

# Il *Tribunal Constitucional* si pronuncia sulla *Ley Orgánica de Amnistía*: qualche considerazione sulla sentenza destinata a concludere il *procés* indipendentista catalano

di Mirko Della Malva

**Abstract:** *The Tribunal Constitucional rules on the Ley Orgánica de Amnistía: some thoughts on the judgement set to bring the Catalan independence procés to a close* – This paper examines the Spanish Constitutional Court’s judgment No. 137/2025, which declared the constitutionality of the Catalan amnesty law. It reconstructs the political and constitutional background of the independentist process and the legislative genesis and substance of the Ley Orgánica 1/2024, through which the clemency measure was introduced. Finally, it analyzes the Court’s reasoning on the general admissibility of amnesty within the 1978 Constitution. The study concludes with critical observations on the actual capacity of the law, though declared constitutional, to achieve the proposed goal of reconciliation.

**Keywords:** Amnesty Law; Spain; Spanish Constitutional Court; Secession; Catalan issue

53

## 1. Considerazioni introduttive: dal processo indipendentista catalano alla approvazione del provvedimento di amnistia

Il 26 giugno 2025 il *Tribunal Constitucional* spagnolo (TC), pronunciandosi sulla *Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña* (LOANCat) ha emesso quella che può essere certamente considerata una delle sentenze più significative della sua storia ormai ultraquarantennale. La sentenza n. 137/2025 – oggetto del presente commento – segna infatti l’approdo conclusivo di una delle più complesse e tormentate vicende politico-costituzionali della Spagna democratica; una vicenda le cui radici risalgono a una precedente e fondamentale pronuncia dello stesso Tribunale, la sentenza n. 31/2010, con la quale il Giudice delle leggi dichiarò illegittime quattordici disposizioni del nuovo Statuto di autonomia della Comunità autonoma approvato nel 2006 e ne sottopose almeno altre ventisette a un’interpretazione conforme a Costituzione<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La sentenza n. 31 del 2010 ha dichiarato illegittime soltanto 14 delle 128 disposizioni impugnate, ma ha al contempo sottoposto almeno altre 27 norme a un’interpretazione conforme che, pur restando formalmente entro i confini ermeneutici, finì per incidere in modo non marginale sulla volontà originaria del legislatore statutario. Nel vasto panorama della letteratura spagnola su tale decisione, si veda quantomeno: R. Tur

All'indomani di quest'ultima pronuncia, il *Parlament* di Barcellona – frustrato anche dal rifiuto del governo centrale di concedere alla Regione una forma di finanziamento più vicina ai modelli *forales*<sup>2</sup> – diede avvio, infatti, ad un lungo e accidentato percorso secessionista, manifestatosi in principio con la “Dichiarazione sulla sovranità e sul diritto a decidere del popolo della Catalogna” (23 gennaio 2013), un documento con il quale veniva affidato alla *Generalitat* il compito di intraprendere ogni opportuno sforzo per giungere all'indizione di un referendum popolare sul futuro politico della Comunità autonoma.

Alla menzionata risoluzione fece seguito l'impugnazione governativa dinanzi al *Tribunal Constitucional*, il quale, con sentenza n. 42/2014, dichiarò costituzionalmente illegittima l'affermazione di «sovranità del popolo catalano», ma conforme alla Carta il «*derecho a decidir*», ove interpretato come aspirazione politica ad un mutamento dello status costituzionale, se esercitato nel rispetto dei procedimenti di revisione previsti dagli artt. 166-168 della Norma fondamentale.

Pur in assenza di competenza autonoma in materia referendaria e al di fuori delle procedure costituzionali richiamate dal Giudice delle leggi, le istituzioni catalane promossero in ogni caso - nel novembre 2014 - un *proceso de participación ciudadana*, all'esito del quale la maggioranza dei votanti si espresse a favore dell'indipendenza.<sup>3</sup>

La deriva *soberanista*, “inaugurata” da questa consultazione, conobbe, tuttavia, una più radicale e compiuta realizzazione con l'investitura – seguita alle elezioni del 27 settembre 2015 – di Carles Puigdemont alla presidenza della *Generalitat*. Quest'ultimo, infatti, all'indomani della dissoluzione della storica alleanza tra *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC) e *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC) – che per decenni aveva incarnato l'area nazionalista moderata della Regione sotto la sigla *Convergència i Unió* – assunse la Presidenza in coalizione con *Esquerra Republicana de Catalunya*, storica formazione nazionalista orientando il dibattito su posizioni sempre

---

Ausina, E. Álvarez Conde, *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, Pamplona, 2010.

<sup>2</sup> Cfr. G. Ferraiuolo, *La via catalana. Vicende dello Stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi*, 2013, 18, 1-40.

<sup>3</sup> Sulla consultazione popolare del 2014 ed, ancor prima sull'affermazione del «*derecho a decidir*» del popolo catalano, si rinvia a A. Galán Galán. *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 4, 885 ss. e, in lingua italiana: F. Bilancia, Il “*derecho a decidir*” catalano nel quadro della democrazia costituzionale, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 4, 985 ss; L. Frosina, *Il cd. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione della sovranità della Catalogna*, in *Federalismi*, 2014, 10, 1-21; R. Ibrido, *El derecho a decidir e il tabù della sovranità catalana*, in *Federalismi*, 2014, 14, 1-24; M. Iacometti, *La Catalogna ed il suo difficile percorso verso l'indipendenza*, in C. Martinelli (cur.), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, 2016, 243-277.

più marcatamente secessioniste<sup>4</sup>.

Egli infatti, rifiutatosi di votare fedeltà all'ordinamento spagnolo, si impegnò fin da subito a far approvare dalla maggioranza del *Parlament*, dapprima una risoluzione diretta a realizzare la “disconnessione” della Catalogna dalla Spagna (n. 1/XI del 9 novembre 2015) ed in seguito due atti di indirizzo dell'organo legislativo (rispettivamente, la 5/XI del 20 gennaio 2016 e la 306/XI del 6 ottobre 2016), con i quali fu affermato non solo il «diritto imprescrittibile e inalienabile della Catalogna all'autodeterminazione», ma anche la volontà di indire nel breve periodo (e a dispetto di ad ogni previsione di legge) un *referendum* finalizzato alla secessione del territorio *autonómico* dal resto del Paese.

Sulla base di tali previsioni – e nonostante le reiterate sospensioni disposte dal *Tribunal Constitucional* – il *Parlament* approvò, tra il 6 e l'8 settembre 2017, la Ley 19/2017 sul referendum di autodeterminazione e la Ley 20/2017 di *transitoriedad jurídica y fundacional de la República*, due interventi che costituirono il fondamento normativo della consultazione del 1° ottobre 2017 nonché dell'instaurazione di un nuovo ordinamento statale catalano in caso di vittoria del “fronte secessionista”<sup>5</sup>.

Di fronte ad un attacco di simile portata alla Costituzione e all'integrità territoriale dello Stato, il Governo di Madrid – con il sostegno della maggioranza assoluta del Senato – reagì ai sensi dell'art. 155 della Carta, con l'attivazione della procedura di *coerción*, misura che gli consentì non solo di destituire il Capo del Governo Puigdemont, ma anche di sciogliere coattivamente il Parlamento *autonómico*, e procedere alla convocazione di nuove elezioni regionali anticipate per il 21 dicembre 2017<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Come ricorda M. Iacometti, la storica federazione *Convergència i Unió* fu attraversata da una frattura profonda all'indomani dell'emergere della linea apertamente indipendentista sostenuta da una parte di *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC). Tale rottura condusse alla separazione da *Unió Democràtica de Catalunya*, rimasta estranea al progetto secessionista, mentre una componente di CdC — poi ridenominata *Partit Demòcrata Europeu Català* — scelse di imboccare la via dell'indipendenza, confluendo nella coalizione *Junts pel Sí* insieme a *Esquerra Republicana de Catalunya*. Cfr. M. Iacometti, *La “questione catalana”: un passato che sempre ritorna?*, in *DPCE*, 2018, 917 nota 44, 909-938. Per una ricostruzione più approfondita delle trasformazioni realizzatesi all'interno del partito *Convergència i Unió* si veda, sempre della stessa A., *L'accidentato cammino dello Stato autonómico spagnolo tra crisi economica e deriva soberanista: primi passi verso l'indipendenza della Catalogna?*, in *DPCE*, 2013, 856, 858 e *La Catalogna ed il suo difficile percorso verso l'indipendenza*, in C. Martinelli (cur.), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, cit., 243, 261.

<sup>5</sup> Cfr. F. Spagnoli, *Il Tribunal Constitucional e la disputa sulla secessione della Catalogna*, in *Rivista AIC*, 2018, 2, 17 ss.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione più dettagliata si cfr.: M. Carrillo, *El procedimiento de la coerción estatal: del requerimiento del Gobierno a la aprobación por el Senado*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2020, 313-343; G. Gómez Orfanel, *Las medidas y la aplicación del artículo 155 CE a Cataluña*, *ibidem*, 345-375; L. Álvarez Álvarez, *La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico*, in *Teoría y Real. Const.*, 2016, 38, 302 ss. Nella dottrina italiana: D. Camoni, *La coercizione statale nei confronti delle Comunità autonome*:

Tali ultime consultazioni, diversamente da ogni aspettativa del governo centrale, si conclusero tuttavia, con una nuova significativa affermazione delle forze catalaniste<sup>7</sup>, le quali – intrapreso senza successo il tentativo di reinvestire il latitante Puigdemont alla carica di Presidente della CA – consentirono all’assemblea legislativa regionale di adottare una nuova *risoluzione di disconnessione*, avente contenuto analogo a quella approvata nel novembre 2015, nella fase di avvio del processo secessionista.

Gli anni che seguirono, compresi tra il 2018 e il 2023, furono caratterizzati, in terra catalana, da una forte tensione istituzionale<sup>8</sup>, acuita non solo dall’arresto e dalla condanna per sedizione e malversazione di fondi pubblici di numerosi esponenti politici coinvolti nel *procés*, ma anche dal tentativo di colpire con mandati di arresto europei gli ex-presidente e assessori, rifugiatisi all’estero nel tentativo di sottrarsi alla giustizia ordinaria<sup>9</sup>. A tali complesse vicende, realizzatesi a livello regionale, si aggiunsero, nel resto della Spagna, nuove dinamiche, originate dalla profonda crisi del sistema partitico, culminata – a causa dell’avvento di nuovi attori politici (*Unidos Podemos*, *Ciudadanos*, *Vox*) - nel superamento della tradizionale alternanza PP-PSOE alla conduzione del Governo<sup>10</sup>.

In tale quadro si giunse così, per la prima volta nella storia costituzionale spagnola, non solo all’approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva nei confronti di un governo in carica (1° giugno 2018)<sup>11</sup> e allo scioglimento anticipato delle Camere per mancato voto di investitura iniziale del *Gobierno* (maggio 2019), ma anche alla formazione, nel novembre 2019, di un’inedita coalizione di governo tra PSOE e *Unidos Podemos*. Tale coalizione - con l’appoggio esterno di *Esquerra Republicana de Catalunya*, *Partido Nacionalista Vasco* e di altre formazioni territoriali - si trovò a gestire il Paese nelle difficili contingenze causate della pandemia e dell’avvio della

---

*spunti di riflessione a partire dalla “questione catalana”, in questa Rivista, 2018, 3, 529 ss. e, dello stesso A., Quando l’eccezione è necessaria (e costituzionale): il Tribunal Constitucional convalida l’applicazione di misure eccezionali in Catalogna, in questa Rivista, 2020, 1, 21-39.*

<sup>7</sup> D. Camoni, *Il volto ambiguo della “questione catalana” tra diritto e politica: dalle elezioni regionali del 21 dicembre 2017 agli incerti sviluppi della più stretta attualità*, in *Forum Quad. cost.*, 2018, 1-20.

<sup>8</sup> Per una ricostruzione più dettagliata si rinvia a: M. Iacometti, *La “questione catalana”: un passato che sempre ritorna?*, cit., 909-937.

<sup>9</sup> Cfr. A. Di Chiara, *Verifica dei poteri ed immunità parlamentare degli eurodeputati indipendentisti catalani*, in questa *Rivista*, 2019, 4, 2355 ss. e M. Iacometti, *Il señor Puigdemont e la “sfortuna” della Spagna nei confronti del mandato di arresto europeo*, in *AA.VV. Studi in onore di A. Ruggeri*, 2021, 2085-2098.

<sup>10</sup> Sul punto: J.M. Castellà Andreu, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in questa *Rivista*, 2015, 2, 429-448 e R.L. Blanco Valdés, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, *ibidem*, 2018, 2, 349-378.

<sup>11</sup> Per una più compiuta ricostruzione: L. Frosina, *Da Rajoy a Sánchez. La rivalutazione dell’istituto della sfiducia costruttiva nella forma di governo parlamentare spagnola*, in *Nomos*, 2018, 2, 16 ss.

ostilità tra la Russia e l'Ucraina.

L'instabilità, allora per la prima volta manifestatasi, trovò una ancor più drammatica conferma nelle consultazioni (di nuovo anticipate) del luglio 2023, all'esito delle quali – constatata dal Re l'impossibilità per il leader del PP Alberto Núñez Feijóo di ottenere la fiducia dal Congresso – l'incarico di governo fu affidato al socialista Pedro Sánchez, il quale poté insediarsi solo grazie al sostegno garantitogli dai sette deputati del partito catalanista *Junts*<sup>12</sup>.

Per ottenere i voti necessari alla fiducia<sup>13</sup>, il PSOE dovette accettare però la sottoscrizione di un *acuerdo de investidura*, nel quale fu prevista *expressis verbis* l'approvazione di una *Ley Orgánica de Amnistía*, con la quale si sarebbe disposta l'estinzione di tutte le responsabilità penali dei cittadini coinvolti nel *procés* indipendentistico, tanto in ragione della consultazione del 2014 quanto del referendum del 2017<sup>14</sup>.

## 2. La contrastata approvazione della legge organica n. 1/2024 «para la normalización institucional, política y social en Cataluña»

---

<sup>12</sup> Cfr. C. Vidal Prado, *L'investitura del nuovo governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, in *Federalismi*, 2023, 29, iv-xiv.

<sup>13</sup> Alle elezioni generali del 23 luglio 2023 il PSOE ottenne 121 seggi, un risultato che lo collocava in una posizione di marcata inferiorità rispetto alla maggioranza assoluta di 176 deputati richiesta per l'investitura. Neppure l'apporto delle altre forze riconducibili all'area progressista – i 31 seggi di Sumar e il sostegno dei principali gruppi territoriali favorevoli alla continuità dell'esecutivo (ERC, Bildu, PNV e BNG) – consentiva di superare la soglia dei 171 voti, lasciando la candidatura di Sánchez priva del sostegno parlamentare necessario. In tale configurazione, i sette deputati di *Junts* per Catalunya assunsero un rilievo decisivo sul piano aritmetico, poiché il loro concorso si configurava come condizione imprescindibile per rendere praticabile l'*investidura* e, conseguentemente, la formazione del nuovo governo.

<sup>14</sup> L'*acuerdo político* tra il PSOE e *Junts per Catalunya* fu firmato il 9 novembre 2023 a Bruxelles – città in cui si trovava in latitanza Carles Puigdemont – dal segretario di organizzazione del PSOE, Santos Cerdán, e dal segretario generale di *Junts*, Jordi Turull, alla presenza dello stesso Puigdemont. L'accordo prevedeva, quale corrispettivo alla fiducia accordata dal partito catalanista al governo Sánchez, il riconoscimento della singolarità istituzionale e culturale della Catalogna, l'avvio di una *mesa de diálogo* tra Governo e Generalitat per affrontare la questione catalana e l'istituzione di un sistema di controllo esterno e indipendente incaricato di monitorare l'attuazione degli impegni assunti dalle parti. Il nucleo fondamentale della pattuizione restava però l'impegno a presentare e approvare una *ley de amnistía* volta a estinguere le responsabilità penali e amministrative connesse al *procés* indipendentista catalano, includendo i procedimenti derivanti dalle consultazioni del 2014, dal referendum del 2017 e da altre iniziative di "disconnessione" istituzionale. È opportuno ricordare, tuttavia, che – nell'ottobre 2025 – nonostante l'avvenuta approvazione della misura di clemenza. È opportuno ricordare, tuttavia, che – nell'ottobre 2025 – nonostante l'avvenuta approvazione della misura di clemenza, la direzione politica di *Junts* ha comunicato la cessazione del sostegno parlamentare al Governo, ritenendosi non soddisfatta del percorso intrapreso da Sánchez a favore della "normalizzazione" catalana. Per un approfondimento in dottrina: J. Esteve Pardo, *La deconstrucción de la ley por el contrato*, in M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de derecho*, cit. 37-41

e il suo conseguente ricorso di incostituzionalità

In adempimento del patto sottoscritto<sup>15</sup>, il 12 settembre 2023 il gruppo socialista al *Congreso* presentò una *proposición de ley orgánica* di amnistia, finalizzata — secondo quanto espressamente affermato nel suo preambolo — a porre termine alle tensioni originate dal *procés* e ad aprire una nuova fase di dialogo tra il governo centrale e le istituzioni catalane. In coerenza con tali obiettivi, le sedici disposizioni in essa previste disposero l'estinzione della responsabilità penale per tutte le condotte riconducibili all'organizzazione e allo svolgimento delle consultazioni del 2014 e del 2017 - incluse quelle qualificabili come disobbedienza, violenza o intimidazione contro l'autorità - nonché per gli atti di protesta e di mobilitazione sociale verificatisi tra il 2011 e il 2023 in connessione con il processo indipendentista. La legge contemplò altresì l'estinzione delle responsabilità amministrative e contabili derivanti dalle spese sostenute per le medesime consultazioni, prevedendo la chiusura di tutti i procedimenti pendenti e la cancellazione degli effetti delle condanne già pronunciate. Dal suo ambito applicativo furono escluse solo le condotte che avessero determinato gravi lesioni personali o la violazione di diritti fondamentali.

Tale legge – come è evidente – incontrò fin da subito l'opposizione dei gruppi parlamentari di PP, Vox e *Ciudadanos*, i quali ne contestarono, in primo luogo, l'opportunità politica, ritenendo del tutto ingiustificato accordare un'amnistia a soggetti ritenuti responsabili di condotte che, a loro avviso, avevano profondamente inciso sulla coesione istituzionale del Paese e che, peraltro, in larga misura si erano già visti destinatari di provvedimenti individuali di indulto. A tali rilievi di natura sostanziale si aggiunsero, inoltre, una pluralità di censure relative agli aspetti procedurali del suo intervento<sup>16</sup>. Essi, più nello specifico, denunciarono come l'iniziativa normativa, pur essendo frutto di una negoziazione politica condotta dal Governo, fosse stata formalmente presentata non come *proyecto de ley* dell'Esecutivo, bensì come *proposición de ley* parlamentare da parte del gruppo parlamentare socialista, un *escamotage* in grado eludere l'obbligo di sottoporre il testo al parere preventivo del *Consejo de Estado* e del *Consejo General del Poder Judicial*<sup>17</sup>. Le opposizioni osservarono, inoltre, come il *Congreso* avesse disposto la trattazione del progetto mediante il procedimento d'urgenza, comprimendo così significativamente i tempi di discussione e di esame della proposta, e ciò a dispetto della rilevanza

---

<sup>15</sup> L'Accordo PSOE-JUNTS può essere consultato all'indirizzo web: <https://estaticos-cdn.elperiodico.com/epi/public/content/file/original/2023/1109/11/231107-acuerdo-psoe-junts-pdf-2.pdf>

<sup>16</sup> Per una ricostruzione più puntuale di questi profili si rinvia a J. Tajadura Tejada, *Constitución y amnistía*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2024, 89-119.

<sup>17</sup> Invero, il *Congreso* optò in ogni caso per la sottoposizione del testo al *Consejo General del Poder Judicial*, che il 21 marzo 2024 approvò a maggioranza un *informe* critico nel quale si segnalava la mancanza di copertura costituzionale della misura e si sottolineava come l'amnistia incidesse sulla separazione dei poteri e sulla riserva di giurisdizione.

costituzionale e della complessità giuridica della misura. A tali rilievi si aggiunse, infine, l'osservazione secondo cui, dopo il respingimento da parte del *Pleno* della proposta precedentemente approvata in Commissione Giustizia, il procedimento non era stato dichiarato estinto, come avrebbe imposto il regolamento parlamentare in caso di disapprovazione a maggioranza assoluta, ma rinviato dalla *Mesa del Congreso* alla Commissione per un secondo esame, conclusosi questa volta, il 7 marzo, in modo positivo con l'adozione di un nuovo *dictamen*.

Quest'ultimo fu trasmesso al Senato e sottoposto al parere della Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa, la quale – fra le altre osservazioni – non mancò di esortare il legislatore a procedere ad una verifica di adeguatezza e proporzionalità dello strumento ai fini della pacificazione nazionale<sup>18</sup>. Anche in ragione di tali rilievi, la maggioranza conservatrice della Camera alta ne deliberò quindi il rigetto, mentre il *Congreso*, chiamato nuovamente ad esprimersi sulla sua approvazione, insistette per la sua introduzione, alla quale si giunse, solo con la risicata maggioranza di 178 voti favorevoli contro 172 contrari, a riprova dell'ampia polarizzazione esistente sul tema.

La legge organica, entrata in vigore il 10 giugno 2024<sup>19</sup>, prescrisse l'estinzione delle responsabilità penali e amministrative derivanti da tutti gli atti di organizzazione e celebrazione delle consultazioni del 2014 e del 2017, con la conseguente estinzione delle condanne per sedizione e malversazione di fondi pubblici, irrogate con riguardo alle due consultazioni referendarie e l'archiviazione di tutti i procedimenti ancora pendenti nei confronti degli esponenti catalanisti. L'estinzione della responsabilità penale non fu estesa, tuttavia, agli autori dei reati di terrorismo, di corruzione personale e di gravi forme di violenza contro le persone, facendo salvi in tal modo i principi fondamentali dell'ordinamento.

---

<sup>18</sup> La Commissione di Venezia, nel parere del 15 marzo 2024 ha ricordato che le amnistie non sono di per sé incompatibili con lo Stato di diritto, ma devono rispettare requisiti stringenti di chiarezza, generalità, proporzionalità e controllo giurisdizionale. Nel caso spagnolo, l'organo consultivo del Consiglio d'Europa ha sottolineato come una legge di amnistia debba essere formulata in modo tale da evitare ambiguità nell'identificazione delle condotte amnistiabili, non creare disparità ingiustificate di trattamento e non ledere obblighi internazionali in materia di diritti umani. La Commissione ha inoltre richiamato l'importanza che le misure di amnistia siano accompagnate da meccanismi di supervisione e possibilità di revisione giurisdizionale, affinché non risultino arbitrarie o discriminatorie, e ha espresso preoccupazione ove un provvedimento normativo di tal genere non contempli adeguate garanzie procedurali e criteri obiettivi per l'estensione dell'amnistia stessa. Per un approfondimento: R. Rubio, *La amnistía desde el Consejo de Europa*, in M. Aragón, E. Gimbernat, A. Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España*, cit. 279-286; F.S. Yarza, *La amnistía del proceso ante la Comisión de Venecia*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2025, 79-106 e – in italiano – P. Caroli, *La Commissione di Venezia si esprime sull'amnistia spagnola e sul rapporto fra clemenza e Stato di diritto*, in *Quad. cost.*, 2024, 2, 464-468.

<sup>19</sup> Il testo, pubblicato, nel BOE 141, dell'11 giugno 2024, può essere letto in: [www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-11776](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-11776).

La misura parlamentare – che costituisce il primo atto normativo di questo tipo adottato sotto la vigenza della Costituzione del 1978 – fu però fin da subito avversata da ampi strati della società civile e da autorevoli esponenti della dottrina giuspubblicistica nazionale, i quali non mancarono di manifestare preoccupanti riserve in merito all'arbitrarietà di una simile operazione, giustificata – secondo le loro prevalenti argomentazioni – più dalla necessità di consentire la formazione di una maggioranza di governo che non dall'effettiva esigenza di pacificare la popolazione catalana, spingendo i suoi leaders politici ad abbandonare il progetto indipendentista<sup>20</sup>.

Contro la nuova legge organica, oltre cento parlamentari, appartenenti al gruppo *Popular* alla Camera e al Senato, si attivarono per presentare un ricorso di incostituzionalità dinanzi al *Tribunal Constitucional*, lamentando in primo luogo l'illegittimità dell'atto normativo per aver introdotto nell'ordinamento un provvedimento di clemenza non previsto dal dettato della Costituzione. A tale fondamentale vizio di incostituzionalità, si aggiungeva, secondo i ricorrenti, anche l'arbitrarietà della misura adottata, dovuta: (i) alla mancanza di ragioni straordinarie di giustizia che ne legittimassero l'intervento; (ii) alla violazione del principio di separazione dei poteri; (iii) al suo carattere di autoamnistia a vantaggio degli esponenti catalanisti che avevano concorso alla sua adozione. La legge impugnata, inoltre, sarebbe stata approvata con (iv) numerose infrazioni dei regolamenti parlamentari e (v) avrebbe manifestato un carattere discriminatorio e privo di alcuna proporzionalità, differenziando i consociati in base alla loro ideologia o opinione politica<sup>21</sup>.

Per i motivi qui sommariamente indicati, la legge organica si sarebbe posta pertanto in contrasto con la riserva di giurisdizione contenuta nell'art.

<sup>20</sup> Tra la ormai ricca letteratura sul tema si vedano in particolare: M. Aragón, *La Constitución no permite la amnistía*, in M. Aragón, E. Gimbernat e A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de derecho*, A Coruña, 2024, 65-68; F. J. Bastida Freijedo, *Amnistía y Constitución*, in *Rev. Gen. Der. Const.*, 2024, 40; A. Betancor, *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia: Por qué la ley de amnistía enfrenta los valores y principios del Estado de derecho y corroe la democracia*, Bilbao, 2024; V. Conde Martín de Hijas, *De nuevo sobre la inconstitucionalidad de la amnistía*, ibidem, 307-310; J. De Miguel Bárcena, *Amnistía. Una ley para olvidar*, Sevilla, 2024; J. Delgado Barrio, *Una amnistía arbitraria*, ibidem, 177-180; E. Linde Paniagua, *La amnistía y el indulto en la encrucijada. Con un análisis de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía a los protagonistas del proceso*. Madrid, 2024; L. Martín Rebollo, *Amnistías, amnistía y Constitución*, in *Cronista Est. Soc. y Dem. de Derecho*, 2024, 114-119. Id., *La inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024 de Amnistía*, in *Rev. Der. Pol.*, 2024, 85-116; L. Rodríguez Ramos, *Una amnistía monstruosa*, in M. Aragón, E. Gimbernat, A. Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España*, cit., 363-369). In senso contrario, invece, J. A. Martín Pallín, *La amnistía es constitucional, es democrática y es necesaria*, in *elDiario.es*, 5-8-2023.

<sup>21</sup> Cfr. P. Cruz Villalón, *Primeras consideraciones sobre el control de la constitucionalidad de la ley de amnistía*, in *Cronista Est. Soc. y Dem. de Derecho*, 108-109, 56-59 e J. J. Solozábal Echavarría, *El Tribunal Constitucional ante la ley de amnistía*, in *Cronista Est. Soc. y Dem. de Derecho*, 2024, 108, 182-185.

117 c. 3 Cost., con l'obbligo di dare esecuzione alle sentenze pronunciate dai tribunali (art. 118 Cost.) e con il principio di legalità in materia penale (art. 25 c.1 Cost.). A tali censure dovevano sommarsi, inoltre, la violazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione (artt. 14 e 9, comma 3, Cost.), la compressione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva (art. 24, comma 1, Cost.), l'incidenza sull'esercizio delle funzioni pubbliche della magistratura (art. 23 Cost.). Infine, la misura di clemenza sarebbe stata in contrasto anche con il divieto di estensione della prerogativa di grazia ai membri del Governo e al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 102 Cost.).

Unitamente ai ricordati motivi di impugnazione di carattere generale, i ricorrenti avevano eccepito l'incostituzionalità di talune specifiche disposizioni della legge impugnata, da valutarsi autonomamente e a prescindere da ogni ulteriore e più ampia considerazione circa la legittimità, in astratto, dell'istituto dell'amnistia. Tra queste previsioni devono menzionarsi, in particolare : (i) l'art. 1, comma 1, contestato per la sua potenziale idoneità ad estendere all'infinito la clemenza a tutte le condotte riconducibili alle consultazioni referendarie oltre che per l'arbitrarietà della disciplina diretta ad operare un'illegittima distinzione tra le condotte dei partecipanti al processo indipendentistico e quelle di coloro che vi si opposero; (ii) l'art. 2 censurato per l'indeterminatezza concernente l'individuazione dei reati di terrorismo esclusi dalle misure di perdono collettivo e per la lesione del diritto alla vita, connessa alla mancata esclusione dei reati colposi dal novero delle condotte non amnistiabili; (iii) l'art. 4, ritenuto lesivo del principio di riserva di giurisdizione per aver disposto l'immediata revoca dei mandati di arresto nazionali ed europei. Alle disposizioni richiamate si aggiungevano, infine, ulteriori contestazioni agli artt. 7, 8, 10, 11 e 13, anch'essi impugnati per violazione dei principi di legalità e di uguaglianza in ambito processuale.

### 3. La sentenza n. 137/2025: le principali argomentazioni del *Tribunal Constitucional*

#### 3.1 La legittimità costituzionale dell'istituto dell'amnistia

Il ricorso così articolato, fu giudicato dal *pleno* del *Tribunal Constitucional*, il quale nel giugno 2025 — rigettata la preventiva richiesta di sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte di giustizia dell'UE sui molteplici rinvii sollevati ai sensi dell'art. 267 TFUE<sup>22</sup> — confermò la

---

<sup>22</sup> Si tratta dei ricorsi alla Corte di giustizia dell'Unione europea: C-523/24, C-587/24, C-666/24 e C-123/25, aventi ad oggetto, rispettivamente, la compatibilità della legge di amnistia con il principio di obbligatorietà dell'esecuzione delle sentenze penali definitive e con il sistema del mandato d'arresto europeo; la conformità della misura con l'art. 19 TUE e con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione in relazione

costituzionalità della legge organica. L'unica declaratoria di incostituzionalità riguardò i commi 1 e 3 dell'art. 1, relativi, rispettivamente, alla mancata estensione dell'amnistia alle condotte realizzate dagli anti-independentisti e all'indeterminatezza dell'arco temporale entro cui si sarebbe rinunciato allo *ius puniendi*. I commi 2 e 3 dell'art. 13 furono ritenuti, invece, costituzionalmente ammissibili, quanto meno se interpretati in modo da consentire l'audizione delle parti costituite nei procedimenti di amnistia dei reati contabili celebrati innanzi alla Corte dei Conti.

La decisione, redatta dalla vicepresidente della Corte Inmaculada Montalbán Huertas, fu adottata con 6 voti favorevoli e 4 contrari all'interno di un collegio composto di 10 membri<sup>23</sup> : una configurazione del *Tribunal*,

---

al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva delle vittime dei reati amnistiati; la sua coerenza con il principio di uguaglianza e con il divieto di discriminazione, atteso che l'amnistia crea un ambito di immunità penale riservato a un gruppo determinato di soggetti; infine, la compatibilità con il principio di legalità penale e con il divieto di retroattività in *malam partem* sancito dall'art. 25 CE e dall'art. 7 CEDH. Secondo i parlamentari ricorrenti, la pendenza di tali questioni pregiudiziali avrebbe imposto al *Tribunal Constitucional* di sospendere la propria decisione, onde evitare di pronunciarsi in contrasto con le future sentenze europee e di compromettere l'unità del diritto dell'Unione e la coerenza del sistema di protezione dei diritti fondamentali, in violazione del principio di primazia del diritto europeo e del dovere di leale cooperazione sancito dall'art. 4.3 TUE. Il 13 novembre 2025, successivamente alla pronuncia 137/2025 del *Tribunal Constitucional*, l'Avvocato Generale dell'Unione europea ha depositato le proprie conclusioni nei procedimenti pregiudiziali pendenti, offrendo una valutazione complessivamente favorevole alla tenuta della legge di amnistia rispetto ai parametri del diritto dell'Unione. Nelle sue osservazioni ha precisato che una misura di clemenza generale non incide, in quanto tale, sugli obblighi di esecuzione delle sentenze penali definitive né sul funzionamento del mandato d'arresto europeo, poiché l'ordinamento dell'Unione non impone agli Stati membri un dovere generalizzato di perseguire penalmente tutte le condotte quando il legislatore ritenga, per ragioni di interesse pubblico, di estinguere retroattivamente la responsabilità. Ha inoltre escluso che l'amnistia comprometta il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva delle vittime o violi il principio di uguaglianza, ritenendo che la delimitazione soggettiva del suo ambito applicativo rientri nella discrezionalità del legislatore nazionale. Quanto ai principi di legalità e di irretroattività, ha chiarito che essi operano soltanto *in malam partem*, mentre non ostano a misure – come l'amnistia – che, incidendo *in bonam partem*, eliminando o attenuando la responsabilità penale. Nel complesso, quindi, le conclusioni delineano un quadro nel quale la legge di amnistia non appare incompatibile con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione, pur richiedendo un'applicazione attenta e rispettosa delle garanzie procedurali. Per un approfondimento sui medesimi si veda in dottrina: 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 *Rev. Est. Eur.*, 2025, 85, 200-220.

<sup>23</sup> Il collegio giudicante risultava composto da dieci giudici costituzionali a causa dell'astensione del giudice Juan Carlos Campo Moreno e della ricusazione di José María Macías Castaño, inizialmente designato quale relatore della causa. L'astensione di Campo Moreno fu motivata da prudenza istituzionale: egli, infatti, avendo in precedenza ricoperto la carica di Ministro della Giustizia nel Governo che aveva negoziato e sostenuto politicamente l'approvazione della legge di amnistia, ritenne opportuno non partecipare al procedimento così da preservare l'imparzialità del giudizio. Quanto a Macías Castaño, la richiesta di ricusazione fu formulata dai ricorrenti in ragione delle prese di posizione pubbliche da egli espresse e del ruolo ricoperto in passato come

che già sotto il profilo numerico, palesava la profonda frattura esistente nel Paese attorno a tale questione<sup>24</sup>.

La classe politica nazionale e la comunità dei giuristi, già all'indomani dell'emanazione della sentenza, presero ad interrogarsi sul significato della pronuncia all'interno dell'ordinamento spagnolo e sulle sue possibili conseguenze sull'equilibrio tra i poteri, evidenziando l'esistenza di numerose perplessità sull'effettiva capacità della *Ley Orgánica* 1/2024 di chiudere definitivamente la "ferita" aperta dall'annosa questione catalana<sup>25</sup>.

Sotto il profilo argomentativo, la pronuncia del TC – consistente in ben 128 pagine di decisione collegiale e oltre 190 di voti dissenzienti - si struttura, come la stessa Corte dichiara, in tre "blocchi" tematici distinti: (i) la verifica dell'ammissibilità in via generale dell'amnistia nell'ordinamento costituzionale spagnolo; (ii) la compatibilità della legge organica n. 1 del 2014, considerata nel suo insieme, rispetto ai principi costituzionali invocati dai ricorrenti ed, in particolare, con riguardo alla presunta arbitrarietà e alla lesione del principio di uguaglianza; (iii) la valutazione della costituzionalità delle singole disposizioni impugnate rispetto alle censure proposte dai ricorrenti<sup>26</sup>.

---

membro del *Consejo General del Poder Judicial*, organo che – come ricordato in nota 16 - si era espresso criticamente sulla costituzionalità della misura il 21 marzo 2024.

<sup>24</sup> La legge sull'amnistia ha procurato una profonda divisione all'interno non solo della classe politica, ma anche della magistratura, del mondo accademico e della società civile spagnola. Come sottolinea M. Aragón Reyes, in tutto il Paese si sono tenute imponenti manifestazioni pubbliche contro la proposta. Secondo i sondaggi, ben il 70% degli intervistati avrebbe dichiarato la propria contrarietà al provvedimento di clemenza, mentre solo il 26% si sarebbe detto a questo favorevole. Cfr. M. Aragón Reyes, *El debate constitucional sobre la amnistía*, in *Anuario Iberoam. Just. Const.*, 2024, 28(2), 361, 376.

<sup>25</sup> In senso favorevole all'istituto dell'amnistia si è espresso, tra gli altri, J. García Roca, *La amnistía en la Constitución: los constitucionalistas divididos*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2024, 131, 13-47. Di segno contrario, sia con riferimento all'ammissibilità dell'istituto in termini generali, sia con riguardo allo specifico provvedimento di pacificazione della Catalogna, l'opinione di: M. Aragón Reyes, *El debate constitucional sobre la amnistía*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, cit. e di J. Tajadura Tejada, *Constitución y amnistía*, cit. e Ruiz Robledo, *La amnistía en la España constitucional*, in *Rev. Gen. Der. Const.*, 2024, 40, 1-29. Altra parte della dottrina, infine, pur non escludendo la costituzionalità in astratto dell'amnistia, ha tuttavia contestato la legittimità specifica della *Ley Orgánica* n. 1/2024. In tal senso si sono espressi P. Guerrero Vázquez, *La amnistía del proceso y su controvertido encaje en la Constitución*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2024, 131, 121-145; C. Aguado Renedo, *La amnistía en el sistema español: cuestión de interpretación y control constitucional*, ibidem, 49-88 e C. Paz-Ares, *Las falacias de la amnistía*. Granada, 2024. Considerazioni critiche nei confronti della legge, prevalentemente sul piano della sua opportunità politica, ritenendola valutabile più dall'elettorato che non dal giudice costituzionale, in L. López Guerra, *Sobre la Ley de amnistía: criterios jurídicos y políticos*, in *Anuario Iberoam. Just. Const.*, 2024, 28, 339-359.

<sup>26</sup> Per una prima ricostruzione e alcune note di commento si vedano: L. Frosina, *La resilienza del III governo Sánchez*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2025, 2, 16-18; A. de la Iglesia Chamarro, *A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la ley de amnistía*, in *Federalismi*, 2025, 28, IV-XVI; S. Ceccanti, *L'amnistia in Spagna: perché è una scelta ragionevole*, in *Federalismi*, 19 novembre 2025; C. Guerrero Picó, *Le sentenze del Tribunale costituzionale sulla legge organica n. 1/2024, del 10 giugno, di amnistia per la*

Con riferimento al primo profilo del ricorso, il *Tribunal Constitucional* ha esaminato la tesi sostenuta degli impugnanti secondo cui al silenzio della Costituzione in materia di provvedimenti di amnistia avrebbe dovuto attribuirsi il significato di un implicito divieto di adozione degli stessi, soprattutto ove considerato che il riconoscimento di una specifica competenza parlamentare in materia di clemenza fu, a suo tempo dibattuto nelle *Cortes Constituyentes*, ma poi rigettato al momento dell'approvazione definitiva del testo<sup>27</sup>.

Sul punto, il giudice delle leggi, riprendendo argomentazioni già sostenute in sue precedenti pronunce<sup>28</sup>, ha ribadito come al silenzio della Costituzione non possa attribuirsi il significato di un'implicita interdizione, bensì quello di uno spazio di intervento lasciato alla discrezionalità del legislatore, suscettibile di essere integrato nel rispetto dei principi fondamentali individuati dalla Carta stessa. Da questa premessa discenderebbe, pertanto, la piena facoltà delle *Cortes Generales* di adottare provvedimenti generali di clemenza, potere che risulterebbe coerente con la funzione costituzionale delle Camere, consistente nell'approvare, nel rispetto della Costituzione, tutti gli atti normativi ritenuti necessari per il perseguimento dell'interesse generale, con l'unico limite costituito dal divieto di contrasto con i principi supremi dell'ordinamento.

Esaminata e respinta la prima censura, il collegio ha proseguito poi la propria analisi con la valutazione della più complessa questione della compatibilità dell'istituto dell'amnistia rispetto all'esplicito divieto di indulti generali, sancito dall'art. 62, lett. i) Cost., giungendo anche in questo caso ad un rigetto dell'impugnazione proposta.

Con riferimento a tale doglianza, il giudice delle leggi ha evidenziato, infatti, l'esistenza di una netta distinzione tra i due istituti, sia per quanto concerne l'oggetto di riferimento, sia in merito al soggetto incaricato della

---

*normalizzazione istituzionale, politica e sociale in Catalogna e le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann*, in [www.cortecostituzionale.it/uploads/report/16-Spagna-SSTC-amnistia-Corte-UE-conclusioni-avvocato-generale-6929c9ba7599c.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/uploads/report/16-Spagna-SSTC-amnistia-Corte-UE-conclusioni-avvocato-generale-6929c9ba7599c.pdf)

<sup>27</sup> Durante il processo costituente spagnolo furono presentati due emendamenti volti a introdurre la facoltà di concedere amnistie nella nuova Costituzione. Il primo (n. 504), proposto da Raúl Morodo del *Grupo Mixto*, prevedeva che le *Cortes Generales*, oltre alla potestà legislativa, potessero anche "otorgar amnistías". L'emendamento distingueva chiaramente la funzione legislativa ordinaria dalla decisione politica eccezionale dell'amnistia, ma fu respinto dalla *Ponencia*. Il secondo (n. 744), presentato dal deputato dell'UCD César Llorens, proponeva di inserire nel titolo dedicato al *Poder Judicial* un articolo che vietasse gli indulti generali, ammettendo solo quelli individuali, e attribuisse al Parlamento la competenza di concedere amnistie. Tali emendamenti, come si evince dalla lettura del verbale della riunione della Commissione di redazione del 3 novembre 1977, furono tuttavia rigettati, accogliendo solo la parte relativa al divieto di indulti generali. Nel punto 4 del citato verbale può leggersi, inoltre, che: «per quanto concerne la questione dell'amnistia, si concorda di non sancire tale questione nella Costituzione».

<sup>28</sup> Si tratta, in particolare, delle pronunce 197/1996 FJ 8; 48/2003, FJ 7; 126/2009, FJ 9; 62/2011, FJ 6; 191/2016 FJ 3 b); 124/2017, FJ 5 d); 161/2021, FJ 6; 34/2023, FJ 5.3 h) e 44/2023, FJ 2 A).

loro adozione. Nel caso dell'indulto, si tratterebbe di una prerogativa riconosciuta all'Esecutivo, il quale sarebbe facoltizzato ad esentare in tutto o in parte gli autori di determinati reati dall'esecuzione di pene già irrogate; l'amnistia sarebbe invece misura generale adottata dal Parlamento, con effetti retroattivi di estinzione della responsabilità penale nei confronti di condotte specificamente individuate (comprese quelle al momento dell'intervento parlamentare non ancora giunte a definitivo giudizio). Una simile distinzione tra i due istituti implicherebbe, dunque, l'assoluta incomparabilità tra questi, con la conseguenza che l'amnistia, non interferendo nell'esercizio della funzione giurisdizionale, si configurerebbe come pienamente conforme sia al principio di separazione dei poteri che alla riserva di giurisdizione prevista dalla Costituzione.

Tale lettura troverebbe conferma, peraltro, secondo le argomentazioni della Corte, nella storia costituzionale spagnola e, segnatamente, nella Costituzione repubblicana del 1931, il cui testo – all'art. 102 - prevedeva l'amnistia ma non l'indulto generale.

Ad ulteriore conferma dell'ammissibilità del provvedimento di clemenza disposto dal Parlamento, il TC ha chiarito, inoltre, la conformità dell'istituto sia rispetto al principio della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 117, comma 3 della Cost., sia con riferimento all'obbligo costituzionale di provvedere all'esecuzione delle sentenze passate in giudicato (art. 118 Cost.).

Sotto il primo profilo, un'interpretazione rigida della separazione dei poteri non potrebbe condurre fino al punto di impedire al legislatore di definire la politica punitiva e di determinare i criteri di estinzione della sanzione, mentre con riferimento alla seconda censura, l'obbligo di dare esecuzione ai provvedimenti giudiziari non potrebbe certamente considerarsi leso dalla rinuncia punitiva dello Stato rispetto a determinate ed individuate condotte.

L'introduzione di una misura generale di clemenza, secondo il collegio giudicante dovrebbe considerarsi, infine, conforme al principio di legalità nella materia penale stabilito dall'art. 25, comma 1 Cost.), dovendo quest'ultimo interpretarsi come un presidio di certezza e di conoscibilità per i cittadini delle condotte penalmente perseguibili e non anche delle ragioni di politica criminale che, in momenti eccezionali e per finalità di interesse generale, potrebbero legittimamente intervenire allo scopo di esonerare dalla responsabilità gli autori di tali condotte.

### 3.2 Le specifiche censure di incostituzionalità alla legge organica 1/2024

Chiarita in via generale l'ammissibilità dell'amnistia nell'ordinamento costituzionale spagnolo, il giudice delle leggi ha rivolto successivamente la propria attenzione alla più complessa questione della compatibilità specifica

della clemenza disposta dalla *Ley Orgánica* 1/2024, valutata alla luce dei principi di non arbitrarietà e di uguaglianza sanciti dalla Costituzione vigente.

Sul punto, il collegio ha rigettato, innanzitutto, la tesi sostenuta dai ricorrenti secondo cui la conformità dell'amnistia al disposto dell'art. 9 c. 3 Cost. (riguardante il principio di certezza del diritto e di non arbitrarietà dei pubblici poteri) avrebbe potuto realizzarsi solo in presenza di «straordinarie ragioni di giustizia», come era infatti avvenuto nella transizione democratica post-franchista con l'approvazione del regio decreto-legge 10/1976 e della legge 46/1977. Secondo il massimo interprete della Costituzione l'amnistia si configurerebbe, infatti, come un'operazione complessa, la cui legittimità dipenderebbe esclusivamente dalla sussistenza di *circostanze eccezionali* e da una *giustificazione razionale e idonea* a consentirne l'introduzione.

Tali circostanze, nel caso di specie, non potrebbero che ritenersi pienamente realizzate, non essendo dubitabile che il processo indipendentista catalano abbia generato nell'ordinamento una crisi politica e istituzionale di tale intensità da mettere in discussione la supremazia stessa della Costituzione e l'unità dello Stato, costringendo le *Cortes Generales* a ricorrere così – per la prima volta nella storia costituzionale spagnola – persino allo strumento di *coerción* previsto dall'art. 155 Cost.

Alla luce di tali considerazioni, il preteso carattere arbitrario, denunciato dai ricorrenti, risulterebbe destituito di ogni fondamento, configurandosi l'amnistia non come un atto di mera opportunità politica, quanto piuttosto come una risposta eccezionale e razionalmente giustificata a una crisi istituzionale che non aveva mancato di minacciare la stabilità stessa dell'ordinamento costituzionale.

Definite tali questioni preliminari, il Tribunale costituzionale si è soffermato, poi, sul tema della natura politica dell'amnistia, la quale – a parere dei ricorrenti – non potrebbe che essere ritenuta come il prezzo di un accordo tra socialisti e catalanisti, volto esclusivamente a garantire al Governo Sánchez il conseguimento della fiducia parlamentare. Anche in questo caso, il giudice costituzionale ha rigettato tuttavia, la censura, ribadendo come il giudizio di costituzionalità non potesse travalicare il contenuto normativo del testo, spingendosi sino a indagare le intenzioni politiche dei suoi promotori. In caso contrario, infatti, il vaglio di legittimità della legge si trasformerebbe in un controllo di opportunità politica sugli atti approvati dal Parlamento, operazione, questa, non consentita dalla tripartizione dei poteri sancita dalla Costituzione e dalla funzione di garanzia affidata al TC. Con riguardo a questo profilo, l'analisi dell'organo di controllo della costituzionalità dovrebbe dunque limitarsi all'intenzione manifestata dal legislatore nel preambolo e negli articoli del testo impugnato: un'intenzione che, nel caso specifico, essendo volta alla pacificazione della società catalana, non potrebbe che ritenersi pienamente ammissibile nell'ordinamento costituzionale. Il Tribunale costituzionale non

potrebbe, inoltre, interferire nel margine di apprezzamento del legislatore, pronunciandosi sull'adeguatezza dello strumento prescelto al raggiungimento delle finalità dichiarate.

Rigettata la censura di arbitrarietà della misura, l'interprete della Costituzione ha affrontato il tema della verifica della compatibilità dell'istituto rispetto al principio di uguaglianza formale, sancito dall'art. 14 Cost. e al rapporto di proporzionalità esistente tra i sacrifici imposti dall'amnistia e i fini con questa perseguiti.

Secondo i ricorrenti, il provvedimento di clemenza, sottoposto al vaglio del Tribunale, avrebbe determinato, infatti, un'ingiustificata disparità di trattamento sanzionatorio tra autori di condotte sostanzialmente analoghe, distinte esclusivamente sulla base di considerazioni ideologiche, garantendo, al contempo, una sorta di immunità *sine die* ai soggetti coinvolti nelle iniziative indipendentistiche, atteso che l'ambito applicativo della misura si sarebbe esteso, anche al di fuori del lasso di tempo prospettato, a tutti gli atti futuri riconducibili alle consultazioni referendarie.

Inoltre, nel suo complesso, la disciplina si sarebbe rivelata sproporzionata, poiché la rinuncia alla potestà punitiva dello Stato non avrebbe conseguito un obiettivo di pacificazione reale e immediata, almeno in considerazione delle reiterate dichiarazioni dei leader indipendentisti che, anche al momento dell'approvazione della legge organica, avevano ribadito la loro ferma intenzione di non abbandonare l'ambizioso progetto secessionista, intrapreso almeno a far tempo dal 2011.

Pronunciandosi sulla questione, il *Tribunal Constitucional* ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, nella parte in cui non estendeva l'amnistia alle condotte poste in essere dagli oppositori dell'indipendenza e riconducibili anch'esse all'eccezionale contesto generatosi a seguito delle consultazioni referendarie, nonché del terzo comma della medesima disposizione, nella parte in cui ammetteva la possibilità di applicare l'amnistia anche a condotte realizzate successivamente all'entrata in vigore della legge, purché collegate al *procés* indipendentista avviato tra il 2011 e il 2017.

Diversa sorte è stata invece destinata alla censura di illegittimità formulata dai ricorrenti con riguardo all'inidoneità della misura al conseguimento del risultato atteso. Secondo l'organo di controllo della costituzionalità, infatti, una simile valutazione travalicherebbe la sua competenza, essendo il *Tribunal Constitucional*, incaricato unicamente di valutare la *causa* e lo *scopo* dell'atto impugnato, senza potersi sostituire al legislatore nella ponderazione dell'efficacia politica delle scelte normative. Su tale specifica questione il Tribunale ha sostenuto che, anche nel caso in cui tale giudizio fosse stato ritenuto ammissibile, la finalità della "pacificazione" non avrebbe potuto che ritenersi legittima, confermando l'amnistia come uno strumento conforme ai principi costituzionali.

Chiariti gli aspetti sopra ricordati, il giudice delle leggi ha dedicato

ampio spazio della motivazione della sua decisione alla verifica di eventuali contrasti tra la legge impugnata e il principio di proporzionalità, anch'esso evocato dai ricorrenti. Con riguardo a tale complessa valutazione, relativa al rapporto tra i "costi", in termine di limitazione dei diritti dei terzi, e le finalità di interesse generale della legge, il Tribunale ha rilevato come la disciplina contenuta nella *Ley Orgánica* 1/2014 non possa dirsi contraria a tale principio costituzionale. Questa, infatti, attribuisce alle persone offese dai reati amnistiati, la possibilità di agire almeno in sede civile per ottenere risarcimento al danno subito. Allo stesso modo, la proporzionalità dell'istituto sarebbe salvaguardata dall'esclusione dal beneficio della clemenza degli autori di reati lesivi di beni giuridici primari – quali la vita e l'integrità fisica – nonché per quelli contraddistinti da dolo, da finalità discriminatorie o da lesione degli interessi fondamentali dello Stato. L'ambito di applicazione dell'amnistia sarebbe rimasto in tal modo circoscritto alle sole condotte non particolarmente gravi, preservando l'equilibrio tra l'esigenza di pacificazione e la tutela dei valori essenziali dell'ordinamento.

Non accoglibili sono state ritenute, inoltre, le censure formulate in ordine alla presunta violazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 24 Cost., nonché alla disposizione contenuta nell'art. 102, comma 3, secondo cui l'indulto collettivo non potrebbe estendersi al Presidente del Governo e agli altri membri dell'Esecutivo. Secondo il Tribunale costituzionale, infatti, dalla lettera dell'art. 24, comma 1, non potrebbe ricavarsi un diritto della vittima all'ottenimento dell'esecuzione della pena inflitta al reo, mentre ugualmente fuorvianti sarebbero le accuse di "auto-amnistia" avanzate sulla base dell'accostamento tra il provvedimento generale di clemenza e il divieto di indulto collettivo sancito dalla Costituzione. È evidente, infatti, che una legge discussa e approvata dal Parlamento in uno Stato democratico e di diritto non possa in alcun modo essere assimilata ad un atto del Governo volto a esonerare sé stesso da responsabilità giuridiche, operazione riconducibile ad una logica autoritaria del potere ripudiata dalla Costituzione.

Il TC ha rigettato, infine, sia le censura di violazione del principio di separazione dei poteri, non espressamente previsto dalla Costituzione, ma riconducibile all'art. 1, comma 1, sia quella di compromissione della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 117, comma 3, dovendo l'approvazione di una legge interpretarsi non già come un'indebita ingerenza della politica nell'attività della magistratura o un giudizio sul suo operato, quanto piuttosto come l'esercizio di una normale scelta di politica criminale propria del legislatore. Ugualmente infondata è risultata, altresì, la censura di lesione del diritto di partecipazione politica dei parlamentari, ex art. 23, comma 1, Cost., in ragione della semplificazione dell'*iter* seguito per l'adozione della legge. Secondo l'organo di controllo sarebbero state, infatti, comunque rispettate le disposizioni dei regolamenti delle Camere.

### 3.3 Le censure di incostituzionalità rivolte a specifiche previsioni della legge organica

Risolta la specifica questione della compatibilità della *Ley Orgánica* 1/2014 con le disposizioni della Costituzione, il Tribunale costituzionale ha rivolto la propria attenzione al terzo “blocco” di censure sollevate dai deputati e dai senatori ricorrenti: quelle relative ad alcune particolari disposizioni dell’atto normativo impugnato. Con riguardo a queste, è stata respinta, in primo luogo, la censura di indeterminatezza rivolta nei confronti dell’art. 1, contestato per aver individuato le condotte amnistiabili sulla base di mere indicazioni generiche e dell’intento secessionista dei loro autori.

Secondo il giudice delle leggi, tuttavia, l’applicazione della norma di clemenza non dovrebbe dipendere da una semplice dichiarazione, a riguardo della propria intenzione, da parte dell’interessato, bensì da una valutazione affidata agli organi giurisdizionali, ai quali dovrebbe sempre competere il controllo, caso per caso, della riconducibilità delle condotte al processo indipendentista, verificando l’ammissibilità della condotta di fatto realizzata, nel quadro dei presupposti indicati dal legislatore.

Alla luce di tale ricostruzione, non potrebbe ravvisarsi dunque la pretesa violazione dei principi di legalità penale, di certezza del diritto e di uguaglianza denunciata dai ricorrenti nelle proprie allegazioni.

Analogo rigetto della possibile incostituzionalità è stato riservato alla censura rivolta all’art. 2 della legge organica, ritenuto contrario al principio di tassatività. La lamentata vaghezza delle sue disposizioni – con riguardo in particolare ai reati di terrorismo esclusi dal beneficio della clemenza – è stata infatti disattesa dalla Corte, che ha individuato nel rinvio alla Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, un chiaro e vincolante criterio di delimitazione delle fattispecie criminose escluse, che per la loro particolare gravità, sono state dal legislatore specificamente sottratte dall’estinzione della responsabilità.

Con riferimento agli effetti dell’amnistia sulla responsabilità penale (art. 4), la Corte ha ribadito, invece, come l’estinzione dei procedimenti criminali, qualificandosi come un effetto tipico e fisiologico dell’istituto, non inciderebbe in alcun modo sulla competenza dei giudici. Questi resterebbero pur sempre titolari del potere di verificare, caso per caso, la sussistenza dei presupposti applicativi della legge. L’intervento legislativo dovrebbe dunque essere considerato non come un’indebita interferenza nelle funzioni del potere giurisdizionale, ma come una normale delimitazione delle cause di non punibilità che il giudicante dovrà osservare nella decisione del caso concreto.

In base alle medesime premesse, il regime di restituzione delle multe irrogate – ex art. 7, comma 2, della *Ley Orgánica* - è stato ritenuto costituzionalmente ammissibile, dovendo questo considerarsi come conseguenza naturale e necessaria dell’estinzione della responsabilità penale.

Infine, con riguardo al regime processuale della responsabilità civile

(art. 8, comma 2) e alle disposizioni procedurali da applicarsi nei relativi giudizi penali, il Tribunale costituzionale ne ha riconosciuto la funzione di norme di coordinamento, indispensabili a garantire l'effettività dell'istituto generale di clemenza. In ragione della loro funzione strumentale, queste previsioni non avrebbero leso il principio della certezza della tutela giurisdizionale.

Solo con riguardo agli artt. 13.2 e 13.3, concernenti i procedimenti dinanzi al *Tribunal de Cuentas*, la Corte si è spinta ad adottare una pronuncia *interpretativa de estimación*<sup>29</sup>. A parere del giudice delle leggi, infatti, tali disposizioni avrebbero dovuto considerarsi ammissibili, ma solo se interpretate nel senso di escludere un'automatica archiviazione dei procedimenti contabili per effetto dell'amnistia, garantendo alle parti in giudizio – nello specifico il *Ministerio Fiscal* e le amministrazioni danneggiate – la possibilità di esprimere il proprio punto di vista sulla specifica applicazione di tali previsioni, in ossequio al principio del giusto processo.

#### 4. I voti dissenzienti

La pronuncia, di cui si è cercato di offrire una sintesi, è stata corredata da quattro *votos particulares* che evidenziano la profonda divisione realizzatasi all'interno del collegio su quello che è stato, non a torto, considerato uno dei provvedimenti più controversi tra i numerosi, assai divisivi, da ultimo approvati dal legislatore spagnolo. I *votos*, sottoscritti dai giudici dissenzienti, non si sono limitati a contestare singoli passaggi della decisione collegiale, ma sono diretti a metterne in discussione l'intero impianto argomentativo, con riguardo sia alla legittimità sostanziale dell'istituto dell'amnistia, sia in relazione alla regolarità procedurale. Si tratta dell'elaborazione di un vero e proprio “contro-discorso costituzionale”, diretto a riaffermare la centralità dei principi supremi dell'ordinamento e a denunciare il rischio di una mutazione della Costituzione per via legislativa e giurisprudenziale operata dalla maggioranza del Tribunale costituzionale.

Tra i quattro *votos discrepantes*, quello del magistrato Ricardo Enríquez Sancho si distingue, tra gli altri, per la radicalità della sua impostazione. L'ex giudice della *Sala de lo Penal del Tribunal Supremo* ha affermato, infatti, la totale illegittimità della legge organica per mancata previsione dell'istituto tra le competenze riconosciute alle *Cortes* ex art. 66 c. 2. Secondo la sua impostazione, dalla lettura dei verbali dei lavori preparatori della Costituzione, come dall'esclusiva menzione dell'indulto individuale tra gli strumenti di clemenza previsti dalla Carta, dovrebbe evincersi un'indubitabile illegittimità dell'istituto dell'amnistia, con la conseguenza che le *Cortes Generales* avrebbe potuto introdurlo, solo a seguito dell'adozione delle prescritte procedure di riforma costituzionale.

---

<sup>29</sup> Per un approfondimento: M. L. Balaguer Callejón, *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, 2001, 160.

Anche a prescindere da queste evidenti indicazioni, inoltre, sempre a parere di Enríquez Sancho, la *Ley Orgánica 1/2024* si porrebbe in contrasto con diversi principi supremi dell'ordinamento: da quello di uguaglianza, lesa dalla disparità di trattamento tra gli autori di reati con finalità independentista e i rei di analoghe condotte, animate, però, da segno politico opposto a quello di legalità e di tassatività della legge penale, incrinato dall'indeterminatezza delle fattispecie amnestiabili, sino al principio della rappresentanza parlamentare, a sua volta compromesso dalle irregolarità procedurali che hanno accompagnato l'approvazione della legge.

A completamento della sua argomentazione, il giudice dissenziente ha sostenuto, infine, l'arbitrarietà della legge organica, in quanto orientata non già alla pacificazione di una collettività ancora segnata dalle tensioni del processo independentista, bensì alla mera attuazione di un accordo partitico, volto a scongiurare la formazione di un esecutivo centrale di ultra-destra, sostenuto da PP e *Vox*, e a garantire l'insediamento di un governo composto da PSOE, *Sumar* e dalle formazioni regionaliste.

Ugualmente critico nei confronti della decisione è anche il *voto* di Enrique Arnaldo Alcubilla, il quale, con pari rigore argomentativo, ha sostenuto che il collegio avrebbe dovuto dichiarare la radicale nullità della legge per il suo contrasto sia con i principi della riserva di giurisdizione e della separazione dei poteri, che con il diritto di uguaglianza formale dei cittadini dinanzi alla legge e del divieto di esercizio arbitrario dei pubblici poteri.

Questo giudice costituzionale, già docente di diritto costituzionale alla *Universidad Rey Juan Carlos* di Madrid, ha stigmatizzato, in particolare, la scelta della Corte di avallare la legge organica mediante «levísimas correcciones» prive di reale efficacia, accusando la maggioranza di aver costruito un'argomentazione artificiosa, fondata sull'idea che il legislatore possa realizzare tutto quanto non espressamente vietato e che al silenzio del costituente debba attribuirsi il significato di ammissibilità. Tale impostazione rappresenterebbe, a suo avviso, una vera e propria «suplantación de la voluntad del constituyente», un «torpe maquiavelismo del fin justificador de los medios», incompatibile con lo Stato di diritto.

Il suo *voto* si è soffermato, poi, sulle anomalie procedurali che hanno accompagnato la elaborazione della sentenza: l'irregolare composizione del *pleno* - alterata dalla ricusazione intempestiva e priva di fondamento del primo relatore della causa Macías Castaño; la designazione della nuova *ponente* Montalbán in forza di una decisione irregolare del Presidente; la creazione di un «grupo de trabajo» di *letrados*, tutti vicini alla maggioranza, e che - come tali - avrebbero marginalizzato i magistrati dissenzienti e orientato la redazione della sentenza verso un esito già prefissato.

Lo stesso membro del collegio ha criticato, infine, la tempistica di approvazione della decisione, imposta dal Presidente e indirizzata a “chiudere velocemente” il caso entro giugno 2025, senza attendere le

decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito ai pendenti rinvii pregiudiziali e senza concedere ai decisori il tempo necessario ad un dibattito sereno e approfondito.

Per tutte queste motivazioni, e per altre qui non richiamabili per economicità di trattazione, il dissenziente ha anche affermato come la *Ley Orgánica 1/2024* costituisse una pericolosa rottura del patto costituzionale del 1978, una frattura di fronte alla quale il *Tribunal Constitucional*, non reagendo, avrebbe finito per abdicare al proprio ruolo di garante supremo della Costituzione.

Oltre ai *votos* di Enríquez Sancho e di Arnaldo Alcubilla va ricordato anche il parere della magistrata Concepción Espejel Jorquera, la quale ha rivolto la propria attenzione, *in primis*, alle irregolarità procedurali che hanno segnato il giudizio di costituzionalità della legge, soffermandosi poi sull'illegittima composizione del *pleno* e sul rigetto delle richieste di rinvio pregiudiziale.

Anche il suo voto *discrepante* ha censurato i ridotti tempi con cui la decisione è stata adottata, in un contesto politico e sociale fortemente polarizzato, e ha stigmatizzato la mancata attesa delle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea già ricordate. La scelta di deliberare comunque è stata interpretata come una forma di indebita interferenza nel processo politico, contraria alla prudenza istituzionale che dovrebbe orientare l'operato del giudice costituzionale.

Le critiche dell'ex *vocal* del *Consejo General del Poder Judicial* non si sono limitate al piano procedurale, estendendosi anche al mancato rispetto dei principi supremi dell'ordinamento. A suo parere, la legge organica avrebbe leso la separazione dei poteri, il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e la certezza del diritto, trasformando l'amnistia in uno strumento di mera negoziazione politica, incompatibile con lo Stato di diritto. La sentenza avrebbe, a sua volta, compromesso in modo significativo il ruolo del *Tribunal Constitucional*, realizzando un grave «deterioro» del suo prestigio e tradendo la funzione di garanzia che la Costituzione gli assegna.

Contrario alla posizione assunta dal Collegio è stato, infine, anche il *voto* di Cesar Tolosa Tribiño, il quale ha censurato la scelta del giudice delle leggi di non presentare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, nonostante, la pendenza di numerose *cuestiones prejudiciales* già in precedenza sollevate e di evidenti profili di incompatibilità tra l'istituto dell'amnistia e il diritto dell'Unione. A suo avviso, la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Corte di Lussemburgo avrebbe rappresentato, infatti, non soltanto un atto di prudenza istituzionale, ma anche un doveroso adempimento all'obbligo sancito dall'art. 267, par. 3, TFUE, in grado di fugare definitivamente ogni dubbio in merito ai molteplici contrasti esistenti con le norme contenute nei Trattati. A livello di esempio, il giudice ha citato, in particolare: la violazione del principio della *rule of law* (art. 2 TUE), determinata dall'interferenza posta in essere dal legislatore

nell'amministrazione della giustizia; l'inosservanza del principio di legalità e determinatezza, motivato da un uso distorto della Direttiva (UE) 2017/541 per l'individuazione dei reati di terrorismo amnistiabili; il mancato rispetto dei valori universali di dignità, libertà, uguaglianza, in ragione degli effetti che l'estinzione delle responsabilità penale avrebbe procurato nei confronti degli altri consociati.

Accanto ai rilievi connessi ai profili sovranazionali, Tolosa Tribiño non ha mancato di denunciare l'illegittimità della *Ley Orgánica* 1/2024 per il suo carattere di autoamnistia. La misura di clemenza, approvata grazie ai voti determinanti dei partiti i cui leader avrebbero beneficiato della misura, si poneva infatti - a suo avviso - come una evidente manifestazione di un uso strumentale del potere legislativo, finalizzato non già alla pacificazione collettiva del territorio regionale, ma alla neutralizzazione della responsabilità penale degli appartenenti alle formazioni politiche catalaniste come prezzo di un accordo politico. Tutto ciò avrebbe costituito, in altre parole, un vero e proprio atto di impunità, che - avallato dal *Tribunal Constitucional* - avrebbe legittimato l'idea che la Costituzione possa essere piegata alle convenienze politiche contingenti, dando ingresso ad una pericolosa erosione della sua forza normativa e del suo ruolo di garanzia.

## 5. Qualche considerazione conclusiva sulla sentenza n. 137/2025

A fronte delle ben diciassette linee argomentative e dei numerosi parametri costituzionali evocati dal *Tribunal Constitucional* nella sentenza che ha confermato la quasi totale costituzionalità della *Ley Orgánica* n. 1/2024, pare utile considerare alcuni profili sostanziali, posti alla base della sua *ratio decidendi*. Un'attenzione particolare va rivolta all'analisi dell'ammissibilità astratta dell'istituto dell'amnistia nell'ordinamento costituzionale spagnolo, nonché all'esame della proporzionalità concreta del provvedimento di clemenza con il quale il Parlamento ha inteso favorire la normalizzazione istituzionale, politica e sociale della Catalogna.

Sotto il primo profilo, la ricostruzione offerta dal giudice delle leggi si rivela, a giudizio di chi scrive, persuasiva: dal silenzio della Costituzione non può inferirsi alcun divieto implicito di provvedimenti collettivi di clemenza, di genere diverso dall'indulto, posto che la legge, quale manifestazione della volontà generale, deve ritenersi abilitata a intervenire in ogni ambito non espressamente sottratto alla sua disponibilità<sup>30</sup>. Tale ricostruzione deriva dall'interpretazione della natura della Costituzione affermata dall'organo di controllo della costituzionalità, che ha considerato la carta fondamentale come *abierta*: tale, cioè, da non vincolare il legislatore a un programma

---

<sup>30</sup> Per un approfondimento del significato da attribuirsi al silenzio, si veda tra i molteplici contributi apparsi in dottrina: M. Martínez Sospedra, *Revisitando la amnistía, ya aprobada, desde la significación de su proposición de ley. O los dilemas que arrastra el silencio de la Constitución*, in *Cuad. Const.*, 2024, 5.

politico predeterminato, ma si limita a fissare una cornice di principi entro cui egli è chiamato a esercitare la propria discrezionalità. Si tratta di un'impostazione che trova solido fondamento nella giurisprudenza costituzionale, a far tempo, almeno, dalle sentenze nn. 35/1982 e 76/1983, nelle quali già si affermava che il potere legislativo dello Stato, nei limiti stabiliti dalla Costituzione, si dovesse considerare come potenzialmente illimitato e non vincolato a un titolo particolare per il suo esercizio. Ribadire tale principio, seppur non completamente privo di criticità<sup>31</sup>, non costituirebbe, infatti, adesione a concezioni *rousseauiane* del potere, né avallo a forme di dispotismo parlamentare, come invece avevano prospettato i ricorrenti, bensì riaffermare – come ha opportunamente chiarito il *Tribunal Constitucional* in questa decisione (nel *Fundamento Jurídico* 3.2.1) – della particolare natura di *norma abierta* della Costituzione, suscettibile di progressiva integrazione nel tempo, purché nel rispetto dei suoi principi supremi.

In tale prospettiva, la decisione in commento troverebbe piena continuità con la pronuncia n. 198/2012, con la quale il giudice delle leggi aveva respinto senza eccezioni l'idea di una Costituzione chiusa e statica, riconoscendone, viceversa, la vocazione dinamica, indispensabile al suo adattamento all'evoluzione e alle necessità della società nel tempo, pur senza tradirne i valori fondamentali<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> La concezione della Costituzione come “norma aperta” è stata affermata con chiarezza dal *Tribunal Constitucional* nella STC 198/2012, relativa al matrimonio egualitario, nella quale si sottolinea come il testo costituzionale non debba essere interpretato in modo statico o meramente letterale, ma debba essere letto viceversa come un “árbol vivo”, capace di adattarsi ai mutamenti sociali e di garantire la continuità delle istituzioni nella loro funzione essenziale. Tale orientamento è stato successivamente ribadito in ulteriori pronunce del Tribunale costituzionale, che hanno confermato la necessità di un'interpretazione evolutiva, idonea a preservare la riconoscibilità delle istituzioni costituzionali senza irrigidirne i contorni storici. Tra queste, in particolare, le recenti pronunce 19 e 44 del 2023. Nella prima, relativa alla legge sull'eutanasia, il Tribunale costituzionale ha ribadito che la lettura dinamica della Costituzione consente di dare risposta a nuove esigenze di libertà e dignità, riconoscendo come diritto fondamentale la possibilità di chiedere assistenza medica per morire, senza ridurre il testo costituzionale a un assetto statico e immobile. Nella seconda, concernente la legge sull'interruzione volontaria di gravidanza, il Giudice delle leggi ha riaffermato, invece, che la Costituzione deve essere interpretata in modo tale da bilanciare due valori in conflitto – la protezione della vita del nascituro e i diritti fondamentali della donna – evitando letture rigidamente storiciste e riconoscendo che la dignità e l'autonomia personale impongono una configurazione aggiornata della tutela costituzionale. In tal modo, la giurisprudenza costituzionale spagnola ha consolidato l'idea che la Costituzione, lungi dall'essere una cornice immobile, sia un ordinamento aperto, capace di preservare la riconoscibilità delle istituzioni senza irrigidirne i contorni storici e di attualizzarne la funzione di garanzia dei diritti e della giustizia sociale.

<sup>32</sup> Se da un lato, come è stato osservato, la concezione della Costituzione quale “árbol vivo” consente di adeguare il testo costituzionale ai mutamenti sociali e culturali, dall'altro la dottrina ha segnalato i rischi di un approccio interpretativo eccessivamente elastico. È stato rilevato che l'ermeneutica evolutiva, pur garantendo la pertinenza storica della Carta, può trasformarsi in un *deus ex machina* argomentativo, idoneo a giustificare esiti tra loro assai diversi e a indebolire la certezza del diritto, rendendo

Per tali ragioni, pare condivisibile anche il rigetto della tesi dei ricorrenti, in virtù della quale l'esistenza nella Costituzione di un divieto relativo agli indulti collettivi implicherebbe un'interdizione *a fortiori* delle amnistie<sup>33</sup>, istituti che per loro natura e portata, si collocherebbero su un piano più esteso e di maggiore gravità. La Corte, richiamando la sentenza n. 147/1986, ha giustamente sottolineato come tra le due misure di clemenza vi sia una netta distinzione, posto che l'amnistia estingue retroattivamente il reato e i suoi effetti, cancellando tanto la responsabilità penale quanto la pena, mentre l'indulto presuppone l'esistenza di una condanna e si limita a dispensare l'esecuzione della sanzione, senza incidere sulle ulteriori conseguenze giuridiche derivanti dal reato.<sup>34</sup> Da tale netta distinzione si ricava che il divieto di indulti collettivi sancito dalla norma fondamentale risponde esclusivamente all'esigenza di evitare indebite interferenze dell'Esecutivo nella funzione giurisdizionale; esigenza che non è in alcun modo assimilabile alla competenza del Parlamento nell' adottare provvedimenti generali di clemenza, che si configurano come legittime deroghe alle scelte di politica punitiva introdotte dallo stesso potere dello Stato.

Paiono convincenti anche le argomentazioni con le quali il *Tribunal Constitucional* ha escluso che l'introduzione dell'amnistia possa determinare una violazione dei principi di separazione dei poteri e di riserva di giurisdizione. Tale istituto, restando estraneo tanto all'accertamento dei fatti quanto all'applicazione del diritto penale al caso concreto, non comporta infatti alcuna usurpazione della funzione giurisdizionale e si colloca sul piano normativo quale espressione di una scelta di politica criminale, formulata in termini generali e astratti e destinata a incidere sul presupposto stesso della punibilità di determinate condotte.

In tale prospettiva, il ruolo della magistratura resterebbe quindi del tutto impregiudicato, permanendo in capo ai giudicanti il compito di

---

incerti i confini tra ciò che è ammissibile e ciò che non lo è. Altri autori hanno sottolineato che la flessibilità interpretativa, se non accompagnata da criteri di delimitazione rigorosi, rischia di concentrare un potere eccessivo nelle mani del giudice costituzionale, spostando il baricentro dall'organo legislativo *al Tribunal Constitucional* e generando tensioni con il principio democratico. Si è inoltre osservato che, qualora la Costituzione venga letta come norma aperta priva di limiti precisi, la distinzione tra interpretazione e produzione normativa tende a sfumare, lasciando al giudice delle leggi un margine troppo ampio per stabilire i confini dell'ammissibile. Per un approfondimento su questi aspetti: F. de Montalvo Jääskeläinen, *La interpretación evolutiva de la constitución en manos del Tribunal Constitucional: ¿Una suerte de deus ex machina argumentativa?*, in *Teor. y Real. Const.*, 2012, 30, 433-452 e R.G. Rodio, *Il Tribunal Constitucional spagnolo ed i limiti dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018, 2, 1-18.

<sup>33</sup> Si tratta della logica *a minori ad maius*. Per una ricostruzione E. Gimbernat, *Indultos generales y amnistías*, in M. Aragón, E. Gimbernat, A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de derecho*, cit. 75-78.

<sup>34</sup> Per un'analisi attenta dei due istituti si rinvia a: J. L. Díez Ripollés, *La amnistía en nuestro ordenamiento jurídico*, in *El País*, 14-09-2023.

verificare la riconducibilità delle singole fattispecie al perimetro delineato dalla legge, disponendo eventualmente l'archiviazione o l'estinzione del procedimento e valutando, ove necessario, le responsabilità civili connesse ai fatti amnistiati.

Tali presupposti renderebbero evidente, inoltre, come il ricorso all'amnistia non si ponga in contrasto né con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva (art. 24 Cost.) né con l'obbligo costituzionale di conformarsi alle decisioni giudiziarie definitive (art. 118 Cost.). Diversamente opinando, si dovrebbe pervenire alla paradossale conclusione di ritenere illegittimi anche istituti pacificamente ammessi nell'ordinamento, come la grazia, prerogativa reale che si troverebbe anch'essa ad incidere sull'esecuzione delle decisioni adottate dagli organi giurisdizionali, realizzando un'analogia violazione dei principi costituzionali.

Altrettanto condivisibile appare, infine, il rigetto da parte del Tribunale costituzionale della tesi secondo cui l'introduzione dell'amnistia avrebbe richiesto il ricorso in sede parlamentare alle procedure di revisione costituzionale individuate dagli artt. 167 e 168 della Costituzione<sup>35</sup>. Sul punto, pur nella convinzione che il ricorso a tali procedure, avrebbe costituito certamente la via più perfetta per attribuire al Parlamento una generale competenza in materia di clemenza, non può disconoscersi che il provvedimento *de qua* è stato adottato con ricorso alla legge organica<sup>36</sup>, una fonte, individuata dalla stessa Costituzione non solo come strumento da utilizzare in caso di incidenza sul *desarrollo* dei diritti fondamentali<sup>37</sup>, ma per

<sup>35</sup> La tesi era stata sostenuta in dottrina anche da I. Ramos Tapia e A. Ruiz Robledo, *Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución*, in M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.). *La Amnistía en España. Constitución y Estado de derecho*, cit., 79-86.

<sup>36</sup> In tema di leggi organiche si rinvia quanto meno a F. Fernandez Segado, *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992, 626 ss.; R. L. Blanco Valdés, *Introducción a la Constitución de 1978*, 2016, 2014 ss. Nella dottrina italiana: L. Pegoraro, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990.

<sup>37</sup> Ai sensi dell'art. 81, comma 1, Cost., il legislatore è tenuto a ricorrere alla legge organica non solo per l'approvazione degli Statuti di autonomia, la disciplina del regime elettorale generale o altri casi individuati dalla Costituzione, ma anche ogniqualvolta intenda procedere allo sviluppo (*desarrollo*) dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche di cui agli artt. 15-29 CE. In questa prospettiva, risulta evidente che una misura di amnistia, incidendo direttamente sulla sfera dei diritti fondamentali coinvolti nel procedimento penale – in particolare sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva (art. 24 CE), sul principio di legalità penale (art. 25 CE) e, indirettamente, sull'eguaglianza nell'applicazione della legge (art. 14 CE) – non possa che essere adottata mediante legge organica. L'amnistia, infatti, non si limita a produrre effetti estintivi sul piano penale, ma interviene sullo statuto giuridico dei diritti e delle garanzie costituzionali connessi alla responsabilità penale e al processo, determinando una modificazione del quadro di tutela costituzionalmente rilevante.

Chiarita la necessità di intervento tramite legge organica, occorre ricordare che la nozione di *desarrollo* dei diritti fondamentali è stata, sin dalle prime pronunce, oggetto di un'interpretazione restrittiva da parte del TC. Il Giudice delle leggi ha specificato, infatti, come la riserva di legge organica non si estenda a qualsiasi disciplina che presenti un mero collegamento materiale con i diritti di cui agli artt. 15-29 CE, ma si

la cui adozione, è richiesto altresì il concorso della maggioranza assoluta dei componenti, una quota di consenso idonea a prolungare, come affermato sin da più risalente dottrina, il consenso del Costituente.

Se paiono, dunque, condivisibili le argomentazioni utilizzate dal Tribunale costituzionale per accogliere l'ammissibilità in astratto dell'istituto di clemenza, maggiori perplessità emergono, con riguardo alla valutazione sulla compatibilità, in concreto, della legge organica 1/2024 rispetto ai principi di non arbitrarietà e proporzionalità sanciti dalla Costituzione.

Quanto a questo tema, se è indubitabile che la "questione catalana" abbia costituito la più grave crisi politico-istituzionale attraversata dalla democrazia spagnola e che per la sua soluzione fosse necessario un intervento, volto alla pacificazione e alla ricomposizione del conflitto, una seria perplessità suscita la concreta idoneità della misura introdotta dalla *Ley Orgánica* 1/2024 per realizzare tali obiettivi, enunciati nel suo preambolo.

In tale prospettiva, la scelta del *Tribunal Constitucional* volta a limitare il proprio scrutinio al significato letterale della legge e a sottrarsi ad ogni verifica sull'effettiva idoneità del mezzo prescelto al raggiungimento degli obiettivi annunciati, appare difficilmente condivisibile. L'interprete della Costituzione avrebbe dovuto valutare, infatti, quantomeno, se l'intervento prescelto fosse effettivamente *idoneo* alla realizzazione di quel fine di pacificazione politica, sociale e istituzionale annunciato o se, viceversa, lo stesso integrasse un mero proclama *ideale*, privo di reale efficacia conciliativa.

Un ragionevole dubbio quanto a tale efficacia trova conferma negli eventi immediatamente precedenti e di poco successivi all'approvazione della legge organica e, in particolare, nel ristretto margine numerico ottenuto nella deliberazione di quest'ultima; nelle dichiarazioni schiettamente trionfalistiche di alcuni suoi beneficiari e nella reiterazione di iniziative di

---

circoscrive esclusivamente alle disposizioni che ne regolano gli elementi essenziali o incidono direttamente sul loro contenuto (cfr. STC 76/1983 e STC 160/1987).

In forza di tale giurisprudenza, non tutte le previsioni contenute nella *Ley Orgánica* 1/2024 devono considerarsi "organiche": quelle meramente procedurali o organizzative, che non incidono direttamente sulla disciplina dei diritti fondamentali, rientrano nella competenza del legislatore ordinario e devono essere considerate di rango ordinario. Esse non toccano il nucleo essenziale dei diritti coinvolti, ma si limitano a regolare aspetti strumentali o applicativi, secondo il consolidato orientamento del *Tribunal Constitucional*.

Tale impostazione è stata confermata di recente (25 febbraio 2025) dal Supremo controllore della Costituzione in un'ulteriore decisione relativa alla *Ley Orgánica* 1/2024, promossa dal ricorso del *Consell de Govern de las Illes Balears*. Nella nota informativa pubblicata, il Tribunale ha ribadito la necessità di fare ricorso alla legge organica per l'amnistia, distinguendo però tra disposizioni che incidono sul contenuto essenziale dei diritti fondamentali — per le quali il rango organico è obbligatorio — e disposizioni di carattere meramente procedurale o organizzativo, confermando così la propria lettura restrittiva della nozione di *desarrollo* dei diritti fondamentali. Su quest'ultimo aspetto si veda: Nota informativa n. 28/2026, in [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2026\\_028/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2028-2026.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2026_028/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2028-2026.pdf)

“disconnessione” istituzionale della Regione dal resto del Paese: elementi, questi, che sembrano delineare un’accentuazione più che un superamento della polarizzazione politica<sup>38</sup>.

Un controllo giuridicamente più pregnante avrebbe forse potuto estendersi anche alla genesi e alle finalità effettive dei promotori della legge, rilevandone la natura di accordo funzionale alla formazione del terzo Governo Sánchez. L’analisi di tali elementi sarebbe bastata, di per sé, a rivelare che il provvedimento *de qua* obbediva più a logiche di opportunità politica contingente che non a genuine esigenze di pacificazione.

A differenza delle amnistie di tipo “transizionale”<sup>39</sup>, giustificate dalla necessità di sanare le lacerazioni prodotte da regimi autoritari, conflitti civili o gravi fratture dell’ordine costituzionale, l’amnistia introdotta dalla *Ley Orgánica 1/2024* non risulterebbe, inoltre, in alcun modo orientata ad accomodare ingiustizie del passato. Le decisioni giudiziarie da essa

---

<sup>38</sup> In questo senso, si ricorda che la *Mesa* del Parlamento di Catalogna, con accordo del 20 febbraio 2024, aveva ammesso a trattazione una iniziativa legislativa popolare denominata *Proposició de llei de declaració d’independència de Catalunya*, successivamente confermata dall’accordo del 22 febbraio 2024 che respingeva la richiesta di riconsiderazione. Tali atti sono stati impugnati e sottoposti al vaglio del *Tribunal Constitucional*, che con la sent. 143/2024, del 20 novembre 2024 ha dichiarato l’incostituzionalità e la nullità dell’accordo di ammissione, rilevando la palese violazione degli artt. 1 e 2 CE e del principio di unità della Nazione spagnola. Successivamente, con la sent. 154/2024, del 16 dicembre 2024, il Tribunale ha accolto il ricorso di amparo presentato da vari deputati catalani, annullando anche l’accordo del 22 febbraio 2024 e riconoscendo la violazione del diritto fondamentale all’esercizio delle funzioni rappresentative (art. 23 CE). In tal modo, il *Tribunal Constitucional* ha riaffermato che iniziative parlamentari di dichiarazione unilaterale di indipendenza non possono trovare spazio nell’ordinamento costituzionale spagnolo.

<sup>39</sup> L’“amnistia transizionale” è una misura eccezionale tipica dei processi di giustizia di transizione, adottata nei passaggi da regimi autoritari a democrazie o da situazioni di conflitto a contesti di pace. Essa mira a favorire la riconciliazione nazionale e la stabilizzazione politica cancellando responsabilità penali per atti commessi in un periodo storico segnato da violenze o repressioni. Tipico esempio di questo *genus* fu proprio la *Ley de Amnistía* 46/1977, approvata in Spagna con finalità di “*reconciliación nacional*” all’indomani del superamento del regime franchista. In tale novero possono ricondursi, tuttavia, anche l’amnistia di Togliatti (decreto legislativo luogotenenziale n. 151/1946), varata in Italia per superare le ferite della guerra civile e garantire l’impunità tanto agli autori di reato appartenenti alle formazioni della RSI quanto ai membri delle formazioni partigiane; nonché le amnistie approvate in Germania nel secondo dopoguerra, come il *Gesetz zur Gewährung von Straffreiheit* del 31 dicembre 1949, che condonava i reati puniti con pene fino a sei mesi di reclusione (originariamente pensato per i reati economici, ma di fatto esteso anche a numerosi ex collaboratori della Gestapo e delle SS), e la successiva *Straffreiheitsgesetz* del 1954, che assolse tutte le persone condannate tra il 1° ottobre 1944 e il 31 luglio 1945 a pene fino a tre anni di reclusione. In tutti questi casi, l’amnistia transizionale si configurò come misura straordinaria, funzionale all’avvio di un nuovo regime politico, ma al tempo stesso problematica rispetto ai principi di uguaglianza, legalità e agli obblighi internazionali di perseguire crimini gravi. Per una ricostruzione: H. Quaritsch, *Giustizia politica. Le amnistie nella storia*, Milano, 1995; S. Lefranc, *Politiques du pardon*, Paris, 2002 e P. P. Portinaro, *I conti con il passato. Vendetta, amnistia, giustizia*, Milano, 2011, 48-69. Per alcuni spunti comparati sul tema dell’amnistia si rinvia a: A. Mastromarino, *Stato e memoria. Studio di diritto comparato*, Milano, 2018.

condonate non erano segnate, infatti, da profili di ingiustizia sostanziale, ma costituivano applicazione coerente del diritto vigente, il quale – reagendo a reati di particolare gravità – non poteva che prevedere, ovviamente, trattamenti sanzionatori di accentuata severità<sup>40</sup>.

Su questo terreno, il *Tribunal Constitucional* avrebbe dunque forse dovuto esercitare un sindacato più stringente, assumendosi la non facile responsabilità di affermare che una simile misura non costituisce uno strumento di pacificazione compatibile con un ordinamento democratico, quanto piuttosto un meccanismo di impunità fondato su ragioni di convenienza politica. Trincerarsi dietro un formalismo giuridico su profili di tale rilievo, ad avviso di chi scrive, non appare coerente con la funzione propria della giustizia costituzionale, che non può ridursi ad una custodia meramente letterale del testo costituzionale, ma implica la salvaguardia dei suoi valori sostanziali e della sua forza normativa complessiva.

Se è vero, infine – come autorevole dottrina ha osservato<sup>41</sup> – che in ambiti come quello qui analizzato il confine tra politica e diritto si colloca su una linea di demarcazione estremamente labile, una riflessione conclusiva merita di essere dedicata anche al tema dell’opportunità politica della misura di amnistia introdotta con la *Ley Orgánica 1/2024*.

In tale prospettiva, non può certamente negarsi la fondatezza della posizione di chi<sup>42</sup>, rivendica la necessità di riconoscere alla *ragion di Stato* uno spazio anche all’interno dello Stato costituzionale, ammonendo che la crisi catalana necessitasse per la sua soluzione l’adozione di un provvedimento eccezionale, idoneo non solo a chiudere definitivamente una stagione conflittuale, ma ad inaugurare anche una nuova fase politica in cui la questione indipendentistica fosse relegata al passato.

A fronte di tale esigenza non può nascondersi, tuttavia, l’amarezza che tale soluzione procura al “senso di giustizia”. In forza di tale soluzione, pur politicamente comprensibile, rimarranno parzialmente impuniti<sup>43</sup>, infatti, le

---

<sup>40</sup> Sul punto si veda: M. Iacometti, M. Della Malva, *La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo nel biennio 2021-2022*, in *Giur. cost.*, 2023, 5, 2361, 2372 ss.

<sup>41</sup> L. López Guerra, cit., 354 ss.

<sup>42</sup> S. Ceccanti, *L’amnistia in Spagna: perché è una scelta ragionevole*, cit., 1-3.

<sup>43</sup> Infatti, se è pur vero che una parte dei dirigenti coinvolti negli eventi del 2017 ha già espiato pene detentive di significativa durata in esecuzione delle condanne pronunciate dal Tribunal Supremo nel 2019, non può essere ignorato che altri protagonisti del medesimo processo secessionista non hanno patito né patiranno alcuna restrizione della libertà personale. Le condanne inflitte a esponenti quali Oriol Junqueras, Dolors Bassa, Jordi Turull, Raül Romeva, Carme Forcadell, Joaquim Forn, Josep Rull, Jordi Sánchez e Jordi Cuixart hanno comportato anni effettivi di detenzione prima degli indulti del 2021; al contrario, numerosi attori di secondo piano del *procés*, coinvolti in procedimenti ancora pendenti o mai giunti alla fase dibattimentale – tra cui diversi ex alti funzionari della Generalitat, membri dei comitati organizzativi del referendum e responsabili logistici delle iniziative di “disconnessione” istituzionale – vedranno ora integralmente estinte le proprie responsabilità penali in forza della legge di amnistia, senza aver mai subito misure privative della libertà. Ne deriva un quadro disomogeneo, nel quale condotte riconducibili a un medesimo disegno politico-istituzionale conducono a esiti

condotte di quanti hanno inferto un colpo violento e senza precedenti all'ordinamento statale, sfidandone apertamente le istituzioni e disconoscendone l'autorità, di coloro i quali hanno dato impulso a movimenti popolari contrari all'unità dell'ordinamento, considerando come manifestazioni prive di rilevanza le esortazioni del Re e le pronunce del *Tribunal Constitucional*.

Un'operazione di questo genere, per quanto utile a “*echar al olvido*” la contesa, rischia, tuttavia, di produrre un effetto corrosivo nei confronti dello Stato di diritto, finendo per compromettere irrimediabilmente il principio di certezza del diritto e per incoraggiare l'emulazione di condotte deliberatamente volte a delegittimare le istituzioni. Si tratta, come è evidente, di un esito, difficilmente conciliabile con i principi supremi dell'ordinamento e ancor meno giustificabile ove si consideri che l'attenuazione del trattamento sanzionatorio – nel caso si fosse voluto realmente perseguire questo effetto – avrebbe potuto trovare realizzazione anche attraverso strumenti provvisti di minor forza dirompente nell'equilibrio dell'ordinamento, quali - *in primis* - le grazie individuali, sull'esempio di quanto avvenuto con il *Real Decreto* n. 460/2021.

Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte restano ineludibili, quindi, le conclusioni di Manuel Aragón Reyes<sup>44</sup>, secondo cui, nello Stato costituzionale, il fine, pur significativo, non può giungere a giustificare qualsiasi mezzo.

Mirko Della Malva  
Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici  
Università degli Studi di Milano  
[mirko.dellamalva@unimi.it](mailto:mirko.dellamalva@unimi.it)

---

sanzionatori profondamente divergenti, con l'effetto di alimentare l'impressione di una impunità selettiva difficilmente conciliabile con un ordinato sentimento di giustizia.

<sup>44</sup> Così M. Aragón Reyes, *El debate constitucional sobre la amnistía*, cit., 383.