



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

A.S.2232

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

XI Commissione Lavoro, Previdenza sociale

30 marzo 2016

Audizione del Consiglio Nazionale del Notariato

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori

il Consiglio Nazionale del Notariato apprezza e condivide l'iniziativa legislativa in esame, volta ad approntare una disciplina che assicuri, anche sul piano patrimoniale, assistenza alle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare.

I notai sono spesso testimoni ed interlocutori privilegiati di persone che cercano una soluzione sicura per garantire ai propri figli con disabilità un'esistenza libera e dignitosa anche dopo la perdita dei genitori.

In particolare, l'art.6 del disegno di legge n. 2232 fornisce una disciplina tributaria agevolata per l'istituzione di trust a favore di persone con disabilità grave, disponendo l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni e l'applicazione delle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa in relazione agli atti di trasferimento di beni e diritti a titolo ereditario o donativo e la costituzione di vincoli di destinazione.

1. Considerazioni sul piano civilistico

La fattispecie si presenta articolata; essa richiede infatti la presenza di trasferimenti di beni e diritti per causa di morte, per donazione o a titolo gratuito o la costituzione di vincoli di destinazione, posti in essere a vantaggio di trust, all'atto della loro istituzione ovvero anche successivamente, ed infine che essi siano in favore delle persone con disabilità grave accertata con determinate modalità.

Alcune riflessioni possono essere proposte in ordine all'impianto giuridico che emerge dalla disposizione in commento.

La prima riguarda l'**opportunità che detta disciplina di favore possa trovare applicazione non solo al trust, ma anche ad altri istituti giuridici, astrattamente idonei allo scopo**, assicurando al massimo la libertà di determinazione del cittadino nella scelta dello strumento più adeguato alla concreta situazione della persona con disabilità considerata.

Sembrerebbe pertanto auspicabile l'estensione dell'agevolazione in esame anche alla fattispecie considerata dall'art. 2645 ter del codice civile, relativo alla **trascrizione degli atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità**. Tale norma dispone che gli atti in forma pubblica con cui beni immobili o beni mobili iscritti in pubblici registri sono destinati, per un periodo non superiore a novanta anni o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria, alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità possono essere trascritti al fine di rendere opponibile ai terzi il vincolo di destinazione: si tratta di agevolare il trasferimento di uno o più beni immobili (o mobili iscritti in pubblici registri) in favore di un soggetto persona fisica o giuridica con contestuale costituzione di un vincolo di destinazione in favore di un beneficiario affetto da grave disabilità. In tal caso, l'effettiva destinazione del bene al soddisfacimento delle esigenze del beneficiario viene resa opponibile ai terzi a mezzo della trascrizione nei registri immobiliari. Di conseguenza, i beni vincolati ed i loro frutti possono essere impiegati solo per la realizzazione del fine della destinazione e possono essere oggetto di esecuzione solo per debiti contratti per tale scopo.

Vi è, dunque, una perfetta adattabilità di tale fattispecie a quella considerata dall'art.6 del disegno di legge in commento in quanto, al pari del trust, viene a crearsi in capo a un determinato soggetto un vero e proprio patrimonio segregato, che può essere utilizzato solo per le finalità specificate nell'atto di destinazione stessa e che risulta peraltro insensibile alle vicende personali e patrimoniali del soggetto che viene scelto come beneficiario dell'attribuzione destinata a soddisfare l'interesse del disabile.

La fattispecie di cui all'art. 2645 ter Codice Civile opera, del resto, in maniera del tutto analoga a quella del trust, considerato che entrambe sono costituite da due distinti momenti giuridici: quello del trasferimento (o della costituzione) di beni o diritti in favore di un determinato soggetto (che nel trust assume la qualifica di trustee) e quello della destinazione alla finalità che si vuole perseguire. Appare quindi del tutto agevole estendere l'agevolazione in commento anche ai trasferimenti immobiliari (o di beni mobili iscritti in pubblici registri) in favore di uno o più soggetti che perseguano la finalità esclusiva di inclusione sociale, di cura e di assistenza delle persone con disabilità con contestuale vincolo di destinazione trascritto ai sensi del citato art. 2645 ter.

