



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 7-8/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Gli incentivi fiscali per i negozi di separazione patrimoniale e le misure di iniziativa pubblica nella legge sul “Dopo di noi”: buoni propositi e difficoltà applicative

di Laura Letizia *

Abstract

I nuovi benefici fiscali introdotti dalla l. n. 112/2016 per alcuni figure negoziali di destinazione patrimoniale sono finalizzati a garantire un miglior futuro alle persone gravemente disabili al venir meno del sostegno familiare o genitoriale od in prospettiva del verificarsi di tali evenienze. Accanto a questi strumenti, il legislatore ha previsto l’istituzione permanente di uno specifico Fondo dedicato alla loro cura ed assistenza. Nonostante le intenzioni si profilano, tuttavia, alcune problematiche in sede applicativa.

Parole chiave: l. n. 112/2016; disabilità grave; regimi fiscali di favore; misure d’iniziativa pubblica

Sommario

1. Introduzione. 2. I regimi fiscali di favore con riferimento alle erogazioni private. 2.1. I negozi di separazione patrimoniale e le esenzioni. 2.3. Le agevolazioni in materia di Imu. 2.4. La deducibilità per le erogazioni liberali e la detraibilità delle polizze. 2.5. I requisiti di forma e scopo e la struttura negoziale per l'applicazione degli incentivi. 3. La devoluzione di compiti e funzioni agli enti territoriali; 4. Le nuove misure d'iniziativa pubblica. 5. Considerazioni critiche conclusive.

1. Introduzione

Con l'entrata in vigore il 25 giugno u.s. della l. n. 112/2016 recante "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare" sono state disciplinate diverse modalità d'intervento, sia pubblico sia privato, in materia ed introdotti, tra l'altro, specifici incentivi fiscali la cui applicazione, per la prima ipotesi, necessita della presenza di entrambe le condizioni indicate nel titolo, per la seconda risulta sufficiente la delicata condizione di "grave disabilità".

Il provvedimento si inserisce in un contesto che ha registrato gravissimi ritardi con conseguenti rilevanti lacune normative.

Solo dal 1992, difatti, la "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate" (l. n. 104), ha definito lo stato di "handicap in situazione di gravità" (art. 3, co. 3), mentre si è dovuto attendere il 1998 (l. n. 162) per consentire agli enti territoriali d'istituire Programmi di aiuto - "Servizi e prestazioni per la tutela e l'integrazione sociale" - a vantaggio dei disabili gravi mancanti del sostegno familiare (art. 10-bis). Del resto, in generale, la tutela degli interessi di queste persone, per lungo tempo, è stata per lo più riservata agli istituti privatistici dell'interdizione e dell'inabilitazione, sino a quando è stata inserita nel codice civile la figura dell'amministratore di sostegno (l. n. 6/2004, di modifica degli artt. da 404 a 413 della l. n. 104

cit.)¹.

La legge (non solo) sul "Dopo di noi" (ma anche) e sul "Durante noi", attuativa dei principi stabiliti dagli artt. 2, 3, 30, 32 e 38 Cost., dagli artt. 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali della UE e dagli artt. 3 e 19 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, con particolare riferimento al co. 1, lett. a), «è volta a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità grave», con salvezza dei livelli essenziali delle prestazioni e degli altri interventi di cura e sostegno già previsti dal nostro ordinamento (art. 1, co. 1), sia a livello nazionale che regionale.

Per l'applicazione delle nuove "misure" occorre,

* Ricercatrice di Diritto tributario, Professore aggregato di Diritto finanziario, Seconda Università degli Studi di Napoli.

¹ In questo sintetico quadro riepilogativo, bisogna ricordare anche due proposte di legge relativamente a trusts espressamente "dedicati" a tali soggetti. Ci si riferisce, dapprima, alla n. 5494, presentata alla Camera dei Deputati il 4 dicembre 1998, recante norme a favore dei portatori di handicap, i cui relatori (on. Paissan *et alteri*) reputarono che la sua previsione trovasse la ragione giustificatrice principale nell'idoneità a soddisfare al meglio ogni loro esigenza, anche solo apparentemente marginale. In seguito, con la proposta n. 6547, presentata alla Camera dei Deputati l'11 novembre 1999 (ad iniziativa dell'on. Rabbito *et alteri*), riproposta, poi, nei medesimi termini, sia nel corso della XV legislatura (d.d.l. n. 1234), sia nel corso della successiva (d.d.l. n. 489), la previsione di un trust "dedicato" è stata motivata dalla preoccupazione prevalente di "blindare" l'istituto per evitare che, attraverso esso, si potessero aggirare le norme fiscali e quelle in materia di antiriciclaggio.

in ogni caso, che la disabilità non sia determinata «dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità» (co. 2); quanto alla carenza del sostegno familiare, oltre all'ovvia ipotesi che i soggetti siano orfani, sono prese in considerazione anche quelle in cui manchino le condizioni affinché entrambi i genitori possano fornire un «adeguato sostegno» nonché, in anticipo, in vista del loro venir meno, la «progressiva presa in carico della persona interessata» (art. 2), mediante, tra l'altro, il ricovero in soluzioni alloggiative di tipo familiare o di *co-housing*.

Rispetto alla connotazione della "gravità" della disabilità, l'individuazione è, poi, compiuta con un espresso rinvio ad una disposizione già esistente. Per cui: «la minorazione, singola o plurima» deve esser tale da aver 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» (art. 3, co. 3, l. n. 104 cit.).

Compiute queste rapide premesse, nelle considerazioni che seguono ci si sofferma, in primo luogo, sulle previsioni di carattere fiscale in senso incentivante recentemente previste che, relativamente agli oneri detraibili e deducibili, sono applicabili dal periodo di imposta corrente così come per le agevolazioni ai fini Imu, pur in carenza di precise indicazioni desumibili dal testo della legge. Quanto alle altre, esse entreranno tutte in vigore dal 1° gennaio 2017.

