



**GARANTE DEL CONTRIBUENTE
IN LOMBARDIA**

(Art. 13 della L. 27 luglio 2000 n. 212)

Milano, 30 marzo 2026

All'On.le Presidente del Senato della Repubblica
via e-mail

All'On.le Presidente della Camera dei Deputati
via e-mail

All'On.le Presidente del Consiglio dei Ministri
via e-mail

e, p.c. All'On.le Ministro dell'Economia e delle Finanze
via e-mail

Ai Signori Garanti regionali del Contribuente
via e-mail

Prot. n. 2026/251

***OGGETTO: Relazione annuale al Governo e al Parlamento per l'anno 2025, ai sensi
dell'art. 13, comma 13-bis, della Legge n. 212 del 2000.***

In adempimento a quanto previsto dall'art. 13, comma 13-bis, della Legge 27/07/2000 n. 212, si trasmette la relazione annuale, relativa all'anno 2025, del Garante del contribuente in Lombardia.

IL GARANTE DEL CONTRIBUENTE
Dott. Antonio SIMONE



GARANTE DEL CONTRIBUENTE
DELLA LOMBARDIA
MILANO

RELAZIONE ANNUALE
sull'attività svolta nell'anno 2025
(1° gennaio – 31 dicembre 2025)



GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELLA REGIONE LOMBARDIA

Art. 13 della L. 27 luglio 2000 n. 212)

Relazione sull'attività svolta nell'anno 2025

Con legge delega di riforma del sistema tributario (n. 111 del 9.8.2023), è stata disposta la soppressione della figura del Garante regionale del Contribuente e l'istituzione, in sua vece, del Garante nazionale del Contribuente, demandando al Governo l'esercizio del potere della *"definizione dei compiti"* del nuovo Garante.

In attuazione della delega ricevuta dal Parlamento, il Governo ha emanato il decreto legislativo n. 219 del 30.12.2023, con il quale ha definito i compiti e circoscritto l'ambito di attività del Garante nazionale del Contribuente.

Sui deleteri effetti che le novità portate dal decreto legislativo che ha dato attuazione alla legge delega avrebbero prodotto sulla tutela degli interessi dei contribuenti, si è già detto nelle precedenti relazioni ed in altri scritti ed è qui inutile ripetersi.

L'Amministrazione Finanziaria Centrale, cioè il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che, entro il termine ultimo del 31.12.2024, avrebbe dovuto procedere ad emanare il Regolamento attuativo della legge e a designare il nuovo Garante nazionale, non vi ha ancora provveduto, con la conseguenza che i Garanti regionali sono rimasti tuttora in servizio e non si sa se e fino quando continueranno ad operare con i poteri e le prerogative già previste dal soppresso art. 13 dello Statuto del Contribuente.

Secondo quanto dichiarato dal Sottosegretario del Ministero dell'Economia e delle Finanze dinanzi alla Commissione Finanze della Camera, *“sono ancora in corso le valutazioni tecniche necessarie ad assicurare la compatibilità finanziaria del provvedimento de quo con le risorse disponibili in bilancio”* e *“il termine previsto dal legislatore per l'adozione del suddetto regolamento ha natura ordinatoria”*.

Si tratta di una giustificazione che non presenta nessuna consistenza, di fatto e giuridica, perché l'istituzione del Garante nazionale non comporta alcun aggravio di spesa, di cui valutare la compatibilità con le risorse in bilancio, dal momento che, al posto di retribuire 21 Garanti regionali, se ne paga uno solo, mentre le funzioni di segreteria, prima affidate al personale delle varie Direzioni Regionali delle Entrate, ora sono trasferite al personale già in servizio nel Ministero dell'Economia e Finanze e dallo stesso retribuito. È evidente, quindi, che, semmai, si realizzerebbero dei risparmi di spesa: ed infatti l'art. 2 delle disposizioni finali del D. Lgs. 219/2023 espressamente li ha presi in considerazione, stabilendo che tali risparmi venissero destinati all'apposito Fondo previsto dall'art. 22 della legge 111/2023.

