

Tra disponibilità *de facto* e restrizioni *de jure*: accesso e restrizioni all'aborto in Israele

di Entela Cukani

Abstract: *Between de facto availability and de jure restrictions: access to and restrictions on abortion in Israel* - Israel is not a state that outright bans abortion; yet, abortion is not, nor is it fully universal, a recognized right or a fully operational freedom. It is rather a peculiarly balanced arrangement between de jure restrictions and de facto availability of a procedure used as a tool of state governance. Movements between "demographic anxiety" and "national interests" have shaped a discipline that results from a historical, political, and religious compromise, characterizing the order as an "intrusive state." To what extent can abortion regulation be reconciled with a state that proclaims itself both democratic and Jewish? What scenarios might emerge for the abortion procedure in light of the illiberal twists that currently characterize the Israeli context?

Keywords: Abortion commissions; Abortion procedure; Israel; War of wombs.

1229

1. Introduzione

In Israele, la possibilità di effettuare l'interruzione volontaria di gravidanza (*IVG*) non è un diritto, anzi legalmente è vietato (eccetto condizioni e procedure specifiche), ma di fatto viene ampiamente attuato - pur se con molte contraddizioni - in maniera legale. Il paradosso tra disponibilità *de facto* e restrizioni *de jure* prende forma e si sviluppa all'interno di un panorama giuridico, sociale e religioso particolarmente complesso.

Originariamente, sotto il mandato britannico, prevaleva il rigido quadro della *British Offences Against the Person Act* del 1861, che vietava l'aborto salvo casi di salvaguardia della vita materna¹. Nel periodo che ha seguito la fondazione dello Stato israeliano nel 1948, l'aborto rimase illegale² fino al 1977, quando la *Knesset* ha introdotto una peculiare procedura, i cui paradossi saranno oggetto di disamina nel presente scritto.

Se da un punto di vista metodologico, l'analisi di un diritto straniero e comparato necessita di «calare i concetti analizzati nel contesto di

¹ Criminalizzando il procedimento con pene severe per chiunque cercasse di procurare un aborto, l'*Act* stabiliva che il tentativo di procurare un aborto fosse punibile penalmente, contribuendo a creare un contesto culturale di stigma e tabù attorno alla questione dell'aborto.

² Di fatto la sez. 175 del *Criminal Code Ordinance* del 1936 lasciava intatta la disciplina precedente. L'aborto era legalmente permesso solo in condizioni molto limitate, espressamente in caso di rischio per la vita della madre o di anomalia fetale seria. ZW. Falk, *The New Abortion Law of Israel*, in *Israel L. Rev.* 1978;13(1):103-110.

riferimento»³, questo è quanto mai necessario per comprendere meglio la disciplina dell'accesso all'aborto nel caso peculiare di Israele.

Di per certo, il riconoscimento di un vero e proprio diritto di aborto quale diritto di libera scelta delle donne non è nella lista delle priorità dell'odierno governo in carica in Israele. Se quanto ora affermato può risultare comprensibile considerato il periodo attuale – segnato dalla tragica pagina dell'attentato del 7 ottobre cui è seguito il terribile assedio dell'aggressione sulla striscia di Gaza⁴ e la guerra in atto con l'Iran – bisogna evidenziare sin da subito che, la “ansia demografica” rispetto alla crescita della popolazione arabo-palestinese, invece, costituisce da sempre una priorità. L'aborto, dunque, viene disciplinato all'interno di misure riguardanti un'altra guerra, definibile come “guerra dei grembi”⁵. Le peculiarità derivanti dall'intreccio dei precetti religiosi⁶ e, pertanto, dall'influenza politica esercitata da parte dei partiti ultraortodossi, poi, fanno da *pendant* alla regolamentazione dell'accesso all'aborto. A tali peculiarità del sistema sociale e religioso, si affiancano quelle proprie dell'ordinamento giuridico dello Stato di Israele⁷, contraddistinto dall'assenza di una Costituzione e definito anche come «ordinamento a Costituzione a tappe»⁸, dove solo a partire dal 1992 sono stati adottati due *Basic laws*⁹ che regolamentano i diritti umani fondamentali; inoltre, solo a partire dal 1995 la Corte Suprema ha riconosciuto alle stesse il grado di “*Israeli constitution Bill of rights*”, al cui cospetto da quel momento in poi i giudici possono effettuare la *judicial review*¹⁰. Pertanto, all'epoca dell'adozione della

³ Sulla necessità di effettuare lo studio comparatistico calando i concetti analizzati nel contesto di riferimento per tutti si veda K. Zweigert, H. Kötz, *Introduzione al diritto comparato* (1982), vol. 2, Milano, 2011; A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Roma-Bari, 2014, 38 ss.

⁴ Per un inquadramento giuridico delle complessità internazionali e interne, dove si delinea una classifica douvergeriana di Israele come “democrazia apertheid”, si rinvia a M. Carducci, *Genocidio e Democrazia. Editoriale*, in *DPCE*, 2025, 3, III-XVIII.

⁵ R. Steinfeld, *Wars of the Wombs: Struggles Over Abortion Policies in Israel*, in *Israel Studies*, Vol. 20, No. 2 (Summer 2015), 1-26; E.M. Sztokman, L. Ariella Zeller, *Abortion in Israel: When the Nation Enters the Womb*, *Lilith* (2011-12): 10.

⁶ Sul ruolo della religione nello Stato d'Israele e sulle sue implicazioni giuridiche e politiche, cfr. I. Englard, *Law and Religion in Israel*, in 35 *Am. J. Comp. L* 185 (1987).

⁷ Per le molteplici peculiarità dell'ordinamento giuridico di Israele, nella dottrina italiana si rinvia a A. Parrilli, *Laicità “non occidentali”*, Bologna, 2025; T. Groppi, E. Ottolenghi, A. Mordechai Rabello, *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Torino, 2006.

⁸ R. Toniatti, *Israele: una Costituzione a tappe*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 2, 510-535.

⁹ Basic Law: Human Dignity and Liberty, 5752-1992, SH No. 1391 (Isr.); Basic Law: Freedom of Occupation, 5754-1994, SH No. 1454 (Isr.). I testi sono disponibili in <https://m.knesset.gov.il/en/activity/pages/basiclaws.aspx>. Sull'importanza di queste due Bills fondamentali, si veda, invece 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.*, 1997, 2, 283-310.

