Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

16 luglio 2026*

«Rinvio pregiudiziale – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Articolo 325, paragrafo 1, TFUE – Tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Procedimento di responsabilità contabile – Perseguimento dell'indipendenza di una parte del territorio nazionale di uno Stato membro – Legge nazionale di amnistia degli atti generatori di responsabilità in materia di risorse pubbliche – Estinzione della responsabilità entro un termine massimo di due mesi, senza valutazione dei motivi e delle prove a discarico e senza sentire tutte le parti del procedimento – Articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea – Sospensione del procedimento principale da parte di un giudice nazionale che sottopone alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE»

Nella causa C-523/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal de Cuentas (Corte dei conti, Spagna), con decisione del 29 luglio 2024, pervenuta in cancelleria il 30 luglio 2024, nel procedimento

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC),

Ministerio Fiscal

contro

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC e a.,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

JTN,

JNB,

TPR,

OJV e altri,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz (relatore), vicepresidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Condinanzi e F. Schalin, presidenti di sezione, S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger e R. Frendo, giudici,

avvocato generale: D. Spielmann

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 15 luglio 2025,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), da J.R. Chapapría García de Otazo e M. de Diego Martínez, abogados;

– per il Ministerio Fiscal, da M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal;

– per RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF e ARM, da E. Centeno Ruiz, procurador, e F. Homs Molist, abogado;

– per LBC e a. nonché JTN, da E. Centeno Ruiz, procurador, e M. Barnola Sarri, abogada;

– per OJV e a., da R. Blanco, procurador, e M. Marsal Ferret, abogado;

– per MAB, da J. Cabré Trias, abogado;

– per JMSI, da I. Elbal Sánchez, abogada;

– per LPG, CPC e ACO, da G. Boyé Tuset, abogado;

– per AMC, da J. Tornos Mas, abogado;

– per ACJ, da M. Campa Escudero e C. Monguilod Agustí, abogados;

– per il governo spagnolo, da A. Gavela Llopis, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, da C. Valero, C. Urraca Caviedes e M. Wasmeier, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 novembre 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, in primo luogo, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1), in secondo luogo, degli articoli 267 e 325 TFUE nonché dell'articolo 2, dell'articolo 4, paragrafo 3, e dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in terzo luogo, dell'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in quarto luogo, degli articoli 20, 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), in quinto luogo, dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento nonché, in sesto luogo, dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile di soggetti incaricati della gestione di denaro pubblico (in prosieguo: il «procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile») introdotto dalla Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) e dal Ministerio Fiscal (pubblico ministero, Spagna) contro RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC e a., JTN, JNB, TPR, OJV e a., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ e FGS, 35 ex membri degli organi di governo della Generalitat de Cataluña (Comunità autonoma di Catalogna, Spagna) (in prosieguo: la «Generalitat»), in merito alla gestione, da parte di questi ultimi, di fondi pubblici nel corso degli anni dal 2011 al 2017 nel contesto del movimento a favore dell'indipendenza della Catalogna.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Trattato UE

3 L'articolo 2 TUE dispone che:

«L'Unione [europea] si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

4 L'articolo 4, paragrafo 3, TUE prevede quanto segue:

«In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

5 L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE è formulato come segue:

«Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

Trattato FUE

6 Ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) sull'interpretazione dei trattati;

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.

(…)».

7 L'articolo 325 TFUE prevede quanto segue:

«1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

(…)».

La Carta

8 Il titolo VI della Carta, intitolato «Giustizia», comprende in particolare l'articolo 47 di quest'ultima, rubricato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale», che è formulato come segue:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. (…)

(…)».

Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea

9 Ai sensi dell'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea:

«Nei casi contemplati dall'articolo 267 [TFUE] la decisione del giudice nazionale che sospende la procedura e si rivolge alla Corte di giustizia è notificata a quest'ultima a cura di tale giudice nazionale. Tale decisione è quindi notificata a cura del cancelliere della Corte alle parti in causa, agli Stati membri, al Parlamento europeo, al Consiglio [dell'Unione europea], alla Commissione [europea] e alla Banca centrale europea, nonché all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione».

Regolamento n. 2988/95

10 L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 dispone che:

«Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

Diritto spagnolo

Costituzione

11 L'articolo 136 della Constitución española (Costituzione spagnola; in prosieguo: la «Costituzione») così dispone:

«1. Il Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] è l'organo supremo incaricato di controllare i conti e la gestione economica dello Stato, nonché del settore pubblico.

Esso dipende direttamente dalle Cortes Generales [(Parlamento spagnolo)] ed esercita le proprie funzioni su delega di queste ultime per quanto concerne l'esame e la verifica del rendiconto generale dello Stato.

2. I conti dello Stato e del settore pubblico dello Stato sono sottoposti al Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] e da esso controllati.

(…)

3. I membri del Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] godono della stessa indipendenza e inamovibilità e sono soggetti alle stesse incompatibilità dei giudici.

4. Una legge organica disciplina la composizione, l'organizzazione e le funzioni del Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)]».

La LOTCU

12 L'articolo 5 della Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (legge organica 2/1982 sulla Corte dei conti), del 12 maggio 1982 (BOE n. 121, del 21 maggio 1982, pag. 13290; in prosieguo: la «LOTCU»), dispone che «[il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti)] esercita le proprie funzioni in piena indipendenza e nel rispetto dell'ordinamento giuridico».

13 L'articolo 15 della LOTCU prevede quanto segue:

«1. Il procedimento giurisdizionale contabile, che è di competenza del Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)], si svolge in relazione ai rendiconti che devono essere presentati da coloro che percepiscono, controllano, gestiscono, custodiscono, operano con o impiegano beni, fondi o beni patrimoniali mobili pubblici.

2. La giurisdizione contabile si estende ai fondi o beni patrimoniali mobili pubblici, nonché agli obblighi accessori costituiti a garanzia della loro gestione».

14 L'articolo 30, paragrafo 2, della LOTCU, nella sua versione applicabile, è formulato come segue:

«I consiglieri dei conti del Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] sono indipendenti e inamovibili».

15 Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, della LOTCU:

«I membri del Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] sono soggetti alle stesse cause di incapacità, di incompatibilità e di ricusazione stabilite per i giudici nella Ley orgánica del Poder Judicial [(legge organica sul potere giudiziario)]».

16 Ai sensi dell'articolo 36 della LOTCU:

«Il presidente e i consiglieri dei conti del Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] possono essere destituiti dalle loro funzioni solo a causa della fine del loro mandato, delle dimissioni accettate dal Parlamento spagnolo, dell'incapacità, dell'incompatibilità o dell'inadempimento grave degli obblighi correlati alle loro funzioni».

La LFTCU

17 L'articolo 24 della Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (legge 7/1988, sul funzionamento della Corte dei conti), del 5 aprile 1988 (BOE n. 84, del 7 aprile 1988, pag. 10459; in prosieguo: la «LFTCU»), dispone che:

«I membri del Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] esercitano le loro funzioni conformemente ai principi di imparzialità e di dignità inerenti alla loro carica, vigilano sul trattamento diligente ed efficace delle cause loro affidate, assistono a tutte le sedute plenarie e riunioni di comitati alle quali sono convocati e non possono essere perseguiti per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni.

Il presidente e i membri sono tenuti ad astenersi nelle cause riguardanti gli enti alla cui gestione, al cui consiglio o alla cui amministrazione essi abbiano partecipato, o nei cui confronti essi stessi o i membri della loro famiglia fino al secondo grado di parentela o affinità abbiano avuto un qualsiasi interesse».

18 Ai sensi dell'articolo 60 della LFTCU:

«1. I giudici dei conti si pronunciano nei limiti delle pretese e degli argomenti presentati dalle parti.

2. Tuttavia, se, al momento di emettere la sua decisione, l'organo di tale giudice ritiene che la questione sottopostagli possa non essere stata valutata debitamente dalle parti a causa del fatto che altri motivi possono fondare o opporsi all'azione di responsabilità in materia di risorse pubbliche, esso ne informa le parti interessate mediante ordinanza nella quale, avvisando che ciò non pregiudica la decisione finale, espone il suo parere e concede a dette parti un termine comune non superiore a dieci giorni per formulare i loro argomenti, sospendendo, se del caso, il termine per statuire».

La LOA

19 Il preambolo della Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (legge organica 1/2024, sull'amnistia per la normalizzazione istituzionale, politica e sociale in Catalogna), del 10 giugno 2024 (BOE n. 141, dell'11 giugno 2024, pag. 67764; in prosieguo: la «LOA») enuncia quanto segue:

«I

(…)

Dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, l'istituto dell'amnistia è perfettamente riconosciuto. (…)

Di conseguenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sua [sentenza del 29 aprile 2021, X (Mandato d'arresto europeo – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)], non solo riconosce la possibilità dell'esistenza di amnistie, ma prevede, inoltre, che queste ultime abbiano lo scopo di spogliare del loro carattere delittuoso i fatti cui si riferiscono, di modo che il reato non possa più comportare l'esercizio dell'azione penale e, se una condanna sia già stata pronunciata, che si ponga fine alla sua esecuzione, il che implica quindi, in linea di principio, che la sanzione inflitta non possa più essere eseguita. Più recentemente, nella sua [sentenza del 16 dicembre 2021, AB e a. (Revoca di un'amnistia) (C-203/20, EU:C:2021:1016)], la stessa Corte ha stabilito la possibilità di classificare i procedimenti penali e di porre fine alle pene, sulla base di decisioni giudiziarie pronunciate in forza di un'amnistia risultante da un procedimento di natura legislativa.

