COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2020
SWD(2020) 308 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione sullo Stato di diritto 2020
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Spagna

che accompagna il documento

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Relazione sullo Stato di diritto 2020
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} - {SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SINTESI

Il sistema giudiziario spagnolo si trova ad affrontare sfide in materia di efficienza, con procedimenti giudiziari sempre più lunghi. Per affrontare questo problema è in preparazione un nuovo codice di procedura penale volto ad accelerare i procedimenti penali, nonché un progetto di legge su misure procedurali e tecnologiche. L'uso di mezzi elettronici è ben consolidato nel sistema giudiziario e sono in fase di realizzazione ulteriori miglioramenti, mentre permangono alcune difficoltà, in particolare per quanto riguarda l'interoperabilità tra i sistemi utilizzati nelle diverse regioni del paese. La situazione del Consiglio giudiziario rappresenta un'ulteriore sfida, soprattutto perché i suoi nuovi membri non sono ancora stati nominati. È oggetto di discussioni il rapporto tra il procuratore generale e l'esecutivo, in particolare il regime di nomina e mandato del procuratore generale, nonché il registro delle comunicazioni con il ministro della Giustizia.

Negli ultimi anni la Spagna ha rafforzato il suo quadro anticorruzione, in termini sia di prevenzione che di repressione. Sebbene il paese non disponga di una strategia globale anticorruzione, la strategia nazionale contro forme gravi e organizzate di criminalità, adottata nel febbraio 2019, ha l'obiettivo di migliorare la capacità d'indagine e l'accesso alle banche dati finanziarie e di migliorare la cooperazione tra agenzie. Benché il codice penale e il codice di procedura penale siano stati riveduti nel febbraio 2019, è in preparazione un nuovo progetto di legge che modifica il codice di procedura penale. Di conseguenza, la Spagna ha messo in atto un quadro giuridico migliorato per l'integrità nel settore pubblico, rafforzando i meccanismi di integrità in seno al parlamento e potenziando il regime relativo all'informativa patrimoniale, ai conflitti di interesse e all'incompatibilità dei funzionari di alto livello nell'amministrazione statale centrale. Sono stati estesi i termini di prescrizione per i reati gravi, e i reati legati alla corruzione possono essere puniti più severamente, anche con un periodo più lungo di interdizione dai pubblici uffici. Sono state proposte modifiche legislative sul lobbying e per rafforzare la protezione degli informatori, ed è stato proposto, ma non ancora adottato, un progetto di legge omnibus contro la corruzione. Nell'aprile 2019 è stato adottato un nuovo codice etico per i membri del parlamento, che istituisce un Ufficio parlamentare per i conflitti di interesse al fine di controllarne l'attuazione.

La Costituzione sancisce i diritti alla libertà di espressione e alla libertà dei media, nonché il diritto all'informazione. Mentre i settori televisivo e radiofonico sono soggetti a obblighi di trasparenza in materia di proprietà, ciò non vale per il settore della stampa. Le informazioni disponibili nel registro delle società (*registro mercantil*) sono le stesse di qualsiasi altro tipo di azienda in Spagna e sono di difficile comprensione per il grande pubblico. Sono state espresse preoccupazioni in merito alle riforme giuridiche in materia di sicurezza pubblica, che limitano, secondo quanto riportato, la libertà di informazione e la libertà di espressione.

Il processo di promulgazione delle leggi prevede garanzie di trasparenza e il coinvolgimento delle parti interessate, in particolare attraverso consultazioni pubbliche. Il quadro per la trasparenza continua ad essere applicato e tutte le regioni spagnole dispongono ora di un proprio quadro giuridico in questo settore. L'iniziativa legislativa del governo e il suo diritto di emettere decreti legge sono soggetti al controllo del parlamento e della Corte costituzionale. Il difensore civico dispone di un ampio mandato che può esercitare in difesa dei diritti dei cittadini. Il governo ha sviluppato politiche di amministrazione aperta, al fine di coinvolgere ulteriormente i cittadini nello sviluppo delle politiche pubbliche.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario spagnolo è composto di organi giurisdizionali di competenza generale[1] e organi giurisdizionali specializzati[2], ed è strutturato in funzione dell'organizzazione territoriale del paese. La Corte suprema è il più alto organo giurisdizionale in tutti i settori del diritto. È competente per le questioni costituzionali e per le singole istanze relative al rispetto dei diritti fondamentali. Il Consiglio generale della magistratura, istituito dalla Costituzione spagnola, è l'organo di autogoverno giudiziario e garantisce l'indipendenza degli ordini giurisdizionali[3]. In quanto tale, non fa parte della magistratura stessa. Esercita un'azione disciplinare ed è competente per nominare, trasferire e promuovere i giudici, nonché per la loro formazione e assunzione. La procura è integrata nel sistema giudiziario con autonomia funzionale e persegue la promozione della giustizia in difesa del diritto, dei diritti dei cittadini e dell'interesse generale. Il procuratore generale è nominato dal capo dello Stato, su proposta del governo, previa consultazione del Consiglio generale della magistratura[4]. Gli ordini forensi locali sono organismi di diritto pubblico composti da professionisti, indipendenti dalla pubblica amministrazione e dai bilanci delle autorità pubbliche, e i cui beni non sono pubblici. Sono competenti per l'organizzazione della professione e la deontologia professionale e approvano un proprio codice deontologico.

Indipendenza

Il Consiglio della magistratura esercita le sue funzioni ad interim dal dicembre 2018. Secondo la Costituzione, il Consiglio è composto dal presidente della Corte suprema (che presiede) e da 20 persone (12 giudici o magistrati e 8 avvocati o altri giuristi di riconosciuta competenza con oltre quindici anni di pratica professionale[5]). Il parlamento è responsabile della nomina dei membri giudiziari del Consiglio[6], dopo aver ricevuto dal Consiglio un elenco di candidati sostenuti da un'associazione di giudici o da 25 giudici[7]. La nomina di nuovi membri del Consiglio è soggetta alla maggioranza qualificata di tre quinti. Nel contesto delle due elezioni generali tenutesi nel 2019, tale maggioranza non è stata raggiunta e i membri del Consiglio sono rimasti in carica ad interim fino all'elezione di un nuovo Consiglio. Le associazioni professionali hanno chiesto il rinnovo del Consiglio[8] e hanno messo in discussione, sotto il profilo giuridico, la competenza del Consiglio ad interim a

---

1 A copertura dei settori del diritto civile, penale, amministrativo e sociale. Sono in tutto 2269 i giudici di primo grado di competenza generale.

2 Tribunali commerciali, tribunali dei marchi dell'UE, tribunali con compiti speciali in materia di condanne penali, tribunali minorili, tribunali competenti per la violenza contro le donne e altri tribunali specializzati che possono essere creati con risoluzione del Consiglio generale della magistratura. Sono in tutto 1 465 i tribunali di primo grado con competenza specifica.

