GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Il *Consejo General del Poder Judicial* nel quadro della crisi dello Stato di diritto in Spagna: prospettive di riforma

di Valentina Faggiani

18 marzo 2026

Sommario: 1. Criticità del modello parlamentare di selezione dei membri togati del *Consejo General del Poder Judicial* – 2. L'incompatibilità con gli standard europei – 3. Tentativi di riforma – 4. La necessità di istituire un modello comune

1. Criticità del modello parlamentare di selezione dei membri togati del *Consejo General del Poder Judicial*

Il Consiglio Generale del Potere Giudiziario (CGPJ), l'organo di autogoverno della magistratura in Spagna, è stato previsto nella Costituzione del 1978, adottata dopo la fine della dittatura di Francisco Franco. Trattasi di un organo di natura costituzionale, un elemento indefettibile del sistema democratico, in quanto funzionale al mantenimento dello Stato di diritto. Il CGPJ, che svolge un ruolo strumentale all'amministrazione della giustizia, si occupa delle nomine, delle promozioni, dei controlli e dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici (art. 122.2

Costituzione spagnola). A questo proposito, è interessante osservare che in Spagna è prevista la separazione delle funzioni tra giudici e pubblici ministeri (art. 124 Costituzione spagnola e art. 2 della **legge 50/1981**). Questi ultimi non sono parte integrante del potere giudiziario.

La crisi attraversata dal CGPJ tra il 2018 e il 2024, a causa del mancato rinnovo per più di cinque anni e mezzo, non rappresenta una semplice anomalia. Questo periodo di *impasse* è stato prodotto da vari fattori concomitanti: dalla formulazione troppo generica e indefinita della normativa prevista a livello costituzionale, che costituisce il vizio *ab origine*, dai problemi di funzionamento causati dalla politicizzazione e dal contesto. Il primo elemento disfunzionale, che ha inciso negativamente sul CGPJ, è di carattere formale, a causa delle carenze riscontrabili nel procedimento di nomina *ex* art. 122.3 della Costituzione spagnola, che non regola in modo espresso la selezione dei membri togati. L'imprecisione del testo costituzionale lo ha reso vulnerabile alle pressioni politiche, derivanti dagli accordi tra le maggiori forze (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE, e *Partido Popular*, PP) e le principali associazioni giudiziarie. Tali accordi, sebbene abbiano assicurato per vari decenni una certa continuità, evitando lunghi periodi di stallo, ne hanno favorito la politicizzazione.

Ciononostante, il principale fattore di disequilibrio, che ha acuito la crisi, rendendo ancora più necessaria una riforma, è stato il processo di involuzione democratica, la *backsliding*, che purtroppo si è **estesa da est a ovest**, colpendo in particolare la Spagna. Questo fenomeno sta alterando l'equilibrio tra i poteri costituiti e, pertanto, la stessa forma di Stato, che sta assumendo sempre più un carattere ibrido. Nell'ambito di questa tendenza l'attuale governo è riuscito a colonizzare tutte le istituzioni di contrappeso, eccetto il potere giudiziario. In questa cornice, la cattura del CGPJ è fondamentale, poiché garantisce all'esecutivo il controllo indiretto della magistratura.

La composizione del Consiglio è regolata all'art. 122.3 della Costituzione spagnola, ai sensi del quale esso è formato dal Presidente del Tribunale Supremo e da venti membri nominati dal Re per un periodo di cinque anni. Tra questi, dodici sono togati, scelti tra giudici e magistrati di tutte le categorie giudiziarie, e otto laici proposti tra avvocati e altri giuristi di riconosciuto prestigio e con più di quindici anni di esercizio professionale. Ai sensi di quanto disposto in questo precetto, gli otto membri laici sono eletti rispettivamente quattro a proposta del Congresso dei deputati e quattro a proposta del Senato, a maggioranza di tre quinti. Il silenzio della Costituzione è stato colmato dalla normativa di attuazione. Inizialmente, la **legge organica 1/1980** attribuì l'elezione dei dodici membri togati direttamente ai giudici. Nonostante, la **legge organica 6/1985** (LOPJ)

modificò il sistema, prevedendo che anche i dodici membri di estrazione giudiziaria fossero designati dal Congresso dei deputati e dal Senato, in entrambi i casi a maggioranza di tre quinti. A partire da quel momento, pertanto, ciascuna Camera avrebbe eletto un cinquanta per cento dei membri (art. 576 LOPJ). La riforma non fu casuale: attraverso il controllo dell'organo di autogoverno della magistratura, il PSOE, che in quel momento disponeva di un'ampia maggioranza nel seno delle Corti Generali, intendeva esercitare la propria influenza sul potere giudiziario.