Nella redazione di tale vincolo di destinazione dovranno, ovviamente, essere soddisfatte tutte le condizioni previste dai commi 2 e 3 del disegno di legge in commento, sia sotto il profilo del rispetto della forma dell'atto pubblico, sia per quanto concerne il contenuto sostanziale della destinazione stessa, ben potendosi inserire nel corpo dell'atto di destinazione le indicazioni richieste dalle lettere b), c), d), f), g) e h) dell'art.6. L'oggetto dell'atto di destinazione ex 2645 ter richiederà, invece, una precisazione di "compatibilità" con riferimento alla lettera e) del comma 3 dell'art.6, in quanto in tal caso l'oggetto dovrà essere limitato ai beni immobili e a quelli mobili iscritti in pubblici registri.

L'accoglimento dell'estensione proposta induce a riformulare il comma 1 dell'art.6 del DDL, laddove la locuzione "costituzione di vincoli di destinazione" viene riferita "a vantaggio del trust".

Alcune ulteriori riflessioni possono essere riferite alle condizioni previste dal citato comma 3 dell'art.6 alle lettere g) e h).

La lettera g) prevede che l'atto costitutivo del trust stabilisca il termine finale di durata dello stesso nella data di morte della persona con grave disabilità; tale previsione impone che si costituisca uno specifico trust per ogni singola persona disabile, senza che si possa addivenire ad un utilizzo di un medesimo trust a beneficio di più soggetti. Tale scelta legislativa appare antieconomica, nella misura in cui impedisce l'utilizzo della agevolazione nella fattispecie in cui venga creato un trust con un'organizzazione stabile ed efficiente, che si occupi in modo professionale di soggetti con disabilità.

La lettera h), poi, fa riferimento alla destinazione del patrimonio residuo dopo la cessazione del trust, conseguente al decesso della persona con disabilità. La disposizione legislativa lascia totale libertà all'autonomia negoziale nel disciplinare quale sia la sorte del patrimonio residuo; ad esempio, il disponente potrebbe configurare il trust in maniera articolata, prevedendo che il patrimonio residuo debba essere destinato ad uno o più beneficiari finali; sembrerebbe in questo caso opportuna un'estensione dell'agevolazione in oggetto anche al trasferimento finale, che completa il disegno destinatorio del disponente.

Proprio la considerazione relativa alla destinazione dei beni e diritti conferiti, ovvero del loro residuo, alla morte della persona affetta da disabilità, consigliano di guardare con attenzione anche alla **possibilità di estendere le agevolazioni previste dal disegno di legge in parola alla costituzione di fondi dedicati nell'ambito di Fondazioni di assistenza** e di ONLUS operanti nel settore della beneficenza: si tratta di prevedere la possibilità che detti enti gestiscano veri e propri "**patrimoni separati**", esclusivamente destinati all'assistenza della/e persona/e con disabilità indicate dal disponente, per poi confluire, dopo la morte di questi, nel patrimonio generale dell'ente, comunque con finalità assistenziali e filantropiche.

Due riflessioni conclusive che riguardano il rapporto delle fattispecie considerate (sia quella contemplata dal testo dell'art.6 come licenziato dalla Camera dei Deputati, sia le altre cui si è fatto cenno) con gli interessi dei creditori del disponente e con le norme in tema di successione necessaria.

Il rapporto con il ceto creditorio del disponente deve essere affrontato con grande attenzione, alla luce dei particolari interessi che si intendono soddisfare. La tutela del ceto creditorio non sembra poter essere pregiudicata dal trasferimento in esame, ma potrebbe forse essere limitata negli strumenti utilizzabili, immaginando magari, nel caso in esame, l'**esclusione dell'applicazione dell'art. 2929 bis codice civile**. Tale ultima disposizione (introdotta nel giugno del 2015) legittima il creditore che sia pregiudicato da un atto del proprio debitore, compiuto a titolo gratuito successivamente al sorgere del credito, a procedere, munito di titolo esecutivo, all'esecuzione forzata nei confronti del beneficiario, ancorché non abbia preventivamente ottenuto sentenza dichiarativa di inefficacia, a condizione che trascriva il pignoramento nel termine di un anno dalla data in cui l'atto è stato trascritto. La norma permette quindi al creditore di anticipare la propria tutela senza dover ricorrere ai tradizionali strumenti giudiziari costituiti principalmente dall'esperimento della azione revocatoria. Appare evidente come l'interesse di protezione del soggetto disabile possa essere ritenuto prevalente rispetto a quello non già di tutela del ceto creditorio, ma perlomeno a quello di tempestività di tale tutela.

In ordine infine al rapporto con la disposizione in tema di successione necessaria, appare evidente come la fattispecie in esame non possa pregiudicare i diritti spettanti ai legittimari diversi dal beneficiario disabile. Sarebbe però consigliabile l'inserimento della **precisazione che il trasferimento in esame possa legittimamente ricomprendere anche i beni che costituiscano la legittima di spettanza del beneficiario** stesso. Analoga precisazione è presente nella fattispecie, per certi aspetti simili a quella in oggetto, della sostituzione fedecommissaria nella quale i genitori istituiscono erede il proprio discendente interdetto con l'obbligo di conservare e restituire i beni ricevuti in favore della persona o degli enti che ne hanno avuto cura. Nella fattispecie in esame sarebbe necessario prevedere che il beneficiario (o i suoi eredi o aventi causa) non possano agire nei confronti del trustee per lesione di legittima o per far dichiarare la nullità della disposizione ai sensi dell'art. 549 codice civile.

Si propongono, in sintesi, le seguenti modifiche o integrazioni al testo base del disegno di legge:

- modifica del comma 1 dell'articolo 6 per eliminare il riferimento alla costituzione di vincoli di destinazione in connessione al trust, introducendo la possibilità di godere delle agevolazioni tributarie anche in caso di ricorso alla fattispecie di cui al 2645 ter codice civile, ovvero di costituzione di patrimoni separati nell'ambito di Fondazioni e ONLUS;

- modifica dell'art.6, comma 3, lettera g), per prevedere l'estinzione del trust in caso di decesso di tutti i beneficiari (al plurale e non al singolare);

- estensione delle agevolazioni fiscali anche per la destinazione del patrimonio residuo;

- previsione della esclusione della applicazione dell'art. 2929 bis codice civile e della precisazione che i beni conferiti nel trust possano ricomprendere anche la quota di legittima del beneficiario disabile.

2. Considerazioni sul piano tributario

2.1. Formulazione e portata della norma di esenzione da imposta sulle successioni e donazioni. Applicazione delle imposte fisse ipo-catastali: raccordo con l'imposizione per le successive attribuzioni

Nella struttura dell'art. 6 del DDL, l'esenzione da imposta sulle successioni e donazioni (prevista al primo comma) costituisce la principale agevolazione fiscale al fine di promuovere (per il tramite del trust) la destinazione dei patrimoni privati a favore di persone con disabilità.

La costituzione di un patrimonio segregato, avente le finalità indicate dal comma 2 del medesimo art. 6, può, in questo modo, avvenire con il solo pagamento dell'imposta fissa di registro e senza applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni in misura proporzionale.

Appare, peraltro, necessario che il tenore letterale della norma sia chiaro ed individui in modo coerente il presupposto dal punto di vista logico-giuridico: l'attuale formulazione considera i "trasferimenti di beni e di diritti per causa di morte, per donazione o a titolo gratuito e la costituzione di vincoli di destinazione a vantaggio di trust". Tale formulazione non risulta particolarmente felice, soprattutto perché non appare corretto parlare di "costituzione di vincoli di destinazione a vantaggio di trust", essendo i trust di per sé dei vincoli di destinazione e determinando la creazione del vincolo, con effetto reale, su ogni bene o diritto che è in trust trasferito. Inoltre, appare sistematicamente più coerente legare il regime di esenzione al complessivo effetto segregativo e destinatorio impresso sul patrimonio segregato e non ai singoli atti di trasferimento "a vantaggio" di trust, anche perché in realtà non vi è in senso proprio un vantaggio per il trust, che rappresenta solo un'articolazione di tipo patrimoniale.

Per questo motivo, si propone di modificare il comma 1, comprendendo altresì, per quanto detto prima, anche gli atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c. nel perimetro applicativo della norma. Quindi il primo comma potrebbe essere riformulato in questo modo: *«1. I beni e diritti segregati in trust o oggetto di vincoli di destinazione ex art. 2645 ter c.c., istituiti in favore delle persone con disabilità grave accertata con le modalità di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, sono esenti dall'imposta di successione e donazione prevista dall'articolo 2, commi da 47 a 49, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006 n. 286, e successive modificazioni».*

In secondo luogo, occorre notare come l'attuale prassi dell'Agenzia delle Entrate ritenga che la costituzione di vincoli di destinazione avente effetti segregativi (come i trust di cui si discute) sia da assoggettare ad imposta sulle successioni e donazioni sulla base del rapporto personale tra disponente ed il soggetto (beneficiario) nel cui interesse il trust è istituito (Circolari nn. 48/E/2007 e 3/E/2008). Ciò determina la possibilità di applicare la franchigia di un milione di Euro e, solo sulla parte eccedente, l'aliquota del 4% se vi è un rapporto di coniugio o discendenza diretta. Se il beneficiario è un soggetto portatore di handicap grave (legge n. 104/1992) l'imposta si applicherebbe solo sulla quota eccedente la franchigia di 1,5 milioni di Euro. Ne deriva che già il sistema attuale può portare, in talune fattispecie, alla non applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni in misura proporzionale, per l'operare del meccanismo delle franchigie.

Se, quindi, da una parte, si esprime parere positivo circa l'esenzione di cui all'art. 6, comma 1, per l'importante principio che in questo modo si afferma, dall'altra occorre segnalare l'opportunità di apprestare ulteriori meccanismi agevolativi, in modo da perseguire la finalità "promozionale" dell'articolo 6. Oltre che, ma già lo si è notato, estendere la previsione anche agli atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c.

Con riferimento alla previsione di cui al comma 4 (applicazione delle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa ai trasferimenti di beni e diritti in trust) occorre evidenziare come la disposizione recepisca l'orientamento prevalente della giurisprudenza di merito, ed unanime nella dottrina, secondo cui il trasferimento iniziale (dal disponente al trustee) avrebbe una portata solo strumentale, non determinando alcuna modificazione qualitativa del patrimonio del trustee

medesimo, con conseguente imposizione solo fissa nei tributi in esame. Diversa risulta invece la posizione della prassi amministrativa, che ritiene assoggettabile con le aliquote proporzionali ipocatastali ogni trasferimento di immobili realizzato nella dinamica del trust.

Proprio per evitare incertezze applicative e segnare un chiaro tratto agevolativo alla disposizione in esame, si potrebbe **estendere l'imposizione fissa anche alle successive attribuzioni di immobili effettuate dal trustee nella fase di gestione del trust** (es. attribuzioni allo stesso soggetto con disabilità) **oppure al momento della cessazione del trust** (attribuzioni del patrimonio residuo ex art. 3, lett. h per esempio ad altri familiari o ad altri portatori di handicap o ad altri trust aventi finalità analoghe).

Alla luce di quanto osservato, si propone di modificare l'art. 6, comma 4, prevedendo l'applicazione delle imposte fisse ipotecaria e catastale anche per le successive attribuzioni di beni e diritti effettuate a favore del beneficiario o al momento dello scioglimento del trust, coerentemente con le finalità indicate dalla legge e nell'atto istitutivo. Qualora si accogliesse la nostra proposta di ricomprendere nella previsione dell'art. 6 anche gli atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c. (vedi retro), tale modifica dovrebbe interessare anche simile negozi e non solo il trust.

2.2. La fiscalità degli immobili segregati in trust. L'accesso a specifici regimi attualmente precluso per evitare forme di disincentivo fiscale.

Il comma 6 dell'art. 6 prevede la possibilità, per i Comuni, di introdurre misure agevolative (relative ad aliquote, franchigie ed esenzioni) ai fini IMU, relativamente agli immobili segregati nei trust considerati.

Il reale impatto della disposizione non è individuabile ex ante, anche perché rimesso alle discrezionali decisioni dei singoli Comuni e quindi fortemente condizionato da variabili e contesti particolari, oltre che dai diversi vincoli di bilancio.

La fiscalità della gestione degli immobili segregati nei trust sembra però poter essere meglio trattata affrontando (e risolvendo) un aspetto che, nell'attuale disciplina, presenta forti elementi di criticità, potendo condurre a trattamenti impositivi addirittura deteriori per i trust con finalità di tipo assistenziale e di cura. Come è noto, la compravendita di beni immobili è attualmente regolata da una serie di regimi fiscali specifici che tendono a promuovere l'acquisto della prima casa (agevolazioni nelle imposte di registro, ipo-catastali ed Iva), gli acquisti da parte di privati (sistema del prezzo-valore), la concessione in locazioni degli immobili da parte di privati (c.d. "cedolare secca"). Tutti questi regimi prevedono però, tra gli altri presupposti, che l'acquisto o la concessione in locazione sia effettuata da una persona fisica, condizione che non può realizzarsi qualora il bene sia segregato in un trust.

In caso di beni segregati in trust (ancorché destinati a favore di soggetti disabili) sembra infatti che sia il trust a dover essere considerato quale "soggetto fiscale", con la conseguenza che, non trattandosi di una persona fisica, non potrebbero applicarsi i regimi di favore. Neppure risulta risolutivo considerare a questi fini la posizione del trustee (che invece può anche essere una persona fisica) come proprietario formale dei beni, dato che, non avendo il godimento del patrimonio segregato che non si confonde con il suo patrimonio personale, non può essere colui a cui riferire i presupposti di stampo soggettivo.

Con riferimento ai trust a favore di disabili oggetto del ddl in discussione, sarebbe quindi importante intervenire a livello normativo chiarendo che **l'immobile segregato in trust ai sensi della normativa in esame deve essere considerato, sul piano del riconoscimento dei trattamenti fiscali**

di favore, come bene in possesso della persona fisica beneficiaria con disabilità: non si tratta di un'ulteriore agevolazione, ma di evitare forme di maggiore imposizione (e quindi di possibile disincentivo fiscale) che deriverebbero dall'attuale sistema, in tutti quei casi in cui gli immobili, durevolmente destinati a beneficio di una persona fisica con disabilità, siano segregati in un trust.

Lo stesso, inoltre, dovrebbe ritenersi in relazione ad agevolazioni (come ai fini TASI-IMU), previste per la "prima casa", qualora l'immobile, segregato in trust, sia nella durevole disponibilità del disabile.

Alla luce di quanto osservato, si propone di modificare l'art. 6, prevedendo in uno specifico comma che ai soli fini delle agevolazioni e dei regimi speciali previsti dalla legislazione fiscale, l'immobile segregato, ai sensi del presente articolo, deve ritenersi nel possesso del soggetto beneficiario portatore di handicap, al fine di valutare la ricorrenza degli specifici presupposti di tipo soggettivo.

2.3. Esenzione dall'imposta di bollo.

Il comma 5 dell'art. 6 del DDL prevede che gli atti, i documenti, le istanze, i contratti, nonché le copie dichiarate conformi, gli estratti, le certificazioni, le dichiarazioni e le attestazioni posti in essere o richiesti dal trust siano esenti dall'imposta di bollo.

Sul punto si esprime parere positivo e non si ravvisa l'esigenza di alcuna modifica, se non per estendere l'esenzione anche agli atti posti in essere o realizzati dal gestore di un bene su cui grava un vincolo di destinazione ex art. 2645 ter c.c.

* * * * *

Il Consiglio Nazionale del Notariato, nel ringraziare per l'occasione di confronto su un disegno di legge di evidente rilevanza sociale, resta a disposizione di questa Commissione per ogni eventuale ulteriore approfondimento.