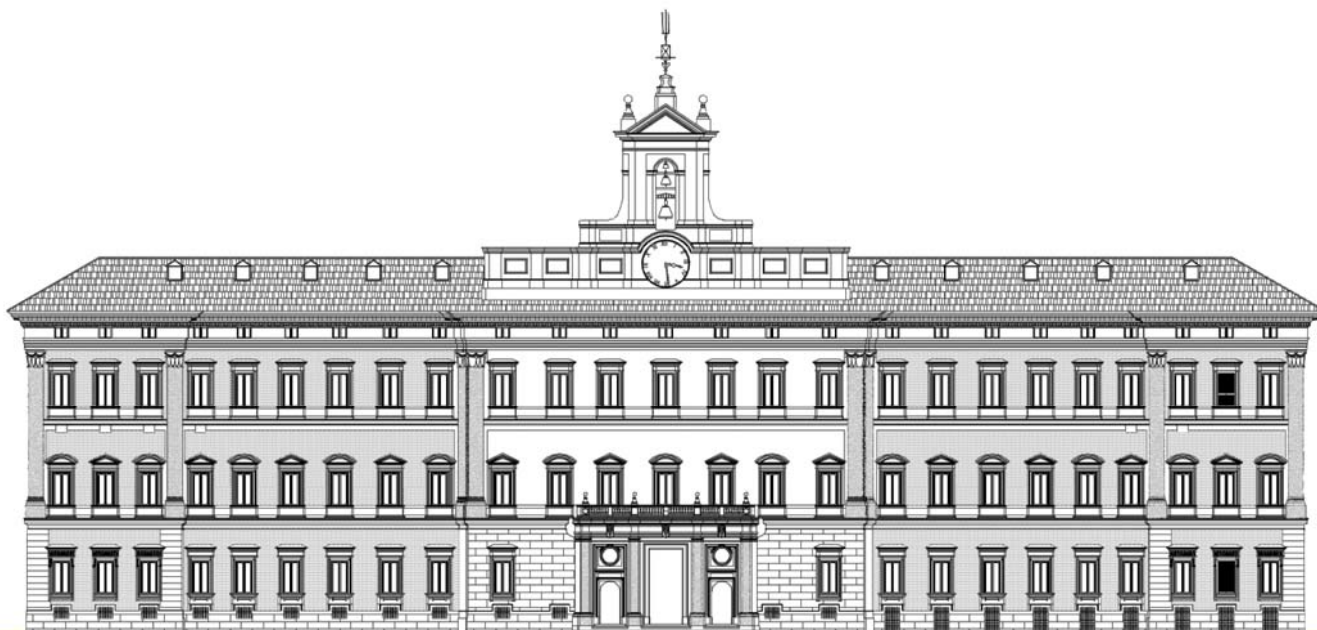




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 698 e abb.-A

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare

(Nuovo testo unificato)

N. 319 – 2 febbraio 2016



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 698 e abb.-A

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone
affette da disabilità grave prive del sostegno familiare

(Nuovo testo unificato)

N. 319 – 2 febbraio 2016

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Estremi del provvedimento

A.C. : 698 e abb.-A

Titolo breve: Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare

Iniziativa: parlamentare
in prima lettura alla Camera

Commissione di merito: XII Commissione

Relatore per la Commissione di merito: Carnevali

Gruppo: PD

Relazione tecnica: presente
riferita al nuovo testo unificato

Parere richiesto

Destinatario: all'Assemblea

Oggetto: testo A

INDICE

ARTICOLI 1-4 E ARTICOLO 9, COMMA 1	- 4 -
ASSISTENZA ALLE PERSONE CON DISABILITÀ GRAVE	- 4 -
ARTICOLO 9, COMMI 2 E 3	- 10 -
COPERTURA FINANZIARIA	- 10 -
ARTICOLO 5	- 10 -
DETRAZIONE IRPEF	- 10 -
ARTICOLO 6	- 13 -
AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE PER I <i>TRUST</i> COSTITUITI IN FAVORE DI PERSONE AFFETTE DA DISABILITÀ GRAVE.....	- 13 -
ARTICOLO 7	- 18 -
CAMPAGNE INFORMATIVE.....	- 18 -

PREMESSA

Il progetto di legge reca disposizioni in materia di assistenza di persone affette da disabilità grave prive di sostegno familiare.

La Commissione Bilancio ha già esaminato una precedente versione del progetto di legge nella seduta del 23 settembre 2015, deliberando di richiedere una relazione tecnica.

Il 28 gennaio 2016 è pervenuta una relazione tecnica, cui è allegata una Nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che esprime parere contrario all'ulteriore corso del provvedimento nella formulazione pervenuta, evidenziando la necessità di apportare talune modifiche.

La Nota del Ministero dell'Economia rileva in via preliminare che, sulla base della platea dei potenziali beneficiari (che la relazione tecnica del Ministero del lavoro stima in un numero compreso fra 100 e 150 mila soggetti), le risorse dell'istituendo Fondo comporterebbero un'allocazione di risorse pari, in media, a 400 euro annui a persona: la Nota evidenzia quindi che la relazione tecnica dovrebbe primariamente giustificare la congruità di tale impostazione.

