

Liechtenstein e diritti umani: il punto di vista degli *international monitoring bodies*

di Michele Di Bari

Abstract: Analyzing human rights in Liechtenstein through the lens of international monitoring bodies – The Principality of Liechtenstein is member of the international and regional organizations aimed at promoting the protection of human rights. This contribution attempts to understand whether the element of micro-statehood can – somehow – influence “how”, and to what extent, international obligations to protect fundamental rights are implemented. Therefore, this paper focuses and analyzes those documents elaborated by the monitoring bodies of the United Nations, and the relevant case law of the European Court of Human Rights.

Keywords: equality; gender gap; human rights; international standards; micro-statehood

1. Premessa

Il metodo comparato¹ – grazie anche alla sua naturale propensione all’interdisciplinarietà – continua ad imporsi non solo nella dottrina giuridica contemporanea², ma anche nella pratica dei giudici nazionali ed

¹ R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, VII ed., Torino, 2018; R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, 2016; B. Markesinis, *Il metodo della comparazione*, Milano, 2004; L. Pegoraro, A. Rinella, *Introduzione al diritto pubblico comparato: metodologie di ricerca*, Padova, 2002.

² D. di Micco, *La comparazione alla prova del mondo che cambia*, in *DPCE*, n. 1, 2020, pp. 3 ss.; C. Lienen, *Judicial Constitutional Comparativism at the UK Supreme Court*, in *Legal Studies*, 2018, 39, pp. 166 ss.; R. Hirschl, *Judicial Review and the Politics of Comparative Citations: Theory, Evidence & Methodological Challenges*, in E.F. Delaney, R. Dixon (Eds.), *Comparative Judicial Review*, Cheltenham, 2018, pp. 403 ss.; R. Hirschl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2014; M. Andenas, D. Fairgrieve (Eds.), *Courts and Comparative Law*, Oxford, 2015; M. Gelter, E. Mak, *Judicial Decision-Making in a Globalised World: A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford and Portland, 2013; M. Bobek, *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*, Oxford, 2013; V. Barsotti, V. Varano (cur.), *Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell’ordine politico e istituzionale. Dialogo di diritto comparato*, in *Ann. dir. comp.*, Napoli, 2012; T.H. Bingham, *Widening Horizons: The Influence of Comparative Law and International Law on Domestic Law*, Cambridge, 2010.

internazionali che, con sempre maggiore frequenza, richiamandosi l'uno l'altro, elaborano formule interpretative capaci di tradurre nella pratica i principi sanciti nelle diverse carte dei diritti³.

Partendo da questa premessa logica, questo contributo tenterà di rispondere ad una specifica domanda di ricerca: come implementa, un microstato, quegli obblighi di natura internazionale che discendono dall'aver ratificato numerosi trattati sui diritti umani? L'analisi – che per ragioni legate alla brevità del presente contributo sarà principalmente descrittiva – cercherà di comprendere se esistano elementi di diversità rispetto alle realtà non micro-statali⁴, provando quindi a '*notar ciò che sembra uguale o, al contrario, notare tutto ciò che resta uguale in tutto ciò che varia*'⁵. La comparazione, quindi, assume in questo contesto una funzione di tipo ampliativo in termini di conoscenza, per un ordinamento, quello del Principato del Liechtenstein, ancora non molto investigato dalla dottrina.

Il Liechtenstein, come microstato⁶, partecipa all'Organizzazione delle Nazioni Unite ed al Consiglio d'Europa (CoE) – cui è stato ammesso rispettivamente nel 1990 e nel 1978 – ed ha quindi ratificato un numero considerevole di convenzioni internazionali in tema di diritti fondamentali⁷.

Per questa ragione, si procederà seguendo due filoni d'analisi: (i) quello attinente al sistema di protezione dei diritti fondamentali proprio delle Nazioni Unite; (ii) quello inerente all'ambito di operatività del CoE.

³ G. Smorto, *L'uso giurisprudenziale della comparazione, Europa e diritto privato*, 2010, pp. 223 ss.; G.F. Ferrari, A. Gambaro, *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Napoli, 2006; B. Markesinis, J. Fedtke (Eds.), *Judicial Recourse to Foreign Law*, London, 2006; B. Markesinis, J. Fedtke, *The Judge as Comparatist*, in *Tulane Law Rev.*, vol. 80, 2005, pp. 11 ss.; U. Drobnig, S. van Erp (Eds.), *The Use of Comparative Law by Courts*, in *XIVth International Congress of Comparative Law* (Athens, 1997), The Hague, 1999.

⁴ R. Sacco, *Che cos'è il diritto comparato*, Torino, 1992.

⁵ D. di Micco, *Regolare la globalizzazione*, cit., p. 155

⁶ E. Bertolini, *I Micro Stati, la sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, 2019, pp.79 ss.; J. Duursma, *Microstates: The Principality of Liechtenstein*, in C Ingebritsen et al. (eds.), *Small States in International Relations*, University of Washington Press, Seattle, 2006, pp. 89 ss.

⁷ A livello Nazioni Unite, il Liechtenstein ha ratificato: la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (CERD), (2000); il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), e il suo primo e secondo protocollo (1998); il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), (1998); la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) (1995); la Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC) (1995); la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT), (1990). All'interno della sfera istituzionale del CoE il Paese ha ratificato: la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (1998); la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1998); la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (1992); la Convenzione Europea sui Diritti Umani (CEDU), (1982). Il Liechtenstein ha anche firmato la Carta sociale europea, senza però procedere (per ora) alla sua ratifica.