3 L'art. 117 della Costituzione spagnola sancisce l'indipendenza di magistrati e giudici.

4 Articolo 124, comma 4, della Costituzione spagnola.

5 La Costituzione richiede che gli otto avvocati e altri giuristi siano nominati da una maggioranza di tre quinti in ciascuna camera del parlamento (quattro dal Congresso e quattro dal Senato), ma non precisa la modalità con cui i membri che rappresentano i giudici devono essere nominati (art. 122, comma 3, della Costituzione spagnola).

6 Dei 12 membri che devono essere giudici o magistrati, 6 sono eletti dal Congresso e 6 dal Senato, sulla base di un elenco di 36 candidati proposti da associazioni di giudici o da giudici non associati (art. 567 della legge organica 6/1985).

7 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 51 e 52. Va osservato che, secondo le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, almeno la metà dei membri di tali consigli dovrebbe essere costituita da giudici scelti dai loro pari (raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 27).

8 El País, *Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*, 20 febbraio 2020.

continuare a svolgere incarichi giudiziari di alto livello[9]. Sebbene la legge preveda che il Consiglio rimanga pienamente operativo fino a quando non entri in vigore un nuovo Consiglio[10], esso ha deciso, nel gennaio 2020, di sospendere le nomine per gli incarichi giudiziari[11]. Tuttavia, nel maggio 2020 il Consiglio ha ripreso le nomine[12]. Il presidente del Consiglio ad interim ha più volte richiamato l'attenzione del parlamento sulla necessità di procedere alla nomina dei membri del Consiglio[13]. Ha inoltre definito le attuali circostanze una "anomalia istituzionale" e messo in guardia sul fatto che un prolungamento di tale situazione potrebbe screditare il Consiglio[14]. Il Consiglio d'Europa ha rilevato che questi sviluppi confermano l'importanza di vigilare affinché il Consiglio non sia ritenuto a rischio di politicizzazione[15].

Il livello di indipendenza della magistratura percepito è medio. Dal 2016, l'indipendenza percepita della magistratura da parte delle imprese e dei cittadini ha subito notevoli fluttuazioni. Nel 2020 si è registrato un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente, sia presso i cittadini (il 44 % lo percepisce come "molto soddisfacente" o "abbastanza soddisfacente"), sia presso le imprese (il 42 % lo percepisce come "molto soddisfacente" o "abbastanza soddisfacente")[16].

Il rapporto tra il procuratore generale e l'esecutivo è controversa. Il procuratore generale è nominato dal capo dello Stato, su proposta del governo, tra giuristi spagnoli di riconosciuto prestigio con più di quindici anni di esercizio effettivo della professione. Prima di proporre un candidato, il governo deve aver sentito il Consiglio generale della magistratura e l'idoneità del candidato deve essere stata valutata dalla commissione competente del Congresso dei deputati[17]. La Corte suprema può esercitare un controllo ex post sulla legittimità della nomina. Il governo non può revocare il procuratore generale. In ogni caso, il mandato del procuratore termina contemporaneamente al mandato del governo[18]. Questo sistema è stato oggetto di critiche, soprattutto perché la coincidenza dei mandati può influire sulla percezione dell'indipendenza[19]. Il Consiglio d'Europa ha sottolineato che, ai fini della fiducia dei cittadini, è fondamentale che l'azione penale non solo sia, ma anche appaia, imparziale, obiettiva e libera da qualsiasi influenza, in particolare di natura politica[20]. Pur riconoscendo che la questione era stata debitamente presa in considerazione, il Consiglio d'Europa ha esortato le autorità a intraprendere miglioramenti più sostanziali per assicurare una maggiore autonomia della procura, in particolare per quanto riguarda la trasparenza della

9 Ordinanza della Sezione civile della Corte suprema del 5 giugno 2019.

10 Art. 570, legge organica n. 6/1985 del 1º luglio. Il Consiglio ad interim non ha limitazioni di competenze, fatta eccezione per la possibilità di eleggere un nuovo presidente.

11 Comunicato stampa del Consiglio della magistratura del 16 gennaio 2020.

12 Le nomine sono state poi interrotte a luglio. Il Consiglio ha annunciato che sarebbero riprese a settembre.

13 Comunicato stampa del Consiglio della magistratura del 15 luglio 2020.

14 Comunicato stampa del Consiglio della magistratura del 23 dicembre 2019.

15 GRECO, Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors", Seconda relazione intermedia sulla conformità, raccomandazione v (punti 29 e 32 relativi alla necessità di sottrarre ai politici il processo di selezione dei nuovi magistrati).

16 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 44 e 46. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza soddisfacente o molto soddisfacente da meno del 30 % degli intervistati), basso (dal 30-39 % degli intervistati), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

17 I pareri del Consiglio e del Congresso dei deputati sono consultivi.

18 Art. 31, paragrafo 1, lettera e), della legge n. 50/1981 del 30 dicembre.

19 GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, punto 126.

20 GRECO (2013), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors", Relazione di valutazione, punto 126.

comunicazione con il governo[21]. Il procuratore generale agisce in modo indipendente e imparziale e non può ricevere istruzioni o ordini dal governo o da qualsiasi altro organo amministrativo o giudiziario. Tuttavia, il governo può richiamare l'attenzione del procuratore generale su azioni attinenti alla difesa dell'interesse pubblico[22]. La legge stabilisce che tutte le comunicazioni tra il potere esecutivo e le procure devono aver luogo tra il ministro della Giustizia e il procuratore generale[23], ma non prevede che tale comunicazione sia resa pubblica, né l'obbligo di registrare tali comunicazioni per iscritto. Tale preoccupazione è stata sollevata anche dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)[24]. Sembra, tuttavia, che abitualmente una parte di queste comunicazioni sia trasmessa tramite comunicati stampa sulla pagina web del ministero della Giustizia[25]. I portatori di interessi richiamano l'attenzione sull'importanza di garantire che tali comunicazioni siano pubbliche, in modo da dissipare qualsiasi impressione di ingerenza politica dell'esecutivo nella procura e rafforzare la fiducia dei cittadini nella giustizia penale[26].

Qualità

È in preparazione un progetto di legge che modifica il codice di procedura penale. Nell'aprile 2020 il ministero della Giustizia ha avviato la procedura di revisione del codice di procedura penale. In particolare, si sta prendendo in considerazione un cambiamento significativo nella fase investigativa, che consentirà che le indagini giudiziarie siano condotte dai pubblici ministeri. Attualmente il sistema conferisce al giudice istruttore il potere di condurre l'indagine, mentre i pubblici ministeri possono esigere l'adozione di misure precauzionali o investigative da parte del giudice[27]. I portatori di interessi criticano il sistema attuale, collegandolo all'inefficacia dei procedimenti penali[28]. Nel luglio 2020 era stato già riveduto l'articolo 324 del codice di procedura penale al fine di prolungare i termini per le indagini. I portatori di interessi avevano chiesto questa revisione, sostenendo che gli stretti limiti di tempo prescritti per le indagini erano incompatibili con la diligenza necessaria per indagare su casi complessi[29].