Nello stesso ordine di idee, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto la validità e l'opportunità politica dell'amnistia, fissando come limite le gravi violazioni dei diritti dell'uomo, per il motivo che si tratta di fatti che non possono essere sottratti all'obbligo degli Stati di perseguirli e di sanzionarli [in particolare, (Corte EDU, 27 maggio 2014, Marguš c. Croazia, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510)].

Dal canto loro, sia il Consiglio d'Europa che la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (detta "Commissione di Venezia") hanno anch'esse chiarito la validità di misure quali l'amnistia e la loro compatibilità con le decisioni giudiziarie, sia nella Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 che nel parere n. 710/2012 [CDL-AD(2013)009], emesso in occasione della seduta plenaria dell'8 e 9 marzo 2013.

(…)

V

(…)

Dall'altro lato, la natura di una legge derogatoria che, nell'interesse generale, sottrae eventi verificatisi in un contesto specifico all'applicazione delle norme in vigore, deve avere la conseguenza che i giudici che, al momento dell'adozione della presente legge, siano investiti di un procedimento rientrante nella stessa, revochino immediatamente le misure restrittive di diritti che siano state adottate, anche in caso di eventuale sospensione di tale procedimento. Infatti, una limitazione dell'esercizio dei diritti e delle libertà deve sempre rispettare le condizioni stabilite nella [CEDU], nella [Carta] e nella [Costituzione], in modo da garantire che le restrizioni dei diritti e delle libertà si fondino su una base giuridica solida.

Ciò è conforme al regime stabilito per la questione preliminare di costituzionalità di cui all'articolo 163 della Costituzione e per il rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 [TFUE]. Inoltre, occorre ricordare che l'eventuale attuazione dei meccanismi disciplinati dalle presenti disposizioni non pregiudica la validità o l'efficacia delle leggi.

(…)

In conclusione, la presente legge mira a garantire la certezza del diritto, il rispetto del principio di legalità e un quadro giuridico per la tutela imparziale dei diritti fondamentali, tenendo conto delle raccomandazioni della Commissione di Venezia che, nel suo parere del 2013, ha sottolineato l'importanza di mantenere una distinzione chiara tra i poteri legislativo e giudiziario nell'applicazione dell'amnistia, garantendo il rispetto dell'autonomia giudiziaria e dei principi democratici.

VI

(…)

Conformemente a quanto indicato dalla [Commissione di Venezia] nel suo parere dell'11 marzo 2013, adottato in occasione della sua 94ª sessione plenaria, tale approccio, tutto sommato astratto in quanto non implica in alcun caso una valutazione dell'esistenza di fatti che possano rientrare in ciascuna di tali esclusioni, è indispensabile. Spetta pertanto al potere legislativo stabilire i criteri per beneficiare dell'amnistia e al potere giudiziario individuare le persone specifiche che rientrano nell'ambito di applicazione definito dal legislatore.

(…)

In conformità agli orientamenti della Commissione di Venezia, gli atti che possono essere amnistiati sono stati definiti in modo preciso e dettagliato, al fine di garantire la certezza del diritto e l'uguaglianza davanti alla legge. Tale precisazione è cruciale, in particolare, quando si tratta di distrazione di fondi pubblici, e consente di distinguere chiaramente gli atti che possono essere amnistiati dagli atti di corruzione, ai quali una siffatta misura non è applicabile.

(…)».

20 L'articolo 1 della LOA, intitolato «Ambito di applicazione oggettivo», dispone che:

«1. Sono amnistiati i seguenti atti da cui deriva responsabilità penale, amministrativa o contabile, commessi nel contesto delle consultazioni tenutesi in Catalogna il 9 novembre 2014 e il 1º ottobre 2017, della loro preparazione o delle loro conseguenze, purché si siano realizzati tra il 1º novembre 2011 e il 13 novembre 2023, così come i seguenti atti, commessi tra tali date nel contesto del cosiddetto processo indipendentista catalano, anche se non sono correlati alle consultazioni suddette o se si sono realizzati dopo queste ultime:

a) Gli atti commessi con l'intenzione di rivendicare, promuovere o ottenere la secessione o l'indipendenza della Catalogna, nonché quelli che hanno contribuito al raggiungimento di siffatti obiettivi.

(…)

Rientrano in tale fattispecie anche gli atti commessi a titolo personale o istituzionale con l'obiettivo di diffondere il progetto indipendentista, raccogliere informazioni e acquisire conoscenze su esperienze simili, o di far sì che altri enti pubblici o privati fornissero il loro sostegno al raggiungimento dell'indipendenza della Catalogna.

Allo stesso modo, si intendono inclusi gli atti direttamente o indirettamente collegati al cosiddetto processo indipendentista sviluppato in Catalogna o ai suoi leader indipendentisti nell'ambito di tale processo, e compiuti da coloro che – in modo manifesto o comprovato – hanno fornito assistenza, collaborazione, consulenza di qualsiasi tipo, rappresentanza, protezione o sicurezza ai responsabili delle condotte di cui al primo comma della presente lettera, o che hanno raccolto informazioni in tal senso.

b) Gli atti commessi con l'intenzione di convocare, promuovere o procurare lo svolgimento, da parte di coloro che non erano competenti a tal fine, delle consultazioni che hanno avuto luogo in Catalogna il 9 novembre 2014 e il 1º ottobre 2017 o la cui convocazione o svolgimento è stato dichiarato illegittimo, così come gli atti che hanno contribuito alla realizzazione di tali consultazioni.

(…)

c) Gli atti di disobbedienza, a prescindere dalla loro natura, di disordine pubblico, di attentato all'autorità, ai suoi agenti e ai funzionari pubblici o gli atti di resistenza commessi allo scopo di consentire lo svolgimento delle consultazioni popolari di cui alla lettera b) del presente paragrafo o le loro conseguenze nonché qualsiasi altro atto qualificato come reato commesso con la stessa intenzione.

In ogni caso, s'intende incluso (…) qualsiasi altro atto consistente nell'approvazione o nell'attuazione di leggi, norme o decisioni da parte di autorità o funzionari pubblici, che è stato commesso allo scopo di consentire, favorire o coadiuvare lo svolgimento delle consultazioni popolari di cui alla lettera b) del presente paragrafo.

(…)

2. Gli atti da cui deriva responsabilità penale, amministrativa o contabile amnistiati ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo sono tali indipendentemente dal loro grado di esecuzione, compresi gli atti preparatori, e indipendentemente dalla qualità di autore o di concorrente della persona interessata.

(…)».

21 L'articolo 2 della LOA, intitolato «Esclusioni», alla lettera e), prevede quanto segue:

«In ogni caso, sono esclusi dall'applicazione dell'amnistia prevista dall'articolo 1:

(…)

e) Gli atti qualificati come reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea».

22 Ai sensi dell'articolo 3 della LOA:

«L'amnistia dichiarata ai sensi della presente legge comporta l'estinzione della responsabilità penale, amministrativa o contabile, alle condizioni stabilite dal presente titolo».

23 L'articolo 8 della LOA, rubricato «Effetti sulla responsabilità civile e contabile», al paragrafo 3, enuncia quanto segue:

«Sono revocate le misure cautelari applicate nella fase preliminare del procedimento o nel procedimento di primo grado (…)».

24 Ai sensi dell'articolo 10 della LOA, intitolato «Trattazione prioritaria e urgente»:

«L'applicazione dell'amnistia in ogni causa incombe agli organi giurisdizionali, amministrativi o contabili designati nella presente legge, che adottano, in via prioritaria e urgente, le decisioni pertinenti in conformità della presente legge, indipendentemente dalla fase dell'iter procedurale del procedimento amministrativo o del procedimento giudiziario o contabile di cui si tratta.

Le decisioni sono adottate entro un termine massimo di due mesi, fatti salvi i successivi ricorsi, che non hanno effetto sospensivo».

25 L'articolo 13 della LOA, rubricato «Procedimento in ambito contabile», al paragrafo 3, dispone che:

«Se il procedimento di attribuzione di responsabilità in materia di risorse pubbliche esperito dinanzi al Tribunal de Cuentas [(Corte dei conti)] si trova in primo grado o in appello, gli organi competenti di tale giudice, ascoltati il pubblico ministero e gli enti del settore pubblico lesi dal pregiudizio ai fondi o beni patrimoniali mobili pubblici relativi ai fatti amnistiati, adottano una decisione di esonero dalla responsabilità in materia di risorse pubbliche delle persone fisiche o giuridiche citate in giudizio, ove i suddetti enti non abbiano presentato opposizione».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

26 Il 17 febbraio 2022 e il 13 aprile 2022, rispettivamente, la SCC e il pubblico ministero hanno presentato dinanzi al Tribunal de Cuentas (Corte dei conti), giudice del rinvio, ricorsi volti a far accertare, nell'ambito di un procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile, l'esistenza di un danno a spese del patrimonio pubblico della Generalitat e a far dichiarare che tale danno rientra nella responsabilità diretta in materia di risorse pubbliche dei resistenti nel procedimento principale. La SCC e il pubblico ministero chiedono, al riguardo, la condanna dei resistenti nel procedimento principale a rimborsare all'Erario della Generalitat gli importi specifici menzionati nei loro ricorsi, determinati in funzione del loro concorso nella produzione del danno causato a quest'ultimo.