Anche la considerazione che il termine per l'adozione del Regolamento, scaduto il 31.12.2024, *“ha natura ordinatoria”*, non può essere certo condivisa, perché, se la legge (D.Lgs 219/2023) ha investito il Ministro delle Finanze di un compito attuativo, questo non può essere rinviato *sine die*, a meno di voler introdurre, nella classificazione dei termini per l'adempimento di obbligazioni, sinora ristretta a quella tra perentori e ordinatori, una terza categoria, quella dei termini che il Calamandrei chiamava *“canzonatori”*, per indicare che sono, in pratica, destinati ad aggirare la norma che li prevede.

Ora, appariva evidente che la legge di riforma tributaria (la n.111/2023), che, aveva previsto l'istituzione del Garante nazionale del Contribuente, rimettendo al Governo di *“definirne i compiti”* (praticamente una delega in bianco, in contrasto con l'art. 76 Cost.), doveva trovare una determinazione dei compiti da parte del legislatore delegato, tale che, nell'impossibilità pratica di svolgere, da parte di un solo Garante nazionale, tutte le attività e funzioni di 21 Garanti regionali, dovesse comunque assicurare il concreto funzionamento di una tale nuova figura.

Occorreva, quindi, che il Governo, in sede di attuazione della delega, prevedesse la realizzazione anche di figure intermedie, collocate in ambiti pluriregionali (tanto per intenderci, alla stregua dei Comandi interregionali della Guardia di Finanza, che sono

appunto 6); figure che, pur senza assumere il ruolo e la dignità di Garanti del contribuente (riservati all'unico nazionale), fossero dotati di una propria struttura e personale e che, raccogliendo le segnalazioni dei contribuenti dai rispettivi territori nonché svolgendo, in coordinamento con le competenti Direzioni Regionali dell'AE, l'opportuna istruttoria delle pratiche in carico, potessero coordinarsi con il Garante nazionale al fine di prospettare allo stesso la risoluzione da assumere nei casi concreti. Un compito, insomma, di vaglio preliminare delle pratiche, di raccolta delle informazioni e documentazione necessarie per la soluzione da adottare, di segnalazione dei casi di manifesta inammissibilità delle istanze o incompetenza funzionale e, infine, anche di redazione di uno schema di decisione finale da sottoporre all'esame del Garante nazionale.

Questa soluzione, che avrebbe egualmente portato con sé un risparmio di spesa (un solo Garante nazionale e sei figure intermedie pluriregionali), con strutture amministrative periferiche, decentrate presso le più importanti Direzioni Regionali dell'Agenzia Entrate (Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Palermo, sul modello della Guardia di Finanza), avrebbe consentito di conseguire plurimi vantaggi.

Oltre al già detto risparmio di spesa (dato imprescindibile perché già previsto dalla legge delega), sarebbe stata evitata, con il raggruppamento di regioni in macro-aree (le predette sei sul modello GdF: Nord occidentale, Nord orientale, Centro settentrionale, Centro meridionale, Meridionale, Sud occidentale), l'enorme disparità dei carichi di lavoro tra le diverse regioni d'Italia ed assicurata quell'uniformità di orientamenti e di risoluzioni assunte dai diversi Garanti regionali, già ora tanto lamentata dagli utenti dei rispettivi servizi (contribuenti e professionisti). Le relazioni semestrali al Ministro delle Finanze, alle Agenzie fiscali ed al Comando GdF, e quella annuale al Governo e Parlamento, sarebbero di competenza del Garante nazionale (come del resto già previsto dal novellato, ma non ancora attuato, art.13 dello Statuto), il quale potrebbe raccogliere tutte quelle segnalazioni di criticità evidenziate dalle strutture decentrate e, vagliandole e coordinandole, farle confluire nelle uniche relazioni di sua competenza.