L'uso di strumenti TIC è ben consolidato nel sistema giudiziario e proseguono gli investimenti nella digitalizzazione. In particolare, è stato pienamente attuato il progetto "*Justicia Digital*", incentrato sulla modernizzazione amministrativa e l'uso di soluzioni digitali nell'amministrazione della giustizia. Tuttavia, l'interoperabilità tra i sistemi di gestione utilizzati nelle diverse regioni autonome continua a rappresentare un problema. Il

---

21 GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione, Seconda relazione intermedia sulla conformità, punto 54.

22 Art. 8 della legge n. 50/1981 del 30 dicembre. Quando il procuratore generale riceve una comunicazione dal governo, decide in merito alla fattibilità o all'adeguatezza delle azioni richieste dopo aver sentito il Collegio dei procuratori della Corte suprema a tale riguardo, e presenta al governo la sua decisione ragionata.

23 Art. 8, paragrafo 2, della legge n. 50/1981 del 30 dicembre.

24 GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione, Seconda relazione intermedia sulla conformità, raccomandazione ix.

25 Tale pratica è stata accolta con favore dal GRECO (GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Seconda relazione intermedia sulla conformità, punto 57).

26 Si veda ad es. Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el 'Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation' (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

27 Art. 5 della legge n. 50/1981 del 30 dicembre.

28 Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el 'Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation' (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

29 Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el 'Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation' (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

progetto "*Justicia 2030*" prevede di integrare in modo più efficace i servizi TIC nel settore della giustizia[30]. Lo scopo di questo progetto è definire un nuovo modello di comunicazione con i cittadini, fornendo servizi in modo automatico e proattivo. Il progetto prevede anche lo sviluppo di mezzi alternativi per la risoluzione delle controversie. Sebbene la trasformazione digitale della giustizia in Spagna debba essere ulteriormente migliorata, il paese dimostra un elevato livello di disponibilità delle TIC per la gestione delle cause[31]. La Spagna è anche uno degli Stati membri che hanno attuato la maggior parte delle disposizioni per la produzione di decisioni giudiziarie in formati leggibili meccanicamente[32]. La Spagna ha ricevuto il sostegno della Commissione europea per aumentare l'accessibilità e la qualità della giustizia promuovendo l'attuazione della giustizia informatica attraverso un approccio strategico e incentrato sulle conoscenze, nonché attraverso un cambiamento globale della gestione e l'unificazione o la piena interoperabilità dei rispettivi sistemi TIC usati dal ministero della Giustizia e dalle regioni autonome. La Spagna ha inoltre ricevuto il sostegno dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa per migliorare la raccolta di statistiche sulle attività dei tribunali e potenziare la capacità dell'ufficio responsabile del sostegno alle vittime (TIC e sostegno istituzionale)[33]. Nella seconda e attuale fase del progetto, il Consiglio d'Europa sosterrà alcuni dei progetti di "*Justicia 2030*", come la fattibilità delle norme procedurali elettroniche e un manuale sulla realizzazione dei progetti digitali.

La pandemia di COVID-19 ha avuto ripercussioni sul funzionamento del sistema giudiziario. Il 14 marzo la Spagna ha dichiarato lo stato di allarme[34]. Di conseguenza, l'attività dei giudici è stata limitata durante i tre mesi in cui era in vigore lo stato d'allarme, gli atti procedurali sono stati mantenuti solo in caso di procedure d'urgenza e i termini procedurali sono stati sospesi. I portatori di interessi si sono dichiarati preoccupati che tali misure possano incidere sulla capacità del sistema giudiziario di gestire gli arretrati e sul prevedibile aumento dei contenziosi, in particolare alla luce dei problemi di efficienza già sperimentati dal sistema[35]. Si stanno compiendo sforzi per ridurre al minimo l'impatto della pandemia di COVID-19 sul sistema giudiziario. In particolare, è stata adottata una nuova legislazione che prevede misure procedurali e organizzative speciali[36], ma anche norme specifiche per i procedimenti fallimentari[37]. Le misure previste comprendono anche un uso più ampio delle tecnologie digitali per gli atti procedurali.

---

30 Contributo della Spagna alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

31 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 40.

32 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 29.

33 Programma di cooperazione dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, "Promoting cyber justice in Spain through change management and improvement of data collection", fase I (novembre 2018-novembre 2019, bilancio 250 000 EUR) e fase II (giugno 2020- febbraio 2022, bilancio 370 000 EUR).

34 Regio decreto 463/2020 di dichiarazione dello stato d'allarme a seguito della crisi sanitaria causata dalla COVID-19.

35 Informazioni ricevute nel contesto della visita nel paese e del processo di consultazione per la stesura della relazione; si veda anche il comunicato stampa dell'associazione professionale "Juezas y Jueches para la Democracia" del 18 maggio 2020. La Commissione ha affrontato la questione anche nel contesto del semestre europeo. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 della Spagna e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 della Spagna, considerando 28: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Semester+2020%3a+country-specific+recommendations+adopted.

36 Ad esempio, i giorni dall'11 al 31 agosto sono stati dichiarati giornate di lavoro a fini procedurali.

37 Regio decreto legge n. 16/2020 del 28 aprile.

Efficienza

La durata dei procedimenti giudiziari in Spagna è in aumento. I tempi di trattazione delle cause civili, commerciali e amministrative in primo grado sono in aumento dal 2016[38]. Sono particolarmente lunghi per le cause civili e commerciali presso la Corte suprema, che superano i 600 giorni[39]. Inoltre, il tasso di definizione dei contenziosi è in diminuzione. Nei contenziosi civili e commerciali, il tasso di ricambio è sceso all'86,7 % nel 2018[40]. Anche il tasso di ricambio nei tribunali amministrativi di primo grado è diminuito, scendendo sotto al 100 %. Poiché il numero di cause nuove supera quello delle cause definite, si crea un arretrato di cause, che è in aumento[41]. La Spagna ha un buon livello di efficienza in alcuni settori specifici del diritto dell'UE. In particolare, per quanto riguarda le cause di violazione di un marchio UE, la durata dei procedimenti si è ridotta della metà nel 2018[42]. Per quanto riguarda la tutela dei consumatori, la durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale è breve e resta stabile[43].

La Spagna sta adottando misure volte ad aumentare l'efficienza dei tribunali. In particolare, sono in corso procedimenti per l'istituzione di un nuovo codice di procedura penale, che mira ad accelerare i procedimenti penali. Il ministero della Giustizia sta inoltre lavorando a un progetto di legge su misure procedurali e tecnologiche e sull'attuazione di procedure alternative di risoluzione delle controversie. Queste misure mirano ad accelerare i procedimenti giudiziari, a migliorarne l'efficacia e consentire all'attuale sistema di amministrazione della giustizia di rispondere in modo ragionevole e utile alle richieste di tutela giudiziaria dei cittadini[44].

