GIUSTIZIA INSIEME

Diritti Stranieri

Le controverse riforme giudiziarie in Spagna

Analisi critica in un dibattito ancora aperto

di Germán Manuel Teruel Lozano

23 settembre 2025

ABSTRACT

In un contesto politico altamente polarizzato, segnato da gravi tensioni tra Governo e magistratura, il Governo di Spagna ha intrapreso un ambizioso quanto controverso processo di riforma del sistema giudiziario spagnolo. Questo contributo analizza criticamente tre iniziative legislative che sollevano forti interrogativi sotto il profilo costituzionale: la limitazione dell'azione popolare nei procedimenti penali, la riforma dello Statuto Organico del Pubblico Ministero e la trasformazione del sistema di accesso alla magistratura e alla procura. L'articolo mette in luce come, pur partendo da diagnosi condivisibili – abuso della azione popolare, deficit di indipendenza della Procura, rigidità e diseguaglianze nei concorsi – le soluzioni proposte manchino del necessario consenso politico e

tecnico, suscitando una diffusa opposizione nella comunità giuridica. Si sostiene che le riforme rischiano di compromettere i principi di indipendenza, merito e imparzialità che reggono lo Stato di diritto.

Sommario: 1. Introduzione: un contesto turbolento per la riforma della Giustizia – 2. Una revisione critica delle riforme della Giustizia proposte dal Governo spagnolo – 2.1. La snaturazione dell'azione popolare e la Proposta di Legge Organica di garanzia e protezione dei diritti fondamentali contro le molestie derivanti da azioni giudiziarie abusive – 2.2. Lo Statuto Organico del Pubblico Ministero e l'istruzione penale: una "indipendenza" insufficiente della Procura – 2.3. L'accesso alla carriera giudiziaria e alla procura: un problema di merito e una preoccupazione per l'indipendenza giudiziaria – 3. Conclusioni.

1. Introduzione: un contesto turbolento per la riforma della Giustizia

Nel corso dell'attuale legislatura, il Governo spagnolo ha avviato diverse riforme significative nell'ambito della giustizia, in un contesto politico e istituzionale segnato dalla polarizzazione e dalla reciproca sfiducia tra i poteri dello Stato. Va evidenziato che il primo problema irrisolto era il blocco nel rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario (CGPJ), il cui mandato è terminato nel dicembre 2018 e non è stato rinnovato fino a quando PP e PSOE hanno raggiunto un accordo nel giugno 2024**[1]**. Questa situazione non solo stava minando la fiducia nella giustizia, ma aveva anche portato alcuni tribunali, in particolare il Tribunale Supremo**[2]**, in una condizione di estrema precarietà, dato che, con la riforma introdotta dalla LO 4/2021 del 29 marzo, la cui costituzionalità è stata confermata dalla STC 15/2024 del 30 gennaio, si era limitata la facoltà del Consiglio in regime di prorogatio di effettuare nomine discrezionali per rinnovare i posti vacanti nelle alte corti e nelle cariche governative.

Come conseguenza dell'accordo per il rinnovo del CGPJ, è stata approvata la LO 3/2024 del 2 agosto, che ha introdotto modifiche alla *Ley Orgánica del Poder Judicial* (LOPJ) e allo Statuto Organico del Ministerio Pubblico (EOMF). L'accordo più rilevante ha previsto che il nuovo CGPJ

elabori “una relazione per esaminare i sistemi europei di elezione dei membri dei Consigli della Magistratura analoghi al Consiglio spagnolo e una proposta di riforma del sistema di elezione dei membri designati tra i giudici, approvata con una maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, conformemente a quanto disposto all’articolo 122 della Costituzione, che ne garantisca l’indipendenza e che, con la partecipazione diretta dei giudici che si stabilirà, possa essere valutata positivamente nel rapporto sullo Stato di diritto della Commissione Europea”. Il Consiglio ha adempiuto parzialmente a tale mandato, approvando la relazione nei termini previsti, che però contiene due proposte contrapposte: una che mantiene la partecipazione parlamentare nell’elezione dei venti membri (otto laici e dodici togati) e un’altra che affida l’elezione dei membri giudiziari unicamente ai giudici in servizio**[3]**. La Commissione Europea, nel suo ultimo rapporto sullo Stato di diritto in Spagna, ha ribadito la necessità che i membri giudiziari siano eletti dai propri pari**[4]**.

Inoltre, il Governo ha promosso una riforma rilevante con la LO 1/2025 del 2 gennaio, contenente misure in materia di efficienza del Servizio Pubblico della Giustizia, che introduce cambiamenti significativi nell’organizzazione e funzionamento della giurisdizione spagnola. Resta da vedere se riuscirà ad affrontare il problema dei ritardi nei procedimenti giudiziari, tra le altre questioni.

Per di più, seguendo le raccomandazioni della Commissione Europea, rimangono due aspetti urgenti: rafforzare l’autonomia del Procuratore Generale dello Stato (*Fiscal General del Estado*), in particolare separando il suo mandato da quello del Governo; e affrontare l’eccessiva durata delle indagini penali, specialmente nei casi di corruzione, riformando a tal fine la Legge di procedura penale**[5]**.

