al quale è affidata l'erogazione dei servizi e degli interventi a favore delle persone con disabilità. La spesa dei Comuni, gestita singolarmente o attraverso vari tipi di forme associative, per l'intera area della disabilità ammonta ad 1 miliardo 695 milioni di euro. La quota gestita singolarmente dai comuni rappresenta il 65,3% del totale, la rimanente è delegata ai vari tipi di Enti associativi. Tra questi le Aziende Sanitarie gestiscono la quota più alta (10,3% della spesa dei Comuni per l'area disabili), i Distretti o Ambiti o Zone sociali l'8,6%, i Consorzi di Comuni l'8,3%, le Unioni di comuni l'1,4%, le Comunità montane l'1%, tutte le altre associazioni di Comuni il 5,1%.

Nel corso dell'esame al Senato, è stato meglio specificato che le misure previste dal provvedimento in esame sono aggiuntive rispetto a quelle già previste a legislazione vigente, sia a livello nazionale che regionale, per i disabili gravi; misure che comunque ricadono nell'area dell'integrazione socio-sanitaria.

**Il primo periodo del comma 1, incisivamente modificato al Senato, prevede infatti che le regioni e le province autonome assicurino, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'assistenza sanitaria e sociale alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, anche mediante l'integrazione tra le relative prestazioni e la collaborazione con i comuni. Per questo, le regioni e le province autonome, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia e dei vincoli di finanza pubblica, garantiscono, nell'ambito territoriale di competenza, i macrolivelli di assistenza ospedaliera, di assistenza territoriale e di prevenzione, riferibili ai LEA in ambito sanitario.**

Per quanto riguarda l'ambito sociale, a cui è dedicato il secondo periodo del comma, che non ha subito modifiche, si conviene che, all'interno del procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e degli obiettivi di servizio di cui all'[articolo 13 del D.Lgs. 68/2011](#), deve trovare spazio la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale da garantire ai disabili gravi privi del sostegno familiare, da garantire in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

La legge quadro sull'assistenza ([legge 328/2000](#)) ha stabilito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) corrispondono all'insieme degli interventi garantiti, sotto forma di beni o servizi, secondo le caratteristiche fissate dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, e attuati nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. Più precisamente, l'art. 22 individua l'area del bisogno (per esempio: povertà, disagio minorile, responsabilità familiare, dipendenze, disabilità) e quindi le prestazioni e gli interventi idonei a soddisfare quei bisogni, senza giungere tuttavia a una definizione puntuale dei servizi. In assenza di una normativa statale di determinazione dei Lep, le scelte delle regioni, chiamate a disciplinare con leggi regionali la materia riferibile ai servizi sociali, si sono fortemente differenziate. La [legge 42/2009](#) sul federalismo fiscale, e più ancora l'[articolo 13 del decreto legislativo 68/2011](#), hanno stabilito la procedura necessaria a fissare con legge i Lep di determinate materie, fra cui l'assistenza. Nella fase transitoria, fino alla determinazione con legge dei Lep, Governo e Regioni possono definire macroaree e servizi con caratteristiche di generalità e permanenza da garantire sul territorio nazionale e il fabbisogno finanziario necessario a erogarli, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata. Lo stesso articolo 13 ha anche previsto che l'individuazione delle macroaree e dei servizi con caratteristiche di generalità e permanenza siano elaborati dalla S.O.S.E. spa, in collaborazione con ISTAT e con la Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro Interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO). In ambito sociale, vista l'assenza dei LEP, le prestazioni diffuse sul territorio nazionale sono state mappate dal [Nomenclatore Interregionale degli Interventi e Servizi Sociali](#), approvato nel 2009 e aggiornato sul piano delle terminologie e dei contenuti fino al 2014. Il Nomenclatore, elaborato dalla Commissione Politiche sociali della Conferenza delle Regioni e delle PA con il supporto del C.I.S.I.S. (Centro Interregionale per i sistemi

