

Al Ministero della Giustizia

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze

Oggetto: Rinnovo richiesta di abrogazione dell'art. 48-bis, comma 1-ter, d.P.R. n. 602/1973, introdotto dall'art. 1, comma 725, legge n. 199/2025 e successivo emendamento - disparità di trattamento dei professionisti rispetto agli altri debitori fiscali e ai dipendenti pubblici

I sottoscritti: Avv. Vincenza Maticera (Presidente Ordine Distrettuale Avvocati di Catanzaro), Avv. Claudio De Luca (Presidente Ordine Avvocati di Cosenza), Avv. Nicoletta Bauleo (Presidente Ordine Avvocati di Castrovillari), Avv. Giuseppe Gallo (Presidente Ordine Avvocati di Crotone), Avv. Francesco De Luca (Presidente Ordine Avvocati di Vibo Valenzia), Avv. Gianfranco Parenti (Presidente Ordine Avvocati di Paola), Avv. Giuseppe Pandolfo (Presidente Ordine Avvocati di Lamezia), in qualità di rappresentanti dell'Avvocatura del Distretto di Catanzaro, nell'esercizio della propria funzione istituzionale di tutela dell'avvocatura, del diritto di difesa e della dignità del lavoro professionale, trasmettono la presente nota (che segue la nota del 29 aprile 2026), predisposta ai fini della richiesta di abrogazione dell'art. 48-bis, comma 1-ter, d.P.R. n. 602/1973, come recentemente modificato ed emendato, disposizione che presenta rilevanti profili di criticità sotto il profilo costituzionale e sistematico.

La norma prevede che la Pubblica Amministrazione, prima di procedere al pagamento di compensi professionali, verifichi l'eventuale esistenza di debiti fiscali a carico del professionista e, in presenza di cartelle esattoriali superiori alla soglia di 5.000 euro, possa trattenere le somme dovute per destinarle direttamente all'Agente della riscossione.

È vero che l'emendamento ha reintrodotto il limite dei 5.000 euro, attenuando gli effetti della versione originaria che consentiva il blocco dei pagamenti anche per debiti di importo minimo. Tuttavia, tale correttivo non appare sufficiente ad eliminare i rilevanti dubbi di compatibilità costituzionale che la disciplina continua a sollevare.

La prima criticità riguarda il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. La disposizione introduce infatti una evidente disparità di trattamento tra professionisti e altre categorie economiche, assoggettando il lavoro autonomo ad una forma di compensazione forzata particolarmente invasiva. Il compenso professionale, che rappresenta il frutto diretto dell'attività lavorativa svolta, viene di fatto trattato in modo deteriore rispetto ad altri crediti commerciali o imprenditoriali, senza che emerga una ragionevole giustificazione di tale differenziazione.

A ciò si aggiunge la violazione degli artt. 35 e 36 della Costituzione, che tutelano il lavoro in tutte le sue forme e garantiscono il diritto ad una retribuzione proporzionata e dignitosa. Il professionista ha già eseguito la prestazione, ha maturato un credito certo,

liquido ed esigibile e, nonostante ciò, si vede privato automaticamente del compenso prima ancora di poterlo percepire. Il meccanismo previsto dalla norma non distingue tra situazioni di evasione conclamata e casi di temporanea difficoltà economica, contenziosi tributari ancora pendenti o semplici irregolarità contestate. Ne deriva una compressione diretta della capacità del professionista di sostenere la propria attività e il proprio sostentamento.

Non meno rilevante appare il profilo concernente il diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione. La trattenuta delle somme avviene infatti attraverso un procedimento sostanzialmente automatico: la Pubblica Amministrazione verifica l'esistenza del debito e procede al versamento all'Agente della riscossione senza un reale contraddittorio preventivo e senza l'intervento dell'autorità giudiziaria. Ciò rischia di incidere gravemente sulle garanzie difensive del contribuente, soprattutto nei casi in cui le cartelle siano oggetto di impugnazione, di sospensione o di rateizzazione, ovvero risultino prescritte o affette da errori.

La disciplina presenta inoltre evidenti criticità anche rispetto all'art. 53 della Costituzione, che impone il rispetto del principio di capacità contributiva. Il sistema delineato dalla norma colpisce direttamente i flussi finanziari in entrata del professionista, senza alcuna valutazione concreta della situazione economica del soggetto interessato e senza prevedere forme minime di tutela del reddito professionale. In sostanza, lo Stato realizza una forma di soddisfazione immediata del proprio credito senza le garanzie tipiche dell'esecuzione ordinaria.

Ulteriori dubbi sorgono con riferimento all'art. 41 della Costituzione, poiché la disposizione rischia di compromettere la libertà dell'iniziativa economica e professionale. È evidente infatti che molti professionisti potrebbero essere scoraggiati dall'assumere incarichi pubblici, temendo di non poter disporre delle somme maturate anche dopo l'esecuzione della prestazione. Si crea così un effetto distorsivo che penalizza il rapporto tra professionisti e Pubblica Amministrazione, soprattutto in presenza di contenziosi fiscali non ancora definitivi.