Questo breve scritto si concentra su tre riforme giudiziarie attualmente in fase legislativa o pre-legislativa, che rivestono particolare rilievo costituzionale e hanno suscitato ampie discussioni:

- **Riforma dell’azione popolare**: Proposta di Legge Organica per la garanzia e la protezione dei diritti fondamentali contro le molestie derivanti da azioni giudiziarie abusive. Si tratta di un’iniziativa del Gruppo Socialista volta a limitare l’esercizio dell’accusa popolare nei procedimenti penali, con l’obiettivo dichiarato di evitarne l’uso abusivo come strumento di molestia.
- **Riforma dello Statuto Organico del Pubblico Ministero**: Anteprogetto di legge che modifica la Legge 50/1981. Mira a ridefinire l’organizzazione e le funzioni del Pubblico Ministero – compresa la sua relazione con il Governo e il ruolo nelle indagini penali – per modernizzare l’istituzione e rafforzarne l’autonomia.

- **Riforma della legge sulla magistratura**: Modifica della LOPJ e dell'EOMF in materia di ingresso nelle rispettive carriere. Propone la trasformazione più profonda del sistema di concorso e formazione degli ultimi 40 anni, introducendo nuove prove, quote di accesso alternative e un processo straordinario per l'inserimento dei giudici supplenti.

Queste riforme si inseriscono in un contesto di forte tensione politica tra Governo e magistratura e in un clima di bipolarismo polarizzato che rende impossibile il raggiungimento di accordi tra i partiti principali, ostaggio dei partiti più estremisti. L'accordo raggiunto per il rinnovo del CGPJ è stato infatti reso possibile solo sotto la tutela della Commissione Europea. Le tensioni con il Potere Giudiziario sono emerse fin dall'inizio della legislatura, quando il PSOE ha siglato un accordo con Junts, partito indipendentista catalano, il cui leader Puigdemont è latitante dopo aver guidato la ribellione in Catalogna nel 2017. In tale accordo si affermava che in Spagna esiste il fenomeno del *lawfare* e si proponeva l'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta sugli eccessi giudiziari. Questa proposta ha provocato forti reazioni contrarie da parte del CGPJ, di tutte le associazioni giudiziarie e di gran parte della comunità giuridica spagnola[6]. Parallelamente, il Governo ha promosso la controversa legge di amnistia per esonerare gli imputati nel *procés* catalano, che, secondo la Commissione di Venezia, si è rivelata una legge profondamente divisiva[7]. Tale iniziativa ha generato ulteriori tensioni con il Potere Giudiziario, che ha sollevato varie questioni di incostituzionalità[8] e rinvii pregiudiziali.

Sono emerse anche indagini per corruzione che coinvolgono persone vicini al Governo, il quale ha reagito alimentando la narrazione secondo cui esisterebbe una persecuzione giudiziaria promossa da giudici conservatori. Il CGPJ ha dovuto pubblicare comunicati molto severi per esigere il rispetto dell'indipendenza giudiziaria di fronte a dichiarazioni inopportune da parte di esponenti politici. Anche la Commissione Europea ha espresso preoccupazione in merito[9].

Inoltre, le riforme proposte dal Governo sono state aspramente criticate dal CGPJ e dal *Consejo Fiscal*[10], nonché dalla grande maggioranza delle associazioni giudiziarie e delle associazioni di pubblici ministeri. In alcuni casi, il rigetto è stato unanime. In particolare, ad eccezione dell'Asociación de Juezas y Jueces para la Democracia e dell'Unione Progressista dei Pubblici Ministeri, tutte le altre associazioni hanno convocato mobilitazioni e uno sciopero giudiziario nel giugno 2025. Esse ritengono che le riforme possano compromettere l'indipendenza giudiziaria e i principi di merito e capacità nell'accesso alla carriera.

Passiamo quindi ad analizzare nel dettaglio ciascuna delle tre riforme e i loro punti più critici.

2. Una revisione critica delle riforme della Giustizia proposte dal Governo spagnolo

2.1. La snaturazione dell'azione popolare e la Proposta di Legge Organica di garanzia e protezione dei diritti fondamentali contro le molestie derivanti da azioni giudiziarie abusive

La Proposta di Legge Organica "di garanzia e protezione dei diritti fondamentali contro le molestie derivanti da azioni giudiziarie abusive" è stata presentata dal gruppo socialista il 10 gennaio 2025 e mira a introdurre una profonda restrizione dell'azione popolare prevista all'articolo 125 della Costituzione**[11]**. Nella sua esposizione dei motivi si afferma che l'obiettivo è "modulare" l'esercizio dell'accusa popolare per evitare abusi, aggiornando una regolazione definita "ottocentesca". In particolare, si escludono i partiti politici dalla possibilità di esercitare l'azione popolare, si restringe l'ambito dei reati in cui essa è ammissibile, si limita il suo ruolo processuale, la si esclude dalla fase istruttoria e si impone che venga esercitata solo "in virtù di un vincolo concreto, rilevante e sufficiente con l'interesse pubblico tutelato nel procedimento penale", confondendola così con l'accusa privata.

Inoltre, nella proposta normativa sono incluse altre misure, come l'abrogazione dei reati contro i sentimenti religiosi, la limitazione della possibilità di presentare querele basate su notizie giornalistiche e l'introduzione di una nuova causa di ricusazione o astensione dei giudici qualora abbiano espresso pubblicamente critiche o manifestato accordo o disaccordo con le azioni di istituzioni pubbliche o dei loro rappresentanti, o abbiano contattato privatamente gli stessi con tale finalità.

