

**ISTANZA ISTITUZIONALE CON PETIZIONE AI SENSI DELL'ART. 50 DELLA
COSTITUZIONE**

**recante proposta di intervento normativo di modifica dell'art. 48-bis del D.P.R. 29 settembre
1973, n. 602**

AI DESTINATARI ISTITUZIONALI

Al Signor Presidente della Repubblica

quale garante della Costituzione e dell'unità nazionale

PEC: protocollo.centrale@pec.quirinale.it

Ai Signori Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

ai fini della presentazione della petizione ai sensi dell'art. 50 della Costituzione e della sua
assegnazione alle Commissioni permanenti competenti

Camera dei deputati

PEC: camera_protcentrale@certcamera.it

Canale istituzionale per la petizione: piattaforma “Petizioni online” della Camera dei deputati

Senato della Repubblica

PEC: amministrazione@pec.senato.it

Canale istituzionale per le petizioni: petizioni@senato.it

Al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri

per le valutazioni e le iniziative di competenza

PEC: presidente@pec.governo.it

Al Signor Ministro dell'Economia e delle Finanze

per le valutazioni e le iniziative di competenza

PEC: mef@pec.mef.gov.it

Al Signor Ministro della Giustizia

per le valutazioni e le iniziative di competenza

PEC: gabinetto.ministro@giustiziacert.it

Al Presidente del Consiglio Nazionale Forense

quale organo istituzionale di rappresentanza dell'Avvocatura italiana

PEC: affarigenerali@pec.cnf.it

Il sottoscritto **Avv. Luigi Maria Vitali** (C.F. VTLLMR69C31C351V), nato a CATANIA il 31
MARZO 1969, con studio in Catania, via Umberto I n.272, PEC:
luigimaria.vitali@pec.ordineavvocaticatania.it, in proprio e nella qualità di Segretario Generale
dell'Associazione **Azione Forense**, con sede in Milano, alla via Anzani n.5

PREMESSO IN FATTO

Il comma 1-ter dell'art. 48-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, inserito dalla legge di bilancio
per il 2026 (L. 30 dicembre 2025, n. 199) e successivamente modificato dal D.L. 27 marzo 2026, n.
38, convertito con L. 22 maggio 2026, n. 88, disciplina il pagamento della P.A. dei compensi ai
Professionisti per prestazioni professionali a carico della stessa P.A. con il seguente meccanismo: in

relazione a ogni somma dovuta dalla P.A., anche di importo inferiore a € 5.000 viene verificata l'esistenza di inadempimenti risultanti da cartelle di pagamento; se l'esito della verifica dovesse far emergere un debito del Professionista, la norma prevede che **l'Amministrazione tenuta al pagamento** versi le somme dovute direttamente all'Agente della riscossione, **sino a concorrenza del debito**, quando l'inadempimento risultante da una o più cartelle di pagamento raggiunga complessivamente almeno € 5.000.

L'accertamento dell'inadempienza e il trasferimento delle somme, quindi, operano in via automatica, sulla base delle risultanze della sola verifica telematica effettuata dall'agente della riscossione. La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha affermato, con riferimento al meccanismo ordinario, che l'amministrazione pagatrice è vincolata all'esito della verifica e non può valutare la fondatezza del debito. La disposizione non prevede uno specifico procedimento correttivo preventivo per il caso in cui l'esito telematico non rifletta tempestivamente pagamenti, sospensioni amministrative o giudiziali, rateazioni regolarmente adempiute o definizioni agevolate in corso. Restano ferme le contestazioni relative alla validità della notificazione e agli altri vizi del titolo, da proporre davanti al giudice munito di giurisdizione. Non è prevista una quota del compenso sottratta alla destinazione, né un limite frazionario alla stessa.

Il professionista, di converso, non dispone, nei confronti dello Stato debitore, di un meccanismo soddisfacente altrettanto immediato e unilaterale. La [Cass. Civ., Sez. II, n. 7440/2026](#) ha escluso, per esempio, che il difensore, già munito del decreto di pagamento previsto dal testo unico sulle spese di giustizia, possa conseguire un ulteriore titolo mediante procedimento monitorio, riconducendo la soddisfazione del credito alla sequenza procedimentale delineata dal d.P.R. n. 115 del 2002. L'ordinamento conosce già uno strumento di compensazione volontaria dei crediti maturati nei confronti dello Stato per il patrocinio a spese dello Stato con debiti fiscali e, nei casi previsti dalla legge, con debiti previdenziali, introdotto dall'art. 1, commi 778 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successivamente ampliato dal legislatore. Tale meccanismo dimostra che l'ordinamento considera già possibile favorire l'adempimento spontaneo mediante strumenti consensuali, senza ricorrere all'integrale destinazione coattiva del compenso.