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Le competenze e le responsabilità per lo sviluppo e l'attuazione di politiche anticorruzione e per prevenire, accertare, indagare e perseguire la corruzione sono suddivise tra diverse autorità di contrasto. L'Ufficio per i conflitti di interesse, istituito nel 2015, è responsabile del controllo delle dichiarazioni della situazione patrimoniale, mentre il Consiglio di trasparenza e buon governo, istituito nel 2014, controlla l'accesso alle informazioni e il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e buon governo.

La Spagna ha ricevuto un punteggio di 62/100 nell'indice di Transparency International sulla percezione della corruzione del 2019, collocandosi al 10° posto nell'Unione europea e al 30° posto a livello mondiale[45]. Il 94 % degli intervistati nell'indagine speciale Eurobarometro del 2020 considera la corruzione diffusa (contro una media UE del 71 %)[46] e il 58 % si sente personalmente danneggiato dalla corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26 %). Il 34 % degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (contro una media UE del 36 %). Quasi nove imprese spagnole su dieci (88 %) ritengono che la corruzione sia molto o

[38] Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 5.
[39] Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 7.
[40] Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 11; Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, scheda informativa sui dati quantitativi, grafico 11.
[41] Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 13.
[42] Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 18.
[43] Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 19.
[44] Contributo della Spagna alla relazione sullo Stato di diritto 2020.
[45] Transparency International, Indice sulla percezione della corruzione (2019).
[46] Speciale Eurobarometro 502 (2020).

abbastanza diffusa (contro una media UE del 63 %)[47]. Più della metà delle imprese che hanno risposto all'indagine (52 %) ritiene che la corruzione rappresenti un problema nell'attività imprenditoriale (contro una media UE del 37 %), mentre il 21 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese che hanno corrotto un alto funzionario siano punite in modo adeguato (contro una media UE del 31 %).

La Spagna ha rafforzato il quadro giuridico per coprire in maniera esaustiva la criminalizzazione e il perseguimento dei reati legati alla corruzione, nonché la responsabilità penale dei soggetti giuridici in materia di corruzione attiva e passiva nelle transazioni commerciali internazionali. Negli ultimi due anni il codice penale è stato oggetto di due importanti riforme. La definizione di traffico di influenza in relazione a funzionari pubblici stranieri è stata modificata e l'ambito del reato di corruzione commerciale privata è stato ampliato per includere soggetti che accettano la promessa di un beneficio o di un vantaggio[48]. Inoltre, la responsabilità penale delle imprese è stata estesa al reato di appropriazione indebita di risorse pubbliche[49], e quindi ai soggetti giuridici che gestiscono risorse pubbliche o ne sono responsabili. Sono stati estesi i termini di prescrizione per i reati gravi, e i reati legati alla corruzione possono essere puniti più severamente, anche con un periodo più lungo di interdizione dai pubblici uffici.

Non esiste una strategia generale specifica per la lotta alla corruzione. Tuttavia, la strategia contro la criminalità organizzata e i reati gravi, adottata nel febbraio 2019, prevede come priorità la lotta alla corruzione. La strategia definisce, tra l'altro, la necessità di rafforzare l'accesso ai dati finanziari, la cooperazione e il coordinamento tra le diverse parti in causa nella lotta contro queste forme di criminalità e l'attuazione delle misure previste dalla Convenzione penale sulla corruzione. La questione è stata messa in evidenza anche dal GRECO, che ha osservato che le autorità di contrasto, in particolare la polizia e la guardia civile, potrebbero potenziare il proprio coordinamento e sviluppare collettivamente una strategia anticorruzione intesa a rafforzare i meccanismi interni di conformità[50].

L'indagine e il perseguimento dei reati di corruzione sono suddivisi tra diverse autorità di contrasto. La procura speciale contro la corruzione e la criminalità organizzata (ACPO) presso l'ufficio della procura dispone delle principali competenze per indagare in tutti i casi principali relativi a reati economici o a qualsiasi reato commesso da funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali in materia di corruzione[51]. Oltre allo svolgimento delle indagini relative all'azione penale, l'ACPO può intervenire direttamente nei procedimenti penali per reati specifici di corruzione, come l'appropriazione indebita di fondi pubblici, reati relativi al traffico di influenza e casi di corruzione all'estero che rientrino nella sua giurisdizione[52]. L'attività d'indagine è ampiamente supportata dalle capacità analitiche di quattro unità: ispettori fiscali, responsabili del controllo, autorità di contrasto e funzionari di polizia specializzati. I restanti casi sono gestiti da altre procure e unità territoriali[53]. Per quanto riguarda le risorse, l'ACPO dispone di 29 procuratori, compreso il procuratore capo.

47 Flash Eurobarometro 482 (2020).
48 Art. 286 bis della legge 1/2019.
49 Art. 435 della legge 1/2019.
50 GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione.
51 Legge 10/1995 del 24 aprile, che modifica la legge 50/1981 del 30 dicembre, che disciplina lo Statuto organico del pubblico ministero e istituisce l'ufficio del procuratore speciale per la repressione dei reati economici relativi alla corruzione: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-10066.
52 Sezione 19.4 dello Statuto organico del pubblico ministero.
53 OCSE, "Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia".

Data la mancanza di risorse evidenziata dalla relazione annuale 2018[54], il governo ha rafforzato la capacità dell'ACPO con altri nove addetti nell'aprile 2019[55]. Per quanto riguarda l'assegnazione del personale, il GRECO ha sollevato preoccupazioni in merito all'autonomia della procura e dell'ufficio anticorruzione della procura, dato che il ministero della Giustizia decide in merito all'assegnazione del personale[56]. Secondo i dati pubblicati dal Consiglio generale della magistratura, 91 (il 71 %) delle cause del 2019 per reati di corruzione si cono concluse con condanne e 26 (29 %) con assoluzioni.

Le norme sulla dichiarazione della situazione patrimoniale, sul conflitto di interessi e sulle incompatibilità non sono coerenti tra i vari livelli di governo e le diverse categorie di funzionari. Per quanto riguarda la prevenzione della corruzione, a livello regionale e locale non sono disponibili specifiche strategie preventive. Il regime di dichiarazione patrimoniale è in vigore e i requisiti relativi alla dichiarazione della situazione patrimoniale, al conflitto di interessi e all'incompatibilità per gli alti funzionari pubblici e i membri del governo sono stabiliti dalla legge 3/2015 del 30 marzo 2015. L'Ufficio per i conflitti di interesse ("*Oficina de Conflictos de Intereses*" - OCI) è stato istituito nel 2006 e potenziato nel 2015. È responsabile del controllo delle dichiarazioni patrimoniali, delle incompatibilità e dei conflitti di interesse delle cariche politiche, nonché della gestione del regime di incompatibilità dei dipendenti pubblici statali. L'OCI è annesso al ministero delle Politiche territoriali e della Funzione pubblica e, secondo la normativa, agisce con piena autonomia funzionale[57]. I poteri dell'Ufficio per i conflitti di interesse sono aumentati nel corso degli anni. Non esiste un meccanismo permanente di cooperazione regolare con strutture analoghe a livello regionale. Tuttavia, l'OCI assiste gli uffici regionali su richiesta[58].