La prima critica sollevata contro questa iniziativa legislativa riguarda la sua origine, che appare, come già indicato, come una reazione alle indagini avviate in Spagna contro persone vicine al Presidente del Governo, promosse proprio grazie all'esercizio dell'azione popolare. Di fatto, la proposta include una disposizione transitoria volta a rendere inefficaci i "procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore", il che potrebbe determinare l'arresto di tali indagini se la procura non procedesse autonomamente.

Oltre a ciò, lo stesso titolo dell'iniziativa alimenta la narrativa governativa secondo cui esisterebbero procedimenti abusivi ai quali occorre rispondere. In tal senso, il portavoce socialista Patxi López ha denunciato che organizzazioni "ultrà e fondamentaliste" abusano di questa figura per perseguitare sistematicamente creatori, giornalisti o avversari politici,

violando diritti fondamentali. Tuttavia, sebbene sia vero che vi siano stati usi distorti dell'azione popolare, non si può ignorare che molte trame di corruzione in Spagna sono state smascherate proprio grazie a tale strumento – tra gli altri, il caso che ha coinvolto la figlia e il genero del re Juan Carlos – promosse da partiti, sindacati o associazioni che agirono quando il Pubblico Ministero non interveniva con la necessaria fermezza.

Infatti, come ha riconosciuto lo stesso Tribunale Costituzionale, l'azione popolare consacrata all'art. 125 della Costituzione spagnola "ha un profondo radicamento nel nostro ordinamento", costituendo una "manifestazione della partecipazione cittadina all'amministrazione della Giustizia" (STC 50/1998). Inoltre, essa ha rappresentato anche un meccanismo di controllo sull'operato del Pubblico Ministero, al quale spetta primariamente, ma non esclusivamente, "promuovere l'azione della giustizia a difesa della legalità" (art. 124 CE).

Alla luce di ciò, si può condividere la conclusione formulata da Hay Derecho**[12]**, in linea con alcuni tra i principali studiosi dell'istituto**[13]**, i quali hanno messo in dubbio la legittimità costituzionale di questa riforma, ritenendo che essa implicherebbe una vera e propria snaturazione dell'istituto consacrato dalla nostra Costituzione.

Allo stesso tempo, pur dovendosi esigere un atteggiamento di prudenza da parte dei giudici quando si esprimono pubblicamente su questioni politicamente controverse, non è meno vero che, secondo i principi dell'etica giudiziaria, i giudici godono della libertà di espressione, da esercitare però preservando "la dignità delle funzioni giurisdizionali e l'imparzialità e indipendenza della magistratura" (principio 4.6)**[14]**; essi hanno altresì il dovere "di sollecitare quei miglioramenti legislativi che rafforzino l'indipendenza giudiziaria come garanzia per i cittadini" (principio 5)**[15]** e "nei rapporti con i mezzi di comunicazione, il giudice può svolgere un'importante funzione pedagogica di spiegazione della legge" (principio 20)**[16]**. Anzi, "quando la democrazia, lo Stato di diritto e le libertà fondamentali sono in pericolo, l'obbligo di riservatezza cede il passo al dovere di denuncia" (principio 21)**[17]**. Pertanto, questa nuova causa di ricusazione/astensione, vista la sua ampiezza, eserciterebbe un effetto dissuasivo contrario al legittimo esercizio delle libertà fondamentali da parte di giudici e dovrebbe essere considerata sproporzionata dal punto di vista costituzionale.

Infine, è sintomatico che la proposta sia stata presentata dal gruppo parlamentare socialista e non come progetto di legge del Governo. Scegliendo la forma della proposizione parlamentare, si è evitato di richiedere i pareri preventivi del CGPJ, del Consiglio di Stato o di altri organi consultivi, così come le consultazioni pubbliche. Una pratica elusiva che, pur non essendo censurata dal Tribunale Costituzionale come vizio di costituzionalità, merita comunque una

critica dal punto di vista democratico.

Al momento, questa riforma appare bloccata in Parlamento e non ha progredito nel suo iter legislativo.

2.2. Lo Statuto Organico del Pubblico Ministero e l'istruzione penale: una "indipendenza" insufficiente della Procura

Come complemento al progetto di riforma della Legge di procedura penale attualmente in fase di elaborazione, che mira ad attribuire alla Procura l'istruzione dei procedimenti penali – finora affidata al giudice istruttore –, il Governo ha promosso un progetto preliminare di riforma dello Statuto Organico del Pubblico Ministero (EOMF). Tra i contenuti principali di questa riforma dell'EOMF (Legge 50/1981) si evidenzia un presunto rafforzamento dell'autonomia del Pubblico Ministero, in linea con le raccomandazioni europee, che tra le altre misure prevede l'estensione del mandato del Procuratore Generale dello Stato, nominato dal Governo, a 5 anni, per svincolarlo così dalla legislatura, e stabilisce cause tassative per la sua revoca anticipata; si regolano in modo più trasparente le relazioni tra Governo e Procura; e si introducono anche modifiche, tra le altre cose, nell'organizzazione interna e nei contrappesi della Procura, nonché in materia di autonomia finanziaria.

