

SPAGNA**Le sentenze del Tribunale costituzionale sulla legge organica n. 1/2024, del 10 giugno, di amnistia per la normalizzazione istituzionale, politica e sociale in Catalogna e le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann**

25/11/2025

Con la [STC 137/2025](#), del 26 giugno¹, il Tribunale costituzionale² ha deciso il ricorso in via principale presentato da oltre cinquanta deputati e senatori dei Gruppi parlamentari Popolare della Camera dei deputati e Popolare del Senato avverso la [legge organica n. 1/2024](#), del 10 giugno, di amnistia per la normalizzazione istituzionale, politica e sociale in Catalogna (nel proseguo, LOA).

I ricorrenti (così come ampi settori del mondo politico e giuridico³) ne hanno denunciato l'illegittimità, sostenendo che l'istituto dell'amnistia non trovi spazio nella Costituzione e che la LOA fosse stata impiegata in modo strumentale, per assicurare l'investitura di Pedro Sánchez successivamente alle elezioni svoltesi nel luglio 2023.

L'amnistia comprende tutti gli atti dichiarati o tipizzati come reati nonché le condotte che determinano responsabilità amministrativa o contabile collegati alla consultazione popolare sull'indipendenza della Catalogna del 9 novembre 2014 e al *referendum* del 1° ottobre 2017, commessi tra il 1° novembre 2011 e il 13 novembre 2023 (durante il c.d. *procés*). Include, non solo l'organizzazione e la celebrazione delle anzidette consultazioni, ma altri illeciti ricollegabili ad esse, come, ad esempio, gli atti preparatori, le diverse azioni di protesta volte a consentirne la celebrazione oppure tese a manifestare l'opposizione alla perseguibilità penale o alla condanna dei responsabili del *procés*, ivi compresi gli atti di assistenza, di collaborazione, di consulenza o di rappresentanza, la protezione e la sicurezza dei responsabili, nonché tutti gli altri atti da cui sia possibile desumere la tensione politica, sociale e istituzionale che la LOA intende risolvere. In via di eccezione, l'amnistia non si applica agli atti dolosi che siano sfociati nella morte o in lesioni

¹ V. *qui* la correzione di errori della sentenza.

Per alcuni commenti alla sentenza, si vedano: in senso favorevole, G. MARTÍN ALONSO, [La STC 137/2025 sobre la Llei d'amnistia: una bona però controvertida sentència](#), in *RCDP blog*, del 15/10/2025; in senso critico, v. la [conferenza](#) del giudice costituzionale emerito Manuel Aragón Reyes al *Seminario de Jurisprudencia Constitucional* dell'Istituto de España, del 18/11/2025. Quanto al tema della politicizzazione del Tribunale costituzionale, v. V. FAGGIANI, [La urgente necesidad de jueces independientes que defiendan el Estado de Derecho frente a la corrupción institucional y la captura del poder en España. ¿Existe un juez Falcone en España?](#), in *Economist&Jurist*, del 19/09/2025; e A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, [A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la ley de amnistia](#), in *Federalismi.it*, n. 28, del 22/10/2025.

² Il collegio risultava composto da dieci giudici costituzionali; il giudice costituzionale Juan Carlos Campo Moreno (già Ministro della giustizia) si è astenuto, mentre il giudice José María Macías Castaño (già membro del *Consejo General del Poder Judicial*), inizialmente designato quale relatore, è stato ricusato. V. la precedente segnalazione *Spagna – Tribunale costituzionale, ordinanze del 15 e del 29 gennaio 2025, sulla ricusazione del giudice costituzionale José María Macías Castaño nei processi sulla legge organica sull'amnistia*, del 28/02/2025.

³ V. *La proposta di legge organica sull'amnistia per la normalizzazione istituzionale, politica e sociale in Catalogna* (Comp./Att. 35), novembre 2023.

gravi, agli atti costitutivi di torture o di trattamenti inumani o degradanti (purché superino una soglia minima di gravità), agli atti costitutivi di reati di terrorismo, di tradimento, contro la pace, contro l'indipendenza dello Stato e contro la difesa nazionale, a quelli da cui si evincano motivi discriminatori e contrari agli interessi finanziari dell'Unione europea.