Sono altresì evidenziati i seguenti elementi:

- gli importi relativi alla dotazione del Fondo andrebbero indicati all'articolo 3, comma 1, riformulando l'ultimo periodo di tale comma e sopprimendo il comma 1 dell'articolo 9¹;
- le quantificazioni delle minori entrate fiscali - di cui agli articoli 5 (già 4-bis) e 6 - si basano su ipotesi differenti circa l'entrata in vigore delle disposizioni: sul punto la Nota rinvia al Dipartimento delle finanze²;
- in riferimento all'articolo 7 (campagne informative), la clausola di invarianza finanziaria deve essere sostituita con la seguente: “, cui si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, e la relazione tecnica deve adeguatamente e dettagliatamente motivarne il rispetto³;
- in merito all'articolo 9 (disposizioni finanziarie), la Nota esprime parere contrario con riferimento alle modalità di copertura dell'istituendo Fondo, in quanto i fondi indicati – a copertura – al comma 2, lettere a) e b), non presentano sufficienti disponibilità⁴. La Nota fa comunque presente che l'articolo 1, comma

¹ Il testo attuale dell'atto 698-A dispone, infatti, all'articolo 3, comma 1, l'istituzione presso il Ministero del lavoro del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, la cui dotazione è determinata ai sensi dell'articolo 9. Il citato articolo 9, al comma 1, prevede appunto che la dotazione del Fondo sia determinata in 56,9 milioni di euro per l'anno 2016 e in 66,8 milioni di euro annui a decorrere dal 2017. I commi in esame non sono stati oggetto di emendamento rispetto alla precedente versione del testo, già esaminata dalla Commissione Bilancio e presa a riferimento dalla relazione tecnica.

² L'articolo 5 (già 4-bis) prevede un incremento della detraibilità di spese a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2015; l'articolo 6, relativo ai trust, prevede che le relative agevolazioni si applichino a decorrere dal periodo di imposta 2016. Le menzionate previsioni non sono state oggetto di emendamenti da parte della Commissione di merito rispetto al testo preso a riferimento dalla relazione tecnica.

³ L'articolo 7 (invariato rispetto al testo preso a riferimento dalla relazione tecnica), reca la formulazione “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

⁴ Si tratta, rispettivamente, del Fondo per interventi strutturali di politica economica e del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali »

400, della legge di stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015), ha previsto l'istituzione di un apposito fondo presso il Ministero del lavoro, con una dotazione annua di 90 milioni a decorrere dal 2016, per le finalità di cui al provvedimento in esame. La Nota afferma dunque che, conseguentemente, la norma di copertura va riformulata prevedendo la sola riduzione del fondo istituito con la legge di stabilità e che le disposizioni onerose contenute nel provvedimento in esame devono essere ricondotte all'importo massimo di 90 milioni di euro annui a decorrere dal 2016: ciò posto, occorrerebbe riformulare il testo del provvedimento operando i necessari coordinamenti all'interno del testo, nella relazione tecnica e nella clausola di copertura finanziaria.

La Nota evidenzia infine che il provvedimento, sul piano finanziario, oltre a quanto già rappresentato in relazione all'articolo 7, deve, ai fini dell'ulteriore corso, recepire alcune modifiche agli artt. 3 e 9, testualmente riportate nella medesima Nota e alle quali si rinvia, ferma restando la necessità di adeguare conseguentemente la relazione tecnica.

Per gli aspetti di carattere fiscale la Nota rinvia inoltre alle considerazioni del Dipartimento delle finanze, che ha successivamente trasmesso relazioni tecniche riferite agli articoli 5 (già 4-*bis*) e 6⁵.

Si dà conto di seguito delle norme considerate dalla relazione tecnica e dalla Nota della RGS, riferite al testo già esaminato dalla Commissione Bilancio in data 23 settembre 2015. Si fa presente peraltro che, nella seduta del 28 gennaio 2016, la XII Commissione ha approvato ulteriori modifiche, per lo più prive di rilievo finanziario, di cui si dà conto nelle successive schede solo con riferimento all'art. 7.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1-4 e ARTICOLO 9, comma 1

Assistenza alle persone con disabilità grave

Le norme prevedono interventi di assistenza, cura e protezione in favore delle persone con disabilità grave - 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 sostenere le responsabilità della loro assistenza. Tali misure sono adottate previa predisposizione o aggiornamento di un progetto individuale⁶ e sono assicurate anche in vista del venir meno del sostegno

della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015.

⁵ Tali relazioni tecniche sono state accompagnate da una Nota di trasmissione del Ministero dell'economia del 14 settembre 2015.

⁶ Di cui all'articolo 14 della legge 328/2000. Tale norma prevede che per realizzare la piena integrazione delle persone disabili, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongano, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale comprendente, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta

familiare, mediante la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori. Sono fatti salvi i livelli essenziali di assistenza e gli altri benefici previsti dalla legislazione vigente in favore delle persone disabili (articolo 1, commi 1 e 2).

Il testo precisa che "lo stato di disabilità grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è accertato con le modalità indicate all'articolo 4 della medesima legge". Si ricorda che la norma richiamata (articolo 3)⁷ contiene una definizione di disabilità e precisa, al comma 3, che "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". L'articolo 4 della legge 104/1992 prevede che gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua sono effettuati dalle unità sanitarie locali mediante le commissioni mediche, che sono integrate da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unità sanitarie locali.