La presente istanza-petizione prende le mosse dalla condizione dell'Avvocatura e segnatamente dalla condizione dei difensori iscritti nelle liste del patrocinio a spese dello Stato, come caso paradigmatico di una criticità che tocca, più ampiamente, tutti i liberi professionisti creditori della Pubblica Amministrazione.

Nello specifico, gli onorari del patrocinio a spese dello Stato sono già ridotti ai sensi dell'art. 130 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 e liquidati con ritardi che si misurano in più anni, ciò spesso determina difficoltà a far validamente e tempestivamente fronte ai propri obblighi.

Il meccanismo di cui all'art.48-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 aggrava, quindi, un quadro già compromesso da consistenti ritardi non imputabili al Professionista.

La destinazione legale del compenso rischia di indurre ulteriori cancellazioni degli Avvocati iscritti alle liste per il Patrocinio a spese dello Stato, con il conseguente rischio di compromettere l'effettività del diritto di difesa dei cittadini non abbienti garantito dall'art. 24 della Costituzione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Non si ignora che la disposizione persegue un obiettivo legittimo: rendere effettiva la riscossione dei crediti tributari, evitando che il debitore fiscale riceva somme pubbliche senza avere previamente adempiuto.

La presente censura non investe il fine, ma la conformazione del mezzo.

Del resto, il legislatore è già intervenuto una prima volta sulla disciplina, reintroducendo il limite dei € 5.000 con riferimento all'ammontare complessivo dell'inadempimento, a conferma della possibilità di modulare il meccanismo in funzione di un più equilibrato bilanciamento tra interesse pubblico alla riscossione e tutela del professionista. La presente istanza si pone in linea di continuità con tale scelta, prospettandone un ulteriore affinamento.

Il legislatore può destinare somme dovute dalla Pubblica Amministrazione alla soddisfazione di debiti iscritti a ruolo; ciò che deve giustificare è perché, soltanto per i liberi professionisti, ogni pagamento, anche di importo modesto e funzionale all'esercizio corrente dell'attività, possa essere integralmente assorbito mediante un procedimento automatico, senza un limite frazionario e senza un rimedio preventivo effettivamente sospensivo.

Su questa questione si articolano i profili che seguono.

Art. 3 Cost. — Disparità e sproporzione.

Sotto un primo profilo, il comma 1-ter assoggetta i pagamenti destinati ai liberi professionisti a un controllo su qualunque importo, mentre per la generalità dei creditori della Pubblica Amministrazione il controllo scatta solo per pagamenti superiori a € 5.000.

È vero che i pagamenti pubblici offrono una base informativa e una tracciabilità che agevolano la riscossione e che l'esistenza di un credito liquido verso la P.A. rende la procedura efficiente.

Ma se tali caratteristiche giustificano una più agevole riscossione, quale ragione spiega che soltanto i professionisti siano assoggettati a un controllo generalizzato, e non ogni altro creditore della Pubblica Amministrazione che versi nella medesima situazione di inadempienza fiscale?

La differenziazione riposa sulla sola qualità di lavoratore autonomo, criterio che, secondo la logica sottesa alla [sentenza n. 228 del 2014 della Corte Costituzionale](#) (la quale, sia pure in un diverso ambito, ha escluso che la qualità di lavoratore autonomo possa da sola giustificare automatismi non coerenti con la struttura effettiva dell'attività professionale) non appare sufficiente.

Sotto un secondo profilo, il meccanismo consente la destinazione integrale del compenso, senza alcun limite frazionario.

L'ordinamento conosce una pluralità di limiti all'aggressione dei crediti di natura corrispettiva: lo stipendio del lavoratore subordinato è pignorabile entro il quinto; i crediti retributivi sono assoggettati all'esecuzione esattoriale nei limiti di un decimo, un settimo o un quinto, secondo l'ammontare delle somme dovute ([art. 72-ter D.P.R. 602/1973](#)); la pensione gode di una soglia di impignorabilità assoluta.

