

Bruxelles, 17 febbraio 2022  
(OR. fr)

6319/22

JAI 203  
JUSTCIV 24  
COPEN 49  
FREMP 33

**NOTA**

|               |                                                                                         |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:      | La presidenza                                                                           |
| Destinatario: | Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio                                        |
| Oggetto:      | Accesso a un avvocato e Stato di diritto<br>- Documento di discussione della presidenza |

In vista del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 3 e 4 marzo 2022, si allega per le delegazioni il documento in oggetto.

Gli avvocati svolgono un ruolo importante nella tutela dello Stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura, nel rispetto della separazione dei poteri e dei diritti fondamentali. Nell'esercizio delle loro funzioni di consulenza, rappresentanza e assistenza legale, difendono i diritti e le libertà dei singoli soggetti, li rappresentano dinanzi ai tribunali e contribuiscono in tal modo a una giustizia accessibile, intelligibile, equa e umana.

**In uno Stato di diritto, gli avvocati costituiscono, al tempo stesso, sia un legame indispensabile tra i singoli soggetti e la loro giustizia, sia un solido baluardo contro qualsiasi forma di potere arbitrario.**

La relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione europea sottolinea che un sistema giudiziario efficace richiede che gli avvocati siano liberi di svolgere le attività di consulenza e rappresentanza dei clienti; gli ordini degli avvocati svolgono un ruolo importante nel contribuire a garantire l'indipendenza e l'integrità professionale degli iscritti.

Per questo motivo gli avvocati devono esercitare le loro funzioni con determinate garanzie nei confronti delle autorità pubbliche, dei poteri economici, del potere giudiziario, dei loro pari, dei loro clienti e persino dei loro propri interessi. A tale riguardo, gli avvocati si raggruppano e organizzano in ordini che contribuiscono a garantirne l'indipendenza, l'integrità professionale e la deontologia.

Le norme che oggi disciplinano la professione di avvocato sono anzitutto norme nazionali.

La definizione stessa della professione di avvocato non è univoca per tutta l'Unione, ma varia da uno Stato membro all'altro. Tuttavia, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea, si levano voci di avvocati che denunciano le violazioni cui possono essere soggetti.

A livello mondiale, tra il 2010 e il 2020 quasi 2 500 avvocati sono stati assassinati, arrestati o minacciati nell'esercizio delle loro attività<sup>1</sup>. Il Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE) osserva che, nel continente europeo, dove il rispetto dello Stato di diritto rimane nel complesso elevato, continuano a verificarsi attacchi contro gli avvocati, che si manifestano sotto forma di minacce, violazioni della riservatezza nei rapporti con il cliente, assimilazione degli avvocati alla causa dei loro clienti e, talvolta, tentativi di ostacolare l'esercizio della professione.

Inoltre, gli attacchi contro la professione di avvocato non riguardano solo singoli avvocati, ma possono essere rivolti, direttamente o indirettamente, anche alla professione nel suo complesso.

In generale, ovunque si riscontrino un regresso dello Stato di diritto e attacchi all'indipendenza dei giudici, gli avvocati si trovano particolarmente esposti. È in questo contesto che la Commissione, nella sua relazione annuale sullo Stato di diritto, dedica sempre più spazio all'esame della situazione degli avvocati nei diversi Stati membri. In considerazione del loro ruolo fondamentale nel funzionamento dell'istituzione giudiziaria, nell'accesso alla giustizia per i loro concittadini e nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, quella di avvocato è una delle professioni più a rischio quando lo Stato di diritto è minacciato.

Il quadro di valutazione della giustizia 2021<sup>2</sup> sottolinea che gli ordini forensi svolgono un ruolo importante nel garantire l'indipendenza degli avvocati e ricorda che le norme europee<sup>3</sup> sanciscono, tra l'altro, la libertà di esercizio della professione di avvocato e l'indipendenza degli ordini forensi e stabiliscono i principi fondamentali dei procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati.

---

<sup>1</sup> Risposta fornita dal CCBE il 6 dicembre 2021 alla consultazione del relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati in occasione della preparazione della sua prossima relazione sulla protezione degli avvocati  
[https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/HUMAN\\_RIGHTS/HR\\_Position\\_papers/FR\\_HR\\_20211206\\_CCBE-response-to-the-UN-Special-Rapporteur-on-the-Independence-of-Judges-and-Lawyers.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS/HR_Position_papers/FR_HR_20211206_CCBE-response-to-the-UN-Special-Rapporteur-on-the-Independence-of-Judges-and-Lawyers.pdf).

<sup>2</sup> Cfr., in particolare, il grafico 58 "Independence of Bars and lawyers" (Indipendenza degli ordini forensi e degli avvocati).

