NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale

UNA MONARCHIA RINNOVATA PER LA SPAGNA DEL XXI SECOLO. L'ABDICAZIONE DEL RE JUAN CARLOS I, LA PROCLAMAZIONE DI FELIPE VI E IL C.D. *AFORAMIENTO* REALE

di Laura Frosina *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'atto di abdicazione del Re Juan Carlos I e la sua comunicazione ufficiale. – 3. I problemi interpretativi relativi all'art. 57, c. 5 Cost. e la legge organica n. 3/2014 che ha reso effettiva l'abdicazione. – 4. Il giuramento e la proclamazione del Re Felipe VI davanti alle *Cortes Generales*. – 4.1. Il discorso di insediamento del nuovo Re. – 5. Una riforma straordinariamente rapida ma profondamente controversa: il c.d. *aforamiento* integrale di Juan Carlos e della famiglia reale. – 5. Conclusioni

1. Introduzione.

Il 2 giugno il Re Juan Carlos di Borbone ha dichiarato di abdicare al trono di Spagna, aprendo così il processo di successione a favore del primogenito, il principe delle Asturie Felipe di Borbone, primo erede alla Corona secondo l'ordine di successione stabilito dall'art. 57, c. 1, della Costituzione spagnola del 1978[1].

Il Re Juan Carlos, principale protagonista della Transizione alla democrazia e della successiva evoluzione politico-costituzionale della Spagna post-franchista, ha posto così fine al suo regno dopo quasi 39 anni. La dichiarazione del Re ha avuto una straordinaria eco politica, suscitando ampio clamore nella società spagnola. Si è trattato, infatti, di una

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato Università di Roma "La Sapienza".

[1] L'art. 57, c. 1, prevede che: La Corona di Spagna è ereditaria nelle persone dei successori di Sua Maestà Juan Carlos di Borbone, erede legittimo della dinastia storica. La successione al trono seguirà l'ordine regolare di primogenitura e rappresentanza, essendo sempre preferita la linea anteriore a quelle posteriori; nella stessa linea, il grado più prossimo al più remoto; nello stesso grado, il maschio alla femmina; nello stesso sesso, la persona di età maggiore.
Va ricordato che le regole sull'ordine di successione alla Corona, considerate originariamente usi dinastici, hanno iniziato ad essere formalizzate nel quadro di documenti risalenti al XIII secolo (come, ad esempio, *El Fuero General de Navarra*, e *Las Partidas* in *Castilla y León*) e sono state tramandate, e in parte modificate, nei documenti redatti nei secoli successivi (quale, ad esempio, la *Ley Salíca* del XVIII secolo). Tali atti hanno consacrato progressivamente il principio ereditario, di primogenitura, di rappresentanza, di preferenza dell'uomo rispetto alla donna, che sono stati poi recepiti nell'art. 57, c. 1, della Costituzione spagnola. Per un'analisi dettagliata delle regole sulla successione alla Corona nel diritto costituzionale spagnolo si v., per tutti, Y. Gómez Sanchez, *La monarquía parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona,* Madrid, Hidalguía, 2008.

decisione improvvisa e parzialmente inaspettata poiché, nonostante già da tempo si fosse aperto un dibattito sulla possibile abdicazione di Juan Carlos, si tendeva a pensare negli ambienti più vicini alla famiglia reale che egli non avrebbe fatto ricorso a tale istituto per tener fede al principio secondo cui "los reyes se mueren, no abdican".

Il dibattito sulla successione è divenuto più intenso in questi ultimi anni proprio in quanto la Corona si è trovata a vivere uno dei momenti di maggiore debolezza dai tempi della sua restaurazione postfranchista. Dal 2012, in particolare, l'istituzione monarchica attraversa una fase di discredito e impopolarità, come dimostrano gli indici di gradimento diffusi dal *Centro de investigaciones sociologicas* (Cis)[2], a causa dei diversi scandali che hanno travolto il Re in prima persona e la famiglia reale, nonché per l'imperversare della crisi che ha reso meno accettabili i privilegi loro riservati[3]. In particolare, l'avanzamento della vicenda giudiziaria *Nóos*, che vede indagati il genero e la figlia di Juan Carlos, Iñaki Urdangarín e Cristina, ha creato negli ultimi mesi tensioni insostenibili nella *Casa Real*[4] .

E' probabile dunque che questi scandali, insieme ai problemi di salute di Juan Carlos, abbiano condizionato o accelerato la sua decisione di abdicare. Decisione che egli ha scelto di annunciare pubblicamente soltanto dopo aver ripreso l'attività istituzionale, interrotta per un breve periodo di convalescenza postoperatoria in autunno, ma che in realtà era stata già presa il giorno del suo 76° compleanno e comunicata da lui stesso al *Premier*, Mariano Rajoy, e al leader del *Partido socialista obrero español* (Psoe), Alfredo Pérez Rubalcaba.

Al di là delle ragioni personali che hanno spinto il Re a compiere tale scelta, va osservato che la sua abdicazione e la successiva ascesa al trono del figlio Felipe rappresentano un cambiamento epocale per la democrazia spagnola, che ha suscitato problemi di varia natura.

Dal punto di vista politico, l'abdicazione ha sollevato diverse e vivaci reazioni che hanno evidenziato, da un lato, l'esistenza di una profonda fedeltà alla monarchia e, dall'altro, la presenza di un sentimento antimonarchico e repubblicano nel Paese[5]. I partiti politici maggioritari in Parlamento, il *Partido popular* (Pp) e il *Partido socialista obrero español* (Psoe), hanno dimostrato larga identità di vedute, esprimendo ampio rispetto e gratitudine al Re Juan Carlos e impegnandosi a gestire il processo successorio in un clima di piena stabilità istituzionale. In una direzione opposta si sono pronunciati *Izquierda Unida* (Iu), *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc), e il nuovo partito politico legato al movimento degli *indignados*, *Podemos*, che hanno richiesto la celebrazione di un referendum per consentire al popolo

[2] Secondo i recenti sondaggi del Cis, il Re ha abdicato nel peggior momento di popolarità della monarchia dai tempi della Transizione. Nell'ultimo studio ufficiale del Cis la monarchia ha ottenuto un indice di gradimento molto basso, pari al 3,72% su una scala che va da 0 a 10, nonostante fino al 2004 la monarchia fosse stata la istituzione meglio valutata dagli spagnoli in tutte le inchieste ufficiali.

[3] Per quanto riguarda la vita privata del Sovrano, particolare scalpore ha suscitato la notizia della sua partecipazione alla battuta di caccia in Botswana nel 2012, che lo ha portato per la prima volta nella storia a porgere le sue scuse pubblicamente agli spagnoli.

[4] La vicenda giudiziaria relativa al caso Nóos, avviata alla fine del 2011, vede come principale indagato il genero di Juan Carlos, Iñaki Urdangarín, per reati di frode, prevaricazione, falso in documenti e malversazione di fondi pubblici, poiché accusato di aver drenato attraverso la fondazione Nóos almeno sei milioni di euro di danaro pubblico. Anche la moglie, la ex infanta Cristina, risulta indagata nell'ambito della medesima indagine, e recentemente è stata rinviata a giudizio con l'accusa di aver commesso reati di frode fiscale e riciclaggio di capitali insieme al marito. Se il tribunale dovesse convalidare tale accusa, Cristina rischia di dover scontare fino ad undici anni di carcere.

[5] Su questi aspetti si rinvia più di recente alle riflessioni di J. López Aguilar, *La aventura democratica: la Constitución y el alma republicana en la monarquia parlamentaria, 1978-2009,* Barcelona, Peninsula, 2009.

spagnolo di decidere sulla forma monarchica o repubblicana. Diversamente i partiti nazionalisti catalani e baschi di *Convergència i Unió* (CiU) e del *Partido nacionalista Vasco* (Pnv) hanno visto nella fine del regno di Juan Carlos un passaggio che offre una nuova opportunità per affrontare e risolvere i processi indipendentisti in atto nelle rispettive Comunità autonome, senza arretrare minimamente nelle loro pretese e aspettative.

