

La riforma del sistema giudiziario di Israele tra criticità sistemiche e prospettive allarmanti

di Giulia Mannarini

Abstract: *Israel's judicial reform between systemic criticalities and alarming prospects* - The controversial reform of the judiciary system promoted by the government led by Benjamin Netanyahu comes just a few weeks before the November 2022 elections, at the outcome of which the Likud leader succeeded in the feat of forming the new executive, thanks to a coalition agreement with religious and nationalist parties. Thus, Benjamin Netanyahu's sixth term of office sees a marked shift to the right, which from a political and constitutional point of view is already having its first setbacks. The paper proposes a specific focus on the problems related to the impact of this reform on Israel's form of state and government, involving multiple constitutional profiles that risk marking an unprecedented authoritarian involution for this state experience.

Keywords: Constitution; Form of government; Israel; Supreme Court.

1177

1. Israele, baluardo di democrazia in Medio Oriente

Sin dall'epoca della sua fondazione, lo Stato d'Israele ha storicamente rappresentato un'isola democratica in terra medio-orientale, sebbene *sui generis* ed estremamente complessa, se osservata con sguardo comparato alla luce di ciò che caratterizza le democrazie stabilizzate. Un vero e proprio laboratorio costituzionale che, nonostante molteplici difficoltà e contraddizioni sul fronte giuridico, geopolitico, militare e sociale – complici le circostanze della sua nascita e le peculiarità della società israeliana, altamente variegata – piano piano ha saputo incamminarsi nella direzione di un processo di costruzione di uno Stato di diritto.

Com'è noto, per molto tempo una metodologia giuridica di difesa costituzionale rispetto ad atti e comportamenti del potere pubblico non ha trovato accoglimento nell'ordinamento israeliano, retto dal principio di sovranità parlamentare mutuato dal sistema britannico e in ogni caso privo di un parametro di controllo incarnato da una Costituzione rigida¹. È opportuno ricordare, infatti, che il sistema giuridico israeliano fu l'esito del recepimento di patrimoni diversificati che avevano trovato sviluppo nella regione nelle epoche precedenti alla sua fondazione nel 1948. Il neonato ordinamento, dando continuità alla storia di quelle terre e spinto

¹ E. Ottolenghi, *Sovranità parlamentare e controllo di costituzionalità in Israele*, in *Quad. cost.*, 3, 2001, 567-590.

dall'esigenza di dare vita ad un sistema giuridico in tempi celeri in virtù delle vicissitudini belliche che investirono da subito lo Stato di Israele, adottò gli assetti lasciati in eredità dal governo britannico. Dunque, la scelta per la transizione ricadde non sulla produzione di un *asset* giuridico, costituzionale e politico del tutto nuovo, bensì su una stratificazione² che sommava la tradizione della risalente dominazione ottomana con quella britannica, su cui innestava i dettami di una cultura specificamente israeliana ed ebraica che portava innanzitutto l'impronta politica del Sionismo, la cui visione del futuro auspicava per Israele lo *status* giuridico di Stato, con tutte le problematiche legate alla rivendicazione di un territorio solo in minima parte abitato dal popolo ebraico e per di più soggetto da tempo alla dominazione straniera. Il precipitato, forse inevitabile, fu allora quello di un ordinamento particolare e a suo modo originale, dal patrimonio giuridico molto variegato, unico nell'orizzonte comparato, conosciuto e successivamente definito come «jewish and democratic»³.

Per altro verso, ciò che ha reso Israele uno Stato fuori dall'ordinario fu la scelta di non adottare una Costituzione scritta. Una decisione frutto delle difficoltà a trovare una visione uniforme, in virtù, innanzitutto, di concezioni

² P. Kahn, *Proposed Legal Reforms in Israel: Are Israel's "Constitutional Conventions" in Jeopardy?*, in *Judicature International*, aprile 2023, discussione con Dov Weissglas tenutasi alla Duke Law School il 29 marzo 2023; R. Delfino, *Dall'eterogeneità delle fonti alla codificazione del diritto israeliano*, in *Riv. dir. civ.*, 52, 1996, 89 ss.

³ Per alcune riflessioni su una tale qualificazione, che generò un grande dibattito all'indomani della *Basic Law: Human Dignity and Liberty and Freedom of Occupation* cfr. *ex multis*, R. Gavison, *Jewish and Democratic? A Rejoinder to the "Ethnic Democracy" Debate*, in 4(1) *Israel Stud.* 44 (1999); R. Gavison, *Can Israel Be Both Jewish and Democratic?*, saggio tratto dal Capitolo 1, *Conceptual Compatibility and Justifiability, in Principle, of a Jewish and Democratic State*, contenuto nel libro pubblicato da Gavison *Israel as a Jewish and Democratic State: Tensions and Prospects*, Jerusalem, 1999, e disponibile al link https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1862904; H. Lerner, *Democracy, Constitutionalism, and Identity: The Anomaly of the Israel Case*, in 11(2) *Constellations* 237 (2004); A. Ravitzky, Y.Z. Stern (Eds), *The Jewishness of Israel*, Jerusalem, 2007.

diverse dello Stato⁴ nonché, come messo in luce dalla dottrina⁵, dalla volontà dei padri fondatori di mantenere la supremazia del politico. Da qui, la contrarietà verso l'adozione di strumenti antimaggioritari⁶: e infatti, «l'Assemblea costituente non solo non riuscì a raggiungere un compromesso costituzionale, ma non ci provò nemmeno»⁷. Certamente, uno stato di guerra quasi perenne⁸, un ordinamento ancora instabile e *patchwork* di sistemi preesistenti sul territorio⁹ e una linea di divisione (e talvolta di frattura) tra laici e religiosi, furono tutti fattori che contribuirono al destino costituzionale d'Israele, le cui decisioni in materia mostravano la mancanza di una volontà innanzitutto politica di creare un insieme di valori e principi condivisi che fossero sovraordinati agli interessi e alle vicissitudini della politica quotidiana: perché Israele versava in una condizione d'eccezione e la volontà era quella di dare piena esplicazione al principio di sovranità parlamentare, che avrebbe operato da fattore di trascinarsi delle

⁴ «Il problema centrale era legato allora, e lo è tuttora, al fondamentale conflitto tra religiosi e laici su quale sia la fonte di legittimazione di un documento costituzionale: il dibattito costituzionale si può riassumere nella più ampia, irrisolta tensione connaturata all'ebraismo tra particolarismo e universalismo, tra stretta aderenza al diritto ebraico e impegno morale verso valori umanistici. Le due visioni, una inclusiva e l'altra esclusiva, entrambe parti della tradizione ebraica, furono incapaci di trovare in termini politici quella sintesi che l'ebraismo diasporico aveva invece saputo creare e mantenere attraverso i secoli, anche a causa della sovrapposizione ad esse di altri fattori ideologici, che aggravarono e resero insanabile il conflitto. La tensione ideologica tra nazionalismo religioso, spesso colorato da tinte messianiche, e nazionalismo laburista, impregnato di umanesimo e anticlericalismo, resero impossibile un compromesso costituzionale nella questione del ruolo della religione in uno stato ebraico», così E. Ottolenghi, R.Y. Hazan, *Aspettando la costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, in *Quad. Cost.*, 2, 1997, 283-310; cfr. altresì A. Dowty, *Israel's First Decade: Building a Civic State*, in S. Ilan Troen, N. Lucas (Eds), *Israel: the First Decade of Independence*, Albany, 1995, 31 ss.; sul rapporto tra diritto laico e religioso, cfr. I. England, *Law and Religion in Israel*, in 1 *Am. J. Comp. L.* 185 (1987).

⁵ P. Strum, *The Road Not Taken: Constitutional Non-Decision Making in 1948-1950 and its Impact on Civil Liberties in the Israeli Political Culture*, in S. Ilan Troen, N. Lucas (Eds), *Israel*, cit., 87.

⁶ Lo stesso David Ben-Gurion, storcendo il naso nei confronti di qualsiasi fattore che avrebbe limitato il potere a discapito del rafforzamento dello Stato, era fermamente contrario all'idea di una Costituzione, cfr. P. Strum, *The Road Not Taken: Constitutional Non-Decision Making in 1948-1950 and its Impact on Civil Liberties in the Israeli Political Culture*, cit., 92.

⁷ E. Ottolenghi, *Sovranità parlamentare e controllo di costituzionalità in Israele*, cit., 574. Sui tentativi di approdo ad un testo costituzionale con riferimento ai dibattiti all'interno della *Knesset*, cfr. H. Lerner, *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge, 2011, Cap. 3.

⁸ G.M. Gross, *The Constitutional Question in Israel*, in D. Elazar (Ed.), *Constitutionalism: The Israeli and American Experiences*, Jerusalem, 1990.

⁹ P. Kahn, *Proposed Legal Reforms in Israel: Are Israel's "Constitutional Conventions" in Jeopardy?*, in *Judicature International*, aprile 2023, discussione con Dov Weissglas tenutasi alla Duke Law School il 29 marzo 2023. Weissglas sottolinea, inoltre, come all'epoca Israele fosse «a pretty artificial creation socially and politically», così, «to try to integrate the human mosaic into a working, effective society was difficult and of course affected the legal realities. Given the gaps in culture and in political perception of those groups, a constitution [...] was impossible [...]».

situazioni di emergenza e della costruzione di uno Stato unificatore¹⁰ della società perché mezzo per il compromesso tra *élites*: «investito di questa missione, lo Stato doveva quindi disporre di massima libertà»¹¹. Piuttosto, in tale contesto, quel bacino di valori si sarebbe venuto a formare a seguito di un processo costituente graduale, attraverso l'approvazione delle cd. *Basic Laws*¹²: da qui, la «Costituzione a tappe»¹³ per la quale Israele si è progressivamente distinto nel panorama comparato.

Ora, in virtù di un tale *background* di cui la supremazia del politico costituiva il nucleo essenziale, il mondo e il concetto di giustizia costituzionale¹⁴ è rimasto sostanzialmente estraneo a tale sistema almeno fino al 1969, quando, con riferimento alle Leggi fondamentali protette da *entrenched clauses*, la Corte suprema israeliana ha sancito, nella sentenza *Bergman v. Ministero delle Finanze*¹⁵, la propria facoltà di controllare il rispetto di queste ultime da parte di leggi ordinarie successive, dando forza allo stesso tempo a quella serie di decisioni con le quali a partire dal 1953 si stava creando un vero e proprio (*judicial*) *bill of rights*.

Con l'approvazione nel 1992 delle due Leggi Fondamentali in materia di diritti – una delle quali priva di *entrenched clause* – la sentenza *United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village* del 1995 sancì il carattere costituzionale e dunque la superiorità delle *Basic Laws* rispetto alla legislazione ordinaria, con il consequenziale vincolo per la *Knesset* di approvare leggi che fossero compatibili con esse: con un'innovazione tale da poter essere paragonabile a quella di sentenze quali la statunitense *Marbury v. Madison*, essa introdusse un sistema di controllo giurisdizionale diffuso sulla scorta del *judicial review of legislation* d'oltreoceano.

Nel corso del tempo si è costruito, dunque, un equilibrio in continuo assestamento e consolidamento tra Parlamento e Corte suprema. Un sistema di pesi e contrappesi in ogni caso sempre precario, perché eretto a poco a poco, privo di quella forza originaria infusa dal pilastro costituente, e dove il conflitto tra maggioranze politiche e Corte costituzionale è sempre stato molto più evidente che altrove. Tutto ciò in un contesto interno ed internazionale ancor più drammaticamente conflittuale, che non favoriva per nulla un lineare avanzamento della costruzione di uno Stato di diritto in perenne contraddizione alla luce dell'annosa questione dell'instabilità geopolitica della regione, dell'Occupazione all'indomani del *milestone* rappresentato dalla guerra dei sei giorni, e dell'applicazione di due leggi per due popoli.

¹⁰ E. Don-Yehiya, *Political Religion in a New State: Ben-Gurion's Mamlachtiyut*, in S. Ilan Troen, N. Lucas (Eds), *Israel*, cit., 171.

¹¹ E. Ottolenghi, *Sovranità parlamentare e controllo di costituzionalità in Israele*, cit., 574.

¹² Come si legge nella risoluzione della prima *Knesset* del giugno 1950, conosciuta come *Harari Resolution* (dal nome di Haim Harari, *Chair of the Knesset Committee*, che la propose) con la quale si espresse anche formalmente la volontà di abbandonare un processo costituente simile a quello intrapreso pochi anni prima da molte democrazie occidentali all'indomani della Seconda guerra mondiale.

¹³ R. Toniatti, *Israele: una Costituzione a tappe*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1977, 510-535.

¹⁴ A. Barak, *The Role of the Supreme Court in a Democracy*, in 2 *Israel Stud.* 6 (1998); T. Groppi, *La Corte suprema di Israele: la legittimazione della giustizia costituzionale in una democrazia conflittuale*, in *Giur. cost.*, 45, 5, 2000, 3543-3569.

¹⁵ Cfr. *Bergman v. Minister of Finance*, H CJ 98/69, 23, I, P.D., 693.

Se da una parte vi è sempre stata una propensione ad identificare un accostamento strutturale e sostanziale tra Israele e le democrazie occidentali, oggi è altresì possibile riscontrare un avvicinamento su un crinale del tutto opposto. Già da qualche tempo, infatti, è stato messo in luce come alcune vicissitudini e scelte politiche dei governi abbiano determinato un progressivo scivolamento dell'ordinamento israeliano verso un'involuzione democratica, di cui stanno soffrendo molti sistemi occidentali di democrazia stabilizzata. Alcuni autori hanno sottolineato come siano rintracciabili, in particolare, alcune similitudini con le cd. democrazie illiberali: dunque, trasformazioni e modifiche "d'approccio autoritario", perseguite utilizzando strumenti differenti rispetto a quelli di cui usufruirono gli autoritarismi del ventesimo secolo. In particolare, tali trasformazioni vengono messe in atto non ricorrendo a colpi di stato o a strappi antiggiuridici, bensì per mezzo del diritto, erodendo a poco a poco tutto ciò che sta sotto il cappello della *Rule of law*.

In questo quadro, nel gennaio 2023 il Primo Ministro Benjamin Netanyahu – reduce dalla vittoria in autunno alle elezioni politiche e da un accordo di governo con i partiti nazionalisti e ultraortodossi – dà inizio all'*iter* legislativo per una riforma del sistema giudiziario, il cui obiettivo essenziale viene sintetizzato nello slogan «Returning Governance to the Public»¹⁶.

2. L'*overhaul* del sistema giudiziario, tra retorica democratica...

Potrà forse sembrare eccessivo affermare che una spada di Damocle incomba minacciosa sullo Stato di Israele, e tuttavia la proposta di riforma¹⁷ andrebbe a toccare in modo problematico alcuni snodi cruciali del sistema giudiziario del paese, a causa del carattere potenzialmente esiziale delle modifiche *in itinere*, nell'ottica del complessivo funzionamento della forma di governo e del rispetto di quel nucleo concettuale fondamentale per le moderne democrazie, la *Rule of law*, inteso nel suo essere argine al Potere politico e fondamento a garanzia delle libertà.

Le proposte del nuovo Esecutivo, e in particolare quelle di cui qui si discute, ovvero le modifiche che andrebbero a ridefinire il ruolo della Corte Suprema, non giungono *out of the blue*. La riforma tocca un nervo scoperto per la classe dirigente e la dottrina israeliana¹⁸. Già da tempo, infatti, alcuni

¹⁶ J. Sharon, *Justice Minister Unveils Plan to Shackle the High Court, Overhaul Israel's Judiciary*, in *The Times of Israel*, 4 gennaio 2023.

La stesura del saggio è precedente al 7 ottobre 2024: perciò non è stato concepito nell'ottica di un'analisi alla luce degli eventi successivi a quel drammatico giorno, ma tenta di collocare un'analisi della riforma giudiziaria nel quadro delle dinamiche della forma di governo. Il testo è precedente, inoltre, alla sentenza della Corte suprema del gennaio 2024, di cui si farà cenno nelle note.

¹⁷ A. Gross, *The Populist Constitutional Revolution in Israel*, in *Verfassungsblog*, 19 gennaio 2023.

¹⁸ A. Barak, *The Role of the Supreme Court in a Democracy*, cit.; T. Groppi, *La Corte suprema di Israele*, cit.; R. Hirschl, *The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Israel's Constitutional Revolution*, in *33(3) Compar. Pol.* 91 (2001); Y. Dotan, *Judicial Accountability in Israel: The High Court of Justice and the Phenomena of Judicial Hyperactivism*, in *4 Israeli Affs.* 87 (2002); D. Navot, Y. Peled,

osservatori si erano espressi contro la sovraesposizione della Corte suprema¹⁹, in particolare all'interno di una democrazia così conflittuale, all'interno della quale, in assenza di una Costituzione come esito di un momento costituente dall'afflato comune, la Corte dovrebbe astenersi da toccare temi controversi per preservare la propria legittimazione, lasciando spazio al potere legislativo e alla sua discrezionalità²⁰. Pertanto, considerazioni critiche erano già emerse nei confronti di un eccessivo attivismo da parte della Suprema Corte, la quale avrebbe alterato nel tempo l'assetto della divisione dei poteri nel complessivo rapporto tra gli organi costituzionali all'indomani della "rivoluzione" degli anni Novanta. Così, il pacchetto di modifiche proposte dal Governo si colloca in questo solco, allo scopo, secondo la maggioranza, di perseguire un riequilibrio tra Parlamento, Governo e Corte suprema.

Com'è noto, però, numerose sono state le voci sollevate a condanna della riforma. Le opposizioni, la Corte suprema, la Procuratrice Generale, la dottrina israeliana e quella internazionale hanno immediatamente stigmatizzato gli interventi riformatori quali modifiche volte a corrodere la democrazia israeliana, scardinando quegli equilibri così faticosamente raggiunti nell'arco di settant'anni²¹. Accanto, si è assistito ad un poderoso segnale di insofferenza proveniente altresì dall'opinione pubblica, con manifestazioni che hanno visto scendere in piazza, complessivamente, milioni di cittadini israeliani²².

Prima di proporre alcune riflessioni di carattere sistemico, è opportuno accennare, seppur brevemente, al contenuto del disegno di legge per la *judicial reform* presentata dal Ministro della Giustizia Yariv Levin l'11 gennaio 2023 e che prevede la revisione di due Leggi fondamentali, ovvero la *Basic Law: The Judiciary* e la *Basic Law: The Government*²³.

Le modifiche alla prima delle due *Basic Laws* vertono sulle modalità di composizione del *Judicial Appointment Committee*. Secondo la proposta, la nomina dei giudici non sarebbe più affidata, secondo un metodo di derivazione britannica, ad un comitato formato da membri che rappresentano le istituzioni – in particolare, Parlamento e Governo – e le diverse espressioni giuridiche – ovvero giudici e avvocati – bensì ad un organo composto perlopiù da personalità nominate dall'Esecutivo. Pertanto,

Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?, in 3 *Constellations* 429 (2009); G. Sapir, *The Israeli Constitution. From Evolution to Revolution*, Oxford, 2018; Y. Roznai, *Constitutional Paternalism: The Israeli Supreme Court as Guardian of the Knesset*, in 4 *VRÜ* 415 (2018). L. Pierdominici, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, Padova, 2020; E. Campelli, *Prove di convivenza. L'istituto della cittadinanza nell'ordinamento giuridico israeliano*, Firenze, 2022.

¹⁹ T. Groppi, *La giustizia costituzionale*, in T. Groppi, E. Ottolenghi, A. M. Rabello (cur.), *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Torino, 2006, 264.

²⁰ R. Gavison, *The role of the Courts in Rifted Democracies*, in 33(2) *Israel L. Rev.* 216 (1999).

²¹ Come rileva E. Campelli, *Le ipotesi di judicial overhaul in Israele. Riflessioni comparate sulla potenziale regressione delle democrazie anche alla luce dei casi di Polonia e Ungheria*, in *Federalismi.it*, 7, 2023, 18.

²² Si vedano, a proposito, i numerosi articoli comparsi sulle principali testate giornalistiche nazionali.

²³ Per un'analisi specifica della riforma cfr. L. Pierdominici, *La riforma della giustizia israeliana: cronache dall'ultima frontiera costituzionale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2023.

il progetto di riforma propone, quali membri del Comitato: il Ministro della Giustizia, al quale sarà poi affidata anche la presidenza dell'organo; due Ministri nominati dal Governo; il Presidente della Commissione per la Costituzione, la legge e la Giustizia della *Knesset*; il Presidente della Commissione parlamentare dello *State Comptroller*; il Presidente della *House Committee*; il Presidente della Corte Suprema; altri due giudici della Corte Suprema scelti dai membri della Corte; due rappresentanti indipendenti scelti dal Ministro della Giustizia, tra cui necessariamente un avvocato. Scompaiono, dunque, i membri scelti dalla generalità della *Knesset*, sostituiti da personalità nominate da tre Presidenti di commissione parlamentare, così come gli esponenti dell'avvocatura, a loro volta sostituiti da membri nominati dal Ministro della Giustizia. Si tratta di una composizione elaborata in modo tale da garantire, secondo i fautori delle riforme, un rinnovato equilibrio del *Judicial Appointment Committee*, assicurando pari peso ai tre poteri dello Stato in virtù della presenza al suo interno di tre giudici, tre ministri e tre membri della *Knesset*: «the bill claims that the proposed appointment process is more democratic, because it will lead to a more diversified judiciary that will better reflect public opinion»²⁴.

E tuttavia, è una retorica dietro la quale si cela, secondo l'opinione della dottrina israeliana ed internazionale, la volontà di politicizzare²⁵ l'organo cui è affidata la scelta dei componenti della *High Court of Justice*, e che è possibile scorgere nella predominanza delle nomine spettanti all'Esecutivo. Infatti, del Comitato non faranno parte esclusivamente i tre ministri, poiché viene altresì sancita la prerogativa, da parte del Ministro della Giustizia, di procedere alla designazione di due personalità pubbliche. Tale norma, unita alla previsione della maggioranza di sei membri ai fini della nomina di un giudice, renderà facilmente attuabili operazioni di monopolizzazione delle nomine²⁶. Sembrerebbe svanire, pertanto, un sistema bilanciato²⁷ in cui un ruolo non secondario viene attualmente detenuto dalle professioni legali, escluse del tutto, invece, dal progetto di riforma «since many of them (attorneys) don't participate in electing their administration despite having the power to vote»²⁸.

²⁴ R. Weill, *War over Israel's Judicial Independence*, in *VerfassungBlog*, 25 gennaio 2023.

²⁵ A. Gross, *The Populist Constitutional Revolution in Israel*, in *VerfassungBlog*, 19 gennaio 2023.

²⁶ Come nota R. Weill, *War over Israel's Judicial Independence*, cit., 3; E. Campelli, *Le ipotesi di judicial overhaul in Israele*, cit.

²⁷ Un'analisi di questa parte della riforma giudiziaria, con uno sguardo comparato in senso diacronico e sincronico, è proposta da G. Lurie, *The Attempt to Capture the Courts in Israel*, in *Israel L. Rev.*, 18 settembre 2023, nel quale l'Autore mostra due aspetti essenziali: l'attuale modalità di selezione dei giudici, che ne valorizza la professionalità e l'indipendenza, è parte di quel nucleo minimo di *checks and balances* di cui lo Stato d'Israele è dotato, compensando le sue deficienze; in secondo luogo, il governo supporta questa modifica sottolineando come il potere esecutivo non abbia una sufficiente influenza sulle nomine come invece accadrebbe in altri ordinamenti. Tuttavia, dal punto di vista comparato, l'Autore dimostra come la riforma, piuttosto, allontani Israele dagli altri ordinamenti, a cui si allinea già con l'attuale modello di *Appointment Committee*. E così, la vera natura di questa revisione sta, nuovamente, nel raggiungere il controllo del potere giudiziario.

²⁸ R. Weill, *War over Israel's Judicial Independence*, cit., 4.

Oltre alle modifiche appena ricordate concernenti la composizione del Comitato, l'intervento si estenderebbe, inoltre, ad alcune previsioni che limiterebbero l'intervento esterno sulle decisioni del *Committee*, e dunque un'ampissima discrezionalità concessa a tale organismo. A questa norma si aggiunge la previsione della necessità di una maggioranza di nove membri su undici ai fini della rimozione dall'incarico di un giudice della Corte suprema o delle corti inferiori: e così, in virtù del controllo da parte del potere politico di sette membri del Comitato, si concretizzerebbe la possibilità di intraprendere facilmente procedure di rimozione e, in ogni caso, di esercitare pressioni sul potere giudiziario, la cui indipendenza – *cornerstone of Israel's democracy* – sembra essere, pertanto, *on the line*²⁹.

Com'è noto, il *judicial review of legislation* non è disciplinato, in Israele, da alcuna Legge fondamentale. È infatti l'esito di una storica decisione della Corte suprema nel 1995, guidata all'epoca dal celeberrimo giudice e costituzionalista Aharon Barak. Il progetto decide di intervenire su questa lacuna, prevedendo il riconoscimento delle *Basic Laws* quali norme giuridiche sovraordinate. Questo avrà due conseguenze fondamentali, qualora la riforma venga approvata: in primo luogo, è una previsione che sarà formalmente perimetro e fonte della prerogativa di *judicial review* della Corte suprema; in secondo luogo, le impedirà di esprimersi sulle Leggi Fondamentali medesime.

Se, da una parte, tutto ciò viene incontro alla necessità di limitare l'abuso del potere costituente e il nascente *unconstitutional constitutional amendment*³⁰, la questione qui si sposta, tuttavia, sulla possibilità implicita per il Parlamento di legiferare attraverso Leggi Fondamentali affinché alla Corte sia sottratta la possibilità di qualsiasi prerogativa di controllo giurisdizionale³¹. Qui il nucleo problematico sta nell'assenza, nel sistema israeliano, non solo di una Costituzione scritta, ma soprattutto di una Costituzione che sia rigida, e dunque del tutto priva di meccanismi aggravati per la revisione costituzionale: sostanzialmente, le *Basic Laws* sono caratterizzate da flessibilità³². Infatti, è possibile approvare leggi, che siano ordinarie o costituzionali, attraverso la procedura legislativa ordinaria e con la maggioranza semplice dei 61 membri del Parlamento. Il rischio è, pertanto, quello di una torsione di quel delicatissimo sistema formato dal combinato disposto di rigidità costituzionale, giustizia costituzionale e sistema delle fonti del diritto che costituisce uno degli essenziali *checks and*

²⁹ *Ivi*, 5.

³⁰ Su Corte suprema israeliana e dottrina dell'*unconstitutional constitutional amendment*, cfr. le riflessioni contenute in L. Pierdominici, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, Padova, 2020, 140-146.

³¹ Come ricorda A. Gross, *The Populist Constitutional Revolution in Israel*, cit., 2, un esempio è già in atto. Ci si riferisce, in particolare, al progetto di Legge fondamentale in materia di immigrazione che riprende alcune leggi ordinarie annullate in passato dalla Corte suprema che consentivano la detenzione a tempo indeterminato di persone richiedenti asilo e limitavano il ricorso al sistema giudiziario nazionale.

³² Secondo la giurisprudenza della Corte suprema israeliana, le Leggi fondamentali non possono violare i valori essenziali dello Stato, qualificato come «jewish and democratic», né essere abusate per questioni personali, senza alcuna giustificazione, cfr. S. Navot, Y. Roznai, *From Supra-Constitutional Principles to the Misuse of Constituent Power in Israel*, in 21 *Eur. J. L. Ref.* 403 (2019).

balances a garanzia dell'equilibrio democratico: in Israele, in virtù della mancanza dei canoni della rigidità, la possibilità per il potere giudiziario di sindacare anche il contenuto delle *Basic Laws* costituisce un argine a possibili abusi e una garanzia di compatibilità con i principi del costituzionalismo³³. Qualora la riforma venisse approvata il risultato sarebbe allora, nuovamente, un eccessivo sbilanciamento a favore dell'*executive branch*.

Si prevede, inoltre, che nell'ambito del *judicial review* le leggi ordinarie che non rientrano nel rispetto dei contenuti delle Leggi Fondamentali potranno essere annullate solo se ritenute incostituzionali dall'unanimità del collegio o da almeno l'ottanta per cento dei giudici della Corte Suprema. Consentendo l'annullamento esclusivamente nella circostanza di un solido compattamento dei giudici nella decisione, lo si rende *de facto* estremamente difficile: insomma, una delimitazione del campo di azione dell'organo giudiziario supremo.

Un'ulteriore modifica riguarda l'introduzione della *override clause*, che comporterebbe la possibilità per la *Knesset* di approvare nuovamente, a maggioranza semplice dei suoi membri, una legge dichiarata incostituzionale dalla maggioranza dell'ottanta per cento dei giudici della Corte, con l'unica limitazione dell'indicazione esplicita della presenza di una sentenza di annullamento da parte dell'organo supremo. Tale legge non potrebbe essere sottoposta ad alcun controllo giudiziario per quattro anni e se mantenuta da un Parlamento successivo sarebbe da intendersi in vigore a tempo indeterminato. È prevista, inoltre, la possibilità per il Parlamento di approvare una clausola di superamento nei confronti di una legge annullata all'unanimità dalla Corte, a condizione che la *Knesset* sia diversa da quella che aveva approvato la legislazione in questione.

In questo quadro, l'abolizione del criterio di ragionevolezza da parte della Corte costituisce uno dei punti cruciali del progetto, meno noti al pubblico e all'elettorato e su cui meno si è insistito nel corso delle manifestazioni; e, tuttavia, è stata la prima modifica ad essere stata definitivamente approvata dal Parlamento israeliano³⁴. Anzi, lo stesso Governo l'ha qualificata come una «correzione minima» allo sconfinamento della Corte in materia e come un ribilanciamento tra quest'ultima e il potere esecutivo³⁵. La dottrina della ragionevolezza costituisce uno dei pilastri essenziali di cui la Corte si è servita nel tempo per esaminare e limitare il potere discrezionale dell'autorità amministrativa: com'è noto, non è sufficiente che essa si limiti ad agire in conformità con la propria autorità e buona fede, rispetti il procedimento formale, si appoggi a prove solide e argomenti pertinenti, ma deve dimostrare un'adeguata attribuzione a ciascuna delle considerazioni in evidenza nel procedimento e il loro corretto

³³ Sulla rimozione dei *checks* a scapito dei diritti individuali e delle minoranze si esprime anche J. H. H. Weiler, *Israel: Cry, the Beloved Country*, in *Verfassungsblog*, 1° febbraio 2023.

³⁴ Si veda, a proposito, l'analisi accurata condotta da E. Campelli, *Reasonableness Standard Bill in Israel: soluzione o involuzione?*, in *DPCE Online*, 4, 2023.

³⁵ A. Tibon, B. Samuels, *Netanyahu Warns He Could Ignore Supreme Court if Reasonableness Clause Reinstated*, in *Haaretz*, 27 luglio 2023; L. Tress, TOI Staff, *Netanyahu Tells Us Media New Judicial Law Is "Minor", Democracy fears are "silly"*, in *The Times of Israel*, 27 luglio 2023.

bilanciamento³⁶. Così, «once a decision is made within the authority, even the cruelest decision in the world, the Supreme Court of Israel would have no jurisdiction»³⁷.

Infine, la proposta mira a rinnovare il processo di nomina dei consulenti legali governativi e ministeriali, passando da un comitato indipendente a un procedimento personale di nomina e, inoltre, mira a ridurre la loro autorità legale abolendo la vincolatività del loro parere³⁸.

3. ...e il rischio di una sostanziale *democracy retrogression*

Dunque, una serie di modifiche dal carattere puntiforme. Se le si considera singolarmente non destano, forse, particolare preoccupazione; o per lo meno, non tutte: certamente, per esempio, le regole previste per le nuove modalità

³⁶ Sul tema, cfr. A. Barak, *Foreword: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy*, in 116(16) *Harv. L. Rev.* 19 (2002); A. Meydani, *The Supreme Court as a Political Entrepreneur: The Case of Israel*, in 27(2) *Israel Stud. Rev.* 65 (2012); Y. Roznai, *Constitutional Paternalism*, cit.; Y. Dotan, *Impeachment by Judicial Review: Israel's Off System of Checks and Balances*, in 2 *Theoretical Inquiries in Law* 705 (2019); D.M. Weinberg, *Israel's Supreme Court needs democratic checks on its power*, in *Israel Hayom*, 29 gennaio 2023; E. Campelli, op. cit. Il Governo israeliano ha pubblicamente fatto riferimento, per questa modifica, ad un articolo apparso nel 2020 su *Hashiloach* del giudice supremo Noam Sohlberg: in Id., *On Subjective Values and Objectives Judges*, in *Hashiloach*, 18 (2020), egli suggeriva come la ragionevolezza dovesse trovare applicazione esclusivamente nei confronti degli apparati amministrativi non eletti. Nell'articolo, tuttavia, non si suggeriva una modifica legislativa, quanto un cambiamento, sul punto, da parte della giurisprudenza.

³⁷ P. Kahn, *Proposed Legal Reforms in Israel: Are Israel's "Constitutional Conventions" in Jeopardy?*, cit. Opportuno sottolineare, a proposito, come nel gennaio 2024 sia intervenuta la sentenza *Movement for Quality Government in Israel v. Knesset H CJ 5658/23 (2024)*: una "prima volta" per l'ordinamento costituzionale israeliano, con la quale la Corte suprema ha bocciato, il 1° gennaio 2024, il *Reasonableness Bill*. Infatti, dopo la discussa approvazione del superamento della clausola di ragionevolezza lo scorso 24 luglio, decine di ricorsi sono stati presentati davanti all'Alta Corte, che si è pronunciata attraverso un'imponente pronuncia di ben 740 pagine. Nelle settimane antecedenti alla sentenza, il Primo Ministro aveva paventato l'intenzione di non rispettare la decisione della Corte, preannunciando, di fatto, uno scontro istituzionale. Gli eventi successivi al 7 ottobre, tuttavia, hanno per il momento rimescolato le carte nonché le priorità dell'Esecutivo, che ora si trova a dover affrontare contemporaneamente una guerra e un forte malcontento serpeggiante nell'elettorato del paese. La disperata ricerca di consenso costituisce una delle necessità più pressanti per Benjamin Netanyahu, in particolare alla luce di un probabile ritorno alle urne nel momento in cui il conflitto avrà fine, ponendo in tal modo in secondo piano la riforma costituzionale. Questo, tuttavia, non fa venire meno l'effetto terremoto provocato dalla pronuncia della Corte. Alla luce di tale decisione lo scontro sul *judicial overhaul* entra nei confini del contesto istituzionale e l'organo giudiziario supremo si riconferma forte interlocutore del potere politico e (unico?) argine alla sua illimitatezza: questa volta, però, con un'importante differenza rispetto al passato: la Corte, infatti, compie un passo ulteriore dichiarando l'incostituzionalità di una Legge fondamentale. Per commenti, riflessioni ed analisi sul tema, cfr. tra gli altri, E. Campelli, *Una basic structure doctrine anche in Israele?*, in *Diritti Comparati*, 17 gennaio 2024.

³⁸ Per un'analisi sulla significatività del loro ruolo, in una prospettiva comparata, cfr. C. Casey, D. Kenny, *The Gatekeepers: Executive Lawyers and the Executive Power in Comparative Constitutional Law*, in 20(2) *Int'l J. Const. L.* 664 (2022).

di composizione del *Judicial Appointment Committee* si rivelano di per sé, forse, già abbastanza pericolose. E tuttavia, è senza dubbio nel momento in cui le si analizza nella loro totalità che mettono in allarme a causa del loro impatto sul cd. «democratic minimum core»³⁹. Da qui l'importanza di avere uno sguardo sistemico⁴⁰, che eviti i rischi di un approccio pulviscolare poco adatto a cogliere le criticità che si possono innestare alla luce di riforme costituzionali apparentemente innocue. Infatti, le recenti esperienze di Polonia e Ungheria hanno dimostrato come la costruzione di uno Stato verso forme di autoritarismo avviene non solo attraverso il diritto, ma attraverso un diritto puntiforme, con piccole e graduali modifiche di per sé non qualificabili come un attacco diretto ai principi democratici: e tuttavia, se analizzate complessivamente, «the whole is greater than the sum of its parts»⁴¹. Si tratta, in altri termini, di quello che in dottrina è stato definito “effetto *Frankenstate*”⁴²: ovvero, la pericolosa tendenza di alcuni ordinamenti, compreso quello israeliano, a mutuare singoli istituti o regole di altri sistemi democratici, in un'operazione che non tiene conto dell'unicità, tanto storico-culturale quanto giuridica, del paese.

Il risultato, dunque, è un *patchwork* di regole introdotte ma non introiettate, perché del tutto svincolate dall'*humus* vivo del sistema israeliano che finisce per rischiare, come nel caso della riforma giudiziaria dell'attuale Governo, un insidioso declivio della forma di Stato. Infatti, non sono le singole previsioni a destare in sé particolari preoccupazioni – la maggior parte delle quali, appunto, provengono da altri ordinamenti: a mo' di esempio, la *override clause* dal sistema canadese, la modalità di nomina dei giudici da quello statunitense – bensì l'accostamento che ne viene fatto. E non si può dubitare del fatto che nel mirino dell'Esecutivo sembri esserci l'obiettivo del depotenziamento della Corte suprema, al momento «the only factor restraining the government»⁴³.

Israele, infatti, manca dei tradizionali *checks and balances* rintracciabili nelle democrazie stabilizzate: rigidità costituzionale, distribuzione orizzontale del potere, bicameralismo, organizzazioni sovranazionali. Insomma, nessun perno di decentralizzazione, e anche il sistema politico, frammentato e polarizzato, costituisce di per sé una debole limitazione al potere della *Knesset*. Pertanto, una limitazione così accentuata delle prerogative della Corte Suprema rappresenta la distruzione dell'unico

³⁹ R. Dixon, D. Landau, *Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment*, in 13(3) *Int'l J. Const. L.* 606 (2015); R. Dixon, *Populist Constitutionalism and the Democratic Minimum Core*, in *Verfassungblog*, 26 aprile 2017.

⁴⁰ Sul tema, in relazione in particolare ad ipotesi di riforma del potere giudiziario, cfr. Y. Roznai, *The Straw that Broke Constitution's Back? Qualitative Quantity in Judicial Review of Constitutional Amendments*, in A. Linares-Cantillo, C. Valdivieso-Leon, S. Garcia-Jaramillo (Eds), *Constitutionalism: Old Dilemmas, New Insights*, Oxford, 2021, 147; Y. Roznai, R. Dixon, D. Landau, *Judicial Reform or Abusive Constitutionalism in Israel*, in 56(3) *Israel L. Rev.* 292 (2023); cfr. anche T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, 2018.

⁴¹ *Ivi*, 90-91.

⁴² *Ex multis*, cfr. M. Tushnet, B. Bugarcic, *The Problem of the Frankenstate*, in Id. (Eds), *Power to the People: Constitutionalism in the Age of Populism*, Oxford, 2021.

⁴³ S. Navot, *Judicial Reform in Israel*, in *The Israel Democracy Institute*, 22 novembre 2022.

paletto esistente a difesa dell'illimitatezza del potere del Parlamento. E sebbene «the reforms, in pursuing parliamentary sovereignty, clearly parallel the British model»⁴⁴, Israele non ha nulla a che vedere con la tradizione costituzionale britannica. Lì, la sovranità del Parlamento non è assenza di limiti. L'illimitatezza di *Westminster* non ha mai trovato piena applicazione, in virtù di un sistema bilanciato caratterizzato dalla piena affermazione della *rule of law*, di convenzioni costituzionali riconosciute, di un circuito politico peculiare e *fair*: tutti pilastri di un modello paradigmatico, scevro da qualsiasi scivolamento verso l'irrefrenato potere del Parlamento⁴⁵.

A causa di tali contraddizioni tra forma e sostanza, la riforma del sistema giudiziario ha immediatamente rinfocolato le divisioni all'interno del paese, inducendo il Governo a sospendere l'*iter* parlamentare lo scorso 27 marzo e a favorire l'apertura di negoziati con l'opposizione. Il Primo Ministro aveva annunciato la proposta di un progetto più mite di riforma, nel quale, innanzitutto, non sarebbe stata prevista la discussa *override clause*. Tuttavia, molti membri della maggioranza avevano già reso pubblica la loro contrarietà a perseguire tale linea, e allo stesso tempo le opposizioni non si sono dette affatto soddisfatte a causa del mantenimento della clausola di ragionevolezza che, infatti, è stata poi definitivamente approvata in tempi celeri prima della pausa estiva e all'indomani della brusca interruzione dei negoziati tra le forze politiche.

Come sottolineato dalla dottrina⁴⁶, è qui evidente un utilizzo del diritto per assicurare mani libere alle maggioranze politiche, il quale sostanzialmente finirebbe per scardinare quell'equilibrio faticosamente costruito tra poteri dello Stato attraverso un'erosione che preannuncia di collocarsi nel solco di ciò che sta avvenendo nell'area mitteleuropea⁴⁷ nell'ultimo decennio, ovvero senza clamorosi colpi di stato o strappi antiggiuridici tipicamente riconducibili ai processi di deriva autoritaria. Pertanto, un'involuzione illiberale ed inquietante che non può non destare qualche preoccupazione.

⁴⁴ E. Granet, *A fair comparison? Israel's reforms and the Uk*, in *The Constitution Society*, 2 marzo 2023.

⁴⁵ A tal proposito è opportuno ricordare il percorso di trasformazioni che la *British Constitution* ha vissuto, sia con riferimento alla sovranità degli organi costituzionali sia alla sovranità parlamentare, alla luce delle evoluzioni dell'ultimo secolo e delle vicissitudini Brexit. Riflessioni sul tema sono illustrate in C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, 2023, 90 ss. e 229 ss.

⁴⁶ In particolare dalla Professoressa Tania Groppi, nei podcast dedicati da Radio Radicale, in collaborazione con le Riviste di Diritto pubblico comparato ed europeo, alla crisi israeliana, disponibili al seguente link: <https://www.radioradicale.it/scheda/692407/podcast-i-rischi-della-controversa-riforma-della-giustizia-in-israele-di-tania-groppi>.

⁴⁷ Riflessioni a proposito, in relazione al caso israeliano, sono proposte recentemente da E. Campelli, *Le ipotesi di judicial overhaul in Israele. Riflessioni comparate sulla potenziale regressione delle democrazie anche alla luce dei casi di Polonia e Ungheria*, cit., 31 ss.; cfr. altresì M. Kremnitzer, Y. Shany, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, in 1 *L. & Eth. of Hum. Rts.* 125 (2020).

La questione israeliana ha avuto un'ampia ed immediata risonanza non solo, come è naturale, nelle riflessioni della dottrina internazionale⁴⁸, bensì anche nell'opinione pubblica e mediatica che ha meticolosamente seguito e riportato le vicissitudini del paese nel corso delle numerose settimane di manifestazioni⁴⁹. Qui emerge un ulteriore e significativo elemento: la reazione forte e repentina di un popolo che si mobilita per difendere la democrazia del proprio paese. Se democrazia sta per un sistema che offre una serie di garanzie che nemmeno le maggioranze possono elidere e dove chi vince le elezioni non ha autorità né poteri illimitati, qui una potente garanzia può esserlo ancora un'opinione pubblica in grado di emergere contro le torsioni illiberali tese a corrodere dall'interno le fondamenta democratiche, che seppur fragili e *sui generis*, come sottolineato poc'anzi, godono di una poderosa difesa da parte del proprio popolo. Prova che il processo di costituzionalizzazione, seppure a tappe, ha contribuito a produrre, in parte, quell'insieme di valori costitutivi propri di un gruppo sociale, grazie soprattutto alla costante opera della Corte suprema nel suo dialogo, spesso altamente conflittuale, con il potere politico. E nel momento in cui la volontà di una maggioranza si torce nella direzione di una sostanziale politicizzazione del principale – e invero unico – contropotere del sistema, combinata ad una forte polarizzazione socio-politica, l'attaccamento del popolo a quella "Costituzione"⁵⁰ – che appare forse ben più radicata di ciò che si potrebbe pensare – si è fatta rabbiosamente sentire. Resta, in ogni caso, la presenza di strutture e procedure costituzionali che già in parte hanno dimostrato di essere un argine forse troppo fragile nel momento in cui maggioranze politiche di turno implementano un cambio di rotta in senso illiberale, dando vita ad un vero e proprio costituzionalismo politico.

In un'ottica comparata gli ultimi sviluppi, insieme ai campanelli di allarme che già da qualche anno si sono registrati in Israele e che la dottrina

⁴⁸ Fortissima ed immediata è stata, inoltre, la reazione della dottrina israeliana: nel febbraio 2023 viene fondata la *Israeli Law Professors' Forum for Democracy* – con un primo *statement* dal titolo *Preliminary Response of the Israeli Law Professors Forum for Democracy to the President's Proposal* (13 febbraio 2023) – all'interno del quale sono stati pubblicati diversi contributi di analisi e di critica alla riforma.

⁴⁹ Organizzate e coordinate da una rete di organizzazioni della società civile, studenti e membri della *Anti-Occupation Bloc* formata da organismi in difesa dei diritti della popolazione palestinese. B. McKernan, Q. Kierszenbaum, *Protests and strikes in Israel as plans for judicial overhaul move forward*, in *The Guardian*, 13 febbraio 2023; N. Slyomovics, *100,000 Israelis Gather in Jerusalem to Protest Judicial Overhaul Amid Mass Strike*, in *Haaretz*, 13 febbraio 2023; *Israele, via libera del parlamento alla clausola di ragionevolezza nella riforma giudiziaria: scoppia la rivolta*, in *Opengiornoonline*, 11 luglio 2023; *Benjamin Netanyahu va avanti con la riforma della giustizia*, in *internazionale.it*, traduzione dell'articolo su *The Economist*, 18 luglio 2023. Alcuni settori della società hanno, inoltre, indirizzato lettere, petizioni e memorandum, cfr. A. Gross, *The Battle over the Populist Constitutional Coup in Israel: Spring of Hope or Winter of Despair?*, in *Verfassungblog*, 31 marzo 2023.

⁵⁰ Secondo le riflessioni del giudice Barak. Tra le opere nelle quali ha riflettuto sulle Leggi fondamentali del 1992 come *constitutional moment*, cfr. D. Barak-Erez, *From an Unwritten to a Written Constitution: The Israeli Challenge in American Perspective*, in 26(2) *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 309 (1995).

più attenta aveva già messo in luce⁵¹, mostrano diverse similitudini – al netto di radici politiche diversissime – con i processi di erosione democratica sperimentati nell’area mitteleuropea⁵². Insieme all’auspicio per cui «since illiberal forces are operating together to shape new models of governance, it seems imperative that liberal political forces, across different countries, also find ways to operate together and to present a credible shared vision of contemporary democracy»⁵³, sarà tutto da vedere se la forza della tradizione democratica del popolo israeliano, per quanto giovane rispetto ad altre esperienze nazionali dalla storia costituzionale molto più longeva, sarà capace di contrastare l’afflato autocratico, radicale e populista dell’attuale maggioranza. considerando, peraltro, che un’alternativa più moderata e progressiva il panorama partitico è in grado di offrire: si pensi, innanzitutto, alla forza politica laica e contraria alla desecolarizzazione dello Stato d’Israele, ovvero il partito di Yair Lapid (*Yesh Atid*), oggi all’opposizione⁵⁴.

Tale propensione si colloca certamente nella generalizzata sofferenza di molti sistemi democratici occidentali; e tuttavia è bene ribadire come sia possibile identificare alcune ragioni, più profonde e più specifiche, determinate da alcune peculiarità proprie di Israele. Un’architettura costituzionale giovane⁵⁵, priva dei tradizionali *checks and balances* di cui le democrazie stabilizzate sono dotate, il conflitto israelo-palestinese, la

⁵¹ *Ex multis*, un’attenta ricostruzione, così come il timore di un Israele già avviato sul sentiero della democrazia illiberale sulla scorta di Ungheria e Polonia, erano già stata avanzate nel 2020 da M. Kremnitzer, Y. Shany, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, cit., e ripresa a seguito delle elezioni dello scorso autunno, cfr. *ex multis* S. Agmon, N. Gidron, *Israel, Like Orban’s Hungary, Is a ‘Frankenstate’ in the Making*, in *Haaretz*, 6 dicembre 2022. Cfr., sul concetto di *rule of law backsliding*, L. Pech, K. L. Scheppele, *‘Illiberalism Within’, Rule of Law Backsliding in the EU*, in 19 *Camb. Yearb. of Eur. Leg. Stud.* 3 (2017). Per alcune riflessioni circa uno sviluppo di tipo populista alla luce di alcuni progetti di legge proposti recentemente dal governo, cfr. N. Mordechai, Y. Roznai, *A Jewish and (Declining) Democratic State? Constitutional Retrogression in Israel*, in 1 *Maryland L. Rev.* 244 (2017); Y. Roznai, *Israel-A Crisis of Liberal Democracy?*, in M. A. Graber, S. Levinson and M. Tushnet (Eds), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2018.

⁵² Su un’evoluzione del sistema politico israeliano in senso populista, all’interno del quale si colloca anche la riforma giudiziaria, cfr. Y. Roznai, A. Cohen, *Populist Constitutionalism and the judicial overhaul in Israel*, in 3 *Israel L. Rev.* 502 (2023).

⁵³ M. Kremnitzer, Y. Shany, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, cit. 152.

⁵⁴ Questo tenendo conto, peraltro, della crisi di *Avodà* e la sparizione dalla *Knesset* di *Meretz*.

Lapid – che pochissime settimane prima dell’attacco di Hamas aveva rilasciato un’intervista nella quale avvertiva che le politiche e le modalità di gestione del nuovo Governo, in particolare l’attenzione riservata alle roccaforti dei partiti nazionalisti, alleati del *Likud*, rischiavano di creare le condizioni perfette per una guerra – non è entrato a far parte del *War Cabinet* allargato, poiché la sua unica condizione, ovvero che venissero esclusi i membri di *Hatzionut Hadatit* dalla maggioranza, non è stata accettata, com’era facilmente prevedibile. In questo quadro non è insensato ipotizzare che, se e quando la guerra vedrà la sua fine, possa esserci un ritorno alle urne.

⁵⁵ Si è recentemente fatto cenno in dottrina ad un “New Deal” per l’ordinamento israeliano, cfr. M. Cohen-Eliya, I. Porat, *A New Deal to the Israeli Judicial System*, in *DPCE Online*, 2, 2023; A. Baraggia, *A New Deal for the Israeli Judicial System. Yes, but what New Deal? A response to Moshe Cohen Eliya and Iddo Porat*, in *DPCE Online*, 2, 2023.

profonda divisione sociale – anche all’interno della comunità ebraica – e il tentativo di una parte delle forze politiche di demonizzare e marginalizzare la componente minoritaria araba sono fattori decisivi che non possono essere messi da parte perché determinano il *background* in virtù del quale le dinamiche politiche, le contrapposizioni sociali e l’evoluzione del sistema giuridico e politico degli ultimi anni hanno potuto trovare maturazione. E da quella contraddizione di cui si è detto, relativa all’imponente mobilitazione democratica di un paese che pur sempre si trova ad essere scisso tra un ordinamento democratico e un ordinamento non democratico può nascere un importante anticorpo – come ha già dimostrato di poter essere in occasione della sospensione dell’*iter* legislativo la scorsa primavera – contro un orizzonte illiberale che sembra farsi sempre più vicino.

Questo non vuol dire che Israele non abbia necessità di un momento costituzionale, ma di un momento costituzionale che vada nella direzione esattamente opposta a quella perseguita dalla riforma dell’attuale Governo. E ciò, come tutti i processi costituenti, implica un serio *commitment* da parte della classe politica e della società civile, nella volontà di trovare compromessi e valori condivisi⁵⁶. È comprensibile, pertanto, il perdurante scetticismo verso la concretizzazione di un processo costituente che dia vita, finalmente, ad un testo costituzionale⁵⁷: anzi, le difficoltà riscontrate settant’anni fa si ripresentano oggi forse ancora più forti, perché un’operazione di rifondazione dell’ordinamento a partire da una «società di fratture»⁵⁸ e in un contesto storico diametralmente ostile è attualmente tanto ardua quanto irrealizzabile, almeno nell’immediato futuro. La diatriba costituzionale verterà tutto sul fronte interno anche e soprattutto alla luce del futuro sviluppo del conflitto israelo-palestinese, che mentre si scrivono queste pagine sembra vivere il suo momento più drammatico e che sta dimostrando di avere tutti i presupposti per costituire un *turning point* decisivo che cambierà per sempre la storia di quelle terre.

Tuttavia, è bene ribadire che tutti gli scenari sono possibili, e il popolo israeliano, identificatosi sin dalla fondazione dello Stato come *tsabar*⁵⁹, potrebbe sorprenderci ancora una volta.

Giulia Mannarini

Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Milano-Bicocca
g.mannarini@campus.unimib.it

⁵⁶ Lucide riflessioni a proposito, alla luce anche delle teorie di Bruce Ackerman, sono svolte in M. Totry-Jubran, *Constitutionalising Israel’s Constitutional System*, in 3 *Israel L. Rev.* 355 (2023).

⁵⁷ Non si dimentichi, qui, le posizioni di alcuni autori sulle leggi del 1992 come “momento costituente”, cfr. D. Barak-Erez, *From an Unwritten to a Written Constitution: The Israeli Challenge in American Perspective*, cit.

⁵⁸ E. Sprinzak, L. Diamond (Eds), *Israeli Democracy under Stress*, Boulder London, 1993; C. Klein, *La démocratie en Israël*, Paris, 1997; A. Arian, *The Second Republic. Politics in Israel*, Chatam, N.J., 1998; R. Guolo, *Israele: una società di fratture*, in *Il Mulino*, 6, 1999.

⁵⁹ Il frutto del deserto, dalla pelle robusta e resistente alle caratteristiche estreme dell’ambiente esterno.