Quanto al primo profilo d'indagine, al fine di evidenziare gli elementi di maggiore interesse, sarà essenziale il ricorso ad alcune specifiche fonti elaborate dai c.d. *monitoring bodies* delle Nazioni Unite: i *reports* elaborati dai Comitati che presiedono i meccanismi di controllo sulla corretta implementazione dei trattati sui diritti umani. Invero, il meccanismo con cui viene assicurato il rispetto dei trattati si basa principalmente sul *reporting system*, ovvero, su quello che alcuni autori chiamano il *naming-and-shaming system*⁸. Nei documenti elaborati dai *monitoring bodies*, infatti, è possibile ritrovare una precisa e puntuale analisi delle *performance* di ogni Stato membro, con i relativi suggerimenti e sollecitazioni (*List of Issues*)⁹ volti a promuovere un migliore sviluppo dei diritti sanciti nelle convenzioni internazionali.

In relazione al contesto *CoE*, l'indagine prenderà in considerazione principalmente la giurisprudenza della Corte EDU e le osservazioni provenienti dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)¹⁰. Nello specifico ambito della CEDU, si andranno ad esaminare due

⁸ Come più volte evidenziato in dottrina, a livello internazionale esistono modalità diverse di coercizione non comprendenti l'uso della forza, come appunto il *knowing and showing*, il *naming and shaming*, che fanno leva sull'interesse, di ogni paese, di mantenere intatta la propria *international* (ma anche *domestic*) *reputation*. Purtroppo, tale assunto, come plasticamente dimostra la recentissima invasione del suo ucraino, non ha tuttavia sempre un effetto, in particolare se il paese coinvolto è governato da un regime per cui l'opinione dei partners internazionali conta poco o nulla. Sul punto, I. Trujillo, *Soft law e diritti umani*, in *Ars interpretandi*, vol. 2, 2017, pp. 29 ss.; E.M. Hafner-Burton, *Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem*, in *International Organization*, vol. 62, pp. 689 ss.; R. Brewster, *Reputation in International Relations and International Law Theory*, in J.L. Dunoff, M. A. Pollack (eds), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2013, pp. 524 ss.; K. Matthew, *J'Accuse!: Does Naming and Shaming Perpetrators Reduce the Severity of Genocides or Politicides?*, in *International Studies Quarterly*, vol. 56, n. 3, 2012, pp. 574 ss.

⁹ Le c.d. *List of Issues* sono delle vere e proprie domande – relative ad ambiti specifici e che solitamente destano maggiore *concern* – poste da uno specifico *human rights monitoring body* dopo la presentazione di ogni rapporto di uno stato membro del trattato. La risposta a queste domande, congiuntamente all'analisi generale del rapporto precedentemente presentato, rappresenta la base di partenza per la stesura da parte del *monitoring body* per la stesura delle *concluding observations*. Per un approfondimento, vedi C. Zanghì, L. Panella, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, pp. 88 ss.; R.K.M. Smith, *International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2018, pp. 53 ss.

¹⁰ La ECRI, istituita dal Consiglio d'Europa, è un organismo indipendente di monitoraggio dei diritti umani specializzato in questioni relative al razzismo e all'intolleranza. È composto da membri indipendenti e imparziali nominati sulla base della loro autorità morale e della loro riconosciuta esperienza nel trattare il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza. Nell'ambito delle sue attività statutarie, l'ECRI svolge attività di monitoraggio nazionale, che analizza la situazione in ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa in merito al razzismo e all'intolleranza ed elabora suggerimenti e proposte per affrontare i problemi individuati. Il monitoraggio

casi che hanno riguardato la libertà di espressione nel Paese, e la cui risonanza ha suscitato un discreto interesse di parte della dottrina giuridica.

Quindi, la *compliance* relativamente ai trattati sui diritti umani, si utilizzerà, in questa sede, quale metro di misura in grado di evidenziare come ed in quale misura le libertà fondamentali internazionalmente riconosciute, vengono rispettate in Liechtenstein, e se vi siano elementi di criticità sui quali sarebbe necessario porre maggiore attenzione, al fine di dare una migliore attuazione a quegli obblighi cui il Paese ha deciso di vincolarsi.

2. L'ambito Nazioni Unite

In prima battuta, può essere interessante notare che, nella classifica stilata annualmente da *Freedom House* – ossia una delle organizzazioni non governative più impegnate sul monitoraggio delle libertà prima generazione – il Liechtenstein ha ottenuto uno *score* di 90/100 nel 2021¹¹, confermando la posizione già ottenuta l'anno precedente. Questa classifica prende in considerazione un numero elevato di fattori, concentrandosi più accuratamente sulle libertà civili e sui diritti politici garantiti ai cittadini del Principato.

Nello specifico, il Paese tende a performare molto bene in relazione alla libertà di espressione, la libertà accademica, la libertà di riunione pacifica, etc., mentre tende ad ottenere una valutazione decisamente minore nell'ambito dei diritti politici. In particolare, sempre secondo *Freedom House*, sebbene siano gli eletti a stabilire l'agenda, rispettando quindi i principi propri della democrazia rappresentativa, residuano al Principe poteri che vengono considerati ancora troppo ampi, avendo quest'ultimo, ad esempio, la facoltà di interferire con il legislatore esercitando un potere di veto che, di fatto, è insuperabile.

Le critiche mosse nel rapporto di *Freedom House* sembrano ricalcare le stesse perplessità – già emerse nel 2002 – in seno alla Commissione di Venezia relativamente alla proposta di revisione costituzionale proveniente della casa regnante del Principato¹².

nazionale dell'ECRI si occupa di tutti gli Stati membri su un piano di parità. Il lavoro si svolge in cicli di 5 anni, coprendo 9-10 paesi all'anno. Le relazioni del primo round sono state completate alla fine del 1998, quelle del secondo round alla fine del 2002, quelle del terzo round alla fine del 2007 e quelle del quarto round all'inizio del 2014. Lavori sulle relazioni del quinto round sono iniziate nel novembre 2012. Il quinto ciclo di relazioni, si è concentrato su quattro temi comuni a tutti gli Stati membri: (a) questioni legislative, (b) incitamento all'odio, (c) violenza, (d) politiche di integrazione.

¹¹ Il rapporto è disponibile online: <https://freedomhouse.org/country/liechtenstein/freedom-world/2021> (ultima visita, 13 dicembre 2021).

¹² Per un approfondimento, si veda il rapport dell'*European Commission for Democracy through Law*, CDL(2002)149, *Comments on the Constitutional Amendments Proposed by the*

Sempre nell'area dei diritti politici, la questione di genere, se si osserva il numero di rappresentanti donna, appare ancora apertissima. Questo specifico elemento di criticità è emerso anche in sede di *Universal Periodic Review*¹³ di fronte al Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, il quale ha raccomandato – almeno per il prossimo futuro – di istituire un sistema di quote capace di invertire questa storica condizione di svantaggio sofferta dalle donne¹⁴.

Il Comitato dei Diritti Umani, cioè il *monitoring body* che presiede l'*ICCPR* ha, nel 2017, elaborato alcune raccomandazioni, concernenti una migliore tutela dei diritti inseriti nel Patto del 1966. In particolar modo, il Comitato ha evidenziato il bisogno di superare il limite posto dalla dichiarazione relativa all'art. 3 dell'*ICCPR* (parità di genere) apposta dal

Princely House of Liechtenstein, Opinione 227/2002, del 3 dicembre 2002. Il documento è disponibile online al sito [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2002\)149-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2002)149-e) (ultima visita, 9 dicembre 2021). In dottrina, il tema viene affrontato anche in A. Carrino, *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, Giappichelli, 2008, pp. 11 ss.

¹³ La *Universal Periodic Review* è un meccanismo che caratterizza i lavori del Consiglio dei Diritti Umani, il cui scopo è migliorare la situazione dei diritti umani in ciascuno dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite. La procedura consiste in un monitoraggio quinquennale. Esistono tre diverse fasi: (a) la preparazione di un rapporto da parte dello *State under Review* (SuR); (b) l'esame della situazione relativa al rispetto dei diritti umani nello SuR con adozione delle raccomandazioni; (c) attuazione delle raccomandazioni da parte del SuR, con preparazione di un mid-term report. Ogni anno vengono esaminati i rapporti presentati da 42 stati, durante tre sessioni (14 stati per sessione). Alla conclusione del processo di *review*, viene elaborato un rapporto finale che elenca una serie di raccomandazioni a cui lo stato oggetto di analisi dovrà dare attuazione prima della successiva *Universal Periodic Review*. Per un approfondimento, vedi K. McNeilly, *The Temporal Ontology of the Human Rights Council's Universal Periodic Review*, in *Human Rights Law Review*, vol. 21, n. 1, 2021, pp. 2 ss.; V. Carraro, *Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations' Universal Periodic Review and Treaty Bodies*, in *International Studies Quarterly*, vol. 63, n. 4, 2019, pp. 1196 ss.; K.M. Milewicz, R.E. Goodin, *Deliberative Capacity Building through International Organizations: The Case of the Universal Periodic Review of Human Rights*, in *British Journal of Political Science*, vol. 48, n. 2, 2018, pp. 513 ss.

¹⁴ Il Consiglio, alla raccomandazione n. 108.66 del sottolinea come '[...] Encourage the political participation of women by adopting, where needed, special temporary measures, such as the setting of quotas, in order to increase the participation of women in political decision-making positions'. Si veda, A/HRC/38/16, Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Liechtenstein*, 10 aprile 2018.

Liechtenstein in relazione alla legge di successione al trono¹⁵, che esclude la possibilità per una donna di occupare il vertice dello Stato¹⁶.

Anche il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, ha ribadito la necessità di prevedere *positive actions* che mirino al colmare il *gender gap* nel settore pubblico e nel settore privato¹⁷, sottolineando altresì l'importanza di adottare norme contro la discriminazione che includano tutti i possibili "grounds of discrimination", rafforzando la lotta non solo contro le discriminazioni dirette, ma anche quelle indirette¹⁸.

Che la questione di genere sia una delle problematiche che maggiormente incide negativamente sulle performance del Paese, lo ha confermato anche il Comitato che presiede alla CEDAW, il quale, nel 2018, ha richiamato il Principato rispetto all'esigenza di garantire la parità uomo-donna, nonché alla necessità di prevenire crimini legati agli stereotipi di genere¹⁹.

Ancora, il Comitato Diritti Umani, ha sottolineato l'urgenza di rivedere la legislazione sull'interruzione di gravidanza, al fine di garantire non solo il diritto alla salute della donna, ma anche il suo diritto all'autodeterminazione²⁰. L'aborto in Liechtenstein è illegale nella maggior parte dei casi ed è perseguibile con pene detentive per la donna ed il medico. L'articolo 96 del codice penale del Principato stabilisce infatti che l'aborto è punibile, tranne nei casi di grave pericolo per la vita o la salute della donna,

¹⁵ La linea di successione al trono del Liechtenstein, così come disciplinata da una legge del 1606, segue il criterio della legge salica, ossia stabilisce che il trono spetti esclusivamente al figlio primogenito maschio. Per questa ragione, quando nel 1998 il Paese ha aderito al Patto sui Diritti Civili e Politici, ha apposto una dichiarazione relativamente all'art. 3 del Patto con la quale ha affermato che '[...] *The Principality of Liechtenstein declares that it does not interpret the provisions of article 3 of the Covenant as constituting an impediment to the constitutional rules on the hereditary succession to the throne of the Reigning Prince*'.

¹⁶ Comitato Diritti Umani, CCPR/C/LIE/CO/2, *Concluding observations on the second and third periodic report of Liechtenstein*, para. 9, 21 agosto 2017.

¹⁷ Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha sottolineato la necessità che il Paese attui tempestivamente '[...] *a comprehensive policy with proactive and sustained measures to overcome stereotypical attitudes about the roles and responsibilities of women and men in the family and in society, and monitor the impact of the measures taken on the perception of gender roles by society*'. Si veda, E/C 12/LIE/CO/2-3, *Concluding observations on the combined second and third report periodic reports of Liechtenstein*, 3 luglio 2017, para. 16.

¹⁸ E/C 12/LIE/CO/2-3, *Concluding observations on the combined second and third report periodic reports of Liechtenstein*, 3 luglio 2017, para. 12.

¹⁹ Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, CEDAW/C/LIE/CO/5/Rev.1, *Concluding observation on the fifth periodic report of Liechtenstein*, 3 dicembre 2018, para. 42.

²⁰ Secondo il Comitato, è necessario che il Liechtenstein '[...] *Amend(s) its legislation on abortion with a view to providing for additional exceptions to the legal ban on abortion, including cases of fatal fetal impairment, in order to ensure that the life and health of women are adequately protected*'. CCPR/C/LIE/CO/2, *Concluding observations on the second and third periodic report of Liechtenstein*, para. 22, 21 agosto 2017.

o in caso di stupro o aggressione sessuale. Un tentativo di legalizzare l'aborto è avvenuto nel 2011 ma senza successo. Su questo specifico punto, anche il Comitato *CEDAW* ha ribadito la necessità di legalizzare l'aborto '[...] both for the pregnant woman who undergoes the procedure and the health-care providers who perform it, including in the case of rape, incest, risk to the life or health of the pregnant woman, or severe impairment of the fetus, and decriminalizing it in all other cases'²¹.

Nell'ambito dei diritti di minoranza, i *monitoring bodies* delle Nazioni Unite hanno espresso l'esigenza di prestare maggiore attenzione ai diritti delle persone LGBT, più segnatamente con riferimento ai diritti delle persone *transgender* ed *intersex*²². Infatti, se da un lato il Paese si è dotato di leggi antidiscriminatorie che colpiscono (anche) i comportamenti omotransfobici²³, dall'altro non esiste una normativa *ad hoc* riguardante la cosiddetta *legal gender recognition* (o *reassignment*)²⁴.

Il Comitato che presiede la *CEDAW* si è detto preoccupato per gli interventi chirurgici irreversibili di riassegnazione del sesso eseguiti su persone intersessuali²⁵. In aggiunta, come evidenziato nel rapporto del 2018 relativo a *Trans and intersex equality rights in Europe – a comparative analysis*, in Liechtenstein, non esiste una disciplina specifica che garantisca la rettifica del sesso biologico²⁶.

In relazione all'ambito più strettamente legato alla giustizia sociale ed economica, pare utile segnalare quanto evidenziato dal Comitato che presiede l'*ICESCR* in relazione al bisogno di rafforzare le misure per combattere l'evasione e l'elusione fiscale, garantendo che i privati e le

²¹ Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *CEDAW/C/LIE/CO/5/Rev.1, cit.*, para. 36.

²² La questione relativa ai diritti delle persone omosessuali sembra invece meno pressante nel Principato. Il Paese ha anche riconosciuto le unioni registrate tra persone dello stesso sesso nel settembre 2011 attraverso la *Partnerschaftsgesetz* (über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare), *LGBl*, 2011.350 del 1° settembre 2011. L'introduzione di una disciplina *ad hoc* è avvenuta solo successivamente ad una consultazione popolare che ha visto il 68,8% degli elettori votare a favore del riconoscimento giuridico di queste coppie.

²³ Si veda *infra*, in relazione all'ambito *CoE*.

²⁴ Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *CEDAW/C/LIE/CO/5/Rev.1, cit.*, para. 36 (c).

²⁵ Sulla tendenza a riassegnare chirurgicamente, quasi sempre al genere maschile, i neonati *intersex*, si veda l'ottimo contributo di A. Lorenzetti, *Frontiere del corpo, frontiere del diritto: intersessualità e tutela della persona*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2015, pp. 110 ss.

²⁶ Ciò nonostante, sono stati documentati casi in cui – attraverso la legge sulle persone fisiche giuridiche (artt. 46.1 e 87.2), alcuni soggetti sono stati autorizzati alla rettifica dei documenti. Si veda, Commissione Europea, Direzione Giustizia e consumatori, *Trans and intersex equality rights in Europe – a comparative analysis*, novembre 2018, p. 55, disponibile online

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/trans_and_intersex_equality_rights.pdf

(ultima visita 10 dicembre 2021).

fondazioni siano soggetti a regolamentazioni stringenti, al fine di contribuire anche agli sforzi di altri Stati nella lotta all'evasione fiscale e ai regimi di abuso fiscale²⁷.

Infine, sempre il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha evidenziato l'esigenza di migliorare la condizione delle persone con disabilità, con specifico riferimento al bisogno di favorire l'inclusione delle stesse nel mercato del lavoro. Nell'ultimo rapporto, viene stata segnalata la mancanza di infrastrutture e leggi adeguate a consentire l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro²⁸. In più, nonostante la normativa nazionale imponga che gli asili e le scuole siano accessibili alle persone con disabilità, solo un terzo di tutte le strutture sono privi di barriere architettoniche.

Meritoriamente, in Liechtenstein è stato previsto che tutti gli edifici costruiti prima del 2002 debbano rimuovere le barriere architettoniche entro il 2027, quindi il Paese ha certamente pianificato un obiettivo ambizioso, ma la strada da percorrere rimane ancora molto lunga²⁹.

3. Il sistema di tutela europeo

Sul versante regionale, ossia osservando il Liechtenstein dal punto di vista del *CoE*, è interessante notare quanto emerso nell'ultimo dei report sottoposti all'attenzione della ECRI. La Commissione ha infatti operato una valutazione comparativa tra quanto emerso nel primissimo rapporto presentato nel 1998³⁰ e quanto invece si evince dalla rivalutazione del Principato operata nella *review* del 2018³¹.

Al Liechtenstein viene riconosciuto il merito di aver introdotto nuove e più incisive norme penali contro il razzismo e l'intolleranza nel 2016³², che

²⁷ E/C 12/LIE/CO/2-3, *Concluding observations on the combined second and third report periodic reports of Liechtenstein*, 3 luglio 2017, para. 9.

²⁸ *Ibidem*, para. 13.

²⁹ La legge sull'uguaglianza delle persone con disabilità è stata approvata nel 2006 (*Gesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, LGBl 2006.243*, 15 dicembre 2006).

³⁰ ECRI, *Primo rapporto del Liechtenstein* (pubblicato il 25 marzo 1998). Il documento disponibile online: <https://rm.coe.int/first-report-on-liechtenstein/16808b5853> (ultima visita 12 dicembre 2021).

³¹ ECRI, *Quinto rapporto del Liechtenstein* (pubblicato il 15 maggio 2018). Il documento disponibile online: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-liechtenstein/16808b585f> (ultima visita 12 dicembre 2021).

³² Dopo aver aderito alla Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, il Liechtenstein – nel dicembre – 1999 ha modificato l'art. 33, para. 5, e l'art. 283 del suo codice penale (*LGBl. 2000 Nr. 36*), al fine di rendere penalmente rilevante una serie di condotte qualificate come atti di discriminazione razziale. In particolare, l'art. 33, para. 5, identifica il razzismo, la xenofobia e condotte assimilabili come circostanze aggravanti per un reato. Successivamente, grazie alla

oggi vanno a coprire tutti i *grounds of discrimination* che rientrano nel mandato dell'ECRI. Il Principato ha inoltre istituito un organismo nazionale specializzato per la lotta al razzismo e alla discriminazione razziale (l'Associazione per i diritti umani in Liechtenstein, la *Verein fuer Menschenrechte*)³³, divenuto operativo nel 2017. Questa istituzione ha come obiettivo primario quello di esaminare le denunce relative alla violenza di matrice discriminatoria, nonché di monitorare i procedimenti giudiziari ed amministrativi sulle violazioni dei diritti umani³⁴.

Nel rapporto ECRI del 2018 viene ulteriormente evidenziato come, sia la classe politica del Paese, sia la stampa, abbiano compiuto sforzi di autoregolamentazione e sensibilizzazione per prevenire l'incitamento all'odio³⁵. Sforzi che hanno ridotto significativamente le attività di gruppi di estremisti di destra nel Principato³⁶.

Si sottolinea, inoltre, come l'atteggiamento nei confronti delle persone LGBT sia notevolmente migliorato e come le coppie dello stesso sesso registrate abbiano ormai ottenuto quasi gli stessi diritti delle coppie eterosessuali sposate³⁷.

Come stato membro della CEDU, Il Liechtenstein è soggetto alla giurisdizione della Corte EDU. In tale contesto, sono soltanto sei i casi che la stessa Corte segnala come degni di nota nel suo ultimo *Annual Report*³⁸. Ancora più in dettaglio, due sentenze concernenti la libertà di espressione –

novella legislativa intervenuta nel 2016 (*LGBl.* 2016 Nr. 14), oggi l'art. 283 c.p. punisce l'istigazione pubblica all'odio o alla discriminazione nei confronti di una persona o di un gruppo di persone in ragione della razza, lingua, nazionalità, etnia, religione o credo, sesso, disabilità, età o orientamento sessuale di tale persona o gruppo di persone; viene poi anche penalizzata la diffusione di ideologie il cui scopo è denigrare o diffamare sistematicamente i membri delle categorie citate al primo comma. In aggiunta, vengono perseguiti la negazione, la minimizzazione o giustificazione di atti di genocidio, nonché il rifiuto di fornire un servizio ad una persona o ad un gruppo di persone sulle medesime basi di cui al primo comma dell'art. 283 c.p.

³³ È possibile accedere a tutte le informazioni relative alle attività di questo organismo visitando il sito <https://www.menschenrechte.li/> (ultima visita 13 dicembre 2021).

³⁴ Tale organismo appare molto simile all'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) istituito nel 2010 anche nel nostro Paese, nell'ambito del dipartimento della Pubblica Sicurezza. Questo organismo, attraverso un protocollo sottoscritto il 7 aprile 2011 con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) ha l'obiettivo primario di facilitare la denuncia da parte delle vittime di discriminazione.

³⁵ ECRI, *Quinto rapporto del Liechtenstein* (pubblicato il 15 maggio 2018), p. 9

³⁶ *Ibidem*, p. 11.

³⁷ *Ibidem*, p. 23.

³⁸ *Liechtenstein factsheet*, disponibile online https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Liechtenstein_eng.pdf (ultima visita il 21 dicembre 2021). I casi menzionati nel *factsheet* della Corte EDU sono *Wille v. Liechtenstein* (1999); *Steck-Risch and Others v. Liechtenstein* (2005); *Frommelt v. Liechtenstein* (2006); *von Hoffen v. Liechtenstein* (2006); *Schädler-Eberle v. Liechtenstein* (2013); *Gawlik v. Liechtenstein* (2021)

di cui una recentissima essendo del 2021 – appaiono particolarmente interessanti.

Nel primo caso del 1999, ossia la sentenza *Wille*³⁹, la Corte EDU ha condannato il Principato per violazione dell'art. 10 della CEDU⁴⁰. Al fine di comprendere la questione sorta di fronte dal Giudice della CEDU, va ricordato che in Liechtenstein, il Principe è il Capo dello Stato, ed è al sovrano che spetta la nomina dei funzionari statali in conformità alle disposizioni costituzionali. Dall'altro lato, la Corte costituzionale è responsabile della protezione dei diritti costituzionali e dei diritti protetti dalla Convenzione Europea⁴¹.

Il ricorrente, Herbert Wille, era un cittadino del Liechtenstein che, nel 1992, come membro dell'esecutivo, espresse la sua posizione in una controversia sorta tra il Principe ed il governo, riguardante l'individuazione della data per lo svolgimento di un referendum per l'adesione allo Spazio economico europeo.

Nel corso della controversia, Wille si pronunciò in relazione ai poteri della Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 112 della Costituzione del Liechtenstein, sostenendo che, a suo parere, compito fondamentale della Corte era la corretta interpretazione delle disposizioni costituzionali. Quindi, in caso di disaccordo tra il Principe e la Dieta, l'ultima parola sarebbe dovuta spettare a questo organo di garanzia⁴². Al contrario, il Principe riteneva che la Costituzione lo ponesse al di sopra di ogni altro potere costituito.

Nel 1993, Wille viene nominato dal Principe regnante, su raccomandazione della Dieta, presidente della Corte amministrativa del Liechtenstein. Successivamente, nel febbraio 1995, durante una conferenza pubblica sulle competenze della Corte costituzionale svoltasi presso un istituto di ricerca, Wille sostenne nuovamente le sue convinzioni in merito alla portata dell'articolo 112 della Costituzione del Principato.

«Stupito» dalle osservazioni del ricorrente, il principe scrisse quindi al ricorrente una lettera, accusandolo di considerarsi al di sopra della Costituzione e di essere “*inadatto alle funzioni pubbliche*”⁴³. Dichiarò inoltre che, se il nome del ricorrente fosse stato proposto nuovamente per ricoprire una carica pubblica, il Principe non lo avrebbe (ri)nominato⁴⁴.

³⁹ Corte EDU, *Wille v. Liechtenstein*, sentenza del 28 ottobre 1999, *application* no. 28396/95.

⁴⁰ Per un'analisi più approfondita del dibattito dottrinale sviluppatosi a seguito di questa decisione si veda S. Wolf, *Different Approaches, Different Results in Small State Studies: Complementary Views on the Monarchy and Traditional Governance in Liechtenstein*, in *Swiss Political Science Review*, vol. 1, n. 2, 2015, pp 357 ss.

⁴¹ Sul punto, P. Bußjäger, *The Influence of the Austrian Constitutional Court on the Constitutional Court of the Principality of Liechtenstein*, in *Journal of Public Law*, vol. 76, n. 2, pp. 439 ss.

⁴² *Ibidem*, para. 8.

⁴³ *Ibidem*, para. 10.

⁴⁴ *Ibidem*, para. 11.

Wille inviò copia della lettera alla Dieta chiedendo, ed ottenendo dalla stessa, che la sua posizione di presidente non fosse messa in discussione a seguito delle opinioni espresse dal Principe, anche perché, sosteneva Wille, l'intenzione del Principe di non nominarlo a ricoprire altre funzioni pubbliche, in ragione delle sue personali convinzioni di studioso, violava la sua libertà di opinione e di pensiero, garantita (anche) dall'articolo 10 della CEDU.

