



GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA TOSCANA

Prof. Dott. Alessandro Capocchi

RELAZIONE ANNUALE
SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2025,
(Art.13, comma 13 bis, della Legge 27/7/2000 n.212, modificato dall'art.
94, comma 8, della Legge 289/2002)

____ ° ____
°

Prot. 144/2026 Gar

Firenze, 29 aprile 2026

*All'On. Sig. Presidente del Senato della
Repubblica Palazzo Madama*

*Al Sig. Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio*

*Al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri
Palazzo Chigi*

*RELAZIONE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO SULLO STATO DEI
RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTI NEL CAMPO DELLA POLITICA
FISCALE – ANNO 2025
EX ART. 13, COMMA 13 BIS, LEGGE 212/2000*

Con la presente relazione il sottoscritto **Prof. Alessandro Capocchi**, Ordinario di Economia Aziendale presso l'Università degli Studi Milano Bicocca, in qualità di Garante del Contribuente della Regione Toscana, nominato nel mese di dicembre 2023 dal Presidente della Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Toscana, dott. Silvio Magrini Alunno presenta la relazione annuale sull'attività svolta nel corso dell'**anno 2025**.

La presente relazione si compone di cinque parti: la prima parte contiene alcune considerazioni generali; la seconda parte contiene una sintesi della relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva con riferimento all'anno 2025, fonte MEF; la terza parte illustra sinteticamente il contesto economico toscano; la quarta parte l'attività svolta dal Garante del contribuente per la Regione Toscana nel periodo di riferimento e alcuni numeri a supporto; la quinta parte contiene alcune considerazioni di sintesi in una prospettiva di continuità.

*Garante del Contribuente della Toscana – Via della Fortezza n. 8 – Firenze
Telefono 055/4978213 – 471
E mail: dr.toscana.garante@finanze.it
[PEC: garante_toscana@pec.agenziaentrate.it](mailto:garante_toscana@pec.agenziaentrate.it)*

I. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'attività del Garante del Contribuente per la Regione Toscana nel corso dell'anno 2025 ha proseguito le azioni avviate nel 2024, con un occhio attento alle dinamiche nazionali e alle iniziative in corso anche nelle altre regioni.

A livello nazionale, il processo di cambiamento normativo avviato dal Governo vede oggi anche la disponibilità di nuovi e importanti strumenti che, attraverso le tecnologie e l'intelligenza artificiale, possono svolgere un ruolo significativo nel trasformare il rapporto tra fisco e contribuente. Come noto il percorso di digitalizzazione dell'Amministrazione finanziaria è stato tracciato con la Legge delega per la riforma fiscale (L. 9 agosto 2023, n. 111), che ha consentito l'ingresso delle tecnologie digitali e delle soluzioni di intelligenza artificiale in campo fiscale al fine di ottimizzare le attività di prevenzione, contrasto e riduzione dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale (ex art. 2, comma 1, lett. b, L. n. 111/2023).

I termini per l'attuazione della delega sono stati ulteriormente prorogati ad agosto 2026, mentre per l'adozione dei decreti correttivi ed integrativi c'è tempo fino ad agosto 2028.

La legge delega rappresenta un punto significativo nel percorso di modernizzazione del sistema fiscale, introducendo strumenti tecnologici avanzati a supporto dell'azione dell'Amministrazione finanziaria. In questa direzione si inserisce anche la Legge di Bilancio per il 2026 (L. 30 dicembre 2025, n. 199), che conferma e, anzi, espande il ricorso agli strumenti digitali con l'obiettivo di rendere l'azione amministrativa sempre più efficiente, tempestiva e mirata.

L'importanza crescente della tecnologia nel rapporto fisco-contribuente non deve indurre a ritenere meno significativo il tradizionale rapporto face-to-face.

È in questa direzione che l'ufficio del Garante del contribuente per la Regione Toscana ha inteso rafforzare, anche nel corso del 2025, il rapporto tra l'amministrazione finanziaria dello Stato e il contribuente, agendo

Garante del Contribuente della Toscana – Via della Fortezza n. 8 – Firenze
Telefono 055/4978213 – 471
E mail: dr.toscana.garante@finanze.it
[PEC: garante_toscana@pec.agenziaentrate.it](mailto:garante_toscana@pec.agenziaentrate.it)

direttamente sul contribuente, ove possibile, e sugli intermediari, sempre più spesso chiamati a svolgere le attività per conto dei propri clienti.

