



ASSOCIAZIONE DI DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO ED EUROPEO

Direttore della collana

Rolando Tarchi

Comitato scientifico della collana

Domenico Amirante – Carlo Casonato – Patrizia De Pasquale

Angela Di Gregorio – Enrico Grosso – Aldo Ligustro

Luigi Melica – Laura Montanari – Romano Orrù

Pier Luigi Petrillo – Valeria Piergigli

Angelo Rinella – Arianna Vendaschi

**Costituzionalismo,
declinazioni del principio pacifista e
conflitti armati**

*Atti del secondo seminario annuale dell'Associazione
di diritto pubblico comparato ed europeo*

Pescara, 29-30 giugno 2023

XVII Seminario “Atelier 4 luglio - G.G. Florida”

A cura di
*Rolando Tarchi, Gianluca Bellomo
Elisa Bertolini*

Editoriale Scientifica
Napoli

La “Collana Seminari” dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, raccoglie gli atti dei seminari annuali organizzati dall'Associazione, dalla «Scuola Dpce» o che abbiano ricevuto il patrocinio dell'Associazione stessa. I contributi pubblicati nei singoli volumi, all'esito di relazioni su invito o di selezione a seguito di *call for paper*, sono valutati dal Comitato scientifico e dal Direttore della Collana. La collana si riserva di non pubblicare i saggi che non rispettano i criteri della correttezza metodologica, della rilevanza e dell'originalità del tema trattato, dell'adeguatezza del linguaggio e della documentazione fornita.

Il volume è stato pubblicato con il finanziamento del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali dell'Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara

Proprietà letteraria riservata

© Copyright ottobre 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.

Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0078-1

INDICE

<i>Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati.</i> <i>Preafzione al volume e riflessioni a margine di un seminario</i> ROLANDO TARCHI	9
La persistenza della guerra e il diritto costituzionale GIUSEPPE DE VERGOTTINI	27
Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo ALDO LIGUSTRO	55
<i>Tavola rotonda</i> Costituzionalismo e uso della forza: quali prospettive nel XXI secolo? Coordina: STEFANO CECCANTI	115
FRANCESCO BILANCIA	117
ANDREA COLLI	122
VITTORIO EMANUELE PARSI	126
CARMINE PINTO	130
MICHELE VELLANO	135
<i>Relazione conclusiva</i> Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati ARIANNA VEDASCHI	141

RELAZIONI DALLE SESSIONI PARALLELE

Diritto Internazionale e <i>cyber attacks</i> . Gli attacchi cibernetici ai danni del comparto sanitario MARIA RITA ANGLANI	195
Le trasformazioni dei <i>security decision making processes</i> : il caso dei <i>National Security Council</i> di USA e Israele ENRICO CAMPELLI	217
Immigrazione: strumento di pressione in un contesto di guerra atipica CLAUDIA DE SIMONE	241
Conflitti per il dominio sull'acqua: una <i>governance</i> sul clima per mitigare i rischi FERDINANDO FRANCESCHELLI	259

QUINTA SESSIONE PARALLELA
**Conflitti armati e guerre ibride:
 una prospettiva interdisciplinare**

Il concetto di guerra: suggestioni interdisciplinari ELISA BERTOLINI	307
Sintesi di alcune suggestioni interdisciplinari STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI	327
“Dialoghi sulla guerra e sulla pace: come l’Intelligenza Artificiale modella il concetto di guerra e le opinioni sulla guerra.” ROBERTO AUFIERI, DANIELA CARDONE, ARCANGELO MERLA	335

INDICE	3
<i>Warfare Culture</i> : dinamiche mediali della cultura della guerra e della pace tra “possibilità” e <i>mediascapes</i> JACOPO BASSETTA	347
La società nel diritto: prospettive socio-politiche implicate dall’ibridazione dei nuovi conflitti FRANCESCO MASTROCOLA	359
Dallo Stato al mercato: il nuovo concetto di guerra oggi. Il ritorno dello Stato MARA ORLANDO	377
Il ruolo delle donne nei processi di pace CHIARA ALBERTA PARISSE	397
Scenari di guerra: il linguaggio delle emozioni e il potere dell’immagine tra realtà e immaginario sociale. Una lettura sociologica LAURA RANDO	415
Prede di guerra e bottino sessuale. Il significato simbolico della violazione dei corpi delle donne nei conflitti FIAMMETTA RICCI	431
Guerra al Virus. Come il linguaggio militare e la pandemia ha interagito SABRINA TASSO	449

LE TRASFORMAZIONI
DEI *SECURITY DECISION MAKING PROCESSES*:
IL CASO DEI *NATIONAL SECURITY COUNCIL*
DI USA E ISRAELE

Enrico Campelli *

SOMMARIO: 1. *Security decision making processes* e ordinamenti giuridici: un indicatore critico? – 2. Il *National Security Council* statunitense. – 2.1. I memorandum dell'Amministrazione Biden. – 3. Il *Security Cabinet* e il *National Security Council* in Israele. – 3.1. Le prospettive della nuova maggioranza. – 4. Conclusioni.

1. *Security decision making processes e ordinamenti giuridici: un indicatore critico?*

Secondo alcune fonti¹, nel mondo sarebbero in corso in questo momento 59 conflitti armati, di varia intensità e natura. Il problema della sicurezza – all'interno ed all'esterno dei confini nazionali – sembra in effetti porsi nel momento presente in termini di particolare gravità e urgenza, che risulti effettivamente cruciale o che sia un allarme artatamente enfatizzato da interessi politici, etnici o mediatici. In ogni caso, la forza di questa pressione è tale da riflettersi profondamente anche sugli ordinamenti giuridici di molti paesi, tanto da comportare fra i numerosi effetti “collaterali” anche importanti mutamenti per quanto riguarda la forma di Stato e di Governo, spesso implicando significative ridefinizio-

* Assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato. Università di Sassari.

¹ Si vedano i dati aggiornati al 1° settembre 2023 dell'*Armed Conflict Location & Event Data Project (Acled)*. L'*Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* conta invece che siano in atto 170 conflitti, di cui, nel 2021, 54 classificabili come *State-based violence*, 76 come *non-State conflict*, e 40 come *one-sided violence*, e che tali conflitti abbiano causato la morte di almeno 119.000 persone.

ni, tendenzialmente di stampo regressivo², delle dinamiche tra gli organi di vertice dello Stato³, così che – soprattutto nei sistemi parlamentari – «la sostanziale marginalizzazione dei legislativi risulta messa in evidenza dal marcato attivismo degli esecutivi nel frangente dell'emergenza (bellica o meno)»⁴. Il presente lavoro, pur in una prospettiva necessariamente limitata alla sola analisi dei *National Security Councils*, intende esplorare l'ipotesi secondo cui nei contesti considerati va consolidandosi un percorso che vede le scelte in tema di sicurezza configurarsi piuttosto come decisioni politiche, spesso non trasparenti, di Primi Ministri o Presidenti: dunque come atti relativamente indipendenti dalla *voluntas* dell'Assemblea parlamentare e degli organi deputati e meno legati a operazioni di bilanciamento di complessive esigenze da parte di strutture collegiali e organismi plurali. I due ordinamenti considerati – oltre alle ovvie differenze nelle rispettive forme di governo (presidenziale negli USA e parlamentare in Israele) – identificano soprattutto i due “modelli” dominanti nella letteratura multidisciplinare sui *security decisions making processes*.