27 La SCC e il pubblico ministero hanno valutato tale danno, rispettivamente, in EUR 5 309 807,02 e in EUR 3 429 342,43.

28 Dalla decisione di rinvio risulta che, secondo la SCC e il pubblico ministero, tale danno sarebbe derivato da talune spese che possono essere raggruppate in due categorie, vale a dire, da un lato, le spese sostenute per lo svolgimento, in data 1º ottobre 2017, di un referendum illegittimo sull'indipendenza della Catalogna e, dall'altro, le spese sostenute al fine di sviluppare l'«azione esterna» della Generalitat nel corso degli anni dal 2011 al 2017, vale a dire al fine di promuovere l'indipendenza della Catalogna a livello internazionale durante tale periodo.

29 Più precisamente, le spese sostenute per lo svolgimento del referendum comprendono, in sostanza, le voci seguenti, vale a dire, in primo luogo, le spese di acquisto di software e applicazioni informatiche che consentivano di concentrare la partecipazione di volontari

all'organizzazione del referendum, in secondo luogo, le spese pubblicitarie, in terzo luogo, le spese per la creazione di un registro degli elettori stabiliti all'estero, in quarto luogo, le spese di affissione, in quinto luogo, le spese per l'acquisto del materiale necessario per lo svolgimento del referendum (schede elettorali, censimento, convocazione dei membri dei seggi elettorali), in sesto luogo, le spese derivanti dall'utilizzo di locali pubblici per il referendum, in settimo luogo, le spese connesse alle campagne relative all'immagine della Generalitat all'estero, in ottavo luogo, le spese connesse all'invito di membri del Parlamento europeo a visitare la Catalogna nei giorni precedenti il referendum e, in nono luogo, le spese connesse all'ingaggio di esperti e osservatori internazionali.

30 Quanto alle spese sostenute al fine di sviluppare l'«azione esterna» della Generalitat nel corso degli anni dal 2011 al 2017, esse comprendono, in sostanza, le voci seguenti, vale a dire, in primo luogo, le spese sostenute dalla Secretaría d'Acció Exterior i Unió Europea (Segreteria per l'azione esterna e l'Unione europea della Generalitat, Spagna) per commissionare relazioni sui trattati internazionali di cui il Regno di Spagna è parte, in secondo luogo, le spese sostenute dalle varie delegazioni della Generalitat all'estero e, in terzo luogo, le spese sostenute dal Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Consiglio di diplomazia pubblica della Catalogna, Spagna) per promuovere il processo indipendentista.

31 Durante la fase istruttoria del procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile sono stati adottati provvedimenti provvisori consistenti nel versamento di una cauzione di EUR 4 146 274,97, a titolo della responsabilità per i fatti relativi alle spese sostenute per lo svolgimento del referendum illegittimo, nonché nella costituzione di una garanzia bancaria di EUR 5 422 411,10, a titolo della responsabilità per i fatti relativi alle spese sostenute al fine di sviluppare l'«azione esterna» della Generalitat.

32 Con ordinanza di procedura del 29 maggio 2024, il giudice del rinvio ha dichiarato che il dibattimento era chiuso e che la causa passava alla fase decisoria.

33 L'11 giugno 2024 la LOA, il cui articolo 3 prevede che l'amnistia dichiarata in forza di quest'ultima comporti l'estinzione della responsabilità penale, amministrativa o contabile alle condizioni ivi previste, è entrata in vigore.

34 Il giudice del rinvio rileva che spetta ad esso esaminare se le condizioni previste dalla LOA siano soddisfatte per quanto riguarda i fatti di cui trattasi nel procedimento principale. Detto giudice nutre tuttavia dubbi quanto alla compatibilità di tale legge con il diritto dell'Unione.

35 In primo luogo, esso sottolinea che l'esclusione dall'ambito di applicazione della LOA, in forza dell'articolo 2, lettera e), di quest'ultima, degli «atti qualificati come reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione» significa che gli atti che non costituiscono reati, ma che inciderebbero sugli interessi finanziari dell'Unione, quali atti generatori di responsabilità in materia di risorse pubbliche disciplinati dall'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a c), della LOA, letto in combinato disposto in particolare con il paragrafo 2 di tale articolo 1, possono beneficiare dell'amnistia. Ebbene, una siffatta amnistia potrebbe essere incompatibile con l'interpretazione estensiva, accolta dalla Corte, della nozione di «tutela degli interessi finanziari dell'Unione».

36 Il giudice del rinvio aggiunge che le disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a c), della LOA, lette in combinato disposto in particolare con il paragrafo 2 di tale articolo 1 e con l'articolo 2, lettera e), di tale legge, possono parimenti violare il principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in quanto potrebbero condurre all'estinzione delle

responsabilità e quindi a un'immunità contabile derivante dalla gestione illegittima del patrimonio pubblico della Generalitat. Poiché uno dei principali obiettivi del diritto dell'Unione è quello di prevenire l'impunità in materia di frode e di corruzione, tale giudice incontra difficoltà nel conciliare l'effettività di tale obiettivo con le disposizioni in questione della LOA.

37 In secondo luogo, l'articolo 10 della LOA imporrebbe un procedimento prioritario e sommario che prevede un termine perentorio di due mesi per deliberare, potendo la decisione essere solo oggetto di ricorsi non sospensivi. Ebbene, secondo detto giudice, una siffatta disposizione potrebbe violare l'articolo 47 della Carta, in quanto tale termine non consentirebbe necessariamente di procedere a provvedimenti istruttori per determinare il soddisfacimento delle condizioni previste dalla LOA.

38 In terzo luogo, l'articolo 13, paragrafo 3, in fine, della LOA subordinerebbe la decisione definitiva sull'estinzione della responsabilità contabile alla sola condizione della mancata opposizione degli enti del settore pubblico lesi, senza tuttavia prevedere meccanismi per il caso in cui le parti che abbiano avviato il procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile esprimano la loro opposizione. Ebbene, lo stesso giudice si chiede se tale regola sia compatibile con il principio della lotta efficace e dissuasiva contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

39 In quarto luogo, le disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a c), della LOA, lette in combinato disposto con le disposizioni dell'articolo 1, paragrafi da 2 a 4, e con l'articolo 2, lettera e), di tale legge, potrebbero violare i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, a causa del carattere vago dell'ambito di applicazione di detta legge.

40 In quinto luogo, tale violazione del principio di certezza del diritto potrebbe condurre a una violazione dei principi di uguaglianza e di non discriminazione enunciati agli articoli 20 e 21 della Carta nonché all'articolo 2 TUE.

41 In sesto luogo, il giudice del rinvio dubita che l'articolo 8, paragrafo 3, della LOA, che prevede la revoca obbligatoria delle misure cautelari, previste dal diritto nazionale per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, sia compatibile con il diritto a un processo equo e con il principio della tutela giurisdizionale effettiva.

42 In settimo luogo, l'articolo 13, paragrafo 3, di tale legge, che prevede l'esonero dalla responsabilità in materia di risorse pubbliche nel processo di primo grado, senza sentire tutte le parti del procedimento, potrebbe comportare una limitazione del diritto a un processo equo di tutte le parti nonché dell'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice del rinvio.

43 In ottavo luogo, il giudice del rinvio si chiede se le disposizioni dell'articolo 8, paragrafo 3, dell'articolo 10 e dell'articolo 13, paragrafo 3, della LOA, in combinato disposto con il preambolo di tale legge, compromettano l'efficacia del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE e all'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

44 Date tali circostanze, il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il [regolamento n. 2988/95] e l'articolo 325 TFUE ("principio di lotta efficace e dissuasiva contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea"), nonché l'articolo 4, paragrafo 3, TUE (principio di leale cooperazione), debbano essere interpretati nel senso che essi non sono compatibili con l'estinzione della responsabilità contabile stabilita nelle seguenti disposizioni della [LOA]: articolo 1, paragrafo 1, lettere [da] a) [a] c), nonché paragrafi [da] 2 [a] 4 della medesima disposizione; e articolo 2, lettera e); tenuto conto del fatto che le presunte responsabilità contabili contestate nell'ambito del presente [procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile] comportano una "lesione degli interessi finanziari dell'Unione": tanto i) nell'ipotesi in cui la CGUE proceda a un'"interpretazione restrittiva" della nozione di "tutela degli interessi finanziari dell'Unione" (che comprenda solo le attività di gestione illecita realizzate mediante fondi pubblici dell'Unione), quanto ii) nell'ipotesi in cui essa effettui un'"interpretazione estensiva" di tale nozione (che comprenda anche le attività di gestione illecita realizzate mediante fondi pubblici di uno Stato membro, ma che arrechino un pregiudizio attuale o potenziale al bilancio dell'Unione).

2) Nel caso in cui la CGUE effettui un'"interpretazione restrittiva" della nozione di "tutela degli interessi finanziari dell'Unione", se l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e l'articolo 47 della [Carta] debbano essere interpretati nel senso che essi non sono compatibili con l'articolo 10 della [LOA], perché il termine perentorio di due mesi per emettere una decisione previsto da tale disposizione sarebbe contrario al diritto di ogni persona a un processo assistito dalle dovute garanzie entro "un termine ragionevole", implicando una "pressione esterna" sull'organo giurisdizionale nel caso in cui, prima di statuire sull'applicazione della [LOA] nell'ambito del presente [procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile], occorresse adottare provvedimenti istruttori finali riguardo alla giustificazione dell'origine (bilancio nazionale o bilancio dell'Unione) o della destinazione (promozione dell'indipendenza della Catalogna al di fuori della Spagna durante gli anni dal 2011 al 2017) dei fondi pubblici utilizzati per sostenere le spese menzionate nelle memorie dei ricorrenti.