II. LA RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA: ANNO 2025

La relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2025 evidenzia, con riferimento al periodo d'imposta 2022, la tendenza di medio-lungo periodo a una rilevante contrazione dei livelli dell'incidenza dell'economia non osservata sul prodotto interno lordo e del rapporto fra le entrate complessivamente sottratte alla finanza pubblica a causa dell'evasione (il cosiddetto *tax gap*) e il gettito potenziale.

Nel 2022 si stima che il valore aggiunto generato dal sommerso economico rappresenti il 9,1% del PIL, in diminuzione di circa 2,5 punti percentuali rispetto al picco del 2014. Nel corso dell'ultimo decennio l'incidenza del sommerso economico sul Pil si è ridotta di poco più di un quinto. Sempre nel 2022, il rapporto fra il minor gettito derivante dal mancato adempimento degli obblighi tributari e il gettito potenziale risulta compreso tra il 16,9% e il 17,0% (in dipendenza delle diverse ipotesi adottate ai fini della stima), con una riduzione pari a circa un terzo rispetto al picco osservato nei primi anni del secolo e di poco meno di 3 punti percentuali nell'ultimo quinquennio.

Le ragioni a cui ricondurre le tendenze registrate risiedono nella riduzione dell'evasione dell'IVA, dell'IRES e dell'IRAP (più che dimezzate nel corso dell'ultimo ventennio), mentre la riduzione dell'evasione dell'IRPEF sui redditi da lavoro autonomo e di impresa è più contenuta e prossima al 5% nel corso degli ultimi due decenni.

Nell'ultimo quinquennio – si legge ancora nella relazione – si è registrata una sensibile riduzione del *gap* relativo al pagamento delle accise sui prodotti energetici, come benzina e gasolio, e una contrazione minore del *gap* nel pagamento dei tributi locali (IMU e TASI).

I dati sin qui sinteticamente riportati consentono di delineare il profilo del fenomeno dell'evasione fiscale, che oggi sembra più strettamente

correlato alle fattispecie di omessa o infedele dichiarazione, restando pressoché immutata la condotta relativa all'omesso versamento.

Complessivamente, come si legge nella relazione, nel 2022 il *gap* complessivo (tributario e contributivo) è risultato compreso tra 98,1 e 102,5 miliardi di euro, con un incremento rispetto al 2021 di 3,5 miliardi di euro.

Con riferimento all'obbligo contributivo, il *gap nel 2022* si è attestato tra 8,4 e 11,6 miliardi di euro. Rispetto al 2021, l'incremento è compreso fra 0,5 e 0,7 miliardi di euro.

Con riferimento, invece, al solo obbligo tributario, il *gap* è risultato compreso tra 89,7 e 90,9 miliardi di mancate entrate tributarie. In termini di imposta potenziale, nel 2022 la propensione all'evasione si è attestata tra il 16,9% e il 17,0%.

Rispetto al 2021, si è registrato un incremento, in valore assoluto, pari a 2,9 miliardi di euro. Incremento, peraltro, meno che proporzionale rispetto all'imposta potenziale, in modo che la propensione all'evasione dell'obbligo tributario ha registrato una diminuzione prossima a 0,4 punti percentuali. Una riduzione principalmente dovuta al *gap* IRAP e alle accise (rispettivamente -4,4 e -4,3 punti percentuali), al *gap* IVA (-1,4 punti percentuali) e al *gap* IRPEF sul reddito da lavoro autonomo e d'impresa (-1,1 punti percentuali). Solo in parte controbilanciata da un incremento nella propensione al *gap* sulle locazioni (2,3 punti percentuali) e al *gap* IRES (1,4 punti percentuali).

In sintesi, a conclusione di quanto illustrato nella relazione, la differenza nella propensione al *gap* tra il 2022 e il 2021, pari a -0,4 punti percentuali, è dovuta in misura leggera, ma trasversale, a tutte le imposte, ad eccezione dell'IRES, con il contributo più significativo dell'IRAP e delle accise, rispettivamente di -0,3 e -0,2 punti percentuali.

III. IL CONTESTO REGIONALE: CENNI

All'interno del quadro sin qui brevemente delineato si inserisce l'economia toscana con i propri ecosistemi economico-produttivi.

L'economia toscana nel corso del 2025 ha registrato una lieve crescita e una congiuntura caratterizzata da incertezza, con un PIL stimato in aumento di circa lo 0,8% superiore al +0,6% nazionale, trainato dalle esportazioni dei settori farmaceutico, meccanico e dal turismo.