Il *plenum* del Tribunale costituzionale ha deliberato di non proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, come invece chiesto dai ricorrenti, ritenendolo non necessario per la legittimità in astratto della LOA. Per la medesima ragione, il Tribunale ha altresì deciso di non sospendere il giudizio in attesa della pronuncia della Corte di giustizia sui (finora) quattro rinvii pregiudiziali presentati dal *Tribunal de Cuentas* e da altri organi giurisdizionali spagnoli.

Il Tribunale costituzionale ha dichiarato che – da una prospettiva generale – l'amnistia è compatibile con la Costituzione. Poiché la Carta fondamentale rimane silente sull'istituto, il legislatore gode di un margine di intervento per legiferare⁴. L'amnistia non può essere ricondotta al divieto di concedere indulti generali previsto dall'[art. 62, paragrafo i](#), Cost.; si tratta di istituti che presentano differenze sostanziali, a prescindere dal fatto che possano ritenersi o meno *subspecies* del diritto di grazia.

Il *plenum* ha inoltre ritenuto che l'amnistia non viola né il principio di separazione dei poteri, né la riserva di giurisdizione, né il principio del giudicato, né le garanzie del principio di legalità penale. Essa non determina un illegittimo spazio di impunità a favore di determinati soggetti, né compromette l'ideale di giustizia richiamato dalle [SSTC 63/1983](#) e [147/1986](#) in relazione alle amnistie pre-costituzionali approvate durante la transizione democratica.

Secondo il Tribunale, l'amnistia costituisce un fenomeno complesso, una misura eccezionale che non può considerarsi arbitraria perché risponde a una finalità legittima, esplicita e ragionevole: attenuare la tensione istituzionale, politica e sociale derivante dalla crisi politico-costituzionale connessa al tentativo di secessione della Catalogna.

Compete al legislatore valutare le circostanze che possono giustificare l'adozione di una legge di amnistia, senza che il Tribunale costituzionale possa sostituirsi a tale valutazione.

Per quanto concerne il giudizio sulle singole disposizioni della LOA, il Tribunale costituzionale ha dichiarato:

- l'illegittimità per omissione dell'art. 1, comma 1, LOA, in quanto esclude dall'ambito di applicazione dell'amnistia, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, gli atti illeciti posti in essere con la finalità di opporsi alla secessione o all'indipendenza della Catalogna. Il *plenum* ha rilevato la violazione del principio di eguaglianza, dichiarando l'illegittimità della disposizione ma non la sua nullità, al fine di evitare pregiudizi ai soggetti esplicitamente inclusi nell'ambito di applicazione della LOA. Le disposizioni della legge organica devono pertanto considerarsi applicabili ai soggetti che abbiano compiuto atti illeciti di opposizione al c.d. *procés*; e

- l'illegittimità e la nullità del secondo paragrafo di cui all'art. 1, comma 3, LOA, che estendeva l'amnistia agli atti iniziati prima del 13 novembre 2023 ma conclusi successivamente a tale data. Il

⁴ Sul tema, v. F. VELASCO CABALLERO, [Interpretación constitucional y ley de amnistía](#), in *InDret*, n. 4/2025, 496 ss.

Tribunale ha ritenuto che la disposizione attribuisse un effetto *pro futuro* all'amnistia privo di giustificazione oggettiva e ragionevole, risultando pertanto contraria al principio di eguaglianza.

Ha inoltre fissato l'interpretazione costituzionalmente orientata dei commi 2 e 3 dell'art. 13 LOA, relativi al procedimento di esonero dalle eventuali responsabilità contabili davanti al *Tribunal de Cuentas*. Le disposizioni prevedevano unicamente l'audizione del pubblico ministero e dell'ente pubblico pregiudicato; il Tribunale ha precisato, tuttavia, che, pur non essendo esplicitamente menzionate, è necessario sentire anche le parti che hanno esercitato l'azione nell'interesse generale.

La sentenza, approvata con sei voti favorevoli e quattro contrari, è corredata da quattro opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera e César Tolosa Tribiño, secondo i quali, l'amnistia in generale e la LOE in concreto sono costituzionalmente illegittime. I giudici dissenzienti hanno inoltre espresso osservazioni fortemente critiche in merito alla indipendenza del Tribunale costituzionale.

