

La Costituzione del Liechtenstein nel diritto comparato

di Elisa Bertolini

Abstract: The Constitution of Liechtenstein in a Comparative Law Perspective – The article analyses the distinguishing features of the Liechtensteinese constitutional system in a comparative law perspective. More precisely, the aim is to assess whether it is possible to identify similarities among monarchical micro states. The three monarchical micro States, the Principalities of Liechtenstein and of Monaco and the Kingdom of Tonga, which are all characterised by ancient institutional arrangements, do share the form of government of the constitutional monarchy and hence a prominent role assigned to the monarch. Nevertheless, the Liechtensteinese elliptic form of state and double-sovereignty principle, together with the possibility for the people to propose the abolition of the monarchy and to introduce a vote of no confidence toward the Prince, are unique in the monarchical micro states panorama.

Keywords: micro state; elliptic form of state; constitutional monarchy; recall; semi-direct democracy.

893

1. Premessa

La micro statualità è stata oggetto di una scarsa attenzione da parte della dottrina giuspubblicistica italiana, come se intercorresse una relazione direttamente proporzionale tra la dimensione di questi Stati e l'interesse scientifico che essi sono stati in grado di stimolare: più la prima è piccola, più scarso è il secondo. Marginalità storica, geografica e dimensionale che si è tradotta in irrilevanza giuridica. Scarsità di interesse che non implica però assoluta penuria di studi, come dimostrato da contributi pregevoli che tradiscono però una preferenza per studi dei singoli ordinamenti dei micro Stati europei storici (Repubblica di San Marino, Coprincipato di Andorra e i Principati di Monaco e del Liechtenstein), per chiare ragioni di contiguità geografica e affinità culturale. Per quanto non si voglia sminuire l'importanza che la micro statualità europea ricopre nel contesto più generale della micro statualità, non si può fare a meno di constatare come essa sia divenuta ancora più marginale in un contesto globale, ma soprattutto decolonizzato, che ha generato una vera e propria espansione del fenomeno della micro statualità, dai Caraibi al Pacifico¹.

¹ Secondo il criterio qui adottato, un micro Stato è un'entità statale con un territorio inferiore a 1.000 km² e una popolazione inferiore a 1 milione di abitanti. Utilizzando

Ciononostante, “ritornare” a guardare alla micro statualità europea, e al Liechtenstein in particolare, ha una sua ragion d’essere e questo principalmente per due ragioni. La prima, del tutto contingente, coincide con il centenario della LV (*Liechtenstein Verfassung*), la Costituzione del 1921, anniversario che indubbiamente suggerisce una riflessione sull’esperienza costituzionale del Paese. La seconda, invece, consiste nella necessità di valutare l’importanza e l’unicità che l’esperienza costituzionale del Liechtenstein ha avuto nel quadro del diritto comparato, sotto il doppio profilo diacronico e sincronico.

L’approcciare l’analisi dell’esperienza liechtensteinese in chiave comparata fa sorgere un ulteriore spunto di riflessione, vale a dire se la Carta del Principato abbia rappresentato un modello nel quadro della micro statualità ovvero se essa corrisponda a un modello di micro statualità. Quest’ultimo punto richiede una disamina delle esperienze micro statuali che non si confà alla forma dell’articolo (e per la quale si rimanda altrove²). Ciononostante, possono richiamarsi le direttrici principali di un supposto modello di micro statualità che viene costruito in chiave più problematica che non risolutiva; in altri termini, il modello di micro statualità si sostanzia in una comunanza di sfide - principalmente il rapporto con entità macro statuali, la necessità di conservare gli assetti istituzionali tradizionali (qui il riferimento è ai c.d. micro Stati storici³), la problematica della scarsità di risorse e infine la difficoltà della garanzia dell’indipendenza delle cariche in contesti sociali privi di distanziamento, in cui tutti conoscono tutti - che sono state affrontate, e anche spesso risolte, in modo simile, per quanto non eguale. La ragione è da rintracciarsi nelle significative dissimilitudini di natura storico-culturale delle varie esperienze micro statuali, che fanno dunque di ciascun micro Stato un’esperienza unica.

Seppure dunque non sia possibile individuare un modello compatto di micro statualità e, conseguentemente, tanto meno di circolazione di un vero e proprio modello (laddove c’è la circolazione di un modello, è quello westminsteriano, nel contesto del *Commonwealth*), l’esperienza del

questi due criteri di natura quantitativa, altri due Stati europei rientrano nella categoria: lo Stato della Città del Vaticano (SCV) e Malta. Nessuno dei due è qui considerato nel riferimento ai micro Stati europei in quanto lo SCV non è uno Stato di diritto e Malta è un micro Stato decolonizzato. Nessuno dei due si caratterizza pertanto per un percorso simile a quello dei micro Stati storici dell’Europa continentale. Nel quadro più ampio della micro statualità, risulta maggiormente assimilabile ai micro Stati storici Tonga, in ragione dell’esistenza di un ben radicato assetto istituzionale tradizionale. Sui criteri definitivi, si v. E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2019, pp. 39-62.

² E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, cit.

³ Espressione con cui si intendono i micro Stati non nati dalla decolonizzazione. Il riferimento è quindi ai micro Stati dell’Europa continentale (Repubblica di San Marino, Coprincipato di Andorra e i Principati di Monaco e del Liechtenstein) e che può essere estesa anche al Regno di Tonga (la cui Carta del 1875 è precedente all’esperienza del protettorato britannico).

Liechtenstein, pur nella sua unicità, si è posta come modello per il ruolo giocato dal Principato nel delicato equilibrio con entità statuali di dimensioni sicuramente più significative (il Sacro romano Impero e i suoi epigoni e l'Impero asburgico prima, la Svizzera e l'Austria poi) e in un contesto geopolitico sempre più globale e dominato da macro Stati. È stato infatti il Principato, con la sua candidatura alla Società delle Nazioni (SdN) nel 1920 a porre per primo il problema del ruolo del micro Stato in seno al consesso internazionale. Il Liechtenstein ha infatti imposto il tema della micro statualità in rapporto sia alla sua esistenza secondo i classici parametri westfaliani che alla sua idoneità ad agire nell'arena internazionale. Curiosamente, infatti, nonostante la micro statualità fosse tutt'altro che sconosciuta - per quanto sia andata progressivamente perdendo di importanza con la costruzione degli Stati nazione a partire dalla seconda metà dell'Ottocento - mai era stata propriamente oggetto di dibattito. Essa lo diventa nel momento in cui il Paese presenta la propria candidatura alla SdN nel 1920 e sono i rapporti che esso intrattiene con i propri vicini, la Svizzera in particolare, a far dubitare della idoneità di un micro stato a essere realmente sovrano e soprattutto idoneo ad adempiere alle obbligazioni discendenti dall'appartenenza a una organizzazione internazionale quale la SdN. *Mutatis mutandis*, anche l'adesione a organizzazioni regionali ha suscitato, e per certi versi continua a farlo, un dibattito analogo.

Per quel che concerne invece l'unicità della Carta del Principato, essa si origina, come per tutti i micro Stati storici, nella consapevolezza di una necessaria apertura a influenze esterne e nell'altrettanto consapevole necessità di non snaturare i propri assetti costituzionali tradizionali. Questa ricerca, continua, di equilibrio ha comportato un altrettanto continuo adattamento del testo costituzionale, sia in termini di ripetuta esplicazione del potere costituente nella produzione di una nuova Carta (*landständische Verfassung* nel 1818, *konstitutionelle Verfassung* (KonV) nel 1862 e infine semplicemente *Verfassung* (LV) nel 1921⁴) che di molteplici revisioni dell'attuale LV (quaranta, di diversa ampiezza⁵).

Al fine di meglio delineare le peculiarità dell'esperienza liechtensteinese, l'analisi si focalizzerà su tre direttrici d'indagine, e cioè posizione costituzionale del Principe, democrazia diretta e giustizia costituzionale e questo in chiave comparata all'interno della micro statualità storica. In realtà, un'ulteriore compressione del *pool* è da operarsi, in quanto, in ragione soprattutto della predominanza che il Principe ricopre nell'architettura costituzionale, pare più opportuno limitare la comparazione a quei micro Stati storici caratterizzati dalla forma di Stato monarchica e dalla forma di governo della monarchia costituzionale. Ciò porta pertanto ad escludere non solo San Marino in quanto repubblica, ma anche Andorra, la

⁴ Per quanto in questo caso si sia trattato, dal punto di vista formale, di una revisione costituzionale della KonV del 1862.

⁵ La riforma maggiormente rilevante rimane quella del 2003, di cui si parlerà *infra*.

quale, pur qualificando espressamente i due capi di Stato come coprincipi, non è configurabile come monarchia in quanto la carica di capo di Stato non è trasmessa né su base ereditaria né elettiva, ma è ancorata ad altre cariche, il vescovado catalano di Urgell e la presidenza della Repubblica francese; senza dimenticare come la forma di governo andorrana è parlamentare e dunque non monarchico-costituzionale.

Tuttavia, prima di sviluppare i profili che fondano l'importanza e il carattere distintivo del Principato del Liechtenstein nel quadro della micro statualità storica, pare opportuno inquadrare l'ordinamento nel quadro internazionale, in ragione dell'impulso che ha fornito al dibattito sulla micro statualità.

2. Il Liechtenstein sulla scena internazionale

Si è brevemente richiamato nell'introduzione l'andamento numericamente a fisarmonica della micro e piccola statualità sotto un profilo prettamente diacronico. La parcellizzazione territoriale che ha fatto seguito alla caduta dell'Impero romano d'Occidente si è perpetuata per secoli nella sopravvivenza di entità territoriali di dimensioni ridotte che, pur intrattenendo in alcuni casi rapporti di sudditanza con entità di dimensioni più rilevanti, costituivano comunque entità politiche con un proprio distintivo assetto istituzionale. L'emersione del modello statale westfaliano nel 1648, se ha marcato una significativa evoluzione nel rapporto tra governanti e governati, non ha però contestualmente ostato alla sopravvivenza di micro e piccoli territori sostanzialmente indipendenti. L'area germanica è indubbiamente l'esempio migliore della proliferazione e della vitalità di questo modello statale. È l'Ottocento a segnare una inversione di tendenza, per cui la micro e piccola statualità diventano progressivamente l'eccezione e non più la norma e, soprattutto, diventano sempre più irrilevanti, non sembrando più avere una propria ragione d'essere in un ordine internazionale dominato da macro Stati. Benché il ruolo dominante di questi ultimi non sia venuto meno, la decolonizzazione ha immesso nel consesso internazionale un numero significativo di piccoli e micro Stati, tanto che non è stato più possibile per le Nazioni Unite ignorarli, come invece aveva fatto decenni prima la Società delle Nazioni (SdN). Curiosamente, però, l'accoglienza in seno all'ONU è stata indirizzata esclusivamente a favore dei Paesi decolonizzati, per poi essere rivolta anche ai micro Stati europei solo nel corso degli anni Novanta.

In questo quadro, il Liechtenstein ha giocato un ruolo fondamentale rispetto alla riflessione sull'effettiva statualità di una entità di micro dimensioni territoriali e la sua idoneità a espletare obblighi internazionali. Per quanto tale dibattito possa sembrare interessare maggiormente il diritto internazionale, in quanto in prima battuta l'elemento chiave pare essere esclusivamente il profilo della sovranità esterna dello Stato, esso va a

interessare anche il giuscomparatista, in ragione del *leit motiv* per cui i micro Stati sono più soggetti a fenomeni di *legal borrowing* da ordinamenti contermini o comunque affini e che quindi vadano pertanto a instaurare rapporti talmente stretti con altri ordinamenti da pregiudicarne anche la sovranità interna.

Nel momento in cui a una micro entità territoriale viene riconosciuto il *nomen iuris* di Stato, in quanto rispondente ai tre classici criteri distintivi, si presenta un'ulteriore problematica: la sussistenza di una effettiva sovranità in capo ai micro Stati⁶. L'origine della problematica è da rintracciarsi proprio nelle micro dimensioni che possono non essere necessariamente di natura meramente territoriale, per quanto la connessione sia evidente, ma anche di natura demografica ed economica, tale per cui si pone la questione se la limitatezza di risorse connaturata alla micro dimensione sia o meno compatibile con l'esercizio di una piena sovranità e, in seconda battuta, con l'espletamento degli oneri derivanti dall'appartenenza a un organismo sovranazionale.

Posto che, come l'approccio adottato dalla SdN dimostra, il problema della sovranità è diversamente affrontato caso per caso (ammissione di Paesi, quali l'India britannica, non pienamente sovrani)⁷, rimane comunque di estremo interesse analizzare il dialogo tra essa e gli Stati lillipuziani⁸ attraverso la vicenda del Liechtenstein in sede di candidatura nel 1920. In realtà, presentano la propria domanda anche San Marino e Monaco, ma mentre per questi ultimi l'*iter* procedurale si arresta prima che la SdN possa deliberare in merito⁹, per il Liechtenstein la procedura si conclude con un rifiuto (in cui sarebbero comunque incorsi anche gli altri due Paesi)¹⁰. La Seconda Sottocommissione¹¹ della Quinta Commissione, incaricata di esaminare a fondo la situazione del Liechtenstein¹², motiva il rigetto

⁶ Andorra meriterebbe un discorso a parte essendo stata, fino alla Costituzione del 1993, un soggetto non definito sotto il profilo del diritto internazionale in ragione del capo di Stato bicefalo coincidente con due cariche, l'una ecclesiastica e l'altra politica, ricoperte nei due Paesi contermini (il vescovo catalano di Urgell e il Presidente della Repubblica francese), ma anche dell'assenza dei principi propri dello Stato di diritto. Jean-Claude Colliard parla di «objet étatique mal identifié», in *L'État d'Andorre*, in *Annuaire français de droit international*, 39, 1993, pp. 377-392, p. 377.

⁷ M.M. Gunter, *Liechtenstein and the League of Nations: A Precedent for the United Nation's Ministate Problem?*, in *The American Journal of International Law*, 68(3), 1974, pp. 496-501, p. 499.

⁸ W.E. Rappard, *Small States in the League of Nations*, in *Political Science Quarterly*, 49(4), 1934, pp. 544-575.

⁹ San Marino non rispose ad alcune richieste mentre Monaco ritirò la propria domanda.

¹⁰ Così lasciano intendere i verbali della Seconda Sottocommissione, che afferma che le ragioni che hanno motivato il rigetto del Liechtenstein dovessero ritenersi applicabili anche a San Marino e Monaco.

¹¹ Incaricata di esaminare le richieste di ammissione, oltre che del Liechtenstein, anche di Albania, Austria e Bulgaria.

¹² Per completezza, si segnala che la Sottocommissione, oltre al dossier presentato dallo Stato richiedente (p.to a), doveva esaminare specifici profili atti proprio a verificare l'effettiva sovranità dello Stato candidato: se il governo richiedente è riconosciuto *de*

asserendo che, pur non sussistendo dubbi, sotto un profilo meramente giuridico, sul carattere sovrano del Principato, la sua micro dimensione lo ha portato ad attribuire ad altri Stati l'esercizio di alcune funzioni sovrane, cosa che lo rende inadatto a espletare qualsivoglia obbligazione internazionale¹³. Beneš, presidente della Sottocommissione, giustifica il rigetto richiamando non la piccolezza delle dimensioni, quanto la stretta interconnessione con un altro Stato¹⁴. Da questo caso specifico sembra emergere in seno alla SdN una doppia interpretazione: le piccole dimensioni non consentono l'espletamento degli oneri derivanti dal *Covenant* e le relazioni troppo strette con un altro Stato rendono inidonei a farne parte. La linea interpretativa offerta da Beneš è però nella sostanza smentita dalla già richiamata prassi della SdN di ammettere territori non pienamente sovrani.

Seppure le dimensioni sono la causa del rigetto della domanda del Principato, la SdN ben si guarda dal tentare di definire una soglia territoriale quantitativa ai fini dell'ammissione; ciò spinge a riflettere sulla base di quale profilo dimensionale esso sia stato giudicato non idoneo. Rileggendo le motivazioni del rigetto si può intuire come sia stata accolta una relazione di causa-effetto tra la micro dimensione quantitativa e la necessità di delegare un parziale esercizio della propria sovranità esterna a un altro Stato. Così facendo, la questione della micro dimensione viene traslata da un piano meramente quantitativo - bassa demografia e limitata estensione territoriale - a un piano qualitativo - impossibilità a esercitare alcune specifiche funzioni sovrane. Pare quindi potersi affermare che la mancata definizione di un valore soglia quantitativo da parte della SdN sia da rintracciarsi nel fatto che l'ostacolo all'ammissione non è meramente quantitativo, ma lo diventa in quei casi in cui esso ingenera una micro dimensione di natura qualitativa. Indi per cui, il vero valore soglia per la SdN era di natura qualitativa, in ragione appunto della corrispondenza introdotta tra micro dimensione quantitativa e qualitativa. A sostegno dell'uso di un criterio di selezione qualitativo (seppur dipendente da variabili quantitative) c'è il fatto che il Principato fosse formalmente riconosciuto a livello internazionale come uno Stato sovrano. Le micro dimensioni quantitative e qualitative non erano quindi ostative al riconoscimento come Stato sovrano, ma lo erano all'ammissione alla SdN. Pertanto, la questione viene ad assumere contorni differenti, tali per cui la micro dimensione non ingenera più dubbi sulla effettiva sovranità, ma sull'idoneità ad essere membro di una organizzazione internazionale cui corrispondono doveri e obblighi. È

facto o de jure e da quali Stati (p.to b); se il governo è stabile, quali sono le frontiere e le dimensioni territoriali e demografiche (p.to c); se il governo è realmente in controllo del Paese (p.to d); e qual è la condotta del Paese rispetto ai suoi obblighi internazionali (p.to e). Si v. League of Nations, *First Assembly-Plenary Meetings*, Annex C, p. 136.

¹³ League of Nations, *First Assembly-Plenary Meetings*, Annex C, p. 667. V. S.M. Schwebel, *Mini-States and a More Effective United Nations*, in *American Journal of International Law*, 67(1), 1973, pp. 108-116.

¹⁴ League of Nations, *First Assembly-Plenary Meetings*, cit., pp. 563-564.

proprio questa la ragione per cui la problematica degli Stati lillipuziani ha rivestito una certa importanza nei primi anni di assestamento della SdN: non tanto perché essi fossero rilevanti ai fini del nuovo equilibrio internazionale, né tantomeno perché fossero numerosi (come invece lo sarebbero stati per l'ONU a partire dagli anni Sessanta), quanto perché sollevavano un problema di principio: come giustificare giuridicamente la non ammissione se giuridicamente lo Stato è sovrano. Nell'ottica proprio di questa discrasia tra riconoscimento della sovranità e mancata ammissione, l'Assemblea si è pronunciata a favore della previsione di forme di associazione per quegli Stati sovrani che, in ragione della loro piccola dimensione, non potevano essere ammessi come membri (c.d. risoluzione Motta)¹⁵. Nel rifiutare lo status di membro a Stati qualitativamente micro, la SdN andava dunque a perpetuare il concetto di Stato protetto, già abbondantemente utilizzato a livello diplomatico (e risalente a Grozio)¹⁶ e che viene ciclicamente invocato come criterio (qualitativo) definitorio dei micro Stati¹⁷.

Il giudizio di non idoneità del Liechtenstein formulato dalla SdN nel 1920 è riconfermato, abbastanza paradossalmente, dalle Nazioni Unite, cui il Paese viene ammesso solo nel 1990, a fronte di un interesse all'adesione manifestato già a partire dagli anni Sessanta¹⁸. L'uso dell'avverbio paradossalmente si giustifica in ragione di due scelte ben precise operate dall'ONU: la prima consiste, e qui è evidente la continuità con la SdN, nell'ammissione di Stati chiaramente non sovrani, quali le Repubbliche Socialiste di Ucraina o di Bielorussia¹⁹; mentre la seconda è stata la progressiva ammissione di tutti i micro Stati decolonizzati. Risulta piuttosto chiaro come quest'ultima scelta nasca da un approccio di *real politik* che non può esimersi dal constatare la proliferazione di micro e piccoli Stati che accompagna la decolonizzazione, e questo anche per quelli che godevano sicuramente di una stabilità (e sovranità) inferiore rispetto al Liechtenstein²⁰ e su cui pesavano dubbi - in alcuni casi poi concretizzatisi²¹ - circa l'effettiva capacità di far fronte agli obblighi discendenti dalla Carta²². Inoltre, la

¹⁵ League of Nations, *First Assembly-Plenary Meetings*, cit., pp. 164-165.

¹⁶ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 286-294.

¹⁷ Per una discussione dei criteri qualitativi, si rimanda nuovamente a E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, cit., pp. 48-53.

¹⁸ J.C. Duursma, *Fragmentation and the International Relations of Micro-states: Self-Determination and Statehood*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 195-198.

¹⁹ W.S.G. Kohn, *The Sovereignty of Liechtenstein*, in *The American Journal of International Law*, 61(2), 1967, pp. 547-557, p. 548.

²⁰ È il caso di Bahrein e Qatar ammessi nel 1971.

²¹ Nel 1965 furono ammesse le Maldive, le quali, poco dopo la loro ammissione, si videro costrette, per ragioni qualificate come di natura amministrativa, a chiudere la propria delegazione presso le Nazioni Unite.

²² Stati Uniti e Regno Unito, richiamandosi alla Risoluzione Motta, propongono una riflessione sulle ammissioni dei mini (micro) Stati, suggerendo di declinare differentemente la loro appartenenza alle Nazioni Unite. Più precisamente, i micro Stati,

“resistenza” all’ammissione dei micro Stati europei stupisce ulteriormente in ragione della lettera della Carta ONU la quale, andando a colmare una lacuna del *Covenant* della SdN, richiama gli «equal rights [...] of nations large and small». Sono finalmente gli anni Novanta a marcare il cambio di passo verso una più completa inclusione dei micro Stati²³, con l’ammissione dei micro Stati storici europei (Principati di Andorra, Liechtenstein e Monaco e la Repubblica di San Marino) e di più recente indipendenza (Isole Marshall e Micronesia)²⁴.

Il Principato ha agito da apri strada per gli altri micro Stati continentali non solo a livello di SdN, ma anche per quel che concerne il Consiglio d’Europa (CdE), cui è stato ammesso per primo nel 1978²⁵. Per quel che più interessa in questa sede, è bene ricordare come nel momento della candidatura al CdE il Paese ancora non era membro dell’ONU, elemento questo che ha portato nuovamente a discuterne l’effettiva sovranità, più in ragione del legame speciale con la Svizzera che non per dubbi circa la reale capacità di far fronte agli obblighi derivanti dall’appartenenza a un’organizzazione sovranazionale. In sede di discussione di candidatura, nel 1977, Francia, Belgio e Regno Unito si sono espressi contro l’ammissione, proponendo invece la soluzione del membro associato (*ex art. 5* Statuto), contro la quale si sono pronunciati i membri germanofoni (Svizzera, Austria e Germania).

Per quanto anche gli altri micro Stati storici abbiano condiviso le sorti del Liechtenstein nel difficile rapporto con la SdN prima e l’ONU poi, ma anche, seppure in misura minore, con il CdE, è stato però il Liechtenstein, per primo, a mettere in discussione il posto dei micro Stati nel quadro internazionale e in seno alle organizzazioni internazionali²⁶ e a spingere ulteriormente la riflessione sulle dinamiche che si instaurano tra di essi e i rispettivi Stati “protettori”, per continuare a usare la terminologia di Grozio. È sulla scia del dibattito scatenato dal Principato che il cedere porzioni della propria sovranità a uno Stato protettore è ormai comunemente accettato come una dimostrazione di reale sovranità, laddove la cessione può essere

pur ammessi, avrebbero dovuto rinunciare all’esercizio di alcuni diritti che sarebbero invece spettati agli Stati membri. La proposta fu bocciata in quanto contraria alla uguaglianza tra Stati membri su cui l’ONU si fonda. Si v. più diffusamente S.M. Schwebel, *Mini-States and a More Effective United Nations*, cit.

²³ Questa sorta di “rivalutazione” della micro statualità nel consesso internazionale a partire dai primi anni Novanta è richiamata anche da L. Adam, *Le concept de micro-État: États lilliputiens ou parodies d’États?*, in *Revue internationale de politique comparée*, 2(3), 1995, pp. 577-532.

²⁴ Più precisamente: nel 1991 i due Stati del Pacifico, San Marino nel 1992 e infine Monaco e Andorra nel 1993.

²⁵ Sui micro Stati storici in prospettiva europea, si rimanda a E. Bertolini, *The Constitutional Identity of European Micro States and the Continental Integration Mechanisms. The Influence of the Diminutive Size*, in *Vienna Journal of International Constitutional Law*, 14(2), 2020, pp. 133-165.

²⁶ H. Eek, *The Conception of Small States*, in A. Schou, A.O. Brundtland (eds.), *Small States in International Relations*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1971, pp. 11-13.

unilateralmente revocata. Pertanto, i micro Stati sono considerati dotati di soggettività internazionale «qualora pur nell'esiguità della loro dimensione territoriale e del numero degli abitanti mantengano la loro indipendenza e non si trovino in situazione di subordinazione formale rispetto ad alcun altro ordinamento statale»²⁷.

3. Cenni di storia costituzionale del Principato

Discusso il ruolo di pioniere del Principato nello sviluppo di un ruolo sovranazionale per la micro statualità, l'indagine si muove ora verso l'individuazione dei tratti distintivi e irripetibili dell'ordinamento costituzionale liechtensteinese nel quadro della micro statualità comparata - con particolare riguardo a quegli ordinamenti che sembrano dividerne alcuni tratti distintivi, nello specifico, il Monarca come organo costituzionale pivotale - e si rende pertanto necessario richiamare i momenti chiave dell'esperienza costituzionale del Paese.

Il Principato del Liechtenstein, seppure di più recente formazione rispetto ai Principati di Andorra e di Monaco, ma anche del Regno di Tonga, si è contraddistinto per un dinamico processo costituzionale a partire dalla seconda metà del XIX. Tuttavia, per ragioni storiche e geografiche, questo processo è maggiormente affine a quello che ha caratterizzato alcuni macro Stati europei che non a quello seguito dagli altri due Principati²⁸. Un parallelismo è infatti rintracciabile tra lo sviluppo costituzionale del Principato nel XIX e XX secolo e quello austriaco (nella forma istituzionale di Impero asburgico, di doppia monarchia austro-ungarica e di repubblica)²⁹.

Anche per il Liechtenstein il momento di frattura che ha avviato la riflessione costituzionale e l'accoglimento dei principi fondativi dello Stato di diritto è rappresentato dal 1848. L'esito di questa riflessione è la Carta costituzionale del Paese datata 1862, la c.d. *konstitutionelle Verfassung* (KonV), cui farà seguito l'attuale Costituzione, in vigore dal 1921, anche se la prima Carta del Principato risale al 1818 (*landständische Verfassung*). Limitandosi a constatare la successione di Carte costituzionali, immediatamente un primo dato distintivo emerge, la precocità cioè della riflessione costituzionale, rispetto al tardivo ingresso di Andorra nel costituzionalismo (1993), a quello di Tonga (1875) e di Monaco (1848)³⁰.

²⁷ Così M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale*, I, *Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 99-100.

²⁸ Per quanto, lo si precisa nuovamente, la qualifica di principato sia impropria riferita ad Andorra.

²⁹ Parallelismo messo in luce, tra gli altri, da P. Pernthaler, *Una panoramica della Costituzione del Liechtenstein*, in G. Guidi (a cura di), *Piccolo Stato, Costituzione e connessioni internazionali*, cit., pp. 65-68.

³⁰ Si segnala come le Carte monegasca e tongana siano ancora di natura ottriata, contrariamente a quelle andorrana e liechtensteinese.

La differente evoluzione costituzionale del Principato è da imputarsi innanzitutto alle differenti vicende storiche che ne hanno visto la nascita. Contrariamente ad Andorra, Monaco e Tonga, il Lichtenstein è di formazione recente, essendo l'elevazione a *Fürstentum* sotto il Principe Anton Florian e il successivo ingresso nel Sacro Romano Impero ad opera di Carlo VI d'Asburgo datate 1719³¹.

Con le guerre napoleoniche e la dissoluzione del Sacro Romano Impero nel 1806, il Principato è sciolto dai suoi obblighi feudali verso l'Imperatore e conquista così la propria indipendenza, nonostante l'ingresso nella Confederazione del Reno-*Rheinbund* (23 luglio 1806-19 ottobre 1813)³². L'allineamento alla Casa d'Austria si riconferma con la decisione del Principe - tramite le c.d. *Dienstinstruktionen*, istruzioni di servizio - di superare ufficialmente, nel 1808, la consuetudine del *Land*, non rispondendo questa più allo spirito del tempo e alla cultura dei territori contermini, e di recepire automaticamente la legislazione austriaca³³. Nella stessa direzione la successiva adesione alla Confederazione tedesca-*Deutscher Bund* (20 giugno 1815-24 agosto 1866), presieduta dall'Imperatore d'Austria. L'adesione alla Confederazione, secondo quanto stabilito dal Congresso di Vienna, sottopone il Principato al *Deutsche Bundesakte*, la Costituzione della Confederazione, la quale, all'art. 13, fa obbligo a tutti gli Stati confederati di dotarsi di una Costituzione (*landständische Verfassung*)³⁴. Da qui la Costituzione ottrita da parte Principe Johann Joseph I del 9 novembre 1818³⁵, che incorpora le *Dienstinstruktionen* ed è espressione di un Principato fortemente assolutista (*Fürstensouveränität*). La Carta istituisce uno *Ständelandtag* (Assemblea dei ceti), composto da rappresentanti dei ceti (clero, giudici e tesoriere)³⁶ degli 11 Comuni e convocato annualmente dal

³¹ Per una panoramica di storia costituzionale del Principato, si v. E. Schädler, *Grundlagen des liechtensteinischen Verfassungsrechts*, BERN, Liechtenstein-Institut, 2015.

³² J. Schuppler, *Beschreibung des Fürstentums Liechtenstein von 1815*, in *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 75, 1975, pp. 189-461.

³³ Dal 1842 la ricezione non è più automatica ma accompagnata da norme di adattamento. V. H. Wille, *Liechtenstein*, in W. Daum (hrsg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, II, 1815-1847, Bonn, Dietz Verlag, 2012, pp. 1077-1112, p. 1081; e R. Quaderer, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848*, in *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 69, 1969, pp. 5-241.

³⁴ V. in Werner Daum (hrsg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, cit. i seguenti contributi: E. Liebmann, *Der Deutsche Bund*, pp. 783-822; H. Brandt, *Die deutschen Staaten der ersten Konstitutionalisierungswelle*, pp. 823-878; E. Grothe, *Die deutschen Staaten der zweiten Konstitutionalisierungswelle*, pp. 879-926; A. Kellmann, *Deutsche Staaten zwischen ständisch-vormoderner und moderner Konstitution*, pp. 927-958; e H. Wille, *Liechtenstein*, cit. V. anche V. Press, *Das Fürstentum Liechtenstein im Rheinbund und im Deutschen Bund (1806-1866)*, in *Liechtenstein Politische Schriften*, 10, 1984, pp. 45-106.

³⁵ Il testo, in lingua tedesca, è disponibile in www.verfassungen.eu/lie/verf18.htm. Per un'analisi del testo, si v. H. Wille, *Liechtenstein*, in W. Daum (hrsg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, cit.

³⁶ Cui era da aggiungersi un rappresentante dell'Imperatore austriaco.

Principe³⁷, dai poteri fortemente limitati e confinati alla sola materia fiscale e finanziaria. I moti rivoluzionari del 1848 portano a una Costituzione provvisoria (1849) che accoglie il principio rappresentativo e l'abolizione di tutti gli oneri feudali e che rimane in vigore fino al 1852 quando un *Fürstlicher Erlaß* (decreto del principe regnante)³⁸, all'art. 1, fa rivivere la Carta del 1818, stante la necessità che l'ordinamento del Principato fosse in consonanza con quello del *Bund* e della nazione austriaca, più precisamente del *Land* contermini del Vorarlberg (come evidenziato nel *Preambolo*)³⁹. Della Costituzione provvisoria il decreto conserva il solo *Landrath* in una funzione, però, meramente consultiva.

La transizione dall'assolutismo monarchico al costituzionalismo si realizza con la Costituzione del 1862, la *konstitutionelle Verfassung* (KonV)⁴⁰, dunque non tramite una rivoluzione ma una riforma monarchica⁴¹. Essa instaurava un *Landtag* indirettamente eletto (come la Costituzione del 1818 ma contrariamente a quella provvisoria del 1849) e un governo responsabile nei confronti del solo Principe⁴² e prevedeva un catalogo dei diritti di prima generazione⁴³. Interessante notare come l'art. 120 proclamasse la superiorità della Carta, affermando l'abrogazione di tutte le leggi e le ordinanze con essa in contrasto. Era anche considerata l'ipotesi di dubbi interpretativi in merito alle disposizioni della Carta la cui risoluzione, se non possibile con un accordo tra governo e *Landtag*, sarebbe stata demandata a una corte arbitrale (art. 122).

³⁷ Tra il 1819 e il 1847. Nel 1848 non è convocato ed è sostituito da un Consiglio nazionale (*Landrath*), creato dalla Costituzione provvisoria e poi confermato con il decreto del 1852.

³⁸ Testo tedesco disponibile in www.verfassungen.eu/lie/erlass52.htm.

³⁹ La cui Costituzione, datata 1861, ha fortemente influenzato quella del Principato. Il riferimento, dunque, non è affatto casuale.

⁴⁰ Testo tedesco disponibile in www.verfassungen.eu/lie/verf62.htm. La Carta è poi modificata nel 1878, nel 1895, nel 1901 e nel 1915, prima di essere abrogata dalla Costituzione del 1921 (qualificata formalmente come revisione). Le modifiche maggiori hanno riguardato il diritto di voto, nella sua declinazione sia attiva che passiva.

⁴¹ Così E.-W. Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1992, pp. 273-305.

⁴² Del resto la monarchia costituzionale è un regime monarchico e non parlamentare. Precisa infatti Batliner: «Die Regierung war personell und institutionell von der Volksvertretung unabhängig. Sie war monarchische, nicht parlamentarische Regierung, bestellt durch den Monarchen allein, und konnte nicht durch das Parlament gestürzt werden», in G. Batliner, *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil)*, in Id. (hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation*, in *Liechtenstein Politische Schriften*, 21, 1994, pp. 15-100, p. 36. V. anche E.-W. Böckenförde, *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie*, in *Der Staat*, 10, 1993, pp. 151-172.

⁴³ Catalogo che mancava nella Carta del 1818 in ragione del fatto che lo stesso *Deutsche Bundesakte* da cui essa discende si occupa esclusivamente degli Stati membri e non delle posizioni giuridiche soggettive. Come il Liechtenstein, anche le Carte di Nassau e Hannover, ma diversamente del Baden, della Baviera e del Württemberg che contengono invece un catalogo piuttosto ampio.

La sconfitta austriaca a Sadowa nel 1866 e il conseguente scioglimento della Confederazione segnano la definitiva indipendenza del Principato e il suo progressivo avvicinamento alla Confederazione elvetica, Paese con cui sino a quel momento non aveva quasi intrattenuto contatti⁴⁴. Da un punto di vista più prettamente costituzionale, l'allentamento dei legami con l'Impero asburgico ha segnato per il Principato l'entrata nel solco del costituzionalismo tedesco, da cui sarebbe uscito al termine del Primo conflitto mondiale.