informatici, geografici e statistici), e dell'ISTAT per gli aspetti relativi alla spesa sociale, ha provveduto ad un raggruppamento delle prestazioni sociali definendo i macrolivelli delle prestazioni, al cui interno sono stati individuati "Obiettivi di servizio" recepiti anche dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nei riparti del Fondo nazionale politiche sociali per il triennio 2013-2015. La Conferenza delle Regioni, in un documento approvato il 20 febbraio 2014, ha individuato, con il sostegno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 5 Macro Obiettivi di Servizio: Servizi per l'accesso e la presa in carico dalla rete assistenziale; Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio; Servizi a carattere comunitario per la prima infanzia; Servizi a carattere residenziale per le fragilità; Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito. All'interno dei Macro Obiettivi sopra elencati sono stati poi individuati "servizi omogeneamente diffusi" ai quali può essere riconosciuta la caratteristica di generalità e permanenza come richiesto dal [D. Lgs. 68/2011](#). Contestualmente, nel documento del febbraio 2014, le regioni hanno sottolineato l'importanza di: determinare risorse certe e adeguate, da stanziare come concorso statale al finanziamento delle politiche sociali; rendere stabili e incrementare, a partire dal 2014, i finanziamenti statali riguardanti gli interventi sociali, con particolare riferimento al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e al Fondo per le non Autosufficienze; rafforzare le politiche integrate socio-sanitarie; individuare i costi di un determinato servizio nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza (costi standard) per i servizi maggiormente definiti come gli asili nido, l'assistenza domiciliare e residenziale; implementare il Sistema informativo dei servizi sociali. La Conferenza delle Regioni ha chiesto alla Conferenza Unificata di considerare il documento quale Intesa Quadro per le Politiche Sociali e per le non Autosufficienze, preliminarmente all'intesa prevista all'[articolo 13 del decreto legislativo 68/2011](#). Date queste premesse, il 7 maggio 2015 è stata sancita in sede di Conferenza unificata l'[Intesa tra il Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sull'applicazione dell'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68](#). L'Intesa ha fornito le prime indicazioni per un percorso finalizzato alla rilevazione della spesa sociale, dei fabbisogni e dei costi standard, dei servizi e degli interventi aventi caratteristiche di generalità e permanenza all'interno delle Regioni e Province autonome e delle Autonomie locali, nell'ambito delle Politiche Sociali. Nell'Intesa si conviene di: proseguire le attività di analisi e valutazione della spesa connessa ai servizi sociali, erogati dai Comuni, come descritti e aggregati in sede di prima rilevazione (macro obiettivi e servizi omogeneamente diffusi) avvalendosi delle attività del Gruppo di lavoro che ha operato per la ricognizione degli stessi; affidare al Gruppo di lavoro la determinazione di: un set di servizi che i Comuni in forma singola o associata erogano al cittadino; le caratteristiche e le modalità di erogazione di ogni servizio per raccogliere dati omogenei; le prestazioni sociali (comprese quelle integrate con salute, scuola e lavoro) sulle quali valutare spesa, fabbisogni e costi standard; valutare attività innovative da raccordare e integrare con i servizi pubblici, quali il *welfare* aziendale. Il Gruppo di lavoro, dopo aver definito le caratteristiche strutturali e tecniche dei set di servizi, dovrà procedere all'analisi specifica delle diverse componenti di costo, operando un confronto tra i diversi territori con la finalità di individuare indicatori di fabbisogno e costi standard. L'Intesa indica come termine, per tali attività 15 mesi dalla data di avvio delle azioni indicate. Il Gruppo potrà valutare la possibilità di procedere attraverso un primo campione pilota di Comuni singoli e associati, per valutare eventuali criticità.

Il **comma 2**, che non ha subito modifiche, stabilisce che, nelle more del completamento del procedimento di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, definisca gli obiettivi di servizio per le prestazioni da erogare ai disabili in oggetto, con decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nei limiti delle risorse disponibili a valere sul Fondo istituito dal successivo articolo 3.

### **Articolo 3 (Istituzione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare)**

L'**articolo 3**, che non ha subito modifiche al Senato, istituisce il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una dotazione di 90 milioni di euro per il 2016, di 38,3 milioni per il 2017 e di 56,1 milioni annui a decorrere dal 2018 (comma 1). Il Fondo è ripartito fra le regioni con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Lo stesso decreto stabilisce i requisiti per l'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo (comma 2). Alle regioni è lasciato il compito di adottare indirizzi di programmazione e di definire: i criteri e le modalità per l'erogazione dei finanziamenti; le modalità per la pubblicità dei finanziamenti erogati e per la verifica dell'attuazione delle attività svolte; le ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi (comma 3).

La già citata [Relazione tecnica del Governo](#) chiarisce che al finanziamento del Fondo si provvede con quota parte delle risorse stanziata a tale scopo dal comma 400 dell'art. 1 della stabilità 2016 ([legge 208/2015](#)), pari a 90 milioni di euro annui a decorrere dal 2016, e con le risorse eventualmente stanziata, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del provvedimento in esame, da regioni, enti locali, enti del terzo settore nonché da altri soggetti di diritto privato. Il rispetto del limite di spesa di 90 milioni annui è garantito dalla previsione di specifici criteri di accesso alle misure, nonché attraverso forme di compartecipazione al costo individuate dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che annualmente ripartirà il Fondo, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del provvedimento in esame.