Il meccanismo previsto dal comma 1-ter si differenzia dai modelli di aggressione dei crediti retributivi, nei quali il legislatore ha generalmente previsto limiti frazionari.

Il carattere sproporzionato della disciplina emerge anche sotto un ulteriore profilo.

Il meccanismo introdotto dall'art. 48-bis, comma 1-ter, consente la destinazione all'Agente della riscossione dell'intero pagamento dovuto dalla Pubblica Amministrazione, senza distinguere tra la componente imponibile che remunera l'attività professionale e le ulteriori voci che compongono la fattura.

In tal modo la destinazione coattiva può incidere anche su somme aventi diversa funzione giuridica ed economica rispetto al compenso professionale e, soprattutto, priva il professionista della provvista finanziaria necessaria per adempiere ai successivi obblighi fiscali e previdenziali che quel medesimo compenso continua a generare.

L'effetto è quello di assorbire integralmente un flusso finanziario destinato non soltanto alla remunerazione dell'attività professionale, ma anche all'ordinario adempimento di obblighi imposti dalla legge, senza che il legislatore abbia previsto alcuna preventiva separazione delle diverse componenti del pagamento né alcun meccanismo idoneo a preservare la liquidità necessaria alla fisiologica prosecuzione dell'attività professionale.

Anche sotto tale profilo la disciplina appare eccedere quanto necessario per il perseguimento dell'interesse pubblico alla riscossione, ponendosi in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'ordinamento conosce già tecniche di separazione delle componenti del pagamento in ambito tributario; Non si comprende, allora, per quale ragione il legislatore abbia rinunciato a utilizzare una tecnica già sperimentata dall'ordinamento, scegliendo invece di assoggettare indistintamente l'intero pagamento alla destinazione coattiva.

La [Corte Costituzionale, ordinanza n. 381/2007](#), ha riconosciuto che l'introduzione di limiti alla pignorabilità dei crediti da lavoro autonomo richiede una scelta normativa di sistema rimessa alla discrezionalità del legislatore. La pronuncia non ha dunque escluso che il legislatore possa

introdurre forme di tutela, ma ha rimesso al legislatore la scelta del relativo modello; proprio tale spazio di discrezionalità costituisce l'oggetto della presente petizione.

Art. 24 Cost. — Effettività della tutela.

La questione non è se ogni misura soddisfattiva debba essere preceduta da un contraddittorio amministrativo. La questione è, invece, se il meccanismo, per come è congegnato, renda la reazione giudiziale successiva un rimedio effettivo o soltanto nominale. La disposizione non configura un'autonoma comunicazione preventiva al beneficiario, accompagnata da un termine per dedurre irregolarità e da un effetto sospensivo del trasferimento.

Il professionista che abbia subito una trattenuta indebita, perché il debito era estinto, sgravato o sospeso, deve attivare un contenzioso per recuperare somme già uscite dal proprio patrimonio, con costi e tempi che incidono sulla praticabilità della tutela, specie per i crediti di importo contenuto.

A ciò si aggiungano le incertezze sulla giurisdizione competente, in ragione della possibile interferenza tra giurisdizione tributaria sul titolo, giurisdizione ordinaria sugli atti esecutivi e tutela nei confronti dell'amministrazione pagatrice. Il principio espresso dalla [Corte Costituzionale, sentenza n. 114/2018](#) (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che escludeva le opposizioni esecutive successive alla cartella, affermando che il sistema dei rimedi deve assicurare una protezione non meramente nominale né tardiva) impone di verificare se i rimedi concretamente disponibili contro un trasferimento indebito siano tempestivi, chiaramente individuabili e idonei a evitare che la tutela sopravvenga soltanto dopo l'integrale consumazione dell'effetto patrimoniale.

Art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU — Fair balance e garanzie procedurali.

La Corte EDU riconosce agli Stati un margine ampio in materia tributaria e non vieta in assoluto che un credito verso lo Stato sia destinato alla soddisfazione di un debito fiscale. Richiede tuttavia che ogni ingerenza risponda a un giusto equilibrio e che siano previste garanzie procedurali adeguate. Il meccanismo del comma 1-ter solleva dubbi di compatibilità convenzionale in ragione della selettività della misura, che colpisce i soli liberi professionisti, dell'assenza di una quota intangibile sul singolo pagamento, della rapidità del trasferimento che si perfeziona senza un autonomo contraddittorio preventivo sospensivo, della mancanza di rimedi sospensivi attivabili prima del trasferimento, dell'affidamento del professionista nella disponibilità di un credito definitivamente liquidato, spesso dopo un prolungato intervallo dalla prestazione. Tali dubbi ridondano in violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Sotto il profilo convenzionale, la Corte EDU ha costantemente affermato che il diritto garantito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione comprende anche il diritto all'effettiva esecuzione delle decisioni giudiziarie entro un termine ragionevole. Muovendo da tali principi, le Sezioni Unite della

Corte di cassazione (Cass. civ., Sez. Un., 19 marzo 2014, nn. 6312-6318), pur in un diverso contesto normativo, hanno riconosciuto che l'assenza di rimedi effettivi avverso l'inerzia dell'Amministrazione nell'adempimento delle proprie obbligazioni può porre seri dubbi di compatibilità con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU. Tale principio, pur non riferendosi direttamente al meccanismo previsto dall'art. 48-bis, costituisce un significativo parametro interpretativo nel valutare se la disciplina assicuri un equilibrio adeguato tra le esigenze della riscossione e l'effettività della tutela del professionista. Nello stesso solco si colloca Cass. civ., Sez. VI, n. 27122/2014.

Il meccanismo del comma 1-ter aggrava tali ritardi: il pagamento, già tardivo, viene neutralizzato mediante destinazione diretta all'agente della riscossione, senza considerare la sola quota imponibile e senza un limite frazionario correlato alla natura lavorativa del credito e alle esigenze di continuità dell'attività professionale.

Artt. 4, 35 e 97 Cost. — Parametri di sostegno.

Il lavoro autonomo rientra nella tutela costituzionale del lavoro in tutte le sue forme (artt. 4 e 35 Cost.). Pur non producendo, come da giurisprudenza costituzionale, un limite automatico di pignorabilità, tali parametri rafforzano il giudizio di proporzionalità, imponendo di verificare se il meccanismo disincentivi l'esercizio della professione forense nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato e, più in generale, la prestazione di servizi professionali a favore della P.A. Sotto il profilo dell'art. 97 Cost., la possibile contrazione del numero dei difensori disponibili rischia di ostacolare il regolare funzionamento del sistema di patrocinio, riducendo la platea di professionisti necessari a rendere effettiva la garanzia costituzionale di accesso alla giustizia per i non abbienti.

Occorre ribadire che la questione non riguarda il diritto del fisco a riscuotere, che nessuno intende contestare.

Riguarda il limite oltre il quale l'efficienza della riscossione si trasforma in un sacrificio selettivo del lavoro professionale e, nel caso del patrocinio a spese dello Stato, finisce per riflettersi sul diritto di difesa dei cittadini economicamente più deboli.

Una riscossione efficace può e deve essere realizzata senza azzerare il compenso, senza sorprendere il professionista a trasferimento già avvenuto e senza attribuire allo Stato creditore garanzie che lo stesso Stato, quando è debitore, non riconosce ai propri creditori.

La questione, in definitiva, è semplice. Se il legislatore dispone di strumenti idonei a garantire la riscossione senza compromettere la continuità dell'attività professionale, non si vede perché debba scegliere proprio la soluzione più gravosa per il Professionista.

Non si chiede un privilegio per i Professionisti o per l'Avvocatura. Si chiede che l'efficienza della riscossione e la tutela del lavoro professionale cessino di essere poste in alternativa tra loro, perché uno Stato di diritto deve essere capace di garantirle entrambe.

TUTTO CIÒ PREMESSO E CONSIDERATO

il sottoscritto premesso che la presente è trasmessa al **Signor Presidente della Repubblica**, nella Sua qualità di garante della Costituzione ex art. 87 Cost., affinché valuti, nell'esercizio delle Sue alte prerogative costituzionali, ogni iniziativa ritenuta opportuna, anche nelle forme di interlocuzione istituzionale previste dall'art. 87 Cost.,

CHIEDE

Al Governo e ai Ministri in indirizzo, di valutare e promuovere l'adozione delle seguenti misure:

A) L'introduzione di un contraddittorio preventivo nella procedura di cui all'art. 48-bis, comma 1-ter, con comunicazione telematica immediata al professionista dell'esito della verifica, termine breve per la rappresentazione di pagamenti, sgravi, sospensioni amministrative o giudiziali, dilazioni non decadute, definizioni agevolate in corso ed errori immediatamente verificabili nell'identità del debitore o nell'ammontare dell'inadempimento, sospensione del trasferimento nelle more, e procedura accelerata per gli errori manifesti.