Ed invece il Governo, posto di fronte alla constatata impossibilità di dare attuazione alla delega, assegnando ad un unico Garante del contribuente sull'intero territorio nazionale tutti i compiti che prima svolgevano i Garanti regionali (con un carico complessivo di pratiche che, secondo l'ultima relazione ministeriale del 2023,

ammonta, nel quadriennio 2019-2023, a circa 4.000 all'anno), invece di provare a cercare una soluzione intermedia (come quella sopra delineata), che fosse sì fedele alla volontà espressa del legislatore delegante di creare una sola figura di Garante nazionale, ma, al tempo stesso, ne assicurasse il concreto funzionamento, ha scelto la strada di sterilizzare le figura e le funzioni del Garante nazionale del Contribuente, svuotandola di ogni significato e concretezza e riducendola ad un astratto e simbolico compito di garanzia e tutela gli interessi dei contribuenti, privo di ogni incisivo potere.

E così, sono state tolte al Garante nazionale le principali prerogative che prima erano dallo Statuto riservate ai Garanti regionali, *in primis*, quella di chiedere chiarimenti o documenti agli uffici finanziari sulle segnalazioni inviate dai contribuenti e di ricevere una risposta entro trenta giorni nonché di attivare i procedimenti di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione. Sono rimaste delle funzioni soltanto simboliche, prive di ogni incisività per un fattivo intervento nel rapporto fisco-contribuente, tutte espresse nella forma della facoltatività: *può* rivolgere raccomandazioni, *può* accedere agli uffici finanziari, *può* richiamare al rispetto dei termini: facoltà che, in concreto, non potranno mai essere esercitate, considerata la rilevante mole di segnalazioni da parte di contribuenti e professionisti, in relazione ai numerosi uffici finanziari sull'intero territorio nazionale.

Pur con questa, non certo esaltante, premessa, deve però osservarsi che, pervenuti a questo punto, l'Amministrazione finanziaria centrale, cioè il Ministro, non può più attendere o tergiversare: o si dà attuazione alla legge delega e si nomina il Garante nazionale del Contribuente, con le attribuzioni e i compiti previsti dal decreto delegato (e con le possibili infuriate reazioni dei professionisti e dei contribuenti, che si vedono così privati di una figura di riferimento per la tutela delle proprie posizioni nel rapporto con il fisco); oppure si promuove una modifica della legge e, conseguentemente, del decreto delegato, tale che ridisegni in modo differente il Garante del contribuente, ripristinando le precedenti funzioni e decentrando i servizi sull'intero territorio nazionale, in modo da rappezzare, in qualche modo, lo strappo già fatto.

Ogni ulteriore attesa, mina la fiducia dei cittadini nella certezza della legge e l'affidamento sulla celerità e sicurezza della sua attuazione.

Detto questo, per quanto riguarda più specificamente l'oggetto della presente relazione, ancora fatta nel governo delle vecchie regole e diretta, come recita l'art.

13, comma 13 *bis*, dello Statuto del Contribuente, “a fornire al Governo e al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale”, vanno confermate le osservazioni già fatte in relazione alle corrispondenti annualità precedenti, che qui sinteticamente si riportano.

Il numero complessivo dei procedimenti lavorati dall’Ufficio del Garante del Contribuente della Lombardia è evincibile dal seguente schema riepilogativo ed è sostanzialmente pari a quello del 2024.

Anno 2025			
Procedimenti pendenti al 31.12.2024	Procedimenti aperti nell’anno 2025	Procedimenti definiti nell’anno 2025	Procedimenti residui al 31.12.2025
28	382	381	29

L’elenco dettagliato è consultabile nel prospetto seguente, nel quale sono anche posti in evidenza la tipologia dei procedimenti (liquidazione, accertamento, riscossione, rimborsi tributi erariali o locali) e gli esiti degli stessi (favorevole al contribuente, parzialmente favorevole, contrario).