Successivamente, la [STC 164/2025](#), dell'8 ottobre, ha parzialmente accolto il ricorso incidentale proposto dalla *sala* penale del Tribunale supremo, riguardante l'art. 1, comma 1, LOA. Il *plenum* ha respinto l'asserita violazione dei principi di arbitrarietà e di uguaglianza, del divieto di discriminazione e del principio di certezza del diritto, e ha dichiarato di nuovo l'illegittimità per omissione dell'art. 1, comma 1.

Con la [STC 165/2025](#), dell'8 ottobre, il Tribunale costituzionale ha riconosciuto la legittimazione delle *Cortes* della Comunità autonoma di Aragona a promuovere un ricorso principale avverso la LOA. Tuttavia ha dichiarato la perdita sopravvenuta di oggetto del ricorso.

Inoltre, il Tribunale ha reso noto di aver respinto tre ricorsi incidentali promossi dalle *salas* civile e penale del *Tribunal Superior de Justicia* della Catalogna (cfr. il comunicato stampa [n. 97/2025](#), del 20 novembre) e di aver dichiarato la perdita sopravvenuta di oggetto dei ricorsi principali delle Comunità autonome di Murcia, Andalusia, Valencia e Castiglia-León (cfr. il comunicato stampa [n. 98/2025](#), del 21 novembre).

In altro ordine di considerazioni, come anticipato, la Corte di giustizia dell'UE è stata adita in via pregiudiziale sulla compatibilità di talune disposizioni della LOA con la tutela degli interessi finanziari dell'UE e con il principio di tutela giurisdizionale effettiva⁵.

Le cause [C-523/24](#), [C-587/24](#), [C-666/24](#) e [C-123/25](#) sono attualmente pendenti. Tuttavia, il 13 novembre 2025 l'Avvocato generale Dean Spielmann ha depositato le [conclusioni nella causa C-523/24](#) (proposta dal *Tribunal de Cuentas*) e le [conclusioni nella causa C-666/24](#) (proposta dall'*Audiencia Nacional*)⁶. L'Avvocato generale ritiene che la LOA non leda gli interessi finanziari dell'Unione né violi le norme antiterrorismo. Tuttavia, ha precisato che l'art. 19, paragrafo 1,

⁵ V., tra tutti, C. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, *La Amnistía de la Ley Orgánica 1/2024 su aplicación y su cuestionamiento a la luz del Derecho de la Unión Europea*, in *Revista de Estudios Europeos*, n. 85, 2025, 200-220.

⁶ Per un primo commento (critico), v. T. FREIXES, *The trees and the forest in Advocate General Spielmann's Opinion on the amnesty in Spain*, in *UNIO – EU Law Journal*, del 24/11/2025.

secondo comma, TUE (principio di tutela giurisdizionale effettiva), dev'essere interpretato nel senso che esso osta:

- a una disposizione quale l'art. 10, paragrafo 2, secondo comma, LOA, secondo cui ogni decisione relativa all'applicazione dell'amnistia in un determinato procedimento dev'essere adottata entro un termine massimo di due mesi, quando tale termine perentorio impedisca al giudice nazionale di adottare i provvedimenti istruttori necessari per stabilire se i fondi oggetto degli atti da cui deriva responsabilità contabile sottoposti al suo esame costituiscano fondi dell'Unione;

- a una disposizione quale l'art. 13, paragrafo 3, LOA, nella misura in cui questo impone ai giudici nazionali, prima di emettere una decisione che esoneri dalla loro responsabilità le persone fisiche o giuridiche interessate, di ascoltare esclusivamente gli enti del settore pubblico lesi dalla perdita di fondi pubblici collegata ai fatti oggetto di amnistia e il pubblico ministero, escludendo le parti che hanno esercitato l'azione nell'interesse generale.

Inoltre, a suo avviso, l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, l'art. 267 TFUE e l'art. 23, primo comma, del protocollo (n. 3) sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a disposizioni nazionali quali l'art. 8, paragrafo 3, l'art. 10 e l'art. 13, paragrafo 3, LOA, nella misura in cui tali disposizioni impongono ai giudici nazionali di adottare una decisione di esonero dalla responsabilità contabile e di revocare le misure cautelari disposte in una precedente fase del procedimento entro un termine massimo di due mesi, anche quando la Corte di giustizia, investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale, non abbia ancora adottato la propria decisione.

Carmen Guerrero Picó