



Struttura e funzioni del Ministero Pubblico in Spagna: spunti a partire dalla condanna del Procuratore Generale per rivelazione di segreto d'ufficio

di Daniele Camoni, ricercatore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano

1. Il 9 dicembre 2025 è stata pubblicata la sentenza n. 1000/2025 della Sala Segunda (Sezione penale) del Tribunal Supremo spagnolo (organo di vertice del sistema giurisdizionale) che ha condannato il Procuratore Generale (*Fiscal General del Estado*-FGE) Alvaro García Ortiz alla pena di due anni di inabilitazione per rivelazione di segreto d'ufficio. Al di là delle circostanze della vicenda concreta, quest'ultima è utile per un inquadramento più ampio della figura del FGE nel contesto complessivo dell'ordinamento giudiziario spagnolo e delle sue funzioni, in particolare in relazione al Governo ed ai rapporti gerarchici all'interno della carriera del Ministero Pubblico.

I fatti possono essere così riassunti. A fronte dell'avvio di un procedimento penale presso il Tribunale di Madrid per presunti reati tributari nei confronti del sig. Alberto González Amador – compagno della Presidente della *Comunidad Autónoma* di Madrid, Isabel Díaz Ayuso – era diffusa sulla stampa e i *social media* la notizia che l'ufficio del Ministero Pubblico avrebbe proposto a González Amador un accordo di patteggiamento, accordo che lo stesso proponente avrebbe poi ritirato. Una volta pubblicata tale informazione, il FGE ordinava al Procuratore provinciale di Madrid di diffondere un comunicato che, nello smentire questa notizia, rivelava una serie di dati confidenziali sulla situazione economico-personale di González Amador contenuti nella corrispondenza intercorsa via mail tra quest'ultimo e l'ufficio del Pubblico Ministero.

Nel dettaglio, sulla base delle dichiarazioni rese dal FGE in dibattimento (sentenza n. 1000/2025, p. 121), quest'ultimo rivelava di aver avuto conoscenza dal suo Capo Ufficio stampa di una denuncia dell'Agenzia delle Entrate contro González Amador; a partire da tale informazione, egli richiedeva al Procuratore provinciale di Madrid – tramite il vice-responsabile della Segreteria tecnica della Procura Generale dello Stato – di fornirgli indicazioni circostanziate circa il procedimento giudiziario in questione (facendo valere l'obbligo informativo previsto dall'art. 25.2 della legge n. 50/1981, sullo statuto organico del Ministero Pubblico, sul quale *infra*). Infine, resa pubblica la notizia (poi rivelatasi falsa) di una proposta di patteggiamento da parte del Ministero Pubblico, il FGE ordinava al Procuratore regionale di Madrid e, di fronte alla sua resistenza, a quello provinciale, di pubblicare un comunicato di smentita.

La questione presentava altresì rilevanza extra-giuridica: Ayuso accusava infatti il FGE di aver agito contro il suo compagno per ragioni politiche, essendo il FGE stato nominato



dal Presidente del Governo Pedro Sánchez, con il quale la stessa Ayuso mantiene da anni un forte scontro ideologico (appartenendo a partiti diversi). In altre parole, il procedimento penale avrebbe avuto come obiettivo quello di screditarla indirettamente attraverso un'indagine nei confronti di una persona a lei legata.

Nella sentenza – adottata con cinque voti favorevoli e due contrari (esposti in un'opinione dissenziente congiunta) – il Tribunale ritiene provato che sia stato García Ortiz, o una persona a lui vicina e con la sua conoscenza, a divulgare la mail che conteneva la proposta di patteggiamento (in realtà formulata da González Amador) e l'ammissione dei fatti di reato imputatigli, violando altresì il suo diritto alla riservatezza.

Inoltre, il Tribunale afferma che il FGE non può replicare ad una notizia falsa commettendo a sua volta un reato e sottolinea che su di lui gravava un dovere rinforzato di riservatezza (circa i dati in questione) che ha violato senza alcuna giustificazione.