2. L'incompatibilità con gli standard europei

Il modello spagnolo di selezione dei membri del CGPJ è indubbiamente problematico, poiché favorisce l'istituzione di un sistema fragile e manipolabile. Quanto al rispetto degli standard europei, secondo la **Commissione di Venezia**, la Corte edu (**Corte edu (GS), 15 marzo 2022, *Grzęda c. Polonia***) e la Corte di giustizia (**Corte di giustizia Ue, 19 novembre 2019, *A.K. e altri*, C-585, 624 e 625/18, 139-144**), l'intervento dell'esecutivo e del legislativo nei processi di selezione e di nomina non pregiudica necessariamente l'indipendenza del potere giudiziario. Tuttavia, le tre istituzioni condividono che il rischio possa aumentare negli Stati con una "cultura costituzionale poco consolidata". In questo senso, l'assenza di una tradizione democratica o la presenza di un momento di forte crisi istituzionale, sono circostanze di cui il governo di turno può approfittare per esercitare la sua influenza. Per evitare questo pericolo, in conformità con le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 (**CM/Rec(2010)12, 27**), secondo cui non meno della metà dei membri togati dovrebbe essere eletta dai loro pari, si osserva la necessità di una riforma, affinché l'elezione dei dodici magistrati spetti di nuovo ai giudici, sottraendola alle forze politiche.

Sebbene il CGPJ sia sempre stato politicizzato, non si era mai verificata una situazione di stallo così complessa, prolungatasi per tanto tempo, come quella verificatasi tra il 2018 e la metà del 2024, che ha impedito il rinnovo di questo organo. Nell'ambito del dibattito sulla crisi del Consiglio sono intervenuti in diverse occasioni il Gruppo Greco degli Stati contro la corruzione nell'ambito del Consiglio d'Europa (**5.12.2022** e **21.6.2024**), la Commissione europea nella **relazione annuale sullo Stato di diritto** e la Corte edu nella sentenza del 22 giugno 2023 nel caso ***Lorenzo Bragado.*** Tali istituzioni hanno ribadito la loro preoccupazione, esortando la Spagna a rispettare gli standard europei. Questa situazione aveva inciso negativamente sulla

giustizia, "pregiudicando l'essenza dell'indipendenza del potere giudiziario" (**Opinione concorrente del Magistrato Elosegui Itxaso, Corte edu, *Lorenzo Bragado c. Spagna*, 3**).

3. Tentativi di riforma

Finalmente, il 25 giugno 2024, il PSOE e il PP riuscirono ad accordare dopo più di 5 anni e mezzo, in seguito a un complesso processo di negoziazione, il rinnovo immediato del CGPJ, includendo una "lista congiunta" di venti candidati: la metà sostenuta dal PSOE e l'altra dal PP. Le due forze politiche, inoltre, si impegnavano a promuovere la riforma per restituire ai giudici la designazione dei membri del turno giudiziario, mediante un modello corporativo di partecipazione diretta. L'accordo, sebbene confermi il **ritorno al bipartitismo** e il marcato orientamento politico dei membri del CGPJ, merita una valutazione positiva. Intanto, tutti i **tentativi di modificare la maggioranza dei tre quinti per la designazione dei membri togati**, al fine di manipolare le nomine, le azioni di discredito e il continuo richiamo al ***lawfare*** per il momento non hanno avuto successo. Inoltre, in tal modo, si è riusciti a sbloccare la situazione di progressivo deterioramento, aggravatasi in seguito all'adozione della **legge organica 4/2021**, che ha proibito al Consiglio *ad interim* di proporre le alte cariche giudiziarie, funzione ora spettante solo al Consiglio rinnovato.

A febbraio 2025, nel termine di sei mesi previsto nella disposizione unica della **legge organica 3/2024**, adottata subito dopo l'accordo, il plenum del CGPJ ha elaborato uno studio di taglio comparato sui principali sistemi europei di autogoverno della magistratura (Italia, Francia, Portogallo e Belgio) e una **proposta**, con due alternative, che avrebbero dovuto costituire le basi per l'adozione nel seno delle Corti Generali di una riforma. Il fatto che siano state formulate due opzioni, in realtà, non è un indice di "**pluralismo**", come è stato affermato; denota piuttosto il disaccordo nel seno di questo organo, a causa della persistente opposizione della "parte progressista", che seguendo le indicazioni del **Governo** ha cercato di mantenere lo *status quo*.

