

## CORTE DI GIUSTIZIA 16 LUGLIO 2026 NELLE CAUSE C-523/24 SOCIEDAD CIVIL CATALANA E C-666/24 ASSOCIACIO CATALANA DE VICTIMES D'ORGANITZACIONS TERRORISTES (ACVOT), ECLI:EU:C:2026:588, ECLI:EU:C:2026:589

A cura di **Emanuela DE FALCO\***

### MASSIMA<sup>1</sup>

*Il diritto dell'Unione europea non impedisce l'adozione della legge spagnola di amnistia volta alla normalizzazione della situazione in Catalogna. La decisione di introdurre e applicare una legge di amnistia rientra nella competenza degli Stati membri. Di conseguenza, il controllo della Corte di giustizia si limita a verificare l'eventuale esistenza di criticità di carattere sistemico riguardanti la tutela giurisdizionale e ad assicurare il rispetto dell'effettività delle norme dell'Unione europea direttamente interessate, tra cui la direttiva sulla lotta al terrorismo e il meccanismo del rinvio pregiudiziale.*

### SOMMARIO

1. **Antefatto delle cause ..... 1**
2. **Le motivazioni della pronuncia della corte ..... 2**

#### 1. ANTEFATTO DELLE CAUSE

Il 10 giugno 2024 il Parlamento spagnolo ha approvato la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (LOA), che introduce un'amnistia per gli atti dai quali siano derivate responsabilità penali, amministrative o contabili relative all'impiego di fondi pubblici, purché connessi al referendum illegale sull'indipendenza della Catalogna del 1° ottobre 2017 o, più in generale, al processo indipendentista catalano.

Successivamente, con la decisione del 26 giugno 2025, il Tribunal Constitucional ha dichiarato

la legge sostanzialmente compatibile con la Costituzione spagnola, fatta eccezione per due specifiche disposizioni.

Nonostante tale pronuncia, il Tribunal de Cuentas e l'Audiencia Nacional, nutrendo dubbi circa la conformità della LOA al diritto dell'Unione europea, hanno sottoposto alla Corte di giustizia due domande di pronuncia pregiudiziale.

Nel procedimento C-523/24, Sociedad Civil Catalana, la Corte di giustizia, riunita in Grande Sezione, è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di una normativa nazionale che concede un'amnistia, tra l'altro, per fatti che comportano responsabilità in materia di fondi pubblici, con l'articolo 325 TFUE, l'articolo 19 TUE, l'articolo 267 TFUE e l'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il rinvio traeva origine da un procedimento promosso dinanzi al Tribunal de Cuentas da Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural e dal Ministerio Fiscal, i quali hanno chiesto che fosse accertata, nell'ambito di un giudizio volto al recupero di un ammanco ingiustificato, la sussistenza di un danno al patrimonio della Generalitat de Catalunya, nonché la responsabilità diretta di trentacinque ex membri degli organi di governo della Generalitat per tale pregiudizio ai danni dei fondi pubblici. I ricorrenti hanno inoltre domandato che i convenuti fossero condannati a versare alla Tesoreria della Generalitat gli importi corrispondenti alla quota di danno imputabile a ciascuno di essi.

Secondo quanto sostenuto dai ricorrenti, il danno patrimoniale derivava dalle spese sostenute, da un lato, per l'organizzazione del referendum illegale sull'indipendenza della Catalogna e, dall'altro, per le iniziative dirette a promuovere il progetto indipendentista catalano sul piano internazionale nel periodo compreso tra il 2011 e il 2017.

\* Dottoressa di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Padova – Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (doppia affiliazione).

<sup>1</sup> Massima non ufficiale.

Nel corso del giudizio è entrata in vigore la LOA, che prevede, tra l'altro, l'estinzione della responsabilità relativa ai fondi pubblici. Poiché il Tribunal de Cuentas era tenuto a verificare se i fatti oggetto del procedimento rientrassero nelle condizioni previste dalla nuova normativa, esso ha espresso dubbi sulla compatibilità della stessa con il diritto dell'Unione europea.

Nel procedimento C-666/24, ACVOT, la Corte di giustizia, anche in tal caso riunita in Grande Sezione, è stata invece chiamata a valutare la compatibilità di una legge nazionale di amnistia riguardante reati di terrorismo con la Direttiva (UE) 2017/541, letta alla luce dei principi di primato del diritto dell'Unione, di leale cooperazione, di certezza del diritto, di uguaglianza e di non discriminazione.

La controversia trae origine da un procedimento penale instaurato nei confronti di dodici persone imputate, tra l'altro, del reato di appartenenza a un'organizzazione terroristica nel periodo compreso tra l'ottobre 2017 e il novembre 2019.

L'11 giugno 2024, dopo l'entrata in vigore della LOA, applicabile a determinati fatti commessi tra il 1° novembre 2011 e il 13 novembre 2023 nell'ambito del movimento indipendentista catalano, gli imputati hanno presentato domanda affinché fosse loro riconosciuto il beneficio dell'amnistia.