### **Articolo 4 (Finalità del Fondo)**

L'**articolo 4**, al cui interno al Senato è stata inserito, tra l'altro, il rinvio alla nozione di disabilità

**grave**, individua gli obiettivi di servizio, ovvero gli interventi finanziati a valere sulle risorse del Fondo:

- a. attivazione e potenziamento di programmi di intervento volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare e che tengano conto delle migliori opportunità offerte dalle nuove tecnologie, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità;
- b. realizzazione, **ove necessario, in via residuale, e 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 di chi ne tutela gli interessi** - gli incisi evidenziati in neretto sono stati inseriti al Senato -. **La lettera b) è stata modificata nel corso dell'esame presso l'Assemblea del Senato.** Nella versione approvata dalla Camera e dalla 11a Commissione del Senato, prevedeva "interventi per la permanenza temporanea in una soluzione abitativa extrafamiliare per far fronte ad eventuali situazioni di emergenza";
- c. realizzazione di interventi innovativi di residenzialità, volti alla creazione di soluzioni alloggiative di tipo familiare e di *co-housing*, che possono comprendere il pagamento degli oneri di acquisto, locazione, ristrutturazione e 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. sviluppo di 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.

La [Relazione tecnica](#) del Governo precisa che dal provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri per le aziende sanitarie, in quanto gli interventi finanziati a valere sulle risorse del Fondo sono volti a favorire soluzioni abitative che riproducono il più possibile gli ambienti di vita familiare dei beneficiari, ferme restando le prestazioni sanitarie già eventualmente loro erogate a legislazione vigente.

Il **comma 2** permette, alle regioni, agli enti locali, agli enti del terzo settore, nonché ad altri soggetti di diritto privato con comprovata esperienza nell'assistenza ai disabili e alle famiglie che si associano per le medesime finalità, di compartecipare al finanziamento dei programmi e all'attuazione dei predetti interventi, nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle rispettive competenze.

Per un quadro generale sull'offerta di servizi e sulle strutture, pubbliche o private, di tipo socio-sanitario, che forniscono assistenza e cure mediche di lungo periodo a persone in condizione di disabilità o con elevata necessità di tutela sanitaria, si rinvia alla già citata [Nota integrativa dell'Istat](#).

#### **Articolo 5 (Detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave)**

L'**articolo 5**, non modificato al Senato, se non per il **rinvio alla nozione di disabilità grave** di cui all'[art. 3, comma 3, della legge 104/1992](#), eleva il limite di detrazione dall'imposta IRPEF da 530 a 750 euro per le polizze assicurative aventi per oggetto il rischio di morte, qualora queste ultime siano destinate alla tutela delle persone con disabilità grave.

La più volte citata [Relazione tecnica](#) del Governo stima, sulla base dei dati Istat, una platea di soggetti interessati pari a circa 143.000 persone.

#### **Articolo 6 (Istituzione di trust, vincoli di destinazione e fondi speciali composti di beni sottoposti a vincolo di destinazione)**

L'**articolo 6**, originariamente relativo al solo *trust*, è stato ampiamente integrato nel corso dell'esame al Senato. Esso disciplina ora le esenzioni ed agevolazioni tributarie per i seguenti negozi giuridici, destinati in favore di **disabili gravi** (come definiti dall'[art. 3 della legge n. 104 del 1992](#)):

- costituzione di *trust*;
- costituzione di **vincoli di destinazione** di beni immobili o di beni mobili iscritti in pubblici registri, mediante atto in forma pubblica, ai sensi dell'**art. 2645-ter del codice civile** (con conseguente limitazione dell'impiego dei beni conferiti e dei loro frutti per il solo scopo sottostante il vincolo). Si ricorda che l'art. 2645-ter consente il vincolo di destinazione per un periodo non superiore a 90 anni o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria; gli atti di costituzione del vincolo possono essere trascritti, al fine di rendere opponibile ai terzi il vincolo;
- costituzione di **fondi speciali**, composti da beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario. L'affidatario può essere anche un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS), che operi prevalentemente nel settore della beneficenza.

In base al **comma 1**, tali atti non devono essere assoggettati ad imposta di successione e donazione.