Alle reazioni dei partiti politici si sono unite larghe proteste nella società civile. Il giorno stesso dell'annuncio della abdicazione numerosi manifestanti sono scesi in piazza per reclamare la repubblica e la celebrazione di un referendum attraverso il quale scegliere se mantenere la monarchia o optare per la repubblica.

Dal punto di vista giuridico va osservato come l'abdicazione, che rappresenta un atto personale, volontario, unilaterale e irrevocabile[6], sia stato il primo di una serie di atti che ha portato alla decadenza del titolare dalla carica regia e alla trasmissione dei diritti successori all'erede alla Corona. La Costituzione spagnola del 1978 configura infatti l'abdicazione e la successione come un complesso processo strutturato in tre passaggi fondamentali: la comunicazione pubblica da parte del Re in carica della volontà di abdicare; l'approvazione della abdicazione mediante legge organica (art. 57 c. 5, Cost); il giuramento e la proclamazione del nuovo Re davanti alle *Cortes Generales* (art. 61, c. 1 Cost.). Su questi tre atti costituzionali si è strutturato il processo di abdicazione di Juan Carlos I e di successione del principe delle Asturie Felipe di Borbone, il quale, il 19 giugno 2014, dopo aver pronunciato il giuramento solenne dinanzi alle *Cortes Generales,* è stato proclamato nuovo Re di Spagna con il nome di Felipe VI.

Il completamento di questo procedimento è avvenuto con ampio consenso politico e in tempi rapidissimi, ma ha determinato l'insorgere di diverse contestazioni sulle procedure parlamentari applicate e di alcuni problemi giuridici legati prevalentemente alla perdita di inviolabilità di Juan Carlos e all'assenza di una regolamentazione relativa allo *status* giuridico dell'ex sovrano[7]. L'esigenza di colmare rapidamente questo vuoto normativo ha spinto le *Cortes Generales* ad approvare in tempi record una riforma legislativa sul c.d. *aforamiento* reale, che ha sottoposto i membri della famiglia reale alla giurisdizione esclusiva del Tribunale Supremo. L'approvazione di tale riforma è stata causa di una brusca rottura della intesa politica previamente raggiunta sulla abdicazione e ha suscitato ampie polemiche tanto a livello politico che dottrinale.

[6] L'abdicazione è un atto personale le cui motivazioni sono insindacabili, non potendosi costringere il sovrano a rimanere in carica contro la sua volontà. L'atto di abdicazione è pertanto esente dall'obbligo di controfirma.

[7] Su questi aspetti e, in particolare, sulle forzature e irregolarità commesse nell'applicazione delle procedure parlamentari connesse al processo di abdicazione, si rinvia a S. Curreri, *I prevedibili (e evitabili) problemi sollevati dall'abdicazione di Re Juan Carlos I,* in *www.federalismi.it*, n. 15, 2014.

2. L'atto di abdicazione del Re Juan Carlos I e la sua comunicazione ufficiale.

L'apertura della successione alla Corona è avvenuta con l'atto di abdicazione del Re Juan Carlos I, che è stato adottato autonomamente, in assenza di regole specifiche cui uniformarsi, ed è stato comunicato al popolo spagnolo mediante un duplice messaggio istituzionale.

Il 2 giugno Juan Carlos ha espresso la volontà di abdicare, consegnando al Presidente del Governo, Mariano Rajoy, un atto scritto, firmato in sua presenza, con cui ha ricostruito con estrema sintesi ed equilibrio i progressi, le criticità e le sfide future della monarchia spagnola e, soprattutto, ha spiegato le ragioni della sua abdicazione[8].

Il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha dato quindi l'annuncio ufficiale della abdicazione attraverso un breve comunicato istituzionale con cui ha reso omaggio al Re Juan Carlos, ricordando il suo ruolo guida nel processo di ricostruzione della democrazia spagnola dopo la dittatura franchista e la sua indispensabile funzione di garante della unità nazionale e

[8] Si riporta qui di seguito lo scritto consegnato al Presidente Rajoy, inviato per conoscenza ai Presidenti del Congresso dei Deputati e del Senato, e letto pubblicamente dal Re al popolo spagnolo:

«En mi proclamación como Rey, hace ya cerca de cuatro décadas, asumí el firme compromiso de servir a los intereses generales de España, con el afán de que llegaran a ser los ciudadanos los protagonistas de su propio destino y nuestra Nación una democracia moderna, plenamente integrada en Europa.

Me propuse encabezar entonces la ilusionante tarea nacional que permitió a los ciudadanos elegir a sus legítimos representantes y llevar a cabo esa gran y positiva transformación de España que tanto necesitábamos.

Hoy, cuando vuelvo atrás la mirada, no puedo sino sentir orgullo y gratitud hacia el pueblo español.

Orgullo, por lo mucho y bueno que entre todos hemos conseguido en estos años.

Y gratitud, por el apoyo que me han dado los españoles para hacer de mi reinado, iniciado en plena juventud y en momentos de grandes incertidumbres y dificultades, un largo periodo de paz, libertad, estabilidad y progreso.

Fiel al anhelo político de mi padre, el Conde de Barcelona, de quien heredé el legado histórico de la monarquía española, he querido ser Rey de todos los españoles. Me he sentido identificado y comprometido con sus aspiraciones, he gozado con sus éxitos y he sufrido cuando el dolor o la frustración les han embargado.

La larga y profunda crisis económica que padecemos ha dejado serias cicatrices en el tejido social pero también nos está señalando un camino de futuro de grandes esperanzas.

Estos difíciles años nos han permitido hacer un balance autocrítico de nuestros errores y de nuestras limitaciones como sociedad.

Y, como contrapeso, también han reavivado la conciencia orgullosa de lo que hemos sabido y sabemos hacer y de lo que hemos sido y somos: una gran nación.

Todo ello ha despertado en nosotros un impulso de renovación, de superación, de corregir errores y abrir camino a un futuro decididamente mejor.

En la forja de ese futuro, una nueva generación reclama con justa causa el papel protagonista, el mismo que correspondió en una coyuntura crucial de nuestra historia a la generación a la que yo pertenezco.

Hoy merece pasar a la primera línea una generación más joven, con nuevas energías, decidida a emprender con determinación las transformaciones y reformas que la coyuntura actual está demandando y a afrontar con renovada intensidad y dedicación los desafíos del mañana.

Mi única ambición ha sido y seguirá siendo siempre contribuir a lograr el bienestar y el progreso en libertad de todos los españoles.

Quiero lo mejor para España, a la que he dedicado mi vida entera y a cuyo servicio he puesto todas mis capacidades, mi ilusión y mi trabajo.

Mi hijo, Felipe, heredero de la Corona, encarna la estabilidad, que es seña de identidad de la institución monárquica.

Cuando el pasado enero cumplí setenta y seis años consideré llegado el momento de preparar en unos meses el relevo para dejar paso a quien se encuentra en inmejorables condiciones de asegurar esa estabilidad.

El Príncipe de Asturias tiene la madurez, la preparación y el sentido de la responsabilidad necesarios para asumir con plenas garantías la Jefatura del Estado y abrir una nueva etapa de esperanza en la que se combinen la experiencia adquirida y el impulso de una nueva generación.

Contará para ello, estoy seguro, con el apoyo que siempre tendrá de la Princesa Letizia.

Por todo ello, guiado por el convencimiento de prestar el mejor servicio a los españoles y una vez recuperado tanto físicamente como en mi actividad institucional, he decidido poner fin a mi reinado y abdicar la Corona de España, deponiendo en manos del Gobierno y de las Cortes Generales mi magistratura y autoridad para que provean a la efectividad de la sucesión en la Corona conforme a las previsiones constitucionales.

Deseo expresar mi gratitud al pueblo español, a todas las personas que han encarnado los poderes y las instituciones del Estado durante mi reinado y a cuantos me han ayudado con generosidad y lealtad a cumplir mis funciones.

Y mi gratitud a la Reina, cuya colaboración y generoso apoyo no me han faltado nunca.

Guardo y guardaré siempre a España en lo más hondo de mi corazón.»

di arbitro e regolatore del funzionamento istituzionale. Ha assicurato che il processo di abdicazione e successione si svolgerà in un contesto di stabilità istituzionale, che darà prova del livello di maturità raggiunto dalla democrazia spagnola.