2. I regimi fiscali di favore con riferimento alle erogazioni private

Il legislatore, attraverso i recenti incentivi all'utilizzo di risorse private volte a favorire i soggetti come prima definiti, ha riconosciuto la funzione di taluni strumenti tipicamente espressivi di autonomia negoziale² all'interno di un "si-

² Tra questi, sempre ai fini di tutela (anche) del disabile si ricorda, tra l'altro, la clausola della sostituzione fedecommissaria apposta al testamento oppure la "donazione modale".

stema" che si pone finalità pubbliche in ossequio alla c.d. "sussidiarietà orizzontale" di cui all'art. 118, co. 4, Cost..

Le introdotte applicazioni normative potranno produrre, peraltro, assai probabilmente, alcuni effetti oltre l'ambito individuato dalla l. n. 112 riguardo la legittimità e gli effetti giuridici della separazione patrimoniale rispetto ad i trusts, i vincoli di destinazione ed i contratti di affidamento fiduciario³, da tempo oggetto di lunghi e vivaci dibattiti dottrinali⁴ e giurisprudenziali. Dal punto di vista applicativo, ancora, i previsti incentivi aprono agli operatori il settore poco esplorato della separazione patrimoniale funzionale all'assistenza dei "gravemente" disabili⁵.

Più nello specifico, le agevolazioni ed esenzioni fiscali, aggiuntive ad altre già previste dal nostro

³ Sul trattamento tributario del negozio fiduciario, tra i primi, V. UCKMAR, *Note sul regime fiscale del contratto fiduciario*, in *Gli aspetti civilistici dell'instestazione fiduciaria*, Milano, 1976, p. 164 ss. V., altresì, P. ADONNINO, *Società fiduciaria - II diritto tributario*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIX, Roma, 1993, p. 19 ss.; M. NUSSI, "Fiducia" nel diritto tributario, in *Dig. disc. priv. - sez. comm.*, VI, Torino, 1991, p. 85 ss.. Da ultimo, T. TASSANI, *La fiducia ed il trust nel sistema fiscale italiano*, in M.L. Boccari (a cura di), *Fiducia, trust, affidamenti. Percorso storico comparatistico*, in *Studi urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, vol. 66, 2015, p. 393 ss..

⁴ Sebbene non sia questa né la sede né l'oggetto dell'indagine del contributo, il riconoscimento giuridico del trust "interno" nel nostro ordinamento rappresenta convincimento prevalente. Nella dottrina civilistica ed, in particolare, rispetto ai trusts "di protezione", istituiti in considerazione oppure in vista della perdita di autonomia propria ed altrui compresi, tra questi ultimi, quelli che rispondono all'esigenza di provvedere al "dopo di noi", cfr. per tutti M. LUPOI, *Trusts*, II ed., Milano, 2001, p. 644 ss.; *I trust nel diritto civile*, in R. Sacco (diretto da), *Trattato di diritto civile, I diritti reali*, vol. 2, Torino, 2004, p. 334 ss.. *Contra*, tra gli altri, F. GAZZONI, *In Italia tutto è permesso, anche quel che è vietato (lettera aperta a Maurizio Lupoi sul trust e su altre bagattelle)*, in *Riv. not.*, 2001, p. 1247 ss.; ID., *Tentativo dell'impossibile (osservazioni di un giurista "non vivente" su trust e trascrizione)*, *ibidem*, 2001, p. 11 ss.; ID., *Il cammello, il leone, il fanciullo e la trascrizione del trust*, *ibidem*, 2002, p. 1107 ss..

⁵ T. TASSANI, *La legge sul "Dopo di noi" e i benefici fiscali sui negozi di separazione patrimoniale*, in C.N.N., *Notiziario*, 8 luglio 2016.

ordinamento, attengono soprattutto ad alcuni atti relativi alla protezione e gestione di patrimoni separati, ossia all'«*istituzione di trust, vincoli di destinazione e fondi speciali composti di beni sottoposti a vincolo di destinazione*», per i quali è disposta l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni⁶ (art. 6, co. 1), dall'imposta di bollo (co. 7), l'applicazione in misura fissa delle imposte ipocatastali e di registro all'atto della separazione (co. 6), una maggiore detraibilità delle erogazioni liberali e degli altri atti a titolo gratuito effettuati dai privati nei confronti sia di trusts sia di fondi speciali (co. 9). Al tutto si aggiungono, inoltre, aliquote ridotte, franchigie ed esenzioni ai fini Imu nell'ipotesi di conferimento di immobili e diritti reali nei trusts oppure nell'ipotesi della loro destinazione ai fondi speciali, nel rispetto dell'autonomia regolamentare dei comuni in materia e purché non vi siano «*nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*» (co. 8).

2.1. I negozi di separazione patrimoniale e le esenzioni

La "separazione patrimoniale" indica la peculiare situazione giuridica che si realizza quando un soggetto "distacca" dal proprio patrimonio determinati beni e diritti per formare con essi un "insieme" autonomo e distinto dalle restanti posizioni a sé comunque riferibili, determinando la coesistenza, all'interno di un'unitaria sfera patrimoniale, di due distinte "masse", insensibili alle vicende, anche economiche, della rimanente parte dei beni che gli appartengono⁷.

⁶ Il co. 49-bis dell'art. 2 del d.l. n. 262/2006, conv., con mod., dalla l. n. 286/2006, ha previsto per i trasferimenti di beni e diritti *mortis causa*, per le donazioni e gli atti di trasferimento a titolo gratuito nonché per la costituzione di vincoli di destinazione di beni il cui beneficiario sia una persona portatrice di handicap "grave" l'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni solo sulla parte del valore della quota o del legato eccedente 1.500.000 euro.

⁷ Cfr. A. DE DONATO, *Destinazione di beni e opponibilità a terzi*, in AA.VV., *Destinazione di beni allo scopo*, Milano, 2003, p. 190.