Il **comma 2** specifica che le esenzioni ed agevolazioni sono ammesse a condizione che il negozio giuridico

persegua come finalità esclusiva (espressamente indicata nell'atto) l'inclusione sociale, la cura e l'assistenza di uno o più disabili gravi beneficiari. Il **comma 3** stabilisce le ulteriori **condizioni** che devono sussistere, congiuntamente, per fruire delle esenzioni ed agevolazioni. In particolare, si richiede che il negozio giuridico:

- sia fatto per atto pubblico;
- identifichi in modo univoco i soggetti coinvolti ed i rispettivi ruoli, descriva funzionalità e bisogni dei disabili beneficiari, indichi le attività assistenziali necessarie a garantire la cura e la soddisfazione dei bisogni degli stessi soggetti, comprese le attività volte a ridurre il rischio di istituzionalizzazione;
- individui gli obblighi del *trustee*, del gestore o del fiduciario, rispetto al progetto di vita e agli obiettivi di benessere che deve promuovere in favore del disabile grave, nonché gli obblighi e le modalità di rendicontazione;
- contempli come beneficiari esclusivamente persone con disabilità grave;
- destini i beni esclusivamente alla realizzazione delle finalità assistenziali oggetto del medesimo negozio giuridico;
- individui il soggetto preposto al controllo delle obbligazioni imposte a carico del *trustee*, del gestore o del fiduciario;
- identifichi il termine finale di durata del *trust* o del vincolo di destinazione o del fondo speciale nella data di morte del disabile e definisca la destinazione del patrimonio residuo.

Il **comma 4** - inserito dal Senato - prevede (per il periodo decorrente dal 1° gennaio 2017, ai sensi del **comma 10**) che, **in caso di premorienza del beneficiario rispetto ai soggetti che abbiano stipulato il negozio giuridico, i trasferimenti dei beni e di diritti reali in favore dei suddetti soggetti godano dell'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni e le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applichino in misura fissa. Resta ferma l'imposta sulle successioni e donazioni per i trasferimenti - alla morte del beneficiario - dei beni e di diritti reali in favore di altri soggetti, diversi da quelli che abbiano stipulato il negozio giuridico (comma 5, anch'esso inserito dal Senato); in tal caso, l'imposta è applicata facendo riferimento all'eventuale rapporto di parentela o di coniugio intercorrente tra disponente, fiduciante e destinatari del patrimonio residuo.**

Il **comma 6** prevede che per i trasferimenti di beni e diritti in favore dei *trust* o dei fondi speciali e per gli atti di costituzione dei vincoli di destinazione le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applichino in misura fissa.

Il **comma 7** dispone che gli atti, i documenti, le istanze, i contratti, nonché le copie dichiarate conformi, gli estratti, le certificazioni, le dichiarazioni e le attestazioni posti in essere o richiesti dal *trustee*, dal gestore o dal fiduciario siano esenti dall'**imposta di bollo**; anche tale esenzione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2017 (in base al **comma 10**).

Il **comma 8** prevede che, in caso di conferimento di immobili, o di diritti reali sugli stessi immobili, nei *trust* o nei fondi speciali in esame, i comuni possano stabilire per i soggetti passivi aliquote ridotte, franchigie o esenzioni ai fini dell'imposta municipale propria, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il **comma 9** riconosce, a decorrere dal periodo di imposta 2016 (in base al **comma 10**), la deducibilità dal reddito complessivo del soggetto privato (anche diverso dalle persone fisiche) delle erogazioni liberali, delle donazioni e degli altri atti a titolo gratuito effettuati nei confronti dei *trust* o dei fondi speciali in esame, entro il duplice limite del 20% del reddito complessivo dichiarato e di 100.000 euro annui.

Come già indicato, le agevolazioni di cui ai commi 1, 4, 6 e 7 sono concesse a decorrere dal 1° gennaio 2017 mentre le agevolazioni di cui al comma 9 si applicano a decorrere dal periodo d'imposta 2016 (**comma 10**).

Il **comma 11** demanda le modalità di attuazione dell'articolo 6 ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Infine, il **comma 12** individua la copertura finanziaria dell'articolo.

### **Articolo 7 (Campagne informative)**

**L'articolo 7**, non modificato al Senato, demanda alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, l'avvio di campagne informative intese alla diffusione della conoscenza delle disposizioni recate dal provvedimento in esame e delle altre forme di sostegno per i disabili gravi privi del sostegno familiare, nonché alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla finalità di favorire l'inclusione sociale dei disabili.