Le norme sono altresì volte ad agevolare erogazioni di soggetti privati e la costituzione di *trust* in favore di persone con disabilità, secondo le modalità e le condizioni previste dai successivi articoli del testo in esame (articolo 1, comma 3).

Nell'ambito 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, sono definiti i livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale da garantire su tutto il territorio nazionale⁸ ai soggetti di cui all'articolo 1 (articolo 2, comma 1).

L'articolo 13 del D. Lgs. 68/2011 disciplina i livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni, nonché gli obiettivi di servizio. I LEA e i LEP devono essere stabiliti nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, degli obblighi comunitari e della specifica cornice finanziaria dei settori interessati individuata con riferimento ai fabbisogni standard nazionali. Fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio sono stabiliti tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata, individuando i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica⁹.

o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti gli eventuali sostegni per il nucleo familiare.

⁷ Legge 104/1992: "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

⁸ Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Tale disposizione sancisce che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

⁹ Il successivo articolo 15 del D. Lgs. 68/2011 ha previsto che, in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard, a decorrere dal 2013 i LEP siano finanziati dalle seguenti fonti:

- compartecipazioni all'IVA;
- quote dell'addizionale regionale all'IRPEF;
- IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
- quote del fondo perequativo istituito dal medesimo articolo 15 a decorrere dal 2017;

Nelle more del completamento del procedimento di definizione dei LEP, il Ministro del lavoro individua con apposito decreto gli obiettivi di servizio da erogare ai soggetti con disabilità grave, nei limiti delle risorse disponibili a valere sul Fondo di cui al successivo articolo 3 (articolo 2, comma 2).

Per le finalità di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, e all'articolo 2 è istituito presso il Ministero del lavoro il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. L'accesso alle misure di cura e di assistenza finanziate dal Fondo è subordinato alla sussistenza di requisiti da individuare con decreto del Ministro del lavoro. Quest'ultimo provvede annualmente alla ripartizione delle risorse del Fondo. Le regioni adottano indirizzi di programmazione e definiscono criteri e modalità per la concessione e la revoca dei finanziamenti (articolo 3).

Il Fondo è destinato all'attuazione degli obiettivi di servizio, con particolare riferimento alle seguenti finalità (articolo 4):

a) interventi volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione, di supporto alla domiciliarità in residenze o gruppi appartamento, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità;

a-bis) interventi di permanenza temporanea in strutture abitative extrafamiliari per eventuali emergenze;

b) interventi innovativi di residenzialità, volti alla creazione di strutture alloggiative di tipo familiare, che possono comprendere gli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature necessari per il funzionamento degli alloggi e delle strutture;

c) programmi per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile delle persone con disabilità grave.

La dotazione del Fondo è determinata in 56,9 milioni di euro per l'anno 2016 e in 66,8 milioni di euro annui a decorrere dal 2017 (articolo 9, comma 1).

La **relazione tecnica** afferma preliminarmente, con riferimento all'articolo 1, che la finalità della legge è quella di favorire il benessere, l'inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità mediante la disciplina di misure di assistenza, cura e protezione in favore delle persone con disabilità grave 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 sostenere le responsabilità della loro

-
- entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

Il fondo perequativo, a sua volta, è alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese relative ai LEP. Il fabbisogno delle spese riconducibili ai LEP non coperto dal gettito regionale dei tributi è soggetto a perequazione integrale con il concorso dello Stato.

assistenza. Lo stato di disabilità grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della L. 104/1992, è accertato con le modalità indicate all'articolo 4 della medesima legge.

Nel prosieguo la RT fa riferimento, ai fini dell'individuazione della platea dei beneficiari, ai dati forniti dall'ISTAT e relativi ai beneficiari di prestazioni pensionistiche INPS. In particolare, viene preso in considerazione l'unico dato disponibile, cioè quello relativo ai percettori di pensione di invalidità con indennità di accompagnamento. Si tratta di una platea che tende a coincidere con quella individuata, anche se possono darsi casi di percezione dell'indennità di accompagnamento senza che vi sia l'accertamento *ex lege* 104/1992, e, altresì, più frequentemente, casi caratterizzati dalla presenza dell'accertamento che non vedono l'erogazione dell'indennità di accompagnamento. I percettori di indennità di accompagnamento nel 2012 erano 2.111.524 mila, di cui 580.915 di età fino ai 64 anni, e 1.530.609 di età pari o superiore a 65 anni.

Con riferimento alla posizione nel contesto familiare dei giovani e adulti fino a 64 anni, l'ISTAT evidenzia che la metà di essi (circa 260 mila) vive come figlio con uno o entrambi i genitori, il 20,3% vive con il partner e i figli, il 10,6% solo con il partner e il 9,6% vive solo. Per quanto la richiamata cifra di 260 mila persone che vive come figlio con uno o entrambi i genitori, così come quella delle persone che vivono sole - circa 51 mila -, non possa automaticamente riferirsi alla disposizione del testo del disegno di legge, appare comunque questo l'universo di riferimento più ampio nel quale è possibile individuare le persone "prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di sostenere le responsabilità della loro assistenza". Ovviamente, per molti di coloro che vivono con i genitori, si può presumere la sussistenza delle condizioni per sostenerne l'assistenza. Assumendo che i beneficiari potenziali costituiscano la metà del totale, si perviene alla quantificazione di circa 150 mila soggetti su poco oltre 300 mila.