Ebbene, la parte di questa riforma che tende a rafforzare l'autonomia del Pubblico Ministero contiene alcune proposte che, come detto, vanno nella giusta direzione come richiesto dalla Commissione Europea e dal Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)**[18]**. Tuttavia, risultano del tutto insufficienti in vista del cambiamento di modello che si intende introdurre nell'istruzione penale. Come ha affermato il CGPJ nei suoi pareri sui progetti di riforma della Legge di procedura penale e sull'attuale riforma dell'EOMF, "il nuovo modello di processo penale, nel quale il Pubblico Ministero rappresenta l'elemento chiave della fase istruttoria, può essere attuato solo se, previamente, si procede ad una riforma ambiziosa dello Statuto Organico del Pubblico Ministero che rafforzi la garanzia istituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero"**[19]**.

Attualmente, il Pubblico Ministero è definito come "un organo di rilevanza costituzionale [...] integrato con autonomia funzionale nel Potere Giudiziario" (art. 2 EOMF), ma non gode dell'indipendenza riconosciuta a giudici e tribunali spagnoli, la quale è garantita costituzionalmente. Inoltre, il Procuratore Generale dello Stato è nominato dal Governo con ampia discrezionalità, con il solo contrappeso della consultazione non vincolante del CGPJ e della dichiarazione di idoneità da parte del Congresso. Il Procuratore Generale ha a sua volta

importantissime competenze per impartire istruzioni e per dirigere l'attività del Pubblico Ministero secondo il principio di gerarchia, nonché ampi poteri discrezionali per nominare i vertici della procura. Inoltre, il Pubblico Ministero non gode di autonomia di bilancio e le sue risorse dipendono dal Ministero della Giustizia.

Pertanto, nonostante i modesti miglioramenti introdotti dalla proposta normativa, vi sono ancora numerose carenze che impediscono di conferire alla Procura un autentico statuto di indipendenza, sia "*ad extra*" nei confronti degli altri poteri – in particolare del Governo –, sia "*ad intra*" tra gli stessi procuratori. Ad esempio, la proposta contempla una maggiore trasparenza nelle comunicazioni tra Governo e Procuratore Generale, ma "la riforma non prevede un divieto espresso e tassativo di rivolgere al Procuratore Generale dello Stato ordini, istruzioni o indicazioni di qualsiasi tipo, in linea con quanto previsto per la Procura Europea"**[20]**. A livello interno, inoltre, non solo non si rafforzano, ma si indeboliscono i contrappesi al potere del Procuratore Generale dello Stato, in particolare riducendo le competenze attuali del *Consejo Fiscal****[21]***. Anche lo stesso *Consejo Fiscal* ha emesso un parere molto critico su questa riforma **[22]**.

Infine, vi è una questione di fondo che richiederebbe una riforma costituzionale: il sistema di nomina del Procuratore Generale. Per quanto si voglia scollegare il suo mandato da quello del Governo e rafforzarne l'indipendenza una volta nominato, principalmente mediante l'inamovibilità, la larga discrezionalità nella scelta della persona da parte del Governo, come già segnalato, compromette seriamente la posizione istituzionale della Procura. Gli esempi delle ultime persone elette come Procuratori Generali dello Stato non hanno fatto altro che confermare questa preoccupazione. Si ricordi che la sig.ra Dolores Delgado, predecessora dell'attuale Procuratore Generale, è passata senza soluzione di continuità dal ruolo di Ministra della Giustizia a quello di Procuratore Generale, fatto che in seguito è stato proibito mediante la riforma del 2024, la quale ha introdotto un periodo di "raffreddamento" per diventare Procuratore Generale per chi ha ricoperto incarichi politici. Tuttavia, dopo la sig.ra Dolores Delgado, in 2022, è stato nominato come successore il sig. García Ortiz, che aveva occupato incarichi di rilievo per nomina della stessa Delgado. E, quando è caduto il governo in 2023, il sig. García Ortiz è stato nominato per la seconda volta Procuratore Generale nonostante il parere negativo del CGPJ circa la sua idoneità, e ciò dopo che alcune nomine effettuate durante il suo precedente mandato erano state annullate dal Tribunale Supremo, che in un caso ha persino riscontrato una "deviazione di potere". Attualmente, il sig. García Ortiz è imputato per rivelazione di segreti in una vicenda politicamente delicata e, nonostante ciò, è rimasto in carica ed ha perfino influenzato la nomina dei pubblici ministeri che dirigono l'indagine contro di lui.

In questo contesto, è difficilmente sostenibile l'idea che semplici ritocchi al funzionamento del Pubblico Ministero possano garantire l'indipendenza necessaria per assumere la conduzione delle indagini penali.

Per questo, come ha concluso Hay Derecho: "Senza garantire una maggiore indipendenza ai pubblici ministeri, attribuire autonomia finanziaria alla Procura, moltiplicare il numero di procuratori e aumentare esponenzialmente il loro bilancio non sarebbe che una copertura per aprire un canale di influenza politica nelle indagini penali. Nel nostro sistema giudiziario attuale, è il giudice istruttore a condurre l'indagine godendo di uno statuto di totale indipendenza e imparzialità, ma non sarà lui a giudicare; e se eccede nel suo operato, esiste un sistema di impugnazioni pienamente garantista. I pubblici ministeri, invece, sono soggetti ai principi di gerarchia e unità, per cui, sebbene debbano agire nel rispetto del principio di legalità e in modo imparziale, possono ricevere istruzioni dai loro superiori, il che li pone in una posizione più vulnerabile a possibili interferenze, soprattutto quando al vertice non è adeguatamente garantita l'indipendenza dal potere politico"**[23]**.