A livello procedimentale, il FGE è stato giudicato in “unico grado” – senza possibilità di ricorso ulteriore – dal *Tribunal Supremo* in quanto assistito da uno speciale *status* (c.d. *aforamiento*) che riserva ad esso un foro speciale nelle cause penali intentate nei suoi confronti (art. 57.1.2° della *Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985*, che estende tale prerogativa anche a Presidente del Governo, Presidenti delle Camere, giudici della Corte costituzionale, giudici e pubblici ministeri presso il *Tribunal Supremo*, componenti del Consiglio Generale del Potere Giudiziario-CGPJ). Tale foro speciale vale anche per deputati e senatori, ferma restando la necessità dell'autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza e rimanendo sempre possibile l'arresto in flagranza (art. 71.2 Cost.).

2. Sul piano costituzionale, il Ministero Pubblico esercita le proprie funzioni – di difesa della legalità, dei diritti dei cittadini e dell'interesse pubblico tutelato dalla legge (d'ufficio o su istanza di parte), così come di vigilanza dell'indipendenza dei Tribunali e di ottenimento di fronte a questi della soddisfazione dell'interesse sociale – conformemente ai principi di unità di azione e di dipendenza gerarchica e con rispetto, in ogni caso, di quelli di legalità ed imparzialità (art. 124 Cost.).

L'ufficio del Ministero Pubblico – la cui carriera (*carrera fiscal*) è separata, a livello istituzionale, da quella dei giudici (*carrera judicial*), pur a fronte di un concorso di accesso unico per entrambi (a partire dalla *Ley Orgánica 9/2000*) e della possibilità di passaggio da una carriera all'altra in determinate circostanze – è quindi costituzionalmente organizzato in termini gerarchici (FGE, Procuratori regionali e provinciali) ed ha al suo vertice il FGE, nominato dal Sovrano su proposta del Governo e sentito il CGPJ (art. 124.4 Cost.), chiamato ad emettere un parere obbligatorio ma non vincolante: come è accaduto in relazione alla seconda nomina di García Ortiz da parte del Governo di Pedro Sánchez (27 dicembre 2023), è possibile che l'Esecutivo proponga il FGE pur a fronte di un parere contrario del CGPJ.

Egli è nominato tra giuristi di riconosciuta competenza con almeno quindici anni di esercizio della rispettiva professione (art. 29.1, legge n. 50/1981, che regola lo statuto organico del Ministero Pubblico-EOMF), non potendo però – a seguito della *Ley Orgánica 3/2024* – essere scelto chi, nei cinque anni precedenti, abbia ricoperto cariche elettive a



livello europeo, nazionale o regionale o cariche ministeriali, di segretario di Stato o di assessore a livello regionale.

Il mandato del FGE ha una durata di quattro anni (analoga a quella della Legislatura parlamentare e, quindi, del Governo) e cessa unicamente nelle ipotesi tassative previste dall'art. 31.1 EOMF (dimissioni, incompatibilità previste dalla legge, incapacità di esercitare la carica, inottemperanza grave e reiterata delle funzioni o cessazione del Governo che lo ha proposto). Sul punto, si impongono due precisazioni: da un lato, con la riforma attuata tramite legge n. 24/2007 è stata abrogata la possibilità di revoca del FGE a libera discrezione del Governo, attraverso l'introduzione delle cause di rimozione sopra menzionate; dall'altro, tuttavia, l'accertamento di tali condizioni (esclusa la cessazione del Governo) è comunque rimessa all'apprezzamento del Consiglio dei Ministri.

3. In relazione ai rapporti tra FGE e Governo, l'EOMF prevede che il Governo potrà richiedere al FGE di promuovere dinanzi ai Tribunali le azioni necessarie alla difesa dell'interesse pubblico (art. 8.1) e che il FGE riferirà al Governo, quando quest'ultimo lo ritenga opportuno e non sussistano ostacoli giuridici, in merito ad ogni questione in cui intervenga il Ministero Pubblico, nonché sul funzionamento in generale dell'amministrazione della giustizia; in casi eccezionali, egli può essere chiamato a comparire davanti al Consiglio dei Ministri (art. 9.2). Rispetto all'esercizio dell'azione penale su "sollecitazione" del Governo, è previsto che il FGE debba interpellare la *Junta de Fiscales de Sala* (composta da tutti i pubblici ministeri presso il *Tribunal Supremo*) e che, in ogni caso, possa decidere liberamente (ma in forma motivata) sulla richiesta governativa (art. 8.3).