La RT prosegue affermando che l'INPS ha potuto effettuare estrazioni più precise dal proprio archivio con esclusivo riferimento alle certificazioni mediche pervenute a partire dal 2010, in quanto è l'anno a partire dal quale il giudizio finale sull'accertamento è stato posto dal legislatore in capo all'Istituto. A tal fine, il Coordinamento generale medico-legale dell'Istituto ha effettuato un'estrapolazione di dati relativi ai soggetti affetti da patologie ad alta insorgenza in età infantile e/o giovanile (tali da non compromettere significativamente l'aspettativa di vita) alle quali le attuali conoscenze mediche attribuiscono una speranza di vita sufficientemente elevata da poter ipotizzare la loro sopravvivenza ai genitori. Le persone affette da tali patologie e con meno di 65 anni sono state, a partire dal 2010, circa 115 mila, alle quali, in circa 37 mila casi, è stato riconosciuto anche lo status di portatore di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992. Di queste persone il 40% sono minorenni e più di due terzi hanno un'età inferiore a 35 anni. Data la giovane età di questi soggetti e le modalità con cui sono stati

estratti deve ritenersi che il numero di persone nelle medesime condizioni accertate prima del 2010 sia almeno pari a due volte quello individuato con riferimento agli ultimi cinque anni, trattandosi quindi complessivamente di oltre 100 mila soggetti. Sulla base dell'evidenza disponibile si può pertanto stimare una platea potenziale collocabile tra i 100 mila e i 150 mila soggetti.

In favore di tali persone, in base all'articolo 2 si stabilisce la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Nelle more del completamento dei LEP, comunque, si prevede che, nei limiti delle risorse del Fondo di cui all'articolo 3, siano definiti obiettivi di servizio in favore dei medesimi beneficiari.

Con riferimento agli articoli 3 e 4, la RT nulla aggiunge al contenuto delle disposizioni.

Al fine di valutare l'appropriatezza delle risorse assegnate al Fondo in relazione ai possibili beneficiari, la RT afferma che va tenuto presente che al finanziamento dello stesso si provvederà con quota parte delle risorse stanziata a tale scopo dal comma 400 dell'articolo 1 della L. 208/2015, pari complessivamente a 90 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016 e con le risorse eventualmente stanziata ai sensi dell'articolo 1, comma 2, da regioni, enti locali, enti del terzo settore nonché da altri soggetti di diritto privato. Il rispetto del limite di spesa previsto per la dotazione del suddetto fondo sarà, comunque, garantito mediante la previsione di specifici criteri di accesso alle misure previste, nonché attraverso forme di compartecipazione al costo, che saranno individuate nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali con il quale si provvederà annualmente, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, alla ripartizione del fondo medesimo. La RT precisa ad ogni modo 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 riproducano il più possibile ambienti di vita familiare per le persone interessate, ferme restando le prestazioni sanitarie già eventualmente loro erogate a legislazione vigente.

Al riguardo, si rileva che ai soggetti di cui all'articolo 1 dovrebbero essere garantiti, in base all'articolo 2, i livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale su tutto il territorio nazionale. In proposito si prende atto di quanto indicato dalla RT, in base alla quale saranno previsti specifici meccanismi volti a garantire il rispetto del limite di spesa indicato dal testo¹⁰.

¹⁰ Come evidenziato in premessa, la Nota della RGS allegata alla RT, sulla base della platea potenzialmente interessata (variabile tra 100.000 e 150.000 soggetti) e dell'importo assegnato al Fondo in base all'attuale versione del testo, indica un importo medio pro-capite di circa 400 euro.

In merito all'idoneità di tali meccanismi ad assicurare il rispetto del predetto limite appare comunque opportuno acquisire una conferma.

Quanto alla determinazione della platea dei soggetti potenzialmente beneficiari delle misure indicate dalla proposta in esame, la RT fornisce una stima basata su dati forniti sia dall'ISTAT, fino al 2010, che dall'INPS, dopo la predetta data. Da tali fonti, risulta una platea variabile tra 100.000 e 150.000 soggetti con disabilità grave non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità. In proposito appaiono utili talune precisazioni in merito alle indicazioni contenute nella RT.

Il numero di 150.000 potenziali beneficiari è infatti ottenuto operando una riduzione del 50% - per tener conto del requisito delle condizioni economiche - rispetto alla somma di 260.000 (soggetti che vivono in famiglia come figli) e 51.000 unità (soggetti soli). Tali dati sono ricavati a partire da un numero complessivo dei soggetti aventi fino a 64 anni di età e percettori di indennità di accompagnamento, pari a 580.915 unità. La RT ipotizza che circa il 50% di tali soggetti viva come figlio con uno o più genitori, ricavando un dato di potenziali interessati pari a 260.000, dato che corrisponde in realtà a circa il 45% dell'universo considerato. A tale numero viene aggiunto quello dei soggetti soli, stimati nel 9,6% del totale indicato, che risulterebbero quindi pari a 55.000 (mentre la RT fa riferimento a 51.000 soggetti).