Pertanto, anche se l'intero iter legislativo deve ancora svolgersi, sembra improbabile che, per quanto perfezionata, la riforma possa risultare soddisfacente, e inoltre è prevedibile che essa non riesca a raccogliere un ampio consenso politico.

2.3. L'accesso alla carriera giudiziaria e alla procura: un problema di merito e una preoccupazione per l'indipendenza giudiziaria

Infine, la riforma che ha suscitato la reazione più forte da parte della grande maggioranza della magistratura e della procura è stata il Progetto di Legge Organica di riforma del sistema di accesso alle carriere giudiziaria e della procura. Questo progetto modifica la *Ley Orgánica del Poder Judicial* (LOPJ) e l'EOMF per quanto riguarda l'ammissione e la formazione iniziale di giudici e pubblici ministeri.

Questo progetto, come avviene per gli altri, combina misure accolte molto favorevolmente – come un programma di borse di studio e di sostegno economico per candidati privi di risorse – con altre che richiederebbero un ampio dibattito, come la riforma delle prove d'esame, introducendo una nuova prova scritta e sopprimendo una delle due prove orali finora previste.

Inoltre, vi sono alcune proposte considerate potenzialmente pericolose per l'indipendenza giudiziaria. In particolare, la proposta di attribuire al *Centro de Estudios Jurídicos*, organismo dipendente dal Ministero, nuove competenze nella preparazione dei candidati, in sostituzione dell'attuale sistema in cui sono gli stessi giudici e pubblici ministeri a occuparsi della formazione

degli aspiranti. A tal riguardo, il CGPJ ha chiesto di essere coinvolto nella gestione di questo Centro, qualora gli vengano effettivamente attribuite tali competenze, giacché finora la formazione dei giudici dopo il superamento del concorso era gestita dal Consiglio e non dal Governo.

In più, ha suscitato perplessità la riforma della *Comisión de Ética Judicial*, che verrebbe composta da 5 giudici e 4 giuristi di riconosciuta carriera, questi ultimi nominati dal Parlamento, con il rischio evidente di una politicizzazione dell'organismo**[24]**.

La misura che ha però incontrato la maggiore opposizione è il processo straordinario di stabilizzazione di un migliaio di giudici e pubblici ministeri supplenti. Questi ultimi esercitano le funzioni in modo temporaneo, senza appartenere formalmente alla carriera giudiziaria o della procura, e vi accedono tramite una selezione priva di concorso o esame, molto distante dal rigore e dalla competitività delle vie ordinarie di accesso – che nel caso della magistratura sono il concorso pubblico e il cosiddetto quarto turno, riservato a giuristi di comprovata esperienza.

Con il pretesto che il Tribunale di Lussemburgo ha condannato la Spagna in diverse occasioni per l'abuso di temporalità nel pubblico impiego, si è scelto di non bandire nuovi posti da assegnare attraverso i canali ordinari, ma di predisporre un passaggio straordinario con prove riservate e criteri orientati a stabilizzare questi giudici e procuratori supplenti. Come riconosce la relazione sull'impatto economico che accompagna il progetto, lo scenario più probabile sarà che "tutti i supplenti nominati ottengano la stabilizzazione della loro posizione: in tal caso non ci sarebbero indennizzi e il costo sarebbe pari a zero euro".

Una proposta che potrebbe compromettere gravemente i principi di merito e capacità e, persino, come ha affermato il CGPJ, il principio di uguaglianza, poiché "può implicare, di fatto, una barriera all'accesso alle prove selettive, privilegiando di fatto, rispetto a qualsiasi altro professionista giuridico, coloro che sono stati giudici supplenti o magistrati supplenti, mediante l'introduzione nella norma di criteri di valutazione dei meriti che privilegiano l'esperienza come giudici supplenti rispetto ad altri meriti professionali rilevanti"**[25]**.

Come se non bastasse, il partito indipendentista Junts ha posto come condizione per appoggiare questa iniziativa legislativa l'approvazione di un emendamento volto a creare un Consiglio della Giustizia della Catalogna, che assumerebbe competenze attualmente attribuite al CGPJ.

Anche in questo caso, si può condividere la conclusione formulata da Hay Derecho: "crediamo nell'importanza di aprire dibattiti che consentano di progredire e dare solidità alle nostre

istituzioni (così come abbiamo fatto su questo tema), e che il sistema di selezione dei funzionari pubblici – inclusi i giudici e i pubblici ministeri – possa essere oggetto di miglioramenti. Ma è evidente che la riforma proposta, priva di consenso, con l'opposizione della maggioranza di giudici e procuratori e con modifiche che, come abbiamo visto, possono compromettere gravemente la qualità e l'indipendenza della giustizia, non deve essere portata avanti"**[26]**.