Si stima un rapporto export/PIL superiore al 53%, posizionando la regione ai vertici in Italia, con un PIL pro capite che si attesta intorno ai 39.300,00 euro

A livello regionale, le tensioni geopolitiche pesano sulle attività economiche, ma la situazione mostra una buona tenuta grazie al settore farmaceutico e ai segnali di recupero nei comparti abbigliamento e calzature, anche se il mercato del lavoro registra una riduzione, seppure lieve, dell'occupazione, attestandosi intorno al 4,2% nel terzo trimestre dell'anno.

In questo contesto, la manovra di bilancio 2025-2027 mira a sostenere gli investimenti, con un focus su progetti regionali, internazionalizzazione e sviluppo sostenibile, in coerenza e continuità con il documento di economia e finanza regionale.

La Toscana si conferma sopra la media nazionale per l'importo medio dei redditi pensionistici (€22.604 contro una media Italia inferiore), evidenziando una buona capacità di tenuta sociale a cui si affianca un buon sistema sanitario regionale.

La Regione Toscana si conferma una regione che contribuisce attivamente alla finanza pubblica nazionale, svolgendo un ruolo attivo nel finanziamento della spesa pubblica, in particolare sul fronte sanitario. Su questo aspetto merita di essere evidenziato:

- Per il periodo 2024-2028, le Regioni a statuto ordinario devono contribuire alla finanza pubblica. Per la Toscana, si stima un impatto (spending review) di circa 28,7 milioni di euro annui.
- La Toscana si trova a gestire una pressione fiscale in aumento per far fronte ai mancati introiti derivanti dal payback sanitario nazionale. Nel 2024-2025 è stata confermata un'addizionale IRPEF tra le più elevate per i redditi alti (fino al 3,33% oltre i 50.000 euro) per sostenere il bilancio sanitario.

Garante del Contribuente della Toscana – Via della Fortezza n. 8 – Firenze
 Telefono 055/4978213 – 471
 E mail: dr.toscana.garante@finanze.it
 PEC: garante_toscana@pec.agenziaentrate.it

- Nel 2026, la Toscana gestirà una proposta di bilancio che integra la quota del fondo nazionale (circa 8,27 miliardi) con ulteriori 172 milioni di risorse proprie, a dimostrazione del ruolo attivo di co-finanziatore locale.
- La Toscana si conferma tra le regioni che generalmente evidenzia un residuo fiscale positivo o in equilibrio, contribuendo maggiormente attraverso le tasse rispetto a quanto riceve da Roma, specialmente se confrontata con le regioni del Sud, ponendosi in una posizione intermedia rispetto al Nord Italia.
- Le imprese in Toscana sostengono una pressione fiscale rilevante, con un "tax free day" che nel 2025 è stato stimato intorno al 9 luglio, indicando circa 199 giorni di lavoro per il fisco.

In sintesi, si può osservare come la Toscana si confermi un contribuente netto di media-alta intensità, con una forte leva fiscale locale (IRPEF/IRAP) utilizzata per integrare le risorse statali, soprattutto in ambito sanitario.

IV. IL RUOLO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA REGIONE TOSCANA E L'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2025

Nel corso dell'anno 2025, il sottoscritto ha proseguito le importanti azioni di avvicinamento del Garante ai territori, sia con riferimento agli uffici dell'amministrazione finanziaria, sia agli ordini professionali e ai contribuenti.

Il momento storico che stiamo attraversando, anche grazie alle importanti riforme fiscali avviate dal Governo e al ruolo delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale, impone un lavoro sistemico e sinergico all'interno dell'amministrazione finanziaria dello Stato per promuovere un cambiamento del rapporto tra fisco e contribuente. Un rapporto in cui l'amministrazione finanziaria non può essere considerata un avversario, ma deve piuttosto essere un partner con cui interloquire costantemente, anche a beneficio di una logica di controllo che deve progressivamente spostarsi sempre più verso il momento *ex ante* piuttosto che *ex post*: le aziende, in particolare, hanno bisogno di certezza e non possono più attendere cinque

Garante del Contribuente della Toscana – Via della Fortezza n. 8 – Firenze
 Telefono 055/4978213 – 471
 E mail: dr.toscana.garante@finanze.it
 PEC: garante_toscana@pec.agenziaentrate.it

anni per essere sottoposte a controlli di natura fiscale per validare decisioni adottate a beneficio della propria sopravvivenza e competitività. Le dinamiche economiche sono veloci. Il rischio scaturente da decisioni e strategie aziendali è elevato e, sempre più, è importante ricevere dall'amministrazione finanziaria un conforto preventivo.