Il Consiglio di trasparenza e buon governo controlla l'accesso alle informazioni e il rispetto degli obblighi di trasparenza e di buon governo. Il Consiglio ha difficoltà in termini di risorse finanziarie e umane, come osservato dal GRECO[59]. Alcuni atti legislativi regionali impongono ai funzionari di alto livello di pubblicare i loro ordini del giorno.

Sono state stabilite disposizioni in materia di etica e conflitti di interesse per il governo e gli alti funzionari. A parte queste disposizioni[60], tuttavia, non esiste un codice autonomo per tutti i funzionari eletti. A tale proposito, il GRECO ha preso atto della necessità di un codice di condotta unico che sia accessibile al pubblico e che preveda, tra le altre cose, misure concrete di attuazione[61]. Il 28 febbraio 2019 il Congresso ha approvato il suo primo codice di condotta[62], che stabilisce i principi che disciplinano il comportamento dei deputati e li obbliga ad adottare tutte le misure necessarie per evitare di trovarsi in situazioni di conflitto di interesse. Un Ufficio parlamentare per i conflitti di interesse ha la responsabilità di verificare il contenuto delle dichiarazioni che figurano nel registro degli interessi. Tra le modifiche inserite in tale codice di condotta figura l'obbligo per tutti i deputati di pubblicare nel portale per la trasparenza del Congresso il loro programma istituzionale, comprese le riunioni tenute con i rappresentanti di soggetti aventi lo status di gruppo d'interesse. Il codice

54 Procura anticorruzione (2018), Relazione annuale 2018, pag. 468.
55 Regio decreto 255/2019 del 12 aprile 2010.
56 GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Seconda relazione intermedia sulla conformità.
57 In base alla legge n. 3/2015.
58 Commissione europea, Relazione per paese relativa alla Spagna 2018, SWD(2018) 207 final.
59 GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione.
60 Legge 3/2015 e legge 19/2013.
61 GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, pag. 16.
62 Comunicato stampa del Congresso dei deputati del 2 aprile 2019.

contiene inoltre una procedura per l'imposizione di sanzioni nei confronti dei deputati in caso di infrazioni.

Occorre prestare attenzione alla protezione degli informatori e alla regolamentazione delle attività di lobbying. Se la protezione dei testimoni e dei periti offre garanzie a coloro che corrono rischi per l'incolumità fisica[63], la Spagna non dispone di una legislazione adeguata in materia di protezione generale di chi segnala reati, malgrado alcune normative settoriali. Nel 2019 è stata prevista una nuova proposta legislativa per colmare alcune delle carenze del sistema attraverso la legge sulla protezione degli informatori, che non è ancora stata promulgata. Nel giugno 2020 il governo ha iniziato a lavorare a nuovi progetti legislativi per proteggere gli informatori. Per quanto riguarda le attività di lobbying, la Spagna non dispone di una legislazione specifica in questo campo. Tuttavia, alcune regioni autonome e alcuni comuni hanno adottato regolamenti specifici sulle pratiche di lobbying[64]. La questione è stata sollevata anche dal GRECO[65].

III. PLURALISMO DEI MEDIA

La Costituzione sancisce i diritti alla libertà di espressione e alla libertà dei media. Inoltre, la Spagna ha adottato una legislazione progressista e ha sviluppato un quadro giuridico completo per garantire il pluralismo dei media. Un organismo indipendente di regolamentazione multipla svolge il ruolo di organo di regolamentazione audiovisiva. La Spagna dispone di un registro nazionale dei fornitori di servizi di comunicazione audiovisiva, accessibile gratuitamente al pubblico e contenente informazioni sui titolari di partecipazioni significative al capitale dei prestatori di servizi[66].

I poteri di regolamentazione dei servizi di media audiovisivi sono affidati alla CNMC (Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza). La CNMC è un organo di "regolamentazione multipla" istituito per legge[67] nel 2013 allo scopo di riunire una serie di organismi di regolamentazione esistenti in un'unica entità, incaricata di monitorare vari settori (concorrenza, energia, telecomunicazioni, servizi postali, media audiovisivi, nonché ferrovie e aeroporti). Tale unificazione era finalizzata a rafforzare l'indipendenza dei rispettivi organismi e offrire certezza del diritto e fiducia istituzionale attraverso una visione inclusiva dal punto di vista della regolamentazione e della concorrenza, promuovendo la modernizzazione dell'economia a vantaggio dei consumatori. La CNMC ha quattro direzioni investigative (concorrenza, energia, telecomunicazioni e settore audiovisivo, settore dei trasporti e postale) che dipendono dal presidente. La direzione investigativa competente si occupa della gestione pratica di questioni relative ai media audiovisivi. La CNMC è composta da due organi: il Consiglio e il presidente, che presiede il Consiglio. Il Consiglio, l'organo decisionale collegiale della CNMC, è composto da dieci membri nominati dal governo tra persone di indiscussa reputazione e competenza professionale nei settori di attività della Commissione. La loro nomina deve essere approvata dal parlamento, previa valutazione della loro idoneità e di eventuali conflitti di interesse. Il loro mandato dura sei anni, non è rinnovabile ed è soggetto a rigorosi requisiti di ammissibilità. I motivi di revoca

63 Legge 19/1994.

64 Inoltre, un certo numero di enti pubblici nazionali e società hanno adottato codici di condotta che affrontano aspetti legati alle attività di lobbying.

65 GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione, Seconda relazione intermedia sulla conformità.

66 La Spagna si trova al 29° posto dell'Indice sulla libertà di stampa 2020, posizione identica a quella del 2019. Si veda Reporter senza frontiere (2020), "World Press Freedom Index – Spain".

67 Legge 3/2013 del 4 giugno 2013 che istituisce la Commissione nazionale per la concorrenza e i mercati (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*): https://www.cnmc.es/file/64267/download.

del mandato sono elencati nell'articolo 23 della legge del 2013[68]. Conformemente alla legge del 2013, l'autorità di regolamentazione è autonoma e pienamente indipendente dal governo, dalle autorità pubbliche e da ogni interesse commerciale e aziendale[69]. La CNMC ha acquisito una solida reputazione ed è considerata pienamente efficace e indipendente nel suo operato. Di conseguenza, la relazione dell'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM 2020) per la Spagna[70] ritiene che vi sia un basso rischio per l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità competente per i media.

