



ENRICO CAMPELLI*

ISRAELE: UNA DEMOCRAZIA ELETTORALE? LO STATO DI SALUTE DELL'ORDINAMENTO E IL DIBATTITO SULLA *EXEMPTION LAW***

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.**

INTRODUZIONE

Una analisi dell'ordinamento israeliano, in riferimento al quadrimestre che va da **gennaio ad aprile 2024**, non può (e non deve) esimersi dal concentrarsi sull'attuale – tragica – fase di guerra, legata alle operazioni israeliane nella Striscia di Gaza, di cui già si è dato conto nel numero precedente di questa rivista. Durante il quadrimestre in analisi, infatti, l'offensiva israeliana, nonostante le fortissime pressioni internazionali, è continuata e si è allargata, con una conseguente crisi umanitaria e politica senza precedenti.

Mentre si scrivono queste pagine, tutti i siti istituzionali israeliani sono irraggiungibili al di fuori dello Stato di Israele ed i lavori parlamentari, quando non completamente congelati, sono rivolti prevalentemente al tema bellico, con pochissime eccezioni. È conseguentemente impossibile dare alle pagine che seguiranno l'usuale struttura tipica di questa rubrica, e ne si propone quindi una versione ridotta, riferendo anche di sviluppi avvenuti nel mese di maggio e che verranno sviluppati nel prossimo numero.

Dal punto di vista internazionale, il rischio di un pregiudizio irreparabile per i diritti dei palestinesi di Gaza, ai sensi della Convenzione sul genocidio, è stato considerato plausibile dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del **26 gennaio** riguardante il caso portato dal Sudafrica contro Israele. Inoltre, con una mossa estremamente controversa, il **20 maggio** il Procuratore capo della [Corte Penale Internazionale](#) Karim Khan ha dichiarato di aver richiesto ai giudici della Corte i mandati di arresto per il Primo Ministro Benjamin Netanyahu ed il Ministro della Difesa Yoav Gallant. Infine, il **24 maggio**, la Corte Internazionale di Giustizia ha ordinato a Israele di interrompere le operazioni militari a Rafah che rischiano di distruggere la popolazione civile che vi si rifugia.

* Docente a contratto di *Comparative Constitutional Law* – Università LUMSA di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

In relazione al *War Cabinet*, il Governo emergenziale allargato israeliano in cui è entrato il **13 ottobre** anche Gantz ed il suo partito centrista *National Unity*, è da rilevare che il **13 marzo**, chiedendo di unirsi *War Cabinet* del Primo Ministro Benjamin Netanyahu, il MK Gideon Sa'ar ha annunciato lo scioglimento del gruppo parlamentare di *National Unity*, sancendo la fine formale della sua alleanza con il partito *Kahol Lavan* del Ministro Benny Gantz e ristabilendo immediatamente il gruppo parlamentare di *Tikvà Hadashà* come fazione indipendente. Sa'ar, ex Ministro del *Likud*, era uscito dal partito dopo aver sfidato senza fortuna Netanyahu per la leadership diversi anni fa. Il suo partito *Tikvà Hadashà* (che conta oggi 4 seggi), si era fuso con il partito centrista *Kahol Lavan* (8 seggi), nel luglio 2022.

La neonata alleanza *National Unity* si è unita alla coalizione di Netanyahu come misura di emergenza all'inizio della guerra ed in base all'accordo cinque membri del partito sono stati aggiunti al più ampio *Security Cabinet* che opera sotto ogni Governo: Gantz, Eisenkot, Gideon Sa'ar, Chili Tropper e Yifat Shasha-Biton. Inoltre, Gantz è stato nominato nel ristretto *War Cabinet* di Netanyahu ed Eisenkot ne è stato nominato membro osservatore.

Lo scioglimento del partito *National Unity* è possibile perché i partiti eletti alla *Knesset* come coalizioni possono, secondo la legge israeliana, sciogliersi e tornare ai loro partiti originali in qualsiasi momento, necessitando solamente l'approvazione della *House Committee* della *Knesset*.

La scissione delle liste congiunte non contribuisce certamente alla stabilità politica e, anzi, acuisce la frammentazione all'interno del sistema politico, venendo spesso percepito come opportunismo politico. È certamente troppo presto per determinare in modo univoco come tale mossa verrà percepita dall'elettorato, se dunque rifletta veri e concreti disaccordi sul futuro della guerra a Gaza o se si tratti piuttosto di una strategia politica in vista delle prossime elezioni.

A questo proposito è stato proprio Gantz a chiedere, il **3 aprile**, un formale ritorno alle urne israeliane per settembre. Gantz ha suggerito che le elezioni anticipate potrebbero ridare a Israele una minima legittimità internazionale, ipotizzando che porterebbero all'estromissione dei partiti di estrema destra dalle possibili coalizioni di maggioranza. Netanyahu si è invece ripetutamente espresso contro la prospettiva elettorale, sostenendo pretestuosamente che impedirebbe a Israele di sconfiggere *Hamas*, paralizzerebbe i colloqui sugli ostaggi e provocherebbe maggiori spaccature nella società.

Lo stesso Gantz, ha successivamente lanciato un ultimatum al Primo Ministro Benjamin Netanyahu, chiedendo al Premier di impegnarsi formalmente in una visione condivisa per portare a conclusione il conflitto di Gaza e formulare ipotesi realistiche su chi potrebbe governare il territorio dopo la sconfitta di *Hamas*, avvertendo che lascerà la coalizione se ciò non dovesse avvenire.

In una dichiarazione che ha provocato una rapida indignazione da parte di altri membri dell'Esecutivo, Gantz ha affermato di ritenere che la guerra scatenata dal massacro del 7 ottobre guidato da *Hamas* sia andata alla deriva negli ultimi mesi a causa della codardia di alcuni leader israeliani e che la popolazione civile non supporti i piani militari del Governo.

Che l'ordinamento israeliano stia, ormai da tempo, affrontando (o – piuttosto – subendo) una fase di profondo arretramento democratico è un dato largamente condiviso. A riprova delle molte difficoltà del momento, per la prima volta il [Global democracy index report del V-Dem Institute](#) ha declassato nel 2024 lo Stato di Israele da “democrazia liberale” a “democrazia elettorale”. L'indice attribuisce esplicitamente il calo del “punteggio democratico” israeliano ai tentativi dell'Esecutivo di approvare la controversa riforma giudiziaria lo scorso anno e all'avallo del cosiddetto *Reasonableness Bill*. Sebbene la Corte sia successivamente intervenuta sull'emendamento, l'indice riconosce proprio nella sua iniziale approvazione un preoccupante indicatore di erosione della democrazia israeliana.

Nonostante, come detto, il tema dello scontro tra Poteri dello scorso anno sia stato largamente superato dalla tragedia dell'attuale operazione militare, il quadrimestre in analisi ha visto però una importante, ulteriore, tappa del conflitto tra Corte ed Esecutivo in relazione all'obbligo di leva militare per i cittadini ultraortodossi (*haredim*).

Il **28 marzo**, infatti, la Corte Suprema ha ordinato la fine dei sussidi per gli uomini ultraortodossi che non prestano servizio nell'esercito nazionale (IDF). Si tratta di un evento tutt'altro che marginale: una sentenza al contrario potenzialmente dirompente, che – senza entrare nel merito degli aspetti specificamente religiosi del problema, potrebbe avere conseguenze di ampia portata per la stabilità della coalizione di maggioranza e per le decine di migliaia di religiosi che si rifiutano di prendere parte al servizio militare obbligatorio.

La questione della coscrizione militare per gli ebrei ultraortodossi in Israele rappresenta, insieme al recente “ultimatum” di Gantz, una seria minaccia per la stabilità del Governo di Netanyahu. All'interno della coalizione, i partiti *haredi*, alleati strategici del Primo Ministro, si battono per mantenere le esenzioni per gli ultraortodossi dal servizio militare, proponendo addirittura di formalizzare questo privilegio nella Legge Fondamentale sull'Esercito. Tuttavia, i membri centristi del *Cabinet*, provenienti dal mondo militare, insistono per un servizio militare equo da parte di tutti i cittadini israeliani.

Netanyahu e il *Likud*, già in fortissimo calo di consensi, si trovano quindi a dover gestire una situazione esplosiva che rischia di far saltare la maggioranza. La questione delle esenzioni, insieme ai sussidi per gli studenti delle *yeshivot*, è da sempre una delle più controverse in Israele, provocando accesi scontri e persino la caduta di governi nel corso degli anni.

La legge che autorizzava le esenzioni dal servizio militare per i cittadini ultraortodossi in Israele è formalmente scaduta nel **giugno 2023**, dopo anni di dibattiti e controversie. Nonostante una ulteriore proroga temporanea concessa fino al **31 marzo 2024**, il Governo si è trovato di fronte alla necessità di concordare un nuovo testo legislativo che fosse conforme alla sentenza n.1887 della Corte del 2017. Tale sentenza aveva infatti stabilito ufficialmente che le esenzioni generalizzate fossero da ritenersi discriminatorie e in contrasto con il principio di equità e di uguaglianza di fronte agli obblighi di difesa nazionale.

Secondo i dati forniti dalla Direzione del Personale delle Forze di Difesa Israeliane, nel 2023 circa 66.000 giovani della comunità *haredi* hanno ricevuto l'esenzione dal servizio

militare. Si tratta di un numero record, mai raggiunto prima nella storia del Paese, che ha contribuito a riportare il tema al centro del dibattito pubblico e politico. Ciò è avvenuto ovviamente in un contesto particolarmente delicato, segnato dalla drammatica situazione di guerra che Israele sta affrontando, con la necessità di garantire la massima preparazione e mobilitazione delle forze armate per far fronte alle minacce esterne.

Con l'avvicinarsi della scadenza, il Governo si era affrettato nelle ultime settimane a presentare una proposta di legge in merito. Tuttavia, il testo messo a punto, circolato solo in versioni non ufficiali, presentava diversi punti decisamente critici. In particolare, non esplicitava la quota minima di cittadini ultraortodossi da arruolare ogni anno, portava l'età ultima di esenzione dal servizio a 35 anni e garantiva che gli uomini *haredi* non arruolati non incorrerebbero in sanzioni penali. Questa mancanza di chiarezza e di impegni concreti da parte del Governo è stata vista come un tentativo di accontentare i partiti ultraortodossi senza affrontare seriamente la questione del servizio militare per tutti i cittadini.

La proposta è stata duramente criticata dalle minoranze parlamentari e da alcuni componenti della stessa maggioranza, soprattutto dalle forze centriste entrate nel *War Cabinet* allo scoppio della guerra. Il Ministro della Difesa Gallant ha così dichiarato di non poter sostenere alcuna legge approvata senza un ampio accordo da parte di tutti i partiti della coalizione - in particolare dai membri del partito centrista guidato da Gantz - accusando i partiti ultraortodossi (*Shas* e *UTJ*) di poca collaborazione in un momento particolarmente difficile. Questa presa di posizione del Ministro della Difesa ha messo in luce le profonde divisioni all'interno della maggioranza e la difficoltà di trovare una soluzione condivisa su un tema così delicato. Benny Gantz, leader di *National Unity*, ha definito la bozza di legge presentata una «linea rossa» e una minaccia alla coesione nazionale, minacciando di uscire dalla coalizione se la controversa legislazione dovesse essere portata in aula.

La bozza ha incontrato forti critiche da parte dell'opposizione e di altri settori della società. Il leader dell'opposizione, Yair Lapid, ha definito la bozza una “legge di evasione” che permetterebbe a “decine di migliaia di giovani di evitare il servizio militare nel bel mezzo di una guerra”.

Anche altre voci si sono levate contro la proposta, sottolineando l'importanza di un'equa ripartizione degli oneri per la sicurezza del paese. Il [*Movement for Quality of Government*](#), ad esempio, ha definito il **24 marzo** sui social il disegno di legge un “vergognoso tentativo di evitare la semplice verità: che non esiste alcuna alternativa a una piena e reale uguaglianza”.

L'organizzazione ha inoltre affermato che “l'equa ripartizione degli oneri è una necessità esistenziale per lo Stato di Israele e per la sua società” e che tale obiettivo “non può essere raggiunto senza un progetto di legge sull'uguaglianza che si applichi a tutti”. (traduzione dell'Autore)

Il **28 marzo** Netanyahu ha avanzato richiesta alla Corte per una proroga di 30 giorni per raggiungere un accordo all'interno della maggioranza, senza ottenerla. Lo stesso giorno, nel suo parere ufficiale presentato alla Corte, la Procuratrice Generale Gali Baharav-Miara ha rilevato l'impossibilità per l'Esecutivo di continuare a rinviare ulteriormente l'arruolamento

militare degli studenti ultraortodossi delle scuole rabbiniche a partire dal **1° aprile**. Nel suo parere la Procuratrice afferma che il Governo non è riuscito a proporre un piano realistico per regolamentare l'attuale sistema (ritenuto discriminatorio dalla Corte), e, con la scadenza fissata a mezzanotte di domenica **31 marzo** (la Corte Suprema aveva dato al Governo tempo fino al **1° aprile** per presentare un nuovo piano e fino al **30 giugno** per approvarlo), afferma che non ci sia alcuna alternativa possibile alla coscrizione militare per i cittadini ultraortodossi.

Baharav-Miara ha anche informato ufficialmente l'Alta Corte che, stando così le cose, è venuta meno qualsiasi base giuridica per mantenere i sussidi statali agli studenti delle scuole rabbiniche, poiché tali fondi sono basati sul quadro delle esenzioni dal servizio militare degli studenti stessi. Conseguentemente, con un intervento molto contestato, l'Alta Corte di Giustizia ha emesso il **28 marzo** un'ordinanza provvisoria, impedendo ufficialmente al Governo di continuare l'erogazione dei sussidi mensili degli studenti ultraortodossi delle *yeshivot* dopo il **1° aprile** (qualora non abbiano ottenuto formalmente una esenzione dal servizio al **1° luglio 2023**).

Secondo le prime stime del Ministero della Difesa, la sentenza riguarderà circa un terzo dei 180.000 studenti rabbinici che ricevono sussidi dal Governo per lo studio a tempo pieno, e non è da escludere che, vista l'importanza di tali sussidi per i partiti ultraortodossi, i pagamenti vengano temporaneamente “coperti” dai fondi discrezionali della coalizione di maggioranza, con alcuni esponenti del *Likud* che si sono già espressi in questo senso. L'Alta Corte e la Procuratrice Generale hanno dato un mese di tempo ai Ministri della Difesa e dell'Educazione per comunicare ufficialmente le misure da adottare per arruolare la comunità *haredi*.

Se da un lato è realistico pensare che il meccanismo correttivo richiederà molto tempo prima di una funzionale messa a punto - alcuni costituzionalisti parlano addirittura di una decina di anni per sviluppare un sistema organico di coscrizione per le suddette comunità mentre altri ipotizzano un sistema che si ispiri al *Selective Service System* statunitense - il dibattito relativo alla *Haredi Exemption Law* è piuttosto da intendersi, come un nuovo capitolo, meno conosciuto ma non meno significativo, all'interno dello scontro interno all'ordinamento israeliano tra democrazia costituzionale e democrazia elettorale. Immediatamente dopo le vicende del *Reasonableness Bill* (di cui si è già avuto modo di dire in questa [rubrica](#)), in cui la deriva “elettorale” dell'ordinamento israeliano è apparsa oramai evidente, e in cui, il noto (e fondamentale) intervento della Corte Suprema non è stato sicuramente esente da traumi, il caso in analisi mostra in modo chiaro le crepe ormai preoccupanti per le fondamenta dell'ordinamento, coincidendo (forse non casualmente) con il primo, formale, declassamento della democrazia israeliana nei ranking internazionali.

La vocazione “elettorale” dell'attuale maggioranza, che si è tradotta nei mesi passati nella pericolosa proposta di riforma del ramo giudiziario, si materializza ora nel tentativo di venire meno ai numerosi pronunciamenti dell'Alta Corte contro le esenzioni militari. Resta tuttavia da chiedersi, in un quadro generale di progressivo deterioramento delle istituzioni democratiche, quanto ancora a lungo quest'ultima potrà esercitare organicamente la sua

funzione di argine e garanzia senza un complessivo ribilanciamento dei poteri e la messa a punto di correttivi generali che rendano l'ordinamento meno permeabile a pericolose derive populistiche e illiberali.