



Deduzione per sottoutilizzazione

LIG 22 III

LIFD 21 II

1. IN LINEA DI PRINCIPIO

Il valore locativo proprio dell'immobile abitato stabilmente dal contribuente nel suo domicilio può essere ridotto nel Cantone e nella Confederazione, se è data una palese sottoutilizzazione. Per le residenze secondarie risp. di vacanza questa possibilità non sussiste. In virtù dell'art. 22 cpv. 3 LIG il Governo disciplina i particolari della deduzione per sottoutilizzazione nelle disposizioni d'esecuzione alla legislazione fiscale (DELIG).

2. REGOLAMENTAZIONE NELLE DISPOSIZIONI ESECUTIVE

Il Governo ha deciso una regolamentazione che permette di evitare una parte considerevole di difficoltà nella tassazione. Di fatto, da un lato la deduzione per sottoutilizzazione può essere concessa unicamente se un contribuente dispone involontariamente di una casa troppo grande oppure di un immobile troppo grande (DELIG 6 I). Chi acquista un'abitazione molto grande, non può far valere la deduzione per sottoutilizzazione (DELIG 6 II). D'altro lato va negata la deduzione per sottoutilizzazione, se un contribuente solo dispone di un'abitazione di 4 locali e una coppia sola di un'abitazione di 5 locali (DELIG 6 III). Questa normativa si giustifica con il fatto che in questi casi è difficilmente data un'effettiva sottoutilizzazione. In questo modo si dovrebbe riuscire a escludere buona parte dei casi, in cui in pratica non sussiste alcuna sottoutilizzazione palese.

Se si sostiene un'effettiva sottoutilizzazione, la deduzione per sottoutilizzazione va calcolata tenendo presente il fatto che nel valore locativo proprio sono contenuti anche i vani accessori e che di regola ad essere sottoutilizzati non sono i locali più spaziosi. La formula per il calcolo della deduzione è inserita in DELIG 8 IV.

La deduzione per sottoutilizzazione è un fattore di riduzione delle imposte, per il quale al contribuente spetta l'onere della prova. Se il commissario fiscale vuole visitare, dopo averlo preannunciato, l'abitazione del contribuente e il contribuente gli nega l'ingresso, la sottoutilizzazione deve essere respinta poiché ritenuta non dimostrata. Il commissario fiscale non ha la possibilità di penetrare nell'abitazione del contribuente contro la volontà del proprietario.

Con la deduzione per sottoutilizzazione si riducono anche le spese di manutenzione. I costi per la manutenzione dell'immobile costituiscono costi di conseguimento del reddito e pertanto possono essere dedotti dal reddito imponibile solo nella misura in cui viene imposto il valore locativo proprio. Le spese effettive per la manutenzione dell'immobile vengono ridotte proporzionalmente. Per calcolare le spese forfettarie di manutenzione si parte dal valore locativo proprio ridotto della deduzione per sottoutilizzazione (DELIG 7 II).

3. DISPOSIZIONI ESECUTIVE E DECRETO GOVERNATIVO

Le considerazioni particolareggiate del Governo (cfr. DG del 22 ottobre 1996) sono parte integrante della presente prassi. Su richiesta, il decreto governativo può essere messo a disposizione anche di terzi esterni. Il decreto viene accluso alla presente prassi. L'Ordinanza menzionata nel DG sulla deduzione per sottoutilizzazione è stata nel frattempo inglobata nelle disposizioni d'esecuzione.

Le disposizioni esecutive sono direttamente applicabili alle imposte cantonali e comunali. Per l'imposta federale diretta, al Governo manca la relativa competenza. Tuttavia, dal momento che la tassazione cantonale e quella federale avvengono assieme e che la normativa in DELIG 5 segg. corrisponde pure al senso e allo scopo di LIFD 21 II, questa disposizione cantonale è direttamente applicabile anche all'imposta federale diretta. Pertanto anche per l'imposta federale diretta le argomentazioni per cui si possa o non si possa concedere, nel caso concreto, una deduzione per sottoutilizzazione, devono basarsi sulle considerazioni contenute nel decreto governativo.

4. MODO DI PROCEDERE NELLA PRASSI

I commissari fiscali sono sollecitati ad esaminare i casi, che danno adito a discussioni, o le tassazioni, contro le quali viene interposta opposizione, con i capisezione.