3. Conclusioni

Le riforme giudiziarie analizzate – azione popolare, Statuto del Pubblico Ministero e accesso alla carriera giudiziaria/procura – riflettono la tensione tra una presunta volontà riformista del Governo e i timori di gran parte della comunità giuridica e dell'opposizione in un contesto politico polarizzato. In astratto, ciascuna riforma cerca di rispondere a problemi reali: esistono abusi nell'azione popolare, la Procura spagnola soffre di un deficit riconosciuto di indipendenza e il sistema di selezione dei giudici presenta rigidità e disuguaglianze, mentre va affrontato il fenomeno della giustizia "interinale". Tuttavia, le soluzioni proposte in ciascun caso sono state oggetto di contestazione a causa dei possibili effetti collaterali e delle motivazioni sottostanti.

Nella riforma dell'azione popolare, il governo invoca la tutela dei diritti fondamentali (evitare il "molestie giudiziarie" da parte degli estremisti), ma la drastica limitazione dell'accusa popolare suscita il timore di indebolire la lotta alla corruzione e di chiudere i canali di partecipazione dei cittadini all'amministrazione della giustizia. L'assenza di consenso e la coincidenza con casi che riguardano il potere politico gettano un'ombra di sospetto sulla riforma, al punto da essere vista come un movimento di autodifesa politica piuttosto che come un miglioramento oggettivo del sistema**[27]**. È fondamentale trovare un equilibrio: riformare l'azione popolare per prevenire gli abusi, sì, ma senza snaturarla né ridurre il controllo democratico. Un consenso potrebbe includere, ad esempio, l'imposizione di cauzioni e filtri più severi senza vietare agli attori rilevanti di presentarsi quando vi è un interesse pubblico genuino.

Per quanto riguarda la riforma dello Statuto del Ministero Pubblico, l'obiettivo di raggiungere una Procura più indipendente può essere condiviso, ma il progetto preliminare del Governo, come si è potuto osservare, ha ricevuto critiche molto rilevanti per essere insufficiente e persino per aver invertito i contrappesi interni. Il CGPJ, il *Consejo Fiscal* e alcune associazioni di procuratori hanno chiesto l'introduzione di garanzie più solide: dalla proclamazione esplicita dell'indipendenza e dal divieto di istruzioni politiche, fino alla restituzione di alcune competenze al *Consejo Fiscal* per evitare un Procuratore generale onnipotente. Senza questi adeguamenti, la

riforma rischia di non raggiungere il suo scopo e persino di generare maggiore sfiducia nell'indipendenza del Ministero pubblico. In questo senso, sarebbe indispensabile dare seguito alle raccomandazioni contenute nelle relazioni consultive (CGPJ, *Consejo Fiscal*) prima dell'approvazione definitiva della legge.

Infine, la riforma dell'accesso alla magistratura e alla procura dimostra che modernizzare il sistema dei concorsi è possibile e auspicabile, ma richiede un delicato consenso per non minare i principi meritocratici e la percezione di indipendenza. Le misure a favore dell'effettiva uguaglianza, come le borse di studio, dell'aggiornamento del sistema selettivo (prove pratiche, più posti) e dello sfruttamento del talento con comprovata esperienza (quarto turno) sono positive in astratto. Tuttavia, il modo brusco con cui sono state introdotte, insieme a disposizioni controverse (regolarizzazione dei supplenti, intervento parlamentare nell'etica giudiziaria), ha provocato uno scontro frontale con la magistratura e la procura. Ciò dimostra che le riforme di fondo nella giustizia richiedono negoziazione e fiducia reciproca: cercare di imporre cambiamenti strutturali senza l'accordo dei giudici e dei pubblici ministeri porta al fallimento o a una contestazione permanente.

In conclusione, queste tre riforme – concepite in un contesto di “tempesta perfetta” tra l'Esecutivo e il Potere Giudiziario – sottolineano la necessità di depoliticizzare le politiche in materia di giustizia. È fondamentale che le modifiche alle regole del gioco giudiziario si basino su diagnosi tecniche condivise e visioni a lungo termine, e non su urgenze partitiche congiunturali. Solo così sarà possibile realizzare riforme legittime, efficaci e stabili. In caso contrario, qualsiasi progresso normativo sarà messo in discussione. La Spagna deve affrontare sfide importanti per rafforzare il suo Stato di diritto: ripristinare la normalità istituzionale nel CGPJ, garantire una giustizia indipendente ed efficiente e rigenerare la fiducia dei cittadini. Tuttavia, le riforme analizzate, così come sono state proposte, anziché contribuire al miglioramento della nostra giustizia, sollevano seri dubbi e possono avere effetti erosivi su pilastri essenziali come l'indipendenza giudiziaria.

[1] In Spagna, il CGPJ è l'organo di governo della magistratura (che comprende giudici, ma non i pubblici ministeri) ed è composto da 20 membri e dal presidente del Tribunale Supremo. Dei 20 membri, 8 sono giuristi di riconosciuto prestigio nominati dal Parlamento a maggioranza qualificata, mentre gli altri 12 devono essere giudici. La Costituzione non ha stabilito chi debba scegliere questi ultimi. Nella prima regolazione, i 12 membri togati erano eletti dagli stessi giudici, ma dalla riforma della Legge organica del potere giudiziario del 1985 sono stati eletti dal

Parlamento. Questo sistema, in cui i 20 membri sono eletti dal Parlamento, ha ricevuto molte critiche, come si vedrà, soprattutto da parte della Commissione europea, che ha chiesto alla Spagna di adeguarlo agli standard europei, che prevedono che i membri togati siano eletti da e tra i giudici.