Poco dopo l'annuncio di Rajoy, il Re Juan Carlos ha comunicato la sua decisione alla nazione, pronunciando un discorso dal Palazzo della Zarzuela che è stato trasmesso sia alla radio che in televisione. Il Re, che ha dato pubblicamente lettura dello scritto consegnato poco prima al *Premier*, ha espresso prima di tutto orgoglio e gratitudine al popolo spagnolo. Ha dichiarato poi di voler abdicare per promuovere un rinnovamento nel Paese, considerato necessario per aprire una nuova fase di speranza in cui si possano compiere le grandi riforme e affrontare le sfide del futuro. Il Re ha insistito, in particolare, sulla stabilità della istituzione monarchica e sulla figura di Felipe come simbolo della continuità della dinastia monarchica borbonica, da un lato, e come emblema del rinnovamento generazionale, dall'altro.

La comunicazione ufficiale dell'abdicazione di Juan Carlos ha reso necessario un intervento legislativo repentino delle *Cortes Generales* mediante legge organica, conformemente con quanto previsto dall'art. 57, c. 5, Cost., al fine di conferire efficacia all'atto di abdicazione e di portare a termine il processo successorio con l'insediamento del nuovo Re. Così facendo il legislatore spagnolo ha dato finalmente attuazione normativa a tale articolo, chiarendo i dubbi interpretativi legati alla sua applicazione.

3. I problemi interpretativi relativi all'art. 57, c. 5 Cost. e la legge organica n. 3/2014 che ha reso effettiva l'abdicazione.

L'articolo 57, che regola in maniera dettagliata il regime di successione alla Corona e altre vicende ad essa correlate, stabilisce all'ultimo comma che le abdicazioni e le rinunce ed ogni eventuale dubbio di fatto o di diritto in merito all'ordine di successione alla Corona siano risolti attraverso una legge organica. Questa previsione non trova precedenti analoghi nella storia costituzionale spagnola, poiché tali questioni sono state sempre disciplinate separatamente nelle Costituzioni monarchiche del passato, da quella di Cadice del 1812 a quella del 1876, passando per quelle del 1837, 1845 e 1869[9]. La Costituzione del 1978 è in questo senso innovativa perché disciplina nel medesimo modo questo duplice ordine di questioni, le abdicazioni e le rinunce, da un lato, e i dubbi in merito all'ordine di successione alla Corona, dall'altro, rinviandone la regolamentazione ad una legge organica.

La redazione testuale di tale comma ha sollevato diversi dubbi interpretativi in dottrina in relazione ai contenuti e alla finalità della riserva di legge organica ivi prevista. Secondo una dottrina maggioritaria, convalidata da numerosi precedenti storici nel costituzionalismo spagnolo, ognuna delle questioni menzionate nella disposizione costituzionale meriterebbe di

[9] Cfr. artt. 131, c. 3, 172, c. 3, e 12 Cost. del 1812; art. 40, c. 2, e 48, n. 6, Cost. del 1837; artt. 46, n. 4, 53 Cost. del 1845; artt. 58, n. 2, 74, n. 7, Cost. del 1869; art. 55, n. 5, 63 Cost. del 1876.

essere risolta attraverso una singola legge organica[10]. Secondo una dottrina minoritaria, invece, l'attuazione di tale articolo richiederebbe l'approvazione di una unica legge organica con cui disciplinare in maniera generale e sistematica i vari aspetti menzionati nella previsione costituzionale[11]. La prima interpretazione dottrinale sembra essere, dunque, quella seguita in via di prassi, nonché quella avallata dal Parlamento all'atto di approvazione della legge organica sull'abdicazione di Juan Carlos.

Il 3 giugno, il giorno successivo all'avvenuta comunicazione della abdicazione, il Governo di Mariano Rajoy ha convocato un Consiglio dei Ministri straordinario per approvare il relativo disegno di legge organica. Il testo di legge approvato, che ha riprodotto nell'esposizione dei motivi lo scritto consegnato dal Re al Governo, è stato strutturato in un solo articolo ove si stabilisce che: 1. *Il S.M. el Rey de España D. Juan Carlos I abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica.*

L'iniziativa legislativa è stato poi trasmessa al Congresso dei Deputati, con la richiesta di seguire il procedimento d'urgenza per la sua approvazione. L'iniziativa legislativa, sottoposta alla procedura della lettura unica[12], è stata approvata senza modifiche l'11 giugno, tramite votazione espressa per c.d. *llamamiento publico individual,* con 299 voti a favore, 19 contrari e 23 astensioni. Hanno votato a favore del testo di legge, oltre al Pp e al Psoe, anche *UpYd*, l'*Unión del Pueblo Navarro* (Upn) e il *Foro Asturias*, mentre hanno votato contro la *Izquierda Plural*, ERC, il *Bloque Nacionalista Gallego*, *Compromís*, *Geroa Bai* e *Nueva Canarias*. I partiti nazionalisti di CiU, PNV e *Coalición Canaria* si sono astenuti e i deputati di *Amaiur* hanno partecipato al dibattito e poi abbandonato l'Aula al momento della votazione. Il disegno di legge ha raccolto, pertanto, l'adesione di una larghissima maggioranza parlamentare (circa l'86%), che ha superato di gran lunga quella richiesta per la sua approvazione in qualità di legge organica.

Il testo di legge è stato poi trasmesso al Senato, dove è stato approvato il 17 giugno, seguendo anche in tale Camera la procedura della lettura unica, con 233 voti a favore, 5 contrari e 20 astensioni. Oltre il 90% dei senatori presenti, appartenenti al Psoe, Pp, Upn, e al *Foro Asturias*, si è espresso a favore di tale legge, mentre soltanto i senatori di Iu, IcV ed Erc hanno votato contro, dopo aver presentato delle proposte di veto integrali che sono state respinte a larga maggioranza. Anche al Senato i partiti nazionalisti si sono astenuti (CiU, Pnv e Cc).

---

[10] In questa direzione si v., ad esempio, R. Entrena, *Artículo 57, c. 5*, in G. Falla, *Commentarios a la Constitución*, 2° ed. , Madrid, 1985, p. 961; R. López Vilas, *La sucesión en la Corona (Comentarios al artículo 57 de la Constitución)* in P. Lucas Verdù, *La Corona y la Monarquia parlamentaria e la Constitución de 1978*, Madrid, Universidad Complutense, 1983, p. 148.

[11] Insistono su questa tesi interpretativa J. De Esteban, L. López Guerra, *El regimen constitucional español,* vol. II, Barcelona, Labor, 2° ed., 1982, p. 21; J. Tomas Villarroya, A. Pérez De Armiñan y de Ka Serba, *Artículo 57- Sucesión a la Corona,* in O. Alzaga Villamil (dir.), *Commentarios a la Constitución,* Madrid, Edersa, 1997, p. 170.

[12] Sulla procedura in lettura unica v. art. 150 del Regolamento del Congresso dei Deputati e art. 129 del Regolamento del Senato. La procedura in lettura unica prevede che il testo di legge venga discusso direttamente in Aula, senza ricorrere all'esame preliminare in Commissione, e sottoposto contestualmente ad una votazione unica. Tale procedura consente di presentare unicamente emendamenti di restituzione del testo di legge al Governo ma non emendamenti modificativi del contenuto. La procedura della lettura unica è applicabile quando la natura del progetto o della proposta di legge presa in considerazione lo suggerisca o la sua semplicità di formulazione lo consenta. Sulla base di tali presupposti, la sua applicazione per l'approvazione della legge organica sull'abdicazione di Juan Carlos non è stata oggetto di ampie contestazioni, ricorrendo i requisiti richiesti per la fattispecie delineata dai regolamenti parlamentari.