Die Regierung
des Kantons Graubünden

Il Governo
del Cantone dei Grigioni

La regenza
dal chantun Grischun



Sitzung vom

Mitgeteilt den

Protokoll Nr.

22 ottobre 1996

23 ottobre 1996

2339

Il valore locativo di edifici o parti di essi, di cui il contribuente dispone per uso proprio in qualità di proprietario o usufruttuario, sottostà all'imposta sul reddito da sostanza immobiliare (art. 22 cpv. 1 lett. b LIG). Giusta l'art. 22 cpv. 2, frase 2 della rivista Legge sulle imposte (nLIG) in caso di palese sottoutilizzazione si deve procedere ad una riduzione del valore locativo proprio; i dettagli concernenti questa **deduzione per sottoutilizzazione** vengono regolamentati dal Governo.

Il Governo considera:

1. Il principio dell'imposizione secondo la capacità economica e la parità di trattamento giuridico fra proprietari di abitazioni e inquilini rendono necessaria l'imposizione del valore locativo proprio. Ogni intervento nel sistema attualmente vigente, in base al quale il proprietario dell'abitazione deve pagare le imposte sul valore locativo proprio e l'inquilino non può dedurre dal reddito le pigioni corrisposte, tocca il suddetto principio. Le disposizioni sulla deduzione per sottoutilizzazione devono pertanto essere considerate alla luce dei principi della riscossione fiscale dedotti dall'art. 4 della Costituzione federale. In questo senso urge una normativa restrittiva della deduzione per sottoutilizzazione.
2. La deduzione per sottoutilizzazione è disciplinata all'art. 22 cpv. 2 nLIG. Da questo sistematico inglobamento della disposizione si evince chiaramente che la deduzione per sottoutilizzazione può essere fatta valere unicamente per l'immobile abitato stabilmente dal contribuente stesso nel proprio domicilio. Per residenze secondarie risp. case o appartamenti di vacanza non può essere applicata la deduzione per sottoutilizzazione.
3. La deduzione per sottoutilizzazione è stata introdotta nella legge dal Gran Consiglio. Per l'interpretazione della disposizione ci si deve quindi basare, oltre che sul tenore della legge, anche e in forte misura sulla volontà del legislatore, ossia sulle opinioni espresse in Gran Consiglio.
4. Dal tenore della legge si può evincere che unicamente una sottoutilizzazione palese giustifica una deduzione per sottoutilizzazione. Ne consegue che durante tutto l'anno i vani interessati non possono essere utilizzati né come stanze da letto, soggiorni, locali di lavoro, spazi per bricolage, né come camere per ospiti e neppure essere usati in altri modi. Un uso soltanto meno intenso di singoli locali non dà diritto

ad una riduzione del valore locativo proprio. Inoltre, tramite la deduzione per sottoutilizzazione è possibile tener conto soltanto della sottoutilizzazione spaziale ma non di una sottoutilizzazione temporale.

Non è necessario che i mobili siano rimossi dal locale. Questa pretesa implicherebbe l'alienazione dei mobili o il loro deposito altrove, il che, tenuto conto della proporzionalità, non si può pretendere dal contribuente.

5. Il legislatore pensava in primo luogo alle persone anziane, che a seguito dell'abbandono dell'abitazione da parte dei figli e/o del partner, si ritrovano con spazi abitativi che non usano più. Il deputato al Gran Consiglio Tscholl, che rappresentava la proposta della minoranza della Commissione, si è espresso in proposito come segue:

"Wir wollen vor allem ältere Ehepaare und Alleinstehende, welche in den eigenen vier Wänden weiterleben wollen, von einem Teil der Eigenmiete für ungenutzte Räume entlasten.... Es ist nun leider der Lauf des Lebens, dass die Kinder ausziehen und die ehemals notwendige Behausung zu gross wird." (GRP 1995/96, S. 301). [Intendiamo sgravare di parte della locazione propria per vani non utilizzati soprattutto le coppie di anziani e le persone sole che desiderano continuare a vivere in casa propria ... È purtroppo la ruota della vita: i figli escono di casa e l'abitazione un tempo necessaria diventa troppo grande. Cfr. PGC 1995/96, pag. 301]

In questi casi la deduzione per sottoutilizzazione deve impedire che subentri un'imposizione non più rispondente alla capacità economica del contribuente. Dal momento che il valore locativo proprio può essere annullato unicamente tramite la vendita o la locazione dell'abitazione, il legislatore ha voluto evitare che un'abitazione debba essere venduta perché il contribuente non può più far fronte agli oneri fiscali. Con la deduzione per sottoutilizzazione il legislatore intende impedire che persone anziane debbano essere costrette anzitempo a trasferirsi in casa di riposo (Tscholl, PGC 1995/96, pag. 302).

Dalle considerazioni addotte in Gran Consiglio si può inoltre desumere che a beneficiare della deduzione per sottoutilizzazione possano essere, oltre alle persone anziane, anche contribuenti che hanno ereditato un'abitazione troppo grande e non più conforme ai loro bisogni (Walther e Lemm, PGC 1995/96, pag. 302).

6. Ricapitolando la volontà del legislatore può essere interpretata nel senso che la deduzione per sottoutilizzazione può essere accordata a quei contribuenti che senza volerlo dispongono di un appartamento troppo grande o di una casa troppo spaziosa. È il caso di contribuenti che, a seguito dell'abbandono dell'abitazione da parte di familiari, non utilizzano più tutti i locali oppure che a seguito di eredità, donazione ecc. sono divenuti proprietari o usufruttuari di un immobile che usano solo in parte per il proprio bisogno.

Per contro non può essere concessa una deduzione per sottoutilizzazione a persone che acquistano un immobile molto grande. Per esempio non è possibile accordare una deduzione per sottoutilizzazione a una coppia che acquista una casa di 6 lo-

cali, poiché evidentemente questa coppia ritiene per sé necessario un simile spazio abitativo.

7. La deduzione per sottoutilizzazione mira ad attenuare il rigore, che risulta dall'imposizione del valore locativo proprio per spazio abitativo non più utilizzato. Ne consegue chiaramente che una deduzione per sottoutilizzazione può essere concessa unicamente se il valore locativo proprio soggiace anche di fatto all'imposizione. Ciò non è più il caso se il valore locativo proprio viene neutralizzato dalla deduzione di interessi debitori e di costi per la manutenzione dell'immobile. Quando il valore locativo proprio netto ridotto delle deduzioni è negativo oppure consiste soltanto in un piccolo importo, la deduzione per sottoutilizzazione non può più essere concessa.
8. La regolamentazione della deduzione per sottoutilizzazione deve però anche avere un'impostazione tale che possa essere attuata con il minor dispendio amministrativo possibile. È quanto emerso chiaramente dal dibattito in Gran Consiglio, anche se è stato sottolineato a più riprese che la disposizione offre al Governo la possibilità di emanare disposizioni esecutive semplici e praticabili (Tscholl, PGC 1995/96, pag. 302; Lemm, pag. 302; Joos, pag. 303; Ambühl, pag. 303). Il Governo ha quindi il chiaro compito di elaborare una soluzione semplice, praticabile e ragionevole.

Questo requisito di praticabilità può essere soddisfatto stabilendo che in generale non si accorda una deduzione per sottoutilizzazione per abitazioni fino ad una certa grandezza. Di fatto si suppone che in questi casi non sia mai data una palese sottoutilizzazione. La definizione di questo limite in funzione della superficie abitativa risulta poco praticabile e nel caso di spazi abitativi molto grandi è poco significativo, ragion per cui ci si deve basare sul numero di locali. L'esperienza di vita insegna che in generale persone che vivono in abitazioni piuttosto spaziose utilizzano più spazio abitativo di quanto in realtà necessiterebbero. Bisogna tenerne conto all'atto di valutare una sottoutilizzazione palese, così come definita dalla legge quale requisito imprescindibile.

Sulla base di questa riflessione si può ritenere che non è possibile accordare una deduzione per sottoutilizzazione a una persona sola che vive in un'abitazione di 4 locali. Per coniugi soli la soglia entro la quale non è possibile concedere una deduzione per sottoutilizzazione si attesta a 5 locali. In entrambi i casi questo limite si innalza di un locale per ogni figlio che vive ancora in casa.