Si rileva altresì che l'articolo 1, nel delineare gli ambiti di applicazione del provvedimento, sembrerebbe distinguere fra gli interventi di assistenza e cura (destinati, in base al comma 2, alle "persone con disabilità grave non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità prive di sostegno familiare") e le agevolazioni tributarie, volte, in base al comma 3, a promuovere le erogazioni di soggetti privati e la costituzione di *trust* in favore di "persone con disabilità". In proposito il testo rinvia agli articoli 5 e 6, che, a loro volta, fanno riferimento alla "disabilità grave" accertata ai sensi dell'art. 4 della legge n. 104/1992, non escludendo espressamente le patologie legate all'invecchiamento. In proposito appare necessario un chiarimento tenuto conto che le quantificazioni operate dalla RT sembrano invece sempre escludere queste ultime cause di disabilità.

Non si formulano osservazioni con riferimento agli adempimenti richiesti alle regioni in materia di indirizzi di programmazione e di gestione dei finanziamenti concessi, nel presupposto – su cui appare opportuno acquisire una conferma – che gli stessi possano essere svolti nell'ambito dei vincoli finanziari previsti per tali enti a legislazione vigente.

ARTICOLO 9, commi 2 e 3

Copertura finanziaria

Le norme recano le disposizioni di copertura finanziaria.

Al riguardo, si segnala che il Fondo destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi recanti misure per il sostegno di persone con disabilità grave, prive di sostegno familiare, di cui all'articolo 1, comma 400, della legge di stabilità per il 2016, al quale fanno riferimento sia la relazione tecnica sia la nota dalla Ragioneria generale dello Stato, risulta iscritto in un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo 3552), che reca uno stanziamento di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2018. Da un'interrogazione effettuata al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, risulta che il predetto capitolo allo stato presenta, per l'anno 2016, una disponibilità pari a 90 milioni di euro.

ARTICOLO 5

Detrazione IRPEF

Normativa vigente: l'articolo 15, comma 1, lett. f), del TUIR¹¹ stabilisce quanto segue in materia di detrazione IRPEF per i pagamenti di premi di assicurazione:

- i premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di morte o di invalidità permanente non inferiore al 5% sono detraibili per un importo non superiore a 530 euro annui;
- i premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana sono detraibili per un importo non superiore a 1.291 euro, al netto dei premi aventi per oggetto il rischio di morte o invalidità permanente.

Tali limiti di importo (530 euro annui e 1.291 euro annui) rappresentano l'esito finale di successive modifiche intervenute nella formulazione dell'articolo 15, comma 1, lett. f):

- a) prima del DL 102/2013, il limite di detraibilità per i premi assicurativi in esame era unico ed ammontava a euro 1.291;
- b) il testo iniziale del DL 102/2013 (C. 1544) aveva ridotto il predetto limite da 1.291 a 230 euro all'anno, a decorrere dal 2014 (per l'anno 2013 il limite era stato fissato invece a 630 euro);

¹¹ Come modificato dall'articolo 12, comma 1, del DL. 102/2013.

- c) nel corso dell'esame parlamentare del DL 102/2013, il limite previsto dal testo iniziale (C. 1544) è stato modificato introducendo i due limiti attuali: 530 euro annui per i premi assicurativi contro il rischio di morte o di invalidità permanente; 1.291 euro annui per i premi assicurativi contro il rischio di non autosufficienza.

La relazione tecnica riferita al testo iniziale del DL 102/2013 (C. 1544) [v. sopra lett. b)] stimava gli effetti finanziari (=maggiori entrate Irpef), calcolati con un modello di microsimulazione, pari a 490 milioni in termini di competenza a decorrere dal 2014. Per l'anno 2013 le maggiori entrate Irpef ammontavano invece a 262 milioni in termini di competenza. Il testo definitivo del provvedimento conferma questa previsione di maggiore entrata nonostante le modifiche introdotte durante l'esame parlamentare.

Le norme, intervenendo sull'articolo 15, comma 1, lett. *f*) del TUIR, stabiliscono che, a decorrere dal 2015, è elevato da 530 euro a 750 euro l'ammontare massimo di spesa detraibile relativamente ai premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di morte e finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave accertata ai sensi dell'articolo 4 della legge 104/1992¹² (comma 1). Alla copertura dei relativi oneri – valutati in 35,7 milioni per l'anno 2016 e in 20,4 milioni a decorrere dal 2017 – si provvede ai sensi del successivo articolo 9 del provvedimento in esame (comma 2).

La relazione tecnica afferma che sulla base di dati ISTAT i disabili gravi che potrebbero essere interessati dalla norma in esame sono circa 260.000. Da elaborazioni effettuate tramite modello di microsimulazione IRPEF, la RT stima in circa il 55% la quota di soggetti potenzialmente sostenitori di polizza assicurativa in quanto dichiarano redditi non inferiori a 20.000 euro ed hanno un figlio disabile a carico. La platea dei soggetti interessanti dalla disposizione viene quindi stimata in 143.000 (260.000 x 55%).