La trasparenza in materia di proprietà dei media è sancita dalla legge generale sulla comunicazione audiovisiva[71]. Questa legge crea un registro nazionale dei fornitori di servizi di comunicazione audiovisiva[72], accessibile gratuitamente al pubblico[73]. Per quanto riguarda la partecipazione azionaria, l'articolo 33, comma 2, di tale legge impone che i titolari di *partecipazioni significative*[74] nei prestatori di servizi si iscrivano nel registro indicando la percentuale di capitale posseduta. Anche il registro delle imprese ("*registro mercantil*") contiene informazioni al riguardo, ma non esaustive. L'MPM 2020 ritiene che sia difficile anche per gli esperti avere un'idea chiara della titolarità di ogni impresa e segnala un rischio medio relativo al pluralismo dei media in base a questo indicatore[75].

L'aggiudicazione di contratti in materia di pubblicità di Stato e campagne istituzionali è disciplinata da disposizioni normative[76]. Il segretario di Stato per la comunicazione verifica che i piani dei media seguano criteri oggettivi nella distribuzione e nell'impatto dei diversi media. La direzione generale per la razionalizzazione e centralizzazione degli appalti del ministero delle Finanze (DGRCC) centralizza i contratti dei piani e delle campagne dei media proposti dai diversi organi amministrativi e agenzie dell'amministrazione centrale dello Stato. Occasionalmente, in funzione delle specificità legate al pubblico destinatario o agli obiettivi della campagna, possono essere stabiliti criteri diversi a condizione che non generino disuguaglianze, in linea con i principi stabiliti dalle sentenze 104 e 130/2014 della Corte costituzionale.

La libertà dei media è tutelata dalla legge. Per quanto riguarda il quadro relativo alla protezione dei giornalisti, la Costituzione fornisce la base di riferimento, in quanto sancisce la libertà di stampa, il diritto alla libertà di espressione e il diritto di accesso ai documenti in possesso delle autorità pubbliche. Inoltre, la Spagna ha adottato una legislazione progressista

---

68 Legge 3/2013, art. 23: tra questi, si veda la lettera f): "allontanamento disposto dal governo per grave inadempimento dei doveri inerenti al proprio ufficio o violazione degli obblighi di incompatibilità, conflitto di interesse e obbligo di riservatezza. L'allontanamento è disposto dal governo, indipendentemente dalla disciplina sanzionatoria eventualmente applicabile, a seguito di un'indagine del ministro dell'Economia e della concorrenza".

69 Legge n. 3/2013, preambolo e art. 2.

70 Media Pluralism Monitor 2020.

71 Legge n. 7/2010 (*Ley General de la Comunicación Audiovisual*). Il preambolo indica tra gli obiettivi principali la protezione del cittadino dalle opinioni dominanti o dalle restrizioni di accesso a contenuti universali di grande interesse o di valore, la garanzia del pluralismo e la tutela dei diritti civili, pur stabilendo norme chiare di trasparenza e concorrenza in un contesto di coesistenza dei settori pubblico e privato e di liberalizzazione dell'attività audiovisiva.

72 Regolato dal Regio decreto 847/2015.

73 Il registro è accessibile all'indirizzo https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/.

74 Per partecipazione significativa si intende una partecipazione che rappresenta, direttamente o indirettamente, a) il 5 % del capitale, b) il 30 % dei diritti di voto, o una percentuale inferiore, se consente di designare nei 24 mesi successivi all'acquisizione più della metà dei membri del consiglio di amministrazione.

75 Media Pluralism Monitor 2020.

76 Legge n. 29/2005 del 29 dicembre, concernente la pubblicità e la comunicazione istituzionali, e Regio Decreto n. 947/2006.

e ha sviluppato un quadro giuridico completo per garantire il pluralismo dei media. La detenzione è tra le sanzioni previste per grave diffamazione nei confronti di alcuni membri della famiglia reale durante lo svolgimento delle mansioni di ufficio[77]. Inoltre, negli ultimi anni sono stati registrati casi di ostilità nei confronti dei giornalisti, tra cui situazioni in cui i giornalisti sono stati bersaglio di minacce o violenze[78].

La società civile ha espresso preoccupazioni in merito alla protezione della libertà di informazione. Alcuni aspetti della riforma del codice penale del 2015[79], della legge organica 2/2015 e della legge organica sulla protezione della sicurezza pubblica[80] sono contestati da ONG in quanto restrizioni alla libertà di informazione[81]. Inoltre, Reporter senza frontiere sottolinea la crescente tendenza da parte delle autorità giudiziarie e della polizia a ignorare la protezione delle fonti dei giornalisti e ostacolare il giornalismo d'inchiesta[82]. Ostacoli all'accesso efficace all'informazione, come il rifiuto mirato dell'accreditamento dei media da parte di un partito politico e casi in cui è stata compromessa la sicurezza dei giornalisti, come le aggressioni fisiche, trovano riscontro anche nelle segnalazioni riguardanti la Spagna sulla piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti[83]. Sei segnalazioni sono state pubblicate nel 2019 e tre nel 2020[84].

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

La Spagna è una monarchia parlamentare con un parlamento bicamerale ("*Cortes Generales"*)[85]. È uno stato unitario decentrato in cui lo Stato e le regioni autonome ("*Comunidades Autónomas*") hanno competenze esclusive e competenze condivise[86]. La Corte costituzionale è competente per il controllo di costituzionalità delle leggi. Entrambe le camere del parlamento, Congresso e Senato, hanno competenze legislative, che possono delegare al governo entro certi limiti[87]. L'iniziativa legislativa spetta al governo, alle due Camere del parlamento, alle assemblee delle regioni autonome e a gruppi di almeno 500 000 cittadini.

La Spagna ha un regime misto per il controllo di costituzionalità delle leggi. La Corte costituzionale ha competenza esclusiva per il controllo di costituzionalità della legislazione. Una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte comporta la nullità di una legge *erga omnes* e produce effetti retroattivi. Gli organi giurisdizionali ordinari possono esercitare il controllo di costituzionalità di atti infra-legislativi, come i regolamenti governativi. In quest'ultimo caso, l'effetto del controllo si limita alla dichiarazione d'inapplicabilità della

---

77 Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), "Decriminalisation of Defamation, Factsheet".

78 Reporter senza frontiere (2019), "Alarm about growing violence against reporters in Catalonia".

79 Legge organica 1/2015.

80 Legge organica 4/2015. Queste tre leggi sono comunemente indicate come "legge bavaglio".

81 PDLI et al., 2019, citati dall'Osservatorio sul pluralismo dei media 2020.

82 Reporter senza frontiere (2020), "World Press Freedom Index – Spain".

83 Si veda inoltre la raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

84 Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. Le segnalazioni sono inserite sulla piattaforma da ONG e altri soggetti interessati. Ad agosto 2020, erano rimaste "attive" 16 segnalazioni, di cui sette con fonte della minaccia "non statale" o "ignota". Le autorità hanno già risposto a sei di esse.

85 È composto dal Congresso dei deputati (la camera bassa) e dal Senato (camera alta), entrambi eletti direttamente.