¹⁰ CA 6821/93 *United Mizrahi Bank Ltd. v. Migdal Cooperative Village* 49(4) PD 221 (1995) (Isr.). Sul ruolo di *judicial review* svolto dalla Suprema Corte si rinvia a T. Groppi, *La Corte suprema di Israele: la legittimazione della giustizia costituzionale in una democrazia conflittuale*, in *Giur. cost.*, 2000, 5, 3543-3569; R. Toniatti, *Giurisdizione costituzionale e comparazione giuridica in Israele: le origini di una prassi consolidata*, in *Studi in onore di Antonio Ruggeri*, vol. 5, Napoli, 2021, 4356 ss.

normativa sull'aborto, l'operato della *Knesset* non era indirizzato assiologicamente verso una tutela dei diritti individuali.

In linea di principio, l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) è un reato ai sensi dell'art. 312 del Codice penale del 1977¹¹, ma si prevede un meccanismo di depenalizzazione tramite l'approvazione di un Comitato per l'Interruzione di Gravidanza¹². La Commissione lavora tramite sue diramazioni sul territorio presso gli ospedali pubblici e privati: ad oggi, vi sono quaranta Commissioni operanti in tutto Israele¹³. L'autorizzazione della Commissione è legata alla presenza di una delle quattro condizioni espressamente previste dall'art. 316 del Codice penale: donna minore di 18 anni o di età superiore ai 40 anni; difetto fetale (fisico o mentale); rischio di danno fisico o mentale per la madre; gravidanza risultato di rapporti incestuosi, stupro o relazioni extramatrimoniali. Dal 2014, le spese per l'aborto sono interamente sostenute dallo Stato per le donne fino al trentatreesimo anno di età. L'aborto può essere eseguito – entro la ventiquattresima settimana di gestazione – presso l'ospedale al cui interno opera la Commissione che ha concesso l'autorizzazione¹⁴.

Dunque, trattasi *de jure* di una normativa restrittiva che limita e guida l'aborto, specialmente per la fascia di età fertile: le donne tra i 18 e i 40 anni. Tuttavia, *de facto*, le statistiche, evidenziano, che le Commissioni concedono l'accesso alla procedura di aborto con una percentuale del 99%: 1/5 per motivi di salute mentale e 3/4 perché ammettono che la gravidanza è frutto di adulterio!¹⁵.

Come si conciliano questi dati con un ordinamento che vieta l'aborto e con una società largamente influenzata dai precetti religiosi in politica?

2. L'introduzione dell'accesso all'aborto: le radici del "compromesso"

Tre anni dopo la decisione *Roe v. Wade* della Corte Suprema USA del 1973¹⁶, l'Israele ha modificato la disciplina precedente che criminalizzava *in toto* l'aborto, introducendo una peculiare regolamentazione. Tuttavia, le motivazioni che portarono la *Knesset* a compiere tale passo non erano di certo

¹¹ מדינת ישראל, *Hok ha-'Oneshin*, 5737-1977.

¹² Noto come *Va'adah Le-Hafsat Herayon*.

¹³ Come specificato in *The Jerusalem Post* (*The battle over Israel's abortion laws explained*): [The battle over Israel's abortion laws explained | The Jerusalem Post](#). Lista ufficiale delle Commissioni disponibile nell'apposito website [וועדות לאישור הפסקת הריון משרד הבריאות](#). «There are more than 40 pregnancy termination committees in Israel, all of which operate out of public or private hospitals. Each committee consists of three members – two licensed physicians and one social worker».

¹⁴ In caso di periodo superiore alle 24 settimane, si necessita l'approvazione da parte di una Commissione speciale. Sh. Silkoff, [The battle over Israel's abortion laws explained | The Jerusalem Post](#).

¹⁵ *Pregnancy Terminations by the Law, 1990-2020; Terminations of Pregnancy in Hospitals, By Article of the Law*, Israel Central Bureau of Statistics (ICBS); [Nel dibattito sulla politica dell'aborto in Israele, i conservatori hanno sempre il sopravvento – Haaretz](#).

¹⁶ *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).

incentrate sul diritto di scelta delle donne, collegandosi invece a un più ampio dibattito sull'identità nazionale e democratica dello Stato¹⁷.

Il punto centrale del dibattito politico e delle principali preoccupazioni della *Knesset* all'epoca era prevalentemente la necessità di una pianificazione familiare a livello statale quale misura necessaria per vincere la “guerra demografica” con la popolazione arabo-palestinese¹⁸. Si ricorda che nel 1948, data della nascita dello Stato israeliano, nonostante le fasi della *Nakba* che ha scandito le ondate di esodi forzati dei palestinesi, 156.000 palestinesi prevalentemente musulmani rimanevano sotto il governo israeliano e ottenevano subito la cittadinanza sulla base del principio di residenza; nei primi anni Cinquanta, vi è stata l'ondata immigratoria dal Nordafrica e dai paesi mediorientali, a cui si sono aggiunti gli ebrei europei sopravvissuti; la Guerra dei sei giorni del 1967, invece, portò sotto controllo di Israele più di un milione di palestinesi¹⁹.

Se da una parte si dovevano adottare politiche pro-natalità, d'altra parte, le statistiche dimostravano che vi era un alto tasso di nascite nelle famiglie a basso reddito. Queste erano sia famiglie di immigrati – prevalentemente palestinesi – sia della comunità *Haredi* (ultraortodossi), che vantava una forte rappresentanza nella *Knesset*. Si trattava, inoltre, di famiglie numerose che, poiché si mantenevano con i sussidi finanziari, finivano per gravare totalmente sul bilancio dello Stato²⁰. Pertanto, nella “pianificazione familiare statale” si rendeva necessario controllare – tanto per l'ansia demografica, quanto per una questione di economia – il tasso delle nascite nelle famiglie a basso reddito²¹. Tuttavia, il suddetto intento entrava in contrasto con motivazioni di carattere moralistico-religioso, particolarmente sostenute dagli ultraortodossi: per tale gruppo le famiglie numerose venivano (e vengono) percepite come norma obbligatoria, corollario della massima religiosa “siate fecondi e moltiplicatevi”²².

Al contempo, la Commissione sul divieto degli aborti illegali sottolineava nel suo *Report* che la vecchia disciplina che vietava l'aborto veniva di fatto largamente ignorata e che la motivazione più ricorrente data

¹⁷ N.M. Levine, *Abortion in Israel: Community, Rights, and the Context of Compromise*, in 19(2) *Law & Social Inquiry* 320 (1994).

¹⁸ N. Yuval-Davis, *National Reproduction and 'the Demographic Race' in Israel*, in N. Yuval-Davis, F. Anthias (eds.), *Woman, Nation, State*, Hampshire, 1989, 92 -109.

¹⁹ A. Foa, *Il suicidio di Israele*, Roma-Bari, 2025, 35 -50.

²⁰ Nel 1949, quale misura pro-natalità, venne introdotto una premialità di 100 IL in contante a ogni donna che partoriva il decimo figlio. Come evidenzia Raucher (*The Cultural and Legal Reproduction of Poverty: Abortion Legislation in Israel*, op. cit.): «Though the government presumed they would be awarding this prize to Jewish women every year, that was not the case. Ten years after the prize was first awarded, Ben Gurion and others realized they consistently awarded Arab women with the prize», cit. 148.

²¹ Si vedano i discorsi tenuti nella *Knesset* dalle diverse forze politiche dove si esprime chiaramente la necessità di una pianificazione familiare per tenere sotto controllo l'alto numero di nascite presso le famiglie a basso reddito nelle quali rientravano anche gli immigrati. I testi dei discorsi appositamente indirizzati a tale intento sono riportati in M. Raucher, *The Cultural and Legal Reproduction of Poverty: Abortion Legislation in Israel*, in 30(1) *J. Feminist Stud. in Religion* 147 (2014).

²² N. Rimalt, *Israel's Abortion Law and the Paradox of a Rightless Access to Pregnancy Terminations*, cit. 208.

dalle donne che facevano ricorso in maniera illegale all'aborto era proprio quella delle difficoltà economiche²³. Per governare, quindi, il «pericolo demografico» (*hasakana ha'demographit*)²⁴, l'aborto andava disciplinato e gestito da parte delle istituzioni statali in una nuova modalità capace di rispondere agli obbiettivi della pianificazione familiare a livello statale, prevedendo adeguati meccanismi di controllo da parte delle autorità governative²⁵. Con tali premesse, la nuova disciplina è stata il risultato di un difficile compromesso²⁶ tra le differenti peculiarità legali, sociali e politico-religiose, che tutte insieme costituiscono il "contesto" all'interno del quale deve essere calata l'analisi della regolamentazione del diritto di aborto e le riforme che ne sono seguite.

Un diritto all'aborto di approccio liberale direttamente connesso ai diritti individuali delle donne veniva sostenuto solo da una piccola porzione femminista, con scarse possibilità di influenzare la decisione della *Knesset*²⁷.

La redazione del progetto di legge – preparato da MK Haika Grossman – venne presentato dall'allora Ministro della salute Victor Shem Tov per l'approvazione alla *Knesset* con un linguaggio e delle richieste che in qualche maniera sembravano abbracciare le visioni nazionali sulla pianificazione demografica, cercando, al contempo, di allargare quanto più possibile le maglie delle ipotesi dei casi di aborto ammissibili.

Come sopra specificato, le statistiche dell'epoca rilevavano che il maggior numero degli aborti avvenivano per ragioni familiari, sociali ed economiche e non per ragioni di salute²⁸.

La dottrina religiosa ebraica si concentra sulla distinzione tra aborto necessario e non necessario, imperniandosi attorno alla supremazia della vita e della salute materna. In siffatta concezione, pertanto, il feto non gode di uno status giuridico di per sé, in quanto considerato parte della madre. Ulteriore elemento fondamentale per la posizione religiosa è inoltre la purezza e l'integrità della famiglia. I bambini nati fuori dal contesto

²³ Report of the Committee for the Study of the Ban on Induced Abortions, 17(4) *Public Health* 427, 475.

²⁴ R. Steinfeld, *Wars of the Wombs: Struggles Over Abortion Policies in Israel*, in 20(2) *Israel Stud.* 1 (2015).

²⁵ Come sottolineato da autorevole dottrina israeliana «The prevailing assumption among most supporters of abortion reform was that the creation of more realistic and enforceable legal norms would enable law enforcement authorities to better control the availability of abortions based on both pro-fertility and family-planning state interests. Their impetus for reform stemmed primarily from demographic concerns and they were aiming to secure government control in an area where legal norms had ceased to matter». Cfr. N. Rimalt, *Israel's Abortion Law and the Paradox of a Rightless Access to Pregnancy Terminations*, cit. 205.

²⁶ N. Rimalt, *Israel's Abortion Law and the Paradox of a Rightless Access to Pregnancy Terminations*, in M. Ziegler (ed.), *Research Handbook on International Abortion Law*, Cheltenham, 2023, 202-220.

²⁷ ISA, G/43/6739/17, Pnina Cardinal, the Feminist Movement, to Members of Knesset, 8 December 1974. La proposta venne presentata da Marcia Freedman. La proposta e le opposizioni a questa visione liberale all'introduzione di un diritto di aborto direttamente legato alla libertà di scelta della donna vengono spiegati dalla stessa Freedman in M. Freedman, *Exile in the Promised Land: A Memoir*, Ithaca (NY), 1990.

²⁸ Report of the Committee for the Study of the Ban on Induced Abortions, in 17(4) *Public Health* 427.

tradizionale di famiglia, e nello specifico da donne single o da relazioni extraconiugali (*out of wedlock*), da una prospettiva religiosa ebraica sono considerati “bastardi” (*mamzer*) e costituiscono una minaccia alla continuità del collettivo ebraico: i *mamzer* e i loro discendenti, pertanto, rimangono esclusi dalla comunità ebraica²⁹.

Tali appigli religiosi consentirono di far passare all'interno della *Knesset*, senza alcuna opposizione da parte dei partiti religiosi ultraortodossi, l'ipotesi dell'aborto tanto per le donne single quanto per le gravidanze di donne sposate scaturite da adulterio.

Diversamente, la clausola delle ragioni familiari, sociali ed economiche incontrava le resistenze degli ultraortodossi specialmente sotto il profilo delle “ragioni economiche”, dato che questo gruppo si caratterizzava al contempo per il basso reddito e per tassi di natalità più alti³⁰. Tuttavia, l'opposizione degli ultraortodossi non è stata inizialmente accolta dalla *Knesset*, in quanto, la pianificazione familiare nazionale, oltre all'ansia demografica, riguardava anche il controllo dell'alto tasso di nascite nelle famiglie economicamente più povere che erano costituite prevalentemente da immigrati palestinesi o di paesi limitrofi.

3. La regolamentazione del diritto di aborto nel 1977 e la modifica per “gli interessi nazionali”

Con tali premesse sociali, politiche e religiose, pertanto, la maternità veniva inserita ideologicamente all'interno di una vera e propria “missione nazionale”³¹ e l'aborto andava controllato dalle istituzioni governative per rispondere al meglio alla pianificazione familiare a livello statale. L'equilibrio di questo compromesso diede vita all'approvazione della *Women's Health Protection Law* (Legge per la Protezione della Salute della Donna), inserita nel gennaio del 1977 come emendamento nel Codice penale, introducendo un nuovo capitolo denominato “*Pregnancy termination*” (sezioni 312-321)³².

Si manteneva la penalizzazione generale dell'aborto³³, ma veniva inserita un'esenzione dalla responsabilità penale per i medici che eseguivano l'intervento in strutture riconosciute previa l'approvazione di una Commissione per l'Interruzione della Gravidanza³⁴. La Commissione – composta da tre membri, ovvero due medici (uno dei quali specializzato in ostetricia e ginecologia) e un assistente sociale, con l'obbligatorietà della

²⁹ La *Torah* vieta ai *mamzer* e i suoi discendenti di contrarre matrimonio con un non *mamzer* per dieci generazioni. *Amplius* su tale aspetto si veda C.E. Hayes, *Gentile Impurities and Jewish Identities. Intermarriage and Conversion from the Bible to the Talmud*, Oxford, 2002, 169 ss.

³⁰ Secondo i dati del Israeli Democratic Institute, Statistical Report citati in N.M. Levine, *Abortion in Israel: Community, Rights, and the Context of Compromise*.

³¹ N. Berkovitch, *Motherhood as a National Mission: The Construction of Womanhood in the Legal Discourse in Israel*, in 20 *Women's Studies International Forum* 605 (1997).

³² Amendment to the Penal Code 5737-1977, SH No. 619, 82 (Isr.)

³³ Sez. 313 Codice penale.

³⁴ Sez. 314 Codice penale.

componente femminile³⁵ – rispondeva, pertanto, alla iniziale idea di poter garantire il controllo del governo sugli aborti.

In base alla disciplina contenuta nella sez. 316 del Codice penale del 1977 le ipotesi che consentivano di ottenere l'approvazione da parte della Commissione erano cinque:

- età della donna: minore dell'età (18 anni) o oltre i 40 anni. Nel caso della minorenni non si rendeva necessario il consenso da parte di un suo rappresentante³⁶;
- circostanze della gravidanza: risultato di rapporti incestuosi, stupro o relazioni extramatrimoniali;
- difetto fetale: il feto era suscettibile di avere un difetto fisico o mentale;
- rischio per la salute materna: la continuazione della gravidanza poteva mettere in pericolo la vita della donna o causarle danno fisico o mentale;
- clausola socioeconomica, che permetteva l'aborto per difficili circostanze familiari o sociali della donna e del suo ambiente.

Le previsioni così approvate dalla *Knesset* nel gennaio del 1977, secondo quanto previsto dalla sezione 12 della legge, dovevano entrare in vigore dopo un anno dall'approvazione.

Tuttavia, la clausola socioeconomica, che da sempre aveva costituito la causa principale degli aborti, non ebbe vita lunga. Appena due anni dopo l'entrata in vigore della legge, le elezioni della *Knesset* portarono sulla scena nuove coalizioni politiche. La destra, con primo ministro Menachem Begin, andava al governo grazie ad una coalizione con gli ultraortodossi. Questi ultimi, da sempre contrari alla clausola socioeconomica, considerarono la rimozione della stessa una *conditio sine qua non* per dare vita alla necessaria coalizione (*Likud-Agudat Yisrael (AY) coalition agreement*) per la formazione del governo. Tuttavia, anche in questo caso, le ragioni per la rimozione della clausola non si fondarono direttamente sui precetti religiosi quanto piuttosto sugli interessi nazionali *vis-à-vis* la "guerra dei grembi": la clausola veniva ritenuta in contrasto con gli interessi pro-natalità del popolo ebraico, visto che, se da una parte le donne *Haredi* erano povere, dall'altra, con un tasso di natalità tra sei e sette bambini per donna, esse contribuivano alla crescita della Nazione. Pertanto, le donne *Haredi* compivano così il ruolo ad esse assegnate nella società e nella Nazione: riprodurre bambini ebrei³⁷. Fu così che nel 1979 il partito di maggioranza – il *Likud* – presentò alla *Knesset* la proposta per l'abolizione della clausola socioeconomica, bollata dal partito

³⁵ Sez. 315 Codice penale.

³⁶ Sez. 316 (b) del Codice penale del 1977: «For purposes of this section, the "informed consent" to the interruption of her pregnancy – her written consent after the physical and mental risks involved in an interruption of pregnancy were explained to her; for this purpose, the consent of a minor does not require approval by her representative».

³⁷ B.W. Harrison, *Our Right to Choose: Toward a New Ethic of Abortion*, Boston, 1983, 62.

Hazit Datit Toratit (Haredi) come «anti nazionale e anti ebraica»³⁸: con la nuova coalizione la proposta divenne subito legge³⁹.

L'abrogazione della clausola socioeconomica ha trasfigurato quasi del tutto il quadro legislativo così come faticosamente negoziato nel compromesso precedente, cristallizzando in maniera definitiva l'approccio “*non rights based*” della disciplina israeliana sull'aborto.

4. Tra “pazzia” e “adulterio”: il paradosso di una contraddizione programmata

L'abrogazione del quinto motivo originale che permetteva l'aborto per “difficili circostanze familiari o sociali della donna e del suo ambiente”, pur eliminando il *gate* principale⁴⁰ per l'IVG, non ha coinciso con una diminuzione del numero di aborti.

Le donne e le Commissioni si adattarono semplicemente, reindirizzando la stragrande maggioranza delle richieste che in precedenza rientravano nella clausola socioeconomica verso le categorie legali rimanenti. In pratica, per la fascia di età più fertile (18-40 anni), specie se sposate, le clausole si riducevano a due: rischio per la salute mentale e gravidanza extramatrimoniale (adulterio)⁴¹.

A un decennio dall'abrogazione della clausola socioeconomica, le statistiche sull'aborto segnavano una tendenza in crescita⁴², dovuta ad una *policy* altamente permissiva da parte delle Commissioni. Su iniziativa e richiesta dei partiti ultraortodossi, il Ministro della salute nominava un'apposita Commissione (nota come *Commissione Riftin*) con il compito di indagare sul *modus operandi* delle Commissioni per l'Interruzione della Gravidanza. Conclusa l'indagine, nel 1992 la *Commissione Riftin* evidenziava nel proprio *Report*⁴³ che le Commissioni accoglievano quasi il numero totale delle richieste di aborto e che in tutti gli ospedali la causa dichiarata per eseguire l'aborto si fondava su un'interpretazione estensiva della previsione di cui all'art. 316 (4) del Codice penale, la quale permetteva l'aborto qualora la gravidanza potesse costituire un pericolo – tra le altre – anche “per la salute mentale” per la donna. In pratica, il *Report* evidenziava come, di fatto,

³⁸ Come sottolineato da parte di MK Shlomo Gross - rappresentante del partito Hazit Datit Toratit – “It is a law that is anti-national, anti-Jewish, a law that leaves a black stain on the Knesset, if, God forbid, it passes”. 375th Meeting of Knesset, January 25, 1977, 1236–245, Knesset Archives.

³⁹ Penal law (Amendment No. 8), 5740–1979, SH No. 954 (Isr.).

⁴⁰ Circostanza questa comune a quasi tutti gli Stati (J.J Fernández, *Women's Civil Rights and the Worldwide Liberalization of Abortion on Demand and for Socio-Economic Reasons*, in 62 *Sociological Q.* 87 (2021)) e in particolar modo nel caso dell'approccio israeliano (N. Rimalt, *Israel's Abortion Law and the Paradox of a Rightless Access to Pregnancy Terminations*, *op cit.*).

⁴¹ R. Steinfeld, *Wars of the Wombs: Struggles Over Abortion Policies in Israel*, *op. cit.*

⁴² Da 15,925 nel 1979 a 18,948 nel 1984. Cfr. N. Rimalt, *Israel abortion law*, *cit.* nota 33, 210.

⁴³ Report of the Commission for Examining the Implementation of the Penal Law (The Riftin Commission Report) (examining the implementation of sections in the Penal Law that pertain to pregnancy terminations) (1992), <http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/riptin.pdf>.

la motivazione nella quasi totalità dei casi si rivelava una applicazione della ormai abrogata clausola socioeconomica “camuffata” sotto le spoglie dei motivi di salute. In sintesi, le gravidanze costituivano motivo di stress mentale per le donne a causa di una combinazione data dalle difficoltà familiari ed economiche⁴⁴.

Con l'intento di restringere le maglie della clausola inerente al “rischio per la salute mentale”, secondo la *Commissione Riftin*, si necessitava di interventi tali da rendere effettivamente riscontrabile la problematica da un punto di vista clinico: pertanto, si consigliava una valutazione psichiatrica che attestasse un problema di disordine psichiatrico riconosciuto e riconoscibile⁴⁵.

Le raccomandazioni del *Riftin Report*, sotto continua pressione dei partiti ultraortodossi, vennero accolte da parte del Ministero della salute che – secondo quanto stabilito nella legislazione israeliana – con una propria direttiva adottata nel 1993 rendeva obbligatoria la valutazione psichiatrica per ogni donna richiedente l'IVG per motivi di salute mentale⁴⁶. Si specificava, inoltre, che tale nuova *policy* d'ora in poi avrebbe dovuto essere applicata in maniera corretta e rigorosa.

Dunque, dopo l'abrogazione della clausola socioeconomica, l'altro *gate* principale per la concessione del permesso di aborto da parte delle Commissioni subiva una restrizione drastica, poiché veniva condizionata all'attestazione di un problema mentale riconosciuto e riconoscibile da parte di uno psichiatra.

Ancora una volta, però, non si registrava alcuna diminuzione sul numero degli aborti.

I *Report* più recenti evidenziano che ora è la clausola contenuta nella sez. 316 (2) del Codice penale a costituire la causa principale per la concessione del permesso di aborto da parte delle Commissioni per le donne sposate, ovvero quella per cui la gravidanza è “risultato di rapporti incestuosi, stupro o relazioni extramatrimoniali”. Di fatto, considerate le ipotesi previste, il *Report* del Ministero della salute sottolinea che sul numero totale degli aborti più della metà è concesso a donne sposate, e tra queste ultime 1/5 per cause di salute mentale e 3/5 per adulterio⁴⁷.

Vista l'altissima percentuale di casi, va da sé che per le donne sposate non rimane altra via che mentire scegliendo tra “pazzia” e “adulterio”. Per molte donne sposate che non hanno motivi medici mentali verificabili tramite un certificato psichiatrico, la via principale per l'approvazione della richiesta di IVG è dichiarare che la gravidanza è il risultato di relazioni extramatrimoniali. Questa dichiarazione è quasi una garanzia di approvazione, dato che l'aborto in caso di adulterio è favorito dalle norme religiose per prevenire la nascita di un *mamzer*. Di qui, in assenza di un diritto all'aborto riconosciuto, è attraverso tale programmazione e i suoi paradossi che in Israele le donne sposate hanno accesso all'aborto.

⁴⁴ Come si evidenzia in p. 5 del *Riftin Commission Report* del 1992.

⁴⁵ *Riftin Report*, 6-7.

⁴⁶ Director General Directive 23/93 *Compliance with the Law and Regulations by the Pregnancy Committees – Operational Guidelines*, Ministry of Health, Israel (Nov. 14, 1993), http://www.health.gov.il/hozer/mk23_1993.pdf.

⁴⁷ *Pregnancy Terminations by the Law, 1990-2020*.

5. Le modifiche recenti: tra “giurisprudenza silente” e semplificazioni amministrative

Il paradosso dell'accesso all'aborto in Israele è stato denunciato da più organizzazioni e dalle stesse donne, che nei diversi *Report* sottolineano come di fatto la disciplina in atto obblighi le donne a mentire, scegliendo di mortificarsi davanti ai tre membri della Commissione come “adultere” pur di ottenere l'accesso alla procedura. Inoltre, si sono evidenziate anche le problematiche economiche e logistiche collegate alla necessità di presentarsi fisicamente davanti alla Commissione. Immense, poi, sono le eventuali complicazioni in caso di divorzio, visto che l'autorizzazione della Commissione è un atto pubblico nel quale o si attesta una infermità mentale della donna oppure è contenuta l'autodichiarazione della donna che afferma di essere stata infedele durante il matrimonio. Circostanza non di poco conto, dato che in Israele non esiste un divorzio civile unico e per le coppie ebraiche, in base alla legge ebraica, la competenza per il divorzio spetta ai tribunali rabbinici, mentre per le coppie di altre religioni le questioni di divorzio sono gestite sempre dai rispettivi tribunali religiosi (musulmani, cristiani, drusi)⁴⁸. Il che, congiuntamente alle altre peculiarità del sistema legale israeliano, rende, di fatto, la giurisprudenza “silente” in merito all'aborto. In effetti, non esistono decisioni della Suprema Corte direttamente indirizzate alla questione di un “diritto all'aborto” in termini di libertà della scelta della donna. Di pari passo con gli interessi nazionali, e pertanto delle politiche pro-natalità, sono molteplici le decisioni che riguardano la procreazione medicalmente assistita e l'aborto – fino all'ultimo – per difetti del feto. All'interno di decisioni che investono tale sfera, la giurisprudenza, ha avuto modo di affermare l'autonomia della donna rispetto alle pretese del partner in materia di aborto⁴⁹, specificando altresì che il consenso del marito non è richiesto per poter ottenere l'approvazione da parte della Commissione per l'Interruzione della Gravidanza⁵⁰.

Così come fu con il compromesso del 1977, anche oggi il tutto deve fare i conti con i difficili equilibri politici, sociali e soprattutto religiosi. I molteplici tentativi di liberalizzazione della legge sull'aborto incontrano il blocco dei partiti religiosi e quelli ultranazionalisti: fu così nel 1991 quando il partito *Shinui* voleva ripristinare la clausola socioeconomica; stessa sorte

⁴⁸ La materia viene regolamentata dalla “*Legge sulla giurisdizione dei tribunali ecclesiastici*” del 1953, il cui art. 1 stabilisce che «[...] tutto ciò che concerne il matrimonio e il divorzio di ebrei in Israele, che essi abbiano la nazionalità o siano residenti, rientra nella competenza esclusiva dei tribunali rabbinici». *Amplius* sul tema, si veda L. Saporito, *La fatale attrazione tra diritto sacro e diritto secolare nel modello israeliano: la giurisdizione dei tribunali rabbinici in materia di matrimonio e divorzio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2018, 9, 1 ss.

⁴⁹ *Amplius* su tali aspetti, per un primo studio pionieristico comparato tra USA, Uk e Israele, C. Shalev, *A man's right to be equal: the abortion issue*, in 18 (3-4) *Israeli L. Rev.* 381 (1983).

⁵⁰ L'assenza della necessità del consenso da parte del marito per ricorrere all'aborto per ottenere il permesso dalla Commissione è stata sottolineata da parte della Corte suprema israeliana in una disputa tra coniugi su un caso che riguardava la riproduzione assistita in vitro e maternità surrogata e le sorti dell'embrione al momento della separazione dei coniugi. Supreme Court, *Nahmani v. Nahmani*, CA 5587/93.

per le proposte di eliminazione delle Commissioni nel 2006 e nel 2011⁵¹. Tuttavia, alle dirette manifestazioni da parte dei rabbini che argomentano che il divieto di aborto è parte di un più ampio piano sionista per mantenere la popolazione ebraica quale gruppo maggioritario in Israele⁵², si affiancano le resistenze dentro la *Knesset*, che rendono impossibile l'adozione di una disciplina *in peius*⁵³.

Tale *empasse* politico-religiosa ha visto dei miglioramenti della disciplina durante gli anni nei quali i partiti ultranazionalisti e ultraortodossi non sono stati necessari per la tenuta della coalizione di governo⁵⁴. Nel 2014, cogliendo una decisione degli *Health-Basket Committee's* che proponeva una estensione delle spese sanitarie statali per coprire gli aborti delle atlete fino al trentatreesimo anno di età⁵⁵, si è adottata una riforma nazionale del sistema sanitario israeliano che ha esteso la copertura statale per le spese dell'aborto (per tutte e quattro le ipotesi previste nella procedura di accesso) per tutte le donne fino ai 33 anni di età eliminando molte barriere economiche⁵⁶.

Nel 2022, nell'esprimere il proprio disappunto per la decisione della Corte suprema statunitense, l'allora Ministro della salute Nitzan Horowitz⁵⁷ ha presentato le novità normative dedicate proprio all'interruzione volontaria di gravidanza⁵⁸. Pur se ancora lontani dal riconoscere un vero e

⁵¹ G. Alon, *Knesset Rejects Bill Allowing Women to Freely Have Abortions*, in Ha'aretz, 28 June 2006; R. Friedman, *Days Before International Women's Day: Pro-Women Bills Nixed*, The Jerusalem Post, 7 March 2011.

⁵² In "War of wombs" op. cit., Steinfeld riporta passaggi di discorsi pubblici da parte dei Rabbini superiori dove si sottolinea che "In 2010, Rabbi Metzger publicly argued that he viewed confronting abortion as part of Zionists' demographic battle to maintain a Jewish majority in Israel". R. Steinfeld, *War of wombs*, op. cit., cit. 13.

⁵³ *Ibidem* "In 1997, Likud's religious coalition partners did not achieve their demand for a ban on abortions", cit. 14.

⁵⁴ T. Shilo, Y. Guttman, *The Legal Status of Abortion in Israel: A Continuous Evolution*, in 51(2) *Israel L. Rev.* 241 (2018).

⁵⁵ Secondo la disciplina in vigore, le spese di aborto erano a carico dello Stato fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età oppure nei casi di difetti del feto o problemi salute della madre. Per le donne della fascia di età 18-40 che volevano accedere alle procedure d'aborto al di fuori delle condizioni sopra menzionate – ovvero "salute mentale" o "adulterio" – le spese erano a proprio carico.

⁵⁶ N. Raiman, *Israel Will Pay for More Abortions in 2014. The state will pay for any woman under the age of 33 and over 40 to terminate her pregnancy*, in [Abortion in Israel: State Expands Eligibility for Subsidized Abortions | TIME.com](#).

⁵⁷ Nello specifico Horowitz si esprimeva «Una donna ha il pieno diritto sul proprio corpo. La decisione della Corte Suprema americana di negare il diritto di una donna di scegliere sul proprio corpo è un triste processo di repressione delle donne, che riporta il riferimento del mondo libero e liberale indietro di cento anni». Disponibile sul sito del Portale dell'ebraismo italiano [Israele e l'interruzione di gravidanza "Nuove leggi a tutela delle donne" - Moked](#).

⁵⁸ Novità introdotte tramite il Regolamento così come previsto dalla sezione 321 Codice penale che stabilisce «The Minister of Health is charged with the implementation of this Article and he may, in consultation with the Minister of Justice and the Knesset Public Services Committee, make regulations for its implementation, including on the following matters: (1) (2) conditions for the approval of a medical institution as a recognized institution, the procedure for granting such approval and its period of validity, renewal and cancellation; the procedure for granting approval under section 316».

proprio diritto all'aborto, la riforma del 2022 ha il pregio di introdurre delle semplificazioni amministrative.

Per ridurre l'umiliazione e per venire incontro anche alle necessità logistiche l'incontro con la Commissione può ora essere condotto a distanza, per via telematica, eliminando l'obbligo di presenza fisica in molti casi. È stata inoltre eliminata la precedente fase di attesa obbligatoria di sette giorni tra l'approvazione della Commissione e la procedura, accelerando l'accesso; inoltre, i formulari e le procedure sono stati semplificati e resi più accessibili, in parte digitalizzando il processo⁵⁹. Parallelamente, è stata semplificata la procedura per l'autorizzazione a ricevere IVG farmacologica mediante la c.d. "pillola abortiva": se prima si poteva effettuare solo negli ospedali, dal 2022 si può effettuare attraverso le casse mutue (HMO) e le cliniche sanitarie comunitarie, facilitandone quindi il processo⁶⁰. Le linee guida e l'attuazione sono supervisionate dal Ministero della salute che tramite direttive e circolari operative mira a garantire che il processo decisionale sia rapido e che l'onere della prova sulla donna sia minimo.

6. Il "sistema di aborto" in uno "Stato intrusivo": brevi considerazioni conclusive

Come si è cercato di evidenziare, quello dell'aborto in Israele certamente non è un diritto. Trattasi di una visione che, più che dimostrarsi liberale, cristallizza un compromesso pragmatico tra forze politiche ed esigenze religiose e sociali potenzialmente in conflitto. Il risultato è un paradosso di accesso senza riconoscimento del diritto (*rightless access*)⁶¹: l'aborto è disponibile, ma non è sancito come un diritto fondamentale della donna, perpetuando strutture di disuguaglianza di genere. Da una parte, l'Israele non è uno di quegli Stati che vietano *in toto* l'aborto; dall'altra, l'accesso all'aborto è guidato dallo Stato, che specifica le ipotesi nelle quali è ammesso, riservando l'ultima parola alla Commissione *ad hoc* e non di certo alle donne. E, comunque, nonostante le semplificazioni amministrative del 2022, la Commissione ancora oggi si trova a dover certificare tra "pazzia" e "adulterio". Trattasi, peraltro, di un sistema governato dallo Stato sotto le formule di "interessi nazionali" e "guerra dei grembi", che fanno emergere i caratteri di uno "Stato intrusivo": da una parte lo Stato si impegna ad eseguire le interruzioni della gravidanza autorizzate e, dall'altra, ne limita la discrezionalità individuale⁶².

Non poche le complicazioni derivanti dall'ebraismo in politica, che ancora una volta, più che ad effettive e veritiere componenti della società, rispondono a logiche di coalizioni politiche. Questa è la conclusione alla quale si giunge se si tengono presenti i dati dal rapporto ufficiale statistico

⁵⁹ Di fatto, il tutto si può ora svolgere online attraverso l'apposito portale: [Apply to Terminate a Pregnancy \(Induced Abortion\) | Ministry of Health](#).

⁶⁰ Emendamento No. 137 alla Legge Penale, 2022 (Israeli Knesset, *Hok ha-Oneshin (Tikun 137)*, 5782-2022).

⁶¹ N. Rimalt, *Israel's Abortion Law and the Paradox of a Rightless Access to Pregnancy Terminations*, cit.

⁶² Y. Yishai, *Public Ideas and Public Policy: Abortion Politics in Four Democracies*, in 25(2) *Comparative Politics* 210 (1993).

del 2022, dove risulta che il 43% degli ebrei israeliani si definiscono laici, il 14% si dichiara tradizionale-religioso, il 10% religioso e solo il 10% *haredi*, cioè, ultraortodosso⁶³. Il perenne rischio demografico *vis-à-vis* l'incremento della popolazione araba comporta una procedura di accesso all'aborto che vive in ombra rispetto alle politiche pro-natalità⁶⁴. Tale circostanza, una volta intrecciata con i precetti religiosi propugnati dai partiti ultraortodossi nella *Knesset*, finisce per indirizzare la vita politica del Paese, rendendo impossibile per l'ordinamento giuridico essere al contempo sia democratico che ebraico: binomio già espresso nelle *Basic laws* del 1992⁶⁵ divenuto quasi un ossimoro a seguito della riforma del 2018⁶⁶.

Come è stato osservato in dottrina, gli sviluppi politico costituzionali degli ultimi anni in Israele delineano un populismo illiberale che porta avanti precise riforme aggredendo «espressamente il paradigma della Forma di Stato costituzionale di diritto»⁶⁷.

Già a partire dal 2018 – durante il quarto mandato Netanyahu⁶⁸ – con l'approvazione della “Legge fondamentale: Israele quale Stato nazionale del popolo ebraico”⁶⁹ iniziava una riscrittura dell'ordinamento giuridico di Israele in termini di Stato giudaico affermando la supremazia dei valori ebraici anche se contrastanti con il principio democratico⁷⁰: segnandone, pertanto, la tendenza illiberale e autoritaria⁷¹. Le elezioni del 29 dicembre

⁶³ Statistical abstract of Israel 2022 - n. 73, disponibile all'url ufficiale [Publications Statistical Abstract of Israel 2022 - No.73](#).

⁶⁴ “Together, these factors have generated a pro-natalist climate that continues to influence individual and collective decision-making, leading to a range of policies promoting childbirth: extraordinary state support for assisted reproductive technologies contrasting with limited state support for family planning and restrictions on abortion”. R. Steinfeld, *Wars of the Wombs: Struggles Over Abortion Policies in Israel*, cit. 2.

⁶⁵ Come sottolineato nell'art. 2 delle Basic law “Purpose: The purpose of this Basic law is to protect human dignity and liberty, in order to establish in a Basic Law the values of Israel as a Jewish and democratic state”. Per un inquadramento di “democratico e giudaico” nelle Basic laws del 1992, R. Gavison, *Jewish and Democratic? A Rejoinder to the “Ethnic Democracy” Debate*, in *Israel Studies*, 1999, 44 ss.

⁶⁶ N. Mordechai, Y. Roznai, *A Jewish and (Declining) Democratic State? Constitutional Retrogression in Israel*, in 77 *Md. L. Rev.* 244 (2017).

⁶⁷ Così, R. Toniatti, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, in *DPCE Online*, 2020, 2, 2945 ss.

⁶⁸ Il IV mandato Netanyahu, si reggeva sulla colazione tra il *Likud*, ben 4 partiti religiosi e – per il periodo dell'adozione della Legge – anche di un partito nazionalista: il *Yisrael Beiteinu* di Avigdor Lieberman.

⁶⁹ Basic-Law: Israel - The Nation State Of The Jewish People (Originally adopted in 5778-2018).

⁷⁰ S. Baldin, *Lo Stato Nazione del popolo ebraico: considerazioni sulla forma di Stato israeliano alla luce della legge fondamentale del 2018*, in *Rev. Gen. Der. Púb. Comp.*, 24, 2018, 1-24; L. Pierdominici, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, Padova, 2022.

⁷¹ A. Gatti, *Lo Stato ebraico come mito: origini e conseguenze della legge fondamentale Nation-State*, in questa *Rivista*, fasc. speciale 2021, 1545-1566; D. Zecca, *Israele Stato-nazione del popolo ebraico*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2019, 1-26; E. Campelli, *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione*, in *NAD*, 2029, 1, 1 ss.

del 2022 hanno segnato la vittoria elettorale del *Likud*. La formazione del governo con premier – per il quinto mandato – Benjamin Netanyahu si regge sulla coalizione con i partiti ultraortodossi e con quelli ultranazionalisti: trattasi, come ricorda Anna Foa, della coalizione più a destra della storia di Israele⁷². I primi mesi del sesto mandato, hanno interessato la riforma della giustizia⁷³, mettendo a repentaglio non solo la separazione dei poteri, ma tra le altre – per quel che ci interessa – anche i diritti delle donne⁷⁴, l’assistenza sanitaria e più in generale la democrazia del Paese⁷⁵. La tenuta dell’attuale mandato del Governo Netanyahu si regge sull’equilibrio con Itmar Ben Gvir (partito Potere ebraico [*Otzma Yehudit*]) e Bezalel Smotrich del partito sionista religioso *Thuma*. Con siffatte ideologie antiliberali e antipalestinesi, oltre che la terribile guerra sui due fronti palestinesi, le procedure di aborto in Israele finiscono ancora una volta appiattite sull’“interesse nazionale” e sul proseguimento dell’altra guerra, ovvero la “guerra dei grembi”.

Entela Cukani
Dip.to di Scienze Giuridiche
Università del Salento
entela.cukani@unisalento.it

⁷² A. Foa, *Il suicidio di Israele*, op.cit.: «Il governo Netanyahu, uscito dalle elezioni del 2022 si era formato a fatica solo con l'immissione diretta dei partiti di destra più oltrenazisti e legati ai coloni, con i due ministri Itamar Ben-Gvir e Bezalel Smotrich espressione di una destra razzista, sovranista e religiosa che fino a quel momento era stata esclusa da tutti i governi», cit. 6.

⁷³ Amendement No. 3 to the Basic Law: the Judiciary 2023. Sulle implicazioni in senso illiberale di tale riforma per l'intero ordinamento israeliano, nella dottrina italiana si vedano: R. Toniatti, *L'identità costituzionale di Israele, un work in progress, fra judicial activism della Corte suprema e insidie illiberali della democrazia elettorale*, in *DPCE*, 2024, 1, 87-127; G. Mannarini, *La riforma del sistema giudiziario di Israele tra criticità sistemiche e prospettive allarmanti*, in *DPCE Online*, 2025, 1, 1177-1192.

⁷⁴ Come denunciato sui giornali israeliani durante quel periodo accompagnato da una lunga ondata di proteste da parte della popolazione di Israele. Si veda ad esempio l'articolo “*Guarda Harm, è un attacco diretto alle donne: l'aspetto di genere della rivoluzione legale*”, dove diversi esponenti del mondo accademico, giuridico, delle organizzazioni per la parità di genere, mettono in evidenza che la riforma, oltre a negare alla Suprema corte un effettivo potere di *judicial review*, si intreccia con pretese degli esponenti religiosi, mettendo in pericolo diretto anche l'accesso all'aborto. [Guarda Harm, è un attacco diretto alle donne: l'aspetto di genere della rivoluzione legale](#).

⁷⁵ Basti qui ricordare che la Riforma toglie potere alla Corte suprema, sbilanciando il potere a favore dell'esecutivo. Tenendo presente che l'ordinamento di Israele è contraddistinto dall'assenza di una Costituzione, il tutto disegna una ricentralizzazione dei poteri a favore dell'esecutivo.