Si tenga altresì presente che, come rilevato dalla Sentenza STC 56/1994 (FJ3) del *Tribunal Constitucional*, l'art. 124 Cost. non impone la presenza del Pubblico Ministero in tutti i procedimenti penali e in relazione a ogni fattispecie di reato: al contrario, è la legge a stabilire l'esistenza o meno di un interesse pubblico e, quindi, ad imporne l'eventuale intervento (in assenza di una denuncia privata). L'esercizio dell'azione penale non implica quindi un obbligo costituzionale in tal senso: al contrario, esso è dotato di rango legislativo e, come tale, è previsto dall'art. 105 c.p.p.

Rispetto al vincolo di gerarchia "interno" alla carriera, l'EOMF dispone che il FGE potrà impartire ai propri subordinati gli ordini e le istruzioni opportuni all'esercizio delle funzioni, sia di carattere generale che relativi a questioni specifiche; qualora tali istruzioni si riferiscano a questioni relative a un membro del Governo, è necessaria la consultazione preventiva della *Junta de Fiscales de Sala* (art. 25.1). Inoltre, ove il pubblico ministero interessato consideri che l'ordine impartitogli dal FGE è contrario alla legge o erroneo (*improcedente*, nella versione spagnola), il FGE dovrà consultare – in termini non vincolanti – la *Junta de Fiscales de Sala*; resta fermo, in termini generali, che se il superiore gerarchico conferma le sue istruzioni ad un pubblico ministero, dovrà farlo per iscritto in forma motivata ed esonerando espressamente i subordinati dalle responsabilità che potrebbero derivare dal loro adempimento, oppure incaricherà un altro pubblico ministero di occuparsi della questione (art. 27.2). Sempre a livello gerarchico è previsto che i componenti del Ministero Pubblico informeranno il FGE dei fatti relativi alle attività



che, per la loro importanza o rilevanza, devono essere portati a sua conoscenza (art. 25.2).

Sul punto, è tuttavia doveroso precisare che tale superiorità del FGE – e dei Procuratori “capo” a livello regionale o provinciale – è in un certo modo “attenuata” dalle peculiarità del modello di processo penale vigente in Spagna, ancora imperniato sulla struttura della legge del 1882 (*Ley de Enjuiciamiento Criminal*) e sulla figura del giudice istruttore (*Juez de instrucción*) quale organo di indagine e che decide in parallelo del rinvio a giudizio o proscioglimento dell’indagato. Il dato è rilevante, anche in una prospettiva di comparazione tra *status* dei magistrati e modelli di processo penale, in quanto la separazione (costituzionale) delle carriere tra giudici e pubblici ministeri non è qui accompagnata da un modello processuale di tipo accusatorio che riserva le indagini al Ministero Pubblico e le decisioni giurisdizionali al giudice.

La preminenza del FGE è invece ben visibile sui piani delle nomine e della responsabilità disciplinare. In relazione alle prime, il FGE ha una libertà sostanzialmente assoluta (e priva di “contrappesi” efficaci) nelle promozioni e nomine apicali dei pubblici ministeri, essendo queste soggette al solo parere non vincolante del *Consejo Fiscal*, organo di consulenza e assistenza del FGE composto da tre membri di diritto (il FGE, il suo vice e il *Fiscal Jefe Inspector*) e nove componenti togati, eletti da tutti i pubblici ministeri al loro interno.

A livello disciplinare – in assenza di un Consiglio di Giustizia analogo a quello previsto per i giudici o di una Corte *ad hoc* – l’imposizione delle sanzioni segue il descritto modello gerarchico, seppur in termini “diffusi”, cambiando il soggetto chiamato ad applicarle a seconda della tipologia di sanzione irrogabile: in questi termini, per l’ammonizione è competente il Procuratore “capo” corrispondente (vale a dire il pubblico ministero immediatamente sovraordinato al soggetto sanzionato); per la multa, trasferimento o sospensione il FGE; per la rimozione dal servizio il Ministro della Giustizia, su proposta del FGE e previo parere favorevole del *Consejo Fiscal*. Le decisioni del FGE sono impugnabili mediante ricorso (amministrativo) gerarchico dinanzi al Ministro della Giustizia e, in seguito, con ricorso (giurisdizionale) contenzioso-amministrativo dinanzi alla Sezione competente dell’*Audiencia Nacional*.