86 Le regioni autonome godono di autonomia politica e finanziaria, avendo un'organizzazione istituzionale basata su un'Assemblea legislativa, un Consiglio direttivo con funzioni esecutive e amministrative e un presidente, eletto dall'Assemblea tra i suoi membri. Le regioni autonome hanno facoltà di emanare leggi in un'ampia gamma di settori di cui hanno competenza esclusiva, ma esercitano anche il diritto derivato in alcune materie di competenza dello Stato, nonché l'esecuzione di regolamenti statali.

87 Art. 82 della Costituzione spagnola.

norma in un caso concreto. Tuttavia, esiste anche una specifica procedura giudiziaria che consente la dichiarazione di nullità della norma in determinate circostanze. Hanno facoltà di chiedere un controllo di costituzionalità alla Corte costituzionale il Capo del governo, il difensore civico, cinquanta deputati, cinquanta senatori, la procura, le regioni autonome e gli organi giurisdizionali. I singoli cittadini possono adire la Corte costituzionale, ma non impugnare la legislazione[88]. La possibilità di richiedere un controllo di costituzionalità è stata utilizzata nel maggio 2020 da un gruppo di oltre cinquanta deputati, che hanno impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la costituzionalità di diverse disposizioni giuridiche adottate nel contesto dello stato di allarme dichiarato per gestire la crisi sanitaria provocata dalla pandemia di COVID-19[89].

I portatori di interessi sono coinvolti nella procedura legislativa ed esistono garanzie di trasparenza. In particolare, la legge prevede l'obbligo di condurre consultazioni pubbliche, per le quali è previsto un termine minimo di 15 giorni[90]. Inoltre, i progetti di atti legislativi dovrebbero essere accompagnati da una relazione sull'analisi dell'impatto normativo, che dovrebbe includere una sintesi delle osservazioni ricevute nel contesto della consultazione pubblica. La legge stabilisce anche i casi concreti in cui il Consiglio generale della magistratura e il Consiglio della procura devono essere consultati nel corso del processo legislativo. Il Congresso e il Senato pubblicano tutte le informazioni riguardanti le iniziative e le proposte legislative sui rispettivi portali. Tutte le regioni spagnole dispongono di un proprio quadro giuridico in materia di trasparenza[91].

Nel contesto della pandemia di COVID-19 sono stati utilizzati poteri emergenziali. Lo stato di allarme è stato dichiarato dal governo[92] e successivamente comunicato al Congresso dei deputati[93]. Il Congresso dei deputati ha autorizzato sei proroghe dello stato di allarme[94]. La Costituzione conferisce inoltre al governo il diritto di legiferare mediante decreti legge in caso di necessità straordinaria ed urgente, e all'interno di un ambito di applicazione materiale definito[95]. Il governo è tenuto a presentare i decreti legge al Congresso, che dispone della prerogativa di derogare ad essi. La Corte costituzionale può anche controllare se il governo abbia oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale nella definizione dell'urgente necessità invocata e valutare il collegamento tra le circostanze e le misure adottate.

---

88 I singoli cittadini possono adire la Corte costituzionale in caso di presunta violazione dei diritti fondamentali, dopo aver esperito tutti gli altri mezzi di ricorso.

89 Ricorso costituzionale n. 2054-2020. La causa è attualmente in attesa di giudizio.

90 Detto termine può essere ridotto a sette giorni, in circostanze particolari o quando si applica una procedura legislativa urgente.

91 I portali regionali per la trasparenza e il quadro legislativo sono accessibili all'indirizzo https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casm.

92 Regio decreto 463/2020 del 14 marzo, in cui si dichiara lo stato di allarme per la gestione della crisi sanitaria causata dalla COVID-19. Lo stato di allarme è quello di gravità minore tra i tre possibili stati di emergenza previsti dalla Costituzione spagnola. Non sospende la validità generale dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, sebbene consenta di limitare alcune libertà specifiche.

93 Art. 116, paragrafo 2 della Costituzione spagnola e artt. 6 e 8 della legge organica n. 4/1981 del 1 giugno 1981.

94 Sebbene la competenza per dichiarare lo stato di allarme spetti esclusivamente al governo, la proroga deve essere espressamente autorizzata dal Congresso dei deputati, che può presentare proposte relative alla portata e alle condizioni applicabili durante la proroga dello stato di allarme. Si veda anche il Regio decreto 476/2020 del 27 marzo 2020; Regio decreto 487/2020 del 10 aprile 2020; Regio decreto 492/2020 del 24 aprile 2020; Regio decreto 514/2020 dell'8 maggio 2020; Regio decreto 537/2020 del 22 maggio 2020; Regio decreto 555/2020 del 5 giugno 2020. Lo stato d'allarme è cessato il 21 giugno 2020.

95 Art. 86 della Costituzione spagnola.

La protezione dei diritti fondamentali è garantita da autorità indipendenti. Il difensore civico ("*Defensor del Pueblo*") è l'istituzione nazionale per i diritti umani in Spagna. Nel 2018, al difensore civico è stato nuovamente assegnato lo status "A" dall'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI) per la sua conformità ai principi di Parigi delle Nazioni Unite[96]. Il difensore civico è nominato dal parlamento e garantisce il rispetto dei diritti fondamentali di tutti i cittadini nei rapporti con l'amministrazione[97]. Il difensore civico è un'istituzione indipendente; non riceve istruzioni da alcuna autorità e svolge i propri compiti in modo autonomo. Ogni anno trasmette al parlamento una relazione sulle sue attività[98] e può anche presentare relazioni su qualsiasi argomento che ritenga particolarmente grave o urgente. Il difensore civico è altresì competente per l'avvio di controlli di costituzionalità e di procedimenti di *habeas corpus*[99]. Ai fini della trasparenza, tutte le indagini e le denunce pertinenti sono pubblicate sul sito web del difensore civico in tempo reale.

La Spagna ha elaborato i cosiddetti "Piani per il governo aperto". Dal 2013, il governo ha introdotto norme di amministrazione aperta[100] allo scopo di rafforzare i legami tra cittadini e autorità e di sviluppare un dialogo permanente per coinvolgere maggiormente i cittadini nell'attuazione delle politiche pubbliche. In tale contesto, la Spagna ha elaborato i "Piani per il governo aperto"[101], volti a semplificare le procedure e migliorare la trasparenza delle informazioni e l'accessibilità a informazioni di migliore qualità per i cittadini in un'ampia gamma di settori politici, tra cui la giustizia. Una particolare iniziativa intrapresa in questo contesto è stata la creazione del "forum del governo aperto". Tale forum, composto da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e della società civile, intende portare avanti un dialogo con la società civile e rendere le informazioni accessibili ai cittadini. Tutti gli accordi, i verbali e altri documenti delle riunioni del forum sono pubblicati sul portale della trasparenza[102]. Il quarto Piano d'azione per il governo aperto, da approvare nella terzo trimestre del 2020, ha come obiettivo la sensibilizzazione del pubblico sui valori del governo aperto, contribuendo al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030[103]. L'iniziativa è rilevante anche perché si ritiene che lo spazio della società civile in Spagna si sia ristretto[104].