<u>Procedimenti definiti nell’anno 2025</u>	
Liquidazione/Accertamento tributi erariali	34
Liquidazione/Accertamento tributi locali	14
Riscossione tributi erariali	141
Riscossione tributi locali	4
Rimborsi tributi erariali	91
Rimborsi tributi locali	2
Verifiche fiscali	3
Istanze/Questioni varie di competenza	48
Istanze/Questioni varie non di competenza	44
Mancato o irregolare funzionamento degli uffici	3
Totale	384

<u>Esito del provvedimento - anno 2025</u>	
Rinuncia da parte del contribuente	8
Favorevole	139
Parzialmente favorevole	59
Contrario	178
Totale	384

Il maggior numero di segnalazioni pervenute ha riguardato solleciti di rimborsi d'imposta, ritardi nel rilascio di certificazioni o difficoltà di accedere agli uffici finanziari per chiedere chiarimenti o depositare documenti, mancate risposte ad istanze o segnalazioni di contribuenti e professionisti: situazioni da riconnettere, in larga parte, alla scarsità del personale in servizio negli uffici, soprattutto di quelli dell'Agenzia delle Entrate nei maggiori centri della Lombardia, con la conseguente impossibilità di fornire un tempestivo riscontro a tutte le numerose e più svariate richieste dei contribuenti.

Si rinnova al Ministro e al Parlamento l'invito a dotare gli uffici finanziari, soprattutto delle regioni, come la Lombardia, nelle quali, per quantità e qualità delle pratiche prese in esame, è maggiore l'impegno delle varie articolazioni territoriali dell'Agenzia Entrate e dell'Agenzia Entrate Riscossione, di un adeguato numero di personale addetto ai vari compiti d'ufficio, soprattutto di quelli più delicati, attinenti all'imposizione e riscossione fiscale ed ai rapporti con i contribuenti. Se si vuol dare un senso alla lettera dell'art. 10 dello Statuto del Contribuente, che vuole che i rapporti tra contribuente ed amministrazione finanziaria siano improntati al principio della collaborazione e della buona fede, è indispensabile che i funzionari degli uffici finanziari abbiano il tempo e l'agio di prendere scrupolosamente in esame le posizioni dei singoli contribuenti, chiamandoli ad un'interlocuzione preventiva, nella quale confrontarsi e dibattere le rispettive posizioni, in spirito di aperta fiducia e reciproca comprensione. Ne conseguirebbero positivi effetti sia per le entrate fiscali che per la diminuzione del contenzioso tributario.

Le risposte alle richieste di chiarimenti ed informazioni inviate dal Garante ai vari uffici finanziari risultano sollecitamente evase, nel rispetto del termine dei trenta giorni previsto dallo Statuto del Contribuente. Le risposte, sia quelle dell'Agenzia Entrate che dell'Agenzia Entrate Riscossione, sono complete ed esaurienti e ciò testimonia la professionalità dei funzionari che prendono in esame le pratiche inviate dal Garante e l'efficienza dei Dirigenti delle rispettive strutture nel vigilare sulla qualità e tempestività delle informazioni fornite: quando possibile, la richiesta del contribuente trova pronto accoglimento da parte dell'Ufficio finanziario; diversamente, vengono compiutamente illustrate le ragioni che ne impediscono l'accoglimento, suggerendo i rimedi per ovviare a manchevolezze o produrre documentazione a supporto delle richieste. Anche quest'ultima tipologia di risposte viene, in genere, favorevolmente accolta dal contribuente, il quale è così in grado di rendersi conto della reale situazione e quindi, con maggior consapevolezza, operare le proprie scelte circa l'eventuale proposizione di ricorsi giurisdizionali. L'attività di intermediazione ed attivazione del contraddittorio tra amministrazione finanziaria e contribuenti comporta, come risultato finale, una consistente riduzione dei probabili futuri contenziosi giudiziari, che, secondo calcoli di previsione svolti sull'intero territorio nazionale, si aggira intorno alla cifra del 30/40%.