Dalla separazione patrimoniale discende anche una "specializzazione" della responsabilità patrimoniale del titolare del patrimonio separato, in deroga alla regola generale ex art. 2740 c.c.. I beni ed i diritti "separati", infatti, non facendo più parte del patrimonio generale del debitore sono sottratti alla disponibilità dei creditori con riferimento ad i debiti contratti per scopi estranei a quelli per i quali il patrimonio separato è stato istituito. Quest'ultimo, in definitiva, è "destinato" in funzione del perseguimento di uno scopo determinato producendosi su di esso un effetto segregativo ("vincolo di scopo").

Dalla promozione, come prima accennato, di alcuni strumenti di autonomia privata idonei a porre in essere un vincolo di destinazione sui beni dei soggetti gravemente disabili per la costituzione di un patrimonio separato conseguono, pertanto, specifiche ricadute di "protezione patrimoniale".

Il trust, in particolare, consente non solo di tenere "riservata" la peculiare condizione in cui versano i beneficiari (differentemente da quanto accade con la nomina dell'amministratore di sostegno che avviene con ricorso seguito da decreto del giudice tutelare)⁸, ma anche che il patrimonio destinato al soddisfacimento dei loro bisogni sia "blindato" rispetto ad atti pregiudizievoli di terzi.

L'effetto di "segregazione" realizzato attraverso l'istituto permette, infatti, la non commistione tra i beni personali del trustee e quelli rivolti all'assistenza e cura del disabile ("vincolo di destinazione"), essendo indirizzati al raggiungi-

⁸ Questa forma di "protezione legale", insieme all'inabilitazione ed all'interdizione, può essere non solo alternativa, ma anche complementare al trust. In caso di interdizione, il giudice tutelare può affidare al tutore il ruolo di "guardiano" del trustee con l'obiettivo di controllare che vengano rispettate le indicazioni del disponente, nonché per segnalargli le esigenze di benessere della persona disabile. Nel caso dell'amministrazione di sostegno, invece, il soggetto nominato può attivare un trust a beneficio della persona da tutelare vincolandone, appunto, i beni nel fondo.

mento dello scopo prefissato dal disponente⁹. Per di più, siffatta disgiunzione determina che i beni conferiti non si confondano a tutela dell'interesse del beneficiario ("vincolo di separazione").

Il suo carattere privatistico e fiduciario permette, ancora, la soddisfazione di esigenze non solo economiche ma anche, eventualmente, strettamente personali della persona disabile con puntuale possibile intervento, anche successivo alla vita dei suoi genitori/familiari, del "guardiano" che ha il compito gestirne il patrimonio al fine di realizzare il programma delineato dal disponente nell'atto istitutivo.

Il "fondo", in definitiva, è autonomo con mancata sottoposizione ad ipotetiche azioni esecutive dei creditori e la sua "destinazione" incide sul regime giuridico dei beni in modo durevole per l'esclusiva assistenza di coloro che sono stati individuati dalla disciplina in argomento.

Dal punto di vista prettamente fiscale, l'istituto - in seguito ad alcune modifiche introdotte dalla "Legge Finanziaria" del 2007 (art. 1, commi da 74 a 76) all'art. 73 Tuir - è stato inserito tra i soggetti passivi dell'Ires, salva l'ipotesi indicata nel co. 2 e, cioè, quando i beneficiari siano individuati imputandosi, direttamente a loro, i redditi derivanti dal fondo in trust quali redditi di capitale¹⁰.

⁹ Il vincolo di destinazione determina, nell'ottica della disponibilità della ricchezza prodotta, la non riferibilità dell'istituto ad alcun soggetto; per cui, il tradizionale criterio della titolarità giuridica della fonte non permette l'individuazione, del contribuente *stricto sensu* né nel disponente né nel beneficiario. In argomento cfr. F. PAPARELLA, *Brevi riflessioni aggiornate in tema di trusts, elusione ed interposizione di persona*, in *Boll. trib.*, 2002, p. 485 ss.; A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, p. 311; A. FEDELE, *Destinazione patrimoniale: criteri interpretativi e prospettive di evoluzione del sistema tributario*, in *AA.VV., Destinazione di beni allo scopo*, Milano, 2003, p. 293 ss..

¹⁰ In materia, bisogna tener conto anche dell'art. 6 del decreto fiscale collegato alla "Finanziaria 2007" (d.l. n. 262/2006), che ha previsto l'applicazione dell'imposta di registro sulla costituzione dei vincoli di destinazione sui beni e diritti. Con la l. di conversione (n. 286/2006), poi, i vincoli di destinazione sui beni e diritti sono stati sottoposti

Sempre ai fini fiscali, la legge distingue, peraltro, tra trusts "trasparenti" ed "opachi". Nei primi, i beneficiari sono esattamente "individuati" ed il reddito sarà loro imputato, a prescindere dall'effettiva percezione, e qualificato come reddito di capitale (inserimento della lett. *g-sexies* al co. 1 dell'art. 44 Tuir). Nei secondi, invece, non vi sono beneficiari individuati ed il reddito è imputato in capo al trust, nonché qualificato come reddito d'impresa nel caso di trust commerciali o delle altre diverse categorie in caso di trust non commerciale. Possono esservi, poi, trusts al contempo sia trasparenti sia opachi, ("misti"). In essi, parte del reddito è assegnata ai beneficiari, altra è accantonata a capitale. La quota assegnata ai primi è sottoposta ad imposizione direttamente su di loro secondo le regole dei trusts trasparenti, mentre quella accantonata a capitale segue i medesimi principi di quelli opachi¹¹.

Dal punto di vista impositivo, l'istituto in generale è interessato, rispetto all'atto istitutivo, dall'applicazione di un'imposta fissa di registro pari a 168 euro; quanto all'atto dispositivo, esso è soggetto alle imposte di successione e donazione la cui determinazione, rispetto alle aliquote, tiene conto del rapporto tra disponente e beneficiario che qualora disabile ha una franchigia pari a 1,5 milioni di euro, indipendentemente dal grado di parentela sussistente¹². Nel caso di beni immobili, ancora, si applicano le imposte ipotecarie e catastali in modo proporzionale (rispettivamente, al 2 ed 1 per cento). Esente da imposta è, invece, il trasferimento, a favore del discendente, di aziende o rami di esse, oppure di quote sociali od azioni, purché mantenga su di esse un controllo per non periodo di tempo non inferiore a cinque anni.

all'imposta sulle successioni e donazioni, mentre la l. n. 296/2006 ha introdotto franchigie ed esenzioni.