Se le Carte del 1818 e del 1862 testimoniavano un'influenza austriaca e le riforme costituzionali sino alla Prima guerra mondiale una tedesca, la Costituzione del 1921 - nonostante la contiguità temporale con quella della neonata Repubblica austriaca - è il frutto di una riflessione prettamente autoctona⁴⁵. Questa sorta di tripartizione di influenza sul modello costituzionale adottato dal Principato è perfettamente esemplificata dalla scelta dei termini - che mai è casuale - con cui sono denominate le tre Carte: *landständische Verfassung* nel 1818, *konstitutionelle Verfassung* (KonV) nel 1862 e infine semplicemente *Verfassung* (LV) nel 1921.

4. La Carta liechtensteinese nel quadro delle micro monarchie storiche

Delineato molto brevemente il gioco di influenze degli ordinamenti contermini, Austria e Svizzera, e chiarita l'origine dell'assetto costituzionale del Principato, ci si può ora muovere verso un'analisi più puntuale dei suoi pilastri, lungo tre direttrici d'indagine: il ruolo del Principe nella forma di Stato e di governo; gli istituti di democrazia diretta; e infine la giustizia costituzionale.

La Costituzione del 1921⁴⁶, qualificata come una revisione della Carta del 1862 (con la quale, del resto, molti sono i punti di contatto), mantiene come forma di governo la monarchia costituzionale ereditaria (*konstitutionelle Erbmonarchie*), che tenta però di connotarsi come una democrazia del Principe, fondata sulla doppia sovranità del Principe regnante e del popolo,

⁴⁴ Il Principato cessa infatti, con il 1868, di mantenere un esercito, affidando la propria protezione alla Svizzera. Sul rapporto con la Svizzera, si. V. G. Batliner, *Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, in Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (hrsg.), *Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik*, in *Liechtenstein Politische Schriften*, 2, 1973, pp. 21-48.

⁴⁵ G. Batliner, *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil)*, in G. Batliner (hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921*, cit., p. 41.

⁴⁶ Base della Carta è il c.d. programma dei 9 punti del dicembre 1918, compromesso tra il Principe e il *Landtag*. V. R. Quaderer, *Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921*, in G. Batliner (hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921*, cit., pp. 105-140, p. 115-116.

nonché su basi democratiche e parlamentari (art. 2)⁴⁷. La doppia sovranità - che distingue decisamente il Principato dalle altre esperienze moniste che identificano nel popolo, nel Principe o nella nazione il titolare del potere sovrano -, ha suggerito di qualificare il Principato come stato ellittico ovvero duale, perché dotato di due punti focali,⁴⁸. La Carta tenta una democratizzazione della Monarchia, combinando dunque elementi di democrazia diretta di matrice svizzera⁴⁹ e garanzie costituzionali di matrice austriaca e tedesca, in particolare l'istituzione di uno *Staatsgerichtshof* (StGH) come Corte costituzionale. La Costituzione è stata oggetto di quaranta revisioni, di cui la più ampia e controversa è approvata nel 2003 ed è andata a rafforzare ulteriormente i poteri del Principe regnante⁵⁰.

⁴⁷ In lingua tedesca, si v. G. Batliner, *Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921*, in A. Waschkuhn (hrsg.), *Kleinstaat, Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, in *Liechtenstein Politische Schriften*, 16, 1993, pp. 281-300, *Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation*, cit. e *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil)*, in G. Batliner (hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921*, cit. V. anche E. Berger, „Rezeption ist ein Faktum“: *Die Reform des liechtensteinischen Justizrechts in den 1970er Jahren*, BERN, Liechtenstein-Institut, 2004. J. Kühne, *Der Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein-Funktion und Kompetenzen*, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 15, 1988, pp. 230-236 e *Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechtes*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 38, 1989, pp. 379-409. Z.T. Pállinger, *Die Stellung des Fürsten von Liechtenstein im internationalen Vergleich*, BERN, Liechtenstein-Institut, 2003. G. Winkler, *Verfassungsrecht in Liechtenstein*, WIEN, Verlag Österreich, 2001 e *Die Verfassungsreform in Liechtenstein*, WIEN, Verlag Österreich, 2003. H. Wille, *Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921*, in G. Batliner (hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921*, cit., pp. 141-194 e *Die liechtensteinische Staatsordnungs-Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe*, in *Liechtenstein Politische Schriften*, 57, 2015. In particolare sulla genesi della Carta, si v. R. Quaderer, *Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921*, in G. Batliner (hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921*, cit.; V. Press, D. Willoweit (hrsg.), *Liechtenstein-Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1988; P. Geiger, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848 bis 1866*, in *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 70, 1970, pp. 5-420; e P. Raton, *Liechtenstein. Staat und Geschichte*, Vaduz, Liechtenstein Verlag, 1969. In lingua italiana, si v. A. Carrino (cur.), *La Costituzione del Liechtenstein*, Napoli, Guida, 2007, volume dedicato al testo della Carta e *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, Torino, Giappichelli, 2008; e, più sinteticamente, J. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, in F. Longo, J. Luther, *Costituzioni di microstati europei. I casi di Cipro, Liechtenstein e Città del Vaticano*, POLIS Working Papers no. 176, 2010, pp. 20-62 (contributo che comprende la traduzione della Carta costituzionale).

⁴⁸ A. Ignor, *Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung*, in V. Press, D. Willoweit (hrsg.), *Liechtenstein-Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, cit., pp. 465-485, p. 482.

⁴⁹ La riforma costituzionale del 2003 ha introdotto all'art. 13^{ter} la sfiducia popolare nei confronti del Principe regnante e all'art. 113 il diritto di iniziativa popolare per l'abolizione della monarchia.

⁵⁰ Fortemente negativa l'opinione della Commissione di Venezia che in essa ha ravvisato un rafforzamento del potere discrezionale del Monarca. V. European Commission for Democracy through Law, *Opinion no. 227/2002 CDL-AD (2002) 32 on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein Proposed by the Princely House of Liechtenstein*, Venice, 2002, disponibile in

4.1. La prima direttrice d'indagine: il ruolo costituzionale del Principe e la forma ellittica di Stato

La forma di Stato del Principato si contraddistingue per il carattere ellittico ovvero duale della forma di Stato in ragione della previsione di una doppia sovranità che appartiene pertanto sia al Principe che al popolo, i quali vengono così a configurarsi come i due pilastri fondativi del sistema costituzionale del Paese. L'elemento distintivo è proprio questa coesistenza, da leggersi come una sorta di bilanciamento bidirezionale dei rispettivi poteri che si traduce in un *design* del tutto peculiare anche della forma di governo.

L'attribuzione al monarca del ruolo di organo pivotale della forma di governo non è di per sé così distintivo, in quanto due altri micro Stati, il Principato di Monaco e il Regno di Tonga, gli assegnano questo ruolo. Ciò che diventa realmente distintivo è proprio il carattere ellittico dello Stato⁵¹. Su questa base si può definire il Principato come una forma mista (lettura confermata dallo stesso art. 2), perché combina due elementi generalmente non associati in alcun ordinamento, la monarchia costituzionale ereditaria da un lato e la democrazia diretta massimamente espansa dall'altro⁵², elementi propri l'uno del costituzionalismo del XIX e l'altro del XX secolo, e che devono agire in maniera consensuale.

L'agire consensualmente sembra riecheggiare l'obbligo di concertazione cui si richiama più volte la Carta monegasca, ma in realtà esso incide in maniera decisamente più rilevante sull'intero assetto dei poteri tra i differenti organi costituzionali. L'obbligo di concertazione monegasco si comprende in ragione dell'assenza del rapporto fiduciario tra *Conseil National* e governo - che dunque è una mera emanazione del Principe - e della necessità che ne deriva di superare eventuali stalli istituzionali che potrebbero crearsi in caso di non allineamento tra Principe e Assemblea.

Il richiamo peraltro alla forma della monarchia costituzionale, per quanto, si diceva, stemperata da un significativo rilievo costituzionale degli

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)032-e).

Si richiamano qui sinteticamente i profili giudicati maggiormente problematici dalla Commissione e che in effetti distinguono il Principe regnante dagli omologhi capi di Stato monarchici del continente: la nomina di un governo *ad interim* senza obbligo di controfirma (art. 80), il potere di opporre un veto silenzioso alla promulgazione di leggi, comprese quelle di rango costituzionale (art. 112), un'immunità non coperta dalla responsabilità politica del governo (art. 7), la mancata estensione del controllo parlamentare sul Principe Regnante stesso (art. 63, c. 1) e le mancate garanzie di controllo democratico sulla decretazione d'urgenza (art. 10). Un interessante punto di vista sulla riforma è espresso dallo stesso Principe Regnante Hans Adam II nella sua *Presentazione*, in A. Carrino (cur.), *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, cit., pp. 11-21.

⁵¹ Uno schema riassuntivo del raccordo tra i poteri è in M. Frick-Tabarelli, *Liechtenstein I. The Parliament of the Principality of Liechtenstein*, in N.D.J. Baldwin (ed.), *Legislatures of Small States. A comparative study*, New York, Routledge, 2013, pp. 56-64, p. 60.

⁵² Come si vedrà *infra*, par. 4, il popolo è titolare del potere di revoca del Principe.

istituti di democrazia diretta, consente di operare un parallelismo anche con la forma di governo tongana, espressamente qualificata come tale *ex cl. 30 Cost.* e laddove, contrariamente a Monaco, è presente un rapporto di fiducia.

La sussistenza di un rapporto fiduciario merita di essere approfondita, in comparazione proprio con l'esperienza tongana. Nell'approcciare la disciplina liechtensteinese, si può identificare un parlamentarismo dualista, dovendo il governo godere di una doppia fiducia, del Principe - a riprova del suo ruolo pivotale - e del *Landtag*. La nomina del governo (composto dal capo del governo e da quattro Ministri, tutti di nazionalità liechtensteinese, *ex art. 79, abs. 4*)⁵³ spetta infatti al Principe, ma su proposta e di intesa con il *Landtag* (art. 79); in caso di dimissioni, spetta sempre al Principe la nomina di un governo transitorio (senza dunque alcuna controfirma), che non può avere una durata superiore ai quattro mesi (art. 80). La disposizione presenta profili di similitudine con la *cl. 50B Cost. Tonga*, la quale consente al Sovrano di nominare un *premier ad interim* in caso di fallimento del meccanismo della sfiducia costruttiva⁵⁴ e destinato a rimanere in carica per un massimo di trenta mesi. La scadenza del termine non provoca però le dimissioni del governo transitorio, o comunque, non in via automatica, in quanto esso deve richiedere la fiducia del *Landtag*. Siffatta previsione ha un doppio obiettivo: ripristinare il controllo politico del *Landtag* e, in caso di mancata fiducia, procedere verso nuove elezioni. Se infatti il *Landtag* non riesce a esprimere un nuovo governo e ritiene di non dover sostenere quello proposto dal Principe, lo scioglimento è l'unica opzione possibile. Questo marca una distinzione ulteriore con la disciplina tongana che, al contrario, apre alla possibilità per il Monarca di non ricorrere allo scioglimento anticipato, ma di nominare appunto un *premier ad interim* che possa rimanere in carica sino al termine naturale della legislatura.

Sotto un profilo formale, il funzionamento della doppia fiducia equipara Principe e *Landtag*, ma dubbi rimangono sotto un profilo più sostanziale e cioè se possa concretamente verificarsi la situazione di un governo costretto alle dimissioni perché non gode della fiducia del Principe. Per rispondere alla domanda deve considerarsi quale organo tra il Principe e il governo sia

⁵³ Circa la composizione del governo, si ricorda che i Ministri devono essere due per Regione (art. 79, abs. 5). Inoltre, l'accenno alla nazionalità è tutt'altro che irrilevante in un contesto micro statale.

⁵⁴ La forma torngana dispone una peculiare combinazione tra la sfiducia costruttiva e il principio del *simul stabunt, simul cadent*. Il voto di sfiducia porta infatti all'automatica caduta del governo, ma la procedura non si conclude con il voto, aprendosi una seconda fase che combina l'istituto della sfiducia costruttiva con il *simul stabunt, simul cadent*. Nelle quarantotto ore successive, infatti, l'Assemblea può raccomandare un nuovo Primo Ministro che il Sovrano deve dunque nominare. Nel caso in cui l'Assemblea fallisca nella raccomandazione, il Sovrano può scioglierla ovvero procedere alla nomina di un *premier ad interim*, destinato a rimanere in carica fino al termine naturale della legislatura. Nel caso di quest'ultima possibilità, il *premier ad interim* può rimanere in carica per un massimo di trenta mesi, ipotizzando che il voto abbia luogo nella prima finestra disponibile e nessuna mozione venga presentata nei dodici mesi successivi alla sua entrata in carica.

titolare effettivamente dell'indirizzo politico. Ipotizzare un'autonomia del Principe, non responsabile nei confronti del *Landtag*, sposterebbe la forma di governo in direzione semipresidenziale, con la differenza che il capo di Stato non sarebbe elettivo. Accanto a questa considerazione, può essere considerata dirimente l'assenza di una disposizione, quale quella presente nella Carta monegasca (art. 3 Cost.) ovvero quella tongana (cl. 30 e 41 Cost.⁵⁵), che attribuisca al Principe la titolarità del potere esecutivo. Il Principe, in qualità di contitolare del potere sovrano, verifica che il governo agisca in conformità alla volontà della maggioranza parlamentare e, in caso contrario, è configurabile l'ipotesi per cui egli, di concerto con il *Landtag*, revochi o porti il governo alle dimissioni. Nel potere di scioglimento di cui il Principe è titolare deve anche leggersi una forma di controllo sul *Landtag*, per quanto la valutazione sull'opportunità ricada esclusivamente sul Principe. Il Principe è inoltre titolare del potere di iniziativa legislativa, per quanto debba passare sempre attraverso il governo (art. 64). Anche quando esercita il potere di normazione d'urgenza o adotta atti normativi secondari, è in realtà il governo che procede e il Principe controfirma.

Nonostante il ruolo pivotale nell'esercizio del potere esecutivo, il Principe è completamente irresponsabile e non è neppure coperto dalla responsabilità del governo (art. 7). Questo è indubbiamente uno degli elementi maggiormente distintivi e al contempo critici della Carta, perché sottrae il Sovrano a qualsiasi controllo e perché, anche alla luce del potere di sanzione di cui è investito, sembra difficile che la situazione possa essere modificata⁵⁶. Al Principe spetta infatti sanzionare la legge ed è pertanto titolare anche del connesso diritto di veto. La disciplina del veto presenta anch'essa criticità rispetto al principio democratico, poiché non solo non è superabile da una seconda votazione, ma perché può anche essere apposto se la legge è approvata dal *Landtag* e poi tramite *referendum* così come tramite *referendum* a seguito di un progetto di iniziativa popolare respinto dal *Landtag* (art. 66); inoltre il veto può essere apposto anche sulle leggi costituzionali; l'unica legge che non necessita di sanzione è quella di abolizione della monarchia (art. 113). Si noti, all'art. 65 abs. 1 che, qualora decorrano sei mesi senza che il Principe abbia apposto la propria sanzione, questa si considera rifiutata. Questa disciplina marca un sensibile stacco rispetto alle monarchie nel quadro della democrazia pluralista, in quanto, anche laddove previsto, il veto sovrano è formale e non materiale. Tuttavia, esso è comunque controbilanciato dalla possibilità per il popolo di revocare il Principe, *ex art. 13ter*, che costituisce indubbiamente un grande deterrente rispetto all'apertura di una crisi istituzionale.

⁵⁵ La c. 41 attribuisce al Re il potere sovrano.

⁵⁶ Nel 1991 il *Landtag* aveva approvato un progetto di legge costituzionale volto a sottoporre anche il Principe alla giurisdizione dello StGH, ma il principe rifiutò la sanzione.

La questione della responsabilità del Sovrano si presenta secondo tratti decisamente ambigui anche a Tonga, laddove la cl. 41, mentre attribuisce al Monarca il potere sovrano e ne definisce la sacralità, dispone che egli regna ma che i ministri sono responsabili (responsabilità che si sostanzia nel rapporto di fiducia *ex* cl. 50B Cost.). La formulazione è poco risolutiva, in quanto fallisce nel chiarire se *le roi règne mais ne gouverne pas* ovvero se regni e governi. Se la disposizione è interpretata a favore del governo del Sovrano, si creerebbe una situazione di scollamento con la responsabilità nei confronti del Parlamento. L'ambiguità continua, in quanto la cl. 38, che esclude dalla procedura di scioglimento il governo (che però è responsabile nei confronti dell'Assemblea), tende nella direzione di un potere effettivo di governo del Sovrano, mentre la lettera della cl. 51, che attribuisce il potere esecutivo al Gabinetto, sembra orientata in senso opposto.

La questione della responsabilità è invece diversamente risolta nell'ordinamento monegasco, laddove infatti la responsabilità politica dell'Esecutivo non è del tutto prevista, mancano il collegamento fiduciario con il Parlamento. Inoltre, nonostante la mancanza del vincolo fiduciario, il Principe è comunque titolare del potere di scioglimento (art. 74), mitigato, ma più formalmente che non sostanzialmente, dal previo parere del *Conseil de la Couronne*. In aggiunta, la controfirma ministeriale non è contemplata ai fini della validità e dell'efficacia degli atti del Principe, per i quali è prevista l'adozione da parte del Governo. In realtà si assiste a un rovesciamento dello schema in quanto gli atti sono già presentati al Sovrano con la firma del *Ministre d'État*, per cui è la firma del Principe l'atto terminale dell'iter di perfezione dell'atto che diviene così esecutorio. Infine, la centralità del Principe è ulteriormente confermata dal carattere ottriato e parzialmente flessibile della Carta.

Un deterrente, almeno formalmente, rispetto a possibili abusi da parte del Principe, e del tutto assente a Monaco come a Tonga, è rappresentato dall'art. 113, abs. 1, secondo cui almeno 1.500 cittadini possono presentare una iniziativa di modifica costituzionale volta ad abolire la monarchia. Nel caso di approvazione, *Landtag* e Monarca predispongono un nuovo testo costituzionale (per il primo vige l'obbligo, piuttosto ovvio, di prevedere la forma di Stato repubblicana, mentre il secondo ha il diritto ma non l'obbligo di presentare un proprio testo) da sottoporsi a *referendum*. Nel caso in cui solo una proposta sia presentata, per l'approvazione è sufficiente la maggioranza assoluta; nel caso in cui invece siano presentati due testi, gli elettori possono scegliere tra questi e la LV. Il procedimento si articola pertanto in due turni; nel primo, gli elettori hanno a disposizione due voti per votare le due Carte che vogliono portare al ballottaggio (cui accedono i due testi che hanno raccolto maggiori primi e secondi voti); viceversa, al ballottaggio il voto disponibile è uno solo e il testo che ottiene la maggioranza assoluta è la nuova Costituzione.

Una discussione ulteriore merita la richiamata previsione della nazionalità dei ministri che, secondo la Carta, devono essere cittadini. La questione è rilevante nel quadro della micro statualità in ragione della tendenza di questi Stati al reclutamento estero (seppure principalmente per quanto riguarda il potere giudiziario), in regione della scarsità delle risorse di cui essi dispongono. Ora, l'espressa previsione della Carta liechtensteinese non ne trova una analoga né a Monaco né a Tonga, seppure quest'ultima si prefigga il medesimo risultato. Gli art. 50A e 51 Cost. dispongono infatti che il *premier* debba essere un membro dell'Assemblea e che i ministri non membri dell'Assemblea non debbano superare le quattro unità. Diversamente Monaco, la cui Carta è del tutto silente sul punto, attribuendo la nomina al Principe, nomina che per prassi è sempre diretta a cittadini di nazionalità francese.

Il dialogo che la procedura *ex* art. 113 instaura tra il Principe e il popolo è rispecchiato anche nella disciplina della manutenzione della Carta (art. 112 e art. 64 e 66), disciplina che però, nonostante la compartecipazione di tutti gli organi costituzionali, vede nella sua fase conclusiva una preponderanza del Principe il quale, come precedentemente evidenziato, può rifiutare la sanzione. Il fatto che solo in rarissime occasioni il Principe l'abbia rifiutata non ne diminuisce le criticità rispetto al principio democratico. Rimane tuttavia importante contestualizzare i poteri principeschi nell'equilibrio che la forma di governo liechtensteinese tenta comunque di realizzare e nell'effetto deterrente che certe disposizioni possono concretamente operare nel momento della loro implementazione. Il ruolo predominante del Monarca nella revisione costituzionale emerge prepotentemente anche a Monaco e a Tonga in ragione del carattere ottriato della Carta. Per quel che riguarda Tonga, nonostante il triplice passaggio parlamentare di qualunque emendamento, rimane fondamentale ai fini della sua entrata in vigore l'accordo non solo del governo, ma soprattutto del Sovrano (cl. 79). Per quel che concerne Monaco, l'obbligo costituzionale di concertazione ritorna proprio in sede di revisione costituzionale, laddove essa è subordinata all'accordo tra Principe e *Conseil national* (art. 94).

Un altro interessante raccordo che introduce una triangolazione tra Principe, *Landtag* e popolo è rappresentato dalla procedura di nomina dei giudici, *ex* art. 96⁵⁷, la quale è scandita in tre momenti, ciascuno dei quali si caratterizza per la predominanza di uno dei tre organi. La prima fase si svolge in seno a una apposita Commissione, incaricata di selezionare e proporre candidati, composta in egual numero da rappresentanti del *Landtag* (uno per ogni gruppo parlamentare) e del Principe. Il Principe prevale in ragione del fatto che presiede la Commissione e gode del voto prevalente in caso di parità. La seconda fase vede il voto del *Landtag* sui candidati proposti, che esso può rigettare. La terza fase, eventuale in caso di mancato accordo tra *Landtag* e Commissione, vede la convocazione di un *referendum*.

⁵⁷ Articolo interamente emendato con la novella costituzionale del 2003.

Nuovamente dunque i due centri focali dell'ordinamento ricoprono un ruolo preponderante in una procedura fondamentale per uno Stato di diritto quale quella di selezione dei giudici; purtuttavia, qui il *Landtag* emerge maggiormente con una sua identità, potendo rigettare e rinegoziare la proposta della Commissione, limitando così la preponderanza principesca, e chiudere all'intervento popolare nel caso in cui invece accolga la proposta della Commissione. Nulla di analogo è previsto a Tonga, il cui ordinamento chiude totalmente a qualsivoglia istituto di democrazia diretta e che pertanto riafferma il ruolo pivotale del Monarca, cui spetta la nomina dei membri del giudiziario, seppure su proposta del *Judicial Appointments and Discipline Panel* (introdotto con la novella del 2010), *ex cl.* 83C, il quale, nonostante l'affermazione di indipendenza, difficilmente si può qualificare come tale. Per quel che concerne Monaco, pur appartenendo il potere giudiziario al Principe, il reclutamento avviene per concorso (art. 27-32 *Loi n. 1.364 du 16/11/2009 portant statut de la magistrature*), salvo per i membri del *Tribunal Suprême* che sono nominati dal Principe.