3) Se l'articolo 325 TFUE e il regolamento n. 2988/95, letti in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta e con l'articolo 6 della [CEDU], debbano essere interpretati nel senso che essi non sono compatibili con quanto stabilito all'articolo 13.3, *in fine* della [LOA], tenuto presente che detta norma non contiene alcun tipo di disposizione (adempimento procedurale, incidente, ecc.) tale per cui le parti che abbiano esercitato l'azione contabile [nel presente (procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile), l'associazione SCC e pubblico ministero] possano opporsi all'esonero dalla responsabilità contabile nel giudizio di merito, bensì richiede solo che i soggetti pubblici danneggiati non si siano opposti (nel presente procedimento contabile, la Generalitat, la quale non si è nemmeno costituita per esercitare l'azione contabile e, pertanto, è stata considerata esclusa).

4) Se i principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, in combinato disposto con l'articolo 325 TFUE e con il regolamento n. 2988/95, debbano essere interpretati nel senso che essi non sono compatibili con l'articolo 1.1, lettere [da] a) [a] c), della [LOA], letti in combinato disposto con i paragrafi [da] 2 [a] 4 di tale articolo 1, data la mancanza di chiarezza e precisione nella definizione dell'ambito oggettivo, soggettivo e temporale di applicazione della [LOA], il che potrebbe comportare che, nell'ambito del

presente [procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile] [il giudice membro incaricato] della Corte dei Conti dichiari l'estinzione della responsabilità contabile derivante da condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione, le quali non sarebbero effettivamente contemplate nell'ambito di applicazione d[i detta legge].

5) Se gli articoli 20 e 21 della Carta debbano essere interpretati nel senso che essi non sono compatibili con quanto stabilito all'articolo 1.1, lettere [da] a) [a] c) della [LOA], letti in combinato disposto con quanto previsto nei paragrafi [da] 2 [a] 4 del medesimo articolo 1 e nel preambolo della LOA, dato che, in conseguenza della suddetta mancanza di chiarezza e precisione nella definizione dell'ambito di applicazione d[i tale legge], che potrebbe comportare un'indebita estinzione della responsabilità contabile, a sua volta, tale circostanza darebbe luogo anche a situazioni discriminatorie o di diseguaglianza nei confronti di persone condannate per responsabilità contabile in altri procedimenti [volti ad accertare la responsabilità contabile] diversi, relativi a eventi verificatisi nello stesso ambito territoriale [Comunidad Autónoma de Cataluña (Comunità Autonoma della Catalogna)] e nel periodo compreso nell'ambito temporale di applicazione della [medesima legge].

6) Se l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché l'articolo 47 della Carta debbano essere interpretati nel senso che essi non sono compatibili con il disposto dell'articolo 8.3, della [LOA], che prevede la revoca unilaterale e obbligatoria delle misure cautelari, senza lasciare alcun margine decisionale all'organo giurisdizionale, a differenza di quanto avviene nel resto dei procedimenti [volti ad accertare la responsabilità contabile] in cui, per effetto del rinvio della [LFTCU], si applicano le norme generali della Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil [(legge 1/2000, recante il codice di procedura civile), del 7 gennaio 2000 (BOE n. 7, dell'8 gennaio 2000, pag. 575)] sulle misure cautelari.

7) Se l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché l'articolo 47 della Carta e l'articolo 6 della [CEDU] debbano essere interpretati nel senso che essi non sono compatibili con quanto disposto all'articolo 13.3, della [LOA] (esonero dalla responsabilità contabile nel giudizio di merito), perché tale disposizione non prevede una previa udienza di audizione per l'attore [popolare] (anche se questo ha la legittimazione ad agire *ex lege* nel procedimento contabile), né è lasciata all'organo giurisdizionale la possibilità di procedere nei casi in cui un resistente abbia sostenuto di non aver partecipato ai fatti addebitatigli, tenendo conto del fatto che, nel presente [procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile], un attore [popolare] si è costituito come co-ricorrente e che alcuni resistenti hanno sostenuto di non aver partecipato ai fatti.

8) Se l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché l'articolo 47 della Carta, in particolare in combinato disposto con l'articolo 267 TFUE e l'articolo 23, paragrafo 1, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (…), debbano essere interpretati nel senso che l'effetto sospensivo di un rinvio pregiudiziale e l'efficacia della pronuncia finale della CGUE non sono compatibili con l'articolo 8.3, l'articolo 10 e l'articolo 13.3, letti in combinato disposto con quanto stabilito nel preambolo della [LOA] (sezione V, commi 10 e 11), che prescriverebbero l'efficacia assoluta della [LOA], privando di effetto utile la pronuncia sulla questione pregiudiziale e violando i principi del primato e dell'efficacia diretta del diritto dell'Unione».

Sulla competenza della Corte

45 Nelle loro osservazioni scritte, il pubblico ministero nonché RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM e ARMG hanno sostenuto, in sostanza, che le amnistie non sono disciplinate dal diritto dell'Unione, cosicché la Corte non sarebbe competente a statuire sulle questioni sollevate dal giudice del rinvio.

46 A tal riguardo, è giocoforza constatare che, anche se l'adozione e la revoca di un'amnistia rientrano nella competenza degli Stati membri [v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2021, AB e a. (Revoca di un'amnistia), C-203/20, EU:C:2021:1016, punto 40], questi ultimi sono nondimeno tenuti, nell'esercizio di tale competenza, a rispettare gli obblighi che derivano, in capo ad essi, dal diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenze del 24 luglio 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 82 e giurisprudenza citata, nonché del 25 febbraio 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku e Adoreikė, C-146/23 e C-374/23, EU:C:2025:109, punto 33 nonché giurisprudenza citata].

47 Come risulta dalla decisione di rinvio, le questioni pregiudiziali vertono sull'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione che impongono obblighi agli Stati membri, vale a dire, da un lato, gli articoli 267 e 325 TFUE nonché l'articolo 2, l'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e, dall'altro, il regolamento n. 2988/95, al fine di consentire al giudice del rinvio di valutare la conformità della LOA a tali disposizioni del diritto dell'Unione.

48 Pertanto, fatto salvo l'esame della ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte è in linea di principio competente a interpretare dette disposizioni nell'ambito di un rinvio effettuato ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

49 Per quanto riguarda più specificamente l'articolo 19 TUE, i resistenti nel procedimento principale e il governo spagnolo sostengono tuttavia che le questioni riguardanti tale articolo 19 non riguardano una situazione rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

50 A tal riguardo, occorre ricordare che l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE [sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32, e del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), C-204/21, EU:C:2023:442, punto 69], dispone, al suo paragrafo 1, secondo comma, che gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. In tal senso, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo in detti settori (sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 34; del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 32, nonché dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:59, punto 34).

51 Occorre aggiungere che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE riguarda «i settori disciplinati dal diritto dell'Unione», indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto (sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 29; del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 33, nonché dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:59, punto 35).

52 Tale disposizione è quindi destinata ad applicarsi, da un punto di vista sostanziale, a qualsiasi giudice o organo giurisdizionale nazionale che possa pronunciarsi su questioni relative all'interpretazione o all'applicazione del diritto dell'Unione e rientranti quindi in settori disciplinati da tale diritto, ai sensi di detta disposizione (sentenza del 25 febbraio 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku e Adoreikė, C-146/23 e C-374/23, EU:C:2025:109, punto 34 nonché giurisprudenza citata).

53 Nel caso di specie, da un lato, come risulta dal punto 35 della presente sentenza, il giudice del rinvio ritiene che, in applicazione delle disposizioni della LOA, atti che non costituiscono reati, ma che inciderebbero sugli interessi finanziari dell'Unione, possano essere amnistiati. Su tale premessa, esso si chiede se una siffatta interpretazione sia compatibile con l'accezione ampia della nozione di tutela degli interessi finanziari dell'Unione accolta nella giurisprudenza della Corte.

54 Dall'altro lato, ai fini dell'applicazione eventuale dell'amnistia a titolo dell'articolo 1 della LOA, il giudice del rinvio è tenuto a verificare, conformemente all'articolo 2, lettera e), di tale legge, se gli atti di cui trattasi debbano essere qualificati come reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325 TFUE.

55 Ne consegue che il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) effettivamente può, nell'ambito procedurale definito dalla LOA, statuire su questioni relative all'interpretazione o all'applicazione dell'articolo 325 TFUE, il che implica che tale quadro procedurale debba essere conforme all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

56 Si deve quindi constatare che l'interpretazione delle disposizioni di cui al punto 47 della presente sentenza rientra nella competenza della Corte a titolo dell'articolo 267 TFUE.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

57 I resistenti nel procedimento principale hanno contestato la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nel suo complesso, per il motivo che il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) non sarebbe una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in quanto non esercita funzioni giurisdizionali e non sarebbe indipendente o imparziale.

58 A tal riguardo, da una giurisprudenza costante emerge che, per valutare se l'organismo di rinvio di cui trattasi abbia natura di «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione rientrante unicamente nell'ambito del diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, tra cui l'origine legale di tale organismo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, l'instaurazione del contraddittorio nel suo procedimento, l'applicazione, da parte di tale organismo, delle norme giuridiche, nonché la sua indipendenza (v. sentenze del 30 giugno 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, pag. 395; del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punto 51, nonché del 7 maggio 2024, NADA e a., C-115/22, EU:C:2024:384, punto 35 e giurisprudenza citata).

59 Inoltre, perché un giudice nazionale possa adire la Corte, occorre anche che una lite sia pendente dinanzi a tale giudice e che esso sia stato chiamato a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a concludersi con una pronuncia di carattere giurisdizionale (ordinanze del

5 marzo 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, punto 4, e del 25 aprile 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, punto 33 e giurisprudenza citata, nonché sentenza del 3 maggio 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, punto 42).

60 Nel caso di specie, i resistenti nel procedimento principale sostengono, da un lato, che il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) non appartiene al potere giudiziario e che i suoi membri esercitano essenzialmente funzioni di controllo contabile dell'attività economica e finanziaria e non funzioni giurisdizionali.

61 A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che il fatto che un organo di rinvio eserciti siffatte funzioni di controllo contabile non osta alla sua qualificazione come giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE quando esercita, nel contesto che ha dato luogo al rinvio pregiudiziale, una funzione giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza del 13 luglio 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, punto 36).

62 Per stabilire se un organo nazionale cui la legge affida funzioni di natura diversa debba essere qualificato come «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è necessario accertare quale sia la natura specifica delle funzioni, giurisdizionali o amministrative, che esso esercita nel particolare contesto normativo in cui è indotto a rivolgersi alla Corte, per verificare se sia pendente una lite dinanzi a tale organo e se quest'ultimo sia stato chiamato a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale (sentenza del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punto 28 e giurisprudenza citata).

63 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio e dalle osservazioni scritte del governo spagnolo risulta che il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) esercita, conformemente all'articolo 15 della LOTCU, funzioni giurisdizionali nell'ambito del procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile.

64 Dall'altro lato, i resistenti nel procedimento principale mettono in dubbio il rispetto dei requisiti di indipendenza e di imparzialità in capo al Tribunal de Cuentas (Corte dei conti).

65 Anzitutto, essi sostengono che il sistema di nomina dei consiglieri dei conti da parte del Parlamento spagnolo non presenta garanzie sufficienti di indipendenza e di imparzialità. Inoltre, la consigliera dei conti che ha proceduto al rinvio pregiudiziale sarebbe vicina al partito politico opposto alla LOA. Essa avrebbe dato prova di una mancanza di imparzialità nella motivazione della decisione di rinvio e nella gestione dello svolgimento del procedimento principale al fine di poter attendere l'adozione della LOA e mettere in discussione quest'ultima nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale, parallelamente al ricorso costituzionale proposto dinanzi al Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Spagna) da tale partito politico. Tale consigliera non disporrebbe peraltro di alcuna garanzia di inamovibilità nel dipartimento al quale è assegnata o quale membro della sezione del contenzioso. Infine, i resistenti nel procedimento principale affermano che l'indipendenza del Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) è compromessa dal fatto che i delegati all'istruttoria nel procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile sono nominati tra i funzionari pubblici che prestano servizio nella provincia in cui gli atti in questione hanno avuto luogo o tra i funzionari del Tribunal de Cuentas (Corte dei conti).

66 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che il requisito di indipendenza degli organi giurisdizionali, intrinsecamente connesso al compito di giudicare, costituisce un aspetto essenziale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto fondamentale a un equo processo, che rivestono importanza cardinale in quanto garanzie della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto (sentenza dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 49 nonché giurisprudenza citata).

67 Detto requisito di indipendenza implica due aspetti. Il primo aspetto, di carattere esterno, richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni (sentenza dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 50 nonché giurisprudenza citata).

68 A questo proposito, occorre ricordare che l'inamovibilità dei membri dell'organo di cui trattasi costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici, in quanto mira a proteggere la persona di coloro che hanno il compito di giudicare (sentenza del 7 maggio 2024, NADA e a., C-115/22, EU:C:2024:384, punto 42 nonché giurisprudenza citata).

69 Più in particolare, il principio di inamovibilità, del quale va sottolineata l'importanza capitale, esige, segnatamente, che i giudici possano continuare a esercitare le proprie funzioni fintanto che non abbiano raggiunto l'età obbligatoria per il collocamento a riposo o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata. Pur non essendo assoluto, questo principio può conoscere eccezioni solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. In concreto, si ammette comunemente che i giudici possano essere rimossi qualora siano inidonei a continuare ad esercitare le loro funzioni a motivo di un'incapacità o di una grave violazione, rispettando a tal fine procedure appropriate (sentenza del 7 maggio 2024, NADA e a., C-115/22, EU:C:2024:384, punto 43 nonché giurisprudenza citata).

70 La garanzia di inamovibilità dei membri di un organo giurisdizionale esige dunque che i casi di rimozione dei membri dell'organismo in questione siano stabiliti da una normativa particolare, mediante disposizioni legislative espresse che forniscano garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro applicabili in caso di rimozione abusiva (sentenza del 7 maggio 2024, NADA e a., C-115/22, EU:C:2024:384, punto 44 e giurisprudenza citata).

71 Il secondo aspetto del requisito di indipendenza, di carattere interno, si ricollega alla nozione di «imparzialità» e concerne l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica (sentenza dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 51 nonché giurisprudenza citata).

72 Alla luce degli argomenti formulati dai resistenti nel procedimento principale, occorre ricordare, anzitutto, che il semplice fatto che il potere legislativo intervenga nel processo di nomina di un giudice non è idoneo a creare una dipendenza di quest'ultimo nei suoi confronti né a generare

dubbi quanto alla sua imparzialità, se, una volta nominato, l'interessato non è soggetto ad alcuna pressione e non riceve istruzioni nell'esercizio delle sue funzioni (v., in tal senso, sentenza del 9 luglio 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, punto 54 e giurisprudenza citata).

73 Per quanto riguarda il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti), l'articolo 136, paragrafo 3, della Costituzione dispone, in particolare, che i membri di tale organo giurisdizionale godono della stessa indipendenza e inamovibilità dei giudici. Gli articoli 30 e 36 della LOTCU precisano le garanzie di indipendenza e di inamovibilità che si applicano a tali membri. Infatti, il primo dispone che i consiglieri dei conti di detto organo giurisdizionale sono indipendenti e inamovibili, mentre il secondo prevede che il presidente e i consiglieri dei conti dello stesso organo giurisdizionale possano essere destituiti dalle loro funzioni solo a causa della fine del loro mandato, delle dimissioni accettate dal Parlamento spagnolo, dell'incapacità, dell'incompatibilità o dell'inadempimento grave degli obblighi correlati alle loro funzioni.

74 Inoltre, dall'articolo 24 della LFTCU risulta che i membri del Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) esercitano le loro funzioni conformemente ai principi di imparzialità e di dignità inerenti alla loro carica e non possono essere perseguiti per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni.

75 La decisione di rinvio precisa inoltre che la consigliera dei conti che ha proceduto al rinvio esercita la sua funzione giurisdizionale in modo indipendente e inamovibile per tutta la durata del suo mandato di nove anni, senza essere soggetta ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di terzi, e si trova quindi al riparo da qualsiasi tipo di ingerenza o di pressione esterna.

76 Occorre quindi considerare che, alla luce delle garanzie di indipendenza e di imparzialità di cui beneficiano i membri del Tribunal de Cuentas (Corte dei conti), ricordate ai punti da 73 a 75 della presente sentenza, l'intervento del potere legislativo al momento della loro nomina, criticato dai resistenti nel procedimento principale, non è idoneo a creare una dipendenza di questi ultimi nei confronti di tale potere né a suscitare interrogativi quanto alla loro imparzialità (v., per analogia, sentenza del 20 aprile 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punti da 54 a 56).

77 La qualità di organo giurisdizionale del Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) non è messa in discussione neppure dai dubbi espressi dai resistenti nel procedimento principale quanto all'imparzialità, in particolare, della consigliera dei conti che ha proceduto al presente rinvio pregiudiziale.

78 Infatti, le affermazioni secondo cui la consigliera dei conti che ha proceduto al presente rinvio avrebbe dato prova di pregiudizi personali nei confronti della LOA, in particolare a causa della sua asserita prossimità con un partito politico opposto a tale legge, sono vaghe e non sono inoltre in alcun modo suffragate.

79 Per quanto riguarda, infine, la circostanza che i delegati all'istruttoria che agiscono nei procedimenti volti ad accertare la responsabilità contabile sono nominati tra i funzionari pubblici che prestano servizio nella provincia in cui gli atti in questione hanno avuto luogo o tra i funzionari del Tribunal de Cuentas (Corte dei conti), occorre rilevare che tale circostanza non mette in discussione l'indipendenza di quest'ultimo né l'autonomia dei suoi membri, purché tali delegati all'istruttoria non partecipino all'attività giurisdizionale propriamente detta, vale a dire alle deliberazioni. Ebbene, ciò non si verifica nel caso di specie.

80 Infatti, come risulta dalla decisione di rinvio, la fase istruttoria si conclude quando il delegato all'istruttoria procede a una liquidazione provvisoria, riportata in un verbale che non vincola in alcun caso il dipartimento della sezione del contenzioso del Tribunal de Cuentas (Corte dei conti), e ciò sia per quanto riguarda la quantificazione del danno asserito che per quanto riguarda la determinazione delle persone responsabili, cosicché la fase giurisdizionale del procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile può essere aperta solo su ricorso proposto dalle parti legittimate ad agire a tal fine.

81 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve ritenere, nel caso di specie, che il Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) possieda le caratteristiche di una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Ne consegue che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

Sulla ricevibilità

82 Il pubblico ministero, le resistenti nel procedimento principale e il governo spagnolo contestano la ricevibilità della prima questione per il motivo che quest'ultima non avrebbe alcun rapporto con i fatti e con l'oggetto del procedimento principale, in quanto il finanziamento del movimento a favore dell'indipendenza della Catalogna non avrebbe alcuna incidenza sulle entrate del bilancio dell'Unione. Pertanto, l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio non sarebbe necessaria per dirimere tale controversia.

83 A questo proposito, occorre ricordare che, nell'ambito della procedura istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta soltanto al giudice nazionale, che è investito del procedimento principale e che deve assumersi la responsabilità della futura decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascun procedimento, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire. Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto da parte della Corte di una domanda presentata da un giudice nazionale è dunque possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenze del 13 luglio 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, punto 20, e del 2 dicembre 2025, Stichting Right to Consumer Justice e Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, punto 39 nonché giurisprudenza citata).

84 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che il giudice del rinvio è investito di un procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile nell'ambito del quale si afferma che la gestione, da parte dei resistenti nel procedimento principale, di talune spese sostenute nel contesto del movimento a favore dell'indipendenza della Catalogna ha arrecato pregiudizio al patrimonio pubblico della Generalitat.

85 A tal riguardo, il giudice del rinvio si chiede in particolare se, anche in assenza di un'incidenza finanziaria precisa sul bilancio dell'Unione, si debba constatare una lesione degli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, in presenza di atti illegittimi di gestione del patrimonio pubblico che hanno messo in pericolo o potenzialmente pregiudicato il bilancio dell'Unione, in quanto, nell'ipotesi dell'indipendenza della Catalogna, essi avrebbero potuto incidere sulle entrate del bilancio dell'Unione, che è in parte finanziato dai contributi degli Stati membri.

86 Ebbene, è sufficiente rilevare che la valutazione di ciò che costituisce una lesione degli interessi finanziari dell'Unione rientra nel merito della questione sollevata e non nella ricevibilità di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 2024, Lietuvos notarų rūmai e a., C-128/21, EU:C:2024:49, punto 43 nonché giurisprudenza citata).

87 Ne consegue che la prima questione è ricevibile.

Nel merito

88 La prima questione riguarda non solo l'interpretazione dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, ma anche quella dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e del regolamento n. 2988/95. Occorre tuttavia rilevare, da un lato, che tale articolo 325 costituisce una manifestazione specifica del principio generale di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE [v., in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2022, Commissione/Regno Unito (Lotta contro la frode da sottovalutazione), C-213/19, EU:C:2022:167, punto 261].

89 Dall'altro lato, risulta che il regolamento n. 2988/95 non è applicabile nel caso di specie, dal momento che, conformemente al suo articolo 1, paragrafo 2, le misure e le sanzioni previste da tale regolamento si applicano unicamente alle irregolarità derivanti da un'azione o un'omissione di un «operatore economico». Ebbene, la decisione di rinvio non contiene alcuna indicazione del fatto che, quali membri di organi di governo della Generalitat, i resistenti nel procedimento principale abbiano agito in qualità di operatori economici nell'ambito delle attività oggetto del procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile avviato nei loro confronti.

90 Ne consegue che, nel caso di specie, occorre interpretare solo l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE.

91 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che prevede l'amnistia per gli atti generatori di responsabilità in materia di risorse pubbliche, commessi nel contesto di attività politiche volte a pervenire all'indipendenza di una parte del territorio nazionale di uno Stato membro, relativi a fondi non provenienti dal bilancio dell'Unione e non destinati a quest'ultimo, per il motivo che tale indipendenza avrebbe potuto condurre a una riduzione delle risorse proprie dell'Unione a titolo del contributo di tale Stato membro basato sul reddito nazionale lordo (in prosieguo: il «RNL»).

92 A tal riguardo, il giudice del rinvio illustra che, sebbene l'articolo 2, lettera e), della LOA escluda espressamente dall'ambito di applicazione di quest'ultima «gli atti qualificati come reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea», limitando tale esclusione ai soli atti di natura penale, il legislatore nazionale ha implicitamente ritenuto che gli atti che non costituiscono reati, generatori di responsabilità in materia di risorse pubbliche e disciplinati dall'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a c), di tale legge, lette in combinato disposto con i paragrafi da 2 a 4 del medesimo articolo, possano beneficiare dell'amnistia pur potendo ledere tali interessi finanziari.

93 Occorrerebbe quindi valutare, nel caso di specie, se l'estinzione della responsabilità prevista dalla LOA possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

94 Occorre rilevare che l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE obbliga gli Stati membri a lottare contro la frode e le altre attività illegali lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive (sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 181 nonché giurisprudenza citata).

95 Per quanto riguarda la nozione di «interessi finanziari» dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, essa comprende non solo le entrate messe a disposizione del bilancio dell'Unione, ma anche le spese coperte da tale bilancio (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 183 nonché giurisprudenza citata).

96 Al riguardo, la Corte ha già rilevato che anche irregolarità che non hanno alcun preciso impatto finanziario possono arrecare un serio pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, cosicché l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE può comprendere non solo atti che causano concretamente una perdita di risorse proprie dell'Unione, ma anche tentativi di compiere i medesimi atti (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 187 nonché giurisprudenza citata). Tale disposizione riguarda quindi atti la cui incidenza sul bilancio dell'Unione non può essere esclusa, dal momento che tali atti riguardano fondi provenienti da tale bilancio o destinati a quest'ultimo.

97 Per contro, un'eventuale incidenza sul bilancio dell'Unione non può risultare da un pregiudizio arrecato al solo bilancio nazionale, per il motivo che il contributo dello Stato membro interessato al bilancio dell'Unione potrebbe risultarne pregiudicato (v., in tal senso, ordinanza del 9 gennaio 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, C-131/23, EU:C:2024:42, punto 50).

98 In particolare, una lesione degli interessi finanziari dell'Unione non può essere constatata per il solo fatto della diminuzione del RNL che può potenzialmente risultare dalla secessione di una parte del territorio nazionale.

99 Infatti, anche supponendo che una diminuzione del RNL di uno Stato membro a causa della secessione di una parte del suo territorio possa implicare una diminuzione del contributo nazionale al bilancio dell'Unione, si tratterebbe di un corollario del fatto che il territorio in questione non è più soggetto ai Trattati e non contribuisce più finanziariamente alla loro attuazione né beneficia delle misure di sostegno previste da questi ultimi. Pertanto, una siffatta diminuzione non può, in quanto tale, essere considerata lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE.

100 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede l'amnistia per gli atti generatori di responsabilità in materia di risorse pubbliche, commessi nel contesto di attività politiche volte a pervenire all'indipendenza di una parte del territorio nazionale di uno Stato membro, relativi a fondi non provenienti dal bilancio dell'Unione e non destinati a quest'ultimo, per il motivo che tale indipendenza avrebbe potuto condurre a una riduzione delle risorse proprie dell'Unione a titolo del contributo di tale Stato membro basato sul RNL.

Sulle questioni seconda e settima

Sulla ricevibilità

101 Come già ricordato, in sostanza, al punto 83 della presente sentenza, dalla formulazione stessa dell'articolo 267 TFUE risulta che la decisione pregiudiziale richiesta dev'essere «necessaria» al fine di consentire al giudice del rinvio di «emanare la sua sentenza» nella causa della quale è investito [sentenze del 6 marzo 2025, D.K. (Revoca dell'assegnazione di procedimenti a un giudice), C-647/21 e C-648/21, EU:C:2025:143, punto 48, e dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 40 nonché giurisprudenza citata].

102 Deve quindi esistere tra il procedimento principale e le disposizioni del diritto dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione un collegamento tale per cui detta interpretazione risponde ad una necessità oggettiva ai fini della decisione che dev'essere adottata dal giudice del rinvio (sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 48 nonché giurisprudenza citata).

103 Nel caso di specie, come rilevato al punto 55 della presente sentenza, quando si pronuncia sull'estinzione della responsabilità in materia di risorse pubbliche in forza della LOA, il giudice del rinvio è chiamato a prendere posizione, nell'ambito procedurale definito da tale legge, sull'interpretazione dell'articolo 325 TFUE, il che implica che tale quadro procedurale debba essere conforme all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

104 Secondo tale giudice, un pregiudizio al bilancio dell'Unione potrebbe eventualmente essere accertato mediante provvedimenti istruttori ulteriori che, tuttavia, le disposizioni della LOA di cui alla seconda e settima questione gli impedirebbero di adottare.

105 A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che questioni pregiudiziali volte a consentire a un giudice del rinvio di pronunciarsi *in limine litis* su difficoltà di ordine procedurale come quelle che ostano potenzialmente al proseguimento dell'esame del procedimento principale sono ricevibili ai sensi dell'articolo 267 TFUE [v., in tal senso, sentenze del 6 marzo 2025, D.K. (Revoca dell'assegnazione di procedimenti a un giudice), C-647/21 e C-648/21, EU:C:2025:143, punto 53, e del 1º agosto 2025, Daka e a., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, EU:C:2025:592, punto 61 nonché giurisprudenza citata].

106 Spetta esclusivamente al giudice del rinvio valutare la necessità dei provvedimenti istruttori previsti alla luce di tutte le circostanze della causa di cui è investito. Infatti, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'articolo 267 TFUE, fondato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, il giudice nazionale è l'unico competente ad accertare e valutare i fatti del procedimento principale nonché a interpretare e ad applicare il diritto nazionale (sentenze del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 134, nonché del 31 gennaio 2023, Puig Gordi e a., C-158/21, EU:C:2023:57, punto 61 nonché giurisprudenza citata).

107 In tale contesto, il giudice del rinvio illustra, per quanto riguarda la seconda questione, che il termine massimo di due mesi previsto dalla LOA per applicare l'amnistia agli atti di cui trattasi gli impedirebbe di adottare i provvedimenti istruttori richiesti per accertare una lesione degli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325 TFUE. La questione d'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sollevata al riguardo verte quindi nello

specifico sull'esercizio, da parte del giudice del rinvio, della sua competenza giurisdizionale [v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2024, S. (Modifica del collegio giudicante), C-197/23, EU:C:2024:956, punto 42].

108 Per quanto riguarda la settima questione, il giudice del rinvio precisa che l'articolo 13, paragrafo 3, della LOA non prevede di sentire le parti che hanno intentato l'azione nell'interesse generale prima di emettere una decisione di estinzione della responsabilità conformemente a tale disposizione e gli impone l'adozione di tale decisione senza poter valutare i motivi e gli elementi di prova a discarico, al fine di determinare se i resistenti nel procedimento principale abbiano commesso gli atti che comportano la loro responsabilità in materia di risorse pubbliche.

109 Poiché tali interrogativi relativi alla compatibilità, con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, di limitazioni apportate dalla LOA al carattere *inter partes* del procedimento volto ad accertare la responsabilità contabile si pongono quando il giudice del rinvio si appresta ad adempiere il suo obbligo di escludere ogni lesione degli interessi finanziari dell'Unione, conformemente all'articolo 325 TFUE, prima di chiudere il procedimento principale, essi rispondono a una necessità oggettiva ai fini della decisione che il giudice del rinvio è chiamato a pronunciare in tale causa.

110 Date tali circostanze, dette questioni d'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sembrano necessarie per consentire al giudice del rinvio di statuire sul procedimento principale.

111 Ne consegue che le questioni seconda e settima sono ricevibili.

Nel merito

112 Con tali questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE osti a disposizioni procedurali di una legge di amnistia che impongono ai giudici nazionali l'adozione di una decisione di estinzione della responsabilità, la quale comporta l'eventuale applicazione dell'articolo 325 TFUE, entro un termine di due mesi, senza valutazione dei motivi e delle prove a discarico e senza sentire tutte le parti del procedimento.

113 A norma dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ogni Stato membro deve assicurare che gli organi che sono chiamati, in quanto «giudici» ai sensi del diritto dell'Unione, a statuire su questioni connesse all'applicazione o all'interpretazione di tale diritto e che rientrano quindi nel sistema nazionale di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 47 nonché giurisprudenza citata). Poiché tale articolo 19, paragrafo 1, secondo comma è formulato in termini chiari e precisi, da un lato, e non è soggetto ad alcuna condizione, dall'altro, esso ha effetto diretto [sentenze del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 250; del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 58, nonché del 1º agosto 2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, punto 119].

114 Nel caso di specie, il giudice del rinvio ritiene che l'articolo 10, secondo comma, e l'articolo 13, paragrafo 3, della LOA siano incompatibili con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in quanto tali disposizioni gli impediscono di esercitare le sue competenze giurisdizionali al fine, in primo luogo, di escludere, mediante provvedimenti istruttori ulteriori, che i fondi colpiti dalle irregolarità constatate provenissero, almeno indirettamente, dal bilancio dell'Unione o vi fossero destinati, in secondo luogo, di poter valutare i motivi e le prove a discarico e, in terzo luogo, di sentire tutte le parti del procedimento prima di chiudere quest'ultimo.

115 A tal riguardo, occorre rilevare che, a differenza dell'articolo 47 della Carta, il quale, nel suo ambito di applicazione, può essere violato da qualsiasi lesione del diritto a un ricorso effettivo e a un equo processo, la constatazione di una violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE presuppone l'esistenza di problemi di portata tale da presentare un carattere sistemico che può compromettere il buon funzionamento del sistema giudiziario nazionale mettendo in pericolo la capacità dello Stato membro di cui trattasi di offrire mezzi di ricorso sufficienti ai singoli nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

116 La valutazione della questione se problemi che presentino un siffatto carattere sistemico possano derivare dalle disposizioni procedurali della LOA di cui trattasi nel procedimento principale deve tener conto della natura di una legge nazionale di amnistia e della competenza degli Stati membri ai fini dell'adozione e dell'applicazione di una siffatta legge.

117 Infatti, in considerazione di tale competenza, ricordata al punto 46 della presente sentenza, gli Stati membri possono, in linea di principio, determinare le condizioni, in particolare procedurali, di attuazione di un'amnistia adottata nell'interesse generale.

118 Per loro stessa natura, tali condizioni derogano alle norme del diritto comune, dal momento che un'amnistia ha generalmente lo scopo di impedire o di chiudere i procedimenti e, se una condanna sia già intervenuta, di porre fine alla sua esecuzione [v., in tal senso, sentenza del 29 aprile 2021, X (Mandato d'arresto europeo – *Ne bis in idem*), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, punto 93].

119 In tale contesto, l'obbligo per i giudici nazionali di adottare una decisione di estinzione della responsabilità senza valutazione dei motivi e delle prove a discarico attiene al principio stesso dell'amnistia. Qualora sia stabilito che le condotte di cui trattasi rientrano nell'ambito di applicazione dell'amnistia, il giudice adito deve chiudere il procedimento con una decisione di estinzione della responsabilità senza previamente valutare tali motivi e tali prove. Lo stesso vale per l'obbligo, non sanzionabile, di chiudere il procedimento entro un termine massimo di due mesi.

120 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 129 delle sue conclusioni, il legislatore nazionale ha il diritto di imporre ai giudici nazionali di chiudere i procedimenti pendenti dinanzi ad essi conformemente alle condizioni previste dalla legge di amnistia.

121 Infatti, la determinazione delle modalità concrete secondo le quali la legge di amnistia deve essere attuata richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie degli Stati membri, in quanto implica una ponderazione degli interessi divergenti di cui trattasi sulla base di valutazioni molteplici.

122 Nel caso di specie, nella sua sentenza 137/2025, del 26 giugno 2025 [BOE n. 183, del 31 luglio 2025, pag. 103781 (ES:TC:2025:137)], il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) ha rilevato, in sostanza, che l'amnistia adottata ai sensi della LOA mira a ridurre le tensioni istituzionali e politiche create dal perseguimento dell'indipendenza della Catalogna e a facilitare uno scenario di riconciliazione.

123 Tenuto conto tanto della natura di una legge di amnistia come la LOA, che presenta le caratteristiche esposte ai punti 118 e 119 della presente sentenza, quanto del suo oggetto e della sua portata, limitati alla risoluzione del conflitto politico che circonda il processo indipendentista catalano, è escluso che le modalità procedurali previste, rispettivamente, all'articolo 10, secondo comma, e all'articolo 13, paragrafo 3, della LOA, possano generare problemi di portata tale da presentare un carattere sistemico.

124 Pertanto, dette disposizioni non sono, in ogni caso, idonee a compromettere il buon funzionamento del sistema giudiziario nazionale mettendo in pericolo la capacità dello Stato membro di cui trattasi di offrire mezzi di ricorso sufficienti ai singoli nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

125 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni seconda e settima dichiarando che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non osta a disposizioni procedurali di una legge nazionale di amnistia che, nel solo ambito di applicazione concretamente delimitato di tale legge, impongono ai giudici nazionali l'adozione di una decisione di estinzione della responsabilità, la quale comporta l'eventuale applicazione dell'articolo 325 TFUE, entro un termine massimo di due mesi, senza valutazione dei motivi e delle prove a discarico e senza sentire tutte le parti del procedimento; disposizioni simili non possono generare problemi di portata tale da presentare un carattere sistemico idoneo a compromettere il buon funzionamento del sistema giudiziario nazionale nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

Sulle questioni sesta e ottava

Sulla ricevibilità

126 Nelle sue osservazioni scritte, il governo spagnolo eccepisce l'irricevibilità, da un lato, della sesta questione, che sarebbe priva di rapporto con il diritto dell'Unione e, dall'altro, dell'ottava questione, che sarebbe ipotetica.

127 A tal riguardo, il giudice del rinvio si interroga sulla questione se il diritto dell'Unione osti all'obbligo a lui incombente, in virtù del diritto nazionale, di adottare una decisione di estinzione della responsabilità in materia di risorse pubbliche e di revocare le misure cautelari disposte entro un termine di due mesi, anche qualora la Corte, investita di una siffatta domanda di pronuncia pregiudiziale, non ha ancora emesso la sua decisione. Poiché tale questione mira a garantire l'efficacia del rinvio pregiudiziale al quale detto giudice ha proceduto nel caso di specie, il suo esame da parte della Corte risponde a una necessità oggettiva ai fini della decisione che dev'essere adottata dal giudice del rinvio.

128 Peraltro, contrariamente a quanto sostiene il governo spagnolo, la circostanza che il giudice del rinvio abbia potuto presentare la sua domanda di pronuncia pregiudiziale e sospendere il procedimento nel merito non è tale da rendere l'ottava questione ipotetica. Infatti, detta

questione verte non già su eventuali ostacoli all'introduzione di un rinvio pregiudiziale, bensì, in sostanza, sulla questione se le disposizioni della LOA pregiudichino l'effetto utile del procedimento del rinvio pregiudiziale una volta che esso sia stato avviato.

129 Ne consegue che le questioni sesta e ottava sono ricevibili.

Nel merito

130 Con le sue questioni sesta e ottava, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 267 TFUE e l'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a disposizioni di una legge nazionale di amnistia che impongono ai giudici nazionali di adottare una decisione di estinzione della responsabilità in materia di risorse pubbliche e di revocare le misure cautelari entro un termine massimo di due mesi, anche qualora la Corte, investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale, non abbia ancora pronunciato la sua decisione.

131 Conformemente a una giurisprudenza costante, l'articolo 267 TFUE instaura un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e gli organi giurisdizionali degli Stati membri, che ha lo scopo di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati [sentenza del 18 dicembre 2025, Commissione/Polonia (Controllo *ultra vires* della giurisprudenza della Corte – Primato del diritto dell'Unione), C-448/23, EU:C:2025:975, punto 111 e giurisprudenza citata]. Pertanto, una sentenza pronunciata nell'ambito di tale procedimento vincola il giudice nazionale ai fini dell'interpretazione del diritto dell'Unione per la soluzione della controversia di cui è investito [sentenze del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punti 73 e 74; del 6 giugno 2024, AVVA e a. (Processo mediante videoconferenza in assenza di un ordine europeo di indagine), C-255/23 e C-285/23, EU:C:2024:462, punto 36, nonché del 12 febbraio 2026, Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, punto 47 e giurisprudenza citata].

132 Inoltre, l'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea prevede che, nelle cause sottoposte a un procedimento pregiudiziale, la decisione con cui il giudice nazionale si rivolge alla Corte sospende la procedura a livello nazionale.

133 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'articolo 267 TFUE osta a una normativa nazionale dalla quale consegua che il giudice nazionale è tenuto a pronunciarsi senza poter presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte o attendere la sua risposta (v., in tal senso, ordinanza del 12 febbraio 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punto 48).

134 Ebbene, un obbligo di adottare una decisione di estinzione della responsabilità, previsto da una legge nazionale di amnistia, entro un termine massimo di due mesi senza possibilità di sospendere quest'ultimo in caso di presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale avrebbe anche l'effetto di privare il giudice del rinvio della possibilità di attendere la risposta della Corte a una siffatta domanda, privando così tale procedimento del suo effetto utile.

135 Per quanto riguarda la revoca imperativa delle misure cautelari precedentemente disposte, di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della LOA, il giudice del rinvio ritiene che da una lettura congiunta di tale disposizione e del preambolo di tale legge emerga che le misure cautelari debbano essere revocate anche nel caso in cui il procedimento nazionale sia sospeso a causa della presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale.

136 È vero che il governo spagnolo ha rilevato, nelle sue osservazioni scritte, che la revoca immediata dei provvedimenti provvisori in applicazione dell'articolo 8, paragrafo 3, della LOA deve avvenire solo nel caso in cui il giudice ritenga che i fatti di cui trattasi rientrino in tale legge, cosicché essa sarebbe la conseguenza dell'automaticità dell'amnistia.

137 Ciò premesso, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui un giudice nazionale nutre dubbi sulla compatibilità di una legge nazionale di amnistia con il diritto dell'Unione, la constatazione dell'applicabilità di tale legge non significa che detto giudice possa essere tenuto a concedere l'amnistia senza attendere la risposta della Corte alle questioni pregiudiziali che le ha sottoposto. Dal momento in cui, in attesa della risposta della Corte alla domanda di pronuncia pregiudiziale, il procedimento è sospeso in conformità dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, un obbligo di revocare i provvedimenti provvisori in tale fase del procedimento violerebbe gli obblighi derivanti dall'articolo 267 TFUE.

138 A tale riguardo occorre ricordare che la piena efficacia del diritto dell'Unione esige, secondo una giurisprudenza costante, che il giudice chiamato a dirimere una controversia disciplinata da tale diritto possa concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia dell'emananda decisione giurisdizionale. Infatti, se il giudice nazionale che sospende il procedimento in attesa della risposta della Corte alla sua questione pregiudiziale non potesse concedere provvedimenti provvisori fino al momento in cui si pronuncia in esito alla risposta fornita dalla Corte, l'effetto utile del sistema istituito dall'articolo 267 TFUE sarebbe ridotto [sentenza del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina), C-487/19, EU:C:2021:798, punto 142 e giurisprudenza citata].

139 Ne consegue che, quando lo ritiene necessario, il giudice nazionale deve poter adottare o, se del caso, mantenere misure cautelari fino alla pronuncia della decisione che emetterà a seguito della risposta della Corte alla sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

140 Nelle sue osservazioni scritte, il governo spagnolo ha sostenuto che l'articolo 8, paragrafo 3, l'articolo 10 e l'articolo 13, paragrafo 3, della LOA si prestano a un'interpretazione conforme all'articolo 267 TFUE, cosicché, quando viene effettuato un rinvio pregiudiziale, il procedimento può essere sospeso e le misure cautelari possono essere mantenute per tutto il tempo in cui la sospensione e tali misure siano necessarie per garantire l'effetto utile della risposta della Corte.

141 Nell'ipotesi in cui una siffatta interpretazione fosse esclusa, occorre ricordare che una disposizione di diritto nazionale che impedisce l'attuazione della procedura di cui all'articolo 267 TFUE deve essere disapplicata senza che il giudice interessato debba chiederne o attenderne la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale [sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso), C-824/18, EU:C:2021:153, punto 141 e giurisprudenza citata].

142 Tenendo conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sesta e ottava dichiarando che l'articolo 267 TFUE e l'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che essi ostano a

disposizioni di una legge nazionale di amnistia, per la parte in cui esse impongono ai giudici nazionali di adottare una decisione di estinzione della responsabilità in materia di risorse pubbliche e di revocare le misure cautelari disposte in una fase precedente del procedimento entro un termine massimo di due mesi, anche qualora la Corte, investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale, non abbia ancora pronunciato la sua decisione.

Sulle questioni dalla terza alla quinta

143 Con le questioni terza e quarta, il giudice del rinvio chiede l'interpretazione dell'articolo 325 TFUE e del regolamento n. 2988/95, letti in combinato disposto, da un lato, con l'articolo 47 della Carta e con l'articolo 6 della CEDU e, dall'altro, con i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. Dalla risposta alle questioni prima, seconda e settima risulta tuttavia che il giudice del rinvio non sarà chiamato ad applicare né tale articolo 325 né tale regolamento alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale, cosicché una risposta alle questioni terza e quarta non è necessaria per consentire al giudice del rinvio di statuire e tali questioni sono, pertanto, irricevibili.

144 Per quanto riguarda gli articoli 20 e 21 della Carta, di cui alla quinta questione, occorre ricordare che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la Corte può unicamente interpretare il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze che le sono attribuite (sentenza dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 30 nonché giurisprudenza citata).

145 L'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri solo nell'attuazione del diritto dell'Unione; tale disposizione conferma la costante giurisprudenza secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse (sentenza dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 31 nonché giurisprudenza citata).

146 Nel caso di specie, come risulta dalla risposta alla prima questione, il procedimento principale non verte sull'attuazione di una disposizione del diritto dell'Unione, cosicché la Corte non è competente a statuire sull'interpretazione degli articoli 20 e 21 della Carta richiesta dal giudice del rinvio.

147 Date tali circostanze, non occorre rispondere alle questioni dalla terza alla quinta.

Sulle spese

148 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) L'articolo 325, paragrafo 1, TFUE

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale che prevede l'amnistia per gli atti generatori di responsabilità in materia di risorse pubbliche, commessi nel contesto di attività politiche volte a pervenire all'indipendenza di una parte del territorio nazionale di uno Stato membro, relativi a fondi non provenienti dal bilancio dell'Unione europea e non destinati a quest'ultimo, per il motivo che tale indipendenza avrebbe potuto condurre a una riduzione delle risorse proprie dell'Unione a titolo del contributo di tale Stato membro basato sul reddito nazionale lordo.

2) **L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE**

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a disposizioni procedurali di una legge nazionale di amnistia che, nel solo ambito di applicazione concretamente delimitato di tale legge, impongono ai giudici nazionali l'adozione di una decisione di estinzione della responsabilità, la quale comporta l'eventuale applicazione dell'articolo 325 TFUE, entro un termine massimo di due mesi, senza valutazione dei motivi e delle prove a discarico e senza sentire tutte le parti del procedimento; disposizioni simili non possono generare problemi di portata tale da presentare un carattere sistemico idoneo a compromettere il buon funzionamento del sistema giudiziario nazionale nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

3) **L'articolo 267 TFUE e l'articolo 23, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea**

devono essere interpretati nel senso che:

essi ostano a disposizioni di una legge nazionale di amnistia, per la parte in cui esse impongono ai giudici nazionali di adottare una decisione di estinzione della responsabilità in materia di risorse pubbliche e di revocare le misure cautelari disposte in una fase precedente del procedimento entro un termine massimo di due mesi, anche qualora la Corte, investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale, non abbia ancora pronunciato la sua decisione.

Firme