¹¹ Cfr. Agenzia delle Entrate, circ. n. 61/E-2010. In argomento D. STEVANATO, *Stretta dell'Agenzia delle Entrate sulla fiscalità del trust: a rischio il sereno sviluppo dell'istituto?*, in *Corr. trib.*, 2011, p. 539 ss.

¹² V. note 6 e 10.

Per quanto riguarda le operazioni che il trustee può svolgere, sono previste imposizioni autonome in base al tipo di operazione ed agli effetti giuridici conseguenti, ma per l'atto relativo al trasferimento dei beni ai beneficiari non vi è imposizione indiretta¹³.

Oltre al trust, che si ritaglia attraverso l'art. 6 della l. in esame un ruolo ancor più di rilievo nella tutela di "soggetti deboli" rientrano nella nuova disciplina sia la possibilità di costituire espressamente vincoli di destinazione sui beni e diritti delle persone gravemente disabili e senza sostegno familiare, posti in essere con la trascrizione di atti di destinazione ex art. 2645-ter c.c.¹⁴, sia il

contratto di affidamento fiduciario. Quest'istituto, come gli altri, era già previsto in generale dal nostro ordinamento sostanziandosi in un "patto" tra affidante ed affidatario e pertanto lasciato all'ampia possibilità di negoziazione tra le parti¹⁵. Su tanto la l. n. 112 è intervenuta fissandone i requisiti formali per l'ottenimento delle agevolazioni fiscali. La costituzione dei detti vincoli determina, infatti, l'esenzione, nelle modalità di cui di qui a poco si preciserà, dall'imposta sulle successioni e donazioni¹⁶,

¹³ Quanto alle modalità di tassazione dei redditi provenienti dai beni destinati al trust, senza alcuna pretesa di esaustività cfr., tra i primi, A. FEDELE, *Visione d'insieme della problematica interna*, in I. Benvenuti (a cura di), *I trust in Italia oggi*, Milano 1996, p. 273 ss.; R. LUPI, *La tassazione dei redditi del trust*, *ibidem*, p. 330 ss.; A. GIOVANNINI, *Problematiche fiscali del trust*, in *Boll. trib.*, 2001, p. 1125 ss.; M. MICCINESI, *Il reddito del trust nelle varie tipologie*, in *Trust e attività fiduciarie*, 2000, p. 309 ss.. Per una compiuta disamina relativa all'applicazione sull'istituto dell'imposizione diretta si rinvia a G. FRANSONI, *La disciplina del trust nelle imposte dirette*, in *Riv. dir. trib.*, 2007, I, p. 227 ss.; T. TASSANI, *Osservazioni sulla disciplina fiscale del trust nell'imposizione diretta (alla luce della Finanziaria 2007)*, Studio n. 22-2007/T, approvato dal CNN il 12 ottobre 2007. Per una rassegna generale dell'applicazione della disciplina tributaria all'istituto, G. FRANSONI - N. DE RENZIS SONNINO (a cura di), *Teoria e pratica della fiscalità dei trust*, Milano, 2008; T. TASSANI, *I trusts nel sistema fiscale italiano*, Ospedaletto, 2012.

¹⁴ La norma è stata prevista dalla l. n. 51/2006 la cui titolazione fa espresso riferimento alla suddetta "trascrizione" di atti rivolti (anche) a persone con disabilità sì da rendere opponibile il vincolo ai terzi. Tra i vari elementi costitutivi della fattispecie disciplinata, il cardine essenziale è dato «dalla destinazione del patrimonio ad uno scopo meritevole di tutela». Con gli atti a forma pubblica, in sostanza, i beni immobili o mobili iscritti nei pubblici registri sono «destinati, per un periodo non superiore a novanta anni o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria [...]» alla realizzazione dei detti interessi ai sensi dell'art. 1322, co. 2, c.c.. I beni vincolati (ed i loro frutti) sono sottratti, pertanto, a qualsiasi azione esecutiva, a meno che non siano idonei a soddisfare dei debiti contratti proprio per realizzare il fine predetto, causa del negozio, ritenuto prevalente rispetto all'interesse dei creditori. La parziale inespropriabilità si pone, come detto nel

testo, quale importante eccezione al principio posto dall'art. 2740 c.c.. Quanto alla legittimazione per proteggere le finalità della negoziazione, oltre al conferente, può agire qualsiasi interessato «anche durante la vita» dello stesso. In tema M. LUPOI, *Gli "Atti di destinazione" nel nuovo art. 2645-ter c.c. quale frammento di trust*, in *Riv. notariato*, n. 2/2006, p. 467 ss.. Per le ricadute in ambito tributario si rinvia, in particolare, a L. DEL FEDERICO, *Trust interno e regime fiscale degli atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela ai sensi del nuovo art. 2645-ter del codice civile*, in *Il Fisco* n. 20/2006, fasc. n. 1, p. 3077 ss..

¹⁵ Tra le varie fattispecie poste a tutela di soggetti deboli un cenno va fatto anche al fondo patrimoniale di cui all'art. 167, co. 1, c.c.. Rispetto al trust destinato a beneficio di un figlio disabile presenta, però, una serie di limiti, tra i quali l'includere solo beni mobili ed immobili registrati e titoli di credito, cessare in caso di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio (fatta salva la presenza di figli minorenni e sino al raggiungimento della maggiore età), non prevedere un programma specifico da attuare per il solo beneficio della persona disabile. Infine, seppur *in primis*, il fondo patrimoniale è caratterizzato dalla "non stabilità" dal momento che i beni che ne formano oggetto possono essere svincolati ed alienati (previa autorizzazione del giudice tutelare) e la sua inefficacia, ex art. 2901, n. 1, prima parte, c.c., può essere dichiarata in base al solo requisito soggettivo della consapevolezza di arrecare pregiudizio alle ragioni creditorie anche quando costituito per tutelare un figlio gravemente disabile. In tal senso, v. Cass., sez. VI, 12 dicembre 2012, n. 22878.