L'Audiencia Nacional, chiamata a decidere su tale richiesta, ha tuttavia manifestato dubbi circa la compatibilità dell'applicazione della LOA con il diritto dell'Unione europea. In particolare, ha rilevato che la Direttiva (UE) 2017/541 impone agli Stati membri di prevedere, per i reati riconducibili alla partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive. L'applicazione dell'amnistia determinerebbe, invece, l'esclusione di qualsiasi responsabilità penale per i soggetti accusati di tali reati.

L'Audiencia Nacional ha inoltre osservato che la LOA esclude dal proprio ambito di applicazione gli atti qualificabili come terrorismo ai sensi della Direttiva (UE) 2017/541 soltanto quando essi abbiano intenzionalmente causato gravi violazioni dei diritti umani. La normativa opera quindi una distinzione tra atti terroristici che comportano tali

violazioni, esclusi dall'amnistia, e atti che non producono simili conseguenze, per i quali il beneficio rimane invece applicabile. Tale distinzione, tuttavia, non è prevista dalla Direttiva (UE) 2017/541.

Per tali ragioni, l'Audiencia Nacional ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se le condizioni previste dalla LOA per escludere determinati reati disciplinati dalla Direttiva (UE) 2017/541 dal proprio ambito di applicazione e per definire i presupposti dell'amnistia siano compatibili con la direttiva stessa e con i principi fondamentali del diritto dell'Unione europea.

## 2. LE MOTIVAZIONI DELLA PRONUNCIA DELLA CORTE

Nella causa C-523/24 *Sociedad Civil Catalana*, la Corte di giustizia ha affrontato, in primo luogo, la questione relativa all'interpretazione dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, al fine di stabilire se tale disposizione osti a una normativa nazionale come la LOA.

La Corte di giustizia ha osservato che un pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione europea non può essere desunto esclusivamente dall'eventuale riduzione del reddito nazionale lordo (RNL) che potrebbe derivare dalla secessione di una parte del territorio di uno Stato membro. Sebbene una diminuzione del RNL possa comportare una riduzione del contributo dello Stato interessato al bilancio dell'Unione, tale conseguenza rappresenterebbe il naturale effetto del venir meno dell'applicazione dei Trattati al territorio divenuto indipendente. In tal caso, infatti, quel territorio cesserebbe sia di contribuire finanziariamente all'attuazione dei Trattati sia di beneficiare delle misure di sostegno previste dagli stessi. Di conseguenza, una simile riduzione delle entrate non può essere qualificata come lesiva degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi dell'articolo 325 TFUE.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte di giustizia ha concluso che l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE non osta a una normativa nazionale che estingua la responsabilità connessa all'utilizzo di fondi pubblici impiegati nell'ambito di attività politiche finalizzate all'indipendenza di una parte del

territorio nazionale, purché tali fondi non provenivano dal bilancio dell'Unione né siano destinati a esso. Ciò vale anche qualora l'eventuale conseguimento dell'indipendenza avrebbe potuto determinare una riduzione delle risorse proprie dell'Unione, attraverso la diminuzione del contributo dello Stato membro calcolato sul RNL.

In secondo luogo, la Corte di giustizia ha esaminato la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'obbligo imposto ai giudici nazionali di dichiarare l'estinzione della responsabilità entro un termine massimo di due mesi, senza esaminare le difese delle parti, le prove a discarico né procedere all'audizione di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

A tale riguardo, la Corte di giustizia ha ricordato che una violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE presuppone l'esistenza di problematiche di carattere sistemico tali da compromettere il corretto funzionamento dell'ordinamento giudiziario nazionale, incidendo sulla capacità dello Stato membro di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

Per stabilire se tali criticità possano derivare dalle disposizioni procedurali contenute nella LOA, occorre considerare sia la natura di una legge di amnistia sia la competenza degli Stati membri ad adottarla e disciplinarne l'applicazione. In linea di principio, gli Stati possono determinare le modalità, anche procedurali, di attuazione di un'amnistia adottata per finalità di interesse generale. Per loro natura, tali modalità costituiscono una deroga alle regole ordinarie del processo, poiché l'amnistia è destinata a impedire o interrompere i procedimenti penali e, ove sia già intervenuta una condanna, a impedirne l'esecuzione.

La definizione delle modalità concrete di applicazione di una legge di amnistia implica inoltre valutazioni di natura politica, che rientrano nella responsabilità degli Stati membri e richiedono un bilanciamento tra interessi contrapposti.

Considerati la finalità della LOA e il suo ambito di applicazione, limitato alla risoluzione del conflitto politico connesso al processo indipendentista catalano, la Corte di giustizia ha ritenuto che le norme procedurali previste dalla legge non siano

idonee a generare problemi di carattere sistemico tali da compromettere il funzionamento dell'ordinamento giudiziario nazionale o da incidere sulla capacità dello Stato di garantire rimedi giurisdizionali effettivi nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

Ne consegue che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non osta a disposizioni procedurali di una legge nazionale di amnistia che, limitatamente al suo ambito di applicazione, impongano ai giudici nazionali di pronunciarsi sull'estinzione della responsabilità, anche quando ciò comporti l'applicazione dell'articolo 325 TFUE, entro il termine di due mesi e senza l'esame delle difese, delle prove a discarico o l'audizione di tutte le parti, purché tali disposizioni non siano suscettibili di compromettere in modo sistemico il corretto funzionamento del sistema giudiziario nazionale.

Infine, con riferimento all'adozione e al mantenimento delle misure cautelari, la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale deve poter disporre o conservare tali misure qualora le ritenga necessarie fino alla decisione della Corte di giustizia sulla domanda di pronuncia pregiudiziale.

Nel caso di specie, il Governo spagnolo aveva sostenuto che la LOA potesse essere interpretata nel senso di consentire la sospensione del procedimento e il mantenimento delle misure cautelari per tutto il tempo necessario a garantire l'effettività della risposta della Corte di giustizia.

Qualora, tuttavia, una simile interpretazione non fosse possibile, il giudice nazionale sarebbe tenuto a disapplicare la norma interna incompatibile, senza dover attendere la sua preventiva abrogazione o dichiarazione di illegittimità mediante strumenti legislativi o costituzionali.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte di giustizia ha concluso che l'articolo 267 TFUE e l'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea ostano a disposizioni di una legge nazionale di amnistia che impongano ai giudici nazionali di dichiarare l'estinzione della responsabilità relativa a fondi pubblici e di revocare le misure cautelari precedentemente adottate entro il termine di due mesi, quando la Corte di giustizia non abbia ancora deciso sulla domanda di pronuncia pregiudiziale.

Nella causa C-666/24 *ACVOT*, la Corte di giustizia è partita dal presupposto che una legge di amnistia come la LOA costituisca una limitazione all'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 15 della direttiva (UE) 2017/541 e ha proceduto a verificarne la compatibilità con il diritto dell'Unione.

In primo luogo, essa ha valutato se tale normativa sia idonea a compromettere l'efficacia della direttiva. Dall'analisi delle disposizioni della LOA emerge che l'estinzione della responsabilità penale, introdotta con l'obiettivo di attenuare le tensioni istituzionali e politiche e di favorire un processo di riconciliazione, non pregiudica l'effettività della direttiva 2017/541.

La Corte di giustizia ha fondato tale conclusione sulla natura stessa dell'amnistia. Poiché la direttiva non contiene alcun riferimento espresso a questo specifico istituto di estinzione della responsabilità penale, le norme minime da essa stabilite in materia di definizione dei reati e delle relative sanzioni non escludono, in linea di principio, la possibilità per gli Stati membri di ricorrere all'amnistia.

Successivamente, la Corte di giustizia ha esaminato la compatibilità della LOA con i principi generali del diritto dell'Unione.

Per quanto riguarda il principio della certezza del diritto, la Corte di giustizia ha ritenuto che la formulazione astratta delle ipotesi escluse dall'amnistia ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della LOA, nonché la mancata individuazione dettagliata della natura e del livello di gravità delle condotte interessate, non compromettano tale principio. I giudici nazionali, infatti, sono comunque in grado, alla luce della direttiva 2017/541, di individuare i reati di terrorismo esclusi dall'amnistia. Le disposizioni che definiscono sia l'ambito di applicazione della legge sia le relative esclusioni non presentano, secondo la Corte di giustizia, elementi tali da creare incertezze interpretative o da renderne imprevedibile l'applicazione.

Quanto ai principi di uguaglianza e di non discriminazione sanciti dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Corte di giustizia ha ribadito che il principio di non discriminazione vieta di trattare in modo di-

verso situazioni comparabili. Tuttavia, la comparabilità deve essere valutata alla luce dell'oggetto e della finalità dell'atto che introduce la differenziazione.

Nel caso della LOA, il cui obiettivo specifico consiste nel favorire la riconciliazione politica nell'ambito del particolare processo indipendentista catalano, i reati commessi in tale contesto non possono essere considerati comparabili a quelli realizzati in contesti diversi.

Infine, con riferimento ai principi del primato del diritto dell'Unione e della leale cooperazione, la Corte di giustizia ha rilevato che, poiché la LOA non compromette l'efficacia della direttiva 2017/541, la sua adozione non viola né il principio del primato, che impone agli Stati membri di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione, né il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, il quale impone agli Stati di astenersi dall'adottare misure che possano compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione.

Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte di giustizia ha concluso che la direttiva 2017/541, interpretata alla luce dei principi del primato, della leale cooperazione, della certezza del diritto, della parità di trattamento e della non discriminazione, non osta a una legge nazionale di amnistia che, al fine di ridurre le tensioni istituzionali e politiche e favorire un processo di riconciliazione, preveda l'estinzione della responsabilità penale di chiunque abbia commesso, entro un determinato periodo e nel contesto del perseguimento dell'indipendenza di una parte del territorio nazionale di uno Stato membro, fatti riconducibili alla direttiva stessa che non abbiano intenzionalmente provocato gravi violazioni dei diritti umani, pur senza specificarne con precisione la natura o il grado di gravità, a condizione che i giudici competenti siano comunque in grado di individuare i reati di terrorismo esclusi dall'amnistia.