<sup>3</sup> Raccomandazione n. R(2000)21 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda gli strumenti vincolanti, l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sancisce il diritto a un equo processo, che comprende il diritto di essere rappresentato da un difensore. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e conferisce a chiunque la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

Per quanto riguarda gli strumenti di diritto non vincolanti, i principi dell'Avana delle Nazioni Unite del 1990<sup>4</sup> sanciscono principi di base sul ruolo degli avvocati. La raccomandazione n. R(2000)21 del Consiglio d'Europa sulla libertà di esercizio della professione di avvocato<sup>5</sup> invita gli Stati parte a garantire, tra l'altro, la libertà di opinione e di espressione degli avvocati, il rispetto del segreto professionale e il diritto alla protezione da qualsiasi forma di pressione, sanzione o minaccia.

In seno all'Unione europea, la professione di avvocato è stata regolamentata dal punto di vista della libera prestazione dei servizi. La direttiva 77/249/CEE, del 22 marzo 1977<sup>6</sup>, e la direttiva 98/5/CE, del 16 febbraio 1998<sup>7</sup>, hanno quindi stabilito norme e condizioni affinché un avvocato possa esercitare, in maniera puntuale o permanente, le proprie attività professionali in uno Stato membro diverso da quello in cui ha acquisito la sua qualifica.

---

<sup>4</sup> [Principi di base sul ruolo degli avvocati](#), adottati dall'ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento del reo, tenutosi all'Avana (Cuba) dal 27 agosto al 7 settembre 1990.

<sup>5</sup> [Raccomandazione n. R\(2000\)21](#) del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla libertà di esercizio della professione di avvocato, adottata il 25 ottobre 2000.

<sup>6</sup> [Direttiva 77/249/CEE](#) del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati.

<sup>7</sup> [Direttiva 98/5/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica.

L'esercizio della professione di avvocato è stato disciplinato incidentalmente anche nei testi di diritto derivato in materia penale, come la direttiva 2012/13/UE, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali<sup>8</sup>, o la direttiva 2013/48/UE, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore<sup>9</sup>, il cui articolo 4 sancisce la riservatezza delle comunicazioni tra l'avvocato e il suo cliente.

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 23 marzo 2006 sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici, ha già avuto modo di *"riconosce[re] pienamente la funzione cruciale esercitata dalle professioni legali in una società democratica, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, lo stato di diritto e la sicurezza nell'applicazione della legge, sia quando gli avvocati rappresentano e difendono i clienti in tribunale che quando danno parere legale ai loro clienti"*.

Tuttavia, non esistono norme specifiche sullo status o sulla deontologia della professione di avvocato a livello dell'UE<sup>10</sup>. Secondo una sua giurisprudenza costante, la Corte di giustizia dell'Unione europea ricorda al riguardo che, in mancanza di norme europee specifiche, *"ciascuno Stato membro rimane, in linea di principio, libero di disciplinare l'esercizio della professione d'avvocato nel proprio territorio"*<sup>11</sup>, poiché le norme applicabili a tale professione possono differire notevolmente da uno Stato all'altro.

Questa mancanza di un corpus comune offre grande flessibilità alla giurisprudenza, ma impedisce di rinviare a norme comuni nei casi in cui l'indipendenza degli avvocati, considerati nel loro insieme o individualmente, sia compromessa o quanto meno contestata.

---

<sup>8</sup> [Direttiva 2012/13/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali.

<sup>9</sup> [Direttiva 2013/48/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

<sup>10</sup> Nel 2021 il Consiglio degli ordini forensi europei ha adottato un "modello di codice deontologico degli avvocati europei".

<sup>11</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 19 febbraio 2002, Wouters e a./Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, [C-309/99](#), punto 99.

A tale riguardo, si potrebbe avviare una riflessione su un corpus comune di norme sulla professione di avvocato, quale elemento essenziale per garantire il corretto funzionamento della giustizia nell'Unione europea. Dei lavori in questa direzione sono in corso in seno al Consiglio d'Europa. Il Comitato europeo di cooperazione giuridica (CDCJ) sta infatti vagliando la fattibilità di un nuovo strumento giuridico europeo sulla professione di avvocato. Merita considerazione l'opportunità, per l'Unione europea, di affrontare anche questo tema. Infatti, le esigenze specifiche relative alla qualità delle decisioni giudiziarie al fine di attuare il principio della fiducia reciproca che caratterizza lo spazio giudiziario europeo potrebbero giustificare che l'Unione valuti se e come dotarsi, a più o meno lungo termine, di un insieme di norme specifiche in materia.

Al fine di compiere congiuntamente progressi sui mezzi necessari per tutelare la professione, con l'obiettivo di salvaguardare e promuovere lo Stato di diritto, i ministri saranno invitati a rispondere ai seguenti quesiti:

- 1) Ritiene, alla luce della sua situazione nazionale, che uno statuto europeo dell'avvocato, che garantisca l'esercizio indipendente della professione, possa contribuire a garantire il rispetto dello Stato di diritto?
- 2) Quali sono le sfide cui devono far fronte gli avvocati nell'Unione nella loro missione di difesa dello Stato di diritto, e in che modo l'UE potrebbe contribuire ad affrontarle?

---