Nell'ordinamento statunitense, infatti, il NSC – un organo intergovernativo, composto da rappresentanti dei principali dipartimenti e agenzie del Governo federale – ha un ruolo centrale nella formulazione della politica di sicurezza nazionale degli Stati Uniti e, in termini di processo decisionale, è caratterizzato dal sistematico ricorso ad un'ampia consultazione tra i membri del Consiglio. Viceversa, il NSC israeliano è un organo di mera consulenza del Primo Ministro, composto da un gruppo ristretto di funzionari di alto livello, con un ruolo fondamentalmente consultivo e un processo decisionale decisamente informale e strettamente guidato dal Primo Ministro stesso.

Il presente contributo si propone pertanto di ripercorrere gli sviluppi storici e giuridici legati ai due organi in termini di struttura, ruo-

² Si vedano, sul caso statunitense, O. HATHAWAY, *Limited War and the Constitution: Iraq and the Crisis of Presidential Legality*, in 109 *Michigan Law Review*, 4, (2011) e L. FISHER, *Presidential War Power*, Lawrence, 2013.

³ Si vedano, tra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Oss. Cost.*, 3, 2022; A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Oss. Cost.*, 3, 2022; A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007.

⁴ A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 54.

lo e processo decisionale, dedicando particolare attenzione alla collegialità all'interno dei *security decisions making processes* dei due organi. Sebbene un successivo passo analitico dovrà interrogarsi sull'estendibilità del modello ad un più ampio spettro di casi, proprio il criterio della collegialità decisionale negli NSC sembra poter essere un importante indicatore circa l'andamento generale delle singole esperienze costituzionali, poiché inversamente proporzionale alla predisposizione degli ordinamenti nei confronti dei fenomeni globali di regressione costituzionale.

2. Il National Security Council *statunitense*

Il 4 febbraio 2021 il presidente Joe Biden, a sole due settimane del suo insediamento, ha firmato due memorandum in tema di sicurezza, che segnano una parziale ma significativa inversione di tendenza rispetto al trend che lo ha preceduto. Il primo – *Memorandum on Revitalizing America's Foreign Policy and National Security Workforce, Institutions, and Partnerships* – si occupa di definire la visione strategica che dovrà guidare l'operato del *National Security Council* (NSC), mentre il secondo – *Memorandum on Renewing the National Security Council System* – definisce la struttura organizzativa di questo organismo. Entrambi i documenti ricordano che la sicurezza nazionale è essenziale per assicurare la prosperità e i valori degli Stati Uniti, in patria e nel mondo.

È prassi che ad inizio mandato ogni presidente pubblichi una serie di documenti deputati a determinare la strategia generale del *National Security Council*, e l'organizzazione interna dei suoi lavori. Tuttavia, prima di analizzare le novità introdotte dall'Amministrazione Biden, è bene chiarire il ruolo dell'organo preso in esame.

Il Consiglio di Sicurezza Nazionale (NCS) è stato istituito nel 1947 come organo interdipartimentale che consigliasse il Presidente su questioni di sicurezza nazionale. Più specificamente, l'NSC è stato creato per integrare le politiche interne, estere e militari relative alla sicurezza nazionale e per facilitare la cooperazione tra i servizi militari e altri dipartimenti e agenzie governative in materia di sicurezza nazionale. Attualmente, i membri di diritto dell'NSC sono il Presidente, il Vicepre-

sidente, il Segretario di Stato, il Segretario alla Difesa, il Segretario all'Energia e il Segretario al Tesoro. Altri alti funzionari partecipano alle deliberazioni dell'NSC su richiesta del Presidente. Il Presidente dello Stato Maggiore e il Direttore dell'Intelligence Nazionale sono consulenti di diritto.

Come è noto, il Presidente è investito del potere esecutivo a livello federale (art. II, sez. 1)⁵ e, analogamente, è il decisore ultimo anche all'interno nel NSC. Tuttavia, nel corso degli anni, lo staff dell'NSC è emerso come un fattore importante nella formulazione (e talvolta nell'attuazione) della politica di sicurezza nazionale, assumendo un ruolo centrale nei lavori dell'organo e trasformandolo in un vero e proprio modello di collegialità e lavoro inter-agenzie nelle fasi di formulazione, sviluppo delle proposte e attuazione delle decisioni presidenziali (su cui comunque lo staff esercita una consistente pressione informale⁶). Allo stesso modo, il capo dello staff del CNS, il Consigliere per la Sicurezza Nazionale, ha svolto un ruolo assai significativo, e a volte pubblicamente esibito, nella definizione delle politiche esecutive. La trasformazione interna di questa rete di relazioni è già indicativa dell'evoluzione dell'NSC dalla sua creazione ad oggi. D'altra parte, l'organizzazione e l'influenza dell'NSC sono naturalmente cambiate da un'Amministrazione all'altra, spesso in modo significativo, alternando sistemi altamente strutturati e formali con *team* di esperti poco affiatati. Da questo punto di vista si può affermare che, in termini generali, la storia del CNS fornisce ampi esempi dei vantaggi e degli svantaggi dei diversi tipi di strutture di *policymaking*.

Il Consiglio di Sicurezza Nazionale (NSC) è stato istituito attraverso il *National Security Act*, sottoscritto il 26 luglio 1947. Il NSC è regolamentato nella Sezione 101 del Titolo I, *Coordination for National Security*, e il suo scopo è così definito:

⁵ Si veda, *ex multis*, F. CLEMENTI, C. BASSU, M. BETZU, G. COINU, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Torino, 2022.

⁶ Cfr. A.G. WHITTAKER, F. C. SMITH, E. MCKUNE, *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*, Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2008.

(a) ... The function of the Council shall be to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and military policies relating to the national security so as to enable the military services and the other departments and agencies of the Government to cooperate more effectively in matters involving the national security.

(b) In addition to performing such other functions as the President may direct, for the purpose of more effectively coordinating the policies and functions of the departments and agencies of the Government relating to the national security, it shall, subject to the direction of the President, be the duty of the Council

(1) to assess and appraise the objectives, commitments, and risks of the United States in relation to our actual and potential military power, in the interest of national security, for the purpose of making recommendations to the President in connection there with; and

(2) to consider policies on matters of common interest to the departments and agencies of the Government concerned with the national security, and to make recommendations to the President in connection therewith....

(d) The Council shall, from time to time, make such recommendations, and such other reports to the President as it deems appropriate or as the President may require⁷.

In accordo con il Titolo 50, U.S.C. §3021, il Consiglio di Sicurezza Nazionale oggi svolge quattro principali funzioni:

1. advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and military policies relating to the national security so as to enable the Armed Forces and the other departments and agencies of the U.S. government to cooperate more effectively in matters involving the national security;

2. assess and appraise the objectives, commitments, and risks of the United States in relation to the actual and potential military power of the United States, and make recommendations thereon to the President;

3. make recommendations to the President concerning policies on

⁷ Il testo del *National Security Act* è disponibile al link: www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947.

matters of common interest to the departments and agencies of the U.S. government concerned with the national security; and

*4. Coordinate, without assuming operational authority, the U.S. Government response to malign foreign influence operations and campaigns.*⁸

Il Consiglio di Sicurezza Nazionale (NSC) fu concepito originariamente come “*a means of institutionalizing the relationship between those responsible for foreign policy and those responsible for military policy*”⁹, ma, tale cooperazione politico-militare rimaneva per lo più priva di una forma strutturata e compiutamente definita. Il giorno in cui la legislazione fu approvata, l'autorevole *New York Times* descrisse l'intero accordo come “*experimental*”, e concluse che “*it might require refinement later, as dictated by trial operation*”¹⁰.

A seguito della nascita dell'istituto, quattro principali questioni emersero all'attenzione degli osservatori. Innanzitutto, il Presidente Truman, che ricopriva la carica al momento della fondazione, temeva principalmente che il neonato NSC potesse funzionare come un “secondo gabinetto” e ledere le prerogative presidenziali della gestione degli affari esteri, o che i rappresentanti delle forze armate potessero finire per controllare il processo di pianificazione della sicurezza nazionale. Nonostante sia poi apparsa evidente ai Presidenti statunitensi la necessità fare affidamento sul NSC per far fronte alle numerose crisi di sicurezza nazionale, la tensione tra il vertice dell'organismo e il suo staff rappresenta in effetti una costante della storia dell'istituto. Un secondo problema attiene all'individuazione della figura incaricata di rappresentare il Presidente nelle operazioni quotidiane del NSC. James Forrestal, primo Segretario della Difesa degli Stati Uniti, credeva di dover svolgere questo ruolo e che gli dovesse essere concessa “*considerable independent influence over the national security bureaucra-*

⁸ 50 U.S. Code § 3021 - *National Security Council*, disponibile al link: www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3021.

⁹ J. FORRESTAL, *Unification of the War and Navy Departments and Postwar Organization for National Security*, Committee on Naval Affairs, n. 7, 1945, 7.

¹⁰ C.P. TRUSSELL, *Voice Vote in House Sends Unification Bill to Truman*, *N.Y. Times*, 26 luglio, 1947.

cy”¹¹. L’ipotesi si basava sul fatto che la legislazione iniziale designava il Segretario della Difesa come “*the principal assistant to the President in all matters relating to the national security*”, ma si scontrò con l’indisponibilità politica di Truman, che nel 1949, spinse per l’approvazione di un emendamento al *National Security Act* che designava il Segretario della Difesa come “*principal assistant in all matters relating to the Department of Defense*”. Come rilevato dalla dottrina, “*Truman’s decision to block Forrestal’s efforts to establish the Secretary of Defense “at the top of policy hill” made sense from an organizational perspective, but it also left a vacuum at the top that has posed problems for every one of his successors*”¹².

Ulteriore criticità storica da rilevare sono poi i tentativi del Congresso di fornire al ramo legislativo l’accesso o il controllo delle deliberazioni del NSC. In effetti, se “*most members of Congress accepted the principle that the President needed his own advisory mechanism for foreign and defense affairs*”¹³, divenne con il tempo evidente che il sistema stabilito nel 1947 presupponeva, nelle parole di Harold Koh, “*a strong plebiscitary president*”¹⁴. Con il calare della popolarità di un presidente infatti, il Congresso “*tended to link the NSC process with policy, leading to inquiries into, and criticisms of, the structure and functioning of the NSC system*”¹⁵.

Infine, ed è questo il tema più rilevante ai fini dell’analisi, tutti gli organi costituzionalmente rilevanti dell’ordinamento erano acutamente consapevoli che il nuovo sistema presupponesse un alto livello di cooperazione volontaria tra le potenti agenzie responsabili degli affari esteri e della difesa. Precisamente questa cooperazione inter-agenzie rappresenta la peculiarità più evidente del modello statunitense e un

¹¹ C.M BROWN, *The National Security Council. A Legal History of the President’s Most Powerful Advisers, Project on National Security Reform*, Washington, 2008, iii.

¹² *Ibidem*.

¹³ D.A GAULT, *Design of Public Organizations in Complex Situations*, in *Ciencia Ergo Sum*, vol. 10, n. 2, 2003, 141.

¹⁴ H. KOH, *The National Security Constitution*, Yale University Press, 1990, 102.

¹⁵ J. DEUTCH, A. KANTER e B. SCOWCROFT, *Strengthening the National Security Interagency Process*, in A.B. CARTER e J.P. WHITE (a cura di), *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*, Cambridge, MIT Press, 2001, 265-283.

importante termine di paragone con altri ordinamenti, nei quali l'equivalente del NSC assume forme assai differenti.

Dalla sua creazione nel 1947, infatti, il Consiglio di Sicurezza Nazionale e le istituzioni a supporto di esso si sono evolute “*from a statutorily mandated meeting of Cabinet-level officials into a complex system of coordination, adjudication, and in some instances formulation of policies among relevant departments and agencies*”¹⁶. Di conseguenza, quando si fa riferimento all’“NSC”, si può intendere il corpo decisionale istituito per legge nel *National Security Act* del 1947, il personale che supporta tale corpo decisionale o i processi utilizzati dalla Casa Bianca per coordinare il lavoro tra le diverse agenzie del potere esecutivo.

I Presidenti hanno la facoltà di strutturare e utilizzare l’NSC come meglio credono. In pratica, per la verità, le attività dello staff dell’NSC vanno ora un po’ oltre la consulenza politica¹⁷. In primo luogo, il coinvolgimento dello staff è spesso necessario per l’esecuzione capillare delle *policies*, soprattutto quando è necessaria la segretezza per svolgere compiti delicati. In secondo luogo, l’aumento dell’importanza strategica di minacce transnazionali, insieme alle campagne militari nei Balcani, in Iraq e in Afghanistan, ha reso sempre più necessarie risposte trasversali che sfruttano gli strumenti diplomatici, militari e di sviluppo propri di diverse agenzie governative statunitensi. L’NSC spesso coordina tali risposte e, con l’aumento della complessità del contesto di sicurezza internazionale, i suoi interventi sono diventati più frequenti, con un crescente coinvolgimento della struttura. Questo ruolo in espansione sta portando una buona parte della dottrina costituzionale, oltre che un ampio numero di professionisti di settore, ad interrogarsi sulle dimensioni, la portata e il ruolo appropriati per il CNS.

Attualmente esistono due modelli interpretativi principali riguardo ai tipi di riforme necessarie¹⁸. Una visione riflette l’esperienza degli Stati Uniti durante le guerre in Iraq e Afghanistan e sostiene che i problemi di coordinamento tra le agenzie abbiano impedito agli Stati Uni-

¹⁶ J. ROLLINS, *The National Security Council: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 19/10/22, 7.

¹⁷ L. FISHER, *A Challenge to Presidential Wars: Smith vs Obama*, in *44 Congress and the Presidency*, 2, (2017).

¹⁸ Cfr. R. BUTLER, *Reform of the United Nations Security Council*, in *1 Penn State of Law & International Affairs*, 1, (2012).

ti di consolidare i guadagni dopo aver ottenuto successi militari tattici. Per ottenere gli effetti desiderati della campagna sarebbero dunque necessarie una maggiore sincronizzazione e integrazione degli strumenti del potere nazionale. Secondo questo punto di vista, “*much of the needed policy synchronization is now occurring at the NSC rather than at lower levels due to insufficient interagency coordination mechanisms. In the absence of meaningful interagency reform, the size of the NSS has grown in order to help manage U.S. policy in an era of greater complexity and to mitigate policy “immobilization” in the interagency*”¹⁹.

Altri ritengono invece che sia proprio l’allargamento dello staff dell’NSC a spingere l’organizzazione ad assumere ruoli “operativi”, inappropriati rispetto al mandato originario dell’NSC, consistente nell’aiutare il Presidente a formulare la strategia e a monitorarne l’attuazione. Questi osservatori sottolineano il fatto che lo staff dell’NSC all’inizio degli anni ‘90, sotto l’Amministrazione di George H. G. Bush, fosse composto in media da circa 50 persone, laddove l’attuale NSC comprende tra le 300 e le 400 persone, per quanto durante gli ultimi anni dell’Amministrazione Obama i numeri siano stati ridotti del 10%. In questa interpretazione l’organico relativamente ampio avrebbe portato alla “microgestione” delle attività dei dipartimenti del ramo esecutivo, spesso da parte di personale relativamente giovane. Alcuni ritengono quindi che per costringere il Consiglio a concentrarsi sulle sue responsabilità strategiche fondamentali, le dimensioni dell’organo dovrebbero essere limitate.

2.1. *I memorandum dell’Amministrazione Biden*

Su questa divaricazione si inseriscono i due memorandum dell’Amministrazione Biden, i NSM-2, che muovono dall’esigenza di una rivitalizzazione della politica estera americana, delle sue istituzioni e dei suoi addetti. Questi documenti indicano la tecnologia come principale fattore che altera gli scenari di sicurezza globale, ma allo stesso tempo muovono anche dalla consapevolezza della necessità di aumentare la collegialità dei processi decisionali e la collaborazione tra le agenzie dell’Ese-

¹⁹ J. ROLLINS, *The National Security Council: Background and Issues for Congress*, cit., 10.

cutivo. Il primo documento si concentra sul potenziamento del capitale umano al servizio della sicurezza nazionale e pone l'accento sulla necessità di ristabilire la fiducia tra il Governo federale e i cittadini (soprattutto dopo la pandemia, la tormentata presidenza Trump e i fatti di Capitol Hill), assicurando un elevato livello di inclusione. In tal senso, i documenti si concentrano “*on science, global engagement, cybersecurity and rule of law*”²⁰ e identificano sei valori chiave: integrità, trasparenza, diversità e inclusione, modernizzazione, spirito di servizio, accountability.

Biden mostra di ritenere necessarie nuove modalità, efficaci ed efficienti, per reclutare nuovi funzionari, specialmente per colmare le lacune nei settori ad alta tecnologia ed innovazione, prevedendo a riguardo un percorso di continuo aggiornamento tecnico e professionale. Tra le diverse novità va segnalata la nascita di un “*Interagency Working Group*” – presieduto dal *Principal Deputy National Security Advisor* – con funzioni di indirizzo ai dipartimenti governativi, in materia di aggiornamento, formazione e reclutamento di funzionari nei settori tecnologici critici, e la raccomandazione di istituire un consorzio per l'educazione alla sicurezza nazionale, allo scopo di rafforzare lo sviluppo delle competenze ed abilità richieste dalle minacce attuali. Nel riconoscere il valore delle alleanze tradizionali, la nuova Amministrazione mostra chiara consapevolezza del fatto che gli Stati Uniti non possano più affrontare da soli i problemi più urgenti del presente, come è stata convinzione spesso ribadita in passato. I cambiamenti tecnologici, sociali e geopolitici vedono la crescente presenza di attori non statuali che gli Stati Uniti devono coinvolgere nel processo di *policy making* di sicurezza nazionale e politica estera. A tal fine, viene creata all'interno del NSC una direzione specifica per i partenariati e l'engagement globale, diretta dal *Senior Director for Partnerships and Global Engagement*. Gli obiettivi della politica estera americana devono promuovere il successo dei suoi cittadini sulla scena economica globale, così come negli Stati Uniti. Le nuove sfide globali richiedono una mobilitazione generale, senza precedenti in tempo di pace, delle risorse tecnologiche, umane ed organizzative di tutto il Paese.

²⁰ J. BELLINGER, *National Security Memorandum 2 – What's New in Biden's NSC Structure?*, in *Lawfare*, 8/2/2021.

Il secondo documento delinea, come già anticipato, la nuova struttura organizzativa del NSC, e anche su questo piano i cambiamenti non mancano. L'organo si articola su tre livelli gerarchici: la *Principal Committee* (PC), la *Deputy Committee* (DC) e le *Interagency Policy Committees* (IPC). Sotto tale profilo, la sua struttura risulta sostanzialmente invariata rispetto alla precedente. La PC si riunisce regolarmente e su richiesta del NSA (*National Security Advisor*, che funge da collegamento tra NSC e Presidente). La DC monitora le collaborazioni tra dipartimenti ed agenzie e dedica particolare attenzione alla pianificazione strategica e alla pianificazione di policy. Presiede i lavori della DC il *Principal Deputy National Security Advisor*. La gestione dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche di sicurezza nazionale da parte di dipartimenti ed agenzie spetta alle IPC: commissioni specifiche che forniscono analisi da sottoporre all'esame di DC, e in secondo luogo di PC. Come si è accennato, è precisamente questo delicato e mobile equilibrio fra istituti diversi l'elemento potenzialmente in grado di innescare importanti cambiamenti nella struttura e nei percorsi decisionali in tema di sicurezza.

Oltre ai membri previsti dalla legge, ogni Presidente può nominare ulteriori membri con relativa libertà. Negli anni recenti, questi membri aggiuntivi hanno incluso il Procuratore Generale, il Segretario per la Sicurezza Interna e membri anziani dello staff della Casa Bianca, tra cui il Consigliere per la Sicurezza Nazionale e il capo di gabinetto. Nel NSC di Biden, saranno membri regolari l'ambasciatore presso le Nazioni Unite, il Direttore dell'Ufficio per la Politica Scientifica e Tecnologica (OSTP) e l'amministratore dell'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale (USAID), con il Direttore della CIA come consulente aggiuntivo. Gli ex Presidenti Obama e Trump avevano incluso i loro ambasciatori presso le Nazioni Unite come membri dell'NSC, ma questa è la prima volta che un Presidente include il direttore dell'OSTP e l'amministratore dell'USAID. Queste scelte riflettono presumibilmente l'accento rinnovato dell'Amministrazione Biden sulla scienza e sull'impegno globale. Obama non aveva incluso il suo direttore della CIA come consulente regolare nel suo NSC, sebbene i direttori della CIA partecipassero a molte riunioni del NSC. Date le scelte di Biden per il direttore della CIA – William Burns, un diplomatico esperto che ha ricoperto incarichi di sottosegretario di Stato e ambasciatore in Rus-

sia durante l'Amministrazione Obama – non sorprende che Biden desideri averlo nella *Situation Room*. Tutti questi membri regolari e consulenti dell'NSC, ad eccezione del direttore dell'OSTP, saranno anche membri o consulenti della PC, e i loro vice saranno membri o consulenti della DC. Sembra che Biden abbia deciso di sottolineare il ruolo della scienza e dei fatti scientifici nella sua Amministrazione includendo il direttore dell'OSTP come “membro” regolare del NSC, anche se riconoscendo che nella pratica il direttore dell'OSTP (e il suo vice) parteciperanno alle riunioni del PC e del DC solo se necessario, “a seconda della questione”.

Oltre ai membri previsti dalla legge e ai membri regolari dell'NSC e del PC, una direttiva iniziale sulla struttura della sicurezza nazionale presidenziale elenca tipicamente altri funzionari di agenzie e della Casa Bianca che possono essere invitati a partecipare alle riunioni del NSC (e del PC e del DC). La NSM-2 elenca una serie di partecipanti aggiuntivi che sono stati invitati in amministrazioni precedenti (come il segretario al Commercio, il rappresentante commerciale degli Stati Uniti e il direttore dell'Ufficio di Gestione e Budget), ma indica anche numerosi nuovi partecipanti che possono essere inclusi “qualora sia appropriato” nelle riunioni del NSC, del PC e del DC dell'Amministrazione Biden. Tra questi partecipanti aggiuntivi figurano l'amministratore dell'Agenzia per la Protezione Ambientale, i segretari del Lavoro e della Salute e dei Servizi Umani, il direttore nazionale per la *cybersecurity*, il consigliere per la sicurezza nazionale per la *cybersecurity*, il coordinatore della risposta alla COVID-19 e l'inviato presidenziale speciale per il clima. Questi partecipanti aggiuntivi riflettono l'attenzione dell'Amministrazione Biden per le questioni economiche, sanitarie, ambientali e di *cybersecurity* nazionale. A differenza dell'NSC iniziale di Trump, che includeva tra gli altri Steve Bannon (successivamente rimosso), il NSC di Biden non includerà funzionari della Casa Bianca con portafogli puramente politici come membri o partecipanti regolari. Tuttavia, se tutti i membri e i partecipanti regolari del NSC di Biden parteciperanno alle riunioni del NSC (o del PC o del DC), le riunioni potrebbero diventare complesse, con la presenza di più di 20 funzionari, e più di 40 se saranno invitati altri partecipanti.

3. Il Security Cabinet e il National Security Council in Israele

Nel corso della sua esistenza, lo Stato di Israele ha affrontato numerose sfide per la sicurezza ma nonostante le raccomandazioni di molti rapporti ufficiali permangono a questo proposito alcune lacune significative. Tali criticità vanno individuate in particolare nel funzionamento del Gabinetto di sicurezza del Governo, il più alto livello politico coinvolto in queste questioni, e del Consiglio di Sicurezza Nazionale, l'organizzazione responsabile del lavoro di informazione in relazione alle decisioni da assumere.

La *Basic Law: The Military* stabilisce all'art.2 che le Forze di Difesa Israeliane (IDF) sono a) "soggette all'autorità del Governo" e che b) "il Ministro responsabile dell'esercito per conto del Governo è il Ministro della Difesa"²¹. In pratica, ciò significa che tutte le principali decisioni di guerra vengano prese dal Gabinetto con il Ministro della Difesa incaricato dell'attuazione. A partire da Golda Meir, i Primi Ministri israeliani cominciarono a convocare gruppi ministeriali informali più piccoli, che agivano *de facto* come gabinetti di sicurezza (*Security Cabinet*). All'epoca di Meir, questo gruppo era noto come la "cucina di Golda", a sottolineare icasticamente la natura informale delle discussioni tenute dai suoi membri. Le decisioni più importanti, tuttavia, dovevano ancora essere ratificate dall'intero Gabinetto. Solo nel 2001 è stato istituito il Comitato dei Ministri per la Sicurezza e le Relazioni Estere – comunemente noto come *Security Cabinet* – attraverso la Legge fondamentale: il Governo, 2001, art. 6A, e ne è stata formalizzata la composizione (6 membri del Governo e 3 rappresentanti delle IDF oltre al Primo Ministro).

Fino al 1999, peraltro, né il Gabinetto completo né il *Security Cabinet* avevano a disposizione un'organizzazione di personale specificamente addetta al lavoro istruttorio. Il ruolo di questo staff - prima chiamato *Consiglio di Sicurezza Nazionale* (NSC) e, dal 2008, *Staff di Sicurezza Nazionale* (NSS) – è, nell'ottica di comparazione qui suggeri-

²¹ Il testo della *Basic Law*, nella sua traduzione inglese, è riportato sul sito della Knesset al link: m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawTheMilitary.pdf. Per una traduzione italiana si faccia riferimento a F. LONGO e E. CAMPELLI, *Le Leggi Fondamentali dello Stato di Israele*, in E. GROSSO, *Codice delle Costituzioni*, vol.VI.4, Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Padova, 2023.

ta, di particolare interesse. Diverse commissioni d'inchiesta nazionali formate dopo le proteste per la gestione dei principali scontri militari, come pure – in diversi rapporti – l'Ufficio del Controllore di Stato, hanno infatti fatto riferimento critico alla struttura ed alle competenze di esso. Se già la Commissione Agranat, formata dopo la guerra dello Yom Kippur del 1973, ha raccomandato che il Premier avesse un “consigliere per l'intelligence”, solo le indicazioni della Commissione Winograd, formata dopo la Seconda guerra del Libano del 2006, hanno portato a un cambiamento, seppur minimo, nella natura e nel ruolo dell'NSC.

La *Basic Law: The Government* stabilisce che il *Security Cabinet* non debba comprendere più della metà del numero di Ministri presenti nel Governo. Alcuni membri dell'Esecutivo sono membri d'ufficio dell'SC: il Primo Ministro (che lo presiede), il Vice Primo Ministro e i Ministri della Difesa, della Giustizia, degli Affari Esteri, della Sicurezza Interna e delle Finanze (si veda Legge Fondamentale: il Governo, 2001, articolo 6a)²². Questa composizione, tuttavia, presenta il primo serio problema: i membri del SC, per la natura dei loro portafogli ministeriali primari e come esponenti della *Knesset*, sono intensamente occupati da impegni di governo. Molti membri del SC sono inoltre leader di partito, data la natura di coalizione dei Governi israeliani, e come tali sono gravati da forti – e costanti – pressioni politiche. Per di più, i Ministri sono quasi sempre politici di professione che, con alcune eccezioni degne di nota, hanno una conoscenza minima delle questioni di sicurezza, come ha messo in rilievo nel proprio report – non senza asprezza – la Commissione Winograd²³. Nessun leader di partito, d'altra parte, rinuncerebbe al prestigio di essere un membro del SC, indipendentemente dal proprio livello di competenza in materia di sicurezza. Le pressioni politiche fanno sì che il numero dei membri sia quasi sempre il massimo consentito dalla legge: la metà di tutti i Ministri del Governo, che nelle ultime coalizioni erano arrivati addirittura a

²² Il testo è disponibile al link: main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawTheGovernment.pdf. Alternativamente, si veda F. LONGO e E. CAMPELLI, *Le Leggi Fondamentali dello Stato di Israele*, in E. Grosso, *Codice delle Costituzioni*, cit.

²³ Commissione Winograd, *Report by the Commission of Enquiry into the Events of the 2006 Lebanon Campaign* (il testo è disponibile solamente in ebraico), 2008, 298.

28 (nel 2022). I non membri, facendo pressione sui loro leader, sono stati ammessi come “osservatori” e autorizzati a partecipare alla discussione ma non al voto²⁴, con conseguenti effetti deleteri sulle tempistiche e la qualità dei processi decisionali²⁵. Molti Primi Ministri, peraltro, hanno trattato le discussioni del SC come una formalità necessaria, affrontandole dopo aver in realtà già raggiunto un’intesa con il Ministro della Difesa e i vertici militari. La discussione del *Security Cabinet* assume quindi spesso un tono politico più che professionale, con grave impoverimento del dibattito e dei conseguenti processi decisionali. Ripetutamente, del resto, un Primo Ministro in carica – Ariel Sharon²⁶, Ehud Olmert²⁷ o Avigdor Lieberman²⁸ – si è espresso in termini riduttivi e impazienti circa l’utilità effettiva di simili consultazioni.

La disfunzionalità dell’organo e la sua sostanziale subalternità al Premier descrivono in realtà anche le dinamiche dell’altro organo oggetto di analisi: il *National Security Council*. La proposta che il Primo Ministro dovesse disporre di un consiglio consultivo composto da veterani dei servizi di sicurezza e da esperti esterni – sostenuta fin dagli anni ‘50 da opinionisti e politici – è stata respinta dai Premier (che preferivano consultazioni politiche *ad hoc*) e dai Ministri della Difesa (che preferivano affidarsi all’IDF, formalmente sotto la loro giurisdizione). Da parte sua, il Primo Ministro Netanyahu ha formato per la prima volta un NSC nel 1999 (con la risoluzione 4889), guidato dall’ex Vice Capo di Stato Maggiore David Ivri. Il ruolo di questo organo era stato annunciato come “*the staff for the entire government in matters of*

²⁴ È questo il caso emblematico di Arye Deri, leader di *Shas* e Ministro dell’attuale Esecutivo israeliano fino all’intervento dell’Alta Corte di Giustizia.

²⁵ È interessante a questo proposito sottolineare come il rapporto dell’ufficio dello *State Comptroller* sull’operazione *Protective Edge* del 2014, affermi che tutti i membri del 33° Gabinetto, ad eccezione dell’ex Ministro della Difesa, abbiano affermato di non aver ricevuto alcun materiale preparatorio per le riunioni del Gabinetto, trovandosi dunque chiaramente impreparati per gli incontri. Cfr *State Comptroller of Israel, Protective Edge Report*, (disponibile solamente in ebraico), marzo 2018, 8.

²⁶ U. ARAD, e L. BEN-HAR, *NSC—The Struggle to Create and Transform the National Security Council*, Modi’in: Kinneret, 2016, 93

²⁷ Come riportato da O. SHELAH, *National Security Decisionmaking Processes in Israel. Persistent Flaws and How to Amend Them*, RAND Center for Middle East Public Policy, novembre 2022.

²⁸ STATE COMPTROLLER OF ISRAEL, *Protective Edge Report*, cit. 27.

national security, preparing cabinet and SC discussions, conducting long-term planning for national security and recommending policy, and liaising with parallel international institutions"²⁹. Questo obiettivo si è però presto scontrato con la dura realtà della burocrazia e della politica. L'IDF si è rifiutato di cooperare con il nuovo organo, negando persino l'uso delle mappe all'NSC e tagliandolo fuori dal proprio lavoro, mentre la classe politica faticava a delegare un tema tanto centrale per l'ordinamento all'NSC. Nel 2002, il Primo Ministro Sharon si rifiutò addirittura di discutere un rapporto preparato dall'NSC, allora guidato da Uzi Dayan, che sosteneva che anche temi come l'istruzione e l'uguaglianza economica facessero parte della sicurezza nazionale e rientrassero quindi nelle competenze dell'NSC³⁰.

A ulteriore riprova di tali criticità politiche e funzionali, un rapporto speciale del 2006 dell'Ufficio del Controllore di Stato ha elencato le occasioni in cui l'NSC è stato deliberatamente tenuto fuori da molte importanti decisioni politiche, tra cui il disimpegno unilaterale da Gaza del 2005³¹. A causa di simili conflitti di competenze e di opzioni politiche, la Commissione Winograd del 2006³², ha raccomandato al Governo e al *Security Cabinet* di rafforzare l'NSC e di definirne le funzioni attraverso una approvazione parlamentare. Per l'attuazione delle linee guida è stata nominata un'altra Commissione, guidata dall'ex Capo di Stato Maggiore dell'IDF (e membro del *Security Cabinet*) Lipkin-Shahak, il quale ha raccomandato che il nuovo organismo fosse basato sull'attuale NSC, ma che il suo nome fosse cambiato in *National Security Staff* "to better describe the role of the staff as a decisionmaking supporting body: to assist the PM [Prime Minister], the Government and its committees in the staff work needed in these matters"³³. La Commissio-

²⁹ UFFICIO DEL PRIMO MINISTRO, *Establishment of a National Security Council*, Risoluzione del Governo n. 4889, 7 marzo 1999.

³⁰ Cfr. A. POHORILS, *Luck of a Champion: Uzi Dayan Sits on the Chair of the Lottery Chairman*, in *Maariv*, 29/9/2011.

³¹ STATE COMPTROLLER OF ISRAEL, *Audit Report on the National Security Council*, n.13, 27 Settembre, 2006. 15.

³² COMMISSIONE WINOGRAD, *Report by the Commission of Enquiry into the Events of the 2006 Lebanon Campaign*, cit., 147-148.

³³ LIPKIN-SHAHAK COMMISSION, *Lipkin-Shahak Commission Recommendations Report*, 26 luglio 2007, 11.

ne raccomandò altresì che l'NSS fosse "*the only staff body of the PM and the cabinet in these areas*" e che il capo dell'NSS "*will head the NSS as well as serve as the National Security Advisor for the PM and the Government*"³⁴.

Il disegno di legge sull'NSS, approvato nel 2008, ha provveduto a formalizzare una struttura di 12 membri (6 politici e 6 militari), dettagliando altresì analiticamente 11 compiti dell'NSS, relativi soprattutto alla preparazione delle discussioni in seno all'organismo stesso ed al Governo. La medesima legge stabiliva inoltre che l'NSS sarebbe stato incaricato di presentare alternative di azione e "*gathering, and amalgamating the work of the IDF*", del Ministero degli Esteri e di altre agenzie competenti. Il capo dell'NSS sarebbe stato a capo di un Centro nazionale di gestione delle crisi e avrebbe avuto l'autorità di convocare per le discussioni preliminari il personale di "*all the security organizations under the authority of the Prime Minister*" (si veda il testo di legge *National Security Headquarters Law*, 2008, Art. 2b).

È importante sottolineare il fatto che questa proposta di legge sia stata presentata dai deputati Dotan e Hanegbi e non dall'Esecutivo. Precisamente la provenienza del testo dimostra la riluttanza dei PM a perimetrare ufficialmente i poteri dell'NSS. L'inefficacia della novità legislativa, ancora una volta schiacciata dalle tensioni politiche e burocratico-militari si è manifestata immediatamente, e sul tema si è espresso anche l'ex capo dell'NSS Arad³⁵. Se da un punto di vista decisionale si è assistito negli anni ad un incremento dell'informalità procedurale³⁶ e al fatto che "*decisions and planning increasingly concentrate around PM, who has enlarged role of key advisers, placed more value on inner cabinet, marginalized certain ministries*"³⁷, analoghi cortocircuiti emergono anche in relazione all'organizzazione. Da questo punto di vista, infatti, il fatto che il capo dell'NSS non sia solo la persona incaricata di creare un migliore processo decisionale, ma anche il Consigliere per la

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Come riportato da O. SHELAH, *National Security Decisionmaking Processes in Israel. Persistent Flaws and How to Amend Them*, cit., 16.

³⁶ Si veda a questo proposito C.D. FREILICH, *National Security Decision-Making in Israel: Improving the Process*, in *Middle East Journal*, Vol. 67, n. 2, 2013.

³⁷ H. RETTIG GUR, *Inside Israel's White House: How Netanyahu runs the country*, TOI, 6/1/2014.

Sicurezza Nazionale, comporta necessariamente una tensione non risolta e una evidente sudditanza dell'organo nei confronti del Premier. Per migliorare il processo decisionale, il capo dell'NSS dovrebbe assumere una posizione indipendente, svincolata e potenzialmente in contrasto con quella del Primo Ministro, ma in qualità di Consigliere per la Sicurezza Nazionale, agisce di fatto, sempre più spesso *as a personal representative for the PM*³⁸. Le criticità descritte in termini di struttura e di processo decisionale spingono a ritenere l'organo, in termini comparativi, un "anti-modello" rispetto allo studio di caso precedente: se infatti il NSC statunitense va considerato come centrale nella formulazione della politica di sicurezza nazionale, il NSS israeliano (caratterizzato da numeri molto ristretti rispetto alla versione USA) sembra avere un ruolo marginalmente consultivo e caratterizzato da preoccupante informalità procedurale.

3.1. *Le prospettive della nuova maggioranza*

Il processo di personalizzazione che caratterizza lo scenario politico del paese e l'idea di un NSS pensato come strumento operativo del Premier piuttosto che struttura indipendente impegnata nel miglioramento dei processi decisionali, sono tratti divenuti più evidenti negli ultimi anni e nelle recenti esperienze di Governo. Nel caso della pandemia COVID-19, ad esempio, il Premier Netanyahu ha guidato la gestione operativa della crisi con il capo dell'NSS Ben-Shabbat come inviato personale, scavalcando gli uffici governativi e ignorando quanto l'NSS fosse inadeguato ad agire come organismo operativo³⁹. Sebbene sia ancora in corso e sia forse troppo presto per trarre conclusioni definitive, in termini analoghi può leggersi la gestione del Premier dell'attuale conflitto in corso a Gaza⁴⁰. Più significativamente, l'attuale fase di incertezza istituzionale, di cui le ipotesi di riforma giudiziaria portate avanti dal Governo rappresentano solo la punta dell'iceberg, è

³⁸ O. SHELAH, *National Security Decisionmaking Processes in Israel. Persistent Flaws and How to Amend Them*, cit., 16-17.

³⁹ Per approfondire si veda J. KRASNA, *Inside the sausage factory: Decision-making in Israel's national security policy*, in 6 *International Politics Reviews*, n. 6, Vol.2, 2018.

⁴⁰ Cfr Toi STAFF, *Defense minister storms out of war cabinet meeting amid tensions with Netanyahu*, in *Times of Israel*, 14/10/2024.

chiaramente confermata da alcuni meno evidenti «movimenti» all'interno dell'ordinamento che – nell'ambito delle negoziazioni per la nascita della nuova maggioranza⁴¹ – si riferiscono precisamente al problema del NSS. Il 3 gennaio 2023, Netanyahu ha infatti formalizzato la nascita di un *Security Cabinet* formato da 11 membri, di cui 8 membri del *Likud* e 3 di partiti alleati. Le opposizioni non avranno quindi nemmeno un posto nel nuovo organo. I membri del *Likud* saranno: i Ministri della Difesa, degli Esteri, degli Affari Strategici, della Giustizia, dei Trasporti, dell'Energia e dell'Agricoltura. I restanti tre seggi nel gabinetto sono andati a Deri, leader del partito *Shas* (e, al momento della nomina, Ministro dell'Interno e della Salute), al Ministro delle Finanze Smotrich – leader del partito di ultradestra *Tkumà*, e uno dei più ferventi sostenitore delle ipotesi di annessione unilaterale della Cisgiordania – e al Ministro della Sicurezza Nazionale Ben-Gvir, leader del partito di destra radicale *Hatzionut Hadatit*, che in virtù della *Law to Amend the Police Ordinance* – n. 37, P/80/25, K/943), approvata in prima lettura il 20 dicembre e in via definitiva il 28 dicembre – ha visto aumentate le sue prerogative, controllando ora anche la polizia di frontiera in Cisgiordania. Ulteriori livelli di incertezza sono causati dal licenziamento del Ministro della Difesa Gallant da parte di Netanyahu il 26 marzo 2023, e le conseguenti enormi proteste di piazza (che hanno portato al congelamento del licenziamento e delle ipotesi di riforma giudiziaria, il cui iter è successivamente ripreso a luglio 2023) e soprattutto dal ruolo di Deri. Il 18 gennaio. Infatti, l'Alta Corte di Giustizia ha giudicato «irragionevole» la nomina ministeriale di Deri, annullandola, e gettando la coalizione di maggioranza e il relativo SC nella confusione. Deri è stato compensato da Netanyahu con una posizione da “osservatore” nel SC, senza però che il vuoto lasciato dal leader di *Shas* sia stato riempito.

Il fenomeno può essere inquadrato, soprattutto in ottica comparativa con gli Stati Uniti, nel crescente livello di personalizzazione politica nella forma di governo israeliana e di complessiva *constitutional retrogression*⁴² dell'ordinamento, evidenziata anche dal crescente di-

⁴¹ Si veda a questo proposito F. LONGO, *Dal déjà vu al governo di unità nazionale: note a margine delle elezioni politiche in Israele*, in *Diritti Comparati*, 13/3/2021.

⁴² Cfr., tra gli altri, Cfr N. MORDECHAY e Y. ROZNAI, *A Jewish and (Declining)*

sprezzo di Netanyahu nei confronti di coloro che considera eccessivamente ligi al protocollo – funzionari, i diversi Procuratori Generali (con cui è in corso uno scontro senza precedenti), la Corte, i deputati e la stampa – che, nell’attaccarlo, si sarebbero preoccupati più della procedura che del risultato⁴³. Né va dimenticato che lo stesso Ben Gvir abbia inizialmente chiesto di poter formare anche una propria milizia privata e che la proposta sia stata accantonata solo dopo molte discussioni⁴⁴.

A riprova ulteriore dell’informalità caratterizzante i processi decisionali israeliani in ambito di sicurezza è da segnalare l’espansione del SC del 12 ottobre 2023, con l’inclusione al suo interno di 4 rappresentanti del partito centrista di opposizione *National Unity* per fronteggiare la crisi bellica seguita dagli eventi del 7 ottobre 2023⁴⁵. Si tratta di un allargamento inedito del SC e non può in questa sede non essere sottolineato che sia avvenuto con un singolo voto parlamentare calendarizzato d’urgenza⁴⁶.

Simili scenari aprono evidentemente nuovi fronti di indeterminazione generali sull’ordinamento, sul ruolo del NSS e SC ma anche su quella che sarà la composizione e la gestione complessiva dei *security decisions making processes* israeliani.

Democratic State? Constitutional Retrogression in Israel, in 77 *Maryland Law Review*, 1, (2017), L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, Padova, 2022, S. RABINOVITCH (Eds), *Defining Israel. The Jewish State, Democracy and The Law*, Hebrew Union College Press, Cincinnati, 2018.

⁴³ È emblematico che in un dibattito sull’operazione *Protective Edge*, il Premier abbia dichiarato: “non si tratta di fare le cose per bene, si tratta di fare la cosa giusta”. Si veda O. SHELAH, *National Security Decisionmaking Processes in Israel. Persistent Flaws and How to Amend Them*, cit., 16.

⁴⁴ Sul tema si veda E. CAMPELLI, *Una pace armata: la sospensione delle ipotesi di riforma giudiziaria e le nuove richieste della maggioranza*, in *Diritti Comparati*, 13/4/2023.

⁴⁵ Si veda C. KELLER-LYNN, *Knesset okays war cabinet; PM: Saturday ‘most horrible day for Jews since Holocaust*, *The Times of Israel*, 12 ottobre 2023.

⁴⁶ Emblematiche a questo proposito le dichiarazioni del leader dell’opposizione Lapid, che ha dichiarato che il SC sia “*a structure that can’t work*”, e che ora “*instead of one cabinet, [there are] two cabinets that will fight*”. Cfr Ivi.

4. Conclusioni

Il tema del rapporto tra guerra e ordine costituzionale è purtroppo più che mai attuale. La realtà mostra una dinamica mobile e fluida, solo apparentemente superata e di cui un bilancio esaustivo sembra essere molto oltre le possibilità di queste pagine. Il combinato disposto tra i nuovi conflitti internazionali e i fenomeni di *constitutional degradation* e *retrogression*⁴⁷, sullo sfondo di una crescita esponenziale del populismo costituzionale⁴⁸ e politico, mostrano oggi, in un quadro preoccupante, tutti i limiti degli assetti giuridici e politici contemporanei. Gli ordinamenti, ognuno nelle proprie specificità storiche, sociali e giuridiche, scontano questa degenerazione anche in relazione ai meccanismi decisionali in tema di sicurezza, certamente indicativi dello stato di salute delle istituzioni e più che mai centrali nelle cronache recenti.

Se dunque, come appurato dalla dottrina in relazione ai meccanismi decisionali in caso di guerre, è “*ferma sul piano dei fatti una certa discrasia tra il dato formale, volto a non escludere dal processo decisionale la rappresentanza assembleare, e l’agire pratico, teso invece a evidenziare l’autonomia degli esecutivi nel frangente dell’emergenza*”⁴⁹, è ipotizzabile, per gli ordinamenti fortemente caratterizzati da degenerazione costituzionale, un ulteriore livello di disarmonia. In questi casi, infatti, la discrasia non riguarda “solamente” l’esclusione delle assemblee, ma addirittura degli organi dell’Esecutivo preposti formalmente alla decisione. Nel momento attuale i *security decisions making processes* mostrano infatti di diventare da un lato meccanismi decisionali

⁴⁷ Si vedano, tra gli altri, M.A. GRABER, S. LEVINSON e M. TUSHNET (Eds), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford Un. Press., Oxford, 2018; A. HUQ, T. GINSBURG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in 78 *University of Chicago Law Review*, (2018); A. DI GREGORIO, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 2, 2019.

⁴⁸ Si veda, *ex multis*, G. MARTINICO, G. DELLEDONNE, M. MONTI, F. PACINI, *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Milano, 2023; A. SPADARO, *Costituzionalismo vs populismo*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*; G. VOSA, *Populismo e diritto costituzionale: una riflessione di metodo*, in *Nomos*, 3, 2021.

⁴⁹ A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 62.

sempre meno collegiali e trasparenti, con vertici apicali spesso staccati dagli altri organi interni (pure quando ad essi è formalmente deputato un ruolo attivo nel processo decisionale) o dall'altro imponenti strutture burocratiche imbrigliate dalle contrattazioni politiche ed incapaci di gestire compiti che necessiterebbero i più alti livelli di professionalità, indipendenza, agilità e trasparenza.

Negli USA questi meccanismi decisionali vengono con Biden aggiornati e resi più collegiali, con un progressivo aumento dei soggetti coinvolti ed un forte *focus* sul coordinamento tra agenzie diverse pur nella chiara preminenza esercitata dal Presidente (talvolta anche soggetta a critiche⁵⁰). In Israele, ordinamento caratterizzato da una grande instabilità parlamentare e sociale, questi processi diventano invece sempre più politici e meno trasparenti, segnati da una crescente personalizzazione: è in questo caso emblematico il passaggio da NSC a NSS, così come significativa appare l'attuale fase di negoziazione interna alla maggioranza su nuovi possibili ruoli nell'ambito della gestione a vario titolo delle forze armate o l'informalità sui criteri di *membership* nel SC).

In termini di struttura, ruolo e processo decisionale dei rispettivi NSC, i due ordinamenti rappresentano modelli diversi e addirittura opposti, soprattutto in termini di collegialità nelle fasi di formulazione, sviluppo delle proposte e attuazione delle decisioni esecutive. Se da una parte il modello dell'NSC statunitense richiama quello delle Nazioni Unite e della Nato (seppur nelle ovvie differenze procedurali) e sembra sempre più caratterizzato da collegialità e formalità, l'“anti-modello” israeliano, contrassegnato da rapporti fortemente verticali e forte liquidità operativa, non è un caso isolato. Simili dinamiche sono infatti riscontrabili con sempre maggior frequenza negli ordinamenti segnati – a vario titolo – da fenomeni di regressione costituzionale (si vedano per esempio il caso giordano e quello ungherese)⁵¹.

⁵⁰ A. SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, New York, Popular Library, 1974 e, sul lato giurisprudenziale, *Smith vs Obama*, 217 F. Supp. 3d 283 (D.D.C. 2016).

⁵¹ A questo proposito sembra illuminante il caso della Giordania, in cui il progressivo deterioramento della separazione dei poteri e della qualità della forma di governo ha avuto, tra le conseguenze più immediate, la nascita, nel 2022, di un NSC ad uso personale del monarca e l'ennesima rottura del patto costituzionale. In termini molto simili a quelli israeliani, anche in Ungheria il Governo Orban ha rafforzato la posizio-

I casi in analisi segnalano la forte corrispondenza tra degenerazione costituzionale e meccanismi decisionali in termini di sicurezza e confortano l'ipotesi che le correnti ridefinizioni della fisionomia e delle attribuzioni reali di questi ultimi possano essere considerate alla stregua di un test efficacemente predittivo di processi involutivi di grande rilievo costituzionale. L'incertezza legata ai nuovi posizionamenti della politica internazionale ed agli inquietanti conflitti in corso – palesi o latenti – sembra agire immediatamente sulla fisionomia dei *security decision making processes*, e da questi riverberarsi in qualche misura sugli equilibri costituzionali, circa la forma di Stato e di governo. Dal punto di vista della dottrina comparativa tali processi possono dunque risultare assai utili come strumenti ulteriori per l'individuazione e la classificazione dei più generali fenomeni di degenerazione costituzionale.

Abstract

The persistence of numerous armed conflicts, within a seemingly pacified global context, increasingly impacts contemporary legal systems, contributing to significant transformations in the form of state and form of government in the jurisdictions involved. In this perspective, the proposed contribution aims to examine two paradigmatic cases among the many changes, both strategic and substantial, within the entities responsible for foreign policy and defense management. To this end, the essay will conduct an analysis of the most glaring challenges currently facing the National Security Councils (NSCs) of USA and Israel (including the Security Cabinet), reconstructing recent amendments within these two legal systems and proposing new and more functional frameworks for security decision-making processes. Recent interventions, such as the two memoranda signed by President Biden shortly after the start of his presidential term, (pertaining to the strategic role and organizational structure of the NSC), hold particular significance and mark a profound departure from his predecessor's approach to the presidency. Similarly, the amendments to Israel's Basic Laws in December 2022 profoundly alter the constitutional balances of the bodies overseeing security and the military, raising concerns about the gradual constitution-

ne del Primo Ministro in materia di sicurezza nazionale e ha ridotto l'influenza delle altre agenzie governative responsabili in materia.

al retrogression of the legal system. The recent Ukrainian and Middle Eastern crises have made it particularly evident that the two systems have very different recipes for their security decision-making processes, with opposing approaches to the role of their respective National Security Councils and the working methods of the body. The legal systems under examination thus suggest intriguing avenues for comparative legal analysis, with the aim of developing models (or anti-models) concerning the relationships between the Executive branch and the top state authorities overseeing the delicate operational role in wartime contexts.

Keywords

*security decisions making process – USA – Israele
National Security Councils*