Inoltre la RT ipotizza che venga stipulata una polizza *ex novo* per ciascuno di tali soggetti. L'onere in termini di competenza risulta quindi pari a 20,4 milioni annui (n. 143.000 x 750 x 19%).

Ai fini degli effetti di cassa, considerando l'entrata in vigore dal periodo d'imposta 2015, gli effetti finanziari per il 2016 risultano pari a 35,7 milioni in quanto considerano l'effetto di saldo/acconto delle imposte.

¹² Come sopra detto (v. la precedente scheda “Articoli 1-4 e articolo 9, comma 1 - Assistenza alle persone con disabilità grave”) la legge 104/1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) prevede, all'articolo 4, che gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua sono effettuati dalle unità sanitarie locali mediante le commissioni mediche, che sono integrate da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unità sanitarie locali.

Al riguardo, per quanto attiene al dato di 260.000 soggetti potenzialmente interessati, su cui si basa la quantificazione, si rinvia in primo luogo alle considerazioni svolte in relazione agli articoli 1-4. In particolare, come già rilevato, il comma 1 dell'articolo in esame fa riferimento alla condizione di "disabilità grave" accertata ai sensi dell'art. 4 della legge n. 104/1992, senza escludere espressamente le disabilità legate all'invecchiamento, mentre le quantificazioni operate dalla RT appaiono escludere queste ultime cause di disabilità, in analogia con le stime svolte in relazione agli articoli da 1 a 4.

In merito alle ipotesi adottate dalla relazione tecnica ai fini della stima, si rileva quanto segue:

- circa le elaborazioni effettuate tramite modello di microsimulazione, dalle quali emerge, secondo quanto affermato dalla RT, che circa il 55% della platea considerata dichiara un reddito non inferiore a 20 mila euro annui, andrebbe chiarito se la procedura adottata consideri i redditi complessivi dei genitori ovvero se la elaborazione sia riferita al reddito individuale. Infatti, in tale ultima ipotesi, potrebbero non essere stati considerati quei soggetti che, individualmente, dichiarano redditi inferiori a 20.000 euro pur appartenendo ad un nucleo con redditi complessivi superiori.

Si evidenzia, a titolo esemplificativo, che a parità di reddito complessivo dei genitori (ad es. 40.000 euro) i risultati della elaborazione potrebbero risultare diversi nelle ipotesi in cui tale reddito sia realizzato in parti uguali (20 mila euro da ciascun genitore) ovvero in parti diverse (ad esempio 10 mila e 30 mila). Infatti, nel primo caso (reddito realizzato in parti uguali) sarebbero compresi nella platea interessata entrambi i genitori mentre nel secondo caso verrebbe incluso solo uno dei due genitori;

- riguardo al numero di polizze, la RT ipotizza che sia stipulata una polizza *ex novo* per ciascun soggetto considerato. Non appare quindi chiaro come l'onere si distribuisca tra polizze nuove e polizze già stipulate, tenuto conto che le elaborazioni della relazione tecnica considerano la perdita di gettito sempre per intero e non per differenza (da 530 a 750 euro) per effetto dell'elevazione del tetto di spesa detraibile;

- non viene inoltre considerata l'eventualità che, in corrispondenza di ciascun disabile grave, possano essere stipulate più polizze assicurative da soggetti diversi. In merito a tale eventualità andrebbe acquisita la valutazione del Governo.

Infine, riguardo alla decorrenza dei benefici dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2015, andrebbe acquisito l'avviso del Governo circa la coerenza di tale previsione alla luce dei prevedibili tempi di entrata in vigore della normativa in esame. Inoltre, tenuto conto che la RT quantifica gli oneri in relazione a nuove polizze da stipulare, andrebbe verificato se, rispetto ai medesimi tempi di entrata in vigore della normativa in esame, risulti coerente la quantificazione indicata dalla RT che ipotizza un onere costante, per competenza, dal 2016.

ARTICOLO 6

Agevolazioni tributarie per i *trust* costituiti in favore di persone affette da disabilità grave

La norma reca misure agevolative a vantaggio dei *trust* costituiti in favore di persone con disabilità grave accertata con le modalità di cui all'articolo 4 della legge 104/1992^[13]. In particolare, si dispone:

- l'esenzione dalle imposte di successione e di donazione per i trasferimenti in favore dei *trust* che posseggono specifici requisiti (commi da 1 a 3);
- l'applicazione delle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa, in luogo dell'imposta proporzionale, per i trasferimenti di beni e diritti in favore dei *trust* istituiti in favore delle persone con disabilità grave (comma 4);
- l'esenzione dall'imposta di bollo per tutti gli atti posti in essere o richiesti dal *trust*¹⁴ (comma 5);
- l'attribuzione ai comuni della facoltà di applicare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, aliquote ridotte o agevolazioni IMU in relazione agli immobili e ai diritti reali immobiliari conferiti nei *trust* (comma 6);
- la deducibilità delle erogazioni liberali e delle donazioni effettuate dai privati nei confronti dei "*trust* istituiti ai sensi del comma 1", nel limite massimo pari al 20%

¹³ Sul punto v. sopra (precedente scheda "Articoli 1-4 e articolo 9, comma 1 - Assistenza alle persone con disabilità grave").