9. Se è confermata una palese sottoutilizzazione, si pone la questione a sapere come debba essere determinata la riduzione del valore locativo proprio. Per questa domanda sono rilevanti in particolare due aspetti. Da un lato va considerato il fatto che oltre agli spazi conteggiati come locali ci sono anche numerosi vani accessori (cucina, bagno, WC, cantina, solaio, lavanderia, ripostiglio per biciclette o per gli attrezzi da giardino ecc.) Dall'altro di regola sono i locali meno spaziosi e non quelli più grandi a non essere più utilizzati. Queste due fattispecie rendono necessaria una conversione, che possa incidere in maniera non proporzionale ai locali esistenti. Per una casa unifamiliare si giustifica un innalzamento del divisore di 3 e per appartamenti di proprietà di 2. Vi si aggiunge il fatto che la deduzione per sottoutilizzazione

può ripercuotersi soltanto sul valore locativo proprio per locali abitativi. Va dapprima dedotto il valore locativo proprio per il garage. Ne risulta la seguente formula di calcolo:

$$\text{deduzione per sottoutilizzazione} = \frac{\text{valore locativo senza garage} \times \text{numero locali non usati}}{\text{numero locali} + 2 \text{ o } 3 \text{ (vani accessori)}}$$

10. La deduzione per sottoutilizzazione costituisce un fattore di riduzione delle imposte, il cui onere della prova spetta al contribuente. Ciò significa che il contribuente deve dimostrare in maniera credibile, tramite una circostanziata esposizione della situazione, che una parte degli spazi abitativi a disposizione sua (e della sua famiglia) non è effettivamente più utilizzata a seguito della riduzione del fabbisogno abitativo. Se una sottoutilizzazione asserita come effettiva sia o meno credibile, va deciso valutando oggettivamente le circostanze determinanti. Non è possibile elencare regole fisse. Per esperienza va per esempio tenuto conto che di regola i contribuenti più agiati sono più esigenti sul confort dell'abitazione e utilizzano maggiore spazio abitativo rispetto a contribuenti con disponibilità finanziarie più contenute. Va pure osservato che spesso il fabbisogno abitativo delle persone, che restano a vivere in un appartamento risp. in una casa unifamiliare dopo che la loro economia domestica si è assottigliata, si allarga ai locali divenuti liberi.

Se la questione della sottoutilizzazione non può essere risolta dalla scrivania, il commissario fiscale può ispezionare, su preavviso, l'abitazione. Se il contribuente gli vieta l'accesso, deve accettare questa decisione. In questo caso però la sottoutilizzazione viene respinta in quanto non dimostrata, poiché il contribuente non ha dato seguito al proprio obbligo probatorio.

11. Con la deduzione per sottoutilizzazione si riduce il valore locativo proprio imponibile. Si solleva l'interrogativo se questa decurtazione si ripercuota sulla deduzione degli interessi debitori e sulle spese di manutenzione. Per quanto riguarda gli interessi passivi la risposta alla domanda è un chiaro no, in quanto gli interessi debitori sono detraibili, anche se non hanno carattere di costi di conseguimento del reddito.

Per contro le spese di manutenzione costituiscono costi di conseguimento del reddito, deducibili solo nella misura in cui servono al conseguimento del reddito. Se il valore locativo proprio viene ridotto tramite la deduzione per sottoutilizzazione, le spese di manutenzione sono solo ancora parzialmente costi di conseguimento del reddito. Le spese di manutenzione vanno pertanto ridotte nella medesima misura del valore locativo proprio. Per il calcolo della deduzione forfettaria per manutenzione si deve partire dal valore locativo proprio ridotto della deduzione per sottoutilizzazione.

Il Governo decreta :

1. Viene emanata la presente Ordinanza sulla deduzione per sottoutilizzazione.

2. Comunicazione all'Amministrazione cantonale delle imposte, alla Cancelleria dello Stato (per la pubblicazione nel Foglio ufficiale cantonale, nella Collezione ufficiale delle leggi cantonali e nella Collezione sistematica del diritto cantonale grigionese) e al Dipartimento delle finanze e militare.

A nome del Governo

Il Presidente:

Il Cancelliere: