

Diritto costituzionale e secessione: il caso del Liechtenstein in prospettiva comparata

di Giacomo Delledonne

Abstract: Constitutional law and secession: The case of Liechtenstein in comparative perspective – This essay develops an analysis of the secession clause in Article 4(2) of the Constitution of Liechtenstein, as amended in 2003. Article 4(2) has been described as a unique provision in that it grants each and every municipality within the Principality of Liechtenstein with a right to initiate a withdrawal procedure. This contribution assesses the significance of Article 4(2) in the light of the emerging comparative constitutional law of secession. The results are a mixed picture, with Liechtenstein standing out as an anomaly but also echoing some widespread concerns.

Keywords: Liechtenstein, secession, referendum, constitutional reform, local government

923

1. Introduzione

Il comparatista che s'interessa alla Costituzione del Liechtenstein del 5 ottobre 1921 (LV) – significativamente modificata nel 2003 – potrà rivolgere l'attenzione al modo singolare in cui vi sono disciplinati alcuni istituti. È il caso della forma di Stato monarchica – che portò la Commissione di Venezia, in un interessante parere del 2002, a interrogarsi a proposito del patrimonio costituzionale comune delle monarchie all'interno del Consiglio d'Europa¹ – oppure del rilievo attribuito agli strumenti di democrazia diretta, in linea con una radicata tradizione locale e con le idee costituzionali del principe Hans-Adam II, su cui si ritornerà anche in seguito². C'è una disposizione, però, che

¹ Si tratta del parere n. 227/2002 del 16 dicembre 2002, *Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein* (CDL-AD (2002) 32), par. 9 ss. Rileva A. Gamper, *Die liechtensteinische Verfassung im globalen und europäischen Verfassungsvergleich*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2021, 1174 che mentre la forma di Stato monarchica di per sé non è incompatibile col tipo dello Stato costituzionale, nel caso del Liechtenstein questo dato appare per lo meno bisognoso di precisazioni e approfondimenti (*zumindest erörterungsbedürftig*). Cfr. inoltre R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in questa *Rivista*, 2021, 4280 s.

² Osserva ancora A. Gamper, *Die liechtensteinische Verfassung im globalen und europäischen Verfassungsvergleich*, cit., 1186 s. che su scala globale la Costituzione del Liechtenstein è, accanto alla Costituzione federale svizzera, quella che accorda più spazio agli strumenti della democrazia diretta.

costituisce un vero e proprio *unicum* nel panorama comparato³: la clausola sulla secessione, contenuta al comma 2 dell'art. 4 LV, è una delle non molte disposizioni costituzionali che riconoscano un diritto alla secessione, e anche all'interno di questa categoria può essere descritta come un caso isolato. Lo stesso principe ha definito la clausola sulla secessione «[1]a normazione forse più interessante dal punto di vista dello storico e del costituzionalista»⁴: da questo punto di vista, si tratta di un buon punto di attacco per avvicinarsi a una carta costituzionale di cui si dice che è sì un *unicum* ma, al tempo stesso, può costituire oggetto di comparazione (*einzigartig, aber doch vergleichbar*)⁵.

Lo scopo di questo contributo è di svolgere alcune considerazioni sul significato dell'art. 4, comma 2, LV. Così facendo, ne saranno sottolineate, anche in chiave comparatistica, le indubbie peculiarità e si offriranno alcuni spunti su una tendenza già messa in luce dalla dottrina, che ragiona dell'avvento e del consolidamento di un diritto costituzionale comparato della secessione.

2. Il contenuto della clausola

La Costituzione del 1921 definisce il Principato del Liechtenstein come uno Stato composto (*Staatsverband*), del quale fanno parte due *Landschaften*, Vaduz (Oberland) e Schellenberg (Unterland)⁶. Nell'Oberland si trovano sei Comuni: Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen e Triesenberg. Dell'Unterland, invece, fanno parte cinque Comuni: Eschen, Gamprin,

³ Così A. Gamper, *Regionalismus und Sezession – verfassungsrechtliche Herausforderungen und Antworten im europäischen Vergleich*, in W. Obwexer, P. Bußjäger, A. Gamper, E. Happacher (a cura di), *Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa*, Baden-Baden, 2018, 69.

⁴ Hans-Adam II, *Presentazione*, in A. Carrino (a cura di), *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, Torino, 2008, 18.

⁵ Si veda C. Neier, P.M. Schiess Rütimann, H. Hoch, *Editorial – Die liechtensteinische Verfassung – einzigartig und doch vergleichbar*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2021, 1147.

⁶ Le due *Landschaften* – che costituiscono una reminiscenza del processo di formazione del Principato del Liechtenstein fra il basso Medioevo e l'età moderna, con l'unificazione della Contea di Vaduz e della Signoria di Schellenberg – non sono enti territoriali, ma sono prese in considerazione dalla Costituzione come circoscrizioni per l'elezione del *Landtag* (art. 46, comma 1, LV); si deve inoltre tenere conto dell'equilibrio tra le due *Landschaften* nella formazione del Governo (art. 79, comma 5, LV). A tale riguardo la dottrina ribadisce che il Liechtenstein è uno Stato unitario e sottolinea l'importanza dell'individuazione del territorio per i microstati (cfr. P. Bußjäger, *Art. 1*, in *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, a cura del Liechtenstein-Institut, 2016, su www.verfassung.li; E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, 2019, 172; A. Gamper, *Die liechtensteinische Verfassung im globalen und europäischen Vergleich*, cit., 1185). Sul silenzio o sulla laconicità delle carte costituzionali a proposito dell'elemento territoriale si veda O. Doyle, *The silent constitution of territory*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2018, 887 ss.: questo autore segnala che «[a]lthough 87 percent of national constitutions explicitly reference their national territory in some way, only 14 percent attempt to delineate that territory with any specificity» (ivi, 888).

Mauren, Ruggell e Schellenberg. Le due *Landschaften* e gli undici Comuni sono tutti menzionati all'art. 1 LV. Nella sua attuale formulazione l'art. 1 LV risale al 2003; in precedenza, invece, la medesima disposizione definiva il Principato come «un insieme indivisibile e inalienabile (*ein unteilbares und unveräußerliches Ganzes*) nell'unione delle sue *Landschaften* di Vaduz e di Schellenberg». Come ha osservato la dottrina, l'eliminazione dei riferimenti all'indivisibilità e all'inalienabilità del territorio del Principato è stata funzionale all'affermazione del nuovo fondamento dell'integrità territoriale dello Stato, ormai rimessa all'adesione volontaria di ciascuno degli undici Comuni allo *Staatsverband*⁷.

Dopo aver individuato il territorio del Principato, la Costituzione pone il principio della sua parziale disponibilità. Il diritto alla secessione è previsto all'interno di una disposizione, l'art. 4, che al comma 1 disciplina diversi oggetti, tutti in vario modo riconducibili alla (ri)definizione del territorio del Liechtenstein: la modificazione dei confini nazionali, la modificazione dei confini tra Comuni, l'istituzione di nuovi Comuni e la fusione di Comuni preesistenti. Il comma 2 dell'art. 4, invece, esordisce riconoscendo a ciascuno degli undici Comuni del Liechtenstein il *diritto* di recedere (*austreten*) dallo *Staatsverband*. Il procedimento che può concludersi col recesso si apre con una consultazione referendaria fra i cittadini del Liechtenstein che risiedono nel Comune interessato. Se la maggioranza dei cittadini residenti si pronunciano in senso favorevole, il recesso è disciplinato con una legge oppure con un trattato internazionale. Nel secondo caso, dopo la stipula del trattato si svolgerà un secondo *referendum* nel Comune interessato. Il ricorso, in alternativa, alla legge o al trattato internazionale si spiega con le diverse possibilità che si schiudono al Comune che abbia deciso di distaccarsi dal Principato: questo, infatti, potrà essere eretto in Stato sovrano – e in tal caso sarà sufficiente una legge approvata dal *Landtag*, il Parlamento del Liechtenstein – oppure sarà aggregato a uno dei due Stati confinanti, Austria e Svizzera, in seguito alla stipulazione di un trattato⁸. Soltanto in quest'ultima evenienza le popolazioni interessate sarebbero nuovamente consultate con la convocazione di un secondo *referendum*: il rischio, infatti, è che l'annessione all'Austria, alla Svizzera o a un altro Stato non corrisponda alle aspettative e agli auspici degli elettori che hanno dato l'avvio al procedimento di recesso⁹. Che si proceda con legge o con un trattato internazionale, è previsto il coinvolgimento del Principe, titolare del potere di sanzionare le leggi (art. 9 LV) e, col Governo, del potere di concludere i trattati (art. 8, comma 1, LV). Il coinvolgimento del *Landtag*, del Principe e del Governo ha portato la dottrina ad affermare che sebbene l'art. 4 LV parli

⁷ Cfr. P. Bußjäger, *Art. 1*, cit., par. 15.

⁸ Così P. Bußjäger, *Art. 4*, in *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, cit., par. 68; questo Autore fa altresì riferimento all'eventualità dell'annessione del Comune in questione a uno Stato non confinante «*in form einer Exklave*» (ivi, par. 65).

⁹ Così ancora P. Bußjäger, *Art. 4*, cit., par. 68.

di un *Recht* attribuito agli *einzelne Gemeinden*, questi ultimi dispongono non già di un diritto assoluto al recesso, bensì della facoltà di dare l'avvio al relativo procedimento¹⁰.

Nell'economia complessiva del progetto di revisione costituzionale che fu poi approvato nel 2003, la clausola dell'art. 4, comma 2, LV occupa una posizione indubbiamente peculiare. Se è vero che la riforma ha dato luogo a un rafforzamento del Principe e del popolo – per lo più a svantaggio del Parlamento e dell'esecutivo¹¹ –, bisogna interrogarsi su quale ruolo svolga all'interno di questo disegno la costituzionalizzazione di un diritto alla secessione. Una parte delle risposte si trovano nei numerosi scritti in cui il principe Hans-Adam II, principale ispiratore della novella costituzionale del 2003, ha esposto la sua concezione dello Stato nel terzo millennio. In linea generale, un filo conduttore nella riflessione del Principe è costituito dalla rimeditazione di alcuni capisaldi della teoria della scelta pubblica¹²: il carattere opportunistico dell'agire politico, un mercato politico con costi d'informazione particolarmente elevati e la natura *de facto* monopolistica del potere pubblico¹³. Alla luce di queste premesse, il Principe propone una drastica riconfigurazione del ruolo dello Stato, che deve tendere a diventare un'organizzazione che si mette «al servizio degli uomini, e non viceversa»¹⁴. Rinunciando alla sua posizione monopolistica, lo Stato deve operare come «un'azienda di servizi di utilità pubblica che affronta una competizione

¹⁰ Si veda ancora P. Bußjäger, *Art. 4*, cit., par. 71; nello stesso senso anche A. Gamper, *Die liechtensteinische Verfassung im globalen und europäischen Verfassungsvergleich*, cit., 1189, che parla di «*eingeschränktes Mitwirkungsrecht der Gemeinden*».

¹¹ Il precipitato di quell'intervento riformatore può essere individuato nell'art. 2 LV, ove si legge che «il potere dello Stato è incardinato nel Principe e nel popolo». Alcuni autori sottolineano che questa inconsueta saldatura fra elemento monarchico-dinastico ed elemento democratico – e poi fra Principe e popolo – si ritrova *in nuce* nella Costituzione del 1862 e poi nel testo della Costituzione del 1921 anteriore alla novella del 2003 (G. Winkler, *Possibilità e limiti del mutamento costituzionale*, in A. Carrino [a cura di], *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, cit., 63). In termini operativi, la necessità di un consenso fra «i due centri di imputazione originaria della sovranità» implica che «nessuna decisione di fondo, non la revisione della Costituzione, non l'approvazione di una legge o anche soltanto la modifica di essa, può essere presa ... senza "l'assenso dei due Sovrani, del Principe regnante e del popolo": giudici in ultima istanza delle delibere dello stesso organo elettivo, la Dieta [il *Landtag*], richiedendo ogni legge l'assenso sostanziale del Principe, espresso nelle modalità della sanzione, e l'assenso parimenti sostanziale del popolo, espresso in via di *referendum* o tacitamente in caso di rinuncia all'iniziativa referendaria» (E. De Marco, *La divisione dei poteri nella Costituzione del Liechtenstein*, in A. Carrino [a cura di], *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, cit., 127 s.). Questo sistema di «co-sovrani istituzionalizzata» può venire meno del tutto – qualora il popolo si pronunci per l'abolizione della Monarchia (art. 113 LV) – oppure solo in parte, qualora una frazione del popolo decida di avvalersi dell'*Austrittsrecht* dell'art. 4 LV (ivi, 133).

¹² Come segnalato, ad es., da A.W. Salter, *A Monarchical Perspective on Constitutional Governance: H.S.H. Prince Hans-Adam II of Liechtenstein and The State in the Third Millennium*, in *The Journal of Private Enterprise*, 2015, 123 s.

¹³ Per una succinta presentazione v. G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni e limiti*, Bologna, 2009, 33 ss.

¹⁴ Hans-Adam II, *Lo Stato nel terzo millennio*, Torino, 2011, 121.

pacifica»: ciò significa, in buona sostanza, affrancare i cittadini dalla sgradevole alternativa «tra accontentarsi di cattivi servizi ai prezzi più alti o emigrare»¹⁵. Per molti, infatti, l'emigrazione può rappresentare una prova troppo dura, il che può mettere in crisi, se si adotta un punto di vista realistico, l'ipotesi di Charles Tiebout del voto con le gambe: «Per persone perplesse e prive di speranza, troppo spesso l'alternativa non è l'emigrazione, ma la violenza, il terrorismo, la rivoluzione, la guerra civile»¹⁶. Per questa ragione, prosegue il Principe, lo Stato dev'essere privato del suo *monopolio sul territorio*: «Nel mondo moderno l'«emigrazione» della popolazione diventa un'alternativa realistica soltanto se la popolazione interessata può «emigrare» con il suo territorio»¹⁷.

In termini concreti, la soluzione individuata dal Principe per la concretizzazione di questo schema teorico è la divisione del territorio dello Stato – in questo caso, il Principato del Liechtenstein – in unità piccole e relativamente omogenee¹⁸, a ciascuna delle quali è attribuita la possibilità, per dirla con Albert O. Hirschman, di ricorrere all'*exit*: è l'*Austrittsrecht* condizionato dell'art. 4, comma 2, LV. Il Principe, che è consapevole delle peculiarità di un microstato come il Liechtenstein, mantiene un punto di vista moderatamente realistico sul funzionamento di queste procedure: per entità territoriali di modeste dimensioni come gli undici Comuni del Liechtenstein¹⁹, il distacco può rappresentare una scelta assai problematica, soprattutto nel caso in cui questo dia luogo alla creazione di un nuovo Stato indipendente. La possibilità di attivare il diritto di recesso, perciò, dev'essere vista soprattutto come uno strumento di pressione nei confronti dei titolari *pro tempore* delle cariche politiche di vertice: «questa secessione potenziale rafforza la pressione sullo Stato che funziona male, spingendolo a riformarsi per evitare di dissolversi»²⁰. Questa forma di contestazione istituzionalizzata *dal basso* potrà risultare particolarmente persuasiva qualora la minaccia di ricorrere all'*Austrittsrecht* venga da uno dei due Comuni più popolosi del Principato – Schaan e Vaduz – o addirittura da entrambi: in quel caso, infatti, sulla porzione rimanente dello *Staatsverband* incomberanno gravi rischi di dissoluzione²¹. Con riguardo a un diverso ordine di problemi, il Principe sostiene l'inopportunità di ripartire il territorio dello Stato in unità più grandi: nel corso del Novecento la storia dei movimenti secessionistici e dei processi di disgregazione degli ordinamenti statuali dimostra che spesso i

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Così ancora Hans-Adam II, *Lo Stato nel terzo millennio*, cit., 122.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Si tratta di una caratteristica generale della popolazione del Principato, rispetto alla quale, però, alcuni notano segnali di una tendenza a una maggiore diversificazione (S. Wolf, *Eine Governance-Theorie des Kleinstaats*, Wiesbaden, 2020, 81 s.).

¹⁹ La cui consistenza demografica oscilla fra i meno di 500 abitanti di Planken e i 6000 abitanti circa di Schaan, il centro abitato più popoloso del Principato.

²⁰ Hans-Adam II, *Lo Stato nel terzo millennio*, cit., 123.

²¹ Lo nota P. Bußjäger, *Art. 4*, cit., par. 64.

nuovi Stati emersi da questi processi contenevano al loro interno gruppi minoritari che si sono ritrovati a loro volta danneggiati²².

Al di là di un certo schematico riscontrabile in alcuni passaggi degli scritti del Principe, pare corretto affermare che la concezione della Costituzione soggiacente a queste parole sia quella che vede in essa, sulla scia di Adrian Vermeule²³, uno strumento di gestione del rischio politico²⁴. In un rapporto fra rappresentanti e rappresentati sempre suscettibile di essere ridefinito, la coesione interna dovrebbe essere un obiettivo da perseguire piuttosto che un dato imposto. La clausola dell'art. 4, comma 2, LV permette alla popolazione di ciascuno degli undici Comuni del Principato di esercitare una pressione sulle autorità centrali: in una situazione di contrapposizione radicale, l'esito, previsto e regolamentato a livello costituzionale, potrà essere il distacco del Comune interessato dal Liechtenstein.

3. La costituzionalizzazione del diritto alla secessione: il contributo della Commissione di Venezia

Pare ora opportuno ritornare sul parere con cui la Commissione di Venezia nel 2002 valutò criticamente il progetto di revisione costituzionale presentato dalla dinastia regnante²⁵. Come già anticipato, il parere della Commissione di Venezia si soffermava principalmente sulla nuova disciplina della forma di governo monarchico-costituzionale, segnalando il rischio di «*a serious step backward*»²⁶; esso, tuttavia, prendeva in considerazione anche l'annunciata introduzione di un diritto di ciascun Comune alla secessione. Gli argomenti adoperati dalla Commissione risultano di grande interesse, anche a distanza di vent'anni, perché appaiono rivelatori della forza e del persistente radicamento di alcuni presupposti del dibattito costituzionalistico sulla secessione. Nel parere si possono rinvenire, in primo luogo, preoccupazioni di ordine pratico: «*From the perspective of an effective functioning of the international community of States, opening the way in the Liechtenstein Constitution for the diminution of an already very small State, and the creation of a new, even smaller State, would seem to be inappropriate and undesirable, and give cause for critical reactions from that international community*»²⁷. Allo stesso modo, la secessione di alcuni degli undici Comuni

²² Cfr. Hans-Adam II, *Lo Stato nel terzo millennio*, cit., 123. Su questo punto si ritornerà nel par. 4.

²³ Il riferimento è a A. Vermeule, *The Constitution of Risk*, New York, 2014.

²⁴ Su questo punto v. G. Martinico, *Le costituzioni come strumento di gestione del rischio. Il caso della secessione*, in *Governare la paura*, novembre 2017, 19 ss.

²⁵ Quel progetto fu poi sottoposto a referendum – e approvato – il 14 marzo 2003; nella stessa occasione gli elettori poterono pronunciarsi, respingendolo, sul progetto di revisione costituzionale della Volksinitiative für Verfassungsfrieden.

²⁶ Commissione di Venezia, parere n. 227/2002, par. 41.

²⁷ Commissione di Venezia, parere n. 227/2002, par. 39.

del Principato – e il pensiero corre naturalmente ai più popolosi – «*would have very serious consequences for Liechtenstein*»²⁸. Si tratta di considerazioni pragmatiche, che in qualche modo sono riecheggiate negli scritti politici del principe Hans-Adam II oppure nei commenti dottrinali richiamati in precedenza.

La Commissione prendeva poi in considerazione gli aspetti di merito della proposta di modifica dell'art. 4 LV, soffermandosi innanzitutto su ciò che essa *non comportava*: non veniva incorporato nella Costituzione del Principato il diritto all'autodeterminazione politica, il quale potrebbe essere riconosciuto soltanto ai popoli²⁹, non già a enti locali né, ragionando astrattamente, agli enti territoriali costitutivi di un ordinamento federale. A rigore, notava la Commissione con un certo sollievo, il diritto alla secessione, concepito come una delle forme di ricorso al diritto all'autodeterminazione, «*refers to secession against the will of the State from which the "people" secede*»³⁰. Il progetto di revisione costituzionale sottoposto all'esame della Commissione di Venezia, invece, prevedeva che la secessione potesse verificarsi soltanto «*in accordance with a procedure expressly provided for in the Constitution of the State concerned*»³¹.

Al di là dei profili di merito e della loro effettiva rilevanza pratica, negli argomenti adoperati dalla Commissione si riflettono *habitus* mentali radicati, frutto a loro volta di una secolare elaborazione politico-culturale. Nel parere si ritrova la contrapposizione, non del tutto precisa, fra un diritto alla secessione *contro la volontà dello Stato dal quale ci si distacca* e un diritto alla secessione *da esercitarsi secondo una procedura disciplinata in Costituzione*; una secessione *legale*, però, non è necessariamente *consensuale*³². Ne offre un esempio l'art. 39, commi 1 e 4, della Costituzione etiope del 1995³³, su cui si ritornerà anche nel prossimo paragrafo. Più in generale, però, dal linguaggio utilizzato dalla Commissione affiora una certa inquietudine nei confronti della secessione, vero e proprio concetto tabù del diritto costituzionale (anche su questo punto ci si dilungherà nel par. 4).

Delle preoccupazioni enunciate più o meno esplicitamente dalla Commissione, del resto, si può trovare traccia anche nel testo dell'art. 4 LV, dove si parla non già di *Sezession*, bensì di *Austritt*: «*das Recht ... aus dem Staatsverband auszutreten*». In questo come in altri casi, le scelte lessicali sono tutt'altro che neutrali. L'art. 50 TUE consente agli Stati membri di

²⁸ Commissione di Venezia, parere n. 227/2002, par. 38.

²⁹ Sul punto si veda G. Arangio-Ruiz, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale. Dalla Carta delle Nazioni Unite all'Atto di Helsinki (CSCE)*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1983, 535 ss.

³⁰ Commissione di Venezia, parere n. 227/2002, par. 36.

³¹ *Ibid.*

³² Così A. Gamper, *Regionalismus und Sezession*, cit., 60.

³³ Si veda Y.T. Fessha, Z.A. Ayele, *The Law and Politics of Internal Secession: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, in M. Belov (a cura di), *Territorial Politics and Secession: Constitutional and International Law Dimensions*, London, 2021, 265 ss.

«recedere» dall'Unione europea ed evita – *pour cause* – di parlare di secessione. Fin dal *referendum* sulla Brexit la discussione non è stata impostata «*in terms of secession probably in order to avoid scaring the European public opinion, as secession is indeed a term that carries a negative connotation. The choice of wording has not just been a terminological problem, but also a value choice*»³⁴. Un'interpretazione dell'art. 50 TUE basata su una contrapposizione eccessivamente schematica tra recesso e secessione è stata sottoposta a critica, anche sulla base dell'insegnamento di John C. Calhoun³⁵. Rimane però la diversa carica ideologica ed emotiva dei due concetti, ben messa in evidenza, se si rimane nell'area culturale germanica, da un *Beschluss* del 16 dicembre 2016 con cui il *Bundesverfassungsgericht* tedesco si pronunciò su una *Verfassungsbeschwerde* presentata dalla *Bayernpartei*, un partito locale d'ispirazione indipendentista. La *Bayernpartei* chiedeva che fosse riconosciuta la possibilità di organizzare nella sola Baviera una consultazione popolare sul distacco (*Austritt*) del *Land* meridionale dalla Repubblica federale. I giudici di Karlsruhe risposero seccamento – ma con una scelta lessicale assai significativa e connotata assiologicamente – che nell'ordinamento retto dalla Legge fondamentale del 1949 non c'è «alcuno spazio» per «istanze secessionistiche di singoli *Länder*» (*Sezessionsbestrebungen einzelner Länder*)³⁶. Ritornando all'art. 4 LV, risulta significativo, al di là dei contenuti puntuali di questa previsione, che sia stato accuratamente evitato il ricorso alla nozione sempre problematica di *Sezession*.

4. La prospettiva comparata

Giunti a questo punto, si può ulteriormente allargare lo sguardo e prendere in considerazione l'*Austrittsrecht* riconosciuto dalla Costituzione del Liechtenstein alla luce dell'esperienza di altri ordinamenti. A dispetto delle sue innegabili peculiarità, la clausola sulla secessione dell'art. 4 LV può essere ritenuta rappresentativa di una tendenza di ampia portata e i cui esiti, a oggi, non sono ancora pienamente stabilizzati.

³⁴ C. Margiotta, *An update on secession as the "ultimate right": For a liminal legality*, in C. Closa, C. Margiotta, G. Martinico (a cura di), *Between Democracy and Law: The Amoralism of Secession*, Abingdon, 2020, 11.

³⁵ Sul punto v. G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019, 184.

³⁶ *Beschluss* del 16 dicembre 2016 (2 BvR 349/16). A tale proposito sia consentito il rinvio a G. Delledonne, *I Länder non sono i padroni della Costituzione: il Bundesverfassungsgericht di fronte a un tentativo secessionista bavarese*, in *Quad. cost.*, 2017, 145 ss. V. inoltre G. Mangione, *La Baviera tra federalismo e orgogliosa rivendicazione della statualità*, in G.F. Ferrari, S.M. Moraldo (a cura di), *Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus – La Germania tra integrazione europea e sovranismo. Konstitutionalismus 100 Jahre nach der Weimarer Verfassung und seit 70 Jahren Grundgesetz – Il Costituzionalismo a 100 anni dalla costituzione di Weimar e a 70 della Legge fondamentale*, Berlin, 2021, 163 ss.

La revisione costituzionale del 2003, che ha portato al riconoscimento di un *Austrittsrecht* comunale, è stata elaborata in un momento storico in cui stavano perdendo forza, almeno in certa misura, alcune *idées reçues* sull'incompatibilità – o, ancor meglio, sull'incomunicabilità – fra secessione e diritto costituzionale. Il riferimento è all'idea che la secessione ponga sfide esistenziali al costituzionalismo liberaldemocratico e sia, in ultima analisi, incompatibile con esso. Ancora all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso Cass R. Sunstein, intervenendo nell'ambito di una riflessione sulle incipienti transizioni costituzionali nell'Europa centro-orientale, formulava un giudizio assai severo. Sul piano fattuale, è possibile che in determinate circostanze vi siano buone ragioni – «*powerful moral claims*» – a supporto di rivendicazioni secessionistiche; queste, però, non sono sufficienti a giustificare la scelta di costituzionalizzare un diritto alla secessione: «*A nation that recognizes this right, and is prepared to respect it, may well find that it has thereby endangered ordinary democratic processes. A decision to allow a right of exit from the nation will divert attention from matters at hand, allow minority vetoes on important issues, encourage strategic and myopic behavior, and generally compromise the system of self-government*»³⁷. Più in generale, risulterebbe assai arduo riconciliare le teorie liberali della cittadinanza con le passioni nazionali mobilitate dai movimenti secessionisti³⁸.

Francesco Palermo ha efficacemente spiegato che l'opinione consultiva sulla secessione del Québec, resa dalla Corte suprema canadese nel 1998³⁹, ha costituito il punto di avvio per lo sviluppo di un *diritto costituzionale comparato della secessione*. Un evento che in precedenza apparteneva alla sfera del costituzionalmente inconcepibile viene riconosciuto come non estraneo alla materia costituzionale. Poiché «*secession takes place irrespective of its constitutional permissibility*»⁴⁰, le risorse del diritto vengono mobilitate per razionalizzare, dando loro una veste procedurale accettabile, rivendicazioni pervase da una forte carica emotiva. Se è vero, per dirla con Francisco Rubio Llorente, che le costituzioni sono forma del potere – nella misura in cui lo costituiscono e lo conformano, preservando al tempo stesso le libertà⁴¹ –, le

³⁷ C.R. Sunstein, *Constitutionalism and Secession*, in *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, 1991, 670. Diverso è il punto di vista del diritto internazionale, che tradizionalmente «non vieta né autorizza eventi di secessione», pur dimostrando «un certo atteggiamento di favore verso le ragioni della sovranità minacciata di distacco» (A. Tancredi, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 478).

³⁸ Cfr. S. Mancini, *Costituzionalismo, federalismo, secessione*, in *Istituz. federal.*, 2014, 779.

³⁹ Corte suprema canadese, *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 SCR 217. Per un bilancio retrospettivo sia consentito il rinvio a G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession: Legacies of the Quebec Secession Reference*, London, 2019.

⁴⁰ F. Palermo, *Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?*, in G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, cit., 265 s.

⁴¹ Il riferimento è a F. Rubio Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, 1993.

istanze secessionistiche, suscettibili di compromettere l'integrità territoriale dello Stato con gravi implicazioni per le popolazioni coinvolte, non possono essere semplicemente ignorate: è il «messaggio di speranza» sui compiti del diritto costituzionale che emerge dalla *Reference* del 1998⁴².

Pur se partecipe della medesima *Stimmung*, l'*Austrittsrecht* codificato nella Costituzione del Liechtenstein rappresenta manifestamente un caso anomalo. Come si è detto nel par. 2, la modifica dell'art. 4 LV non può essere interpretata come il tentativo di venire incontro a fermenti secessionistici o a spinte centrifughe, del resto inesistenti: si tratta piuttosto di una ricaduta operativa delle idee del principe Hans-Adam II sui compiti dello Stato contemporaneo⁴³. Si è detto dei tentativi di affrontare – e disinnescare, almeno in parte – le istanze secessionistiche con gli strumenti del diritto costituzionale, che nella *Reference re Secession of Quebec* hanno il loro punto di avvio; il Liechtenstein, invece, è uno dei rari ordinamenti che contemplano espressamente la secessione nella propria Costituzione. A dispetto dell'interesse politico e scientifico per il tema, infatti, il riconoscimento, in qualsiasi forma, di un *diritto alla secessione* continua a costituire un fenomeno piuttosto raro: fra gli esempi citati dalla dottrina si possono ricordare quelli dell'Etiopia, di Saint Kitts e Nevis, della Papua Nuova Guinea e dell'Uzbekistan⁴⁴. Costituisce un caso a sé, invece, la *Section 1* del *Northern Ireland Act 1998*. Come si può vedere, si tratta di ordinamenti influenzati dalla tradizione costituzionale socialista – che ha introiettato il diritto alla secessione fin dalla Costituzione sovietica del 1924⁴⁵ – o in cui la previsione *ad hoc* di un diritto alla secessione è funzionale alla risoluzione di dispute lasciate in eredità dalla decolonizzazione. Inoltre, tanto l'Etiopia quanto Saint Kitts e Nevis sono ordinamenti federali, anche se di difficile classificazione⁴⁶: si riaffaccia così il tema del rapporto tra secessione e forma di Stato. Per ragioni prevalentemente storiche – legate ai dibattiti costituzionali della prima fase della storia costituzionale statunitense, fino alla drammatica cesura rappresentata dalla guerra civile – si tende infatti a

⁴² Sul punto v. G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, cit., 87 s.

⁴³ In chiave precauzionale, tuttavia, si può osservare che anche l'opzione del silenzio può essere sottoposta a critica: sul punto v. T. Ginsburg, M. Versteeg, *From Catalonia to California: Secession in Constitutional Law*, in *Alabama Law Review*, vol. 70, 2019, 979 s., secondo cui «*silence and ambiguity encourage mobilization ... constitutional drafters ought to be as explicit as possible about their intentions regarding secession. Either a prohibition or an explicit clause allowing secession may be superior to the common approach of creating ambiguity, since the lattermost option is associated with violence and instability*».

⁴⁴ Si vedano A. Gamper, *Regionalismus und Sezession*, cit., spec. 62 ss.; ead., *Die liechtensteinische Verfassung im globalen und europäischen Verfassungsvergleich*, cit., 1188.

⁴⁵ Per cui v. D.E. Tosi, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, 2007, 175 ss.; C. de Stefano, *Dissoluzione e ristrutturazione statale sullo spazio ex-sovietico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, spec. 510 ss.; E. Cukani, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale, territoriale e non, delle autonomie nel Balcani occidentali*, Napoli, 2018, 129 ss.

⁴⁶ Per una discussione sugli *emergent federal systems* e sull'eterogeneità di questa categoria v. F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford and Portland, OR, 2017, 44 s.

ritenere che vi sia un nesso tra secessione e federalismo⁴⁷. Ora, il caso del Liechtenstein risulta indubbiamente eccentrico rispetto alle coordinate fin qui tracciate: le matrici ideali della sua Costituzione sono senz'altro molto distanti dal costituzionalismo socialista, né si può dire che sussistano quei conflitti territoriali irrisolti che possono portare a riconoscere ad alcuni enti territoriali un diritto alla secessione azionabile unilateralmente. L'art. 4 LV, invece, attribuisce questo diritto a ciascun Comune del Principato. Per altro verso, la forma di Stato del Liechtenstein è indiscutibilmente unitaria⁴⁸, il che permette di relativizzare il carattere cogente del legame tra federalismo e secessione. A questo proposito, del resto, è stato sostenuto che fra i principi di organizzazione del costituzionalismo liberaldemocratico il federalismo è l'unico di cui è difficile trovare traccia nei microstati⁴⁹.

È però possibile approfondire ulteriormente l'analisi. Tutte le (poche) disposizioni costituzionali che riconoscono un diritto alla secessione prevedono l'organizzazione di un *referendum*. Più raro è il riferimento a condizioni procedurali ulteriori. Anche prescindendo dalle clausole sulla secessione – e pensando a vicende, fra loro assai diverse, come quelle della Scozia, della Catalogna e della Crimea⁵⁰ –, il ricorso allo strumento referendario si è imposto «*with no exception as the main – in most case only – instrument to decide on or (in case of illegal referendums) to support the claim for independence. This is because the political impact of plebiscites trumps that of any other source of law, as is confirmed by the fact that almost no difference exists in*

⁴⁷ Lo rileva C. Margiotta, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005, 57; *contra* S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996, 201.

⁴⁸ Così P. Bußjäger, *Art. 1*, cit., par. 47 ss. Sottolinea il carattere limitato dell'autonomia comunale come definita nel Titolo X della Costituzione (artt. 110-111 LV) E. De Marco, *La divisione dei poteri nella Costituzione del Liechtenstein*, cit., 130; E. Bertolini, *I micro Stati*, cit., 205, discorre invece di «elementi federalizzanti, pur in una cornice unitaria».

⁴⁹ Cfr. ancora A. Gamper, *Die liechtensteinische Verfassung im globalen und europäischen Verfassungsvergleich*, cit., 1184 e nt. 98, che fa tuttavia riferimento alle eccezioni – entrambe extraeuropee – della Micronesia e di Saint Kitts e Nevis.

⁵⁰ In estrema sintesi, la celebrazione di un *referendum* sull'indipendenza della Scozia – che si sarebbe tenuto il 18 settembre 2014 – fu oggetto di un accordo fra il Governo del Regno Unito e il Governo nazionalista scozzese; il *referendum* catalano del 1 ottobre 2017 fu organizzato sulla base di una legge approvata dal Parlamento *autonómico* catalano, prontamente sospesa e poi annullata dal *Tribunal Constitucional*, tanto che «*tal referéndum no puede entenderse celebrado en derecho*» (sentenza n. 114/2017 del 17 ottobre 2017, FJ, par. 2); da ultimo, il *referendum* sull'adesione alla Federazione russa svoltosi in Crimea e nella città di Sebastopoli il 16 marzo 2014 fece seguito a una dichiarazione unilaterale d'indipendenza, votata dall'assemblea legislativa regionale soltanto alcuni giorni prima. Come è stato rilevato già a ridosso degli eventi, «[l]a fittizia e brevissima indipendenza della Repubblica di Crimea ha fornito – dopo essere stata immediatamente riconosciuta dal Presidente russo – la base giuridica per la conclusione tra la Russia e la Crimea (inclusa Sebastopoli) del tanto da quest'ultima “auspicato” trattato internazionale al quale la legge costituzionale federale russa dal 2001 subordina l'eventuale “ammissione” di Stati esteri o parti del loro territorio nella Federazione di Russia» (C. Filippini, *La Repubblica di Ucraina: la reintroduzione della “Costituzione arancione” e la “secessione” della Crimea*, in *Quad. cost.*, 2014, 443).

practice between consultative and legally binding referendums»⁵¹. L'osservazione di oltre vent'anni di pratica istituzionale e la lezione della *Reference* canadese suggeriscono perciò di guardare a quegli accorgimenti procedurali e a quei vincoli sostanziali che possono favorire la metabolizzazione del voto referendario da parte dell'ordinamento⁵². Pur nella sua singolarità, allora, la disciplina dell'art. 4 LV contiene diversi elementi utili per la costruzione di un diritto comparato della secessione. Il primo è la previsione di una maggioranza speciale: per dare l'avvio al procedimento di recesso, devono esprimersi in senso favorevole la maggioranza dei cittadini residenti nel Comune interessato (*die Mehrheit der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen*). La richiesta di avviare il procedimento, perciò, non può essere il frutto di un'iniziativa estemporanea di una minoranza organizzata, ma dev'essere condivisa da una porzione consistente del corpo elettorale. In secondo luogo, è possibile che il procedimento si concluda con la convocazione di un secondo *referendum*. In particolare, l'art. 4 LV prevede il ricorso a una *zweite Abstimmung* qualora si decida per l'annessione del Comune secessionista all'Austria o alla Svizzera. Poiché il primo *referendum* ha soltanto l'effetto di far partire l'*iter* che può concludersi col recesso, è opportuno che il corpo elettorale sia interrogato, in determinate circostanze, anche sul suo esito finale. Il terzo elemento degno di nota è che oltre agli elettori del Comune interessato sono coinvolti gli organi costituzionali di vertice del Liechtenstein: il *Landtag*, il Governo e il Principe. Una volta reso noto il risultato referendario, perciò, sono chiamati a decidere soggetti altri rispetto a coloro che, manifestando l'intenzione di distaccarsi dal Liechtenstein, hanno avviato l'*Austrittsverfahren*.

Da ultimo, l'art. 4 LV cerca di tenere conto dei rischi che il cammino verso la secessione – o, se si preferisce, verso il recesso – può comportare per le minoranze strutturali⁵³. È un problema di cui Hans-Adam II pare mostrare consapevolezza nei suoi scritti, in cui si sofferma lungamente sulla questione dell'indipendentismo del Québec. Da un lato, infatti, il fronte sovranista ha ottenuto a lungo ampi consensi all'interno della Provincia; dall'altro, però, l'eventuale indipendenza del Québec potrebbe risultare problematica per le minoranze che la popolano, anglofoni e *First Nations*⁵⁴. Del resto, il rispetto dei diritti delle minoranze – insieme col federalismo, la democrazia, il costituzionalismo e lo Stato di diritto – è uno di quei principi cui, stando alla Corte suprema canadese, dev'essere informato il negoziato che potrebbe sfociare nella secessione della Provincia. Ad avviso del

⁵¹ F. Palermo, *Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?*, cit., 273.

⁵² Il riferimento è alla concezione del *referendum* come innesto nel tronco della democrazia rappresentativa, per cui v. M. Luciani, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37, 2008, 166 e nt. 26.

⁵³ Per cui v. ancora F. Palermo, *Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?*, cit., 274 s.

⁵⁴ Sul punto v. V. Piergigli, *Minoranza anglofona in Québec versus minoranze francofone del Rest of Canada*, in *Amministrare*, 2002, 229 ss.

Principe, tenuto conto della composizione della popolazione del Québec e delle diverse tendenze politiche prevalenti, ad esempio, nell'agglomerazione di Montréal o lungo il corso del San Lorenzo, il dibattito sulla sovranità del Québec «potrebbe anch'esso risolversi elegantemente col diritto di autodeterminazione a livello comunale»⁵⁵. Il parallelismo con l'art. 4 LV non convince pienamente, anche perché non tiene conto della struttura federale dell'ordinamento canadese; esso mette però in evidenza un tema ricorrente nel dibattito sulle rivendicazioni secessionistiche, anche con riguardo, ad esempio, ai rapporti fra l'area urbana di Barcellona e il resto della Catalogna⁵⁶. Se applicato al Liechtenstein, questo ragionamento è alla base della scelta di concedere a ciascuno dei suoi undici Comuni – tutti di ridotte dimensioni e relativamente omogenei – il diritto di chiedere di abbandonare il Principato. Come già anticipato, ciò potrebbe altresì sortire l'effetto di rendere poco attraente la prospettiva della secessione. Anche la scelta di valorizzare il livello di governo municipale, del resto, può trovare un qualche riscontro nel diritto comparato. A questo proposito il Principe nei suoi scritti porta a esempio la vicenda del distacco del Canton Giura, francofono, dal Canton Berna, ufficialmente bilingue ma prevalentemente germanofono, negli anni Settanta del secolo scorso: «Questa soluzione pacifica e democratica dopo i violenti contrasti esercitò su di me una forte impressione, quale esempio di un esperimento di successo dell'autodeterminazione a livello comunale»⁵⁷. La fondazione del Canton Giura è stata valutata positivamente anche da una parte della dottrina, pur nella consapevolezza del fatto che non si tratta di vera e propria secessione, bensì del distacco di alcune aree da un ente federato e della conseguente creazione di un altro ente federato (in quel caso, il ventiseiesimo cantone della Svizzera). A fronte della laconicità dell'art. 53 della Costituzione federale⁵⁸, le autorità bernesi organizzarono separate consultazioni referendarie nelle aree che avrebbero potuto aspirare al distacco, così da «determinare con la massima precisione possibile l'estensione del territorio destinato a separarsi»; successivamente, gli abitanti dell'istituendo Canton Giura furono obbligati a darsi una Costituzione «prima che il territorio delimitato dai loro plebisciti fosse costituito in cantone»⁵⁹. Si tratta di un'espressione di quella *condizionalità in*

⁵⁵ Hans-Adam II, *Presentazione*, cit., 21.

⁵⁶ V. ad es. V. Ferreres Comella, *Cataluña y el derecho a decidir*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, 463 s.

⁵⁷ Hans-Adam II, *Presentazione*, cit., 20.

⁵⁸ Si veda S. Gerotto, *La disciplina per le variazioni territoriali dei Cantoni svizzeri*, in *Regioni*, 1997, 387 ss.

⁵⁹ S. Mancini, *Costituzionalismo, federalismo, secessione*, cit., 802 s. Si tratta, del resto, di un modello intrinsecamente dinamico, come ha messo in evidenza il recente avvio dell'iter procedurale per il passaggio del Comune francofono di Moutier dal Canton Berna al Giura (per un primo commento v. D. Gerny, *Ein erfreulich klares Resultat – doch für Bern ist der Abschied von Moutier bitter*, in *Neue Zürcher Zeitung*, 28 marzo 2021).

uscita, dai contorni in certa misura ancora indistinti, che costituisce una delle manifestazioni più interessanti del diritto comparato della secessione⁶⁰.

5. Conclusioni

È stato sostenuto che gli ordinamenti di ridotte dimensioni «*ten[d] to feature remarkable or unusual constitutional characteristics*», e questa ipotesi risulterebbe pienamente confermata dal caso del Liechtenstein⁶¹. Ciò vale, indubbiamente, anche per l'*Austrittsrecht* previsto all'art. 4 LV. Sebbene non si possa più parlare della secessione come di un concetto tabù, il riconoscimento a livello costituzionale di un diritto alla secessione rimane un'evenienza molto rara. Con la riforma del 2003 il Liechtenstein è perciò venuto ad aggiungersi a pochi altri ordinamenti, per lo più extraeuropei; ciò è accaduto, per di più, con scelte assai peculiari, come la valorizzazione del livello di governo municipale. Altrettanto particolare è la *ratio* dell'art. 4 LV, che non ha a che fare col diritto all'autodeterminazione reinterpretato secondo le coordinate del costituzionalismo socialista, né con una lettura contrattualistica di un (inesistente) patto federativo, né con la necessità di individuare una soluzione plausibile a un conflitto etnico o territoriale. Come si è detto nel par. 2, il tenore dell'art. 4 LV si spiega con l'anomalo equilibrio istituzionale del Principato, in cui l'elemento democratico-rappresentativo si trova, per così dire, stretto fra il monarca e il popolo; un popolo che viene preso in considerazione, in questo caso, non già *en bloc* ma negli undici Comuni in cui è suddiviso il territorio dello Stato.

Da un altro punto di vista, come si è provato a dire nel par. 4, la riforma costituzionale varata nel 2003 può apportare un contributo interessante al diritto comparato della secessione, ancora *in fieri*. Alla luce dell'accelerazione registratasi negli ultimi vent'anni, caratterizzata dall'assoluta centralità dello strumento referendario e dall'obiettivo difficoltà di gestirne le conseguenze ordinamentali, l'art. 4 LV contiene diverse cautele procedurali idonee a depotenziare i tratti minacciosi dell'*ultimo diritto* e, forse, a renderne meno probabile l'esercizio.

⁶⁰ Si veda G. Martinico, "A Message of Hope": A Legal Perspective on the Reference, in G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, cit., 252 s.; e, volendo, G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, 212 ss.

⁶¹ Così S. Wolf, P. Bußjäger, P.M. Schiess Rütimann, *Law, small state theory and the case of Liechtenstein*, in *Small States & Territories*, 2018, 192. Una acuta rivisitazione letteraria – con la teorizzazione della *legge di Schönbächler* – si trova in F. Dürrenmatt, *Giustizia*, trad. di G. Agabio, Milano, 2011, 97 s.

Giacomo Delledonne
Ricercatore a tempo determinato in Diritto costituzionale
Istituto di diritto, politica e sviluppo (Dirpolis), Scuola Superiore Sant'Anna - Pisa
giacomo.delledonne@santannapisa.it