Il Principe, per nulla persuaso della bontà delle motivazioni espresse da Wille, rispose affermando che la nomina di un candidato ad un ufficio pubblico era demandata ad una sua scelta discrezionale, e che le dichiarazioni pubbliche del ricorrente minavano – a suo avviso – le basi stesse dello stato di diritto. Quindi, come sovrano, il Principe avrebbe avuto il dovere di nominare una persona rispettosa della Costituzione. Successivamente, quando nel 1997 il ricorrente fu chiamato nuovamente dalla Dieta a presiedere il tribunale amministrativo, il Principe rifiutò di concedere l'incarico.

Il caso, quindi, finì di fronte alla Grande Camera della Corte EDU, la quale ha ritenuto che, minacciare e poi rifiutare di rinominare un dipendente pubblico a causa delle opinioni dallo stesso espresse pubblicamente, costituisce una evidente violazione *ex art. 10 CEDU*⁴⁵. Più precisamente, la Corte ha sottolineato come la CEDU non operi alcuna differenziazione – in funzione dell'eventuale carica pubblica ricoperta – nel regime delle garanzie offerte dalla stessa⁴⁶. Essendo la decisione del Principe di non rieleggere il ricorrente basata esclusivamente sulle opinioni da lui espresse durante una serie di seminari accademici, quindi totalmente sganciata da una valutazione professionale del funzionario in questione, secondo la Corte EDU, si è trattato di una limitazione sproporzionata della libertà di espressione del ricorrente.

La Corte ha ulteriormente affermato che il Liechtenstein ha violato le garanzie offerte dell'art. 13 della CEDU, nella misura in cui l'ordinamento giuridico del Principato non forniva i mezzi per assicurare il diritto del signor Wille ad un rimedio effettivo.

Di segno opposto, la decisione adottata dal Giudice della CEDU in *Gawlik v. Liechtenstein*⁴⁷. In questo caso, nessuna violazione *ex art. 10* della CEDU è stata riscontrata⁴⁸.

Il Giudice di Strasburgo ha ritenuto che il licenziamento senza preavviso di un medico che aveva diffuso notizie, sulla base di un sospetto non suffragato da prove certe, di casi di presunta eutanasia attiva all'interno

⁴⁵ *Ibidem*, para. 61 ss.

⁴⁶ *Ibidem*, para. 41.

⁴⁷ Corte EDU, *Gawlik v. Liechtenstein*, sentenza del 16 febbraio 2021, *application* no. 23922/19.

⁴⁸ Interessante, in relazione a questa sentenza il commento di F. Ponte, *La Corte EDU sul whistleblowing: la libertà di espressione, i canali pubblici di segnalazione e una prospettiva non (ancora) italiana*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, pp. 2705 ss.

del suo ospedale, non violasse l'articolo 10 della CEDU. Nello specifico, il signor Gawlik – che prestava la sua attività di medico al Liechtenstein National Hospital – riteneva di aver scoperto, attraverso l'analisi delle cartelle cliniche dei pazienti, che il suo superiore avesse praticato l'eutanasia attiva in numero considerevole di casi⁴⁹.

A seguito della denuncia, in un'indagine interna aperta dagli organi di controllo della struttura ospedaliera, era emerso come i sospetti del ricorrente fossero infondati, e che lo stesso non aveva adeguatamente verificato le sue accuse, approfondendo l'analisi dei dati disponibili nelle cartelle cliniche dei pazienti. Anche l'indagine di polizia non portò all'instaurarsi di alcun procedimento penale. Successivamente, Gawlik veniva licenziato senza preavviso dall'ospedale. Convinto di non aver commesso alcuna violazione, ed anzi, di aver esercitato il suo diritto a manifestare liberamente la sua opinione – dopo aver esaurito tutti i rimedi interni – Gawlik arrivava fino alla Corte EDU, lamentando una violazione *ex art. 10* della CEDU.

Il Giudice dei diritti umani europeo ha però ritenuto che il licenziamento non rappresentasse una violazione della libertà espressione garantita dalla CEDU. Al contrario, la Corte ha concluso che, sebbene il ricorrente non avesse agito con motivazioni improprie, egli non aveva verificato attentamente la veridicità delle informazioni divulgate, determinando un effetto pregiudizievole sia per la reputazione dell'ospedale, sia per il medico accusato⁵⁰.

⁴⁹ *Ibidem*, para. 10.

⁵⁰ Interessante osservare come la Corte EDU abbia operato un *scrutiny test* che si è svolto in sei passaggi. In particolare, il Giudice di Strasburgo ha chiarito come: (i) in primo luogo, si deve prestare particolare attenzione all'interesse pubblico coinvolto nelle informazioni divulgate; (ii) il secondo fattore riguarda l'analisi dell'autenticità delle informazioni divulgate; su questo specifico punto, la Corte ribadisce che la libertà di espressione è legata al dovere ed alla responsabilità, per chiunque scelga di divulgare informazioni sensibili, nella misura consentita dalle circostanze, di verificare che le stesse siano accurate e affidabili - in particolare se la persona interessata ha un dovere di discrezione e lealtà verso il suo datore di lavoro, e si tratta di intaccare la reputazione di un altro individuo; (iii) in terzo luogo la Corte ritiene di dover soppesare il danno eventualmente subito dal datore di lavoro a seguito della divulgazione di notizie non verificate, e se tale danno sia superiore rispetto all'interesse del pubblico di conoscere alcune informazioni; (iv) in quarto luogo, la Corte deve determinare se il soggetto tenuto a mantenere talune informazioni riservate, abbia tentato, in via principale e prima di rendere la pubblica notizia, di informare i suoi diretti superiori; (v) in quinto luogo, il Giudice deve valutare se chi ha divulgato notizie sensibili abbia agito in buona fede e nella convinzione che l'informazione fosse vera, che fosse nell'interesse pubblico divulgarla, e che nessun altro mezzo per porre rimedio all'illecito fosse a sua disposizione; (vi) infine, la Corte ribadisce la necessità di operare un bilanciamento tra la proporzionalità della misura sanzionatoria/limitativa della libera espressione e lo scopo legittimo perseguito, ossia il preservare la reputazione del singolo e della struttura in cui opera. Corte EDU, *Gawlik v. Liechtenstein*, sentenza del 16 febbraio 2021, application no. 23922/19, para 67 ss.

4. Riflessioni conclusive

Dall'analisi dei rapporti presentati dal Liechtenstein ai diversi *monitoring bodies*, emerge con chiarezza che nel Paese non si sono verificati episodi di *human rights violations* che abbiano destato un reale *international concern*, né emergono segnalazioni che lascino intendere che il Principato sia in una condizione particolare, o differente, rispetto agli altri Stati.

Quindi, volendo rispondere alla domanda che inizialmente ci si era posti, ovvero se la microstatualità rappresenti, in qualche modo, un fattore rilevante per una corretta implementazione degli obblighi di natura internazionale attinenti alla sfera dei diritti umani – esaminando il Liechtenstein – si deve rispondere negativamente. La microstatualità non pare di per sé determinare differenze sul piano dell'effettività dei diritti umani.

Anzi, le performance del Liechtenstein appaiono in linea, se non migliori, di altri stati membri delle Nazioni Unite, nonché degli stati parte del *CoE*. Ovviamente, questa conclusione non può che porsi quale primo passo verso un percorso d'indagine che necessita di essere ampliato. Quest'analisi è stata infatti limitata ad un solo microstato; quindi, diviene necessario – attraverso la comparazione – considerare come altre realtà microstatuali danno attuazione in concreto ai loro obblighi internazionali di tutela dei diritti umani.

Ciò detto, permangono delle criticità che attengono in particolare a due ambiti: (i) le prerogative del principe regnante; (ii) l'uguaglianza di genere.

Quanto al primo elemento, appare ancora problematico il «rapporto tra le due sovranità», quella tra il popolo ed il principe. Una relazione che in dottrina è già stata definita come forma di stato mista⁵¹, dove i due elementi sono l'uno il contropotere dell'altro⁵². La figura del Principe non è di per sé un ostacolo alla corretta tutela e promozione delle libertà fondamentali sancite dalle carte internazionali dei diritti. Nondimeno, come emerso in *Wille* e dai *reports* degli organismi di controllo delle Nazioni Unite, il ruolo del sovrano – specificatamente nel delicato contesto attinente alla selezione dei componenti degli organi giudiziari – appare ancora come non pienamente aderente agli standard internazionali in materia.

Come emerso nell'ultimo rapporto GRECO⁵³, è necessario che la procedura di selezione dei giudici che occupano le posizioni prominenti nell'ordinamento sia svolta da *'an independent body with a substantial number*

⁵¹ E. Bertolini, *op. cit.*, p. 223.

⁵² M. Frick-Tabarelli, *Liechtenstein, The Parliament of the Principality of Liechtenstein*, in N.D.J. Baldwin (ed.), *Legislatures of Small States. A comparative study*, Routledge, 2013, pp. 56 ss.

⁵³ Il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è stato istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa per monitorare la conformità degli Stati con gli standard anticorruzione dell'organizzazione. Si veda <https://www.coe.int/en/web/greco/home>.

*of members being judges selected by their peers [thus] its composition should be significantly altered so that the role of the judiciary be given more prominence, with judges appointed by their peers*⁵⁴.

Quanto al principio di uguaglianza, è quello di uguaglianza sostanziale che viene messo particolarmente in rilievo dall'indagine appena condotta. Appare cioè evidente, la necessità di superare il concetto di uguaglianza formale così come definito all'Art. 31 della Costituzione del Paese, e richiamare quindi il legislatore del Principato ad un atteggiamento più «interventista» che si realizzi in concreto attraverso azioni positive anche forti, capaci di invertire alcune radicate tendenze sociali di marginalizzazione.

La condizione femminile appare certamente l'elemento di maggiore problematicità e che insiste con maggiore frequenza nell'analisi delle raccomandazioni espresse dei *monitoring bodies*. Una questione che, per così dire, va risolta dall'alto, cioè già a partire da una legge dinastica che impedisce ad una donna di ricoprire il ruolo di sovrana.

Non sembra quindi essere la microstatualità l'elemento che di per sé incide sulla corretta attuazione dei diritti enunciati nelle convenzioni. Si tratta semmai di intervenire su un tessuto storico-culturale che ancora stenta a superare pienamente alcuni archetipi sociali.

⁵⁴ GRECO, *Evaluation Report on Liechtenstein, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutor*, pubblicato il 16 dicembre 2020, disponibile online <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0bd14> (ultima visita 14 dicembre 2021).