

# La sanzione del Principe regnante nella forma di governo del Liechtenstein: uno sguardo dall'Italia\*

di Alice Stevanato

**Abstract:** **The Prince's veto in the Liechtenstein form of government: a view from Italy** - The essay deals with the role of the Prince in determining policy direction. In particular, the author analyses the institution of the absolute right of veto, especially after the 2003 constitutional revision reform. In Liechtenstein, a law not accepted by the Prince cannot be passed again by the Parliament. Concrete experience over the years has shown that the Prince has used the right of veto only a few times.

**Keywords:** Constitutional monarchy – right of veto – constitutional reform – legislative policy.

## 1. Rilievi introduttivi e perimetro della ricerca

1019

Nel cuore dell'Europa continentale il Principato del Liechtenstein ha da poco celebrato il centenario della propria Costituzione, approvata all'unanimità dalla Dieta il 24 agosto 1921 (firmata il successivo 5 ottobre) e divenuta oggetto di oltre trenta leggi di revisione costituzionale (la più ampia e controversa è stata quella del 2003).

Il Principato del Liechtenstein è una monarchia costituzionale ereditaria (*konstitutionelle Erbmonarchie*)<sup>1</sup> e articola la propria sovranità fra Principe regnante e Popolo. Questa peculiare architettura costituzionale

---

\* L'Autrice ringrazia la Professoressa Patricia Schiess e i professori Matteo Cosulich e Giovanni Boggero per i preziosi consigli forniti durante la redazione del presente contributo.

<sup>1</sup> Secondo le categorie di teoria generale dello Stato, la monarchia costituzionale si distingue sia da quella assoluta, che da quella parlamentare. I poteri e le prerogative del sovrano in una monarchia costituzionale sono vincolati da quanto stabilito nel testo costituzionale. Nella monarchia assoluta, invece, il monarca esercita il potere sovrano in modo illimitato e non è vincolato in alcun modo dalla legge; in quella parlamentare, invece, i poteri del sovrano sono più limitati rispetto a quella costituzionale e si riducono in linea generale a diritti di natura formale e rappresentativa. Si veda P. Bussjäger, *Art. 2*, in AA.VV., *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar*, 2016, § 2, accessibile al sito <https://verfassung.li/Art. 2>. Per una ricostruzione in chiave comparativa della forma di Stato monarchica, si veda anche P. Bussjaeger, M. Jöhler, *Monarchical Constitutions*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, december 2017.

offre un'occasione di riflessione intorno alle dinamiche di esercizio del potere legislativo e, più in generale, riguardo ai rapporti che intercorrono fra i poteri dello Stato.

Definito anche «democrazia del Principe»<sup>2</sup>, per gli ampi poteri che attribuisce al sovrano, il Principato del Liechtenstein è un'esperienza costituzionale inedita nel panorama comparato e rappresenta un *unicum* anche fra le altre monarchie contemporanee, che, diversamente dal Principato, attribuiscono a un solo soggetto (che sia il monarca, il popolo o la nazione) la titolarità del potere sovrano<sup>3</sup>. Tali peculiarità fanno del Principato un “laboratorio giuridico” estremamente interessante, anche per chi, studiando il diritto costituzionale italiano, ha così l'occasione di “guardare” da vicino un Sovrano le cui prerogative e facoltà non lo rendono assimilabile «a nessun altro Monarca costituzionale europeo»<sup>4</sup>.

Sul piano istituzionale, secondo l'articolo 2 della Costituzione, il Liechtenstein è, come anticipato, «una Monarchia costituzionale ereditaria su basi democratiche e parlamentari, il cui potere è incardinato nel Principe e nel popolo e viene esercitato da entrambi in conformità con le disposizioni della [...] Costituzione» (art. 2); la circostanza secondo la quale il potere esecutivo debba godere della fiducia sia della Dieta sia del Principe rende la forma di governo del Principato di tipo parlamentare<sup>5</sup>. L'insolito connubio fra la forma di Stato sancita dall'articolo 2 e il doppio rapporto fiduciario del Governo con la Dieta e con il Principe<sup>6</sup> può essere

---

<sup>2</sup> J. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, in F. Longo, J. Luther (a cura di), *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), Dicembre, 2010.

<sup>3</sup> E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, 2019, 79-84.

<sup>4</sup> E. Bertolini, *I micro stati*, cit., 83. Anche il Principato di Monaco è assai singolare per la preponderanza del Principe (vedi P. Costanzo, *La Costituzione del Principato di Monaco*, Torino, 2006, 109-111), ma soltanto il Liechtenstein è caratterizzato da una struttura ellittica (vedi ancora E. Bertolini, *I micro stati*, cit., 83) della sua forma di Stato e di governo.

<sup>5</sup> Si veda C. Rossano, *Forma di governo parlamentare e democrazia*, in A. Carrino (a cura di), *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, Torino, 2008, 26. L'Autore osserva come la circostanza che il Governo debba necessariamente godere della fiducia della Dieta e del Principe, quasi fosse un parlamentarismo dualista, non sia un'anomalia solo del Liechtenstein, ma sia presente anche in altre carte costituzionali. Sul punto, però, P. Bussjäger ha messo in evidenza la particolarità della formulazione dell'articolo 2, il quale per certi versi si pone in antitesi rispetto alla corretta definizione della forma di Stato e di governo del Liechtenstein: infatti, l'aver previsto che il fondamento della monarchia fosse democratica e parlamentare sembrerebbe voler andare oltre rispetto alla definizione di “monarchia costituzionale”, anche se – come pure nota l'Autore – non è stato completato il percorso verso una democrazia parlamentare.

<sup>6</sup> In ordine al rapporto fiduciario, l'articolo 78 della Costituzione stabilisce che «1. Fatte salve le disposizioni immediatamente seguenti di quest'articolo, l'amministrazione complessiva del Paese è assicurata da un Governo Collegiale

spiegato con la volontà del potere costituente, già del 1862 (poi confermata con la Costituzione del 1921), di riconoscere al Principe regnante una posizione centrale, resa ancor più predominante con la legge di revisione costituzionale n. 186 del 2003<sup>7</sup>. Come detto, l'articolo 2 della Costituzione del 1921, collocandosi in una posizione di aperta rottura<sup>8</sup> con la precedente formulazione<sup>9</sup>, non ha abolito il principio monarchico (come è accaduto in altre monarchie)<sup>10</sup>, ma lo ha affiancato a quello democratico. La prospettiva programmatica dell'articolo 2 impone, in linea generale, che i due volti della Costituzione del Liechtenstein, quello della democrazia diretta e quello della rappresentanza parlamentare, debbano avere pari dignità nella definizione dell'indirizzo politico e costituzionale.

Inquadrato sinteticamente il contesto istituzionale e politico di riferimento, il presente contributo mira ad approfondire la sanzione legislativa del Principe regnante, istituto disciplinato dal combinato disposto di cui agli articoli 9 e 65 della Costituzione. L'analisi normativa e fattuale di tale strumento legislativo consente di indagare – almeno rispetto a tale punto di analisi – il rapporto che intercorre fra i due “fuochi” del potere sovrano del Liechtenstein<sup>11</sup>, il popolo e il Principe.

La prospettiva italiana dalla quale si guarda e si approfondisce la forma di governo del Principato impone, infine, di confrontare l'istituto della sanzione legislativa del Principe con l'esperienza italiana, nel precedente storico della sanzione di cui era titolare il Re d'Italia nel vigore dello Statuto albertino (articolo 7).

---

responsabile di fronte al Principe Regnante e alla Dieta, in conformità con le disposizioni della Costituzione e delle altre leggi».

<sup>7</sup> Per il testo integrale della legge costituzionale di revisione n. 186/2003 si veda, per tutti, <https://www.gesetze.li/chrono/2003186>.

<sup>8</sup> S'intende il fatto che, pur nel contesto di una monarchia costituzionale, la Costituzione del 1921 ha attribuito al solo Principe l'intera sovranità statale.

<sup>9</sup> L'articolo 2 della Costituzione del Liechtenstein del 1862 stabiliva che «Il principe regnante è il capo dello stato, riunisce in sé tutti i diritti del potere statale e li esercita conformemente alle disposizioni della presente Costituzione». Il testo integrale della Costituzione del 1862 è accessibile al sito [www.e-archiv.li/D42357](http://www.e-archiv.li/D42357). Cfr. H. Wille, *Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsrechtliche Grundlagen und oberste Organe*, LPS 57, Schaan 2015, 132-136. L'Autore evidenzia che, sebbene l'articolo 2 non prevedesse una distribuzione formale della sovranità fra Principe e popolo, il Principe doveva esercitare la propria sovranità nel rispetto della Costituzione e che la stessa Costituzione del 1862 poteva essere rivista dal Principe solo nei limiti e con le modalità ivi stabilite.

<sup>10</sup> Si veda P. Bussjäger, *Art. 2, cit.*, § 4.

## 2. Il potere di sanzione dalla formulazione originaria alla legge di revisione costituzionale del 2003: focus sul c.d. diritto di veto implicito

Il potere di sanzione è, senza dubbio, il diritto più significativo che la Costituzione del Liechtenstein ha riconosciuto al Principe nell'ambito del potere legislativo<sup>12</sup>, perché gli consente, in astratto, di paralizzare l'intera attività legislativa<sup>13</sup>. Per inquadrare correttamente l'istituto è necessario rinviare agli articoli 9 e 65 della Costituzione; se il primo dei due, l'articolo 9, individua la regola generale secondo cui «Ogni legge, ai fini della propria validità, richiede la sanzione del Principe Regnante», il secondo, l'articolo 65, stabilisce le modalità attraverso cui il Principe può concretamente controllare l'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento<sup>14</sup>.

Più in generale, l'articolo 65 individua gli elementi essenziali del procedimento legislativo (articoli 64 e 65), all'interno del quale il potere di sanzione del Principe ne rappresenta la fase finale, prodromica, alla promulgazione della legge (articolo 67)<sup>15</sup>. Rispetto ad altri ordinamenti monarchici<sup>16</sup>, nel Principato del Liechtenstein il potere di sanzione non può essere superato né con la previsione di una maggioranza qualificata di

---

<sup>12</sup> Sebbene il diritto di veto rappresenti la prerogativa più incisiva riconosciuta al Sovrano, il Principe ha anche il diritto di iniziativa legislativa (art. 64), quello di assumere provvedimenti di urgenza (art. 10) e quello di convocare la Dieta, di chiuderla e, per motivi importanti, di rinviarla di tre mesi o di scioglierla. In merito al potere di iniziativa legislativa che l'art. 64 riconosce al Principe, è necessario precisare che il Sovrano esercita tale potere solo attraverso il potere di iniziativa del potere esecutivo, non potendo direttamente presentare al Parlamento un proprio progetto di legge; in questo senso deve essere interpretato l'inciso dell'art. 64, co. 1, lett. a) «sotto forma di disegni di legge del Governo». Resta fermo il potere del Principe di sfiduciare il Governo, qualora questo non dovesse presentare alla Dieta un progetto di legge proposto dal Principe. Cfr. P. Bussjäger, *Art. 64*, in AA.VV., *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, cit.

<sup>13</sup> C. Rossano, *Forma di governo parlamentare e democrazia*, cit., 37.

<sup>14</sup> L'articolo 65 stabilisce che «Nessuna legge può essere approvata, modificata o dichiarata autentica senza la partecipazione del parlamento statale. Oltre all'approvazione del *Landtag*, la validità di ogni legge richiede la sanzione del Principe regnante, la controfirma del capo del governo responsabile o suo vice e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Principato. Se il Principe Regnante non irroga la sanzione entro sei mesi, si considera negata».

<sup>15</sup> Cfr. P. Bussjäger, *Art. 67*, in AA.VV., *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, cit.

<sup>16</sup> M. Troper, *Il Capo dello Stato e le leggi*, in A. Carrino (a cura di), *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, cit., 141-142. Si tratta di ordinamenti caratterizzati da un diritto di veto relativo o parziale. Alcune costituzioni, come quella italiana e francese, prevedono la possibilità per il Parlamento di superare il veto del Capo dello Stato approvando il testo a maggioranza semplice; altre costituzioni impongono che la maggioranza da raggiungere per superare il veto legislativo sia qualificata, come quella americana, russa, thailandese ed ucraina. L'articolo 2 della Costituzione francese del 1791 aveva previsto una soluzione ancora diversa: era possibile superare il veto del Re a maggioranza semplice, ma solo dopo che fosse trascorso un determinato intervallo di tempo e in particolare due legislature, quindi ben sei anni dalla prima delibera.

approvazione della legge né con una successiva votazione della Dieta che confermi la bontà dell'intervento legislativo non sanzionato dal Principe.

La sanzione è il requisito imprescindibile per la validità di ogni tipo di legge, che sia ordinaria, costituzionale o d'urgenza (ad eccezione, per ovvie ragioni, della legge con la quale il popolo decide di abolire la forma monarchica<sup>17</sup>) e, da un punto di vista formale, essa deve essere apposta su ogni progetto di legge (di derivazione parlamentare o all'esito di un referendum popolare<sup>18</sup>); inoltre, non può essere sanzionata solo una disposizione piuttosto che un'altra della medesima legge, ma la sanzione deve riguardare l'intero testo legislativo. Allo stesso tempo non è nemmeno ammissibile una sanzione con riserva, la quale viene considerata non validamente apposta.

Venendo ora alla procedura con la quale il sovrano esercita questa prerogativa, sempre l'articolo 65 prevede tre diverse possibilità: il Principe può accordare la sanzione, rifiutarla o non prendere alcuna posizione. Con riferimento alla terza opzione, rispetto alla formulazione precedente (che, in caso di inerzia del Principe, legittimava lo stato di quiescenza *sine die* di un progetto legislativo), la legge di revisione costituzionale del 2003 ha introdotto il c.d. potere di veto implicito: la sanzione del Principe si considera rifiutata se non viene apposta entro sei mesi<sup>19</sup>.

L'atto di rifiuto non può essere sottoposto alla giurisdizione della Corte di Giustizia dello Stato (*Staatsgerichtshof*), il cui ricorso è disciplinato dall'articolo 15 della legge sulla Corte di Giustizia del 27 novembre 2003, perché non si presenta, almeno da un punto di vista giuridico, come un atto legislativo "perfetto", ma solo come una fase incidentale nel più ampio procedimento legislativo. Non è nemmeno un caso che il termine utilizzato nella Costituzione sia "sanzione" e non "veto"; quest'ultimo lemma, infatti, viene utilizzato per riferirsi ad un controllo del Capo dello Stato esercitato solo all'esito del procedimento legislativo e non in una fase endoprocedimentale<sup>20</sup>.

Sempre ai sensi dell'articolo 65, per i primi due casi menzionati (apposizione e rifiuto esplicito) la sanzione del Principe deve essere controfirmata dal Governo e il capo del Governo è, infatti, l'unico soggetto

---

<sup>17</sup> P. Bussjäger, *Art. 9*, in AA.VV., *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, cit., § 2.

<sup>18</sup> C. Rossano "*Forma di governo parlamentare e democrazia*", cit., 37.

<sup>19</sup> L'inizio del periodo di decorrenza del semestre è stabilito nel giorno in cui il progetto di legge viene presentato al Principe per ricevere la sanzione. Nel commento all'articolo 9, Bussjäger precisa che secondo l'interpretazione storica della novella legislativa, il decorso del termine di sei mesi non è superabile nemmeno con una sanzione tardiva da parte del Principe. Una volta scaduto il termine, il Principe dovrebbe altresì rendere pubbliche le ragioni della propria inerzia. Parimenti, è esclusa la possibilità di revocare una sanzione già emessa; in quest'ultimo caso, un *contrarius actus* non è in grado di interrompere l'*iter* legislativo, anche qualora il capo del Governo non avesse ancora controfirmato la sanzione. Si veda P. Bussjäger, *Art. 9*, cit., § 3.

<sup>20</sup> M. Troper, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., 137.

politicamente responsabile nei confronti della Dieta per la concessione o il rifiuto della controfirma alla sanzione; la dinamica costituita dal binomio “controfirma-responsabilità politica” ben si inserisce in un quadro istituzionale, come quello del Principato, caratterizzato dal rapporto di fiducia fra Dieta e Governo.

Diversamente dalle prime due ipotesi, il c.d. diritto di veto implicito, introdotto con l’ampia riforma costituzionale del 2003, ha sollevato un importante quesito interrogativo in termini di legittimazione giuridica dei poteri del Principe. A tal proposito, la “finzione” giuridica del diritto di veto silenzioso, non subordinato alla controfirma governativa, impone una riflessione in merito al ruolo del Principe nella formazione dell’indirizzo politico nella forma di governo del Liechtenstein. A questo punto ci si potrebbe persino domandare se sia possibile controfirmare un atto che materialmente non esiste e, quindi, certificare una condotta negativa del Principe (che si concretizza, in positivo, nell’esercizio di un potere discrezionale).

Se per un verso, non si può fare a meno di osservare che, rispetto alla formulazione precedente, l’articolo 65 novellato ci “ha guadagnato” in termini di certezza del diritto, per l’altro la disciplina del c.d. veto silenzioso ha reso evidente un *vulnus* nell’attribuzione di paternità politica di tale strumento. Il potere di veto silenzioso attribuisce a un organo non elettivo (il Principe) non solo il potere, ma anche la responsabilità politica di bloccare le decisioni del Parlamento, irrobustendo il suo ruolo di “co-legislatore” nell’attività di formazione della legge<sup>21</sup>. Come si avrà modo di verificare in seguito, sono state tuttavia poche le occasioni (e tutte antecedenti alla riforma del 2003) in cui il Principe ha esercitato il potere (assoluto) di veto.

Se, però, almeno da un punto di vista teorico, nei primi due casi disciplinati dall’articolo 65, la sanzione, per essere valida, deve essere controfirmata dal capo del Governo (e, quindi, sottoposta al controllo di un organo di derivazione elettiva), il diritto di veto implicito di cui al secondo comma priva di legittimazione democratica la scelta discrezionale operata dal Principe, con evidenti rischi di creare una frattura del fondamento democratico e parlamentare di cui all’articolo 2 della Costituzione.

Il progetto di revisione costituzionale, poi approvato con la legge n. 186 del 2003, era stato sottoposto alle valutazioni della Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa<sup>22</sup>, la quale aveva espresso un giudizio

---

<sup>21</sup> Già la Costituzione del 1862 e quella del 1921 prima della riforma del 2003, come già ricordato, coinvolgevano Principe e Dieta nel procedimento di formazione della legge.

<sup>22</sup> Organo consultivo costituito in seno al Consiglio di Europa, al fine di monitorare le riforme costituzionali, il “tasso” di democraticità degli ordinamenti e l’effettività della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli Stati membri. Il Principato del Liechtenstein ha aderito al Consiglio d’Europa nel 1978, superando l’obiezione che i micro stati non potessero accedere a simili organismi internazionali. Sul punto si veda E. Bertolini, *The 1921 Constitution of Liechtenstein (LV) from a Micro State Perspective*,

negativo, perché, secondo la Commissione, la riforma «farebbe un serio passo indietro nello sviluppo della democrazia mettendo in evidenza non poche perplessità in merito ad un eccessivo ampliamento dei poteri del Principe»<sup>23</sup>. Benché le critiche mosse al progetto abbiano coinvolto quasi tutti gli aspetti della legge di revisione, per quanto è qui d'interesse la Commissione di Venezia ha osservato come esista uno stretto, viscerale, legame fra la dimensione della tutela dei diritti fondamentali e il sistema di governo democratico<sup>24</sup>, specificando come l'effettività dei primi (seppur formalmente riconosciuti nel testo costituzionale) può essere garantita solo se l'ordinamento nel quale si inseriscono è informato a principi di democrazia e separazione dei poteri. La Commissione di Venezia ha sollevato alcune perplessità in merito al livello di democraticità di cui godrebbe il Principato, all'esito del progetto di riforma esaminato, guardando con sospetto al suo sistema giuridico e politico, "invischiato" con gli ampi poteri del Principe (fra i quali, soprattutto, il diritto di veto assoluto), in quanto – sempre secondo la Commissione – i sistemi monarchici possono definirsi democratici se (e solo se) le funzioni del Sovrano sono unicamente simboliche, formali e di mera rappresentanza dello Stato verso l'esterno<sup>25</sup>.

---

IACL-AIDC Blog (2 December 2021), in <https://blog-iacl-aidc.org/centenary-constitution-liechtenstein/2021/12/2/the-1921-constitution-of-liechtenstein-ly-from-a-micro-state-perspective>. Ad ulteriore conferma del significativo ruolo del piccolo Principato all'interno dello scenario internazionale, ad aprile 2022 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione del Liechtenstein che richiedeva ai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza (Russia, Cina, Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna) di giustificare l'uso del veto al fine di garantire maggiore trasparenza delle decisioni. In merito alla recente vicenda, legata al conflitto tra la Russia e l'Ucraina, si rinvia al sito [https://www.euronews.com/2022/04/26/liechtenstein-takes-on-the-worlds-most-powerful-countries-at-the-un?utm\\_term=Autofeed&utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter#Echobox=1651011740](https://www.euronews.com/2022/04/26/liechtenstein-takes-on-the-worlds-most-powerful-countries-at-the-un?utm_term=Autofeed&utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1651011740).

<sup>23</sup> J. Luther, *Caratteristiche della Costituzione del Principato del Liechtenstein*, cit. Le valutazioni della Commissione di Venezia sono state oggetto di riflessione, tra gli altri, anche di P. Mahon, *La Costituzione del Liechtenstein da un punto di vista svizzero: una relazione difficile tra democrazia diretta e monarchia?*, in questo Fascicolo della Rivista e di E. Bertolini, *I micro stati*, cit., 83, nt. 90.

<sup>24</sup> European Commission For Democracy Through Law, Opinion no. 227/2002 CDL-AD (2002), Adopted by the Venice Commission at its 53rd plenary session (Venice, 13-14 December 2002) accessibile al sito Internet: [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)032-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)032-e.asp).

<sup>25</sup> «Where constitutional texts are systematically rewritten in a period where the king is and should be without power the text may be formulated so that the king is "liberated" for duties which have become merely formal. Newer constitutions may of course preserve a textual position of the monarch which corresponds with the old constitutions without aiming at another result». Si veda European Commission For Democracy Through Law, Comments on the constitutional amendments proposed by the princely house of Liechtenstein no. 227/2002, accessibile al sito [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)032-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)032-f). E ancora consultando sempre European Commission For Democracy Through Law, cit.:

Infine, è stato sostenuto<sup>26</sup> che l'esistenza di un organo non elettivo (il Principe) con funzioni di co-legislatore non sia compatibile con le norme di derivazione internazionale e, in particolare, con l'articolo 3 del Protocollo addizionale alla CEDU<sup>27</sup>, in quanto tale norma sembrerebbe escludere che un organo non elettivo possa esercitare un potere di veto assoluto.

Esaurita la ricostruzione sul potere di veto riconosciuto al Principe del Liechtenstein, il contesto nel quale si iscrive impone un (seppur breve) confronto con il potere di sanzione regia riconosciuto al Re, in una monarchia, come quella italiana, che divenne ben presto di natura parlamentare<sup>28</sup>. L'articolo 7 dello Statuto albertino, stabilendo che «il Re sanziona le leggi e le promulga», ha disciplinato lo strumento attraverso il quale il Monarca poteva partecipare alla funzione legislativa. Diversamente dal potere di veto assoluto del Principe nel Liechtenstein, il successivo articolo 56 dello Statuto prevedeva che il progetto di legge privo di sanzione regia poteva essere ripresentato solo dopo la sessione successiva<sup>29</sup>, mentre la legge n. 1731 del 1854 disciplinava i tempi della promulgazione e, di conseguenza, anche quelli della sanzione<sup>30</sup>. Nell'esperienza dell'Italia monarchica, è stato osservato come, «nel momento in cui il disegno di legge perviene alla sanzione, esso è già quale il Re e i ministri lo desiderano o lo consentono, e non vi è motivo alcuno per rigettarlo»<sup>31</sup>; nei fatti, il potere di rifiutare la sanzione è stato sostituito con l'utilizzo di strumenti "plastici", con i quali il Re condizionava l'attività legislativa<sup>32</sup>. A tal

---

«Generally the monarchies are compatible with democracy only because the functions of the monarch are restricted to be symbolic as a representation of the "nation" or "state" and thereby distinguished from political affiliations and controversies... There are no specific regulations on democratic government and the protection of individual rights and freedoms do not logically imply democratic government, but these facts do not exclude a connection between explicitly protected individual rights and freedoms on the one hand and democratic government on the other». Si veda anche W.P. Veenendaal, *A Big Prince in a Tiny Realm: Smallness, Monarchy, and Political Legitimacy in the Principality of Liechtenstein*, in *Swiss Political Science Review* 21 (2), 2014, 338-340.

<sup>26</sup> Si veda P. Bussjäger, *Art. 9*, cit., § 2, che rinvia alla posizione di J. Frowein.

<sup>27</sup> L'articolo 3.1 del Protocollo Addizionale alla CEDU del 1952 sancisce che «Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

<sup>28</sup> Questo passaggio è ricordato da ultimo da Y.M. Citino, *Dietro il testo della Costituzione. Contributo ad uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Napoli, 2021, 187-196, a cui si rimanda anche per l'indicazione di ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>29</sup> S. Pajno, *Art. 74*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1435.

<sup>30</sup> F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, 402-405.

<sup>31</sup> F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 393.

<sup>32</sup> F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit. Fra gli strumenti utilizzati dal Re per influenzare l'esercizio del potere legislativo si segnalano: la proroga della sessione del Parlamento, lo scioglimento della Camera elettiva e la sospensione della discussione di un determinato progetto di legge.

proposito, è stato persino sostenuto<sup>33</sup> che il potere di veto del Sovrano fosse stato abolito per desuetudine, ma in realtà, in almeno due occasioni, nel 1891 il Re non ha sanzionato le proposte di legge di approvazione delle convenzioni stipulate con il Messico (1888) e con la Bolivia (1890)<sup>34</sup>.

### 3. La sanzione del Principe «dietro il testo della Costituzione»<sup>35</sup>. Prassi statale di un potere inedito e spunti conclusivi

Esigenze metodologiche ed empiriche impongono di analizzare il sistema costituzionale del Principato nella sua complessità, verificando quali siano gli organi istituzionali i cui poteri possano arginare le ampie prerogative riconosciute al Principe. L'ampiezza dei poteri del Principe può essere compresa solo se essi vengono interpretati alla luce dell'ordinamento costituzionale nel suo insieme<sup>36</sup>; infatti, per comprendere il sistema politico esistente in un Paese «non è tanto l'astratta previsione normativa che può dar conto dell'effettiva ampiezza dei poteri, quanto piuttosto il contesto politico nel quale essi vengono esercitati; un contesto nel quale vengono in gioco i reali rapporti che si instaurano tra le istituzioni costituzionali fondamentali»<sup>37</sup>.

Il testo costituzionale ha predisposto un sistema di controlimiti finalizzato a preservare ciò che è stato definito il patto costituzionale<sup>38</sup>, piuttosto che il compromesso tra popolo e Principe<sup>39</sup>, e ad equilibrare i poteri del Sovrano, rendendo così la Costituzione del Liechtenstein compatibile con il fondamento democratico<sup>40</sup>, almeno nella sua dimensione sostanziale. Il Principato, influenzato dall'esperienza elvetica, è noto per l'ampio utilizzo di strumenti di democrazia diretta<sup>41</sup>, che danno pieno vigore alla sovranità di cui è titolare il popolo, sia pure insieme al Principe. Oltre a quelli disciplinati nella Costituzione del 1921, la riforma del 2003 ha introdotto per la prima volta in assoluto la mozione di sfiducia nei

---

<sup>33</sup> V. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Torino, 1913, 494.

<sup>34</sup> F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 393.

<sup>35</sup> L'espressione, riferita al sistema italiano è di Y.M. Citino, *Dietro il testo della Costituzione*, cit.

<sup>36</sup> C. Rossano, *Forma di governo parlamentare e democrazia*, cit., 27.

<sup>37</sup> C. Rossano, *Forma di governo parlamentare e democrazia*, cit., proprio in riferimento alle vicende del Principato.

<sup>38</sup> E. De Marco, *La divisione dei poteri*, in A. Carrino (a cura di), *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, 133.

<sup>39</sup> W.P. Veenendaal, *A Big Prince in a Tiny Realm*, cit., 337.

<sup>40</sup> V., *infra*, Par. 2.

<sup>41</sup> Per un approfondimento in merito all'esperienza di democrazia diretta all'interno del Principato, si rinvia integralmente, anche per il rimando ad ulteriori fonti bibliografiche, al contributo di P. Mahon, *La Costituzione del Liechtenstein da un punto di vista svizzero*. cit. e ad E. De Marco, *La divisione dei poteri*, cit., 23-126. L'influenza elvetica sull'ordinamento del Liechtenstein, dopo la fine della Monarchia asburgica, non ha coinvolto la forma di governo, rimasta parlamentare, forse perché il modello direttoriale è risultato irripetibile nel panorama comparato.

confronti del Principe (articolo 13 ter<sup>42</sup>) e il diritto del popolo di abolire la monarchia attraverso un apposito referendum (articolo 113<sup>43</sup>), entrambe le esperienze mai più replicate nel panorama comparato<sup>44</sup>.

Il dato empirico ci consegna una realtà molto differente rispetto alle conseguenze che potrebbero trarsi dall'interpretazione letterale, sia pure sistematica, del testo costituzionale e mette in luce come il rifiuto della sanzione non rappresenti la regola, bensì l'eccezione (altra questione è quella della minaccia del rifiuto della sanzione, di cui si parlerà più avanti). Dall'entrata in vigore della Costituzione del 1921 sono stati segnalati pochi casi isolati di rifiuto della sanzione o mancata apposizione della stessa<sup>45</sup>. Una prima vicenda peculiare riguarda la legge finanziaria per il 1922, nella quale veniva disciplinato anche il contributo economico del capo del Governo. La legge non fu inizialmente sanzionata dal Principe Giovanni II del Liechtenstein poiché, diversamente da quanto stabiliva la proposta legislativa, il sovrano riteneva che il capo del Governo dovesse essere pagato per intero dallo Stato. La legge fu poi sanzionata in un secondo momento, all'esito di una trattativa conclusasi positivamente fra gli organi costituzionali coinvolti. Nel 1960, il Principe regnante Francesco Giuseppe II del Liechtenstein decise di non sanzionare una legge sulla caccia, che

---

<sup>42</sup> L'articolo 13 *ter* stabilisce che «A non meno di 1.500 cittadini del Principato spetta il diritto di presentare una mozione di sfiducia motivata nei confronti del Principe Regnante. Su questa mozione la Dieta deve esprimere un parere nella seduta immediatamente successiva e indire un referendum popolare (Art 66, comma 6). Se la mozione di sfiducia viene approvata nel referendum popolare, allora deve essere notificata al Principe Regnante affinché venga presa in considerazione secondo le disposizioni della legge del Casato. La decisione presa in conformità con la legge del Casato è resa nota alla Dieta dal Principe Regnante entro sei mesi.». In realtà, la previsione della sfiducia popolare era stata inserita nella Legge del Casato già dal 1993, poi costituzionalizzata nella legge di revisione del 2003.

<sup>43</sup> L'articolo 113 prescrive che «1) A non meno di 1.500 cittadini del Principato spetta il diritto di presentare un'iniziativa per l'abolizione della Monarchia. In caso di accoglimento dell'iniziativa da parte del popolo, la Dieta è tenuta a elaborare una nuova Costituzione su base repubblicana e a sottoporla, al più presto dopo un anno e al più tardi dopo due anni, a un referendum popolare. Al Principe Regnante spetta il diritto di presentare una nuova Costituzione da sottoporre al medesimo referendum popolare. Il procedimento, così com'è di seguito regolato, sostituisce in questo caso il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 112 comma 2. 2) Nel caso in cui vi sia un solo progetto, è sufficiente per la sua approvazione la maggioranza assoluta (art. 66 comma 4). Nel caso in cui vi siano due progetti, il cittadino del Principato avente diritto di voto ha la possibilità di scegliere tra la Costituzione vigente e i due progetti. In questo caso il cittadino del Principato avente diritto di voto dispone, nella prima votazione, di due voti. Egli attribuisce questi voti a quelle due varianti della Costituzione che desidera giungano alla seconda votazione. Quelle due varianti della Costituzione, che raccolgono la maggior parte dei primi e dei secondi voti, giungono alla seconda votazione. Nella seconda votazione, che deve effettuarsi 14 giorni dopo la prima votazione, il cittadino del Principato avente diritto di voto dispone di un voto solo. Si considera approvata quella Costituzione che ottiene la maggioranza assoluta (art. 66 comma 4)».

<sup>44</sup> Ne dà atto C. Rossano, *Forma di governo parlamentare e democrazia*, cit., 44.

<sup>45</sup> Cfr. P. Bussjäger, *Art. 9*, cit., § 2.

venne poi riproposta con alcune modifiche e ricevette la sanzione del Sovrano. In quell'occasione, in realtà, la decisione di non concedere la sanzione fu chiesta dall'allora capo del Governo, di concerto con il presidente della Dieta. Nel 1992, la legge statale sui giudici non ricevette la sanzione del Principe e, infine, nel 1998 la proposta sulla modifica della legge sulla promozione dell'educazione degli adulti non è stata sanzionata dal Principe regnante Giovanni Adamo II del Liechtenstein, mosso da alcune preoccupazioni in merito al fatto che le disposizioni di quella legge potevano essere interpretate in modo troppo restrittivo e limitare la promozione di comunità religiose diverse da quelle cristiane; successivamente, una nuova proposta di legge, che ha tenuto conto di tali osservazioni, è stata nuovamente approvata dalla Dieta e ha ricevuto la sanzione del Principe.

In altre circostanze il Principe regnante ha “solo minacciato l'esercizio del diritto di veto assoluto per indirizzare gli orientamenti della Dieta e del corpo elettorale, oltre che per evidenziare eventuali profili di inopportunità o finanche di incostituzionalità di una legge. Nel 2011 il referendum riguardante l'interruzione volontaria di gravidanza (respinto con il 52,3% dei voti contrari) ha suscitato l'attenzione dei media europei, agitando l'opinione pubblica occidentale. Il Principe Alois si è schierato pubblicamente contro il referendum sulla depenalizzazione dell'aborto<sup>46</sup>, dichiarando che non avrebbe concesso la sanzione alla legge, qualora il risultato fosse stato positivo.

Ora, è ragionevole sostenere che il sistema politico del Liechtenstein, anche nella prassi, sia stato in grado, ben prima della revisione costituzionale del 2003, di contenere e diluire la portata degli ampi poteri che la Costituzione riconosce al Principe. Sul punto, giova precisare che il popolo, in quanto potere sovrano, avrebbe comunque potuto – in linea teorica – abolire la forma monarchica, pur in assenza della formalizzazione intervenuta con la modifica costituzionale del 2003<sup>47</sup> (art. 113), certamente così esercitando un potere, per certi versi quasi di rottura costituzionale, ma superiore al Principe, il quale avrebbe potuto solo subire passivamente la decisione.

Lo stesso fondamento democratico e parlamentare della Costituzione del Liechtenstein è già di per sé un altro significativo limite per il Principe, in quanto gli impone di non rifiutare o rinviare di concedere la sanzione in modo arbitrario, perché in tal modo verrebbe meno la base costituzionale del testo del 1921. Per quel che riguarda l'indirizzo politico è stato notato che il sistema di governo del Liechtenstein è «idoneo ad evitare che il

---

<sup>46</sup> Il referendum riguardava la depenalizzazione dell'aborto entro le dodici settimane o nel caso in cui il feto presentasse un grave pericolo di handicap fisico o mentale. Cfr. W.P. Veenendaal, *A Big Prince in a Tiny Realm*, cit., 338. Si veda anche l'articolo online, accessibile al sito <https://www.tempi.it/il-liechtenstein-dice-no-allaborto-non-passa-il-referendum/>

<sup>47</sup> C. Rossano, *Forma di governo parlamentare e democrazia*, cit., 45.

Principe possa perseguire una sua politica personale, discostandosi dall'indirizzo politico del Governo, quale risulta dal rapporto fiduciario con la Dieta»<sup>48</sup>, anche in considerazione del fatto che nella prassi il Principe interferisce raramente nelle scelte politiche e negli indirizzi legislativi del Governo e della Dieta<sup>49</sup>.

Alice Stevanato  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Torino  
[alice.stevanato@unito.it](mailto:alice.stevanato@unito.it)

---

<sup>48</sup> C. Rossano, *Forma di governo parlamentare e democrazia*, cit., 47. La posizione di Rossano è confermata anche da E. De Marco, *La divisione dei poteri*, cit., 127.

<sup>49</sup> In senso concorde si veda W.P. Veenendaal, *A Big Prince in a Tiny Realm*, cit., 345, il quale dà atto che «Since the Prince does not often interfere in political matters the government of Liechtenstein usually dominates the conduct of politics. Constitutionally however, the position of the government is less powerful than in larger European countries». Evidentemente, nei rapporti fra i due soggetti pesa la rispettiva personalità e il diverso grado di “fiducia” che si instaura può spostare di volta in volta gli equilibri politici e istituzionali.