

Spagna. Problematiche inerenti all'abdicazione del Re*

di Giovanni Vagli
(18 giugno 2014)

1.- La recente abdicazione del monarca spagnolo è stata oggetto di varie considerazioni da parte della dottrina, le quali non hanno mancato di esprimere dissenso, a nostro avviso condivisibile, sulla concreta soluzione adottata.

Prendiamo le mosse quindi da ciò che si è concretamente verificato.

2.- In data 2 giugno 2014 il re di Spagna ha ufficialmente comunicato al presidente del governo la propria decisione di abdicare¹; di seguito l'esecutivo spagnolo ha approvato un progetto di legge organica, contenente un solo articolo, e lo ha trasmesso al *Congreso de los Diputados* ai fini di approvazione. Qui è stato sottoposto alla procedura di urgenza, dandosi come termine ultimo per la presentazione degli emendamenti la data del 9 giugno 2014².

Il contenuto di tale progetto era il seguente³: «1. Sua Maestà il Re Don Juan Carlos I di Borbone abdica dalla corona di Spagna. 2. L'abdicazione diverrà effettiva nel momento di entrata in vigore della presente legge organica.»⁴

Il progetto è stato approvato il giorno 11 giugno 2014, a larghissima maggioranza⁵: 299 voti a favore, 16 contro e 23 astensioni; la votazione è avvenuta al termine della discussione, la quale ha avuto come principale oggetto la questione del referendum sulla conservazione della forma monarchica, referendum che è stato inserito nei vari emendamenti presentati⁶, i quali tuttavia sono stati respinti, essendosi mantenuto il testo approvato dal governo.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Il documento è consultabile in <http://www.elmundo.es/espana/2014/06/02/538c34ccca47410b2b8b456c.html>

2 http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-98-1.PDF, p. 1

3 *Ibidem*, p. 3

4 Traduzione nostra, come tutte le altre presenti nel testo

5 http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=13146&mostrarvolver=N

6 http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-98-2.PDF

Il progetto di legge ha seguito il suo iter tramite il passaggio al *Senado*, ove è stato votato il 17 giugno 2014, ottenendo l'approvazione con 233 voti a favore, 5 contrari e 20 astensioni.

A differenza di quanto è avvenuto al *Congreso de los Diputados*, al senato nessun membro del governo è intervenuto al fine di difendere e giustificare il progetto di legge, in quanto si è ritenuto che gli argomenti già utilizzati prima della votazione del *Congreso* fossero sufficienti e non si dovessero pertanto ripetere "tautologicamente" nella seconda camera.

Ai sensi dell'art. 129 del regolamento interno, il senato ha deciso di adottare il sistema di lettura unica del testo (procedimento d'urgenza)⁷, per cui si è solo discusso e votato il progetto; il voto è avvenuto per via elettronica, secondo la procedura comune, e non per *llamamiento público individual*, come invece è avvenuto al congresso.

3.- A giustificazione di tale procedura, le istituzioni hanno addotto l'art. 57.5 della Costituzione spagnola, secondo il quale «Le abdicazioni, le rinunce e qualunque dubbio di fatto o di diritto che sorga in merito alla successione alla Corona sarà risolto mediante legge organica.»; detta disposizione seguirebbe i precedenti normativi contenuti nelle Costituzioni spagnole del 1845, del 1869 e del 1876 e, con alcune variazioni, altri precedenti, che riservavano al potere legislativo la soluzione delle questioni inerenti alla successione, come l'autorizzazione all'abdicazione, attraverso una legge speciale adottata in ciascun caso. La Costituzione in vigore non utilizza questa espressione, ma, ciò nonostante, l'interpretazione che ne è stata data ha fatto sì che la decisione del re, per divenire efficace, necessitasse dell'approvazione parlamentare, da adottare mediante legge organica.⁸

La dottrina ha espresso seri dubbi al riguardo⁹.

In effetti, la succitata disposizione costituzionale pare avere un carattere generale e, pertanto, non sembra riferirsi a ciascun caso specifico di abdicazione o di rinuncia. Ciò che dovrebbe essere regolato mediante legge organica è la disciplina generale su tale materia e non ciascun caso che si venga a presentare.

⁷<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/documentos/index.html?legis=10&id1=551&id2=000040>

⁸ http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-98-1.PDF, p. 3

⁹ José Manuel Serrano Alberca, *La abdicación y sus derivas jurídicas*, disponibile in <http://www.elmundo.es/opinion/2014/06/03/538e332d268e3e11068b457a.html>

Come è stato giustamente asserito, l'abdicazione non è un atto legislativo, bensì un atto individuale del monarca, soggettivo ed unilaterale, che non abbisogna di approvazione parlamentare, rientrando esso nella piena libertà di scelta del sovrano.

Il parlamento, attraverso l'adozione della legge organica, ha posto in essere un dibattito sull'argomento, avrebbe potuto emendare il testo proposto e, al limite, non approvarlo, inficiando in tal modo una decisione costituente la pura espressione di una libera opzione personale.

4.- La procedura da seguire avrebbe quindi dovuto essere un'altra.

In seguito alla notifica del re al governo, quest'ultimo avrebbe dovuto limitarsi a produrre un atto di mera comunicazione al parlamento, al solo fine di presa di conoscenza di una decisione consumata, e non presentare un progetto di legge organica, che ha poi dato inizio all'iter obbligatorio e necessario per l'approvazione¹⁰.

La procedura in causa avrebbe dovuto conformarsi ad una normativa legislativa, che a tutt'oggi non esiste, non essendo mai stata approvata una legge organica generale sull'abdicazione e sulla rinuncia.

Detta lacuna ha inoltre generato ulteriori problematiche, la prima delle quali riguarda la prerogativa dell'inviolabilità del monarca, secondo la quale lo stesso non può essere sottoposto ad alcuna azione giurisdizionale durante lo svolgimento del suo mandato. Tale privilegio vale sia per gli atti di natura pubblica sia per quelli afferenti alla vita privata del sovrano. In pratica, il re non può essere chiamato a rispondere di fronte ad alcun tribunale sin quando si trova nell'esercizio effettivo delle sue funzioni.

Ma cosa succede quando abdica? Ovviamente l'immunità viene meno, su questo non sussiste alcun dubbio. Tuttavia, non è pacifico se il sovrano debba rispondere giurisdizionalmente degli atti compiuti solo a decorrere dalla perdita di tale privilegio oppure anche per quelli posti in essere in precedenza. Tutto ciò dovrebbe essere disciplinato dall'organo legislativo.

Altra questione è quella del foro competente a decidere sulle controversie che vedono come parte l'ex sovrano. Qualcuno ha suggerito l'attribuzione di detta competenza al supremo tribunale di giustizia attraverso la relativa inclusione nella legge organica generale regolatrice della materia¹¹.

Tale soluzione ci lascerebbe alquanto perplessi, in primo luogo perché non troviamo giustificazioni plausibili circa l'adozione di una soluzione legislativa

¹⁰ Ai sensi dell'art. 81 della Costituzione spagnola le leggi organiche sono quelle relative ai diritti fondamentali, alle libertà pubbliche, all'approvazione degli statuti di autonomia, al regime elettorale generale, nonché tutte le altre espressamente previste dalla Costituzione stessa; per la loro approvazione, modifica o deroga è necessaria la maggioranza assoluta del congresso e una votazione finale sulla globalità del progetto

distintiva rispetto alla generalità dei cittadini; una volta persa l'inviolabilità, l'antico monarca dovrebbe essere giudicato secondo le disposizioni processuali comuni, perdendo egli la titolarità di una posizione che giustifichi una differenziazione normativa. Per di più, l'attribuzione della competenza esclusiva al supremo tribunale porrebbe in causa la garanzia del doppio grado di giudizio, con conseguenti dubbi circa la sua legalità costituzionale e non solo¹².

5.- Per concludere, il governo ed il parlamento spagnoli si sono avvalsi di una procedura che, di fatto, costituisce una vera e propria azione di controllo sull'abdicazione regia, ovvero una autorizzazione legislativa ad una circostanza che invece avrebbe dovuto essere liberamente determinata dal monarca in persona; riteniamo che nessuno possa essere obbligato a conservare una carica istituzionale contro la propria volontà, ma, a quanto pare, non sono dello stesso parere le istituzioni spagnole, che hanno approvato una legge al riguardo, la quale avrebbe dovuto regolare esclusivamente il procedimento da adottare e le relative conseguenze, circostanza che invece non è avvenuta, lasciando un vuoto legislativo ingiustificabile.

11 Si rimanda alla dottrina citata a nota 9. Detta opinione potrebbe fondarsi sull'analogia con altri organi istituzionali. Il supremo tribunale è, infatti, competente a decidere sulle cause penali relative a deputati, senatori e membri del governo (rispettivamente, articoli 71.3 e 102.1 della Costituzione spagnola). Non bisogna però trascurare il fatto che detta competenza viene esercitata durante l'esercizio del rispettivo mandato politico. Pertanto, non ci sembra in alcun modo giustificabile l'attribuzione a tale organo giurisdizionale della competenza a giudicare sui processi in cui sia in causa un ex monarca, per lo meno non in via unica ed esclusiva. Ovviamente, potrà e dovrà essere competente a giudicare nel caso in cui i processi in questione pervengano all'ultimo grado di giudizio

12 Se non andiamo errati, la Costituzione spagnola non fa esplicito riferimento a tale garanzia. Nondimeno, l'art. 10, n. 2, della stessa asserisce che «Le norme relative ai diritti fondamentali e alle libertà che la Costituzione riconosce sono interpretate in conformità con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dei trattati e accordi internazionali inerenti alle stesse materie ratificati dalla Spagna.» Di tal fatta, la mancanza di previsione del doppio grado di giudizio nei processi in cui sia in causa un ex monarca, violerebbe, quanto meno indirettamente, detta disposizione costituzionale, in virtù del mancato rispetto dell'art. 14, par. 5, del patto internazionale sui diritti civili e politici. Non vi sarebbe invece violazione dell'art. 2 del protocollo n. 7 alla convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto il secondo comma di detta disposizione prevede, quale eccezione al diritto generale al doppio grado di giudizio, il processo di prima istanza di fronte al tribunale della giurisdizione più elevata