Il profilo forse più delicato riguarda, infine, la natura sostanzialmente automatizzata del meccanismo introdotto. La norma attribuisce alla Pubblica Amministrazione un ruolo assimilabile a quello dell'esecuzione esattoriale, consentendo una forma di soddisfazione coattiva del credito erariale senza il necessario intervento del giudice e senza il ricorso alle ordinarie procedure di pignoramento presso terzi. Un simile assetto rischia di alterare profondamente l'equilibrio tra amministrazione e contribuente, attribuendo alla prima un potere eccessivamente invasivo.

La reintroduzione della soglia dei 5.000 euro certamente attenua gli effetti più estremi della disciplina e rende la norma, almeno formalmente, meno rigida rispetto alla formulazione originaria. Tuttavia, restano immutati i principali profili di criticità: la disparità di trattamento nei confronti dei professionisti, l'automatismo della procedura,

l'assenza di un adeguato contraddittorio e la compressione del credito derivante dall'attività lavorativa già svolta.

Particolarmente grave e costituzionalmente intollerabile appare l'applicazione del meccanismo previsto dall'art. 48-bis del DPR n. 602/1973 ai compensi liquidati ai difensori nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato.

In tale ambito, infatti, il compenso professionale non costituisce soltanto il corrispettivo di una prestazione lavorativa, ma rappresenta uno strumento essenziale attraverso il quale lo Stato garantisce l'effettività del diritto di difesa dei soggetti non abbienti, in attuazione dell'art. 24 della Costituzione. La funzione dell'istituto del gratuito patrocinio è eminentemente assistenziale e pubblicistica: esso è diretto a consentire anche ai cittadini privi di risorse economiche l'accesso alla tutela giurisdizionale e ad assicurare la concreta attuazione del principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Sottoporre i compensi maturati dal difensore del patrocinio a spese dello Stato ai controlli e alle trattenute automatiche previste dall'art. 48-bis significa alterare profondamente la ratio dell'istituto, trasformando somme destinate a garantire un servizio costituzionalmente necessario in uno strumento di riscossione fiscale indiretta.

Una simile applicazione della norma appare in contrasto, anzitutto, con l'art. 24 della Costituzione, poiché rischia di compromettere concretamente l'effettività del diritto di difesa dei cittadini non abbienti. È evidente infatti che la possibilità di subire trattenute automatiche sui compensi maturati potrebbe scoraggiare i professionisti dall'assumere incarichi di patrocinio a spese dello Stato, già caratterizzati da liquidazioni ridotte e da tempi di pagamento estremamente lunghi. Ne deriverebbe un inevitabile indebolimento del sistema di tutela difensiva dei soggetti economicamente fragili.

Sussiste inoltre una evidente violazione degli artt. 2, 3 e 35 della Costituzione. L'attività svolta dal difensore nell'ambito del gratuito patrocinio costituisce una funzione di rilievo sociale, strettamente collegata ai principi di solidarietà e di tutela dei diritti fondamentali. Colpire tali compensi attraverso meccanismi automatici di compensazione forzata significa comprimere irragionevolmente non soltanto il diritto al compenso del professionista, ma anche la funzione pubblica e assistenziale che l'avvocatura esercita in tale contesto.

La disciplina appare altresì incompatibile con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché assimila impropriamente i compensi derivanti dal patrocinio a spese dello Stato ai normali crediti commerciali verso la Pubblica Amministrazione, ignorandone completamente la diversa natura costituzionale e sociale.

Non meno rilevante è il contrasto con l'art. 111 della Costituzione e con i principi europei del giusto processo e dell'effettività della tutela giurisdizionale, sanciti dall'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. L'indebolimento del sistema del patrocinio a spese dello

Stato rischia infatti di incidere direttamente sulla concreta accessibilità della giustizia per i soggetti meno abbienti.

Sotto il profilo europeo, deve inoltre evidenziarsi il possibile contrasto con l'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, in quanto la trattenuta automatica di somme aventi funzione assistenziale e correlate all'esercizio del diritto di difesa appare difficilmente compatibile con il principio di proporzionalità richiesto dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Per tali ragioni, i compensi liquidati ai difensori nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato, proprio in ragione della funzione costituzionale e assistenziale dell'istituto, dovrebbero ritenersi sottratti ai controlli e ai meccanismi di sospensione previsti dall'art. 48-bis del DPR n. 602/1973, analogamente a quanto avviene per altre somme aventi natura assistenziale o strettamente connesse alla tutela di diritti fondamentali.

Accanto ai rilevanti profili di incostituzionalità già evidenziati, la disciplina introdotta dall'art. 48-bis del DPR n. 602/1973 – anche nella versione emendata con la soglia dei 5.000 euro – presenta possibili profili di incompatibilità anche con il diritto dell'Unione Europea e con i principi affermati dalla Corte di Giustizia UE e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

In primo luogo, vengono in rilievo i principi sanciti dagli artt. 16 e 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che tutelano rispettivamente la libertà d'impresa e il diritto di proprietà. Il credito professionale maturato a seguito di una prestazione già eseguita costituisce infatti una posizione patrimoniale pienamente tutelata a livello europeo. Il meccanismo automatico di trattenuta previsto dalla norma rischia di comprimere tali diritti in modo sproporzionato, soprattutto in assenza di un preventivo controllo giurisdizionale e di un adeguato bilanciamento tra interesse fiscale e tutela del professionista.