### **Articolo 8 (Relazione alle Camere)**

**L'articolo 8**, non modificato al Senato, prevede che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali trasmetta alle Camere, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni in esame e sull'impiego delle risorse finanziarie di cui all'articolo 9. La relazione deve altresì illustrare l'effettivo andamento delle minori entrate - rispetto alla normativa previgente - derivanti dalle medesime disposizioni, anche al fine di evidenziare gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.

## Articolo 9 (Disposizioni finanziarie)

L'articolo 9, modificato dal Senato, prevede le disposizioni finanziarie.

Il **comma 1, modificato in 11a Commissione del Senato**, provvede alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal provvedimento in esame, pari a 90 milioni per il 2016; a 38,3 milioni per il 2017 e a 56,1 milioni annui a decorrere dal 2018, e alle minori entrate derivanti dagli articoli 5 e 6, valutate complessivamente in **51,958 per il 2017 e in 34,050 milioni annui dal 2018**. La copertura è costituita, in via principale, dall'integrale impiego delle risorse - pari a 90 milioni di euro annui - del Fondo destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi recanti misure per il sostegno di persone con disabilità grave, prive di sostegno familiare (Fondo istituito dall'[art. 1, comma 400, della L. 28 dicembre 2015, n. 208](#)). La **lettera b)**, **inserita nel corso dell'esame in Commissione**, prevede infine che **le cifre di 258.000 euro per il 2017 e di 150.000 euro annui a decorrere dal 2018, siano reperite mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero**.

La relatrice nel corso dell'illustrazione all'Aula del Senato del provvedimento, ha ricordato che la legge di stabilità ha previsto uno stanziamento di risorse e l'istituzione di un Fondo dedicato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una dotazione di 90 milioni di euro per il 2016, di 38,3 milioni di euro per il 2017 e di 56,1 milioni di euro per il 2018 sottolineando che il Fondo, come richiamato dall'articolo 4 del provvedimento, diviene un contenitore che è possibile alimentare con la compartecipazione delle Regioni, degli enti locali, degli enti del terzo settore, di famiglie che si associano, di soggetti di diritto privato con comprovata esperienza nel settore e che, per le attività di programmazione, prevede il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle persone con disabilità. Per quanto riguarda i finanziamenti, la variazione di risorse della dotazione del Fondo (90 milioni di euro il primo anno, 38,3 il secondo anno e 56,1 milioni a decorrere dal 2018) è dovuta alla quantità di risorse sottratta per le detrazioni. Conseguentemente, soltanto nel 2016 i 90 milioni della dotazione del Fondo vengono destinati integralmente al finanziamento delle misure di cui all'articolo 4; per gli anni successivi per gli interventi previsti dall'articolo 4 vengono invece utilizzate le risorse derivanti dalla differenza tra i 90 milioni annui stanziati dalla stabilità 2016 e le minori entrate derivanti dagli articoli 5 e 6 (valutate, annualmente dal 2018, una cifra pari a 34,050 milioni di euro).

Il successivo **comma 2 - inserito dalla 11a Commissione del Senato** - dispone che **le eventuali risorse derivanti da una differenza strutturale tra la misura della suddetta copertura e le effettive minori entrate (determinate dal presente provvedimento) confluiscono, a decorrere dall'anno di quantificazione, nel Fondo di cui al precedente articolo 3**.

## Articolo 10 (Entrata in vigore)

L'articolo 10, non modificato dal Senato, prevede che il provvedimento in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

## Relazioni allegare o richieste

Il provvedimento in esame è il testo unificato di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare, corredate, pertanto, della sola relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

Le proposte di legge in esame, al fine di prevedere misure di assistenza in favore dei disabili gravi privi di sostegno familiare, istituiscono, tra l'altro, un Fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e prevedono termini precisi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali in favore dei soggetti citati, nonché agevolazioni fiscali e detrazioni per le polizze assicurative, la costituzione di trust o di vincoli di destinazione di beni e diritti a tutela delle persone con disabilità grave. Si giustifica, pertanto, l'utilizzazione dello strumento legislativo.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge prevedono misure di assistenza in favore dei disabili gravi privi del sostegno familiare, mediante l'istituzione di un apposito Fondo presso il Ministero e prescrivendo altresì la definizione di livelli essenziali di assistenza sociale in favore dei soggetti indicati. Esse appaiono pertanto riconducibili sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), sia alla competenza legislativa esclusiva delle regioni. In ossequio al principio di "leale collaborazione" in alcune disposizioni è contemplata la previa intesa in sede di Conferenza unificata.