La prima alternativa prevede che i membri togati del CGPJ sono proposti da venticinque giudici o da un'associazione giudiziaria e successivamente eletti dai giudici; la seconda, che si articola in tre fasi, invece, intende preservare il modello parlamentare. Quest'ultima opzione stabilisce che nella prima fase ogni candidato debba essere approvato da trenta giudici o da un'associazione giudiziaria; nella seconda interviene la comunità giudiziaria, cui spetta la preselezione per creare un gruppo di candidati tre volte più numeroso dei posti vacanti. La decisione finale è adottata dal Parlamento, nella terza fase, in cui i membri sono scelti dal gruppo preselezionato.

Le due alternative sopraccitate sono state sottoposte dal Presidente del CGPJ, María Isabel Perelló Doménech, alla **Commissione di Venezia**, che il 9 ottobre 2025 ha adottato un interessante **parere**, in cui considera la prima proposta compatibile con gli standard europei, seppur con alcuni aggiustamenti, mentre rigetta in modo categorico la seconda (54, 67). In particolare, si ritiene che, seppur la prima opzione sia in linea di principio conforme ai parametri convenzionali, che richiedono l'elezione dei membri togati tra pari, sarebbe necessario migliorare il sistema di elezione per evitare ingerenze provenienti dall'associazionismo giudiziario e garantire un autentico pluralismo, permettendo anche ai giudici non affiliati, che in Spagna sono quasi la metà, di partecipare (45). Il parere, pertanto, non discute la conformità *in abstracto* della presente proposta. I miglioramenti suggeriti cercano solo di adattare il nuovo sistema al contesto di questo paese, impedendo di passare dalla politicizzazione derivante dalle eventuali pressioni delle principali forze politiche all'ingerenza del corporativismo soprattutto nella prima fase di transizione al nuovo sistema.

Quanto alla seconda alternativa, al contrario, la Commissione di Venezia afferma, in varie occasioni, che è contraria agli standard europei. A suo avviso, la presente proposta stabilisce un procedimento complesso, "vulnerabile" (67) e poco chiaro, che manterrebbe invariato il modello. Il parere ribadisce la necessità per lo Stato democratico, che si fonda sulla separazione dei poteri, di continuare a funzionare come un sistema di pesi e contrappesi, nel quale la magistratura deve restare indipendente (49). A suo avviso, la legittimità democratica del potere giudiziario e pertanto il pluralismo, invocati dalla parte progressista del CGPJ, non deriverebbero dalla partecipazione del Parlamento, bensì dalla Costituzione, dal rispetto delle leggi, dal principio di legalità e dalla fiducia pubblica, non da accordi politici sulla nomina dei membri dei Consigli (50).

Inoltre, la composizione mista del CGPJ in Spagna è già assicurata dall'inclusione dei membri laici, che sono eletti dalle due Camere. Questa pluralità, che è di per sé un valore, permette di evitare le eventuali pressioni del corporativismo. Di conseguenza, un sistema come quello proposto nella seconda alternativa aumenterebbe il rischio di strumentalizzazione. Il coinvolgimento del potere legislativo dopo la preselezione dei giudici non neutralizza le connotazioni politiche del procedimento; al contrario, le duplica sia all'interno della magistratura sia nell'ambito dei diversi gruppi politici nel seno delle Corti Generali. L'elezione parlamentare dei membri togati del CGPJ ha creato e rafforzato i legami tra le associazioni giudiziarie e la sfera politica, che in tal modo sarebbero preservati. Richiedere ai candidati al Consiglio – anche dopo essere stati preselezionati dalla comunità giudiziaria – di sottoporsi a un processo politico in Parlamento può attribuire a tali giudici un "colore politico" per il resto della

loro carriera professionale, pregiudicando l'apparenza d'indipendenza. In aggiunta, la seconda alternativa non fornisce alcun criterio specifico sulla decisione del Parlamento, che si presume avrà un carattere discrezionale, non si prevede l'obbligo di motivazione, né un meccanismo per controllare in via giurisdizionale tali decisioni politiche (52). Infine, non istituisce un adeguato meccanismo antistallo in sede parlamentare, nel caso in cui non si riuscisse a raggiungere la maggioranza di tre quinti (53).

Il 25 ottobre 2025 il Gruppo parlamentare popolare nel Congresso dei deputati, "di fronte alla resistenza del governo al cambiamento", presentò una **proposta di riforma della legge organica 6/1985**. La proposta, che si conforma al parere della Commissione di Venezia del 9 ottobre 2025, recepisce la prima alternativa, concedendo ai giudici la facoltà di eleggere direttamente i membri togati del Consiglio, al fine di eliminare la politicizzazione insita nel modello attualmente vigente. Scarta invece la seconda alternativa elaborata dal CGPJ, che riaffermava il sistema parlamentare, considerando che non "rispetta lo standard dell'elezione tra i pari dei membri del Consiglio". Nonostante, il testo non è stato sottoposto a dibattito. È evidente che la riforma non rappresenta una priorità per il Governo spagnolo, che non è disposto a modificare la normativa relativa alla selezione. Non gli conviene. Si dovrà pertanto attendere un nuovo esecutivo, che speriamo arrivi presto.

4. La necessità di istituire un modello comune

La crisi dei Consigli della magistratura ha richiesto di riformulare i modelli nazionali di *judicial governance*, a partire dagli **standard** elaborati dalla Corte di giustizia dell'Ue e dalla Corte edu sulla crisi sistemica della giustizia in Polonia. La giurisprudenza delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo, che in questo caso si trovano in sintonia, si concentra sull'importanza dei processi di selezione e sulla composizione dei membri degli organi di autogoverno della magistratura. Entrambe condividono che, sebbene non esista un sistema uniforme, si possono riscontrare alcune caratteristiche comuni. A tal fine, è necessario realizzare un esame *in concreto,* mediante una valutazione di insieme, che tenga conto "degli elementi pertinenti sia fattuali sia giuridici e attinenti" alle "condizioni in cui i membri di tale organo sono stati designati e al modo in cui quest'ultimo" esercita le sue funzioni (**Corte di giustizia Ue (GS) 19 novembre 2019, *AK*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, 140**). Tra tali elementi, assume una particolare importanza il nesso esistente tra l'indipendenza dei Consigli della magistratura e quella dei giudici (144). Attraverso le nomine e le promozioni si intende preservare il potere giudiziario da possibili influenze e, in

tal modo, assicurare la tutela giurisdizionale effettiva (art. 19 TUE) e il diritto a un processo equo (art. 47 de la Carta e art. 6 Cedu), salvaguardando i valori europei (art. 2 TUE), *in primis* lo Stato di diritto.

Pertanto, in linea con la Commissione di Venezia, entrambi i tribunali raccomandano che i Consigli siano composti, almeno, da una maggioranza di giudici eletti dai loro pari per evitare possibili manipolazioni, sconsigliano la partecipazione del legislativo e dell'esecutivo nel processo di selezione ed esortano a non sostituire simultaneamente i membri degli organi di autogoverno della magistratura e a non rinnovarne il mandato in seguito alla celebrazione delle elezioni parlamentari (**conclusioni dell'avvocato generale E. Tanchev, presentate il 27 giugno 2019, *AK*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18**, 126 e 127).

La giurisprudenza della Corte edu, in particolare, si è articolata in tre fasi, passando da un **intervento indiretto** a un atteggiamento propositivo fino all'applicazione del meccanismo delle sentenze pilota. In una prima fase di questa linea giurisprudenziale, nei casi ***Xero Flor*** (2021) e ***Reczkowicz*** (2021), le fattispecie analizzate non avevano ad oggetto il Consiglio Nazionale della Magistratura polacco ma l'indipendenza dei giudici ordinari. Il CNM assumeva tuttavia un ruolo di rilievo, poiché è chiamato a proporre le nomine per i diversi incarichi giudiziari. In tali pronunce la Corte edu ha considerato che l'intervento del potere legislativo e dell'esecutivo nella composizione del Consiglio pregiudica l'essenza del diritto dei ricorrenti a un "tribunale predeterminato per legge" (art. 6.1 Cedu), rendendo invalida la designazione dei suoi membri. Il mantenimento di una situazione di questo tipo, come avvenuto in Polonia, può "perpetua[re] la disfunzione sistemica" e produrre nel futuro violazioni multiple del diritto a un tribunale indipendente e imparziale prestabilito per legge, aggravando la crisi dello Stato di diritto (articoli 41 e 46 Cedu) (**Corte edu, 3 febbraio 2022, *Advance Pharma SP. Z O.O c. Polonia*, 365**).