In questa direzione, nel corso del 2025, sono state intraprese numerose iniziative volte a rendere più vicina l'amministrazione finanziaria ai contribuenti. Tra le numerose iniziative meritano di essere ricordate:

- La promozione dell'ufficio del Garante del contribuente sui territori, dapprima presso le DP dell'agenzia delle Entrate e alcuni Comandi Provinciali della GdF, e successivamente presso gli ordini professionali territoriali dei dottori commercialisti.
- La maggiore apertura dell'ufficio del Garante del contribuente di Firenze, organizzando iniziative che hanno coinvolto funzionari e dirigenti dell'amministrazione finanziaria, gli enti locali e i professionisti.
- La partecipazione a numerosi eventi organizzati sui territori, anche insieme all'Agenzia delle Entrate e della Riscossione, presso gli ordini professionali territoriali.
- La promozione della cultura della legalità attraverso la partecipazione agli eventi organizzati dall'Università di Firenze rivolti alle nuove generazioni.

Tutte queste iniziative hanno favorito in Toscana la creazione di un nuovo rapporto che vede sempre più vicini tra loro gli uffici dell'amministrazione finanziaria dello Stato, gli ordini professionali competenti e i contribuenti. A conferma di questo, il Garante, nel mese di novembre, ha convocato presso la propria sede **il primo tavolo della compliance in Italia**, insieme agli uffici provinciali dell'amministrazione finanziaria e agli ordini professionali. Scopo del tavolo – che si riunirà almeno una volta l'anno – è favorire la condivisione di prassi corrette e della conoscenza, nonché di specifiche fattispecie che non sempre vengono trattate dagli uffici in modo omogeneo e, da ultimo, codificare un “linguaggio”

Garante del Contribuente della Toscana – Via della Fortezza n. 8 – Firenze
Telefono 055/4978213 – 471
E mail: dr.toscana.garante@finanze.it
PEC: garante_toscana@pec.agenziaentrate.it

comune che possa facilitare, in ogni momento del rapporto con il contribuente, il dialogo, evitando ove possibile i contenziosi. Il tutto al fine di migliorare l'efficienza di un sistema complesso e dinamico.

A valle del primo tavolo nazionale della compliance è partita un'importante iniziativa formativa che vede sempre coinvolti gli ordini professionali e gli uffici territoriali dell'amministrazione finanziaria: la condivisione di momenti formativi congiunti favorisce il dialogo, la condivisione, la comprensione e il "linguaggio" comune di cui l'intero sistema ha bisogno.

L'attività svolta e qui sinteticamente illustrata ha consentito di raggiungere i seguenti risultati:

- a. Aumento delle istanze
- b. Aumento della qualificazione delle istanze: molte provengono da professionisti e società, non solo da persone fisiche. Addirittura, abbiamo evaso un'istanza pervenuta dalla DR dell'Agenzia delle Entrate.
- c. Raggiungimento di contribuenti residenti all'estero. Un caso significativo riguarda una contribuente toscana residente da molti anni in Brasile.
- d. Aumento delle pratiche con definizione a favore dei contribuenti;
- e. Accompagnamento – non tecnico – degli uffici dell'amministrazione finanziaria nella ricerca di una soluzione.

Le istanze pervenute hanno avuto ad oggetto fattispecie diverse prevalentemente afferenti alla competenza dell'Agenzia delle Entrate o dell'Agenzia delle Entrate e Riscossione, ma anche riconducibili a tributi locali richiamando l'interlocuzione con i Comuni e con i Consorzi di Bonifica.

I numeri dell'anno 2025 sono di seguito riportati in maniera schematica:

PERIODO	PRATICHE IN CARICO NEL SEMESTRE	PRATICHE PERVENUTE NEL SEMESTRE (B)	PRATICHE DEFINITE NEL SEMESTRE	PRATICHE RESIDUE AL TERMINE DEL SEMESTRE
I SEMESTRE 2025	102	94	85	17
II SEMESTRE 2025	107	90	102	5
TOTALE	209	184	187	

Complessivamente nell'anno 2025 sono state prese in carico **n. 209** pratiche (+ 3 rispetto al 2024). Di queste (209) **n. 187** pratiche pari all' **89,47%** sono state definite dall'Ufficio del Garante nel periodo di riferimento anche in questo caso con un aumento di risultato rispetto all'anno precedente.