¹⁶ Nell'ambito delle imposte di successione e donazione, invero, era già prevista una franchigia di 1.500 euro per i trasferimenti a favore soggetti portatori di grave disabilità, ma in caso di trust, fondi speciali e vincoli di destinazione costituiti in funzione del "Dopo di noi", il disabile non è più configurabile quale beneficiario del trasferimento "in senso tecnico", avendo invece diritto all'assistenza ed alla cura che il gestore porrà in essere servendosi dei beni vincolati, con probabile insorgere di problematiche sull'applicazione della

emergendo la volontà del legislatore di aver incluso tutti questi istituti nella medesima disciplina determinata dalla comune portata segregativa per analoghi obbiettivi e, dunque, per porre in essere delle previsioni normative "neutre"¹⁷.

Per il trasferimento dei beni vincolati a soggetti diversi dal gravemente disabile, le tesi disciplinate sono due; se il soggetto, decede prima di coloro che hanno costituito il trust oppure il vincolo di destinazione, con conseguente "rientro" dei beni nel loro patrimonio, avviene l'esenzione totale dalle imposte di successione e donazione e si applicano in misura fissa sia l'imposta di registro sia le imposte ipo-catastali. Se, invece, i beni sono trasferiti ad altri soggetti, le imposte sulle successioni e donazioni si applica in misura ordinaria avendo riguardo al rapporto di parentela o coniugio tra il disponente iniziale ed il beneficiario finale¹⁸. Anche le imposte ipo-catastali, in tal ca-

franchigia. La nuova disposizione, attraverso la previsione dell'esenzione, consente anche di non incidere sulle franchigie ordinariamente previste che rimangono utilizzabili eventualmente per altre operazioni.

¹⁷ In tal senso ancora T. TASSANI, *La legge sul "Dopo di noi" e i benefici fiscali sui negozi di separazione patrimoniale*, cit..

Andando solo per un attimo oltre la fattispecie disciplinata dalla l. in esame, la costituzione del vincolo, poiché mancante di un trasferimento di diritti, dovrebbe sempre determinare la sottoposizione all'imposta di registro in misura fissa. Tuttavia, in riferimento ad una fattispecie di vincolo istituito per rafforzare solo a favore di alcuni creditori la garanzia patrimoniale del debitore, altrimenti generica, è stata prevista l'applicazione dell'imposta proporzionale di donazione ex art. 2, co. 47, d.l. n. 262/2006 (Cass. civ., sez. VI, sent. n. 3735/2015), con estensione all'atto costitutivo di trust (Cass. civ., sez. VI, sent. n. 3737/2015). Il convincimento è stato riaffermato molto di recente sul presupposto che la disposizione deve considerarsi di per sé istitutiva di un'imposta *ad hoc* in riferimento al vincolo, mutuata da quella sulla donazione (Cass. civ., sez. VI-V, sent. n. 4482/2016).

¹⁸ La struttura del tributo successorio e donativo evidenzia, dal punto di vista impositivo ed in generale, una fattispecie a formazione progressiva in ragione di atti giuridici posti in essere in momenti differenti e che si perfeziona con l'attribuzione finale a favore del soggetto passivo. In argomento v., in specie, A. FEDELE, *Il regime fiscale di successioni e liberalità*, in P. Rescigno (diretto da), *Trattato breve delle successioni e donazioni*, Padova, 2010. L'imposizione, dunque, non è im-

so, si applicano in base alle aliquote ordinarie, in mancanza di diversa previsione legislativa.

Quanto, infine, ai fondi speciali «*composti di beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario*» per la prima volta emerge attraverso la legge un chiaro riconoscimento, ampliato ai casi in cui gli stessi siano istituiti a favore di Onlus operanti prevalentemente nel settore della beneficenza¹⁹.

L'art. 6 al 7° comma esenta, poi, da imposta di bollo: «*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*».

2.3. Le agevolazioni in materia di Imu

L'art. 6, co. 8, della l. n. 112 dispone che: «*In caso di conferimento di immobili e di diritti reali sugli stessi nei trust ovvero di loro destinazione ai fondi speciali di cui al co. 3 dell'art. 1, i comuni possono stabilire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, aliquote ridotte, franchigie o esenzioni ai fini dell'imposta municipale propria per i soggetti passivi di cui all'art. 9, co. 1, d.lgs. n. 23/2011*»²⁰.

In primo luogo, è opportuno osservare che, dalla lettura del testo della norma, non sembrano agevolabili gli immobili gravati dai vincoli di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c.. Tale circostanza, alla luce dell'*iter* parlamentare avuto dalla

mediata (all'atto della costituzione del vincolo), dato che la fattispecie impositiva può ritenersi perfezionata solo quando la posizione giuridica del beneficiario si configura come un diritto attuale all'apprensione della ricchezza.

¹⁹ Di cui al co. 1, lett. a), n. 3), art. 10, d.lgs. n. 460/1997.

²⁰ Il d.lgs. n. 23 cit. reca "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale" e la norma indicata nel co. 6, art. 8, della legge in commento individua i soggetti passivi. Prima di essa, comunque, appare utile ricordare che con la "Legge di Stabilità 2016" nell'art. 4 è stata inserita la lett. *d-ter*) con esclusione del versamento dell'imposta (ma anche della TASI) per le unità immobiliari assegnate in comodato d'uso, tra l'altro, ad un parente disabile entro il secondo grado, sia in linea retta sia in linea collaterale, a meno che non classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9.

previsione, sembra essere, tuttavia, una “svista” nella redazione finale dal momento che il disegno di legge contemplava, inizialmente, solo il trust non prevedendo né i vincoli di destinazione né i fondi speciali, aggiunti poi in sede di passaggio in Senato²¹.