Va, per contro, segnalato che alcuni contribuenti non hanno ancora piena consapevolezza di quelle che sono le funzioni esercitate dal Garante, il quale, come recita l'art. 13 dello Statuto del Contribuente, può intervenire soltanto laddove vengano segnalate *“disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria”*, ovvero quando ritiene di *“attivare la procedura di autotutela per l'annullamento di atti di accertamento o riscossione notificati al contribuente”*.

Ed invece, anche nel periodo di riferimento, è accaduto che alcuni contribuenti si siano rivolti al Garante, non per evidenziare le situazioni previste dalla menzionata disposizione di legge, ma solo per richiedere preventive consulenze su come comportarsi in merito ad adempimenti fiscali oppure per avere pareri giuridici sull'interpretazione di normative fiscali o civilistiche o, infine, per inoltrare lamentele in ordine ad atti compiuti o omessi da parte di amministrazioni diverse da quella finanziaria, come intimazione di pagamento di contributi previdenziali, irrogazione di

sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, pagamento di contributi concessori in pratiche edilizie, ecc.

In tutti i sopra riferiti casi, nei quali il Garante era chiamato a svolgere compiti estranei alla propria attività istituzionale, si è provveduto a dichiarare inammissibile l'istanza del contribuente, con indicazione, peraltro, della condotta da seguire o dell'Autorità cui rivolgersi, e, al contempo, con la dichiarazione di disponibilità del Garante ad intervenire, ove ricorsero le specifiche previsioni richiamate dallo Statuto.

Una richiesta che spesso proviene da contribuenti o dai professionisti che li assistono è quella di intervenire a sostegno di una tesi dagli stessi già ripetutamente rappresentata dinanzi all'amministrazione finanziaria e che dall'Ufficio interessato ha ricevuto un puntuale e motivato riscontro negativo. È evidente, in questo caso, il ricorso improprio alla figura del Garante, il quale non ha la funzione di dirimere controversie tra contribuenti ed amministrazione finanziaria, compito esclusivo del Giudice tributario, e neanche, in linea di massima, quella di esprimere un parere in merito a controversie già radicate presso la competente sede giudiziaria.

Un aspetto dei rapporti tra contribuenti ed amministrazione finanziaria, sul quale il Garante ha soffermato la sua attenzione, è quello che attiene alla correttezza, anche formale, del contatto instaurato tra le predette parti: e così è accaduto che, quando contribuenti o i loro consulenti si sono rivolti agli Uffici tributari con richieste formulate in termini sgarbati o supponenti, se non addirittura offensivi, alle segnalazioni non è stato dato seguito e gli istanti sono stati invitati a riformularle in forme più adeguate a criteri di urbanità e correttezza formale del rapporto instaurando con l'Ufficio.

Sui provvedimenti adottati dal Garante Lombardia in specifiche situazioni, alcune delle quali comunque meritevoli di attenzione, per non appesantire il contenuto della presente relazione, destinata soltanto, come recita la legge (art. 13, comma 13 *bis*, Statuto del Contribuente), *“a fornire al Governo e al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale”*, si rinvia alle osservazioni sopra riportate e al contenuto dei singoli decreti emessi nel corso dell'anno.

La pressione fiscale sui contribuenti è sempre molto elevata e, nonostante le promesse dei vari governi che si sono succeduti nel tempo, è cresciuta nel tempo:

secondo dati ufficiali, nel 2025 il prelievo di tasse e contributi è cresciuto di 39,4 miliardi, portando la pressione fiscale a quota 43,1%, in ulteriore aumento dal 42,4% dell'anno precedente, tra i più alti tra i vari Paesi europei.

Tale situazione genera malcontento e sfiducia nei contribuenti, i quali percepiscono un'evidente disparità di trattamento tra percettori di reddito fisso (lavoratori dipendenti e pensionati, che contribuiscono per la maggior parte al gettito fiscale) ed altre categorie di contribuenti, che possono invece fruire di ridotte aliquote di tassazione (c.d. *flat-tax*) o di bonus vari. Provvedimenti agevolativi intervenuti negli ultimi tempi, come concordato fiscale, definizione agevolata dei carichi affidati all'Agenzia Entrate Riscossione (siamo arrivati alla quinta edizione, la c.d. "*rottamazione quinquies*") ed altro, non fanno che accrescere il malcontento dei contribuenti onesti, che si vedono detrarre dalle loro entrate, se del caso attraverso il meccanismo della sostituzione fiscale, le imposte sino all'ultimo centesimo. La materia tributaria necessita di un riordino complessivo, che, accanto alla prevenzione ed al contrasto all'evasione, garantisca a tutti i cittadini una maggiore equità fiscale.

Si rassegna il tutto alla valutazione dei destinatari della presente relazione.

Milano, 26 marzo 2026.

Il Garante del Contribuente

Antonio Gimone

GESTIONE DELLE ISTANZE (ANNO 2025 - SEMESTRE 2): MODELLO DI QUESTIONARIO DA SOTTOPORRE AI GARANTI DEL CONTRIBUENTE RELATIVAMENTE ALL'ANNUALITÀ 2025

GARANTE LOMBARDIA

	PRATICHE IN CARICO NEL SEMESTRE			PRATICHE GESTITE NEL SEMESTRE				PRATICHE DEFINITE NEL SEMESTRE						PRATICHE RESIDUE ALLA FINE DEL SEMESTRE
	PRATICHE RESIDUE ALL'INIZIO DEL SEMESTRE (A)	PRATICHE PERVENUTE NEL SEMESTRE (B)	TOTALE (C = A+B)	PRATICHE GESTITE COME SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA' (D)	PRATICHE GESTITE CON RICHIESTA DI CHIARIMENTI O DI DOCUMENTAZIONI E (E)	PRATICHE GESTITE CON ATTIVAZIONE FORMALE DI AUTOTUTELA (F)	TOTALE (G= D+E+F)	PRATICHE ARCHIVIALE DAL GARANTE (PER RINUNCIA DA PARTE DEL CONTRIBUENTE, PER INFONDATEZZA DELLA RICHIESTA O PER ALTRI MOTIVI) (H)	SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA' DEFINITE A FAVORE DEL CONTRIBUENTE (I)	PRATICHE DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'ENTE IMPOSITORE CON ESITO TOTALMENTE FAVOREVOLI AL CONTRIBUENTE (L)	PRATICHE DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'ENTE IMPOSITORE CON ESITO PARZIALMENTE FAVOREVOLE AL CONTRIBUENTE (M)	PRATICHE DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'ENTE IMPOSITORE CON ESITO CONTRARIO AL CONTRIBUENTE (N)	TOTALE (O=H+I+L+M+N)	TOTALE (P=C-O)
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi erariali	4	26	30	2	28	0	30	1	1	8	4	9	23	7
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi locali	8	4	12	0	12	0	12	1	0	10	0	1	12	0
Riscossione tributi erariali	13	44	57	0	57	0	57	6	0	9	0	32	47	10
Riscossione tributi locali	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0
Rimborsi tributi erariali	2	40	42	0	42	0	42	0	0	31	0	9	40	2
Rimborsi tributi	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	2	2	1
Verifiche fiscali	1	1	2	0	2	0	2	0	0	0	0	2	2	0
Casi di remissione in termine del contribuente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Istanze/questioni varie di competenza	0	47	47	0	47	0	47	21	11	0	0	8	40	7
Istanze/questioni varie non di competenza	3	14	17	0	17	0	17	12	0	0	0	3	15	2
TOTALE	31	180	211	2	209	0	211	42	12	58	4	66	182	29
Pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici (art. 3 D.L.498/1961)			2				2						2	