¹⁴ Il testo precisa che si tratta di tutti gli atti, documenti, istanze, contratti, copie, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni posti in essere o richiesti dal *trust*.

del reddito complessivo del soggetto erogatore e nella misura massima di 100.000 euro annui (comma 7).

Il testo in esame fa riferimento ai limiti di cui all'articolo 14, comma 1, del DL 35/2005, che disciplina la deducibilità delle erogazioni liberali di persone fisiche e di soggetti IRES alle Onlus e agli enti del terzo settore¹⁵. In tale disposizione i limiti di deducibilità sono pari al 10 per cento del reddito complessivo dichiarato e la misura massima consentita è di 70.000 euro annui.

Le predette agevolazioni si applicano a decorrere dal periodo d'imposta 2016 (comma 8).

La definizione delle modalità attuative delle norme in esame è rinviata ad un apposito decreto del Ministro dell'economia (comma 9).

Alle minori entrate - valutate in 10 milioni per l'anno 2016, in 16 milioni per l'anno 2017 e in 13,5 milioni a decorrere dal 2018 - si provvede ai sensi dell'articolo 9 del provvedimento in esame. Tali effetti finanziari sono imputati (comma 10):

- quanto a 10 milioni annui a decorrere dal 2016, alle disposizioni di cui al comma 1 (imposta di successione e donazione), al comma 4 (imposta di registro e ipocatastale) e al comma 5 (imposta di bollo);
- quanto a 6 milioni per l'anno 2017 e a 3,5 milioni a decorrere dal 2018, alle disposizioni di cui al comma 7 (deducibilità delle erogazioni liberali).

La relazione tecnica afferma quanto di seguito indicato.

Commi 1, 4 e 5 (imposte indirette)

La RT ricorda che le norme dispongono l'esenzione dalle imposte di successione e donazione, l'applicazione in misura fissa delle imposte di registro, ipotecarie e catastali ai trasferimenti in favore del *trust* nonché l'esenzione dall'imposta di bollo per specifici atti e documenti. La RT evidenzia, inoltre, che la normativa attuale, per ciò che concerne le imposte indirette, già dispone che in caso di *trust* trasparenti (fattispecie in cui rientrano i *trust* in oggetto) sia applicata la normativa in essere per i soggetti beneficiari.

Dal punto di vista delle imposte di successioni e donazioni la RT ricorda la vigente applicazione della franchigia pari a 1,5 milioni di euro per i soggetti svantaggiati. Pertanto, prosegue la RT, il vantaggio fiscale si individua in quei *trust* diretti a disabili con patrimoni superiori alla suddetta soglia.

Per quanto concerne l'esenzione dalle imposte di registro e ipocatastali relative ai trasferimenti in favore dei *trust*, la RT ricorda che la normativa vigente non prevede alcun tipo di vantaggio fiscale in caso di acquirente disabile. Pertanto, il risparmio in termini di imposta è pari al 2% in caso di prima casa e al 9% negli altri casi, oltre alle imposte ipocatastali in termini fissi. Per la stima degli effetti finanziari, la RT utilizza il dato rilevato

¹⁵ Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.

nella quantificazione relativa al comma 7 (v. infra) supponendo quindi che siano costituiti n. 1.430 trust (uno per ogni soggetto ipotizzato). Ipotizza inoltre che la metà dei trust si impegni in acquisto di immobili ($1.430 : 2 = 715$) e che, in assenza di ulteriori qualificazioni, la metà di tali acquisti sia riferito alla prima casa e la restante metà no. Inoltre, considerando un valore medio delle transazioni pari a 200.000 euro, la RT perviene ad una stima di gettito non riscosso pari a circa 7 milioni di euro ($715:2 \times 2\% + 715:2 \times 9\% = 7,86$ mln circa, al lordo del maggior gettito di imposta di registro in misura fissa).

Sommando a tale importo la parte di imposte sulle successioni e donazioni non riscossa e l'esenzione dalle imposte degli atti e dei bolli, la RT perviene ad una perdita di gettito di circa 10 milioni annui.

Comma 7 (erogazioni a favore dei *trust*)

La norma introduce, a decorrere dal 2016, la deducibilità, nel limite massimo del 20% del reddito e fino a 100.000 euro annui, delle erogazioni effettuate in favore dei trust in esame.

In assenza di dati, la RT ipotizza:

- le persone fisiche interessate siano 1.430 soggetti, corrispondente all'1% di quelle considerate ai fini della quantificazione effettuata in relazione all'articolo 5 (1% di 143.000). Considerando un importo medio di erogazione pari a 5.000 euro ed un'aliquota marginale IRPEF del 40% si stima una perdita di gettito, in termini di competenza, pari a 2,86 milioni ($n. 1.430 \times 5.000 \text{ euro} \times 40\%$), cui si aggiunge il minor gettito delle addizionali regionali e comunali IRPEF pari, rispettivamente, a 0,1 milioni e a 0,04 milioni;
- per i soggetti IRES l'onere viene stimato ipotizzando un incremento dell'1% dell'ammontare delle erogazioni liberali deducibili a normativa vigente di cui all'articolo 100, comma 2, del TUIR. Poiché il minor gettito a normativa vigente viene indicato in 41 milioni annui, l'onere viene stimato in circa 0,5 milioni ($41 \times 1\% = 0,41$ mln).