In secondo luogo, è stata eliminata una parte della prescrizione che, anche in questo caso, prima del passaggio del testo in Senato, prevedeva che i comuni nell’adottare le specifiche agevolazioni in materia dovessero rispettare il “vincolo di invarianza del bilancio” con il serio rischio di dover lasciare il contenuto della norma inapplicato in ragione delle serie difficoltà per gli stessi nel dover rinunciare ad una parte delle loro fonti di gettito osservando, nel contempo, il detto vincolo²².

2.4. La deducibilità per le erogazioni liberali e la detraibilità delle polizze

L’art. 15, co. 1, del d.P.R. n. 917/1986²³, consente di detrarre dal lordo Irpef un importo pari al 19 per cento per vari oneri sostenuti dal contribuente qualora non deducibili nella determinazione dei singoli redditi concorrenti a formare il suo reddito complessivo.

Tra questi, la lett. f) prevede la detrazione per un importo non superiore a 530 euro per i premi relativi ai contratti di assicurazione «*aventi per oggetto il rischio di morte o di invalidità permanente non inferiore al 5 per cento da qualsiasi causa derivante, ovvero di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, se l’impresa di assicu-*

razione non ha facoltà di recesso dal contratto».

La l. n. 112 è intervenuta «*relativamente ai premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di morte finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave*» con decorrenza dal periodo d’imposta in corso, stabilendo che l’importo è «*elevato ad euro 750*»²⁴.

In materia di imposizione sul reddito, ancora, sono introdotte modifiche sul regime di deducibilità delle erogazioni liberali a favore delle Onlus²⁵, delle donazioni e degli altri atti a titolo gratuito effettuati dai privati nei confronti di trusts o di fondi speciali e che si sostanziano per l’erogante nel limite del 20 per cento del reddito complessivo dichiarato e, comunque, nella misura massima di 100 mila euro all’anno (con mancata inclusione delle erogazioni effettuate in favore dei patrimoni vincolati).

2.5. I requisiti di forma e scopo e la struttura negoziale per l’applicazione degli incentivi tributari

Le agevolazioni di cui si è detto sono subordinate al rispetto di particolari requisiti finalizzati, inequivocabilmente, a comprovare che la destinazione dei beni sia compatibile con gli interessi che il legislatore si è prefisso di tutelare. Conseguentemente, i trusts, i fondi speciali ed i vincoli di destinazione devono perseguire quale finalità esclusiva «*l’inclusione sociale, la cura e l’assistenza, delle persone con disabilità grave in favore delle quali sono istituiti*» da indicare espressamente nell’atto istitutivo dei primi e degli ultimi e nel regolamento dei secondi. Ancora, l’istituzione del trust, il contratto di affidamento fiduciario disciplinante i fondi speciali e l’atto di costituzione del vincolo di destinazione devono risultare da atto pubblico dal quale emerga l’identificazione dei

²¹ Il provvedimento, esaminato dall’11a Commissione (A.S. 2232 e A.S. 292) ha subito, peraltro, ulteriori modifiche, tra cui il rafforzamento della soggettività delle persone con disabilità ed una rivisitazione del ruolo di sostegno dei genitori per evitare che si supponesse che fossero gli esclusivi responsabili della loro assistenza.

²² V., a tal proposito, il documento del CNDCEC, *Osservazioni e proposte sugli A.S. 2232 e 292*, presentato alla Commissione del Senato “Lavoro e Previdenza sociale” il 30 marzo 2016, contenente anche le stime sulla perdita di gettito che conseguiranno dall’agevolazione fiscale in questione.

²³ Come sostituito dall’art. 1 del d.lgs. n. 344/2003.

²⁴ In base alla definizione di cui all’art. 3, co. 3, della l. 104 cit. ed accertata con le modalità di cui al suo art. 4. L’art. 5 della legge sul “Dopo di noi” rimanda, in pratica, all’art. 1920 c.c..

²⁵ Di cui all’art. 14, co. 1, d.l. n. 35/2005.

soggetti coinvolti ed i rispettivi “ruoli” assunti, oltre alle funzionalità ed ai bisogni specifici dei disabili, indicando sin anche le attività assistenziali necessarie per garantire loro la cura e la soddisfazione dei propri bisogni.

Più dettagliatamente, atto istitutivo, contratto di affidamento fiduciario ed atto di costituzione devono individuare e disciplinare, rispettivamente - tra l'altro - gli obblighi del *trustee*, del fiduciario e del gestore con riguardo al progetto di vita ed agli obiettivi di benessere da promuovere per i soggetti identificati, esclusivi beneficiari, adottando ogni misura idonea a salvaguardarne i diritti; gli obblighi e le modalità di rendicontazione posti su di loro; il soggetto preposto al controllo delle obbligazioni poste a carico del *trustee*, del fiduciario o del gestore.

La durata del vincolo segregativo deve esser pari alla vita del beneficiario e la destinazione del patrimonio residuo, alla data della sua morte, va espressamente specificata. Tuttavia, la segregazione patrimoniale non può mai eccedere la vita di colui che se ne beneficia e, pertanto, l'art. 6 della l. disciplina il trattamento impositivo applicabile all'atto della fuoriuscita dei beni dalle masse patrimoniali in cui erano stati sigillati, contemplando il rientro dei beni nel patrimonio del fiduciante, del *trustor* o del disponente, nonché il trasferimento dei beni nel patrimonio di ulteriori soggetti.

Ricorrendo la prima fattispecie, il trasferimento rieffettuato riceve le stesse agevolazioni introdotte per l'atto di dotazione del trust e per l'atto di costituzione, rispettivamente, del vincolo di destinazione o del rapporto fiduciario; se, invece, i beni sono trasferiti ad un soggetto diverso dal disponente, le imposte si applicano in misura ordinaria. L'imposta di successione si applica, infine, considerando il rapporto di parentela o coniugio intercorrente tra disponente, *trustor*, fiduciante e destinatari del patrimonio residuo.

3. La devoluzione di compiti e funzioni agli enti territoriali

Il settore socio-sanitario nel contesto del nostro sistema giuridico è stato contrassegnato, come noto, da un ampio processo devolutivo di compiti e di funzioni pubbliche alle regioni con conseguente allocazione di attribuzioni di amministrazione in capo agli enti territoriali minori.

Tale quadro trova i suoi puntuali riferimenti nella Carta costituzionale ed, in primo luogo, nell'art. 117, co. 2, lett. m), che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*»; a tanto occorre aggiungere la previsione di cui al co. 2 dell'art. 120 che attribuisce all'Esecutivo il potere sostitutivo nei riguardi degli organi degli enti territoriali allorché lo richieda la tutela «*dei livelli essenziali delle prestazioni*» relative agli indicati diritti, anche oltre i confini territoriali dei governi locali. Il co. 3 dell'art. 117 elenca, poi, la «*tutela della salute*» fra le materie di competenza concorrente relativamente alle quali la legge statale può determinare i principi fondamentali; ancora, ogni materia non ricompresa, né nell'elenco di cui al co. 2 né nel co. 3 dell'art. 117, rientra nella potestà legislativa esclusiva e/o residuale regionale, ai sensi del co. 4 della stessa disposizione. Infine, va considerato anche l'art. 118 poiché la sussidiarietà può determinare una variazione nell'ordine competenziale che vuole assegnata ai comuni ogni fondamentale attribuzione di amministrazione attiva, dislocando i poteri cui si è detto presso altri soggetti dell'ordinamento con conseguente distribuzione delle potestà normative e/o legislative.

In questo panorama, la l. n.162/1998 ha previsto specifici programmi di aiuto alla persona, gestiti in forma indiretta, anche mediante piani personalizzati, «*allo scopo di garantire il diritto ad una vita indipendente alle persone con disabilità permanente e grave limitazione dell'autonomia personale*

nello svolgimento di una o più funzioni essenziali della vita» (art. 39, co. 2, lett. 1-ter, l. n. 104/1992, come modificata).

Per i disabili gravi senza sostegno familiare, tali programmi possono essere organizzati dai comuni (art. 10, co.1-bis), mentre le regioni possono pianificare forme di assistenza domiciliare e di aiuto personale quali prestazioni integrative degli interventi realizzati dagli enti locali (art. 39, co. 2, lett. 1-bis). In aggiunta, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può promuovere e coordinare progetti sperimentali a favore di persone con handicap e definire con proprio decreto i criteri e le modalità per la presentazione e la valutazione di progetti sperimentali e per la ripartizione dei fondi stanziati (art. 41-ter).

Le prestazioni per l'integrazione delle persone con disabilità possono essere realizzate attraverso vari interventi: prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del S.S.N.; servizi alla persona cui provvede il comune (in forma diretta od accreditata), con particolare riferimento al recupero ed all'integrazione sociale; specifiche misure economiche necessarie per superare le situazioni, oltre che di povertà, anche di emarginazione ed esclusione sociale (art. 14, l. n. 328/2000).

In particolare la l. n. 328 cit. ha stabilito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali corrispondono all'insieme degli interventi garantiti, sotto forma di beni o servizi, secondo le caratteristiche individuate dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, ed attuati nei limiti delle risorse del "Fondo nazionale per le politiche sociali".

Più precisamente, è stata individuata l'area dei "bisogni" con le prestazioni e gli interventi idonei a soddisfarli, ma non si è mai arrivati ad definizione puntuale dei "servizi" (art. 22). Per cui, in assenza della normativa statale di determinazione dei livelli essenziali nelle prestazioni, le scelte regionali, chiamate a disciplinare con proprie leggi la materia riferibile (anche) ad i servizi sociali, si sono fortemente differenziate.

In seguito, l'art. 13 del d.lgs. n. 68/2011 ha stabilito la procedura necessaria a fissare con legge i LEP in determinate materie fra cui, appunto, anche quelli relativi all'assistenza (LEA)²⁶, nonché gli obiettivi di servizio. Ma la fase attuativa è ancora transitoria ed il Governo e le regioni possono solo definire macroaree e servizi con caratteristiche di generalità e permanenza da garantire sul territorio nazionale con il fabbisogno finanziario necessario ad erogarli, tramite intesa in sede di Conferenza unificata²⁷.

4. Le nuove misure d'iniziativa pubblica.

In ragione di quanto riportato, la l. n. 112 ha disposto che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano devono assicurare l'assistenza sanitaria e sociale alle persone gravemente disabili, anche integrando le relative prestazioni e collaborando con i comuni, «nel rispetto delle disposizioni in materia e dei vincoli di finanza pubblica», nei limiti territoriali di competenza, al fine di garantire i macro-livelli di assistenza (anche) ospedaliera e la prevenzione.

Quanto al procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio²⁸, sono definiti per i primi quelli nel campo sociale da garantire in tutto il territorio nazionale con riguardo ai soggetti identificati (art. 2, co. 1).

Come si è detto, però, il completamento del procedimento di definizione dei LEP non è ancora avvenuto e, pertanto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, deve (avrebbe dovuto) definire con un proprio decreto, entro sei

²⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVII Legislatura, A.C. 698 TU-B, Dossier n. 185/3 - Elementi per l'esame in Assemblea, 10 giugno 2016.

²⁷ Di cui all'art. 8, d.l. n. 281/1997 s.m.i.

²⁸ I LEP ed i LEA, devono essere stabiliti nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, degli obblighi della UE e della specifica cornice finanziaria dei settori interessati, individuata con riferimento ai fabbisogni standard nazionali.

mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, gli obiettivi di servizio per le prestazioni da erogare, nei limiti delle risorse disponibili, a valere sul "Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave e, più in generale, ad i disabili privi del sostegno familiare" (co. 2).