[2] Il Tribunale Supremo spagnolo è equivalente nelle sue funzioni alla Corte di Cassazione italiana.

[3] In Spagna, mentre i giudici assumono l'esercizio esclusivo delle funzioni giurisdizionali e godono di uno status indipendente, soggetto solo alla legge; i pubblici ministeri sono soggetti al principio di gerarchia e unità d'azione, sebbene debbano rispondere anche al principio di legalità e imparzialità. La Procura è un organo costituzionalmente "autonomo", ma la sua indipendenza non è costituzionalmente prevista.

[4] Commissione Europea: *2024 Rule of Law Report: Country Chapter on Spain*, 2025.

[5] Ibidem.

[6]Cfr. Hay Derecho: "Editorial: sobre el acuerdo PSOE-Junts". *Blog. Hay Derecho*, 2023: https://www.hayderecho.com/2023/11/10/editorial-de-hay-derecho-sobre-el-acuerdo-psoe-junts/

[7] Commissione di Venezia: *Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain "on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia"*, Sessione n. 138, 2024. In questo rapporto, la Commissione di Venezia ha rilevato la "vivace controversia" e gli "effetti molto divisivi nella società" che l'amnistia potrebbe avere, e ha quindi raccomandato che sia espressamente disciplinata nella Costituzione e approvata da ampie maggioranze parlamentari. La Commissione europea è andata anche oltre e nelle sue osservazioni in una delle questioni pregiudiziali presentate dai giudici spagnoli contro l'amnistia davanti al Tribunale di Lussemburgo ha concluso che la legge sull'amnistia è contraria al diritto dell'UE perché non risponde a un obiettivo di interesse generale, nella misura in cui "sembra costituire un'auto-amnistia, per due motivi. In primo luogo, perché i voti dei suoi beneficiari sono stati essenziali per la sua approvazione nel Parlamento spagnolo. In secondo luogo, perché il disegno di legge fa parte di un accordo politico per l'investitura del governo spagnolo. Ebbene, se c'è un motivo per ritenere che le autoamnistie in cui chi detiene il potere politico cerca di farsi scudo garantendo la propria immunità legale siano contrarie al principio dello Stato di diritto, sembra che gli stessi criteri debbano essere applicati quando chi è al governo garantisce l'impunità ai propri partner in cambio del sostegno parlamentare".

[8] Il Tribunale Costituzionale ha dichiarato la costituzionalità di gran parte della legge di amnistia con la sentenza 137/2025 del 26 giugno. Il Tribunale si è diviso in due blocchi ideologicamente allineati, 6 a favore (progressisti) e 4 contro (conservatori), anche se ci sono stati due magistrati che non hanno partecipato alla deliberazione, uno progressista – che è stato Ministro della Giustizia nel governo di Pedro Sánchez – e un altro conservatore – che era stato membro del CGPJ – perché avevano precedentemente stabilito che l'amnistia era incostituzionale.

[9] Commissione Europea: *2024 Rule of Law Report: Country Chapter on Spain*, 2025.

[10] Il *Consejo Fiscal* è un organo collegiale che assiste il Procuratore generale dello Stato nelle sue funzioni, svolgendo funzioni consultive e di segnalazione. È presieduto dal Procuratore generale ed è composto dal Procuratore aggiunto della Corte suprema, dal Procuratore capo ispettore e da nove procuratori eletti dai procuratori stessi.

[11] "I cittadini possono esercitare l'azione popolare e partecipare all'amministrazione della giustizia attraverso l'istituzione della giuria, nelle forme e rispetto ai procedimenti penali stabiliti dalla legge, nonché nei tribunali consuetudinari e tradizionali" (art. 125 CE).

[12] Hay Derecho: "Editorial: sobre la propuesta de reforma de la acción popular", *Blog. Hay Derecho*, 2025: **https://www.hayderecho.com/2025/01/13/editorial-sobre-la-propuesta-de-reforma-de-la-accion-popular/**

[13] Ridaura Martínez, J.: "En defensa de la acción popular", *Blog. Hay Derecho*, 2025: **https://www.hayderecho.com/2025/01/20/en-defensa-de-la-accion-popular/**

[14] UNODC: *Principi di Bangalore sulla condotta dei giudici*, 2002.

[15] CGPJ: *Principios de ética judicial,* 2016.

[16] Ibidem.

[17] Ibidem.

[18] In particolare, si vedano i rapporti di follow-up del IV ciclo del GRECO dedicato alla prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, che hanno raccomandato di rivedere il metodo di elezione e la durata del mandato del Procuratore Generale, nonché di stabilire requisiti e procedure chiare nella legge per aumentare la trasparenza della comunicazione tra il Capo delle Procure e il Governo, e di esplorare nuovi modi per fornire una maggiore autonomia nella gestione dei mezzi delle procure.

[19] CGPJ: *Informe sobre el anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, 2025.

[20] Ibidem.

[21] Ibidem.

[22] Cfr. Consejo Fiscal: *Informe al anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal,* 2025.