B) L'introduzione di una quota minima intangibile del compenso professionale ovvero, quanto meno, di un limite massimo frazionario applicato esclusivamente alla componente imponibile del compenso, secondo criteri analoghi a quelli adottati dall'ordinamento per i crediti da lavoro.

A tal fine si chiede altresì la previsione di un meccanismo di preventiva separazione delle componenti del pagamento, secondo una tecnica già sperimentata dall'ordinamento in materia tributaria, affinché la destinazione diretta all'Agente della riscossione riguardi esclusivamente la componente imponibile del compenso professionale, preservando le ulteriori componenti del pagamento aventi diversa funzione giuridica nonché la provvista necessaria all'adempimento dei conseguenti obblighi fiscali e previdenziali.

C) L'adeguamento delle risorse destinate al meccanismo di compensazione volontaria dei crediti da patrocinio a spese dello Stato previsto dall'art. 1, commi 778 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, affinché esso possa operare con continuità in relazione a tutte le domande aventi i requisiti di ammissibilità.

D) L'interoperabilità, previa opzione volontaria del professionista, tra Piattaforma Crediti Commerciali (PCC), sistemi di pagamento del Ministero della Giustizia e banche dati dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, affinché l'estinzione delle pendenze fiscali operi, su richiesta e nell'interesse del professionista, mediante scrittura contabile centralizzata, senza transito dal conto corrente.

E) La previsione espressa di interessi moratori automatici sui compensi del patrocinio liquidati oltre un termine ragionevole dalla definitività del decreto e dalla regolare emissione della fattura e, per gli altri Professionisti, dall'emissione della fattura, in misura idonea a compensare effettivamente il ritardo e a disincentivare il differimento dei pagamenti.

Ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

La presente è proposta ai sensi dell'art. 50 della Costituzione, quale petizione intesa a chiedere provvedimenti legislativi e ad esporre una comune necessità della categoria Forense e dei liberi professionisti che operano con la Pubblica Amministrazione. Se ne chiede l'assegnazione alle Commissioni permanenti competenti secondo i rispettivi regolamenti parlamentari.

Con riserva di promuovere, nelle sedi giurisdizionali competenti e in presenza di concreti atti applicativi, ogni iniziativa a tutela delle posizioni incise, ivi inclusa la sollecitazione della rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale ritenute rilevanti e non manifestamente infondate.

Si confida in un cortese riscontro sulle determinazioni che le Amministrazioni e le Istituzioni in indirizzo riterranno di assumere.

PROPOSTA DI INTERVENTO NORMATIVO

Al fine di agevolare un eventuale intervento legislativo, si sottopone all'attenzione delle Istituzioni la seguente proposta di riformulazione dell'art. 48-bis, comma 1-ter, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, predisposta quale possibile base tecnica di discussione parlamentare.

All'articolo 48-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, il comma 1-ter è sostituito dal seguente:

«1-ter. Relativamente alle somme dovute agli esercenti arti e professioni, prima del trasferimento delle somme all'agente della riscossione è data comunicazione telematica al professionista, assegnando un termine di dieci giorni per rappresentare l'intervenuto pagamento, lo sgravio, la sospensione amministrativa o giudiziale, la rateazione non decaduta, la definizione agevolata ovvero errori manifesti concernenti l'identità del debitore o l'ammontare dell'inadempimento.

Decorso inutilmente il termine, il pagamento può essere destinato all'agente della riscossione esclusivamente con riferimento alla componente imponibile del compenso professionale e nei limiti del venti per cento del relativo importo. Restano escluse dalla destinazione le ulteriori componenti del pagamento aventi diversa funzione giuridica, nonché le somme necessarie all'adempimento dei conseguenti obblighi fiscali e previdenziali.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, sono disciplinate le modalità attuative del presente comma.»

La presente proposta costituisce una possibile modalità di attuazione delle richieste formulate nella presente istanza e non intende limitare la discrezionalità del legislatore nell'individuazione di soluzioni normative diverse, purché idonee a garantire un equilibrato temperamento tra le esigenze della riscossione e la tutela dell'attività professionale.

Catania, 04 agosto 2026

Avv. Luigi Maria Vitali

in proprio e nella qualità di Segretario Generale di Azione Forense