4.2. La seconda direttrice d'indagine: gli istituti di democrazia diretta

Come già si può evincere da quanto sin qui discusso, il Principato del Liechtenstein, su influenza del costituzionalismo elvetico, marca una particolare preferenza per gli istituti di democrazia diretta, tanto da potersi configurare come una democrazia quasi-diretta, e questo anche a livello municipale (*Gemeinden*). La significativa apertura dell'ordinamento del Principato alla democrazia diretta lo distingue nettamente dalle altre esperienze micro statuali, specialmente da quelle extra-europee le quali, sia per influenza del modello westminsteriano che per la sopravvivenza di un assetto istituzionale tradizionale, ne ricorrono solo raramente⁵⁸. Peraltro, Monaco e Tonga sono annoverabili tra i pochi micro Stati (assieme a Barbados, São Tomé e Príncipe, e Tuvalu) che non conoscono neppure il *referendum* costituzionale. Ciò non deve stupire, in ragione del già discusso carattere ottriato di entrambe le Carte. Analogamente, la titolarità della sovranità in capo esclusivamente al Monarca in entrambi gli ordinamenti consente agevolmente di comprendere la più generale chiusura di entrambi gli ordinamenti alla democrazia diretta.

Nonostante né Monaco né Tonga contemplino istituti di democrazia diretta, pare comunque opportuno continuare con la comparazione per differenziazione e dunque discutere brevemente il ruolo centrale del *referendum* nell'ordinamento liechtensteinese, derivante dal già discusso carattere ellittico della forma di Stato.

⁵⁸ La questione dello scarso ricorso a istituti di democrazia diretta nel quadro micro dimensionale è discussa in E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, cit., pp. 275-292.

La disciplina in merito all'esercizio dell'iniziativa legislativa e referendaria è strutturata in parallelo sulla base del se essa sia in capo ai cittadini ovvero alle *Gemeinden*. L'art. 64, lett. c) Cost. precisa, *ex abs. 2*, che almeno mille elettori possono presentare richiesta di adozione, modificazione o abrogazione di una legge, richiesta che deve essere poi discussa dal *Landtag*⁵⁹. Sotto il profilo contenutistico, *ex art. 80 VRG (Volksrechtgesetz)*, l'iniziativa può esplicarsi sia sotto forma di un semplice suggerimento (iniziativa semplice, *einfache Initiative*) ovvero di progetto articolato (iniziativa formulata, *formulierte Initiative*), pur essendo comunque necessaria una *Einheit der Form* (unità della forma)⁶⁰; nel caso in cui la proposta presenti nuovi oneri finanziari, deve essere fornita una contestuale proposta di copertura (*abs. 3 LV*)⁶¹. Gli art. 69, 70 e 71 VRG, che disciplinano il controllo preventivo del governo, i rimedi in caso di decisione negativa e l'eventuale successivo esame del *Landtag*, si applicano anche all'iniziativa popolare. Una particolare tipologia di iniziativa, che non afferisce né a quella legislativa né a quella costituzionale, verte sulla possibilità per mille elettori di presentare una richiesta scritta per la convocazione del *Landtag* (art. 48, *abs. 2 LV*)⁶² e, specularmente, 1.500 elettori possono richiedere un *referendum* popolare per lo scioglimento dello stesso (art. 48, *abs. 3*)⁶³. Per quanto concerne il *referendum*, la Costituzione fornisce già una disciplina piuttosto articolata e marca un uso potenzialmente frequente dell'istituto. L'art. 66 LV disciplina richieste di consultazione popolare da parte di mille elettori⁶⁴ su quelle leggi deliberate dalla Dieta e da questa non dichiarate urgenti, così come su ogni deliberazione in materia finanziaria, anch'essa non dichiarata urgente, entro 30 giorni, nella misura in cui comporti una nuova spesa *una tantum* di almeno 300.000 franchi ovvero una nuova spesa annuale di 150.000 franchi. La Dieta stessa può decidere di sottoporre la deliberazione a consultazione popolare. Dunque il *referendum*, *ex art. 66*, può avere per oggetto (oltre alle leggi costituzionali) leggi ordinarie, leggi finanziarie (*abs. 1 e 2*) e anche progetti di iniziativa popolare rigettati dal *Landtag* (*abs. 6*). Anche i trattati

⁵⁹ Per la disciplina di dettaglio, si v. l'art. 68, e gli art. 80-84 VRG. Mentre sui Consigli comunali il rimando è alla GemG (*Gemeindeggesetz*) del 1996. V. P.M. Schiess Rütimann, *Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeindegrechts*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 50, Barend, Liechtenstein-Institut, 2015; M. Sochin D'Elia, *Das liechtensteinische Bürgerrecht in Geschichte und Gegenwart*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 45, Barend, Liechtenstein-Institut, 2014 e A. Ospelt, *Das Bürgerrecht im Wandel der Zeit*, in *Liechtensteinische Juristen-Zeitung*, 1986, pp. 147-155.

⁶⁰ V. B. Ehrenzeller, R. Brägger, *Politische Rechte*, in A. Kley, K.A. Vallender (hrsg.), *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*, in *Liechtenstein Politische Schriften*, 52, 2012, pp. 637-685, p. 653, Rz. 32.

⁶¹ Le cifre di copertura sono menzionate all'art. 80, *abs. 3 VRG*.

⁶² Potere introdotto con la riforma del 1947 e riformato nel 1984. La procedura è regolata all'art. 87 VRG.

⁶³ Anche l'*abs. 3* è stato introdotto nel 1947 e successivamente modificato nel 1984. La disciplina di dettaglio è all'art. 86 VRG.

⁶⁴ La disciplina referendaria di dettaglio è agli art. 75-78 VRG.

internazionali possono essere oggetto di *referendum*, ex art. 66bis⁶⁵, su iniziativa di 1.500 elettori, secondo la procedura ex art. 64 LV. Il *referendum* è integrato, in via eventuale, anche nella procedura di nomina dei giudici, di cui all'art. 96. La procedura, per quanto già brevemente illustrata poco sopra, merita un approfondimento. Essa vede la compartecipazione del Principe e del *Landtag* nella nomina di una Commissione preposta alla raccomandazione dei candidati che devono poi essere approvati da entrambi e infine nominati dal Principe (abs. 1). Nel caso in cui il *Landtag* rigetti il candidato raccomandato dalla Commissione e non si raggiunga un accordo, esso ha la facoltà di proporre un proprio candidato la cui nomina deve essere sottoposta a *referendum*; a questo punto, gli elettori possono proporre dei propri candidati; qualora i candidati oggetto del voto siano più di due, il voto è a doppio turno (i due più votati accedono al ballottaggio); risulta vincitore il candidato con la maggioranza assoluta dei suffragi. Questo *referendum*, eventuale, integra anche l'iniziativa popolare. La Carta propone dunque anche tipologie di iniziativa diverse dalle più frequenti iniziative legislative e costituzionali. All'intervento popolare, solo eventuale, nella procedura di nomina dei giudici, non corrisponde però la possibilità di *recall*, istituto comunque non completamente estraneo all'ordinamento liechtensteinese.

Il Liechtenstein ha infatti introdotto con la novella costituzionale del 2003 una forma di *recall* decisamente particolare non tanto per la procedura (che comunque integra un successivo *referendum*), quanto per la carica che ne è l'oggetto: il Principe. L'unicità della procedura è nuovamente a riprova dell'unicità della posizione attribuita al Monarca nell'architettura costituzionale. Da un punto di vista terminologico, l'art. 13ter parla di iniziativa (e infatti si applica la disciplina prevista ex art. 80-84 VRG), ma in considerazione del fatto che essa può concludersi con la "revoca" del mandato al Principe si è preferito qualificarla come *recall*. Sempre sotto il profilo terminologico, l'articolo parla anche di mozione di sfiducia, che come tale deve essere motivata e che viene presentata al *Landtag*, cui spetta raccomandare o meno un *referendum*. Sulla motivazione, la LV non specifica ulteriormente, pertanto ne consegue che il contenuto della stessa non sia giuridicamente rilevante né tanto meno giustiziabile; rileva esclusivamente l'avvio della procedura, in quanto è di per sé sufficiente a segnalare la perdita di fiducia del popolo nei confronti del Sovrano. Ulteriore precisazione circa il ruolo del *Landtag*, in considerazione del fatto che si applica la medesima procedura dell'iniziativa ex art. 80 VRG, è che esso può respingere la mozione e dunque interrompere la procedura. La presentazione della mozione non dà luogo ad alcun automatismo, come parimenti non lo dà un esito referendario positivo. Infatti, nel caso di esito positivo della consultazione, spetta al Principe decidere, entro sei mesi, quali misure intraprendere, anche alla luce dell'art. 16 *Hausgesetz des Fürstlichen Hauses*

⁶⁵ Aggiunto con la novella del 1992.

Liechtenstein-Hausgesetz del 1993⁶⁶. Il punto fondamentale è che l'approvazione della sfiducia non fa decadere il Principe dalla carica di capo di Stato e dunque l'unico effetto automatico e immediato che la consultazione genera è l'attivazione di una procedura piuttosto complessa che si svolge integralmente all'interno della Famiglia principesca, sulla cui trasparenza è lecito dubitare. Fintantoché la Famiglia non decida diversamente, il Principe continua quindi a svolgere le proprie funzioni. Più che di decisione della Famiglia, si dovrebbe dire del *Familienrat* (Consiglio di Famiglia, art. 10 e 11 *Hausgesetz*), organo eletto ogni cinque anni da tutti i membri maschi maggiorenni (art. 9, abs. 5 *Hausgesetz*) e composto da tre membri ordinari e tre supplenti e presieduto dal Principe. Nessun membro della Famiglia ha diritto di voto qualora si debba votare su di lui, Principe compreso (art. 9, abs. 6 *Hausgesetz*). L'art. 16 *Hausgesetz* (cui l'art. 13ter LV rinvia indirettamente) dispone l'obbligo di avviare la procedura *ex* Art 14 (azione disciplinare contro il Principe) o *ex* art. 15 (deposizione e interdizione del Principe), scelta effettuata dal *Familienrat* sulla base della motivazione della mozione di sfiducia: se essa verte sulla condotta del Principe si applicherà l'art. 14, se invece verte su motivi di salute, quindi incapacità mentale o fisica, l'art. 15. Senza entrare nel dettaglio di queste due procedure, vi sono però alcuni punti da richiamare per la ricaduta che i diversi esiti hanno sulla dinamica del rapporto con il popolo e con il *Landtag*. Innanzitutto, non è il *Familienrat* a decidere in via definitiva, in quanto esso può solo richiedere il voto dell'intera Famiglia e ha due mesi di tempo per farlo; a questo punto, la Famiglia deve votare e la procedura si deve concludere entro sei mesi, in caso contrario la mozione di sfiducia si considera respinta. La decisione cui giunge la Famiglia deve essere presa a maggioranza dei 2/3, motivata e immediatamente comunicata al *Landtag*. Pertanto, il Principe può continuare a esercitare le proprie funzioni se la Famiglia vota in questo senso oppure se decorrono i termini senza che una decisione sia stata presa. Nessuno di questi due scenari osta a una immediata ripresentazione della mozione di sfiducia da parte del popolo, interpretazione che sembra doversi adottare a fronte del silenzio della LV e della *Hausgesetz*. Il fatto che non ci sia automatismo tra l'approvazione della mozione di sfiducia e la revoca del Principe configura, in linea teorica almeno, la supremazia del polo sovrano principesco rispetto al polo sovrano popolare; non sfugge, tuttavia, come una mancata rimozione possa ingenerare una crisi costituzionale che potrebbe sfociare anche nel *referendum* di abolizione della monarchia. Nuovamente dunque quando ci si avvicina all'ordinamento del Principato è importate considerare anche il dato materiale, se cioè le disposizioni possono effettivamente realizzare un equilibrio sul piano sostanziale tra i due poli.

⁶⁶ La prima proposta di modifica costituzionale volta a includere la mozione di sfiducia era stata proposta dal Principe proprio nel 1993 e pertanto la *Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein* ha sin dalla sua adozione incluso le disposizioni complementari.

4.3. La terza direttrice d'indagine: la giustizia costituzionale

Se le notevoli disposizioni in materia di democrazia diretta disegnano uno stretto collegamento con il costituzionalismo elvetico, con l'istituzione dello *Staatsgerichtshof* (StGH) nella LV del 1921 (art. 104), si esplica invece una delle più importanti evidenze dell'influenza del costituzionalismo austriaco, per quanto già la KonV proclamasse la supremazia della Costituzione e disponesse il ricorso a una corte arbitrale in caso di dubbi interpretativi non risolvibili tra *Regierung* e *Landtag*. La Carta dedica allo *Staatsgerichtshof* (StGH) due disposizioni, gli art. 104 (funzioni) e 105 (composizione), entrambi oggetto di importanti modifiche a seguito della novella del 2003.

Lo StGH conta cinque giudici e altrettanti sostituti, tutti nominati dal Principe secondo la procedura *ex art.* 96⁶⁷. La procedura replica le criticità connesse al ruolo del Principe che, ancora una volta, non è meramente formale ma decisivo, almeno nella prima fase di selezione dei candidati da sottoporre al *Landtag*. Rispetto al regime previgente, che non contemplava la Commissione, si può rilevare come la selezione sia maggiormente svincolata dagli accordi di partito, garantendo così indipendenza rispetto al potere politico, ma inserendo però una maggiore dipendenza rispetto al Principe. Il mandato è quinquennale, ma in ossequio del principio di rotazione, ogni anno scadono un giudice e il suo sostituto; nel momento della prima elezione, è previsto l'utilizzo del sorteggio per determinare la durata del mandato di ciascun giudice e dunque l'ordine di rotazione (art. 102)⁶⁸.

Nell'ordinamento monegasco il Principe non è solo il titolare del potere esecutivo, ma lo è anche di quello giudiziario. Tuttavia, l'introduzione progressiva, e faticosa, della divisione dei poteri, pur avendone comunque conservato la titolarità in capo al Principe, ne ha previsto la delega dell'esercizio a corti e tribunali, i quali rendono giustizia in suo nome (art. 88). Il Principe mantiene dunque l'astratta titolarità, non configurandosi così Monaco per un sistema di "giustizia ritenuta"⁶⁹; in aggiunta, deve ritenersi che la delega, ormai oggettivata del patto costituzionale, sia irreversibile⁷⁰. In quanto delegati dell'esercizio del potere giudiziario, ai giudici è garantita l'indipendenza (contrattare dunque della posizione apicale del Principe) e la disciplina di dettaglio è demandata alla fonte primaria⁷¹. La riserva di legge non sottrae il giudiziario da una possibile influenza del Principe, in quanto egli è contitolare del potere legislativo e il *Conseil* non gode di un vero e proprio potere di iniziativa. Il *Tribunal Suprême* consta di cinque membri titolari e di due membri supplenti, la cui nomina spetta al Principe. Quello

⁶⁷ La procedura è dettagliata nella *Gesetz über die Bestellung der Richter (Richterbestellungsgesetz-RBG)* del 1993.

⁶⁸ L'art. 102 LV che disciplina i giudici è da applicarsi, *mutatis mutandis*, anche ai giudici costituzionali.

⁶⁹ In questa direzione sono espliciti anche gli artt. 5 e 6 Cost.

⁷⁰ P. Costanzo, *La Costituzione del Principato di Monaco*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 138.

⁷¹ Principalmente la *loi n. 783/1965 portant organisation judiciaire*.

del Principe è però un potere di nomina su proposta di cinque organi differenti: un membro titolare e uno supplente sono proposti dal *Conseil National* e dal *Conseil d'État*, mentre i rimanenti tre giudici titolari sono proposti dal *Conseil de la Couronne*, dalla *Cour d'Appel* e dal *Tribunal civil de première instance*, in nessun caso mai tra i propri membri. La nomina su proposta rappresenta indubbiamente un tentativo di circoscrivere la discrezionalità principesca, così come di far concorrere tutti e tre i classici poteri alla procedura di selezione, tuttavia la volontà principesca prevale sulla proposta. È infatti lo stesso art. 89 che precisa come, qualora la proposta non risulti gradita al Principe, egli possa richiederne altre. Inoltre, spetta al Principe e non al *Tribunal* la nomina del Presidente e del Vice Presidente. Questo ruolo principesco è chiaramente coerente con l'assetto costituzionale monegasco e, conseguentemente, riflette le medesime perplessità in merito alla implementazione affievolita dei principi dello Stato di diritto cui si è fatto più volte cenno, per quanto anche altre giurisdizioni costituzionali vedano il proprio Presidente di nomina politica. Al Presidente non spetta comunque il voto prevalente in caso di pareggio.

Il giudiziario tongano è stato oggetto di numerose modifiche, delle quali la più significativa è rappresentata dalla novella costituzionale del 2010 che ha presentato notevoli criticità rispetto alla sua indipendenza. La maggiore è rappresentata dal ruolo predominante conferito al *Privy Council*, specialmente nella procedura di selezione dei giudici. Nomina e revoca dei membri della *Supreme Court* così come della *Court of Appeal* spettano infatti al *King in Privy Council*, su *advice* del *Judicial Appointments and Discipline Panel*, così come la determinazione della durata del mandato che, come in altri ordinamenti del Pacifico (Tuvalu e Kiribati), può essere a tempo o connesso a casi specifici. Questa procedura riconferma il ruolo predominante del Monarca, non tanto perché nessun altro organo costituzionale partecipi all'*iter*, quanto perché gli organi che gli vengono associati non sono costituiti in modo tale da garantire una effettiva indipendenza. Per quanto concerne il *Privy Council*, è completamente al di fuori del circuito della responsabilità democratica, essendo la sua composizione discrezionalmente determinata dal Sovrano, così come anche il *Judicial Appointments and Discipline Panel* difficilmente può considerarsi indipendente dal Sovrano. Esso risulta infatti composto dal *Lord Chancellor*, dal *Lord Chief Justice*, dall'*Attorney-General* e dai *Law Lords*, dove i primi tre sono nominati dal *King in Privy Council* e gli ultimi esclusivamente dal Re. In questo quadro di forte discrezionalità del Monarca circa la nomina, la rimozione e la determinazione della durata del mandato, la Carta si premura però di specificare i requisiti dei giudici della *Supreme Court* (cl. 86) e della *Court of Appeal* (cl. 85). Per quanto concerne la prima, può essere nominato chiunque abbia ricoperto una carica preminente all'interno dell'ordinamento giudiziario, chiunque sia qualificato a esercitare, da almeno dieci anni, la professione in qualunque corte del *Commonwealth*;

per la seconda, i requisiti sono i medesimi, salvo il fatto che invece di riferirsi al *Commonwealth*, il riferimento è ai «Her Britannic Majesty's dominions».

Considerando la durata del mandato, quello dei giudici liechtensteinesi è il più breve ed è rinnovabile; nessuna menzione è fatta circa la possibilità di rinnovo immediato, ma nel silenzio si deve ritenere che esso sia possibile. La combinazione di mandato breve e immediatamente rinnovabile presenta profili di criticità rispetto all'indipendenza, che sono solo parzialmente attenuati dall'applicazione della rotazione. In linea con gli altri micro Stati storici, anche l'ordinamento liechtensteinese prevede la possibilità esplicita, qui a livello costituzionale, che i giudici, non solo costituzionali, possano essere stranieri; la disposizione è qui ancora più precisa in quanto prevede espressamente che la maggioranza, dunque tre su cinque, debba essere di nazionalità liechtensteinese, così come che il Presidente debba essere eletto nella quota nazionale. La prassi che si è instaurata nella composizione dello StGH prevede che la potenziale quota non nazionale sia ripartita in un giudice austriaco⁷² e in un giudice svizzero (anche per quanto concerne i sostituti), in linea con la prassi micro statale di selezionare i giudici dagli ordinamenti contermini. Il Presidente, e il suo vice, sono dunque eletti dai componenti dell'organo, ogni anno, con possibilità di rinnovo. Il regime di incompatibilità si caratterizza per essere il più sintetico dei quattro micro Stati europei - e quindi, *a fortiori*, di tutti i micro Stati, tendendo quelli decolonizzati a prevedere una disciplina molto puntuale - e infatti la *Gesetz über den Staatsgerichtshof* (StGHG) del 2003 dispone, all'art. 4, come la carica di giudice costituzionale sia incompatibile con quella di parlamentare, di membro del governo, di giudice ordinario e di funzionario dell'amministrazione statale. Nessuna clausola è dunque volta a introdurre incompatibilità ulteriori cui potrebbero essere sottoposti gli eventuali giudici stranieri. La scarsa disciplina delle incompatibilità è connessa al carattere *part-time* della carica, comune a molte esperienze micro statuali, per cui ai giudici costituzionali viene consentito di continuare a svolgere la propria professione. L'art. 6 ribadisce come i giudici debbano svolgere la propria funzione nella più totale indipendenza e nella soggezione della sola legge. Relativamente ai requisiti, l'ordinamento liechtensteinese si caratterizza per la totale assenza della disciplina. Né infatti la LV, né la StGHG, né la RBG dispongono infatti limiti di età (né minima né massima) o di una specifica formazione o esperienza professionale. Non c'è un approccio univoco dei micro Stati nella disciplina delle qualifiche dei membri della giurisdizione costituzionale, che però tende, nel caso dei micro Stati continentali (salvo San Marino), a non essere troppo dettagliata. La ragione è strettamente legata alla penuria di risorse che caratterizza la micro dimensione. Nel caso specialmente del Liechtenstein, dove la quota maggioritaria è da assegnarsi a giudici nazionali, poco senso avrebbe prevedere la professione universitaria in materie giuridiche quando

⁷² Più specificamente del Vorarlberg.

l'Università del Liechtenstein (così come le altre micro università continentali) non dispone di un corso di laurea in materie giuridiche. L'unico riferimento ai requisiti che può essere rintracciato nella legislazione è all'art. 10, abs. 2 RBG che dispone come la Commissione nella scelta dei candidati debba valutarne le qualifiche e soprattutto l'idoneità personale. La prassi informale si è subito evoluta nella direzione dei professionisti del settore⁷³, con particolare riguardo a che almeno il Presidente e il suo vice siano sempre giuristi, prassi che spiega anche la possibilità del rinnovo del Presidente e del suo vice.

La Carta monegasca è piuttosto sintetica nella disciplina dei membri del *Tribunal*, rimanendo completamente silente sui requisiti così come sul regime di incompatibilità e di mandato, riservando il dettaglio a una *Ordonnance Souveraine*, la n. 2984/1963. Si deve subito rimarcare che se l'organizzazione, le competenze e le funzioni del potere giudiziario sono costituzionalmente demandate alla legge, la corrispondente disciplina del *Tribunal* è invece demandata alla *Ordonnance Souveraine*, il cui *iter* non prevede alcun controllo da parte dell'Assemblea elettiva, essendo presentata al Principe per la firma, che le dà forza esecutoria, dal *Conseil de Gouvernement*. Per quanto concerne la durata del mandato, esso è fissato in otto anni, non rinnovabile, salvo nel caso in cui un giudice sia subentrato per completare un mandato già in corso. Al fine di meglio garantirne il funzionamento, i giudici non scadono tutti contestualmente, ma devono essere eletti in due blocchi, a quattro anni di intervallo l'uno dall'altro, dove nel primo blocco sono compresi i membri titolari e supplenti proposti dal *Conseil de la Couronne* e dal *Conseil National* e il membro titolare proposto dal *Tribunal de Première Instance*, mentre nel secondo i membri titolari proposti dalla *Cour d'Appel* e dal *Conseil d'État*. Il riparto bilancia equamente la provenienza dei membri. Come classica garanzia di indipendenza vi è l'inamovibilità, dove quindi l'unica possibilità di porre fine al mandato anticipatamente è rappresentata da dimissioni, impedimento o revoca. In quest'ultimo caso, è importante rilevare come il giudice oggetto della procedura sia ascoltato e giudicato da una commissione composta dai Presidenti dei cinque organi dotati del potere di proposta, creando così un parallelismo tra le due procedure. L'incompatibilità opera con la carica di Consigliere nazionale o comunale, di magistrato di un'altra giurisdizione e di funzionario. Circa i requisiti, piuttosto sintetici, vi è l'età minima di quarant'anni e l'essere un giurista particolarmente competente. Nulla è detto sulla nazionalità, contrariamente ad altri micro ordinamenti, e questo silenzio ha consentito il ricorso a giudici stranieri. Nel caso monegasco, i giudici sono sempre stranieri, *rectius*,

⁷³ Non sempre, specialmente nei primi decenni di funzionamento dello StGH, la selezione è andata in questa direzione. Si v. A.-C. Perrez, *Fremde Richter. Die Rechtsprechung im Fürstentum Liechtenstein unter dem Einfluss schweizerischer und deutsch-österreichischer Richter 1938-1945*, Zürich, Chronos Verlag, 2015, p. 34.

francesi, usualmente ripartiti in tre professori di materie giuridiche, un membro del *Conseil d'État* e uno della *Court de Cassation*.

Per quanto lo StGH non sia la Corte più risalente (il *Tribunal monegasco* gli è antecedente, per quanto non sia configurabile come una vera e propria Corte costituzionale), è comunque considerabile come una sorta di *unicum* nel panorama micro statale, per il numero e il carattere delle funzioni che esso è chiamato a esercitare. È infatti competente a tutelare i diritti costituzionalmente garantiti contro una decisione finale delle autorità pubbliche, a decidere sui conflitti di competenza, a sindacare la costituzionalità delle leggi e dei trattati internazionali e a operare come tribunale disciplinare sui membri del governo e come tribunale elettorale (art. 104). Rispetto alle competenze originariamente attribuite allo StGH nel 1921, l'unica aggiunta successivamente (con la novella del 2003) è quella in materia elettorale, competenza peraltro non esercitata da nessun'altra micro giurisdizione costituzionale continentale. Per quanto concerne la c.d. *Individualbeschwerde* contro una qualsiasi decisione o ingiunzione di una autorità pubblica, l'art. 15, abs. 2 StGHG amplia notevolmente il parametro di giudizio e lo fa in maniera puntuale, andando a integrare quello costituzionale con quello internazionale pattizio (tra cui spiccano la CEDU e la ICCPR). Il Liechtenstein non è l'unico micro ordinamento che apre fortemente al diritto internazionale⁷⁴, ma è l'unico che introduce un preciso parametro internazionale nel ricorso individuale in via diretta. Ciò consente un'ulteriore espansione delle potenzialità della *Beschwerde* individuale in un contesto micro statale. Il sindacato di costituzionalità delle leggi può essere sollecitato sia in via incidentale che in via principale, così come d'ufficio (art. 18). Dal giudizio in via principale sono, però, esclusi i cittadini, essendo riservato alla *Regierung* e alle *Gemeinden* (una sola è sufficiente per attivare la Corte). Lo StGH, diversamente dalle altre micro Corti continentali, amplia anche l'oggetto dello scrutinio, disponendo il sindacato delle ordinanze rispetto al parametro costituzionale, primario e internazionale (art. 20 StGHG). Questo sindacato può essere attivato dalle corti, dagli organi comunali, d'ufficio e da cento elettori. Il fatto che le *Gemeinden* siano sempre legittimate a ricorrere dinnanzi allo StGH, eccezion fatta per la costituzionalità dei trattati internazionali e del conflitto di attribuzione, rimarca ancora una volta il ruolo preminente che esse ricoprono nell'architettura statale e costituisce il completamento rispetto al diritto di iniziativa legislativa, costituzionale e referendaria di cui esse godono. Il sindacato sui trattati internazionali può essere invece attivato d'ufficio ovvero su richiesta di una corte o dell'autorità amministrativa (art. 22

⁷⁴ La Carta andorrana, all'art. 5, afferma il carattere vincolante della DUDU del 1948, ma l'articolo non rientra tra quelli soggetti all'*empara*. La *Dichiarazione dei diritti sammarinese*, all'art. 1, c. 3 riconosce, garantisce e attua i diritti di cui alla CEDU, ma l'ordinamento riconosce il ricorso individuale in via diretta solo nel quadro del sindacato di costituzionalità.

StGHG). Le *Gemeinden* non possono essere parte neppure del conflitto di attribuzioni che può infatti essere oggetto di giudizio dello StGH solo qualora coinvolga una corte e un organo della pubblica amministrazione (art. 24 StGHG). Lo StGH giudica inoltre i membri della *Regierung*; possono infatti essere imputate ai Ministri violazioni della Costituzione e di alcune leggi, perpetrate nell'esercizio delle funzioni ovvero discendenti da negligenza (art. 28 StGHG). Le accuse contro i Ministri possono essere mosse esclusivamente dal *Landtag*, senza dunque alcuna possibilità di intervento popolare. Questa chiusura potrebbe sembrare strana in considerazione del carattere semi-diretto della democrazia liechtensteinese, ma in realtà è perfettamente in linea con la divisione dei poteri e le prerogative dei due sovrani. La *Regierung* è infatti oggetto già del doppio controllo del Principe e del *Landtag*, quest'ultimo anch'esso sotto controllo popolare; ne consegue pertanto come non sia ravvisabile alcuna necessità di estendere anche al corpo elettorale la titolarità dell'accusa contro i Ministri. Lo StGH viene dunque ad assumere nel peculiare contesto del Principato la forma di un contropotere affievolito rispetto ai due maggiori che si bilanciano l'un l'altro, Principe e popolo.

Il *Tribunal* monegasco, istituito all'art. 14 della Carta del 1911, poco si è evoluto rispetto alla sua prima disciplina. Esso infatti era competente a giudicare sui ricorsi in merito a violazioni dei diritti di libertà in cui forte è l'eco della *Déclaration* del 1789 (libertà personale, di domicilio, di proprietà, di culto, di riunione, di petizione e la legalità delle pene) che la Carta tutelava. Non molto diversamente la Costituzione del 1962, nella competenza in materia costituzionale, accanto al potere di sindacare il regolamento interno del *Conseil National*, conferma il suo ruolo di garante del catalogo dei diritti (in una versione espansa rispetto a quello del 1911, *ex Titolo III*). Sono poi attribuite al *Tribunal* competenze in materia amministrativa e di conflitti di competenza giurisdizionale. Non è usualmente proprio di una Corte costituzionale combinare alla giurisdizione costituzionale quella amministrativa, la quale è di competenza della giustizia amministrativa, dotata dunque di un suo sistema indipendente. Invero la lettera dell'art. 90-A non qualifica il *Tribunal* come giudice delle leggi, ma si limita a individuare l'oggetto del ricorso una «atteinte aux libertés et droits»; tuttavia, considerando che i ricorsi contro gli atti amministrativi rientrano nella competenza *sub* art. 90-B, risulta che essi non possono che avere per oggetto le leggi. La disposizione è chiara nell'indicare come il controllo di costituzionalità non possa operarsi che in rapporto al catalogo dei diritti; ciononostante, con due importanti decisioni del 1989 e 1994⁷⁵, il *Tribunal* ha optato per una interpretazione estensiva del proprio ruolo, comportandosi dunque come un giudice costituzionale a tutti gli effetti. Il Tribunale è dunque competente a ricevere ricorsi in via diretta per l'annullamento di un

⁷⁵ *Association des propriétaires de la Principauté de Monaco e Association des propriétaires de Monaco.*

atto entro due mesi dalla pubblicazione da parte di chiunque abbia interesse ad agire così come ricorsi in via incidentale o in via di *autosaisine* e infine può accordare indennità a fronte di pregiudizi derivanti da una compressione dei diritti. Sotto il profilo delle funzioni, il tratto distintivo del *Tribunal* è, oltre alla estensione dei suoi poteri, anche per via interpretativa, l'osmosi che esso realizza tra le funzioni costituzionali e amministrative. Rimane il fatto che il parametro nel giudizio di costituzionalità è limitato al solo *Titolo III* e non sono comunque attribuite funzioni di controllo sugli altri poteri, dunque di giustizia politica. Questa assenza è però in linea con la forma di Stato monarchica e il ruolo del Principe. Circa invece lo scrutinio del regolamento del *Conseil*, evidente è l'influenza dell'art. 61 della Carta francese del 1958; la *saisine* opera automaticamente, in quanto il Presidente del *Conseil* è tenuto a sottoporre il testo al *Tribunal* negli otto giorni successivi all'approvazione (art. 52 *Ordonnance Souveraine modifiée* n. 2984/1963); trattasi dunque di un controllo obbligatorio e preventivo⁷⁶. Il particolare assetto della forma di governo monegasca, incentrata sulla sovranità principesca, associata a una Carta flessibile (per quanto concertata) non consentono al *Tribunal* ampi margini per costituirsi come un reale contropotere, ma l'interpretazione estensiva che esso ha dato del proprio ruolo ne ha potenziato la percezione quale garante effettivo dell'ordinamento costituzionale, molto di più di quanto traspaia dalla lettera della Carta.

Come poc'anzi rilevato, la giurisdizione costituzionale tongana non è in alcun modo dettagliata né dimostra di potersi presentare come un reale contropotere rispetto al Sovrano, non essendo inserita in alcun modo all'interno delle dinamiche tra i vari organi costituzionali. Il controllo di costituzionalità è dunque un controllo quasi accentrato, diviso tra la Corte suprema e la *Court of Appeal*, con l'unica eccezione di tutte quelle questioni riguardanti il possesso della terra che sono di competenza della *Land Court* in prima istanza e del *Privy Council* in appello per le questioni di titoli ereditari.

5. Conclusioni

La breve analisi qui condotta si era prefissa di delineare l'unicità non unica del Liechtenstein nel quadro della micro statualità monarchica comparata. I parallelismi individuati tra le tre esperienze liechtensteinese, monegasca e tongana rendono chiaro come i micro Stati non siano degli Stati in miniatura, ma come al contrario si caratterizzino per una propria individualità che si sostanzia soprattutto nella sopravvivenza di un'articolazione dei poteri risalente nel tempo. L'apertura al costituzionalismo non è stata infatti tale da incidere in maniera significativa sull'architettura costituzionale tradizionale, consentendo in questo modo la preservazione dell'identità

⁷⁶ Lo scrutinio da parte del *Tribunal* è la condizione per l'entrata in vigore, come disposto dall'art. 98 del *Réglement del Conseil*.

tradizionale. Pur in un contesto comune di preservazione della tradizione, che si sostanzia principalmente, seppur non esclusivamente, nella forma di governo della monarchia costituzionale, le tre esperienze non sono però sovrapponibili, andando ad articolare diversamente la supremazia del Monarca, il quale è conseguentemente diversamente inserito in un sistema di contropoteri.

La Carta liechtensteinese non è dunque da considerarsi come un modello per gli altri micro Stati. Le Carte dei micro Stati storici sono troppo ancorate alla dimensione autoctona per poter recepire, con successo, modelli allogeni. Diverso discorso deve invece farsi per i micro Stati decolonizzati, in particolar modo quelli appartenenti al *Commonwealth*, dove il modello westminsteriano è stato quasi integralmente importato, e comunque senza alcun adattamento in ragione della micro dimensione.

Ciononostante, l'elemento dimensionale è andato a incidere, trasversalmente, sull'articolazione dei poteri. La predominanza del monarca nel Liechtenstein, così come a Monaco e Tonga, trova un suo parallelismo nella preponderanza del potere esecutivo in altri contesti micro statuali (principalmente nel c.d. *Westminster* caraibico), così come il reclutamento in *outsourcing* da altri ordinamenti rappresenta una soluzione comune a un problema altrettanto comune. Ne consegue che le similitudini rintracciabili nelle Carte dei micro Stati sono da imputarsi maggiormente all'influenza del dato dimensionale e non ha una supposta circolazione di un modello *ex ante* di carta micro statale. Questa conclusione rende dunque ancora più importante, e interessante, lo studio dei micro Stati e dei rispettivi, distintivi e unici *constitutional arrangements*.

Elisa Bertolini

Dipartimento di studi giuridici

Università commerciale Luigi Bocconi

elisa.bertolini@unibocconi.it