[96] ENNHRI (2020), State of the Rule of Law in Europe, Reports from National Human Rights Institutions.
[97] Art. 54 della Costituzione spagnola.
[98] Art. 3, legge n. 3/1981.
[99] Vale a dire la possibilità di contestare una misura di detenzione.
[100] Legge 19/2013 sulla trasparenza, l'accesso alle informazioni pubbliche e il buon governo.
[101] Nel 2011 la Spagna è entrata a far parte della Open Government Partnership. Finora la Spagna ha sviluppato tre "Piani per il governo aperto"; https://www.opengovpartnership.org/members/spain/.
[102] Contributo della Spagna alla relazione sullo Stato di diritto 2020.
[103] Cfr. nota precedente.
[104] Si veda la valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. Cfr. anche la sezione III.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico [*]

[*] *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2020 è disponibile all'indirizzo (sito web di COM).*

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2020), contributo presentato alla Commissione europea nel contesto della preparazione della prima relazione annuale sullo Stato di diritto.

Asociación de Fiscales (13 gennaio 2020), comunicato stampa: http://asociaciondefiscales.es/index.php/general/actividades-a-f/comunicados?start=14.

Asociación de Fiscales (2020), "Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el 'Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation' (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)": http://asociaciondefiscales.es/images/Pdf/200521%20-%20Cuestionario%20Unión%20Europea.pdf.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2020), Osservatorio del pluralismo dei media 2020: https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020.

CEPEJ (2018), "European judicial systems: efficiency and quality of justice".

CIVICUS (2020), profilo della Spagna: https://monitor.civicus.org/country/spain/.

Commissione Europea (2013-2020), quadro di valutazione UE della giustizia.

Commissione europea (2020), quadro di valutazione UE della giustizia, "Quantitative Factsheet".

Commissione europea (2020), Relazione sulla Spagna, SWD/2020/508 final.

Congresso dei deputati (2 aprile 2019), comunicato stampa: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=32975&mostrarvolver=N.

Consejo General de la Abogacia Española (2020), contributo alla consultazione online dei portatori d'interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Consiglio d'Europa (1999), Convenzione penale sulla corruzione.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2000), raccomandazione Rec (2000)19 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema giudiziario penale.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2010), raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2016), raccomandazione CM/Rec (2016)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla tutela del giornalismo e la sicurezza di giornalisti e altri operatori dei media.

Consiglio d'Europa, piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti: Spagna: https://www.coe.int/en/web/media-freedom/spain.

Consiglio generale della magistratura (15 luglio 2020), comunicato stampa: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-por-cuarta-vez-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces-.

Consiglio generale della magistratura (16 gennaio 2020), comunicato stampa: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-CGPJ-decide-paralizar-temporalmente-el-nombramiento-de-cargos-judiciales-en-la-confianza-de-una-pronta-renovacion-de-la-institucion.

Consiglio generale della magistratura (23 dicembre 2019), comunicato stampa: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-

Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-de-nuevo-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces.

Corte costituzionale di Spagna (8 maggio 2020), ordine di ricevibilità di "Recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19": https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4875.

Corte suprema di Spagna, sezione civile (5 giugno 2019), ordinanza: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605(53)&from=EN.

Direzione generale della Comunicazione (2016-2020), Eurobarometro: "Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public".

Direzione generale della Comunicazione (2020), Flash Eurobarometro 482: "Businesses' attitudes towards corruption in the EU".

Direzione generale della Comunicazione (2020), Speciale Eurobarometro 502: "Corruption".

El Pais (20 febbraio 2020), *Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*: https://elpais.com/politica/2020/02/19/actualidad/1582142956_826283.html.

Europapress (13 novembre 2019), *Vox mantendrá el veto a medios en sus sedes y, si le obligan a rectificar, suspenderá las ruedas de prensa*: https://www.europapress.es/nacional/noticia-vox-mantendra-veto-medios-sedes-si-le-obligan-rectificar-suspendera-ruedas-prensa-20191113140316.html.

Governo spagnolo (2020), contributo della Spagna per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

GRECO (2013), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report. Spain".

GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Interim Compliance Report. Spain".

GRECO (2019), Quinto ciclo di valutazione, "Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation Report. Spain".

Juezas y Jueces para la Democracia (18 maggio 2020), comunicato stampa: http://www.juecesdemocracia.es/2020/05/18/comunicado-jjpd-reclama-la-inmediata-reanudacion-la-actividad-judicial/.

OCSE (2008), "Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia".

Procura anticorruzione (2018), Relazione annuale 2018: https://www.fiscal.es/documents/20142/183863/memoria2018_fiscalia_anticorrupcion.pdf/f6fb3789-9dde-d9cf-eb39-c7223e13794f.

Reporter senza frontiere (2019), "Alarm about growing violence against reporters in Catalonia": https://rsf.org/en/reports/alarm-about-growing-violence-against-reporters-catalonia.

Reporter senza frontiere (2020), 2020 RSF Index: "Europe's journalists face growing dangers": https://rsf.org/en/2020-rsf-index-europes-journalists-face-growing-dangers.

Rete europea dei Consigli di giustizia (2020), contributo della rete europea dei Consigli di giustizia alla consultazione dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2020), "The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions".

Task Force "Azione finanziaria" (2014), "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Mutual Evaluation Report. Spain, 2014": http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014.pdf.

Transparency International (2019), Indice sulla percezione della corruzione: https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/esp.

Union Progresista de Fiscales (2020), contributo alla consultazione online dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Visita virtuale in Spagna nel quadro della relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Allegato II: Visita alla Spagna

Nel giugno 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- esperti accademici
- l'associazione degli "Abogados del Estado"
- l'Associazione dei procuratori
- il Collegio dei cancellieri
- la Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza
- la Corte dei conti
- l'Associazione dei giornalisti europei
- FEPA
- il Consiglio generale dei notai
- il Consiglio generale degli avvocati spagnoli
- il Consiglio generale della magistratura
- il Foro giudiziario indipendente
- l'associazione dei giudici e dei magistrati "Francisco de Vitoria"
- Giudici per la Democrazia
- l'Associazione della stampa di Madrid
- il ministero degli Affari esteri
- il ministero della Giustizia
- l'Ufficio del procuratore generale
- la Piattaforma in difesa della libertà di informazione
- l'Associazione professionale e indipendente dei pubblici ministeri
- l'Associazione professionale della magistratura
- l'Unione progressista dei pubblici ministeri
- il Consiglio della Procura
- la Corte suprema
- il Gabinetto tecnico della Procura generale
- il Consiglio per la trasparenza
- Transparency International Spain

* La Commissione ha inoltre incontrato in occasione di riunioni orizzontali le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- Forum Civico Europeo
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU