

La Costituzione del Liechtenstein da un punto di vista svizzero: una relazione difficile tra democrazia diretta e monarchia?

di Pascal Mahon

Abstract: The Constitution of Liechtenstein from a Swiss perspective: a difficult relationship between direct democracy and monarchy? – Liechtenstein's constitutional system combines two elements that at first sight seem rather paradoxical: a high degree of direct democracy, with, in particular, an optional popular referendum (or “brake” referendum), a “proactive” popular initiative and a referendum of parliamentary initiative; and, on the other hand, a monarchy, with a Sovereign – the Prince – who, unlike the heads of state of the other European monarchies, has powers that are not entirely symbolic but, on the contrary, quite strong, or even very strong. The political system is thus characterized by very complex decision-making procedures involving a plurality of actors, which oblige all of them, the Parliament and the Government in particular, to seek consensual solutions likely to meet both the approval of the people in a possible referendum and the sanction of the Prince through his veto power. Despite some real conflicts – quite rare, in fact – between the people or their representatives and the Prince during the first centenary of the Constitution, and despite the criticism of the Constitution, especially since the reform of 2003, Liechtenstein's political system enjoys a certain stability, which is probably also due in part to a high degree of confidence of the population in the institutions and authorities, first and foremost the Princely House.

Keywords: Direct Democracy; Referendum; Initiative; Monarchy; Abolition of Monarchy.

869

1. Introduzione

Anche se il Principato del Liechtenstein è uno dei cinque Paesi confinanti con la Svizzera, la sua Costituzione, di cui si è festeggiato il centenario nel mese di ottobre 2021¹, è assai poco conosciuta dagli svizzeri², almeno dal

¹ La Costituzione del Liechtenstein (*Verfassung des Fürstentums Liechtenstein*), adottata il 5 ottobre 1921, è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 24 ottobre 1921 (*Liechtensteinisches Landesgesetzblatt*, Jahrgang 1921, Nr. 15, ausgegeben am 24. Oktober 1921).

² Secondo la presentazione del libro a cura di A. Carrino, *La Costituzione del Liechtenstein*, Napoli 2007, tale Costituzione è in generale poco conosciuta in Europa e potrebbe pertanto essere definita, appunto, “una Costituzione sconosciuta”; cfr. anche, sempre a cura di A. Carrino, *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, Torino 2008. Nello stesso senso, A. Gamper, *Guest Editorial: The Centenary of the Constitution of Liechtenstein*, IACL-AIDC Blog (5 October 2021), [https://blog-iacl-](https://blog-iacl-aidc.org/2021/10/05/guest-editorial-the-centenary-of-the-constitution-of-liechtenstein/)

grande pubblico³, salvo forse nei Cantoni limitrofi di San Gallo e dei Grigioni. Nelle altre parti della Svizzera, particolarmente nella Svizzera francese, si può sicuramente dire che la Costituzione del Liechtenstein è rimasta quasi ignota. Essa merita tuttavia una certa attenzione nella misura in cui propone alcuni elementi caratteristici e specificità degni di interesse, che non si ritrovano altrove dal punto di vista del diritto costituzionale comparato. Il convegno dedicato al suo centenario⁴ offre quindi l'occasione di esaminare il testo costituzionale del Liechtenstein, il che verrà fatto, in questo contributo, dal punto di vista di un costituzionalista svizzero.

Il presente articolo cercherà, in una sua prima parte, di sottolineare – brevemente – le principali caratteristiche della Costituzione, nella sua evoluzione storica, per poi concentrarsi, in una seconda parte, sugli elementi che, da un'angolazione svizzera, sembrano di principale rilievo, ovvero sul sistema di democrazia diretta, che accomuna i due Paesi⁵, pur combinando, nel Liechtenstein, a differenza della Svizzera, la democrazia diretta con un

aidc.org/centenary-constitution-liechtenstein/2021/10/5/guest-editorial-the-centenary-of-the-constitution-of-liechtenstein (ultimo accesso 19 marzo 2022).

³ Il giudizio deve essere temperato per i costituzionalisti svizzeri, in particolare svizzeri tedeschi, nella misura in cui diversi tra di loro sono stati impegnati, tramite pareri o studi, nelle vicende della Costituzione del Liechtenstein, specialmente della sua revisione nel 2003 (si veda in proposito W. Marxer, *Direkte Demokratie in Liechtenstein: Entwicklung, Regelungen, Praxis*, Liechtenstein Politische Schriften Band 60, Barend, 2018, 398); altri sono stati o sono giudici alla Corte costituzionale del Principato.

⁴ Il centenario della Costituzione del Liechtenstein è stato oggetto di diverse manifestazioni scientifiche tra le quali si possono segnalare, oltre il convegno organizzato all'Università degli Studi dell'Insubria, a Como, il 16 novembre 2021, intitolato *La Costituzione del Liechtenstein nel diritto pubblico comparato*, da cui è tratto il presente contributo, la discussione pubblica "100 Jahre Verfassung – Zeit für Bilanz und Ausblick" (Podiumsdiskussion, in <https://www.liechtenstein-institut.li/veranstaltungen/podiumsdiskussion-100-jahre-verfassung-zeit-fuer-bilanz-und-ausblick>) ed il convegno "Die liechtensteinische Verfassung – Einzigartig, und doch vergleichbar" (Kolloquium, in <https://www.liechtenstein-institut.li/veranstaltungen/die-liechtensteinische-verfassung-einzigartig-und-doch-vergleichbar>), organizzati il 17 e il 18 giugno 2021, a Vaduz, dal Liechtenstein-Institut (per un resoconto del convegno, cfr. G. Baur, P.M. Schiess Rütimann, *Die liechtensteinische Verfassung von verschiedenen Seiten beleuchtet*, in *Liechtensteinische Juristen-Zeitung [LJZ]*, 2021, quaderno 3, 143-148), nonché il convegno tenuto il 21 ottobre 2021 a Innsbruck, sul tema *100 Jahre Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Konstitutionalismus im Kleinstaat*, organizzato dall'*Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre* dell'Università d'Innsbruck (in <https://www.uibk.ac.at/events/info/2021/tagung-100-jahre-liechtensteinische-verfassung.html>). Si può segnalare anche l'opera appena pubblicata di H. Hoch, Ch. Neier, P.M. Schiess Rütimann (a cura di), *100 Jahre liechtensteinische Verfassung: Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa*, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 62, Gamprin-Barend, 2021.

⁵ Il Liechtenstein ha, come evidenziato da W. Marxer, "a broad repertoire of direct-democratic rights": W. Marxer, *Liechtenstein*, in D. Moeckli, A. Forgács, H. Ibi (eds.), *The Legal Limits of Direct Democracy, A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europa*, Edward Elgar Publishing, Chenttenham/Northampton, 2021, 43-64, specialmente 43.

regime monarchico, circostanza che sembra – o può sembrare – a priori del tutto paradossale⁶.

2. La Costituzione del Liechtenstein: cenni storici, caratteristiche principali e specifiche peculiarità

2.1 Il Principato di Liechtenstein: dati geopolitici e cenni storici

Per iniziare la prima parte di questo scritto con qualche dato di base, si può ricordare che il Principato del Liechtenstein è un piccolo Stato (un micro Stato, come si dice talvolta⁷), composto da un territorio di 160 mila chilometri quadrati e dove vivono circa 38.000 abitanti, situato tra l'Austria e la Svizzera, tra il Land austriaco del *Vorarlberg* e i due Cantoni svizzeri di San Gallo e dei Grigioni. Per quanto riguarda la sua struttura territoriale, il Liechtenstein è, come lo definisce l'articolo 1 della Costituzione, uno Stato unitario – anche se la Costituzione usa a questo proposito un termine un po' ambiguo, quello di “*Staatsverband*”, che fa pensare più ad una Confederazione che a uno stato unitario –⁸; lo Stato è composto da due regioni (*Landschaften*), quella di Vaduz (*Oberland*, letteralmente “paese alto”) e quella di Schellenberg (*Unterland*, “paese basso”), e da undici Comuni (sei per la regione di Vaduz e cinque per quella di Schellenberg)⁹. Si può aggiungere

⁶ Sul sistema di democrazia diretta nel Liechtenstein, in generale, si vedano, oltre l'opera magistrale di W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., alla quale ci si riferirà spesso, anche W. Marxer, *Zur Nachahmung empfohlen? Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein*, in H. Heussner, A. Pautsch, F. Wittreck (eds.), *Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart, 2021, 443-470; Ch. Geisselmann, *Direkte Demokratie in der liechtensteinischen Landesverfassung und im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz, Bestandsaufnahme, Empirie und Entwicklungspotential*, Schaan, 2017; H. Wille, *Die liechtensteinische Staatsordnung, Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe*, Liechtenstein Politische Schriften Band 57, Schaan, 2015; M. Batliner, *Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein*, Friburgo, 1993.

⁷ Si veda per esempio F. Longo, J. Luther, *Costituzioni di micro stati europei: I casi di Cipro, Liechtenstein e Città del Vaticano*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Università del Piemonte orientale, Alessandria, POLIS Working Papers n. 176 (periodico mensile on-line), December 2010, opera che comprende anche una traduzione in italiano della Costituzione del Liechtenstein (a cura di E. Daly), 24-61; E. Bertolini, *The 1921 Constitution of Liechtenstein (LV) from a Micro State Perspective*, IACL-AIDC Blog (2 December 2021), <https://blog-iacl-aidc.org/centenary-constitution-liechtenstein/2021/12/2/the-1921-constitution-of-liechtenstein-lv-from-a-micro-state-perspective> (ultimo accesso 19 marzo 2022).

⁸ Su questa ambiguità semantica, e sulla natura indiscutibilmente unitaria del Principato, si veda P. Bussjäger, art. 1, in Liechtenstein-Institut (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, Beldern, 2016 (ultimo accesso 11 marzo 2022), n. 47-53; cfr. anche G. Batliner, *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil)*, in G. Batliner (a cura di), *Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation*, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 21, Vaduz 1994, 15-104, specialmente 96.

⁹ Art. 1 della Costituzione (nella traduzione di E. Daly, cit.): “Il Principato del Liechtenstein è un'Unione statale (*Staatsverband*) costituita da due Regioni con undici

che, come previsto dall'art. 6 della Costituzione, il tedesco è la lingua nazionale ed ufficiale del paese¹⁰ e che, dal 1921, la Chiesa cattolica romana viene considerata chiesa nazionale e protetta dallo Stato¹¹.

Dal punto di vista storico, il territorio attuale del Principato di Liechtenstein apparteneva al Sacro Romano Impero – il Sacro Impero Romano Germanico, come si dice a nord delle Alpi – fino alla sparizione di quest'ultimo nel 1806. Prima dell'avvento dell'attuale dinastia, e sin dal 1389, la Contea di Vaduz era membro "immediato" del Sacro Romano Impero, e univa dal 1434 alla regione dei territori alti, il cd. *Oberland*, quella della signoria di Schellenberg, nei territori bassi, il cd. *Unterland*¹². La regione era sotto il controllo di un ramo della Casa d'Asburgo, con a capo l'Arciduca d'Austria, residente a Vienna.

Nel corso del '700, il Principe Hans-Adam Primo della famiglia di Liechtenstein sperava di ottenere un seggio alla Dieta ed all'Assemblea del circolo della Svevia (*Souabe, Schwaben*) ed aveva per questa ragione bisogno dello statuto di immediatezza imperiale. Dopo lunghe trattative, e nonostante l'interesse per le due piccole contee dimostrato dal principe abate di San Gallo e dal principe vescovo di Coira, la famiglia di Liechtenstein ebbe il permesso di acquistare dall'Imperatore le contee di Schellenberg, nel 1699, e di Vaduz, nel 1712, contee che formano il territorio attuale del Liechtenstein. In seguito, detto territorio ottenne, nel 1719, lo statuto di Principato di Liechtenstein, sottoposto direttamente al potere dell'Imperatore Carlo VI d'Asburgo¹³.

Nel 1806, alla fine del Sacro Romano Impero, il Principato di Liechtenstein divenne membro della Confederazione del Reno napoleonica come Stato indipendente, poi fu ammesso nel 1815 nella Confederazione germanica. Il Principe Johann Primo di Liechtenstein riunì nel 1808 l'autorità dello Stato nella persona del monarca e affidò però

Comuni. Il Principato del Liechtenstein deve essere al servizio delle persone che vivono all'interno dei suoi confini, affinché possano condurre una vita associata in pace e libertà. La Regione di Vaduz (Altopiano-*Oberland*) è formata dai Comuni di Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen e Triesenberg, la Regione di Schellenberg (Bassopiano-*Unterland*) dai Comuni di Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell e Schellenberg" (cpv 1); il capoverso 2 aggiunge che "Vaduz è il capoluogo e la sede della Dieta e del Governo".

¹⁰ Art. 6 della Costituzione (nella traduzione di E. Daly, cit.): "La lingua tedesca è la lingua nazionale e ufficiale".

¹¹ L'art. 37, che garantisce la libertà religiosa (cpv 1), prevede nel suo capoverso 2 (nella traduzione di E. Daly, cit.): "La Chiesa Cattolica Romana è la Chiesa nazionale (*Landeskirche*) e, in quanto tale, gode della piena protezione dello Stato; alle altre confessioni religiose sono garantite la professione e la propaganda della fede e la celebrazione del loro servizio di culto nei limiti della moralità e dell'ordine pubblico".

¹² Cfr. J. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, in F. Longo, J. Luther, *Costituzioni di micro stati europei*, 20-23, cit., specialmente 20.

¹³ U. Mayr, A. Brunhart, R. Quaderer, voce *Liechtenstein*, in *Dizionario storico della Svizzera (DSS)*, versione del 27.11.2008, online: <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/006528/2008-11-27/> (ultimo accesso 11 marzo 2022), cifra 2, "Dal regno franco al principato imperiale" (autore A. Brunhart, traduzione Valerio Ferloni).

l'amministrazione del territorio all'*Oberamt* di Vaduz, presieduto da un balivo straniero nominato dal principe¹⁴. Nel 1818, il Principe Johann Primo promulgò una carta costituzionale ispirata all'assolutismo illuminato, sul modello della Costituzione dei *Länder* austriaci¹⁵.

Durante il periodo rivoluzionario del 1848, il popolo richiese maggiori libertà, che gli vennero concesse e poi ritirate. Il principe "promise una 'legge costituzionale secondo principi di costituzionalismo' e fece progettare la Costituzione di una monarchia costituzionale, parzialmente attuata da 'disposizioni transitorie' nel 1849, abrogate nel 1852 contestualmente con l'avvio dell'unione doganale con l'Austria"¹⁶. Di seguito, nel 1862, il Principe Johann Secondo, che regnò durante più di 70 anni (il più lungo regno europeo all'epoca, dopo quello di Luigi XIV in Francia), promulgò una nuova Costituzione, che trasformò il Liechtenstein in una monarchia costituzionale¹⁷. Un Parlamento, un Governo e dei tribunali furono istituiti, per limitare il potere del sovrano. Il Parlamento, il *Landtag*, era composto da quindici deputati, tre designati dal Monarca e dodici eletti, in un primo tempo a suffragio indiretto, maschile, precluso ai lavoratori dipendenti, poi direttamente dal popolo dal 1918. Un presidente del Governo, sempre austriaco dal 1862 fino al 1921, era scelto dal Monarca per dirigere il paese, il Governo essendo responsabile solo nei confronti del Principe¹⁸.

Il crollo dell'Impero austro-ungherese provocò un riorientarsi della politica interna ed estera del Paese dal 1918. La famiglia di Liechtenstein lasciò Vienna per rifugiarsi nel Principato, sul quale regnava da quasi due secoli ma che non conosceva bene e dove non risiedeva. Durante la Prima Guerra mondiale, il Liechtenstein, che aveva abolito il suo esercito nel 1868, rimase neutrale, ma dovette affrontare grandi difficoltà per ottenere cibo e materie prime. Dopo la fine della guerra, dovette lottare per far riconoscere la sua neutralità e sovranità¹⁹. Nel 1919, quando il vicino Land austriaco del

¹⁴ A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.1 "La Costituzione", che aggiunge: "Il movimento di modernizzazione che ebbe inizio in quegli anni portò all'introduzione dell'obbligo scolastico (1805), all'emanazione di un'ordinanza sulle imposte (1807), alla creazione del catasto (1809) e all'adozione del Codice civile austriaco (1812)".

¹⁵ *Ibid.*, nonché J. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, cit., 20. Su questa Costituzione del 9 novembre 1818, si veda P. Bussjäger, *Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung*, in Liechtenstein-Institut (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, Beldern, 2016, n. 4-6 (ultimo accesso 11 marzo 2022), nonché G. Batliner, *op. cit.*, 32-33.

¹⁶ J. Luther, *op. cit.*, 20. Detta convenzione restò in vigore fino al 1919 (cfr. A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.2 "La politica estera").

¹⁷ Sulla Costituzione del 1862, si veda P. Bussjäger, *Einführende Bemerkungen*, cit., n. 8-11.

¹⁸ Cfr. A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.1 "La Costituzione"; anche J. Luther, *op. cit.*, 20.

¹⁹ Cfr. A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.2 "La politica estera".

Vorarlberg chiese l'annessione alla Svizzera²⁰, nel Liechtenstein il governatore austriaco si dovette dimettere in seguito ad un voto di sfiducia, e il Principato cominciò ad avvicinarsi alla Svizzera. Si fece rappresentare da essa in tutti gli Stati nei quali non aveva una propria rappresentanza, la Corte d'appello di Innsbruck non fu più Corte suprema e gli uffici viennesi del Governo del paese furono chiusi²¹. Per di più, quando la domanda del Liechtenstein di adesione alla Società delle Nazioni fu respinta nel 1920, solo la Svizzera votò a favore²². Così, il Principato concluse con la Svizzera una nuova unione monetaria e doganale, nel 1923, adottando poi il franco svizzero come moneta legale nel 1924²³. Come precisato da Luther, il "Liechtenstein recepì successivamente diversi rami del diritto svizzero dei diritti reali, delle persone e società, dell'economia e della previdenza sociale, della circolazione stradale e delle telecomunicazioni, fino all'unione monetaria disciplinata da un trattato del 1980"²⁴.

Nel frattempo, erano stati fondati i primi partiti politici, il Partito popolare cristiano-sociale, che ottenne la maggioranza dei seggi nel *Landtag* nel 1922, e il Partito progressista dei cittadini²⁵. Ed era anche stata adottata una nuova Costituzione nel 1921, ancora sotto il regno del Principe Johann Secondo.

²⁰ Sulla mancata annessione del Vorarlberg alla Svizzera, si veda K.H. Burmeister, voce *Vorarlberg*, in *Dizionario storico della Svizzera (DSS)*, versione del 30.07.2013 (traduzione in italiano, Martin Kuder), online: <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/007141/2013-07-30/> (ultimo accesso 19 marzo 2022): "Dopo la dichiarazione di indipendenza dell'Austria nel novembre del 1918, l'11 maggio 1919 ca. l'80% del corpo elettorale del Vorarlberg si esprime a favore dell'avvio di negoziati per un'eventuale adesione alla Confederazione. Il Consiglio federale in un primo momento non prese posizione; mentre il grigionese Felix Calonder appoggiò tale piano, Edmund Schulthess vi si oppose, soprattutto per ragioni economiche. Nel Paese le posizioni erano divise: la Svizzera francese e parte dei riformati erano contrari all'aggregazione del Vorarlberg, considerata una minaccia per gli equilibri linguistici e confessionali. Alla fine, il Governo optò per lo status quo, riservandosi comunque la possibilità di ritornare sulla propria decisione in caso di un'inattesa disgregazione dell'Austria. I trattati di pace del 1919 posero fine alle mire separatiste, dato che gli Alleati, usciti vincitori dalla Prima Guerra Mondiale, auspicavano uno Stato austriaco democratico e indipendente".

²¹ Cfr. J. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, cit., 20.

²² Cfr. A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.1 "La Costituzione".

²³ *Ibid.*; J. Luther, *op. cit.*, 21.

²⁴ Cfr. J. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, cit., 21.

²⁵ Cfr. A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.3 "La vita politica", che precisa che "Il cosiddetto 'scandalo della Cassa di risparmio' (1928), che coinvolse anche il presidente del partito popolare, ebbe come conseguenza politica l'ascesa al potere del partito progressista, che rimase alla guida del Paese fino al 1970". In modo dettagliato sulla nascita e l'evoluzione dei partiti politici e le discussioni intorno alla Costituzione del 1921, si veda R. Quaderer, *Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921*, in G. Batliner (a cura di), *Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation*, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 21, Vaduz 1994, 105-140.

2.2 La Costituzione del 1921, le sue caratteristiche generali e la sua evoluzione ulteriore

Questa nuova Costituzione, basata su accordi tra il Principe e il Parlamento, era concepita come una revisione di quella del 1862, ma introduceva elementi nuovi, influenzati in parte dal diritto svizzero – in particolare, elementi di democrazia diretta (come il referendum, l’iniziativa popolare e la revoca) –, ma anche elementi di impronta austriaca o tedesca, come le garanzie costituzionali e, soprattutto, una Corte costituzionale autonoma, lo *Staatsgerichtshof*, sul modello del *Verfassungsgerichtshof* della nuova Costituzione federale austriaca del 1° ottobre 1920²⁶, modello che introdusse per la prima volta il regime di controllo di costituzionalità delle leggi sul continente europeo. Per il resto, il regime politico messo in atto – così detto “dualista” – dalla nuova Costituzione definiva e definisce lo Stato, come recita l’art. 2, come una “monarchia costituzionale ereditaria su base democratica e parlamentare”, nella quale il potere appartiene, insieme, al Principe e al popolo, che lo devono esercitare tutti e due a secondo delle disposizioni della Costituzione²⁷. Come precisa Luther, riportando le parole dell’allora Principe Hans Adam II, la Costituzione del 1921 si basa sul “concetto dei due Sovrani – Principe regnante e popolo – che si rispettano reciprocamente, ma che non per questo devono necessariamente avere la stessa opinione”²⁸.

Per quanto riguarda le (altre) autorità, il *Landtag*, il Parlamento, era composto inizialmente di 15 membri (ne avrà 25 dal 1988, art. 46 Cost.), eletti (tutti²⁹) dal popolo secondo il sistema maggioritario e, dal 1939, con una formula proporzionale³⁰, in due collegi elettorali che corrispondono alle due regioni (15 deputati per l’*Oberland* e 10 per l’*Unterland*, art. 46 Cost.), per un mandato di quattro anni³¹. Il Governo (*Regierung*), che è collegiale, era

²⁶ Cfr. J. Luther, *op. cit.*, 21; A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, “Il principato dal 1806”, 3.1 “La Costituzione”.

²⁷ Art. 2 della Costituzione (nella traduzione di E. Daly, cit.): “Il Principato è una monarchia costituzionale ereditaria su base democratica e parlamentare (art. 79 e 80); il potere dello Stato è incardinato nel Principe e nel popolo e viene esercitato da entrambi in conformità con le disposizioni della presente Costituzione”. Su questo “dualismo”, e la Costituzione del 1921, si veda P. Bussjäger, *Einführende Bemerkungen*, cit., n. 13-16.

²⁸ Cfr. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, cit., 21.

²⁹ Mentre prima il Principe ne designava tre su quindici; cfr. W. Marxer, *Monarchy and Direct Democracy in Liechtenstein – An Impossible Combination?*, IACL-AIDC Blog (14 December 2021), in <https://blog-iacl-aidc.org/centenary-constitution-liechtenstein/2021/12/14/monarchy-and-direct-democracy-in-liechtenstein-an-impossible-combination> (ultimo accesso 19 marzo 2022).

³⁰ Cfr. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, cit., 21, che precisa che il sistema conobbe prima una clausola di sbarramento pari al 18 %, la quale fu “dichiarata incostituzionale nel 1962, e sostituita da un’altra pari al 8 % nel 1973”; si veda in materia, per l’evoluzione di questa clausola, la dichiarazione della Corte costituzionale, e i diversi tentativi di reintrodurla, rispettivamente sopprimerla, W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 383.

³¹ Sul Parlamento, in generale, si veda, tra l’altro, H. Wille, *op. cit.*, 457-537.

composto da tre cittadini del Liechtenstein (cinque a partire del 1965), nominati dal Principe su proposta del Parlamento³²; fino al 2003, dovevano essere nati nel Paese; ormai devono (solo) essere cittadini del Liechtenstein (art. 79 cpv 4 Cost.). Il Governo è responsabile politicamente sia nei confronti del Principe che del Parlamento (art. 78 cpv 1 e art. 80 Cost.)³³.

La giustizia civile e penale è amministrata da un Tribunale di prima istanza (*Landgericht*), un Tribunale di seconda istanza (*Obergericht*) e una Corte suprema (*Oberster Gerichtshof*, art. 97 Cost.)³⁴. La giurisdizione amministrativa è esercitata da una Corte d'appello amministrativa (che diventerà la Corte amministrativa, il *Verwaltungsgerichtshof*, dal 2003, art. 102 Cost.), e la giurisdizione costituzionale è affidata alla già citata Corte costituzionale (*Staatsgerichtshof*)³⁵. Una particolarità interessante dal punto di vista del diritto comparato risiede nel fatto che, sia nel Tribunale amministrativo supremo che nella Corte costituzionale, la maggioranza dei giudici (ovvero tre su cinque) devono essere cittadini del Liechtenstein³⁶, il che permette di avere due giudici che non lo sono. In effetti è pratica costante la presenza, sui cinque giudici, di due stranieri, un giudice austriaco e un giudice svizzero³⁷. Sembra che questa specificità favorisca il dialogo tra le giurisdizioni superiori e la sensibilità al diritto comparato e alla sua recezione³⁸.

Il Principe è il capo dello Stato e rappresenta il Paese all'estero (art. 8 Cost.). Dispone di un diritto di veto su tutte le leggi, ma anche sulle modifiche della Costituzione, che devono ricevere la sua approvazione (art. 9, 65 e 66 cpv 5 e 112 cpv 2 Cost.), come si vedrà ancora più avanti. Dispone anche del diritto di necessità (art. 10 Cost., che disciplina questi poteri speciali), del diritto di grazia e del diritto di interrompere il procedimento penale (art. 12 Cost.). Può anche sciogliere il Parlamento per motivi importanti (art. 48 cpv 1 Cost.)³⁹. Va precisato che, come stabilisce l'articolo

³² Prima del 1921, il Principe da solo nominava i membri del Governo, che potevano essere funzionari stranieri; cfr. W. Marxer, *Monarchy and Direct Democracy*, cit.

³³ Sul Governo, in generale, si veda, tra l'altro, H. Wille, *op. cit.*, 539-595.

³⁴ W. Marxer, *Monarchy and Direct Democracy*, cit., ricorda anche che, con la Costituzione del 1921, le corti di giustizia vengono rimpatriate dall'Austria presso il Liechtenstein.

³⁵ Sulla nomina dei giudici dei tribunali, superiori e della Corte costituzionale, cfr. P. Bussjäger, *Einführende Bemerkungen*, cit., n. 18-19. Sulla Corte costituzionale (lo *Staatsgerichtshof*), si veda in particolare H. Wille, *op. cit.*, 597-706.

³⁶ Art. 105 della Costituzione, per la Corte costituzionale, nella traduzione di E. Daly, cit.: "La Corte di Giustizia dello Stato (*Staatsgerichtshof*) è composta da cinque giudici e da cinque giudici supplenti, che sono nominati dal Principe Regnante (art. 96). Il Presidente della Corte di Giustizia dello Stato (*Staatsgerichtshof*) e la maggioranza dei giudici devono essere in possesso della cittadinanza del Principato del Liechtenstein. Per il resto, trovano applicazione, *mutatis mutandis*, le disposizioni dell'art. 102". L'art. 102 cpv 1 contiene una regola identica per il Tribunale amministrativo.

³⁷ Si veda in proposito H. Wille, *op. cit.*, 305-383.

³⁸ Sul punto, H. Hoch, *Verfassungsgerichtsbarkeit im Kleinstaat – das Beispiel Liechtenstein*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR)*, 76 (2021), quaderno 4, 1219-1240.

³⁹ Sul Principe come organo dello Stato, si veda in particolare H. Wille, *op. cit.*, 305-383.

3 della Costituzione, “[l]a successione ereditaria al trono nel Casato del Principe del Liechtenstein, la maggiore età del Principe Regnante e del Principe Ereditario nonché eventualmente la tutela sono regolate dal Casato del Principe, adottando la forma di una legge del Casato”⁴⁰. Questa *Hausgesetz*⁴¹, pur menzionata dalla Costituzione come fonte del diritto del Paese, non è in realtà una legge in senso formale, cioè adottata dal legislatore, *Landtag*, il Parlamento (eventualmente con referendum). Essa è infatti una “legge” di cui la Costituzione affida l’adozione alla competenza esclusiva della casa reale⁴².

Va infine aggiunto che – ed è importante, visti i poteri reali ed effettivi che gli sono riconosciuti – che il Principe gode, in quanto capo dello Stato, di un’immunità quasi assoluta e non è responsabile, né giuridicamente, come prevede l’articolo 7 cpv 2 della Costituzione⁴³, né politicamente⁴⁴.

⁴⁰ Art. 3 della Costituzione, nella traduzione di E. Daly, cit.; secondo il testo ufficiale, in tedesco: “Die im Fürstenhause erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen sowie vorkommendenfalls die Vormundschaft werden durch das Fürstenhaus in der Form eines Hausgesetzes geordnet”.

⁴¹ Sulla nozione di “*Hausgesetz*” o di “*Hausrecht*” (legge o diritto del Casato) come si è sviluppata nelle monarchie e le famiglie reali dal medioevo, come diritto autonomo di regolare gli affari interni alla famiglia, e che è sopravvissuta, almeno parzialmente, al passaggio al costituzionalismo, cfr. L. Heuschling, *Old Monarchies in Old Europe. Anything new? An Appetizer, with Special Reference to Liechtenstein*, IACL-AIDC Blog (16 December 2021), <https://blog-iacl-aidc.org/centenary-constitution-liechtenstein/2021/12/16/old-monarchies-in-old-europe-anything-new-an-appetizer-with-special-reference-to-liechtenstein> (ultimo accesso 19 marzo 2022), e P. Bussjäger, art. 3, in Liechtenstein-Institut (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, BERN 2016, n. 7-12 (ultimo accesso 19 marzo 2022).

⁴² A dire il vero, c’è controversia soprattutto a partire dalla riforma costituzionale del 2003 sulla questione di sapere se detta legge è di competenza veramente esclusiva del Casato o se il Parlamento deve poter partecipare alla sua adozione, almeno per quanto riguarda i contenuti “costituzionali” delle legge (la prima tesi sembra sostenuta dalla dottrina dominante); si veda in proposito, e sulla natura giuridica della “legge del Casato”, P. Bussjäger, art. 3, cit., n. 24-44; in modo dettagliato su questa legge, anche H. Wille, *op. cit.*, 239-301.

⁴³ Art. 7 cpv 2 della Costituzione, nella traduzione di E. Daly, cit.: “La persona del Principe Regnante non è soggetta alla giurisdizione e non è giuridicamente responsabile. Lo stesso vale per ciascun membro del Casato del Principe che eserciti la funzione di Capo dello Stato al posto del Principe in conformità con quanto disposto dall’art. 13bis” (per il testo ufficiale, in tedesco: “Die Person des Landesfürsten untersteht nicht der Gerichtsbarkeit und ist rechtlich nicht verantwortlich. Dasselbe gilt für jenes Mitglied des Fürstenhauses, welches gemäss Art. 13bis für den Fürsten die Funktion des Staatsoberhauptes ausübt.”).

⁴⁴ Se non, eventualmente, davanti al popolo, ai sensi delle procedure – a dire il vero poco probabili – della mozione di sfiducia nei confronti del Principe e dell’iniziativa popolare per l’abolizione della monarchia (si veda in proposito *infra*, cifra 2.3). Su questa immunità ed assenza di responsabilità del Principe, si veda tra l’altro P. Bussjäger, art. 7, in Liechtenstein-Institut (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, BERN 2016, n. 37-86 (ultimo accesso 19 marzo 2022).

Infine, come si è già detto, la Costituzione del 1921 introduceva strumenti di democrazia diretta, sui quali si tornerà più avanti. Si può già anticipare tuttavia che, dall'adozione degli strumenti di democrazia diretta, sull'influenza di quelli svizzeri, nella sua nuova Costituzione del 1921, il Liechtenstein ha conosciuto fino ad oggi più di cento votazioni popolari a livello nazionale⁴⁵, cioè circa una all'anno, il che ne fa uno dei paesi – con la Svizzera – che presenta una delle dosi⁴⁶ più forti di democrazia diretta nel mondo. Va però anche ricordato che, come la Svizzera, il Liechtenstein ha tardato ad introdurre il suffragio femminile, che è stato istituito solo nel 1984, con voto popolare (maschile)⁴⁷ (così come in Svizzera⁴⁸).

La Costituzione del 1921 è stata oggetto da allora di numerose revisioni⁴⁹ sulle quali non ci si può soffermare in questa sede, se non per dire che la maggior parte di esse si sono realizzate negli ultimi 30-35 anni⁵⁰. Una di queste, quella del 2003, assai controversa, deve essere citata ed il suo contesto merita di essere ricordato⁵¹. Nel 1992, è sorto un disaccordo tra il

⁴⁵ Cfr. W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 44.

⁴⁶ Sull'idea di "dose" di democrazia diretta, si veda P. Mahon, M. Baer, *La démocratie directe ou semi-directe: un élément de l'ADN de la Suisse*, in A. Duffy-Meunier (sous la direction de), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Paris, 2021, 103-123, specialmente 105-106.

⁴⁷ E dopo due primi referendum con esiti negativi sulla questione, nel 1971 (51,1 % di no) e nel 1973 (55,9 % di no); nel 1984, la maggioranza dei sì era del 51,3 %; cfr. J. Luther, *op. cit.*, 21, e W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 50-51, nota 42, e soprattutto W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 384-386. Si veda anche la nota 96 *infra*.

⁴⁸ In Svizzera, il suffragio femminile fu introdotto a livello federale con un referendum popolare (maschile) del 7 febbraio 1971 (con una maggioranza di sì del 65,7 %, e 14 cantoni e 3 [semi] cantoni a favore), dopo un primo rifiuto popolare il 1° febbraio 1959 (66,9 % di no e solo tre cantoni a favore, Vaud, Neuchâtel e Ginevra). In occasione del voto popolare del 1959, i cittadini del Cantone di Vaud accettarono però di introdurre il diritto di voto delle donne a livello cantonale (e comunale), seguiti poi nel settembre 1959 da quelli del Cantone di Neuchâtel, poi nel marzo 1960 da quelli del Cantone di Ginevra; successivamente, fecero lo stesso altri 6 cantoni (Basilea Città [1966], Basilea Campagna [1968], Ticino [1969], Vallese, Lucerna e Zurigo [tutti e tre 1970]); dopo il voto federale del 1971, gli ultimi Cantoni a non avere ancora concesso il voto alle donne si adeguarono: Friburgo, Zugo, Sciaffusa ed Argovia, lo stesso giorno del voto federale, Glarona, Berna e Turgovia sempre nel 1971, ma più tardi, in maggio e in dicembre, San Gallo, Uri, Svitto e Nidvaldo, tutti nel 1972, poi Giura (1979, sin dalla sua creazione), Soletta e Obvaldo (1980) e Grigioni (1983); facevano eccezione solo i due (semi) Cantoni di Appenzello Esterno e di Appenzello Interno, che lo faranno rispettivamente solo nel 1989 e nel 1990, quest'ultimo costretto dal Tribunale federale (con sentenza del 27 novembre 1990, ATF 116 Ia 359, *Rohner*).

⁴⁹ Une trentina secondo J. Luther, *op. cit.*, 21, una quarantina secondo P. Bussjäger, *Einführende Bemerkungen*, cit., n. 21.

⁵⁰ P. Bussjäger, *Einführende Bemerkungen*, cit., n. 21.

⁵¹ Per una presentazione molto dettagliata della revisione del 2003 e degli avvenimenti che l'hanno preceduto, si veda W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 100-106 e 394-401; si vedano anche i fatti della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera) nella causa *Wille c. Liechtenstein*, del 28 ottobre 1999, richiesta n. 28396/95 (§§ 6-22). In modo più sintetico, su questa revisione controversa, adottata il 16 marzo 2003, si veda anche J. Luther, *op. cit.*, 21; P. Bussjäger, *Einführende Bemerkungen*, cit., n. 24-28;

Principe, da una parte, e il Parlamento e il Governo, dall'altra, sulla data del voto sull'adesione del Liechtenstein allo Spazio economico europeo: il Principe voleva un voto prima di quello della Svizzera, le autorità legislative ed esecutive dopo. Un compromesso fu trovato nel senso che il voto avrebbe avuto luogo dopo quello della Svizzera⁵², ma che una raccomandazione in favore del sì sarebbe stata rilasciata indipendentemente dal risultato del voto svizzero (il Liechtenstein ha finalmente aderito allo Spazio economico europeo con votazioni del 1992 e del 1995). Fatto sta che il conflitto portò ad una importante crisi di Governo e che, da allora, vi sono stati lunghi negoziati tra la Casa regnante, il Governo e il Parlamento per un emendamento alla Costituzione del 1921⁵³. Nel 2003, dopo un acceso dibattito sul tema del voto, e due iniziative popolari, una lanciata dal Casato stesso, più precisamente dal Principe Regnante Hans-Adam II e dal Principe Erede Alois⁵⁴, e un'altra, opposta, promossa da un movimento per la democrazia, il popolo ha accettato, con una maggioranza di quasi due terzi (64,3 %), la revisione costituzionale proposta dal Principe, mentre ha rigettato chiaramente la seconda⁵⁵. Le nuove disposizioni includevano diverse novità, tra cui il diritto di secessione dei Comuni, nonché nuovi diritti "popolari", come la mozione di sfiducia nei confronti del Principe e la procedura per abolire la monarchia, sui quali si tornerà più avanti.

I cambiamenti riguardavano anche e soprattutto la nomina dei giudici e la destituzione del Governo nel suo insieme o di singoli membri. Da un

A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.1 "La Costituzione"; W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 44 e 51.

⁵² Il referendum in Svizzera ebbe luogo il 6 dicembre 1992, con esito negativo, come si sa.

⁵³ Il conflitto tra il Parlamento e il Principe si concretizzò anche nel rifiuto del secondo, nella primavera del 1997, di accettare la proposta del primo di affidare a Herbert Wille (che era stato membro del Governo durante la controversia del 1992, poi era stato designato Presidente del Tribunale amministrativo nel dicembre 1993) un nuovo mandato in quanto Presidente della corte amministrativa; il rifiuto del Principe era motivato dalle opinioni espresse da Herbert Wille su temi costituzionali in una conferenza del 1995 (nella quale sostenne la competenza della Corte costituzionale di decidere dell'interpretazione della Costituzione in caso di conflitto tra Principe e Parlamento o Governo); l'affare diede del resto luogo alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, già citata (nota 51), nella causa *Wille c. Liechtenstein*, del 28 ottobre 1999, dove la Corte ha ammesso una violazione degli art. 10 e 13 CEDU; cfr., sui vari aspetti della sentenza, W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 396, nota 489.

⁵⁴ La scelta, inabituale per il monarca, di fare uso dello strumento dell'iniziativa popolare era dovuta al fatto che il Principe era cosciente che le sue proposte non erano suscettibili di raccogliere le maggioranze richieste in Parlamento per la procedura di revisione costituzionale; cfr. W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 44 e 51, e soprattutto W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 312-313 e 399, che precisa che la Corte costituzionale ebbe l'occasione di esaminare, su ricorso, se il Casato fosse legittimato ad usare lo strumento dell'iniziativa popolare; in una sentenza del 3 febbraio 2003, essa giudicò che almeno il Principe Erede lo potesse impiegare, cosicché l'iniziativa era ammissibile (StGH 2002/73).

⁵⁵ La seconda iniziativa, alla quale il Principe aveva già espresso che avrebbe opposto il suo veto, raccolse solo 16,6 % dei voti; cfr. W. Marxer, *Monarchy and Direct Democracy*, cit.

lato, il Principe gioca un ruolo decisivo nella nomina dei giudici, essendo sua competenza nominarli dopo una procedura complessa che coinvolge una commissione speciale di selezione dei candidati, un'elezione da parte del Parlamento ed eventualmente, come altra novità, un voto popolare, un referendum, però con un diritto di veto del Principe sui candidati (si veda art. 11 e 96 Cost.). Dall'altro lato, la competenza della Corte costituzionale di decidere le controversie tra il Governo e il *Landtag* sull'interpretazione di specifiche disposizioni costituzionali è stata abolita e oggi sia il Sovrano che il Parlamento hanno la possibilità di revocare il Governo in qualsiasi momento⁵⁶.

Complessivamente, la posizione politica del Monarca è stata rafforzata, in particolare nei confronti del Parlamento e del Governo, dalla revisione⁵⁷, la quale è stata criticata, sia all'interno che all'esterno del Paese. Già prima della revisione, come ricordato da Luther, la Commissione di Venezia "esprime un giudizio negativo sulla riforma che farebbe un serio passo indietro nello sviluppo della democrazia"⁵⁸. Anche il Consiglio d'Europa si è interessato alla riforma, nel senso che l'Assemblea parlamentare ha respinto, nel gennaio 2004, una proposta di avviare una procedura di monitoraggio nei confronti del Liechtenstein. Si è preferito impegnarsi in un "dialogo" con il Liechtenstein per verificare, dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, che la pratica costituzionale e politica del Paese fosse conforme ai principi di democrazia, stato di diritto e diritti fondamentali del Consiglio d'Europa⁵⁹.

Si può ancora aggiungere che, per quanto riguarda la sua politica estera, il Liechtenstein è membro del Consiglio d'Europa dal 1978, dell'ONU dal 1990 e dell'AELS dal 1991, del GATT dal 1994, dello SEE e dell'OMC dal 1995; dal 1972 partecipa all'accordo di libero scambio fra la Svizzera e la CEE⁶⁰.

⁵⁶ Si veda A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.1 "La Costituzione".

⁵⁷ A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.1 "La Costituzione".

⁵⁸ Cfr. J. Luther, *op. cit.*, 21, che riprende in modo dettagliato le critiche della Commissione. Per il testo completo della Commissione, si veda European Commission for democracy through law (Venice Commission), *Opinion on the amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein*, Adopted by the Venice Commission at its 53rd plenary session (Venice, 13-14 December 2002) on the basis of comments by Mr Henrik Zahle (Member, Denmark), Mr Pieter Van Dijk (Member, the Netherlands), Mr Jean-Claude Scholsem (Member, Belgium), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)032-e) (ultimo accesso 19 marzo 2022).

⁵⁹ A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.1 "La Costituzione".

⁶⁰ Cfr. J. Luther, *op. cit.*, 21, e A. Brunhart, in *DSS*, cit., cifra 3, "Il principato dal 1806", 3.2 "La politica estera".

2.3 Alcune specificità e altre “curiosità notevoli” della Costituzione del Liechtenstein

Come già detto, la Costituzione del Liechtenstein contiene alcune normative specifiche – si oserebbe dire alcune curiosità – che non si ritrovano altrove e che, almeno a prima vista, destano interesse. Si tratta in particolare del diritto di secessione dei Comuni, della mozione di sfiducia nei confronti del Principe e della procedura di iniziativa popolare per l’abolizione della monarchia, di cui si farà in questa sede solo qualche breve cenno. Tutte queste regolamentazioni specifiche sono innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2003, approvata a seguito dell’iniziativa del Principe, e almeno alcune di esse sono quindi simboliche o sintomatiche della relazione ambivalente tra democrazia diretta e monarchia.

L’articolo 4 capoverso 2 della Costituzione, nella sua versione del 2003, prevede il diritto di secessione dei Comuni⁶¹, diritto che rappresenta “probabilmente la disposizione più idiosincratica della Costituzione in una prospettiva comparata a livello internazionale” e che fu fortemente controverso al momento della revisione ed è ancora vivamente criticato in dottrina⁶². Secondo questa normativa, ogni Comune possiede il diritto di uscire dallo *Staatsverband*. La Costituzione precisa che la procedura di secessione deve essere iniziata da una decisione popolare presa dalla maggioranza dei cittadini (aventi diritto di voto, cioè i cittadini del Liechtenstein di 18 anni di età, art. 111 Cost.) residenti nel Comune in causa. Aggiunge che appartiene alla legge – o ad un accordo internazionale per ogni singolo caso concreto – regolare i dettagli della procedura e dell’uscita; nell’ipotesi di un trattato internazionale, un secondo referendum deve essere messo in atto nel Comune dopo la conclusione del trattato. In tutti i casi, questa procedura di secessione, che non è mai stata usata, pone una serie di difficoltà e di interrogativi, nella misura in cui la legge o il trattato che concretizzerebbe l’uscita di un comune – o la sua cessione ad un altro Stato – è soggetto anche a referendum a livello nazionale nonché al diritto di veto del Principe. Non si tratta quindi, nonostante il testo dell’articolo 4 cpv 2 della Costituzione, di un vero “diritto” di secessione⁶³.

La mozione di sfiducia nei confronti del Principe è un diritto del popolo – quindi anche un elemento di democrazia diretta – introdotto come già detto

⁶¹ Art. 4 cpv 2: “Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. [...]” (nella traduzione di E. Daly, cit.): “Ai singoli Comuni spetta il diritto di recedere dall’Unione statale. [...]”).

⁶² “Die in Art. 4 Abs. 2 LV verankerte Möglichkeit der Sezession von Gemeinden stellt im internationalen Vergleich die wohl eigenwilligste Regelung der Verfassung dar”: P. Bussjäger, *art. 4*, in Liechtenstein-Institut (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, BERN, 2016 (ultimo accesso 11 marzo 2022), n. 61 (traduzione nostra).

⁶³ Su questo “diritto” di secessione dei comuni, e le questioni e difficoltà che lo accompagnano, P. Bussjäger, *art. 4*, cit., n. 61-71. Si vedano anche, in questo Fascicolo, i contributi di P.M. Schiess Rütimann e G. Delledonne.

dalla revisione del 2003, disciplinata dall'articolo 13ter della Costituzione. In base a questa disposizione, almeno 1.500 cittadini (cifra che rappresenta circa il 2,9 % della popolazione) possono inoltrare una mozione di sfiducia nei confronti del Principe. Il Parlamento deve allora nella sua seduta immediatamente successiva adottare una raccomandazione e sottoporre la mozione al voto popolare, secondo le regole del referendum. Se viene accettata, la mozione è trasmessa al Principe per essere trattata e decisa "secondo le disposizioni della legge sul Casato"⁶⁴. Appartiene quindi ai membri della Casa reale che hanno il diritto di voto secondo la legge sul Casato di decidere la sorte della mozione di sfiducia e, nello stesso tempo, la sorte del Principe Regnante. La casa reale può stabilire di non dare seguito alla mozione o di sanzionare il Principe o ancora di avvertirlo. Deve comunicare la sua decisione al Parlamento nell'arco di sei mesi⁶⁵.

Altra innovazione prevista dalla revisione del 2003 – e quindi proposta dal Principe – è l'iniziativa popolare per l'abolizione della monarchia, regolata dall'articolo 113 della Costituzione. 1.500 cittadini hanno il diritto di presentare un'iniziativa popolare rivolta all'abolizione della monarchia, iniziativa indirizzata al popolo, che decide tramite referendum. In caso di approvazione popolare dell'iniziativa, il Parlamento deve elaborare una nuova proposta di Costituzione repubblicana e presentarla, entro un anno al minimo e due anni al massimo, ad un nuovo referendum popolare. In tal caso, il Principe ha a sua volta il diritto di proporre, per lo stesso referendum, un suo progetto di Costituzione.

Il (secondo) voto popolare può quindi avere per oggetto un unico progetto di Costituzione o due, alternativi. Nella prima ipotesi, cioè di voto popolare su un solo testo, basta la maggioranza assoluta dei voti per l'accettazione della nuova Costituzione.

Nel caso di voto su due testi costituzionali proposti simultaneamente, il cittadino può e deve scegliere tra la Costituzione attuale e i due nuovi testi. La Costituzione prevede in proposito una procedura di voto molto complessa. Il voto si svolge in due fasi e il cittadino si vede concedere, a questo scopo, due voti per la prima fase. In questa prima fase, vengono opposti, l'un all'altro, i due progetti alternativi di revisione e il cittadino dispone di due voti che può ripartire tra i due testi alternativi. Ed è il testo alternativo (quello del Parlamento o quello del Principe) che raccoglie il più grande numero di primi e secondi voti che sarà opposto, nella seconda fase, alla Costituzione attuale. La seconda fase, che si svolge 14 giorni dopo il voto della prima, vede opposti il testo vincente del primo voto e la Costituzione

⁶⁴ Testo dell'art. 13ter della Costituzione (nella traduzione di E. Daly, cit.).

⁶⁵ Sull'istituzione della mozione di sfiducia nei confronti del Principe in quanto iniziativa popolare, si veda Marxer, *Liechtenstein*, cit., 51; in modo dettagliato, e sulla procedura, P. Bussjäger, *art. 13ter*, in Liechtenstein-Institut (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Lichtenstein, verfassung.li, BERN, 2016 (ultimo accesso 11 marzo 2022).

vigente; ogni cittadino dispone di un solo voto e il testo che raccoglie la maggioranza assoluta dei voti è accettato⁶⁶.

In tal caso, se venisse presa la decisione di abolire la monarchia con questa procedura, il Principe non potrebbe opporvi il suo veto⁶⁷.

La procedura appena descritta concepisce dunque l'abolizione della monarchia come forma speciale di revisione della Costituzione⁶⁸ o come forma di responsabilità del Principe nei confronti del popolo⁶⁹, anche se, a dire il vero, la complessità della procedura prevista⁷⁰ la rende quasi improbabile.

La dottrina costituzionalistica è piuttosto critica nei confronti di queste tre innovazioni, che non sono mai state concretizzate, né messe in pratica fino ad oggi e che, secondo alcuni autori, non potrebbero esserlo mai nemmeno in futuro, visto che le procedure previste sono fin troppo complesse. Si ritiene, in generale, che sia il nuovo diritto di iniziativa popolare per un voto di sfiducia al Principe, sia il diritto di iniziativa per l'abolizione della monarchia non siano garanzie sufficienti per la democrazia nei confronti del rafforzamento dei poteri del Sovrano indotto dalla riforma costituzionale del 2003⁷¹. Si può anzi ritenere che alcune di queste modifiche, anche se sembrano creare nuovi diritti popolari, rinforzino invece il ruolo costituzionale del monarca, per esempio dando una funzione istituzionale supplementare alla legge sul Casato – e quindi al Casato – e concedendo al Principe una competenza di proposta costituzionale che la Costituzione del 1921 non gli dava⁷². Va ricordato anche che queste modifiche sono state introdotte dal Principe, il quale si è servito – per aggirare le autorità costituite – dello strumento dell'iniziativa popolare, circostanza che deve farci riflettere sul paradosso tra democrazia diretta e monarchia.

⁶⁶ Sull'istituzione e la procedura, si veda W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 52.

⁶⁷ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 52; in modo dettagliato, e sui problemi che pone una tale iniziativa, P. Bussjäger, M. Ritter, art. 113, in *Liechtenstein-Institut* (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, BERN, 2016 (versione del 21 aprile 2021, ultimo accesso 19 marzo 2022).

⁶⁸ Cfr. P. Bussjäger, M. Ritter, art. 113, cit., n. 9-11.

⁶⁹ In questo senso, sul carattere “moderno” di questo sistema di responsabilità del Principe nei confronti del popolo, nelle monarchie europee, si veda L. Heuschling, *op. cit.*

⁷⁰ Si veda anche, sull'ambiguità dell'innovazione, A. Gamper, *Guest Editorial*, cit., che considera, a proposito dell'iniziativa popolare per l'abolizione della monarchia, che: “Even though this procedure has never been applied yet, it is remarkable both for its unique complexity and its ultimately democratic design”.

⁷¹ Cfr. J. Luther, *op. cit.*, 22; nello stesso senso, P. Bussjäger, M. Ritter, art. 113, cit., n. 3, che sottolineano che le critiche della Commissione di Venezia già andavano in quel senso. Si veda anche W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 105.

⁷² In questo senso W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 105, e P. Bussjäger, M. Ritter, art. 113, cit., n. 48.

3. Il “dualismo”: democrazia diretta e monarchia

3.1 Gli strumenti di democrazia diretta: l’“impronta svizzera”

3.1.1 Osservazioni liminari e generali

Il sistema di governo del Liechtenstein si caratterizza, come quello svizzero, per una dose importante di democrazia diretta, se si intende con questo il diritto dei cittadini di partecipare direttamente all’esercizio del potere, non solo tramite elezioni, ma anche tramite decisioni nei singoli casi concreti (che essi stessi scelgono). In una comparazione internazionale, il Liechtenstein appare quindi come uno dei paesi, dopo la Svizzera, con uno dei maggiori numeri di votazioni popolari nel mondo⁷³. La Costituzione del Liechtenstein conosce e propone a questo proposito gli stessi strumenti di democrazia diretta della Costituzione svizzera, ovvero il referendum popolare facoltativo – un autore parla in inglese di “*rejective initiative*” – e l’iniziativa popolare – “*the proactive initiative*”⁷⁴. Questa disciplina va in un certo senso anche oltre il sistema vigente a livello federale in Svizzera, e si avvicina forse più ai sistemi di certi Cantoni svizzeri⁷⁵, che conoscono non solo l’iniziativa popolare in materia costituzionale, ma anche in materia legislativa. A ciò si aggiunge il referendum di iniziativa parlamentare – “*the legislature-initiated referendum*”⁷⁶ –, istituto che permette al Parlamento di decidere di sua spontanea autorità, ovvero senza che debba essere richiesto da una frazione del popolo, di sottoporre un suo atto (legislativo o altro) al voto popolare. Tale istituto esiste anche in Svizzera – dove è talvolta chiamato “referendum di autorità” – in alcuni Cantoni, ma non a livello federale.

La Costituzione del Liechtenstein prevede quindi sia l’iniziativa popolare in materia legislativa (art. 64 Cost.) che l’iniziativa in materia costituzionale (art. 64 Cost.), nonché il referendum facoltativo in materia legislativa ed in materia finanziaria (art. 66 cpv 1 Cost.), così come in materia costituzionale (art. 66 cpv 2 Cost.) e, da una revisione del 1992, in materia di trattati internazionali (art. 66bis Cost.), senza parlare del menzionato referendum d’autorità (art. 66 cpv 3 Cost.).

I due primi strumenti di democrazia diretta citati, l’iniziativa e il referendum popolari, sono come in Svizzera a disposizione di una frazione del popolo, come si vedrà, ma lo sono anche – a differenza di quanto avviene

⁷³ Per una prospettiva comparatistica, con dati statistici, si veda W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 48-58 (specialmente 53-54), da cui risulta che, per numero di votazioni tra il 1945 e il 2013, il Liechtenstein, con 51 votazioni, si piazza al terzo posto, dietro alla Svizzera (454 votazioni) e all’Italia (68).

⁷⁴ Per questa terminologia in inglese, si veda W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 44. A titolo di paragone, per l’idea del referendum facoltativo come “freno” e dell’iniziativa come “acceleratore” nel sistema svizzero, cfr. P. Mahon, M. Baer, *op. cit.*, 108-113.

⁷⁵ In questo senso anche W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 44.

⁷⁶ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 44.

in Svizzera – a disposizione dei comuni, o più precisamente di un certo numero (minimo) di comuni (tre o quattro insieme, a secondo delle ipotesi), che possono quindi iniziare la procedura che conduce ad un voto popolare, allo stesso titolo che il Parlamento e il popolo. Si può anche aggiungere che gli stessi elementi o strumenti di democrazia diretta che esistono a livello nazionale si ritrovano, nel Liechtenstein, anche a livello dei singoli comuni del Paese⁷⁷.

Il sistema e gli strumenti di democrazia diretta sono disciplinati, oltre che dalla Costituzione stessa, dalla legge sui diritti politici, nonché, per quanto riguarda il livello dei comuni, dalla legge sulle municipalità (o legge sui comuni)⁷⁸. Queste due leggi regolano le condizioni, formali e materiali, dell'uso di detti strumenti, nonché le modalità delle procedure e dei controlli, ecc.⁷⁹.

I diritti popolari menzionati, ovvero la capacità di firmare proposte (iniziative) e richieste di referendum, nonché di partecipare al voto che ne consegue, sono aperti – e nello stesso tempo limitati – alle persone che sono titolari del diritto di voto nel Liechtenstein, cioè a tutte le persone di 18 anni⁸⁰ che hanno la cittadinanza del Liechtenstein e vi sono residenti⁸¹.

Questo primo quadro mostra che la Costituzione del Liechtenstein presenta una ricca platea di strumenti di democrazia diretta, che verranno dettagliati qui sotto. Va però altresì precisato che il popolo possiede anche altri diritti, che non saranno esaminati in questa sede, come il diritto per 1.000 cittadini (o tre Comuni) di chiedere la convocazione del Parlamento e quello di 1.500 cittadini (o di quattro Comuni) di chiedere un voto popolare sulla dissoluzione del Parlamento (art. 48 cpv 2 e 3 Cost). Si aggiungono inoltre gli elementi nuovi – e già menzionati⁸² – di democrazia diretta introdotti dalla riforma costituzionale del 2003, come la mozione di sfiducia nei confronti del Principe e l'iniziativa per l'abolizione della monarchia,

⁷⁷ Su questa democrazia diretta nei comuni, sulla quale non ci si soffermerà in questa sede, si veda W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 52.

⁷⁸ Rispettivamente *Gesetz über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten*, del 17 luglio 1973 (LGBI 1973.050), e *Gemeindegesetz*, del 20 marzo 1996 (LGBI 1996.076).

⁷⁹ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 43.

⁸⁰ L'età della maggioranza civica o politica, che era stata fissata a 21 anni nel 1922 (contro 24 prima), poi a 20 nel 1969 (senza referendum), è stata abbassata a 18 anni dal Parlamento – senza referendum – nel 1999, dopo che una prima proposta simile del Parlamento era stata respinta in votazione popolare nel 1992. Si veda W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 368 e 384.

⁸¹ Art. 29 cpv 2 della Costituzione. Stranieri residenti in Liechtenstein e cittadini del Liechtenstein residenti all'estero ne sono quindi esclusi (cfr. W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 43), con una differenza rispetto ad alcuni Cantoni svizzeri, i quali hanno concesso il diritto di voto in materia cantonale e/o comunale agli stranieri residenti sul territorio da un certo numero di anni, mentre alcuni Cantoni concedono il diritto di voto (sempre in materia cantonale e/o comunale) agli Svizzeri residenti all'estero.

⁸² Cfr. il paragrafo 2.3 *supra*.

anche se, come si è visto, non sembrano essere veri poteri, o contro-poteri, popolari.

3.1.2 Il referendum popolare “freno” e il referendum “di iniziativa parlamentare”

Per quanto riguarda, in primo luogo, il referendum, o referendum “freno”, è diretto contro un atto del Parlamento ed esiste in materia legislativa e in materia finanziaria: significa che ogni legge o atto finanziario del Parlamento di un certo livello di spesa⁸³, e che non viene dichiarato urgente dallo stesso Parlamento⁸⁴, è sottoposto al voto popolare se almeno 1.000 cittadini o tre Comuni lo richiedono entro 30 giorni dalla pubblicazione dell’atto del Parlamento (art. 66 cpv 1 Cost.). Lo stesso vale in materia costituzionale e, dal 1992, in materia di trattati internazionali⁸⁵, se non ché occorrono allora 1.500 cittadini o quattro Comuni per la richiesta di referendum contro l’atto di revisione della Costituzione o di approvazione di un trattato (art. 66 cpv 2 e 66bis Cost.). Non c’è invece referendum contro altri atti, come le ordinanze del Governo o atti amministrativi⁸⁶. Non esiste neanche la possibilità di referendum parziale, cioè diretto contro una parte di un atto⁸⁷.

Dal punto di vista statistico, 28 votazioni popolari hanno avuto luogo dal 1921 in seguito ad una domanda di referendum popolare nel senso descritto, la prima nel 1926 e l’ultima nel 2018. 17 avevano per oggetto una legge (7 leggi approvate e 10 rigettate), 10 una decisione finanziaria (4 approvate e 6 rigettate), e una votazione ha riguardato un trattato internazionale, che è stato approvato⁸⁸.

Va ancora precisato che qualora il voto popolare sia negativo, l’atto è definitivamente rigettato e non può entrare in vigore. In caso di esito positivo del voto popolare, invece, l’atto approvato non è necessariamente definitivo, ma deve ancora ottenere la sanzione del Principe (diritto di veto,

⁸³ Che la Costituzione fissa attualmente a 500.000 franchi svizzeri (circa 460.000 Euro) per le spese nuove e 250.000 franchi svizzeri per le spese ricorrenti, cfr. art. 66 cpv 1.

⁸⁴ La dichiarazione di urgenza di un atto legislativo o finanziario permette quindi, a differenza di quanto avviene in Svizzera, di evitare completamente il referendum, ma ciò dovrebbe avvenire solo raramente, in casi del tutto eccezionali, cfr. W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 48, che menziona l’esempio della legge finanziaria; si veda anche in proposito P. Bussjäger, art. 66, in *Liechtenstein-Institut* (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, BERN, 2016 (versione del 17 febbraio 2017, ultimo accesso 20 marzo 2022), n. 27-34.

⁸⁵ Il referendum in materia di trattati internazionali è stato introdotto nel 1992 in seguito ad una iniziativa popolare accettata da 71,4 % dei votanti, dopo un primo rifiuto popolare di una simile iniziativa, nel 1989, con 56,8 % di no; cfr. W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 388.

⁸⁶ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 47.

⁸⁷ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 48; P. Bussjäger, art. 66, cit., n. 35.

⁸⁸ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 48.

art. 66 cpv 5 e 112 cpv 2 Cost.)⁸⁹, se si tratta di una nuova legge, ad esempio, o anche di una modifica della Costituzione. Tale diritto di veto può anche essere implicito o “silenzioso”: basta che il Principe non firmi la legge o la modifica nel termine di sei mesi perché esse siano considerate come rifiutate⁹⁰.

A fianco al referendum di iniziativa popolare appena descritto, esiste anche, come si accennava, un referendum di iniziativa parlamentare (o referendum d'autorità, come si dice spesso in Svizzera). Piuttosto che attendere una richiesta di referendum popolare, il Parlamento può in effetti decidere spontaneamente di sottoporre a voto popolare una sua risoluzione o decisione. Questa possibilità vale in materia legislativa e finanziaria (per le spese di un certo livello), come anche in materia costituzionale e in materia di trattati internazionali⁹¹. Una particolarità di questo referendum, rispetto all'altro, è che non impedisce al Parlamento di scorporare un suo atto in diverse parti, in modo da poter permettere un referendum “parziale”, su una sola parte dell'insieme⁹². Come per il referendum di iniziativa popolare, l'atto sottoposto al voto è definitivamente rigettato e non può entrare in vigore nel caso di un voto negativo, mentre, in caso di esito positivo del voto popolare, l'atto approvato non è necessariamente definitivo, ma deve ancora ottenere la sanzione del Principe⁹³.

Dal punto di vista statistico, l'uso di questo referendum di iniziativa parlamentare è relativamente frequente. Il *Landtag* ha indetto dal 1921 40 votazioni popolari: 13 su proposte di modifica costituzionale (5 approvate, 8 rigettate), 21 su leggi o modifiche di leggi (11 approvate, 10 rigettate), 4 su atti finanziari (3 approvati, uno rigettato) e 2 su trattati internazionali (approvati tutti e due)⁹⁴.

Mentre i due tipi di referendum di cui si è parlato fin qui sono referendum decisionali, nel senso che la decisione popolare è vincolante per le autorità – salvo il caso in cui è ancora necessaria la sanzione del Principe –, la Costituzione prevede anche la possibilità per il Parlamento di indire un voto popolare “sull'adozione di singoli principi di una legge da emanarsi”⁹⁵, referendum d'autorità che è allora puramente consultivo⁹⁶.

⁸⁹ Si veda in proposito P. Bussjäger, *art. 9*, in Liechtenstein-Institut (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, Barend, 2016 (versione del 3 settembre 2015, ultimo accesso 20 marzo 2022), n. 34.

⁹⁰ Art. 65 cpv 1 *in fine* Cost; si veda P. Bussjäger, *art. 9*, cit., n. 63, 69-74 e 75-77.

⁹¹ Questo tipo di referendum è disciplinato dalle stesse disposizioni del referendum di iniziativa popolare, ovvero dagli art. 66 e 66bis Cost.

⁹² P. Bussjäger, *art. 66*, cit., n. 36-38; W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 50.

⁹³ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 50.

⁹⁴ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 50.

⁹⁵ Art. 66 cpv 3 della Costituzione (nella traduzione di E. Daly, cit.). Per il testo originale: “Der Landtag ist befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung zu veranlassen”.

⁹⁶ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 50, nota 42, che fornisce l'unico esempio di un tale referendum consultivo, che ebbe luogo nel 1968, sulla questione dell'opportunità di

3.1.3 L'iniziativa popolare "proattiva"

Il secondo strumento principale della democrazia diretta in Liechtenstein è quello dell'iniziativa popolare "proattiva" in materia costituzionale e legislativa, disciplinata dall'art. 64 della Costituzione. L'iniziativa legislativa permette a 1.000 cittadini aventi diritto di voto di proporre l'adozione, la modifica o l'abrogazione di una legge, proposta che è indirizzata al Parlamento, il quale deve entrare in materia nella sua seduta successiva (per le proposte di normative nuove, il Parlamento non può entrare in materia se la proposta non è accompagnata di una copertura finanziaria, si veda art. 64 cpv 2 e 3 Cost.). Per l'iniziativa in materia costituzionale, occorrono le firme di 1.500 cittadini o quattro Comuni⁹⁷. A differenza della Svizzera (a livello federale), l'iniziativa non è quindi limitata alla materia costituzionale, ma si estende anche alla legislazione⁹⁸. Non si estende invece agli atti inferiori, ordinanze dell'esecutivo e atti amministrativi⁹⁹.

Secondo le disposizioni della legge sui diritti politici, l'iniziativa "proattiva" può essere presentata sotto forma sia di proposta già formulata ("*formulated initiative*"), sia di semplice suggerimento a legiferare ("*non-formulated initiative*")¹⁰⁰.

Nel caso dell'iniziativa "formulata", se il Parlamento rifiuta la legge o la modifica costituzionale proposta, essa deve essere sottoposta al voto popolare (referendum, art. 66 cpv 6 Cost.), il cui esito è vincolante per le autorità, più precisamente per il Parlamento e il Governo. Rimane invece, trattandosi di una (proposta) nuova legge, l'obbligo della sanzione del Principe (diritto di veto, art. 65 cpv 1 Cost.), veto che è stato rifiutato solo una volta ad una legge – la legge sulla caccia, nel 1961 – promossa da una tale iniziativa popolare accettata con 51 % dei voti¹⁰¹.

introdurre il suffragio femminile: furono organizzati due referendum separati, uno delle donne e uno degli uomini; mentre per le prime, una piccola maggioranza rispose di sì (50,5 %), la risposta degli uomini fu chiaramente negativa (39,8 % di sì). Si veda anche, sul suffragio femminile, la nota 47 *supra*.

⁹⁷ Per "Comuni", si intende il popolo avente diritto di voto nel Comune, cioè la maggioranza dei cittadini, e non il Consiglio comunale, né il sindaco; cfr. W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 46, che precisa anche che i numeri di firme necessarie, di 1.000 e rispettivamente 1.500, corrispondono a circa 5 e 7.5 % degli aventi diritto di voto e, dall'altra parte, che le iniziative dei Comuni sono piuttosto rare, poiché, a seconda delle dimensioni dei Comuni, il numero di firme necessario per ottenere tre o quattro voti comunali è più elevato di quello necessario per lanciare direttamente un'iniziativa popolare.

⁹⁸ Come del resto nella maggior parte dei Cantoni svizzeri.

⁹⁹ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 45.

¹⁰⁰ Per questa terminologia, cfr. W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 45 (la legge sui diritti politici parla di forma "einer einfachen Anregung (einfache Initiative) oder des ausgearbeiteten Entwurfes (formulierte Initiative)" (art. 80 cpv 2). W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 45, precisa che la seconda forma non è quasi mai usata (tre casi solo di iniziative non formulate, nel 1925, 2008 e 2016) e ne spiega le ragioni (l'iniziativa non formulata non dà luogo ad un voto popolare se il Parlamento la rigetta).

¹⁰¹ W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 47, e, in modo dettagliato, W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 417-418.

Dal punto di vista statistico, 37 iniziative popolari “proattive” sono state sottoposte al voto del popolo dal 1921, la maggior parte a partire dagli anni 1960. Di esse 12 sono state approvate dal popolo e 25 rigettate¹⁰².

3.1.4 La procedura di revisione della Costituzione

Si può ancora accennare, per finire, alla procedura di revisione della Costituzione, che in Svizzera esige obbligatoriamente un referendum popolare, il così detto “referendum obbligatorio con doppia maggioranza” (popolo e Cantoni), un altro elemento importante di democrazia diretta. La Costituzione del Liechtenstein prevede dal canto suo un processo diverso (art. 112 Cost.)¹⁰³. Le modifiche alla Costituzione possono essere proposte sia dal Governo che dal Parlamento stesso e dal popolo, tramite iniziativa popolare “proattiva”, come si è appena visto (di 1.500 cittadini o quattro Comuni). Dette modifiche devono poi essere adottate dal Parlamento, o all’unanimità dei suoi membri presenti o in due sedute consecutive alla maggioranza dei tre quarti dei membri presenti, o ancora tramite un eventuale referendum popolare, che, come si è visto, può essere deciso dal Parlamento o deve essere organizzato se 1.500 cittadini o quattro Comuni lo richiedono.

In ogni caso, la modifica costituzionale deve ancora ottenere l’approvazione del Principe (art. 112 cpv 2 *in fine* Costituzione).

Ciò significa che, come si è ricordato, in tutti i casi in cui la Costituzione concede al voto del popolo un carattere vincolante per le autorità, Parlamento e Governo, il “potere” del popolo viene però relativizzato dal diritto di veto che la stessa Costituzione riconosce al Principe. Il che porta a esaminare la relazione, difficile, se non impossibile, tra democrazia diretta e monarchia, l’ultima parte di questo contributo.

3.2 Democrazia diretta e monarchia: una relazione difficile o impossibile?

Come già detto, in effetti, il Principe di Liechtenstein dispone di un diritto di veto – esplicito o semplicemente implicito – su tutte le leggi adottate dal Parlamento, e anche sulle leggi adottate tramite referendum, ovvero da un voto popolare (art. 9, 65 cpv 1 e 66 cpv 5 Cost.). Questo diritto di veto vale anche per la procedura di modifica costituzionale (art. 112 cpv 2 Cost.). Fa eccezione unicamente la nuova normativa, introdotta nel 2003, dell’iniziativa popolare per l’abolizione della monarchia di cui si è già detto in precedenza e che segue, come si è visto, un’altra procedura, nella quale il Principe non

¹⁰² Per questi dati, cfr. W. Marxer, *Liechtenstein*, cit., 47.

¹⁰³ Per una presentazione dettagliata della procedura di revisione, si veda P.M. Schiess Rütimann, *art. 112*, in *Liechtenstein-Institut* (a cura di), *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, Commentario online della Costituzione del Liechtenstein, verfassung.li, BERN, 2016 (versione del 1° luglio 2020, ultimo accesso 19 marzo 2022).

dispone di diritto di veto, ma che è molto complessa, per non dire quasi impossibile a realizzarsi.

Questa caratteristica del sistema costituzionale del Liechtenstein, che cerca di combinare e conciliare democrazia diretta, sul modello svizzero, con una monarchia nella quale il Monarca dispone di poteri reali e sostanziali, come un diritto di veto su tutte le leggi ed anche sulle revisioni costituzionali, anche su quelle avvenute in seguito ad iniziative popolari e quelle accettate tramite referendum popolare, rende di difficile lettura il sistema politico del Paese.

Ed è sorprendente questa constatazione, per un costituzionalista svizzero, abituato a sentire quasi sempre – anche quando non è del tutto d'accordo – il ritornello del popolo che ha sempre ragione e che ha sempre l'ultima parola, “*le dernier mot*”, come si suole dire in francese¹⁰⁴. Nel Liechtenstein, anche se è prevista nella Costituzione una “dose” assai forte di democrazia diretta, si direbbe, almeno da un punto di vista svizzero, che non è il popolo, ma il Principe, ad avere sempre l'ultima parola, “*le dernier mot*”.

Del resto, anche nel Liechtenstein, questa situazione un po' paradossale comporta ogni tanto il nascere di qualche problema. Come quando, nel 2011, il Principe Erede prese ufficialmente posizione, prima del voto referendario sull'iniziativa popolare sulla liberalizzazione dell'aborto, minacciando di fare uso del suo diritto di veto, se essa fosse stata approvata (la legge è poi stata respinta in referendum con una maggioranza di 52,3%)¹⁰⁵. Ci si può chiedere se un tale intervento, suscettibile di influenzare l'opinione pubblica del Paese, non sia contrario ad una procedura democratica e liberale. È sicuramente un esempio di una relazione difficile, se non impossibile, tra democrazia diretta e monarchia. L'episodio ha comunque portato a una nuova iniziativa popolare nel 2012 con l'intento di indebolire il diritto di veto del Principe. Dopo una nuova minaccia di uso del veto, anche questa seconda iniziativa è stata respinta, nella votazione del 29 giugno-1° luglio 2012, da una larga maggioranza, del 76,4% dei voti¹⁰⁶.

Bisogna però dire che il conflitto effettivo e diretto tra volontà popolare e veto del Principe è stato piuttosto raro nella storia del Paese. In dottrina viene generalmente citato un unico caso nel quale una legge nata da un'iniziativa popolare e accettata in referendum, da una piccola maggioranza (51 % contro 49 %), la legge sulla caccia nel 1961, è stata bocciata dal veto del Principe (per poi essere ripristinata dal Parlamento ed accettata in

¹⁰⁴ Sulla questione del “*dernier mot*” nel sistema costituzionale svizzero, e per un approccio critico, si veda tra l'altro A. Auer, *Parlement, juge ou peuple: qui a le dernier mot?* in *Revue jurassienne de jurisprudence (RJJ)*, numéro spécial, *Les cours constitutionnelles en question(s)*, Symposium de droit constitutionnel à l'occasion des quarante ans de l'adoption de la Constitution jurassienne (Delémont, novembre 2017), 69-91, nonché P. Mahon, *L'iniziativa « pour l'autodétermination » et le juge*, *Ivi*, 109-170, specialmente 157-167.

¹⁰⁵ Si veda in proposito W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 409.

¹⁰⁶ Cfr. W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 113-114 e 401.

referendum nel 1962, con 54,6 % dei voti favorevoli, e senza veto del Principe)¹⁰⁷. Va però precisato che non è l'unico esempio di uso del veto da parte del Principe, il quale ha anche in altre occasioni rifiutato di firmare – opposto il suo veto a – una legge adottata dal Parlamento (ma non passata per il referendum)¹⁰⁸. Succede anche in pratica che la semplice minaccia di veto basti ad influenzare il Parlamento e a condurlo ad abbandonare un progetto di legge o a modificarlo nel senso voluto dal Principe¹⁰⁹.

Come si vede, il sistema politico del Liechtenstein, anche se si caratterizza per la presenza di una “dose” importante di democrazia diretta, sembra soffrire paradossalmente, almeno in teoria, di un certo deficit democratico, dovuto alla posizione e ai poteri, assai consistenti, del Principe, chiaramente più forti – in una prospettiva comparata – di quelli di tutte le altre monarchie europee¹¹⁰. In pratica, però, bisogna anche dire che il Principe sembra godere, secondo recenti sondaggi, di un elevato grado di fiducia presso la popolazione del Paese, una fiducia più alta addirittura delle altre istituzioni dello Stato (nell'ordine decrescente, Tribunali, Governo, Parlamento e partiti politici), le quali ricevono comunque un buon gradimento¹¹¹.

4. Conclusione

Come si è potuto notare, il sistema costituzionale del Liechtenstein, che combina o concilia una dose importante di democrazia diretta, da una parte, e una monarchia, con un monarca che dispone – a differenza dei Capi di Stato delle altre monarchie europee – di poteri non del tutto simbolici, anzi assai forti, si caratterizza per procedure di decisione molto complesse, che fanno intervenire una pluralità di attori, mettendo in delicato equilibrio l'esercizio del potere, tra popolo e rappresentanti di quest'ultimo, da una parte, e Monarca, dall'altra parte. Il sistema costringe tutti gli attori, Parlamento e Governo in particolare, a cercare soluzioni consensuali che siano suscettibili

¹⁰⁷ Su questo caso, e sulle diverse votazioni popolari sulla caccia, cfr. W. Marxer, *Direkte Demokratie*, cit., 417-418. C'è poi stata una terza votazione popolare in materia, nel 1985, quando il popolo rifiutò, in referendum, con 62,5 % dei voti, una nuova legge sulla caccia, adattata ad un trattato internazionale e più restrittiva della precedente.

¹⁰⁸ Si veda in proposito P. Bussjäger, *art. 9*, cit., n. 25, che menziona tra l'altro la legge sullo *Staatsgerichtshof* adottata all'unanimità dal *Landtag* l'11 novembre 1992 e una legge sulla promozione della formazione degli adulti del 18 dicembre 1998.

¹⁰⁹ P. Bussjäger, *art. 9*, cit., n. 26-28.

¹¹⁰ Per un'analisi comparata in proposito, si veda L. Heuschling, *op cit.*, nonché Z.T. Pállinger, *Die Stellung des Fürsten von Liechtenstein im internationalen Vergleich*, Beiträge Liechtenstein-Institut, Bd. 14, Barend, 2003; cfr. anche L. Heuschling, *Er ist Prinz. – Mehr noch: Er ist Mensch! Er ist Stimmbürger. Das Stimmrecht des Monarchen als Dispersionsprisma einer rechtswissenschaftlichen Monarchieanalyse*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR)*, 76 (2021), quaderno 4, 1241-1289.

¹¹¹ Si veda in particolare in proposito Ch. Frommelt, T. Milic, Ph. Rochat, *Landtagswahlen 2021 – Ergebnisse der Wahlumfrage*, Beiträge Liechtenstein-Institut, Bd. 49, Barend, 2021, 71 e sq., specialmente 73.

d'incontrare sia l'approvazione del popolo in un eventuale referendum che la sanzione del Principe tramite il diritto di veto. Nonostante alcuni conflitti effettivi – piuttosto rari, a dire il vero – tra il popolo o i suoi rappresentanti e il Principe, nel primo centenario della Costituzione, e nonostante le critiche alle quali è stato sottoposto, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2003, il regime politico del Liechtenstein si caratterizza per una certa stabilità, ma anche per un alto grado di fiducia della popolazione nelle istituzioni e nelle autorità, la Casa Regnante in primo luogo.

Pascal Mahon
Ordinario di diritto costituzionale svizzero e comparato
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Neuchâtel, Neuchâtel - Svizzera
pascal.mahon@unine.ch