Considerando il meccanismo di saldo/acconto delle imposte la RT riporta la seguente tabella relativa agli effetti di cassa.

	2016	2017	2018
IRPEF	0,0	-5,0	-2,86
Add.le regionale IRPEF	0,0	-0,1	-0,1
Add.le comunale IRPEF	0,0	-0,05	-0,04
IRES	0,0	-0,85	-0,5
Totale	0,0	-6,0	-3,5

Al riguardo si rileva, anche con riferimento all'articolo in esame, l'opportunità di una precisazione in merito alla coerenza tra il testo delle disposizioni (che fanno riferimento alle disabilità accertate ai sensi dell'art. 4 della legge n. 104/1992) e le stime operate dalla RT che, in analogia alle stime relative agli artt. 1-4, appaiono escludere i casi di disabilità collegati all'invecchiamento. Inoltre si evidenzia che la stima degli effetti finanziari è effettuata ipotizzando un andamento costante degli oneri annui. In proposito si rileva che, al momento della costituzione del *trust* – e quindi in sede di prima applicazione delle disposizioni in esame – il numero dei trasferimenti nonché l'ammontare delle erogazioni effettuate da privati potrebbero assumere un valore superiore (rispetto a quello stimato per gli anni successivi), in quanto comprensivi di uno *stock* di capitale accumulato per far fronte ai futuri bisogni dei beneficiari. In merito a tale eventualità andrebbe acquisita la valutazione del Governo.

Inoltre, andrebbero acquisiti elementi in merito ai seguenti aspetti:

- ai fini di una verifica delle stime indicate dalla relazione tecnica, andrebbero esplicitati i criteri e le ipotesi adottate per la quantificazione degli effetti finanziari recati dalle disposizioni che introducono l'esenzione dalle imposte di successione e donazione (commi da 1 a 3) e dalle imposte di bollo (comma 5);
- con riferimento alla quantificazione degli effetti finanziari recati dalle agevolazioni sui trasferimenti di immobili in favore dei *trust*, andrebbero indicate le ipotesi adottate per la definizione del potenziale ambito applicativo dell'agevolazione, tenuto conto che, a fronte di un numero complessivo di soggetti disabili potenzialmente interessati dalla norma (indicati in circa 260.000), la RT ipotizza che in ciascun anno si effettuino

- n. 715 trasferimenti immobiliari metà dei quali sono qualificati come "prima casa" ai fini delle imposte di registro ed ipocatastali;
- con riferimento alla stima degli oneri recata dalla disposizione che introduce la deducibilità delle erogazioni in favore dei *trust*, andrebbero esplicitate le ipotesi sottostanti la definizione del numero potenziale di erogazioni (1.430 versamenti in riferimento ad una potenziale platea di 260.000) e quelle relative alla determinazione dell'ammontare medio considerato (5.000 euro a fronte di un tetto massimo di 100.000 euro). In riferimento a quest'ultimo andrebbe acquisito l'avviso del Governo circa l'eventualità del conferimento al *trust* anche di risorse attualmente destinate alle ordinarie esigenze di vita dei soggetti disabili: tale destinazione potrebbe infatti essere favorita sia dalla definizione dell'oggetto dell'attività del *trust* ("attività assistenziale necessaria a garantire la cura e i bisogni della persona disabile" ai sensi del comma 3, lettera *b*) sia dalla circostanza che le predette spese, se sostenute tramite lo stesso *trust*, produrrebbero un beneficio fiscale legato alla modalità di spesa utilizzata;
 - in relazione alle erogazioni liberali effettuate dai soggetti IRES, andrebbero esplicitate le ipotesi sottostanti il criterio di stima adottato (1% delle erogazioni rilevate dalle dichiarazioni dei redditi).

Infine, in merito alle quantificazioni fornite dalla RT relative alle agevolazioni sulle imposte indirette, andrebbe acquisito l'avviso del Governo circa la decorrenza delle stesse, prevista dal periodo di imposta 2016. In particolare, tenuto conto dei tempi necessari all'approvazione definitiva del provvedimento e all'emanazione del decreto applicativo previsto dal comma 9, andrebbero esclusi effetti di cassa di carattere non infrannuale derivanti da eventuali rimborsi rispetto ad imposte versate in misura intera nel periodo che precede la piena operatività della normativa in esame.

ARTICOLO 7

Campagne informative

La norma prevede che la Presidenza del Consiglio avvii, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, campagne informative al fine di diffondere la conoscenza delle disposizioni del provvedimento in esame e – in base ad un emendamento da ultimo approvato dalla Commissione di merito - delle altre forme di sostegno pubblico previste per le persone con disabilità grave, nonché per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla finalità di favorire l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

La **relazione tecnica** nulla aggiunge al contenuto delle disposizioni.

Si rammenta che la **Nota della RGS** che accompagna la RT, come indicato in premessa, fa riferimento alla necessità di modificare la clausola di invarianza ed all'esigenza che la RT individui adeguatamente le ragioni dell'invarianza

Al riguardo, appare necessario acquisire dal Governo elementi volti a confermare la sostenibilità delle attività in questione nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, come prescritto dalla norma.