Questo ragionamento ha costituito la base da cui, nella seconda fase della giurisprudenza in questo ambito, in modo specifico nella sentenza *Grzęda*, la Corte edu si è occupata in modo più diretto del ruolo del Consiglio e della relazione tra i suoi membri e lo Stato, considerando che i giudici non possono essere privati delle garanzie minime, come l'indipendenza giudiziaria, attraverso riforme involutive. Sarebbe contrario ai principi di sussidiarietà e responsabilità condivisa tra gli Stati contraenti e la Corte edu (**Corte edu, *Grzęda c. Polonia***, 324). L'incapacità di assicurare una distanza tra il potere giudiziario e gli altri poteri sia nel processo di designazione sia durante l'esercizio delle sue funzioni (Corte edu, *Grzęda c. Polonia,* 265) sarebbe un indice evidente dell'esistenza di un problema strutturale della giustizia con un impatto deleterio sulla protezione dei diritti fondamentali (art. 6.1 CEDH). Per questo nella sentenza

Walesa (**Corte edu, 23 novembre 2023, finale 23 febbraio 2024, *Walesa c. Polonia*, 314 ss**), che ha inaugurato la terza fase di questa giurisprudenza, la Corte edu ha deciso di intensificare la sua risposta, adottando una sentenza pilota, in cui non si limita a porre in rilievo la necessità di una riforma, ma indica allo Stato convenuto le misure che dovrebbe adottare per cambiare il sistema. L'uso di questo meccanismo è significativo. Le sentenze pilota non hanno un valore meramente dichiarativo. La Corte edu assume una funzione "quasi legislativa", che le permette di intervenire direttamente sugli ordinamenti interni, esortando a adottare una "soluzione nazionale".

Al riguardo, è opportuno ricordare che gli Stati membri, in virtù del principio di non regressione del livello di tutela dei valori dell'Ue (art. 2 TUE), non possono ledere gli standard di protezione previsti nel diritto dell'Unione (**Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2021, *Repubblika*, C-896/19**) e per connessione nel diritto convenzionale (art. 52, par. 3, Carta). In questo senso, l'adesione all'Ue impedisce che uno Stato membro possa modificare la propria normativa, riducendo la protezione del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE (63), attraverso riforme involutive dei sistemi di giustizia, che possano compromettere l'indipendenza giudiziaria. Tali ingerenze pregiudicano la libertà dei giudici, li condizionano e creano una pericolosa dipendenza, che impedisce il corretto svolgimento delle loro funzioni.

Questo principio dovrebbe essere applicato quindi anche alle riforme degli organi di autogoverno della magistratura. Nel caso spagnolo purtroppo non ci sono prospettive a breve termine. In questa cornice, mentre la prima opzione elaborata dal "gruppo conservatore" del CGPJ rispetta gli standard europei, è evidente che la seconda formulata dal "gruppo progressista" produrrebbe una regressione. Il procedimento ivi previsto è molto più complesso di quello attuale e soprattutto non è destinato a produrre un cambiamento sostanziale. In tal modo, infatti, non si intende eliminare la politicizzazione di questo organo; al contrario, si cerca di rafforzare i legami tra la politica e le associazioni giudiziarie. Inoltre, al di là delle carenze del testo, è importante considerare che l'obiettivo di questa alternativa non era quello di contribuire in modo costruttivo al dibattito bensì semplicemente di ostacolare la negoziazione di un testo condiviso, che avrebbe dovuto costituire la base, sui cui le Camere avrebbero dovuto lavorare. In effetti, si può osservare che lo scopo è stato raggiunto; in tal modo, la riforma è stata bloccata.

Il testo riproduce, con modifiche e integrazioni, la relazione al Convegno sulla “Separazione delle carriere dei magistrati: le due opzioni del referendum in Italia con uno sguardo alla Spagna”, svoltosi a Padova il 23 febbraio 2026. Il presente Convegno è stato organizzato dalla Scuola Galileiana di Studi Superiori e dal Dipartimento di diritto pubblico, internazionale e comunitario dell’Università di Padova.