[23] Hay Derecho: “Editorial: Por la "independencia" del Ministerio Fiscal”, *Blog Hay Derecho*, 2025: **https://www.hayderecho.com/2025/05/19/editorial-por-la-independencia-del-ministerio-fiscal/**

[24] La *Comisión de Ética Judicial* è un organo istituito con l'adozione dei principi di etica giudiziaria per fornire indicazioni sull'interpretazione di tali principi attraverso pareri e relazioni sulla base delle consultazioni ricevute. È composta da sei membri della carriera giudiziaria nominati direttamente dall'intero ordine giudiziario, che a loro volta nominano un altro membro non giudiziario, un accademico esperto di etica o filosofia del diritto.

[25] CGPJ: *Informe sobre el anteproyecto de Ley orgánica por el que se modifica la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, y la 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal*, 2025.

[26] Hay Derecho: “Editorial: ¿Reformar el acceso a la Justicia?”, *Blog Hay Derecho*, 2025: **https://www.hayderecho.com/2025/06/11/editorial-reformar-el-acceso-a-la-justicia/**

[27] Hay Derecho: “Editorial: sobre la propuesta de reforma de la acción popular”, *Blog. Hay Derecho*, 2025: **https://www.hayderecho.com/2025/01/13/editorial-sobre-la-propuesta-de-reforma-de-la-accion-popular/**
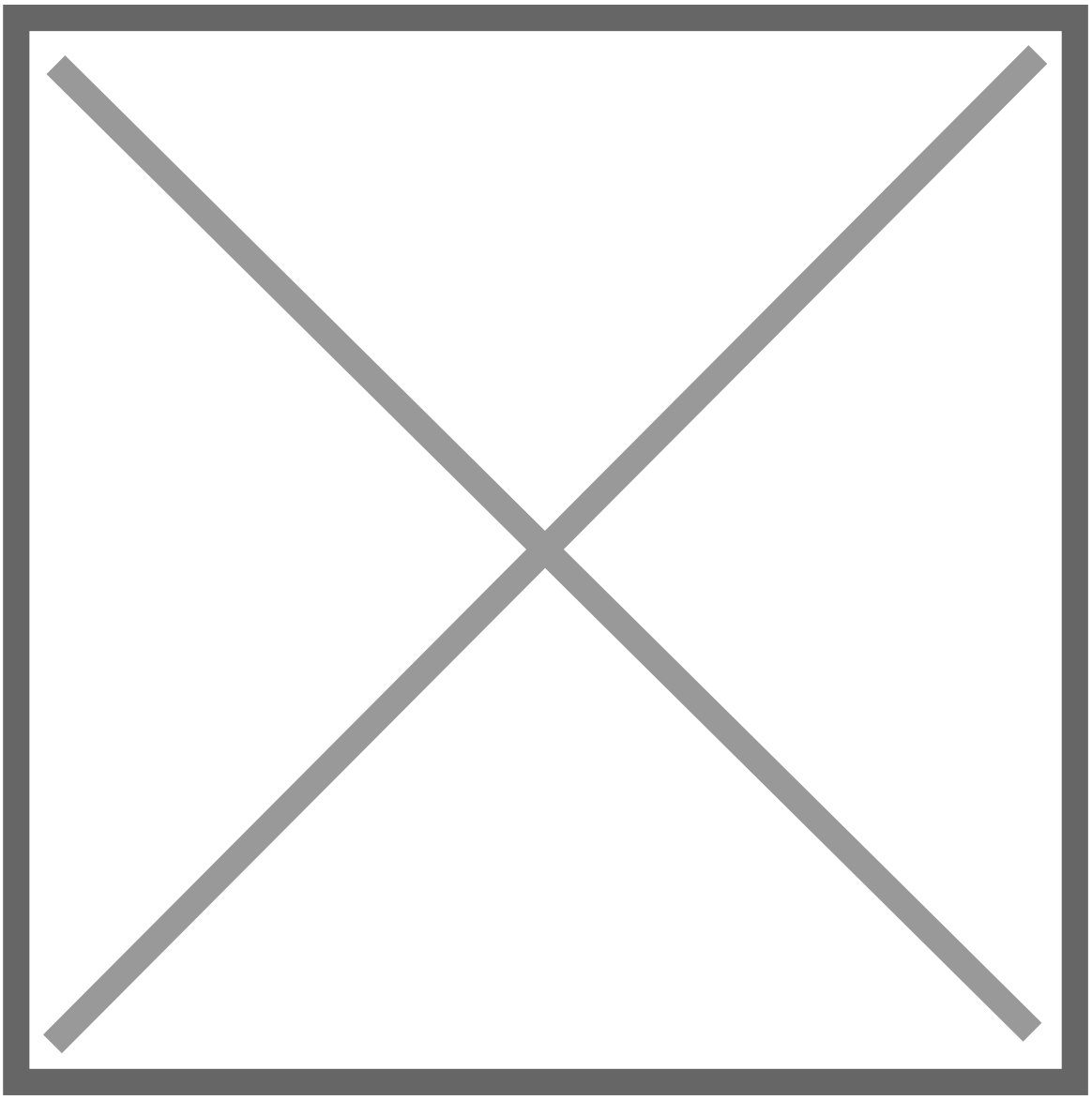
Immagine via **Wikimedia Commons**.