Il modello di responsabilità disciplinare descritto per i pubblici ministeri presenta affinità e differenze con quello previsto in relazione ai giudici, pur in assenza di un analogo principio gerarchico. Anche in questo caso è previsto un sistema “diffuso”, a seconda della sanzione applicabile: ad esempio, per l’ammonizione è competente il Presidente dell’organo collegiale corrispondente; per la multa o ammonizione e multa in caso di infrazioni lievi la Sala di Governo (con funzioni amministrative e tabellari: art. 152 LOPJ) dell’organo collegiale corrispondente. Tuttavia, anche il CGPJ è chiamato a giocare un ruolo rispetto a determinate sanzioni: in particolare, per le sanzioni in relazione a infrazioni gravi, la competenza ricade sulla Sezione disciplinare di tale istituzione (composta da quattro componenti togati e tre laici e presieduta dal togato con maggiore anzianità di servizio) e, per le sanzioni in relazione a infrazioni molto gravi (es. sospensione dalle funzioni e stipendio, trasferimento o rimozione), è competente il *Plenum* del CGPJ, su proposta della Sezione disciplinare (art. 421 LOPJ). Le decisioni della Sezione disciplinare sono impugnabili davanti al *Plenum*.



In relazione alle infrazioni gravi e molto gravi, inoltre, a partire dalla *Ley Orgánica 4/2013* l'esercizio dell'azione disciplinare è demandato al *Promotor de la Acción Disciplinaria*, nominato dallo stesso CGPJ tra magistrati con almeno venticinque anni di servizio. In precedenza, era lo stesso CGPJ a decidere l'apertura di eventuali procedimenti disciplinari (d'ufficio, su istanza di parte o del Ministero Pubblico) e, tramite la Sezione disciplinare, a nominare un suo delegato chiamato ad istruire il procedimento.

4. Il quadro normativo sin qui descritto merita un ultimo approfondimento *de iure condendo*. In parallelo ad un'ambiziosa riforma del processo penale (il progetto di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri, è stato presentato al *Congreso de los Diputados* il 30 ottobre 2025) che mira a sottrarre l'attività di indagine al giudice istruttore per devolverla al pubblico ministero – guardando al “tradizionale” modello accusatorio, con specifici riferimenti al processo penale italiano – il Governo intende promuovere anche modifiche strutturali dell'EOMF.

Tra i punti salienti di quest'ultima riforma (contenuti nella Seconda Disposizione Finale del progetto di legge), si segnalano: una nuova regolazione dei rapporti tra Governo e FGE, impedendo al primo di rivolgere al secondo indicazioni rispetto a casi specifici in ordine all'esercizio dell'azione penale; la previsione che le indicazioni generali del Governo siano fatte per iscritto e comunicate alla *Junta de Fiscales de Sala*; l'abrogazione della possibilità del FGE di comparire davanti al Consiglio dei Ministri in casi eccezionali; la previsione che le istruzioni specifiche del FGE debbano essere confermate a maggioranza dalla *Junta de Fiscales de Sala* in caso di opposizione del vice-FGE e del Procuratore “capo” della Sezione corrispondente presso il *Tribunal Supremo*; la vincolatività dei pareri resi dalla *Junta de Fiscales de Sala* – ove approvati a maggioranza dei tre quinti – in caso di dissenso del pubblico ministero “subordinato” rispetto alle istruzioni del FGE; l'allungamento del mandato del FGE a cinque anni, al fine di “sganciarlo” dal Governo che lo ha nominato, come richiesto anche dalla Commissione europea nella Relazione sullo Stato di diritto 2024 e dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO); l'abrogazione del ricorso gerarchico al Ministro della Giustizia in materia disciplinare, nonché del potere di rimuovere i pubblici ministeri dal servizio, rimesso al FGE previo parere favorevole del *Consejo Fiscal*; l'impugnabilità delle decisioni disciplinari del FGE dinanzi alla Sezione contenzioso-disciplinare del *Tribunal Supremo*.

Si tratta di novità rilevanti che, “imposte” da un cambio del modello processuale che andrà a dotare il Ministero Pubblico di competenze più incisive, dovrebbero garantire una maggiore indipendenza al FGE dal potere politico e ai singoli pubblici ministeri rispetto a quest'ultimo, pur rimanendo fermi certi aspetti di direzione gerarchica in capo allo stesso FGE.

2 gennaio 2026