Particolarmente significativo appare inoltre il possibile contrasto con l'art. 47 della Carta di Nizza, che garantisce il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale. La procedura prevista dalla norma consente infatti alla Pubblica Amministrazione di sospendere e trattenere somme dovute al professionista attraverso un meccanismo sostanzialmente automatico, senza un previo contraddittorio effettivo e senza che intervenga una valutazione giudiziale prima della compressione patrimoniale. Tale assetto potrebbe risultare incompatibile con il principio europeo di effettività della tutela giurisdizionale.

Ulteriori criticità emergono anche alla luce dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che tutela il diritto al pacifico godimento dei beni. La Corte EDU ha più volte affermato che qualsiasi interferenza dello Stato sui beni del cittadino deve rispettare i principi di legalità, proporzionalità e giusto equilibrio tra interesse pubblico e tutela dei diritti individuali. Nel caso in esame, il rischio è che la trattenuta automatica dei compensi professionali si traduca in una misura eccessivamente

gravosa, capace di incidere direttamente sulla continuità dell'attività lavorativa e sulla capacità del professionista di sostenersi economicamente.

Sotto altro profilo, la disciplina potrebbe risultare problematica anche rispetto ai principi europei di proporzionalità e ragionevolezza, che costituiscono principi generali dell'ordinamento dell'Unione. La Corte di Giustizia UE ha più volte ribadito che le misure nazionali incidenti sui diritti economici devono essere idonee, necessarie e proporzionate rispetto allo scopo perseguito. Nel caso di specie, la trattenuta automatica dei compensi potrebbe eccedere quanto necessario per garantire la riscossione del credito erariale, soprattutto nei casi di debiti contestati, rateizzati o non definitivamente accertati.

Non va inoltre trascurato il possibile contrasto con i principi europei di tutela dell'affidamento e di certezza del diritto. Il professionista che abbia regolarmente eseguito una prestazione per la Pubblica Amministrazione matura infatti un legittimo affidamento sulla percezione del proprio compenso. La possibilità che tale credito venga automaticamente bloccato e destinato all'Agente della riscossione altera significativamente la prevedibilità e la stabilità dei rapporti economici con la PA.

Infine, la disciplina rischia di produrre effetti distorsivi anche rispetto ai principi europei di concorrenza e libertà di stabilimento, scoraggiando i professionisti dall'intrattenere rapporti con la Pubblica Amministrazione italiana e incidendo indirettamente sulla libertà di esercizio dell'attività professionale nel mercato interno europeo.

Alla luce di tali considerazioni, la normativa appare suscettibile non solo di questioni di legittimità costituzionale interna, ma anche di possibili censure sotto il profilo della compatibilità con il diritto europeo convenzionale e unionale, con conseguente possibilità di rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE ovvero di ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Per tali ragioni, gli scriventi ritengono che il rischio di future questioni di legittimità costituzionale sia tutt'altro che superato e auspicano un immediato ripensamento della disciplina, affinché le esigenze di riscossione fiscale possano essere temperate con i principi fondamentali dello Stato di diritto e con la tutela della dignità della professione forense.

Nel ribadire la necessità di un immediato intervento correttivo sulla disciplina in esame, i Presidenti del Distretto di Catanzaro ritengono indispensabile una presa di posizione unitaria dell'Avvocatura istituzionale a tutela della dignità della professione, del diritto di difesa e dei principi costituzionali coinvolti.

Per tali ragioni, si invita ogni Consiglio dell'Ordine degli Avvocati destinatario della presente, cui la nota viene trasmessa per conoscenza, a voler valutare l'adozione di analoga deliberazione e la predisposizione di corrispondente nota istituzionale da indirizzare al Ministero della Giustizia, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alle competenti sedi parlamentari, affinché venga rappresentata con forza e in maniera condivisa la profonda

preoccupazione dell'Avvocatura italiana rispetto ad una disciplina che rischia di comprimere illegittimamente diritti fondamentali, prerogative professionali e garanzie costituzionali.

Solo attraverso un'azione comune e coordinata dell'Avvocatura sarà possibile promuovere un serio ripensamento normativo, volto a ristabilire il necessario equilibrio tra esigenze di riscossione fiscale e tutela effettiva dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dall'ordinamento europeo.

Avv. Vincenza Maticera

(Presidente Ordine Distrettuale Avvocati di Catanzaro)

Avv. Claudio De Luca

(Presidente Ordine Avvocati di Cosenza)

Avv. Nicoletta Bauleo

(Presidente Ordine Avvocati di Castrovillari)

Avv. Giuseppe Gallo

(Presidente Ordine Avvocati di Crotone)

Avv. Francesco De Luca

(Presidente Ordine Avvocati di Vibo Valentia)

Avv. Gianfranco Parenti

(Presidente Ordine Avvocati di Paola)

Avv. Giuseppe Pandolfo

(Presidente Ordine Avvocati di Lamezia)