L'approvazione del disegno di legge organica con una maggioranza parlamentare così cospicua, sia al Congresso che al Senato, ha confermato l'esistenza di una volontà politica maggioritaria di portare a termine il processo successorio senza alcuna complicazione e, soprattutto, senza convertirlo in una discussione sulla continuità della istituzione monarchica. Durante il dibattito parlamentare i leader dei partiti maggioritari, Rajoy e Rubalcaba, hanno insistito sulla necessità di limitare la votazione all'accettazione formale dell'abdicazione di Juan Carlos e di non confonderla con una votazione sulla convalida della forma monarchica. In questa sede hanno ribadito che la monarchia parlamentare è la forma politica dello Stato prevista dalla Costituzione spagnola (art. 1, c. 3 Cost.) e ratificata dal corpo elettorale con il referendum del 6 dicembre 1978[13].

In una direzione contraria si sono pronunciati i partiti della sinistra radicale e alcuni partiti nazionalisti e, in particolare *Izquerda plural* e *Erc*, che hanno votato contro il disegno di legge organica, richiedendo la celebrazione di un referendum per consentire al popolo spagnolo di scegliere se mantenere la monarchia, o viceversa optare per la repubblica.

Il testo della legge organica definitivamente approvato dalle *Cortes Generales* è rimasto invariato rispetto alla formulazione originaria, stabilendo nel suo unico articolo che il Re Juan Carlos abdica e che tale abdicazione sarà effettiva a partire dal momento dell'entrata in vigore della legge medesima.

L'adozione di tale legge, oltre a parlamentarizzare un passaggio fondamentale del processo successorio, ha risolto quindi una questione interpretativa di centrale importanza, poiché ha chiarito la finalità della riserva di legge organica di cui all'art. 57, c. 5 Cost.. Nel preambolo della legge si richiamano diversi precedenti del costituzionalismo spagnolo, risalenti alle Costituzioni monarchiche del 1845, 1869, e del 1876, che riservavano al potere legislativo la risoluzione di questioni legate alla successione e, in particolare, richiedevano che l'autorizzazione all'abdicazione venisse concessa per il caso singolo mediante una legge speciale[14]. Storicamente la previsione costituzionale di un'autorizzazione legislativa trovava la sua ragione giustificativa nella necessità di consentire alle *Cortes Generales* di intervenire nella fase di abdicazione, operando un controllo rivolto principalmente a verificare che l'atto di abdicazione fosse espressione della libera volontà del Sovrano e non, piuttosto, la conseguenza di una costrizione o di una imposizione esterna. La previsione di tale intervento parlamentare risultava strettamente connessa ad una concezione del secolo decimonono fondata sull'esistenza di un patto, espresso o tacito, tra il Re e la sua dinastia, da un lato, e la nazione rappresentata dalle *Cortes Generales*, dall'altro.

---

[13] Il costituente spagnolo ha utilizzato questa singolare espressione "forma politica" per servirsi di una formula che non alludesse né alla forma di Stato monarchica, che sembrava assicurare un'eccessiva centralità al Sovrano, né alla forma di governo monarchica, che pareva ridurre il rilievo assegnato al monarca. Sul significato della "monarchia parlamentare" utilizzata dal costituente spagnolo per descrivere la "forma politica" dello Stato si rinvia in dottrina a M. García Canales, *La monarquía parlamentaria española,* Madrid, Tecnos, 1989; A. Bar Cendón, *La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978*, in M. Ramírez Jiménez (dir), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979; J. Tomás Villarroya, *La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español*, in P. Lucas Verdu, *op. cit.*; L. Sánchez Agesta, *La monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978,* in *Revista española de derecho constitucional,* n. 18, 1986, pp. 9 ss.

[14] Va ricordato, infatti, che le Costituzioni del 1837, 1845, e 1876, stabilivano che il Re necessitava di essere autorizzato da una legge speciale per abdicare in favore del suo immediato successore; mentre quella del 1869 utilizzava una formula più coincisa, non prevedendo alcun riferimento al successore.

In linea con la tradizione storica e con l'evoluzione costituzionale della monarchia parlamentare spagnola, la legge organica n. 3/2014 ha risolto la *vexata quaestio* interpretativa relativa all'art. 57, c. 5, chiarendo che l'intervento delle *Cortes Generales* mediante legge organica, pur non potendosi considerare alla stregua di un'autorizzazione parlamentare, rappresenta un atto indispensabile che consente all'abdicazione di perfezionarsi e di dispiegare i propri effetti giuridici. In tal modo si conferma la necessità di un intervento legislativo delle *Cortes Generales* per ogni atto di abdicazione anche nell'attuale sistema di monarchia parlamentare. Tale intervento, che risulta fondamentalmente giustificato dalla necessità di coinvolgere il Parlamento in un passaggio istituzionale di cruciale importanza[15], si configura, da un punto di vista giuridico, come condizione di efficacia dell'atto di abdicazione e, di conseguenza, dell'intera procedura di successione.

La scelta compiuta dal legislatore organico ha inoltre implicitamente chiarito la necessità di approvare leggi distinte per ogni singola fattispecie contemplata all'articolo 57 c. 5 Cost. (rinuncia, abdicazione, dubbi di fatto o di diritto in ordine alla successione alla Corona), uniformandosi così alla tradizione costituzionale in materia e convalidando, altresì, la interpretazione dottrinale maggioritaria di tale disposizione costituzionale.

L'adozione di una legge *ad hoc* per la abdicazione di Juan Carlos ha scontentato, tuttavia, quella parte della dottrina, la quale auspicava che, nel dare attuazione all'art. 57, c. 5 Cost., venisse approvata una nuova legge organica sulla abdicazione che andasse a regolamentare con carattere generale e astratto tutta una serie di questioni procedurali e sostanziali collegate, colmando così le lacune di una difettosa regolamentazione costituzionale[16]. In questo frangente specifico la scelta del Governo è stata per certi versi obbligata, non essendovi il tempo necessario per approvare una legge di natura simile. Non è tuttavia da escludere che in futuro una legge di questo tipo possa essere approvata, dato che -come è stato sottolineato ampiamente dalla dottrina- una normativa di carattere generale può coesistere perfettamente con leggi organiche *ad hoc* relative ai singoli atti di abdicazione e rinuncia[17].

Chiariti questi aspetti va detto, infine, che la legge organica, dopo essere stata approvata dalle *Cortes Generales,* è stata firmata il 18 giugno dal Re Juan Carlos nell'ambito di una cerimonia solenne ma sobria svoltasi al Palazzo Reale. Il Re ha dato lettura del testo della legge organica di abdicazione e, quindi, anche del discorso incluso nel preambolo, con cui ha spiegato agli spagnoli le ragioni della sua decisione di lasciare il trono. Juan Carlos ha poi

[15] In termini simili v. S. Curreri, op. cit., p. 6.

[16] La dottrina ha evidenziato la necessità di regolare una serie di questioni collegate all'abdicazione quali, ad esempio, le modalità e il procedimento di comunicazione alle *Cortes Generales*, la regolamentazione di un eventuale diniego da parte delle Camere e le relative conseguenze giuridiche.

[17] In questa direzione v., ad esempio, J. García Torres, *Sucesión en la Corona*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 6402-6403, il quale sostiene la compatibilità di una legge organica che disciplini con carattere generale la successione con leggi organiche dirette a risolvere casi singoli. In riferimento alla vicenda di Juan Carlos, si rinvia alle riflessioni di F. Rey, *El Rey y la ley,* in *El País*, del 4/06/2014, il quale ritiene che, dati i tempi e i modi con cui è avvenuta l'abdicazione, è stato ragionevole approvare in tempi brevi una legge per il caso specifico. Tuttavia l'A. evidenzia come si profili nettamente la necessità per il futuro di una legge generale che regolamenti alcuni aspetti fondamentali legati alla successione quali, ad esempio, lo status giuridico del Re emerito.

firmato nella Sala delle Colonne il testo della legge, che è stato il suo ultimo atto come Re di Spagna.

Una volta sanzionata e promulgata, la legge n. 3/2014 è stata poi pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 19 giugno 2014. La legge è entrata in vigore all'atto della sua pubblicazione e da quel momento l'abdicazione è divenuta effettiva, compiendosi così la successione automatica di Felipe alla Corona di Spagna.

4. Il giuramento e la proclamazione del Re Felipe VI davanti alle *Cortes Generales.*

Il terzo atto che ha portato a termine e perfezionato il processo di successione è stato quello del giuramento e della proclamazione di Felipe VI dinanzi alle *Cortes Generales* come nuovo Re di Spagna.

Questo passaggio procedurale è regolato dall'articolo 61, c. 1, della Costituzione, ove si prevede che il Re, all'atto della proclamazione davanti alle *Cortes Generales*, giurerà di svolgere fedelmente le sue funzioni, di osservare e far osservare la Costituzione e le leggi e di rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità autonome. La Costituzione prevede che la cerimonia di proclamazione regia si svolga davanti alle Camere in seduta comune, che sono tenute a riunirsi congiuntamente, ai sensi dell'art. 74, c.1. Cost., per esercitare le competenze non legislative attribuite loro dal Titolo II della Costituzione.

La dottrina costituzionalista spagnola ha chiarito quale sia il significato giuridico di questo ulteriore atto successorio. La proclamazione, nell'ambito della quale viene prestato il giuramento regio, è un atto di integrazione dell'efficacia della successione mediante il quale si perfeziona il relativo procedimento e il Re diviene titolare effettivo dell'ufficio regio. La natura della istituzione monarchica spagnola, il carattere ereditario e la sua configurazione costituzionale, non conferiscano al giuramento e alla proclamazione effetti costitutivi in ordine alla successione, ma non le riducono nemmeno a mere formalità. Il giuramento è l'atto mediante il quale il Re dichiara e si impegna in forma solenne a rispettare e a far rispettare la Costituzione [18]. E' un atto che ha un valore compromissorio e un significato garantista molto importante e rappresenta una condizione di validità dell'intera procedura di proclamazione. La proclamazione *strictu sensu*, che si configura come il risultato della prestazione del giuramento, è un atto formale che si realizza tramite il pronunciamento di una formula rituale che segna il riconoscimento formale, ma non l'accettazione, dell'avvenuta successione da parte delle *Cortes Generales*.

In definitiva, attraverso l'istituto della proclamazione si produce quella indispensabile relazione organica tra il Re e la Corona in forza della quale gli atti del monarca possono essere imputati alla istituzione monarchica come tale. Ciò significa che il monarca diventa titolare della carica regia al momento della abdicazione del suo predecessore, per effetto delle regole costituzionali sull'ordine di successione alla Corona di cui all'art. 57, c. 1 Cost., ma

[18] Sul significato del giuramento v. L. López Guerra, *Artículo 61: juramento*, in O. Alzaga Villamil, *Commentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1983.

soltanto dopo il giuramento e la proclamazione dinanzi alle *Cortes Generales* entra nel pieno possesso delle sue funzioni.

Sulla base di questi presupposti costituzionali, il 19 giugno, Felipe, già subentrato a Juan Carlos nella titolarità dell'ufficio regio con l'entrata in vigore della legge organica n. 3/2014, è stato proclamato nuovo Re di Spagna nell'ambito di una riunione congiunta delle Camere che si è celebrata in seno al Congresso dei Deputati.

La cerimonia si è svolta nel rispetto delle regole costituzionali e con la massima solennità.

I nuovi Re di Spagna, Felipe e la consorte Doña Letizia, insieme alle principesse Leonor e Sofia, sono stati accolti al loro arrivo alla *Carrera de San Jeronimo* dal Presidente del Governo, Mariano Rajoy, e da una rappresentanza delle forze armate che hanno reso loro omaggio interpretando l'inno nazionale. All'ingresso del Congresso, sulla scalinata della *Puerta de los Leones*, sono stati ricevuti dai Presidenti del Congresso, Jesús Posada, e del Senato, Pio García Escudero, e sono entrati nel Congresso, salutando le principali personalità istituzionali presenti, per poi prendere posto nella tribuna d'onore riservata ai componenti della famiglia reale e alle più alte cariche istituzionali dello Stato. Il grande assente è stato Juan Carlos, il quale aveva già dichiarato nei giorni precedenti che non avrebbe partecipato all'evento per non interferire in alcun modo nella giornata in onore di Felipe.

La cerimonia si è aperta con un breve discorso del Presidente del Congresso, Jesús Posada, cui è seguito il giuramento di fedeltà e osservanza alla Costituzione pronunciato da parte del Re Felipe, che ha recitato la formula costituzionale di cui all'art. 61, c.1 Cost.

Per la prima volta nella storia costituzionale spagnola è stata dunque pronunciata tale formula, in base alla quale il nuovo Re si è impegnato solennemente davanti alle Cortes a svolgere le sue funzioni conformemente a Costituzione, ad osservare in prima persona e a far osservare la Costituzione e le leggi, e, infine, a rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità autonome.

A tal proposito è necessario aprire una breve parentesi per spiegare quale sia il valore attuale del giuramento e il significato concreto della formula pronunciata da Felipe VI dinanzi alle Cortes riunite.

Va precisato, anzitutto, che l'istituto del giuramento, che vanta una lunghissima tradizione nella storia monarchico-costituzionale spagnola, ha mutato profondamente il suo significato. Ha perso infatti la sua originaria caratterizzazione religiosa[19] e acquisito il valore di un compromesso solenne e vincolante della Corona con la Costituzione. Questo cambiamento si è compiuto prevalentemente durante la fase del costituzionalismo liberale, come dimostrano le formule adottate dalle Costituzioni sia moderate che progressiste del XIX secolo, che hanno attribuito alla prestazione del giuramento regio il significato di un atto di subordinazione e adesione alla Costituzione quale norma suprema dell'ordinamento

[19] Durante la monarchia visigota, a partire almeno dal VI Concilio di Toledo (638 d.c.), il giuramento del Re si configurava come un complemento di una cerimonia interamente religiosa in cui si invocava l'autorità divina per ottenere una legittimità superiore. Solo nell'alto Medioevo il giuramento cessa di avere un significato sacramentale per assumere un significato contrattualistico, vale a dire quello di un patto siglato tra il Re e i sudditi. Questo carattere contrattuale, fondato sulla concezione pattista tipicamente medioevale, si traduceva in un doppio giuramento che veniva proclamato dai sudditi nei confronti del Re e da quest'ultimo nei confronti dei sudditi.

statale. Nel costituzionalismo contemporaneo il giuramento ha mantenuto sostanzialmente questo significato, sia pur con alcune differenze dovute prevalentemente al fatto che tale istituto sopravvive in una realtà costituzionale profondamente mutata rispetto al passato[20].

Poste queste premesse, va chiarito che il nuovo Monarca, nel pronunciare la formula costituzionale di cui all'art. 61, c. 1 Cost., si è impegnato prima di tutto a svolgere nel pieno rispetto della Costituzione il suo ruolo di simbolo dell'unità e della permanenza della nazione spagnola, così come ad esercitare in tale veste la funzione di arbitro e moderatore del regolare funzionamento delle istituzioni.

Ha pronunciato, poi, un giuramento di fedeltà e osservanza della Costituzione, che non può essere inteso come una adesione ideologica integrale al testo costituzionale, quanto piuttosto come un impegno solenne a rispettarlo nella sua interezza. In questo modo il Re non si è vincolato a mantenere lo *status quo* ma a rispettare la Costituzione in ogni sua parte, compresa quella dedicata alla revisione costituzionale, che prevede la possibilità di riforme costituzionali, parziali o integrali, senza alcun limite materiale, ma soltanto nel rispetto di rigorosi requisiti procedimentali.

Ha promesso poi di "far osservare" la Costituzione e le leggi, impegnandosi così a promuoverne il rispetto e l'attuazione nei rapporti con i pubblici poteri, senza per questo divenire il "guardiano della Costituzione", ovvero l'organo incaricato di agire in sostituzione delle istituzioni statali inadempienti. L'esempio classico riportato dalla dottrina è quello per cui il Re si limita a sanzionare e promulgare le leggi che rispettino i requisiti formali, ma non può intervenire a valutarne i contenuti sotto il profilo della legittimità costituzionale[21].

Infine, ha promesso di rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità autonome, impegnandosi così, in qualità di rappresentante dell'unità nazionale, a promuovere e a dare attuazione ai diritti dei cittadini e delle autonomie territoriali nel rispetto del pluralismo giuridico e territoriale che caratterizza lo Stato spagnolo.

Al termine del giuramento, il Presidente del Congresso dei Deputati ha pronunciato la formula rituale per proclamare Felipe di Borbone nuovo Re di Spagna con il nome di Felipe VI. I parlamentari spagnoli al grido di ¡Viva el Re! ¡Viva España! hanno applaudito lungamente al nuovo Re.

---

[20] In questo senso basti pensare alle differenze che hanno caratterizzato le cerimonie di proclamazione di Juan Carlos e Felipe, avvenute- come è noto- in due contesti storico-istituzionali profondamente distinti.
Il 22 novembre 1975 il Re Juan Carlos giurò davanti alle Cortes franchiste, invocando Dio e i Santi Vangeli, dichiarando di rispettare e di far rispettare le leggi fondamentali del Regno e promettendo lealtà ai principi che informavano il *Movimiento Nacional*. Juan Carlos si definì davanti alle Camere come il primo soldato della nazione e come un Re che si sente profondamente cattolico.
Quaranta anni dopo, il 19 giugno 2014, Felipe ha giurato davanti alle *Cortes Generales* democraticamente elette, senza compiere alcuna invocazione religiosa, su una Costituzione che ha introdotto e consolidato in Spagna uno Stato di diritto, democratico, sociale e aconfessionale. Don Felipe si è definito davanti alle Cortes come un Re costituzionale, un capo di Stato leale e disposto ad ascoltare, comprendere, avvertire e a difendere sempre gli interessi generali. Felipe non ha fatto riferimento né a Dio, né alle Forze armate per rispettare l'aconfessionalità dello Stato e per tale motivo ha scelto di non celebrare una messa a conclusione della cerimonia.

[21] Su questi temi, più in generale, v. J. J. Solozábal Echavarría, *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987.

4.1. Il discorso di insediamento del nuovo Re.

Il Re Felipe VI ha pronunciato poi il discorso in cui ha delineato le linee programmatiche del suo regno, insistendo, in particolare, sulla volontà di offrire "una Monarquía renovada para un tiempo nuevo".

Dopo aver ringraziato e reso omaggio al padre Juan Carlos, alla madre Sofia e al loro regno, Felipe si è incentrato sul valore della monarchia nella democrazia contemporanea, indicando i compiti e le sfide cui questa è chiamata nella società più complessa e moderna del XXI secolo.

Ha esordito esaltando le caratteristiche di indipendenza, neutralità politica e vocazione integratrice della Corona, evidenziando come queste contribuiscano a promuovere la stabilità politica, l'equilibrio istituzionale, l'ordinato funzionamento e la coesione sociale nello Stato spagnolo.

Ha insistito sulla volontà di mantenere una vicinanza stretta tra la Corona e i cittadini e di seguire una condotta onesta e trasparente. Ha evidenziato come questo sia un aspetto di fondamentale importanza per preservare il prestigio dell'istituzione monarchica e guadagnare quella autorità morale necessaria per esercitare le proprie funzioni, godendo della stima, del rispetto e della fiducia del popolo spagnolo.

Il Re ha affermato, più in generale, la necessità di un rinnovamento democratico nel Paese, in stretta connessione con i problemi prodotti dalla crisi economica. Ha fatto cenno a tali problemi, dichiarando, soprattutto, piena solidarietà a tutti coloro che sono stati più duramente colpiti e ricordando che l'occupazione e il rispetto dei diritti e delle libertà degli spagnoli continueranno ad essere una priorità indiscussa del suo regno e dei pubblici poteri in generale.

Ha espresso il desiderio che non si rompano i canali di intesa nello Stato, quali principi ispiratori del costituzionalismo spagnolo, evidenziando come la Corona si impegnerà in questa direzione nella sua veste di simbolo dell'unità nazionale. Unità, che ha precisato non essere sinonimo di uniformità, proprio in quanto la Spagna si presenta unita ma caratterizzata da profonde diversità storiche, culturali, istituzionali, linguistiche, che costituiscono un elemento della identità nazionale che la Costituzione mira a proteggere e a preservare. Una diversità che deve consentire di arricchire, costruire, condividere e rafforzare la nazione spagnola, ma non portare per converso alla divisione, all'esclusione o allo scontro istituzionale.

Il Re, infine, si è soffermato sulle sfide che attendono la Spagna del XXI secolo, che ha definito il secolo della conoscenza, della cultura, dell'istruzione e del medio ambiente, in cui sarà necessario recuperare e mantenere i valori umanistici ed etici che contribuiranno a eliminare le discriminazioni, a favorire la parità di genere e a promuovere la pace e la cooperazione internazionale. Ha evidenziato il ruolo che la Spagna dovrà ricoprire nel quadro dell'Unione europea e nel contesto internazionale, in ragione tanto delle sue caratteristiche storiche che geografiche.

Il Re ha concluso il discorso dichiarando il proprio orgoglio per essere cittadino di una grande nazione come la Spagna e promettendo di impegnarsi affinché gli spagnoli possano

sentirsi orgogliosi in futuro del nuovo Re. Ha reso infine grazie in castigliano e nelle altre lingue co-ufficiali delle nazionalità storiche (Muchas gracias. Moltes gràcies. Eskerrik asko. Moitas grazas).

Il discorso pronunciato dal nuovo Re ha evidenziato una chiara volontà di rinnovamento, che trova principalmente espressione nelle linee programmatiche tracciate per promuovere quel progresso e quella modernizzazione considerati necessari per lo sviluppo della nazione spagnola nel XXI secolo. Con la conclusione del discorso e della cerimonia istituzionale, Felipe VI è divenuto a tutti gli effetti nuovo Re di Spagna, entrando nel pieno possesso delle sue funzioni costituzionali.

5. Una manovra straordinariamente rapida ma profondamente controversa: il c.d. *aforamiento* integrale di Juan Carlos e della famiglia reale.

Le considerazioni svolte fin qui permettono di evidenziare come il procedimento di abdicazione di Juan Carlos I e la conseguente proclamazione di Felipe VI siano stati gestiti nel rispetto delle regole costituzionali e con un ampio consenso politico-istituzionale. Ciononostante hanno sollevato diversi e delicati problemi giuridici, che hanno richiesto una immediata risoluzione in assenza di una normativa cui fare riferimento.

Come anticipato in premessa, una delle principali problematiche poste dalla abdicazione di Juan Carlos è stata la perdita delle prerogative di inviolabilità e irresponsabilità previste dall'art. 56, c, 3 Cost.. Va ricordato che, in forza di tali prerogative, il monarca spagnolo gode di un regime di immunità integrale durante il suo mandato istituzionale, che lo esenta da ogni azione giudiziaria sia in ambito penale, civile che amministrativo [22]. Nello specifico l'inviolabilità regia, che ha un significato più ampio della irresponsabilità, sottolinea l'alta dignità che spetta al monarca come Capo dello Stato e protegge la sua condotta come persona. L'irresponsabilità protegge il monarca per tutti gli atti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali, che necessitano di essere controfirmati per essere validi ai sensi dell'art. 64 Cost[23].

La Costituzione non prevede nemmeno che il Re sia responsabile per gravi violazioni costituzionali, ma sancisce soltanto indirettamente, attraverso la previsione del giuramento di cui all'art. 61, il dovere del Capo dello Stato di non infrangere la Costituzione.

E' naturale, quindi, che l'abdicazione di Juan Carlos, portando alla fine della sua carica istituzionale, abbia fatto venir meno il regime di inviolabilità e irresponsabilità collegato. La perdita della immunità da parte di Juan Carlos ha posto diversi interrogativi relativi agli atti compiuti dall'ex sovrano rispetto ai quali avrà effetto la decadenza di tale prerogativa e in

[22] Secondo un orientamento prevalente, tanto a livello dottrinale che giurisprudenziale, l'art. 56, c. 3 Cost., riprendendo la tradizione storica, attribuisce al Re uno status o protezione speciale, conferendogli inviolabilità e irresponsabilità, che implica non soltanto l'impossibilità di far valere la sua responsabilità penale ma anche l'impossibilità di presentare nei suoi confronti azioni davanti alla giurisdizione civile.

[23] Cfr. M. Herrero Y Rodríguez De Miñon, *Artículo 56: El Rey* in O. Villamil, op. cit.

merito al foro che sarà competente in futuro a decidere sulle controversie che lo riguardano. Questioni che non trovano alcuna disciplina nell'ordinamento spagnolo, ma che sono state risolte con estrema rapidità dalla maggioranza di Governo operando alcune forzature procedurali.

Il Governo di Mariano Rajoy ha rinunciato ben presto alla ipotesi originariamente prospettata di risolvere tale questione per mezzo di una riforma della Costituzione con cui protrarre l'inviolabilità dell'ex monarca. Tale riforma avrebbe richiesto la modifica del Titolo II, e, quindi, l'attivazione della procedura aggravata di cui all'art. 168, c. 1. Cost., che non avrebbe potuto concludersi prima del 2015.

Scartata tale ipotesi, il Governo ha optato per la strada alternativa del c.d. *aforamiento* dell'ex monarca, dopo aver acquisito il parere favorevole del Consiglio generale del potere generale e della Procura generale dello Stato. E' pervenuto all'approvazione di tale riforma adottando con estrema celerità una discutibile soluzione legislativa che ha previsto il c.d. *aforamiento* di Juan Carlos e Sofia e dei componenti della nuova famiglia reale[24], i quali sono stati sottoposti alla giurisdizione esclusiva del Tribunale supremo. Si è trattato di una discutibile riforma legislativa perché non è stata approvata tramite un apposito disegno di legge di modifica della legge organica sul potere giudiziario[25], la cui adozione avrebbe richiesto tempi lunghi, ma tramite due emendamenti *ad hoc* inseriti nell'ambito di una legge riguardante in generale la razionalizzazione della pubblica amministrazione. Nello specifico i parlamentari del Pp hanno presentato nell'ultimo giorno disponibile due emendamenti al progetto di legge organica, *complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial,* in corso di approvazione al Congresso dei Deputati. Gli emendamenti, inclusi nella parte del progetto di legge riservato alla disciplina delle condizioni lavorative dei magistrati, hanno previsto l'introduzione di un nuovo articolo nel quadro della legge organica sul potere giudiziario, l'art. 55 bis. In forza di tale articolo si prevede che tutte le azioni giudiziarie, sia civili che penali, promosse contro Juan Carlos e gli altri membri della famiglia reale saranno riservate alla competenza esclusiva delle sezioni civile e penale (*Salas*) del Tribunale supremo. Tali emendamenti hanno inserito inoltre una nuova parte nel preambolo della legge (IV) in cui si chiarisce che tutti gli atti compiuti durante il mandato istituzionale tanto dal Re che dalla Regina saranno coperti dal privilegio della inviolabilità e, quindi, esenti da ogni forma di responsabilità, mentre gli atti compiuti dopo l'abdicazione saranno soggetti al regime speciale stabilito dal nuovo art. 55 bis.

Gli emendamenti sul c.d. *aforamiento reale* sono stati presentati e approvati nell'arco di soli tre giorni, dopo un acceso dibattito e una votazione in *Commissione giustizia*, che ha palesato

[24] In seguito alla successione la nuova famiglia reale risulta composta, oltre che dal Re Felipe VI, dalla sua consorte, la Regina Letizia, dalla loro figlia primogenita, la principessa delle Asturie Leonor, dalla secondogenita, la infanta Sofia, e dagli ex monarchi, i Re Juan Carlos e la Regina Sofia. Questi ultimi manterranno a vita il titolo onorifico di Re e Regina secondo quanto stabilito dal regio decreto n. 470/ 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 149 del 19 giugno 2014, con cui è stato modificato il regio decreto 1368/1987, sul regime dei titoli, dei trattamenti, degli onori della famiglia reale e dei reggenti.

[25] Il Governo inizialmente pensava di includere una disposizione sull'*aforamiento* del Re Juan Carlos nell'ambito del disegno di legge organica di riforma della Lopj. L'approvazione di tale disegno di legge avrebbe richiesto circa un anno e quindi il Governo ha escluso di percorrere questa strada.

l'ostilità di tutte le forze politiche, eccetto il Pp, al completamento di questa manovra. Il testo del disegno di legge, comprensivo di tali emendamenti, è stata poi approvato seguendo la procedura d'urgenza attivata su richiesta del Governo[26]. A suo favore hanno votato soltanto 184 deputati del Pp, di Upn e Foro Asturias, mentre si sono pronunciati contro 32 deputati appartenenti a UpYD, Pnv, *Izquerda plural*, e al Gruppo misto. I 109 deputati del Psoe, CiU e Cc hanno scelto invece di astenersi. La riforma legislativa è poi passata all'esame del Senato, dove è stata approvata il 10 luglio, tramite il procedimento di urgenza[27], con la stessa maggioranza politica formatasi in seno al Congresso, vale a dire con i 150 voti favorevoli dei senatori del Pp, di Upn e Foro Asturias. Anche in questa Camera il Psoe e i partiti nazionalisti di CiU e Cc hanno deciso di astenersi, mentre tutte le altre forze politiche hanno votato contro giudicando la riforma inaccettabile tanto da un punto di vista procedurale che contenutistico.

La riforma sul c.d. *aforamiento* reale, definita per ammissione stessa del Presidente del Congresso una *chapuza legislativa*[28], è stata infatti ampiamente criticata sia per le modalità con cui è stata approvata che per i suoi contenuti.

Dal punto di vista procedurale, le principali critiche avanzate hanno riguardato la rapidità e le forzature con cui si è pervenuti alla sua approvazione[29] e, altresì, l'estraneità degli emendamenti rispetto al titolo e alla materia della legge in cui sono stati inseriti. Per questa ragione è stato evidenziato come sarebbe stato più opportuno pervenire all'approvazione di una riforma simile per mezzo di una apposita legge organica, che avrebbe consentito di svolgere un dibattito sereno, rigoroso e equilibrato su una tematica di rilevanza costituzionale così importante[30].

Sul piano dei contenuti, si è insistito in particolar modo, tanto a livello politico che dottrinale, sulla mancata giustificazione della riserva di una protezione giuridica speciale per gli ex sovrani e per i membri della famiglia reale che non esercitano alcuna carica pubblica. E' stato evidenziato come la perdita della titolarità della carica istituzionale non giustifica un differente trattamento normativo rispetto alla generalità dei cittadini e questo segna una violazione, *in primis*, del principio di uguaglianza di cui all'art. 14 Cost[31]. D'altronde questa è anche la *ratio* delle norme costituzionali (artt. 71, comma 3, 102, comma 1, Cost.) che prevedono l'*aforamiento* per i deputati, i senatori, il Presidente e gli altri membri del governo, collegando tale garanzia processuale alla carica istituzionale da questi ricoperta. In questa

[26] La procedura di urgenza disciplinata all'art. 94 del Regolamento del Congresso) può essere attivata su richiesta del Governo, di due gruppi parlamentari o di un quinto dei deputati. L'attivazione di tale procedura comporta il dimezzamento dei tempi dell'iter legislativo, a cominciare dai termini per la presentazione degli emendamenti.

[27] Al Senato la procedura d'urgenza è regolata dall'art. 133 del Regolamento

[28] Questa espressione è stata utilizzata dal Presidente del Congresso per descrivere la riforma sull'*aforamiento* ed è stata poi da lui stesso rettificata poiché ha sollevato ampie polemiche sulla regolarità del procedimento parlamentare utilizzato per la sua approvazione.

[29] In particolare, è stata denunciata dalle opposizioni parlamentari una violazione dell'art. 69 del Regolamento del Congresso dei Deputati, per aver considerato anche la domenica come giorno utile ai fini del computo delle 48 ore che devono intercorrere tra la presentazione degli emendamenti e il loro esame in commissione.

[30] In questi termini si è espressa la deputata del Psoe Meritxel Batet.

[31] In questa direzione, particolarmente interessante risulta la posizione di Gaspar Llamazeres, leader di *Izquierda Unida*, il quale ha evidenziato che il Tribunale costituzionale associa l'*aforamiento* alla carica istituzionale e non alla persona e ha dichiarato pienamente illegale la manovra di c.d. *blindaje* a favore di Juan Carlos che ha concesso al Re un *aforamiento* eccessivo, vitalizio e retroattivo.

direzione si è orientata costantemente anche la giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo, che ha sottolineato in più occasioni (S.S.T.C. 243/1988, 186/1989 e 9/1990) come le prerogative siano costituzionalmente giustificate soltanto nella misura in cui vengano collegate alla carica pubblica, e non alla persona in quanto tale, al fine di assicurare il corretto, libero ed efficace esercizio delle funzioni correlate.

Inoltre è stato osservato come l'assegnazione al Tribunale supremo della competenza in via unica ed esclusiva a giudicare le cause civili e penali riguardanti l'ex monarca comporti la mancata applicazione del doppio grado di giudizio[32], che rischia a sua volta di ledere il diritto alla tutela giudiziale effettiva di cui all'art. 24, c. 1 Cost., dei cittadini coinvolti nelle controversie che riguardano l'ex monarca.

Queste sono solo alcune delle critiche formulate alla riforma sull'*aforamiento* reale, che ha generato un'ampia polemica nel dibattito politico-costituzionale, sollevando una discussione più generale sull'opportunità di ridurre il numero delle cariche pubbliche soggette ad un regime di *aforamiento* nell'ordinamento spagnolo[33].

6. Conclusioni.

Le riflessioni avanzate fin qui spingono ad evidenziare in sede conclusiva come il processo di abdicazione e successione alla Corona, per quanto portato a termine nel rispetto delle regole costituzionali e con ampio consenso politico, abbia portato ad alcune forzature che sono state oggetto di ampie contestazioni e causa di una ulteriore riflessione critica sulla monarchia nell'ordinamento spagnolo.

Una delle principali critiche mosse all'intero processo è stata la rapidità con cui si è fatto fronte ad una serie di delicati problemi giuridici insorti con la abdicazione di Juan Carlos e privi di una regolamentazione legislativa nell'ordinamento spagnolo.

Abbiamo visto come il vuoto normativo derivante dalla mancata attuazione dell'art. 57. 5 c. Cost. sia stato solo parzialmente colmato attraverso l'approvazione di una legge organica *ad hoc* con cui è stata resa effettiva l'abdicazione di Juan Carlos. Se, da un lato, la necessità di conferire efficacia all'atto regio di abdicazione e di portare a termine il processo successorio ha imposto in un certo senso di adottare una soluzione legislativa simile. Dall'altro, il legislatore spagnolo ha perduto un'occasione per risolvere in via definitiva diverse e importanti questioni legate alla successione alla Corona. In questo modo sono state disattese

[32] In realtà la Costituzione spagnola non prevede la garanzia del doppio grado di giudizio e, quindi, non si può parlare di incostituzionalità delle disposizioni legislative relative al c.d. *aforamiento* reale. Tuttavia, è stato osservato da una parte della dottrina come tale principio sia riconosciuto dall'art. 14, par.5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici dell'ONU, che dovrebbe essere utilizzato come parametro indiretto di costituzionalità, poiché, in base all'art 10. c. 2 della Costituzione spagnola, le norme costituzionali relative ai diritti e alle libertà fondamentali devono essere interpretate in conformità con la Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo e dei Trattati e Accordi internazionali inerenti alle stesse materie ratificate dalla Spagna. Su questi aspetti v. G. Vagli, *Spagna. Problematiche inerenti all'abdicazione del Re*, in *www.forumcostituzionale.it,* del 18 giugno 2014

[33] Va precisato, infatti, che attraverso una modifica della Legge organica del Potere giudiziario, il legislatore ha ampliato notevolmente il novero dei soggetti che beneficiano della prerogativa del c.d. *aforamiento* nell'ordinamento spagnolo. Si v. gli artt. 56 e 57 della Lopj.

le aspettative di quella parte della dottrina che ha sostenuto per anni la necessità di adottare una legge organica che disciplini in forma generale e astratta i diversi aspetti indicati all'art. 57, c. 5 Cost., a prescindere dalla opportunità (o meno) di adottare leggi organiche ad *hoc* volte a ratificare singole abdicazioni e rinunce.

E' indubbio che una legge organica di carattere generale, oltre ad individuare la forma e la procedura da seguire per l'abdicazione *strictu sensu*, avrebbe potuto regolamentare anche una serie di importanti questioni ad essa correlate, prima fra tutte le problematiche conseguenze giuridiche legate alla perdita di inviolabilità da parte dell'ex monarca. Ciò avrebbe senz'altro evitato di ricorrere a soluzioni improvvisate e ampiamente controverse tanto da un punto di vista politico che giuridico.

La vicenda dell'approvazione a colpi di maggioranza del c.d. *aforamiento reale*, che non trova riferimenti analoghi in altre monarchie europee, ha creato una forte tensione politica e ha sollevato diverse critiche nel dibattito giuspubblicistico.

Basti pensare che già nel passato ampia parte della dottrina aveva criticato la prerogativa dell'inviolabilità regia, definendola finanche una *excusa absolutoria* di esclusione della pena[34], e giudicandola anacronistica e in contrasto con l'essenza dello Stato di diritto[35]. Negli ultimi anni, poi, la crisi di legittimazione dell'istituzione monarchica ha sollevato un profondo scontento politico e sociale che ha reso ancora più inaccettabili alcune specificità discendenti dalla tradizione monarchica come, ad esempio, la carica vitalizia ed ereditaria, l'eccezione al principio di responsabilità dei pubblici poteri, e la preferenza dell'uomo rispetto alla donna nella successione al trono[36], in quanto ritenute in pieno contrasto con i principi democratico e pluralista che caratterizzano lo Stato di diritto spagnolo.

In questo contesto di fragilità istituzionale della Corona, l'abdicazione di Juan Carlos e la successione al trono di Felipe VI è stata presentata all'opinione pubblica come una manovra necessaria per rinnovare la monarchia e iniziare un indispensabile processo di rigenerazione democratica guidato e supportato dal nuovo monarca.

La riforma sull'*aforamiento reale*, approvata con una straordinaria celerità e con il sostegno quasi esclusivo della maggioranza di governo, sembra tuttavia non porsi in linea con tali obiettivi e rischia di gettare ulteriore discredito sulla monarchia spagnola e sulla dinastia borbonica. Quest'ultima verte ancora in una situazione di grande difficoltà, soprattutto dopo il rinvio a giudizio di Cristina, che ha catalizzato l'attenzione mediatica, nonostante la successione al trono di Felipe abbia comportato la esclusione formale della *ex infanta* dalla famiglia reale. I risvolti sempre più problematici di tale vicenda, il sentimento di disaffezione generale verso la monarchia, il contestato *aforamiento* di Juan Carlos e della famiglia reale, lasciano un'eredità pesante a Felipe VI, che dovrà impegnarsi per far recuperare prestigio e credibilità alla istituzione monarchica dinanzi all'opinione pubblica. In questa prospettiva, appare indispensabile che la "monarquía renovada para un tiempo nuevo" compia degli atti concreti per trovare quel giusto equilibrio, tra il rispetto della tradizione e le esigenze di

[34] L. Portero, in *La responsabilidad del Jefe de Estado*, in *Revista General de Derecho*, 1982, p. 112.
[35] In questi termini v. R. Serra Cristóbal, *La responsabilidad de un Jefe de Estado,* in *Revista de Estudios Políticos,* n. 115, 2002, p. 171.
[36] Su questo aspetto, in particolare, si rinvia alle considerazioni di Y. Gómez Sanchez, op. cit., spec. p. 236.

rinnovamento e modernizzazione, che solo potrà consentire alla monarchia di evolversi e progredire nella democrazia spagnola del XXI secolo[37].

[37] Sulle esigenze di adeguamento e modernizzazione delle monarchie europee nelle democrazie contemporanee v., in particolare, J. A. Sagardoy Bengoechea, *La Corona. Reflexiones en voz baja,* Iustel, 2013.