Il Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e ripartito tra le regioni, ha ricevuto una dotazione di 90 milioni di euro per l'anno in corso; 38,3 milioni di euro per il 2017; 56,1 milioni di euro dal 2018 (art. 3, co. 1)²⁹, ed è destinato a: incrementare programmi ed interventi per 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 (anche) delle migliori opportunità offerte dalle nuove tecnologie; realizzare interventi di permanenza temporanea in soluzioni abitative extra-familiari per fronteggiare eventuali situazioni emergenziali; realizzare interventi innovativi di residenzialità per la creazione di strutture e soluzioni alloggiative di tipo familiare e di *co-housing*; sviluppare programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile dei disabili gravi (art. 4, co. 1, lett. a, b, c e d).

In attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, al finanziamento dei programmi e degli

interventi citati possono concorrere gli enti locali, gli organismi del terzo settore ed altri soggetti di diritto privato (co. 2).

5. Considerazioni critiche conclusive

Diverse questioni potranno aprirsi in relazione all'applicazione della legge che si è commentata e di queste si prova a sollevarne qualcuna.

In primo luogo rispetto al trust, che è non solo "dopo di noi" ma anche "durante noi", e sempre in relazione all'individuazione dell'istituto in carenza di una specifica disciplina appositamente dedicata che lo regolamenti fiscalmente, sebbene se ne debba registrare un (ulteriore) riconoscimento normativo³⁰.

Un'ulteriore problematica attiene, poi, all'applicabilità delle previsioni ai trust testamentari, che presentano sempre aspetti complessi e variegati, nonostante l'esplicito riferimento all'esenzione dall'imposta sulle successioni.

Quanto ai beni da conferire nel trust, si è detto che essi devono essere destinati in via esclusiva «alla realizzazione delle attività assistenziali»; dunque, le esenzioni d'imposta non si applicheranno a quelli "misti" conseguendo che, in talune evenienze, risulterà senz'altro più conveniente un trust "ordinario" rispetto a quanto recentemente disciplinato, seppur fiscalmente più vantaggioso. Per quanto riguarda, poi, la disposizione che prescrive nell'ipotesi di conferimento in trust per persone con disabilità grave di immobili e di diritti reali sugli stessi che i comuni possono stabilire «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» franchigie od esenzioni ai fini Imu (art. 6, co. 8), sarebbe stato probabilmente più opportuno non rendere opzionale un'assunzione regolamentare delle misure agevolative e, piuttosto, prevederle a livello di fonte primaria come avvenuto per gli immobili dati in comodato d'uso dai genitori ai figli.

²⁹ In base all'art. 9, co. 1, lett. a) e b), della l., agli oneri derivanti da questa norma, così come per le minori entrate derivanti dagli artt. 5 e 6, si provvede: - quanto a 90 milioni di euro a decorrere dal quest'anno, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'art. 1, co. 400, l. n. 208 cit.; - quanto a 258.000 euro per l'anno 2017 ed a 150.000 euro annui a decorrere dall'anno 2018, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni 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.

³⁰ T. TASSANI, *La legge sul "Dopo di noi" e i benefici fiscali sui negozi di separazione patrimoniale*, cit..

Dal 2017 la disciplina dispone, poi, benefici fiscali anche per le polizze vita, cioè sul rischio di morte dei genitori del gravemente disabile e che sostanziano in una detrazione Irpef; ma tale “strumento”, così come gli altri riservati all’iniziativa privata, sono utilizzabili, in prevalenza, da coloro che non si trovano in situazioni di particolare disagio economico.

Quanto al *Fondo*, già la l. n. 208/2015, all’art. 1, co. 400, aveva stanziato a favore di queste persone 90 milioni di euro a partire dal 2016; nel recente intervento, invece, solo per il primo anno di applicazione è previsto un eguale importo. Dal 2017, infatti, lo stanziamento diminuirà sensibilmente e, molto probabilmente, per “coprire” le minori entrate conseguenti alle nuove previsioni per l’ambito privato. Inoltre, esclusivamente per quest’anno, il suddetto ammontare risulta riservato *in toto* ai “servizi” ed ai “sostegni” dei gravemente disabili.

I criteri per l’accesso al *Fondo* devono essere stabiliti, peraltro, con decreto del Ministero del lavoro per essere ripartiti tra le regioni che, a loro volta, devono adottare indirizzi di programmazione per definire i criteri e le modalità relative all’erogazione dei finanziamenti, la pubblicità dell’erogato nonché verificare l’attuazione di quanto svolto, anche revocando gli eventuali finanziamenti concessi.

I margini discrezionali concessi appaiono eccessivamente ampi, precludendo significative disomogeneità tra le varie realtà territoriali con inevitabili conflitti.

Rispetto alle varie finalità che si propone la legge, esse andranno individuate nell’ambito degli “obiettivi di servizio” che risultano solo un “acomodamento” momentaneo in attesa, come detto, della determinazione dei LEP. Tuttavia, a differenza di questi ultimi, i primi non garantiscono l’esigibilità delle prestazioni vincolate, pur sempre, alla capienza del Fondo.

Manca, ancora, la previsione di un termine entro cui fissare i detti “livelli” con il rischio che il regime assistenziale resti un’utopia.

Il legislatore, in sostanza, ha provato a definire le prestazioni da garantire su tutto il territorio ma ne ha rimandato la predisposizione “a data da destinarsi”. L’attuazione è stata rimessa, infatti, a provvedimenti vari da adottare con la compresenza di numerosi partecipanti ed entro scadenze complicate da rispettare, se non imprecisate.

Nel frattempo, i sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge per l’emanazione del decreto ministeriale “concertato” sono passati, non dimenticando che bisognerà tener conto, ulteriormente, dei tempi tecnico-amministrativi per il trasferimento delle quote del Fondo da ripartite. Non è difficile così pronosticare ulteriore attese prima di porre in essere interventi concreti³¹.

³¹ Cfr. V. AZZOLINI, “Dopo di noi”, buone intenzioni di scarsa efficacia, in *lavoce.info*, 20 settembre 2016.