

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**1/2026**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

## UN RECENTE PROGETTO DI RIFORMA DELLA PROCEDURA PENALE SPAGNOLA TRA SPINTE EUROPEE E RESISTENZE LEGATE ALLO STATUS ORDINAMENTALE DEL MINISTERO FISCAL (\*)

di Mitja Gialuz e Alessandro Malacarne

### 1. Il *Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*.

Il 14 novembre 2025 è stato pubblicato sul *Boletín Oficial de las Cortes Generales* spagnolo il *Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, approvato dal *Consejo de Ministros* in data 28 ottobre 2025<sup>1</sup>. Il testo – di notevole ampiezza, giacché composto da 1.023 articoli e corredato da nove disposizioni transitorie, una disposizione abrogativa e dieci disposizioni finali – si presenta come un intervento normativo che (qualora approvato in via definitiva) appare destinato a segnare una svolta di portata storica nel sistema della giustizia penale iberica, ancora fortemente modellato sul paradigma inquisitorio della *Ley de Enjuiciamiento Criminal* (LECrIm) del 1882. La riforma, difatti, si propone di sovvertire tale impianto, segnando una chiara discontinuità rispetto alla tradizione codicistica; essa, in particolare, mira a ridefinire il ruolo del pubblico ministero e del giudice nelle fasi anteriori al dibattimento, muovendo verso la costruzione di un modello accusatorio, maggiormente coerente – così è dato leggere nella *exposición de motivos* – con gli *standard* europei e idoneo a soddisfare esigenze di “efficienza qualitativa”<sup>2</sup>.

---

(\*) Pur essendo il presente lavoro frutto di una riflessione congiunta, Alessandro Malacarne ha redatto i §§ 1-4.1 e Mitja Gialuz ha redatto i §§ 4.2-5.

<sup>1</sup> Il provvedimento è consultabile al seguente indirizzo: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-74-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-74-1.PDF#page=1).

<sup>2</sup> *Exposición de motivos, Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, p. 45: «un edificio procesal que, aunque soporta una carga creciente, sigue sosteniéndose sobre cimientos del siglo XIX y sobre los andamios provisionalmente instalados a lo largo de casi ciento cincuenta años de vigencia. Sigue siendo imprescindible un instrumento procesal plenamente adaptado a las necesidades de nuestra sociedad y de nuestra administración de justicia. Sigue siendo insoslayable aprobar una Ley de Enjuiciamiento Criminal que sirva de referencia normativa básica a las profundas transformaciones que requieren nuestras instituciones procesales penales. Estamos ante una asignatura pendiente del programa constitucional que la presente Ley de Enjuiciamiento Criminal pretende, finalmente, superar». Spicca, in questo senso, l’affermazione secondo cui «la entrada en vigor el 2 de marzo de 2025 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que implanta un nuevo sistema organizativo y funcional en los órganos judiciales obliga, además, a una necesaria acomodación del sistema procesal penal a esta nueva realidad, al objeto de alcanzar mayores cotas de eficacia del servicio público de justicia». Negli stessi termini si è espresso il *Fiscalía General del Estado* nel *Discurso del Fiscal General del Estado en el acto de apertura del año judicial 2025-2026*, 5 settembre 2025, p. 20 ss., reperibile al link: <https://www.fiscal.es/-/garcia-ortiz-defiende-una-fiscalia-con-autonomia-respecto-del-poder-judicial-y-del->

La necessità di un intervento organico in tal senso, del resto, era avvertita da tempo nelle sedi politico-istituzionali.

Il sistema vigente, ancorato alla centralità del *Juez de Instrucción* nella direzione delle indagini, veniva considerato inadeguato rispetto alle trasformazioni della società contemporanea e alle nuove configurazioni del fenomeno criminale. Nondimeno, i molteplici tentativi di riforma succedutisi nell'arco dell'ultimo quindicennio – dall'*Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal* del 2011, al *Borrador de Código Procesal Penal* del 2013, sino all'ALECRIM del 2020 (dal quale il progetto del 2025 riprende in larga misura diverse soluzioni) – non hanno conseguito esito favorevole.

## 2. I connotati peculiari del sistema processuale penale spagnolo

Per comprendere la portata innovativa della proposta, è opportuno richiamare preliminarmente due caratteristiche del procedimento penale spagnolo che contribuiscono a configurarlo come un *unicum* nel panorama europeo.

Da un lato, la *fase de instrucción*, come detto, conserva profili riconducibili ai modelli di matrice inquisitoria, posto che è il *Juez de Instrucción* – e non il *Ministerio Fiscal* – a dirigere formalmente l'attività investigativa, disponendo e assumendo gli atti necessari all'accertamento dei fatti.

Dall'altro lato, assumono primario rilievo la *acusación particular* e la *acusación popular*, quest'ultima considerata una vera e propria singolarità per l'ampiezza dei poteri attribuiti a soggetti privati nell'esercizio dell'azione penale<sup>3</sup>. L'"accusa popolare" costituisce, infatti, un'istituzione di antica tradizione, ancora oggi preservata quale strumento di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia e di controllo democratico sulla pretesa punitiva (art. 125 Cost. e art. 101 LECrim). A differenza della *acusación particular* – qualifica riconosciuta alle vittime del reato (*víctimas*) e ai soggetti offesi (*ofendidos por el delito*) –, la *acusación popular* può essere promossa da qualsiasi cittadino spagnolo, persona fisica o giuridica, anche se completamente estraneo ai fatti oggetto del procedimento e a prescindere dall'intervento del *Ministerio Fiscal*. Tuttavia, l'ampiezza dei poteri riconosciutigli ha alimentato nel tempo un intenso dibattito dottrinale, in particolare con riguardo al rischio che tale strumento venga utilizzato «con ánimo vengativo o exhibicionista»<sup>4</sup>.

---

[resto-de-poderes-del-estado-](#)

<sup>3</sup> Cfr., *amplius*, S. OROMÍ VALL-LLOVERA, *El ejercicio de la acción popular. Pautas para una futura regulación legal*, Marcial Pons, Madrid, 2003. In lingua italiana, v. R.M. GERACI, *Le parti accusatrici nel processo penale spagnolo*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, p. 798 ss.; S. MARCOLINI, voce *Processo penale spagnolo*, in *Enc. dir.*, 2008, Annali II, t. I, p. 790 ss.

<sup>4</sup> Così, T. ARMENTA DEU, *Lecciones de Derecho procesal penal*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 101. Come ricorda anche J. NIEVA-FENOLL, *¿Hacia un nuevo enjuiciamiento criminal?*, in *elPeriodico*, 11 novembre 2025, nel commentare la presente proposta di legge, «la persecución penal, por sus gravísimas consecuencias, precisa de un acusador ecuaníme y desapasionado, y desde luego el actor popular no suele serlo».

### 3. Gli antecedenti della riforma: procedimento penale minorile ed EPPO

Invero, occorre rilevare come l'attribuzione in capo al *Ministerio Fiscal* della direzione delle indagini e la previsione di un giudice delle garanzie *lato sensu* inteso – interventi qualificanti la proposta di riforma – non rappresentino un'assoluta novità per il sistema processuale spagnolo.

Un modello strutturalmente affine era già stato introdotto oltre vent'anni fa con la *Ley Orgánica* 12 gennaio 2000, n. 5, relativa al procedimento di accertamento della responsabilità penale dei minori. In tale contesto, il *Juez de Menores* non dirige l'attività investigativa, bensì esercita funzioni tipiche di un giudice delle garanzie, limitandosi a verificare la legittimità degli atti sollecitati dal pubblico ministero. È quest'ultimo a dirigere «*personalmente la investigación de los hechos y ordenar que la Policía Judicial practique las actuaciones necesarias para la averiguación de aquéllos y de la participación del menor en el mismo*» (art. 6). La dottrina ha efficacemente descritto tale assetto come una vera e propria «*metamorfosis*»<sup>5</sup> del *Ministerio Fiscal*, osservando come la centralità assunta dall'accusa pubblica in questo ambito avrebbe potuto rappresentare, in qualche misura, una sorta di “prova generale” di ciò che sarebbe poi dovuta diventare la fisionomia della fase istruttoria nei processi penali a carico degli adulti<sup>6</sup>.

Ancor più decisiva, però, è risultata l'implementazione della Procura europea (EPPO) ad opera della *Ley Orgánica* 1° luglio 2021, n. 97.

Lo si ricava chiaramente dalla lettura della *exposición de motivos*, ove si afferma che «*la aprobación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017 [...] constituye el impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español*». Benché, come noto, il considerando n. 15 del regolamento istitutivo lasci «impregiudicati i sistemi nazionali degli Stati membri per quanto riguarda il modo in cui sono organizzate le indagini penali», il legislatore iberico ha ritenuto valida tale statuizione solamente con riguardo «a quei modelli processuali in cui vi è già una netta separazione, dal punto di vista funzionale e ordinamentale, tra chi conduce le indagini e chi si fa garante dei diritti fondamentali dell'indagato [traduzione nostra]». Al contrario, qualora entrambe le funzioni continuino ad essere attribuite alla stessa autorità – come avviene in Spagna –, l'istituzione di EPPO richiede inevitabilmente «*la articulación de un nuevo sistema procesal*»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> M.J. DOLZ LAGO, *El Fiscal ante la reforma de menores: radiografía de una metamorfosis paradójica*, in *La Ley*, 1992, p. 970.

<sup>6</sup> Á. TINOCO PASTRANA, *El procedimiento especial para la investigación por el Fiscal Europeo Delegado en España*, in *Revista de Estudios Europeos*, 2023, p. 31. Cfr. anche M.J. DOLZ LAGO, *La instrucción penal del fiscal en el nuevo proceso de menores: contenido y límites*, in *Justicia penal de menores y jóvenes: (análisis sustantivo y procesal de la nueva regulación)*, diretto da J.M. TAMARIT SUMALLA-J.L. GÓMEZ COLOMER-J.L. GONZÁLEZ CUSSAC-M.G. ALTAVA LAVALL, Tirant, Valencia, 2002, p. 263 ss.; R. PÉREZ MARTELL, *El proceso del menor*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 186; J.A. SAINZ RUIZ, *Principio acusatorio en la fase de investigación: ¿Hacia un Fiscal instructor?*, in *Revista General de Derecho*, p. 3791 ss.

<sup>7</sup> Cfr., per una panoramica, i contributi pubblicati in *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de julio*, diretto da S. GUERRERO PALOMARES, Aranzadi, Navarra, 2023.

<sup>8</sup> Per le ultime citazioni, v. *Exposición de motivos, Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, cit., p.

In effetti, la *Ley Orgánica 9/2021* ha determinato – come ampiamente rilevato in dottrina – una profonda rottura dell’architettura processuale<sup>9</sup>, delineando un vero e proprio *procedimiento especial*<sup>10</sup>. Per i reati rientranti nella competenza di EPPO, la direzione dell’indagine è oggi affidata al Procuratore europeo delegato (*Fiscal Europeo Delegado*). Il giudice istruttore, per contro, assume le vesti di un *Juez de Garantías*, chiamato a controllare la legalità delle decisioni adottate dal pubblico ministero e ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dell’indagato. Tra i numerosi compiti ad esso attribuiti possono ricordarsi il potere autorizzativo di atti limitativi di libertà costituzionalmente garantite e l’adozione delle misure cautelari personali e reali (art. 8). Si può ben dire, dunque, che la novella del 2021 ha rappresentato una spinta verso la progressiva erosione del modello istruttorio e, al tempo stesso, verso l’affermazione di un paradigma investigativo fondato sulla netta separazione delle funzioni tra accusa e giurisdizione<sup>11</sup>. In questa direzione, peraltro, la circostanza per cui i pubblici ministeri sono oggi soggetti a regole differenti a seconda che agiscano nell’ambito della competenza della Procura europea o della Procura nazionale è apparso a taluno non pienamente conforme ai canoni di uguaglianza e ragionevolezza<sup>12</sup>.

#### 4. Il contenuto del *Proyecto de Ley*: la valorizzazione del *Ministerio Fiscal*

Ai fini che qui interessano, il progetto di riforma si concentra, in particolare, sulla fase preliminare, oggi denominata *instrucción*, e definita nella proposta *procedimiento de investigación* (art. 524, comma 1).

In questo contesto, l’attribuzione al pubblico ministero della direzione della *investigación preliminar* e della *Policía Judicial* (art. 540, comma 1) può senz’altro annoverarsi tra le modifiche più rilevanti. Ad avviso del legislatore, tuttavia, l’assunzione di tali compiti presuppone una profonda rivisitazione dell’*Estatuto Orgánico*

47. Nella stessa direzione, v. Pleno del Consejo General del Poder Judicial, *Informe sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, 18 dicembre 2024, p. 17.

<sup>9</sup> D. BENITO SÁNCHEZ, *The implementation of the EPPO regulation in Spain: a critical assessment of legal compliance*, in *Revista General de Derecho Procesal*, 2025, f. 67, p. 5; B. VIDAL FERNÁNDEZ, *La actuación de la fiscalía europea en el proceso penal español regulada en la LO 9/2021*, in *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, 2022, f. 66, p. 9.

<sup>10</sup> Cfr. T. ARMENTA DEU, *Fiscalía Europea. Su incidencia en el ordenamiento procesal español*, in *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea (Libro homenaje a la Prof. Isabel González Cano)*, diretto da V. MORENO CATENA-M<sup>a</sup> I. ROMERO PRADAS, Tirant, Valencia, 2021, p. 145 ss.; L. ESTÉVEZ MENDOZA, *La instauración de la Fiscalía Europea como cooperación reforzada: problemas orgánicos y procesales*, in *Revista de Estudios Europeos*, 2017, f. 1, p. 106 ss.; J.L. GÓMEZ COLOMER, *La inserción de la Fiscalía Europea en el sistema procesal español*, *ivi*, p. 53 ss.; J. GOYENA HUERTA, *La Fiscalía Europea y su intervención en el ordenamiento jurídico español*, in *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2021, f. 9, p. 53 ss.

<sup>11</sup> Passaggio già auspicato, tra i molti, da B. VIDAL FERNÁNDEZ, *El procedimiento especial para la actuación de la Fiscalía Europea del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020*, in *Revista de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, 2021, f. 4, p. 239: «El RFE obliga a incluir en nuestro sistema una figura hasta ahora no existente: el Juez de Garantías».

<sup>12</sup> A. FERNÁNDEZ LE GAL, *Estado de Derecho, independencia judicial y autonomía del Ministerio Fiscal. Hacia un modelo europeo de Fiscal*, in *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 2022, p. 138.

del Ministerio Fiscal-EOMF (Ley 30 dicembre 1981, n. 50), con il fine di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza, specie esterna, adeguando così l'organizzazione e il funzionamento della Procura alle nuove e più rilevanti responsabilità attribuitele. Lo riconosce espressamente la stessa *Relazione* di accompagnamento, ove si soggiunge come tale obiettivo sia stato più volte messo in luce nelle plurime raccomandazioni formulate dal *Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa* (GRECO), il quale ha sottolineato l'opportunità di riconsiderare il metodo di selezione del Procuratore generale dello Stato, nonché la disciplina che regola il rapporto tra detto organismo e il Governo, onde garantire al primo maggiore autonomia<sup>13</sup>.

D'altro canto, si tratta di un'esigenza largamente segnalata da una parte significativa della dottrina, che insiste da tempo sulla necessità di procedere in questa direzione<sup>14</sup>. E, a ben considerare, la stessa «idea di rendere il *Ministerio Fiscal dominus* della fase preliminare, sulla dichiarata falsariga dell'esperienza italiana, con conseguente soppressione della figura del giudice istruttore (appartenente invece al *Poder Judicial*), ha sempre trovato un freno proprio nell'opacità dello *status* soggettivo e nelle scarse garanzie di indipendenza della pubblica accusa»<sup>15</sup>.

#### 4.1. La separazione delle carriere in Spagna e la discussa autonomia dell'organo d'accusa rispetto all'Esecutivo.

Al proposito, merita ricordare l'attuale assetto ordinamentale della magistratura spagnola, che si articola – per usare un'espressione in voga nell'attuale dibattito italiano – sulla separazione delle carriere.

Per un verso, l'art. 122 della Costituzione del 1978 stabilisce direttamente che a governare l'articolazione dei giudici sia il *Consejo General del Poder Judicial*<sup>16</sup>. La disposizione ne individua natura e struttura, rinviando alla *Ley Orgánica del Poder*

<sup>13</sup> Greco, *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, 21 giugno 2024, p. 35; Greco, *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, 6 dicembre 2013, p. 35. Cfr. Anche la *Exposición de motivos, Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, cit., p. 64.

<sup>14</sup> Cfr., *amplius*, T. ARMENTA DEU, *Jueces, fiscales y víctimas en un proceso en transformación*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 73 ss., 148 ss.; A. DE LA OLIVA SANTOS, *El futuro del proceso penal y del Ministerio Fiscal*, in *Revista Tribunales de Justicia*, 1997, f. 1, p. 9 ss.; J.L. GÓMEZ COLOMER, *La fiscalía española, ¿Debe ser una institución independiente?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2018, f. 41, p. 157 ss.; A. DEL MORAL GARCÍA, *Ministerio Fiscal y reforma de la justicia*, in *Revista de Jueces para la Democracia*, 2002, f. 42, p. 19 ss.; J. MARTÍN PASTOR, *El Ministerio Público y el proceso penal en Europa*, Atelier, Barcellona, 2019, p. 17 ss.; J.M. MORALES BRAVO, *La naturaleza y ubicación constitucional del ministerio fiscal español: un órgano en permanente equilibrio*, in *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, 2017, f. 10, p. 144 ss.; M. ORTELLS RAMOS, *Nuevos poderes para el Ministerio Fiscal en el proceso penal. Límites constitucionales y valoración político-jurídica*, in *Revista de Derecho Procesal*, 1990, f. 2, p. 230-233.

<sup>15</sup> S. MARCOLINI, *op. cit.*, p. 783.

<sup>16</sup> *Link al sito ufficiale: poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\_Judicial*. Per una recente ed approfondita trattazione, v. R. MIGUEL BARRIO, *El Consejo General del Poder Judicial poder, bloqueo y reforma en la diversidad europea*, Tirant, Valencia, 2025.

*Judicial* (1° luglio 1985, n. 6) la determinazione della disciplina di dettaglio<sup>17</sup>. Molteplici sono le mansioni attribuite a tale organo, quali, ad esempio, la determinazione e l'organizzazione interna degli uffici giudiziari, la distribuzione territoriale delle sedi, la definizione delle piante organiche, nonché la proposta e la deliberazione delle nomine per gli incarichi direttivi nei tribunali superiori, nel *Tribunal Supremo* e nelle altre giurisdizioni. Esso è tenuto anche alla gestione del regime disciplinare dei giudicanti, oltre alla definizione delle politiche formative e alla predisposizione di relazioni periodiche sullo stato della giustizia.

Per altro verso, con riguardo al *Ministerio Fiscal*, la Costituzione prevede che questi abbia per missione quella di agire «*en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social*» (art. 124 Cost.). Sotto il profilo ordinamentale, la stessa disposizione rinvia alla legge ordinaria la disciplina dello statuto organico del pubblico ministero (comma 3). Nondimeno, essa fornisce alcune indicazioni significative: anzitutto, prevede che egli eserciti le proprie funzioni tramite organi propri «conformemente ai principi di unità di azione e di dipendenza gerarchica e con rispetto, in ogni caso, di quelli di legalità e imparzialità [traduzione nostra]» (comma 2); in secondo luogo, stabilisce che il *Fiscal General del Estado* sia nominato dal Re su proposta del Governo, sentito il Consiglio Generale del Potere Giudiziario (comma 4).

Nel dare attuazione al disposto costituzionale, il già richiamato *Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* ha configurato la *Fiscalía General del Estado*<sup>18</sup> quale organo apicale dell'apparato inquirente e requirente. Al vertice dell'istituzione è posto il *Fiscal General del Estado*, cui compete la direzione unitaria dell'attività del *Ministerio Fiscal* e il governo della relativa carriera. Nell'esercizio delle proprie attribuzioni, il Procuratore Generale è coadiuvato dal *Consejo Fiscal* (art. 14 EOMF), organismo collegiale composto dal *Fiscal General del Estado*, che lo presiede, da due membri di diritto – il *Teniente Fiscal* del *Tribunal Supremo* e il *Fiscal Jefe Inspector*, nonché da nove membri elettivi, scelti ogni quattro anni tra i pubblici ministeri mediante votazione diretta del corpo. Le funzioni del *Consejo Fiscal* si articolano lungo direttrici consultive e organizzative: esso elabora criteri generali volti ad assicurare l'unità d'azione del *Ministerio Fiscal*, presta

---

<sup>17</sup> Si rammenti che il *Consejo General del Poder Judicial* è composto dal presidente del *Tribunal Supremo*, che ne assume anche la presidenza, e da venti membri, per una durata in carica di cinque anni. Dodici di questi provengono dalla carriera giudiziaria, mentre gli altri otto devono essere giuristi di riconosciuta competenza. La Costituzione stabilisce che tali ultimi componenti siano scelti per metà dal *Congreso de los Diputados* e per metà dal *Senado*, con una maggioranza qualificata dei tre quinti. La legge organica dettaglia, invece, le modalità di selezione dei membri togati, che pure richiedono una votazione parlamentare qualificata, creando un sistema di nomina oggetto di intenso dibattito, data l'influenza che tale meccanismo può esercitare sull'equilibrio istituzionale dei poteri dello Stato (cfr. D. ORTEGA GUTIÉRREZ, *Elección del Consejo General del Poder Judicial: un análisis panorámico*, in *Revista de Derecho Político*, 2022, p. 13 ss. Come rileva R. MIGUEL BARRIO, *El Consejo General del Poder Judicial en perspectiva: análisis, desafíos y propuesta de reforma*, in *Revista de Derecho Político*, 2024, p. 292, «el procedimiento de selección de los vocales que integran el Consejo ha sido objeto de cuestionamientos y suspicacias»).

<sup>18</sup> Link al sito ufficiale: <https://www.administraciondejusticia.gob.es/fiscalia-general-del-estado>; <https://www.fiscal.es/>.

pareri al Procuratore Generale sulle questioni che questi ritenga di sottoporgli e formula le relazioni valutative necessarie ai fini delle promozioni e progressioni nella carriera dei membri del corpo. Quanto al regime disciplinare, è interessante notare come l'EOMF distingua le sanzioni in ragione della gravità dell'infrazione (art. 67). In particolare: a) per le infrazioni lievi, la competenza sanzionatoria spetta al *Fiscal Jefe*, con possibilità di impugnazione innanzi al *Consejo Fiscal*; b) per le sanzioni più incisive, quali la sospensione dall'esercizio delle funzioni, è competente il *Fiscal General del Estado*, le cui decisioni sono ricorribili dinanzi al Ministero della Giustizia; per la sanzione dell'espulsione, la più grave, la competenza appartiene al Ministero della Giustizia, che procede tuttavia su proposta del *Fiscal General* e previo parere favorevole del *Consejo Fiscal*; avverso tale decisione è ammesso ricorso innanzi all'*Audiencia Nacional*.

A fronte di questo quadro, il Governo ha recentemente approvato, nel maggio 2025, un *Proyecto de Ley Orgánica* (n. 121/000059) che interviene simultaneamente sulla *Ley Orgánica del Poder Judicial* e sulla *Ley 50/1981*, con l'obiettivo dichiarato di ampliare e rafforzare le carriere dei rispettivi attori coinvolti<sup>19</sup>. La proposta, attualmente all'esame della Commissione giustizia del Parlamento, mira a riformare l'accesso, la formazione e la carriera di giudici e pubblici ministeri. Quanto a questi ultimi, in particolare, l'obiettivo è quello di limitare la discrezionalità delle decisioni assunte dalla *Fiscalía* e assicurare un maggiore livello di prevedibilità e controllabilità degli atti organizzativi, con effetti indiretti sull'autonomia funzionale dell'organo.

Ad ogni modo, come accennato, la letteratura scientifica ha più volte posto in evidenza diversi profili dai quali sembrerebbe potersi desumere, *de iure condito*, una non piena emancipazione del *Ministerio Fiscal* dall'influenza del potere politico. Sebbene l'indipendenza dall'Esecutivo venga da taluni desunta in ragione dei principi di legalità e imparzialità che connota costituzionalmente il suo agire (art. 124, comma 2, Cost.)<sup>20</sup>, si è sostenuto che «il *Ministerio Fiscal* si è trovato in una posizione decisamente ambigua, il cui principale problema è stato individuato nel rapporto che intercorre con il Governo [traduzione nostra]»<sup>21</sup>; in sostanza, si è affermato che «*el Ministerio Fiscal depende políticamente del Gobierno*»<sup>22</sup>.

A tal fine, vengono generalmente richiamati quattro aspetti decisivi<sup>23</sup>.

In primo luogo, la procedura di designazione del Procuratore Generale – come detto, nominato dal Re su proposta del Consiglio dei Ministri e previo parere del *Consejo General del Poder Judicial* (art. 29 EOMF)<sup>24</sup> – attribuisce all'Esecutivo un ruolo

<sup>19</sup> [https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p=id=iniciativas&p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=121/000059](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p=id=iniciativas&p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121/000059).

<sup>20</sup> M. GARCÍA GARCÍA, *La dependencia del Ministerio Fiscal y la investigación oficial*, in *Jueces para la democracia*, 1989, f. 8, p. 17; S. MARCOLINI, *op. cit.*, p. 783.

<sup>21</sup> O. FUENTES SORIANO, *El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma*, in *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, 2003, f. 16, p. 11.

<sup>22</sup> Ancora, O. FUENTES SORIANO, *op. cit.*, p. 12.

<sup>23</sup> J.L. GÓMEZ COLOMER, *La instrucción del proceso penal por el Ministerio Fiscal: aspectos estructurales a la luz del derecho comparado*, in *Revista peruana de derecho procesal*, 1997, f. 1, p. 331 ss.

<sup>24</sup> Più precisamente: il *Fiscal General del Estado* è scelto tra giuristi spagnoli di riconosciuto prestigio che

determinante, ritenuto potenzialmente idoneo a compromettere l'indipendenza dell'organo apicale dell'accusa pubblica<sup>25</sup>. A ciò si aggiunge che l'art. 31 EOMF stabilisce una durata quadriennale del mandato, coincidente con il ciclo ordinario del Governo, e include tra le cause tipiche di cessazione dell'incarico (invero non automatiche) anche il venir meno dell'Esecutivo che ne aveva formulato la proposta (comma 1, lett. e: «*cuando cese el Gobierno que lo hubiera propuesto*»)<sup>26</sup>.

In secondo luogo, si segnala la facoltà riconosciuta al Governo di sollecitare l'intervento del *Fiscal General del Estado*, richiedendogli di promuovere le iniziative giudiziarie ritenute necessarie per la tutela dell'interesse pubblico (art. 8 EOMF). Pur essendo prevista la possibilità per il Procuratore di valutare autonomamente la fondatezza della richiesta, la persistenza di un potere di impulso governativo è considerata un ulteriore elemento fonte di possibili condizionamenti.

In terzo luogo, un ulteriore profilo attiene agli obblighi informativi cui è assoggettato il Procuratore Generale. Egli è tenuto a presentare annualmente al Governo una *Memoria* sull'attività svolta dalla Procura sull'andamento della criminalità e sulle eventuali riforme ritenute opportune per migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia (art. 9, comma 1, EOMF). Inoltre, su richiesta dell'Esecutivo, è chiamato a fornire informazioni «*respecto a cualquiera de los asuntos en que intervenga el Ministerio Fiscal, así como sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia*»; infine, in circostanze eccezionali può essere convocato a riferire dinanzi al *Consejo de Ministros* (art. 9, comma 2, EOMF).

In quarto luogo, desta particolare attenzione il regime di rimozione dei Procuratori capo (*Fiscales Jefes*) e dei Sostituti Procuratori (*Tenientes Fiscales*), i quali possono essere liberamente destituiti dal Governo su proposta del *Fiscal General del Estado* (art. 41, comma 5, EOMF). Anche questo assetto normativo viene abitualmente indicato come indice di una struttura gerarchica suscettibile di essere influenzata dall'indirizzo politico.

abbiano maturato un'esperienza professionale effettiva di almeno quindici anni. Non possono essere proposti per tale incarico coloro che, nei cinque anni precedenti, siano stati titolari di un Ministero, di una *Secretaría de Estado* o di una *Consejería* di un Governo autonomo, né coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente di un ente locale o siano stati membri del *Congreso de los Diputados*, del *Senado*, del Parlamento Europeo o di un'assemblea legislativa autonoma. Ricevuto il parere del *Consejo General del Poder Judicial*, il Governo trasmette la propria proposta al *Congreso de los Diputados*, affinché quest'ultimo possa, nei termini stabiliti dal rispettivo regolamento, disporre la comparizione del candidato dinanzi alla Commissione competente allo scopo di valutarne i meriti e l'idoneità all'incarico. Una volta nominato, il *Fiscal General del Estado* presta giuramento dinanzi al Re e assume formalmente le proprie funzioni in una solenne cerimonia di insediamento davanti al *Pleno del Tribunal Supremo*.

<sup>25</sup> O. FUENTES SORIANO, *op. cit.*, p. 12; C. GRANADOS PÉREZ, *Pasado, presente y futuro del Ministerio Fiscal*, in *Revista del Ministerio fiscal*, 1997, f. 4, p. 19.

<sup>26</sup> Le ulteriori ipotesi sono rappresentate dalla «a) *petición propia*, b) *por incurrir en alguna de las incompatibilidades o prohibiciones establecidas en esta Ley*, c) *en caso de incapacidad o enfermedad que lo inhabilite para el cargo*, d) *por incumplimiento grave o reiterado de sus funciones*». Merita segnalare che, a seguito della condanna per *revelación de secretos* a due anni di inabilitazione e una multa di 7.200 euro e un' *independencia* di 10.000 euro, il *Fiscal General* ÁLVARO GARCÍA ORTIZ ha presentato il 24 novembre 2025 le proprie dimissioni al Governo: <https://elpais.com/espana/2025-11-24/el-fiscal-general-presenta-su-renuncia-tras-la-condena-del-supremo.html>.

#### 4.2 *Le (timide) misure proposte per rafforzare l'indipendenza esterna del pubblico ministero*

Al fine di porre parziale rimedio a tali criticità, il progetto di riforma – pur non incidendo, nella versione approvata dall'Esecutivo, sulla procedura di designazione del vertice della Procura dello Stato – introduce innovazioni sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, viene modificata la durata dell'incarico del *Fiscal General*, portandola da quattro a cinque anni<sup>27</sup>, ed eliminata la causa di cessazione prevista dall'art. 31, comma 1, lett. e, EOMF, vale a dire l'ipotesi di decadenza connessa alla cessazione del Governo proponente<sup>28</sup>. L'obiettivo è quello di scollegare la permanenza in carica del Procuratore generale dal ciclo politico, evitando la sovrapposizione temporale tra la durata del suo mandato e quella del Consiglio dei Ministri che ne ha promosso la nomina, e riducendo così – quantomeno in parte – il rischio di condizionamento<sup>29</sup>.

Degna di menzione è, inoltre, l'eliminazione della facoltà di convocare il *Fiscal General* dinanzi al *Consejo de Ministros* affinché riferisca su questioni relative all'attività svolta dai *Fiscales*<sup>30</sup>. La soppressione di tale prerogativa mira a rimuovere una potenziale via di interferenza diretta, rafforzando così le garanzie di autonomia funzionale della Procura

Come si può notare, sembrano modifiche assai timide rispetto a una dipendenza che deriva principalmente dal potere di nomina e di revoca e da un assetto fortemente gerarchico.

#### 4.3 *L'istituzione del Juez de Garantías e la modifica dell'acusación popular*

Parallelamente, come accennato, il progetto istituisce la figura del *Juez de Garantías*, il quale, legittimato a intervenire «*en el procedimiento de investigación*», è chiamato a tutelare «*los derechos fundamentales de las partes, dictando las resoluciones y realizando las actuaciones que la ley le reserva expresamente*» (art. 524, comma 2)<sup>31</sup>. Più precisamente, il giudice delle garanzie, le cui funzioni sono attribuite alla *Sección de Investigación del Tribunal de Instancia*, deve esercitare un «*control judicial de la actividad investigadora*». Tra le sue competenze rientrano, ad esempio, la proroga del termine

<sup>27</sup> Auspicava da tempo una novella in tal senso, A. DEL MORAL GARCÍA, *op. cit.*, p. 26.

<sup>28</sup> *Exposición de motivos, Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, cit., p. 480 s.

<sup>29</sup> *Exposición de motivos, Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, cit., p. 65.

<sup>30</sup> Il nuovo art. 9, comma 2, così recita: «*el Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia. En ningún caso podrá informar al Gobierno de los concretos procedimientos de que conozca*».

<sup>31</sup> Ad avviso di J. NIEVA-FENOLL, *op. cit.*, «*el modelo podría alejar a la investigación penal de un juez todopoderoso que hace y deshace prácticamente sin límites, investigando y limitando los derechos fundamentales de los investigados –la libertad y la intimidad, sobre todo– sin más frontera que su propio criterio, escasamente moderado por la propia ley*».

massimo per lo svolgimento delle indagini (art. 579), l'autorizzazione al compimento di atti investigativi limitativi di diritti fondamentali, l'adozione delle misure cautelari personali e la decisione sulle "impugnazioni" contro i decreti adottati dal pubblico ministero (art. 588). Evidenti sono, al riguardo, le contiguità con i compiti già attribuiti dalla *Ley Orgánica 9/2021* al giudice delle garanzie nei procedimenti di competenza di EPPO.

Merita, altresì, segnalare – per le sue ricadute sistematiche – la modifica concernente l'istituto dell'*acusación popular*.

Il nuovo modello processuale, costruito attorno alla centralità del pubblico ministero quale *dominus* delle indagini, è apparso al legislatore, sul piano teorico-sistemico, difficilmente conciliabile con la perdurante attribuzione a qualsiasi cittadino del potere di promuovere un'azione penale parallela e potenzialmente alternativa rispetto a quella esercitata dall'accusa pubblica<sup>32</sup>. In un sistema che intende concentrare nelle mani del *Ministerio Fiscal* la funzione investigativa e l'iniziativa requirente, la permanenza di un soggetto privato dotato di autonomi poteri di impulso avrebbe potuto determinare – secondo quanto evidenziato nella *Relazione illustrativa* – frizioni, sovrapposizioni e incoerenze dell'impianto procedimentale. In tale prospettiva sono state, dunque, introdotte limitazioni soggettive (art. 102) e oggettive (art. 103), oltre a un requisito di carattere formale, in forza del quale l'aspirante esercente l'"azione popolare" è onerato della dimostrazione di un collegamento qualificato con l'interesse pubblico protetto dalla fattispecie incriminatrice (art. 104).

Tale impostazione, nondimeno, non ha raccolto il favore del *Colegio Nacional de Letrados de la Administración de Justicia*, che in un recente rapporto ha evidenziato come siffatte restrizioni risultino difficilmente conciliabili con l'attuale assetto ordinamentale del *Ministerio Fiscal*. L'istituto, nato storicamente quale strumento di controllo civico sull'inerzia o sull'eventuale condizionamento politico dell'accusa pubblica, non potrebbe essere compreso in assenza di una piena garanzia di autonomia del pubblico ministero, che l'ordinamento – secondo il *Colegio* – non assicura, allo stato, pienamente. Poiché il progetto mantiene la dipendenza del *Fiscal General del Estado* dal Governo e, contestualmente, amplia i poteri del pubblico ministero nella direzione delle indagini, la riduzione dell'"azione popolare" rischierebbe di eliminare un fondamentale contrappeso<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> È questa, del resto, una delle critiche mosse in dottrina: T. ARMENTA DEU, *Lecciones de Derecho procesal penal*, cit., p. 101.

<sup>33</sup> Colegio Nacional de Letrados de la Administración de Justicia, *Análisis crítico del Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal de 2025*, 31 ottobre 2025, p. 4-5.

#### 4.4. Mezzi di indagine tecnologici, giustizia riparativa e vittima

Ulteriori e davvero numerose sono le altre novità previste nello schema di riforma. Tra le molte, possono menzionarsi, specie per l'ampio dibattito suscitato nel contesto italiano, tre innovazioni.

La prima riguarda l'implementazione di mezzi di indagine tecnologici e fondati sull'intelligenza artificiale, tra cui spicca quello previsto all'art. 523, rubricato «*identificación biométrica remota en tiempo real en espacios de acceso público*». La disposizione – volta a recepire a livello processuale quanto previsto nel regolamento 2024/1689/UE (AI Act)<sup>34</sup> – attribuisce al *Ministerio Fiscal* la facoltà di richiedere al *Juez de Garantías* l'autorizzazione all'impiego di sistemi di identificazione biometrica remota in tempo reale in spazi pubblici, a fini di localizzazione e identificazione di una persona indiziata di delitto. Al riguardo, può osservarsi come la previsione di un *placet* preventivo dell'organo giurisdizionale si giustifichi in ragione del carattere altamente intrusivo della misura, che il legislatore non a caso riconduce nel novero dei «*medios de investigación basados en datos protegidos*» (Libro III, Titolo VIII).

La seconda direttrice d'intervento attiene all'introduzione di una disciplina organica in materia di *justicia restaurativa* (artt. 170-175)<sup>35</sup>, che mira a positivizzare un modello compositivo generalizzato, accessibile in qualunque fase del procedimento penale, purché sussista il consenso delle parti coinvolte. Sotto vari profili, la normativa riproduce soluzioni oggi previste nel sistema italiano a seguito della riforma Cartabia, ma se ne discosta in punti qualificanti. È, ad esempio, la *Fiscalía* – e non il giudice – a poter disporre, anche d'ufficio, l'invio delle parti a un *procedimiento restaurativo*, salvo che si tratti di *delito privado* o che il processo si trovi già nella fase del *juicio oral*. In tali ipotesi, la competenza passa, rispettivamente, al *Juez de Garantías* o al *Tribunal de Enjuiciamiento*.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda il rafforzamento delle prerogative processuali della vittima, cui sono riconosciuti diritti di informazione, partecipazione e protezione. A tal fine, il progetto introduce un autonomo capitolo dedicato alla «*víctima, el ofendido y los perjudicados*» (artt. 92 ss.), con l'obiettivo di consolidarne la posizione all'interno dell'architettura procedimentale.

## 5. Conclusioni

Il progetto di riforma spagnolo trova nella spinta europea, e in particolare nell'esperienza di EPPD, un fondamentale impulso. Esso rappresenta un intervento

---

<sup>34</sup> *Exposición de motivos, Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, cit., p. 95.

<sup>35</sup> Normativa in tema di giustizia riparativa che è stata da ultimo modificata nell'ordinamento spagnolo a seguito dell'approvazione della *Ley Orgánica* 2 gennaio 2025, n. 1, concernente *medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* (in particolare, v. *Disposición adicional novena. Justicia restaurativa*): cfr., *amplius*, D. BIANCHI, *Gemelli diversi. La recente riforma spagnola in tema di giustizia riparativa non colma le distanze con il sistema italiano*, in *Leg. pen. web*, 3 dicembre 2025.

fortemente innovativo, soprattutto sul piano culturale, in quanto implica un ripensamento radicale del ruolo degli attori processuali e della struttura delle indagini. L'affermare il canone di separazione funzionale tra chi svolge le investigazioni e l'organo chiamato a tutelare i diritti dei cittadini appare sicuramente meritorio.

Ciò, a ben vedere, risulta del tutto coerente con le recenti linee di tendenza del "diritto processuale penale europeo", nell'ambito del quale va sempre più emergendo la necessità di assicurare, nel corso della "fase preliminare", piena ed effettiva imparzialità all'autorità garante delle libertà fondamentali. La Corte di giustizia dell'UE lo ha ribadito a più riprese e in diversi ambiti<sup>36</sup>, anzitutto in tema di *data retention*. Come noto, a partire dalla sentenza *H.K.*, essa ha chiarito che «il requisito di indipendenza che l'autorità incaricata di esercitare il controllo preventivo deve soddisfare [...] impone che tale autorità abbia la qualità di terzo rispetto a quella che chiede l'accesso ai dati, di modo che la prima sia in grado di esercitare tale controllo in modo obiettivo e imparziale al riparo da qualsiasi influenza esterna»<sup>37</sup>; in particolare, in ambito penale, il requisito di indipendenza assume una dimensione funzionale<sup>38</sup> e impedisce quindi che l'autorità incaricata di tale controllo preventivo possa essere il pubblico ministero «che dirige il procedimento di indagine ed esercita, se del caso, l'azione penale»<sup>39</sup>. Questa impostazione mira a rafforzare il giudice quale unico organo in grado di garantire un «giusto equilibrio tra, da un lato, gli interessi connessi alle necessità dell'indagine nell'ambito della lotta contro la criminalità e, dall'altro, i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali delle persone i cui dati sono interessati dall'accesso»<sup>40</sup>.

Naturalmente, rispetto alla Spagna rimane centrale la questione dell'indipendenza di *status* del pubblico ministero. Benché, come si è ricordato, il *Proyecto de Ley* intervenga per rafforzare l'autonomia esterna del *Fiscal General del Estado*, permangono rilevanti incertezze legate soprattutto alla perdurante "natura governativa" della procedura di nomina. Tale criticità – come ben si intuisce – appare tanto più rilevante in un sistema nel quale al pubblico ministero verrebbe attribuito il ruolo di *dominus* della fase delle indagini. E si può pronosticare che proprio questo rappresenterà l'ostacolo maggiore (almeno sul piano teorico) rispetto alla prospettiva di riforma in senso accusatorio. Il che suona abbastanza singolare proprio dall'angolo visuale italiano, ove uno degli argomenti sbandierati in Italia a supporto della riforma costituzionale che prevede la separazione delle magistrature risiede proprio nella necessità di attuare uno *status* ordinamentale coerente con il modello accusatorio. Proprio l'esperienza spagnola dimostra in modo lampante – se ancora ve ne fosse bisogno – che non esiste un nesso consequenziale tra impianto processuale e

---

<sup>36</sup> Sul punto, si rimanda all'ampia analisi di E. GRISONICH, *Dinamiche evolutive verso un modello processuale penale europeo*, in AA.VV., *Sfide attuali e tendenze future del diritto processuale penale europeo*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 3 ss.

<sup>37</sup> Corte giust. UE, 2 marzo 2021, *H.K.*, C-746/18, par. 54.

<sup>38</sup> Così, Conclusioni dell'Avv. Generale rese nella causa Corte giust. UE, 2 marzo 2021, *H.K.*, cit., par. 106.

<sup>39</sup> Corte giust. UE, 2 marzo 2021, *H.K.*, cit., par. 55.

<sup>40</sup> Ancora, Corte giust. UE, 2 marzo 2021, *H.K.*, cit., par. 52.

ordinamento giudiziario: il tema è complesso e condizionato da dinamiche storiche stratificate. Per questo, ci si dovrebbe guardare da semplificazioni comparatistiche servite alla politica per impieghi strumentali.

In conclusione, la prospettiva di modifica spagnola appare incerta, pure se si considerano la debolezza della maggioranza nell'attuale congiuntura politica e le resistenze che tradizionalmente accompagnano ogni tentativo di superamento di un modello processuale risalente al 1882. Per tutte queste ragioni, le possibilità di giungere a una compiuta novella appaiono piuttosto ridotte<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Lo sottolinea anche J. NIEVA-FENOLL, *op. cit.*

Editore

ASSOCIAZIONE  
**"PROGETTO GIUSTIZIA  
PENALE"**