Per un approfondimento delle statistiche si rinvia a quanto riportato nei prospetti inviati con la procedura SIGOV, come richiesto dal Mef.

L'attività svolta nel 2025 appare coerente con quanto accaduto anche negli ultimi anni confermando l'importanza e il crescente ruolo che il Garante del Contribuente a livello regionale assume all'interno del sistema anche per il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre la mole di contenzioso tributario.

Rispetto a quanto svolto nel corso del periodo di riferimento, merita essere posto all'attenzione in sintesi quanto segue:

- I contribuenti conoscono ancora poco la figura del Garante e talvolta ne confondono le funzioni, ricorrendo al Garante per richiedere pareri o per sostituire l'attivazione di un contraddittorio con gli uffici.
- In aumento i casi in cui, grazie all'intermediazione con i professionisti iscritti agli albi professionali, anche le persone giuridiche si rivolgono all'ufficio del Garante.
- La maggioranza delle istanze pervenute riguarda fattispecie che coinvolgono l'Agenzia delle Entrate o l'Agenzia delle Entrate e Riscossione. Merita tuttavia di essere evidenziata la presenza crescente di istanze che hanno ad oggetto fattispecie relative alle dogane in materia di dazi da importazione e ai tributi locali.

Garante del Contribuente della Toscana – Via della Fortezza n. 8 – Firenze
Telefono 055/4978213 – 471
E mail: dr.toscana.garante@finanze.it
PEC: garante_toscana@pec.agenziaentrate.it

- L'Ufficio del Garante ha proseguito l'attività di interlocuzione diretta anche a mezzo telefono o video call con il contribuente al fine di dare evidenza e tracciabilità della gestione della pratica anche per comunicare in trasparenza il rispetto dei tempi che lo Statuto del Contribuente chiede di rispettare.

Come per l'anno 2024 anche nel corso del 2025 la positiva esperienza di questo Garante è riconducibile al costante supporto professionale fornito dal personale di segreteria che, oltre a curare lo svolgimento delle pratiche in ogni fase, dalla protocollazione all'istruzione del fascicolo, si occupa dell'accoglienza dei cittadini in ufficio durante le ore di apertura al pubblico e di rispondere a chiamate telefoniche riuscendo spesso a fornire soluzioni immediate o ad illustrare ed orientare le iniziative pertinenti ai casi rappresentati. Lo staff di codesto Garante, altamente qualificato, riveste un ruolo essenziale nella continuità dell'azione dell'Ufficio e nel creare relazioni qualificate con i diversi uffici dell'amministrazione finanziaria.

V. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

A conclusione della presente illustrazione, si desidera ribadire l'impegno di questo ufficio a proseguire lungo la direttrice tracciata, valorizzando il ruolo del Garante del Contribuente nella veste di facilitatore all'interno del sistema, per avvicinare l'amministrazione finanziaria al contribuente stesso, in coerenza con il quadro normativo e con le nuove tecnologie disponibili. Nell'esercizio delle proprie funzioni a norma dello Statuto del Contribuente il Garante non ha bisogno di particolari e specifici poteri.

Si auspica che la figura del Garante possa essere mantenuta come authority regionale, perché è sul territorio regionale che meglio può esercitare le funzioni, che lo Statuto del Contribuente gli attribuisce.

Complessivamente si ritiene ampiamente soddisfacente il livello di risposta nell'anno 2025 da parte degli uffici interessati dalle doglianze dei contribuenti come soddisfacente è risultata l'attività svolta per l'attuazione delle regole e dei principi enunciati nello "Statuto del contribuente" avendo

prestato particolare attenzione a quei comportamenti suscettibili di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e Amministrazione Finanziaria.

Si conferma da ultimo l'impegno costante dello scrivente e del proprio Ufficio verso le attività di divulgazione e di *education* anche e soprattutto rivolte ai territori e alle nuove generazioni.

Il Garante del Contribuente per la Toscana

Prof. Dott. Alessandro Capocchi



Firmato digitalmente da:

Capocchi Alessandro

Firmato il 30/04/2026 09:49

Seriale Certificato: 5350102

Valido dal 08/01/2026 al 08/01/2029

InfoCamere Qualified Electronic Signature CA

Garante del Contribuente della Toscana – Via della Fortezza n. 8 – Firenze

Telefono 055/4978213 – 471

E mail: dr.toscana.garante@finanze.it

[PEC: garante_toscana@pec.agenziaentrate.it](mailto:garante_toscana@pec.agenziaentrate.it)