

# NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,  
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



ENRICO CAMPELLI\*

## LO SCONTRO SULLE IPOTESI DI RIFORMA GIUDIZIARIA\*\*

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. *Sbas.* – 1.2. *Meretz e Avodà.* – 1.3. *National Unity* e i sondaggi. – **2. Knesset.** – 2.1. *Recusal Law.* – 2.2. *Norwegian Law.* – **3. Governo.** – 3.1. Le ipotesi di riforma giudiziaria. – 3.2. *Judicial Appointment Committee.* – 3.3. *Judicial Review.* – 3.4. Clausola di superamento. – 3.5. Criterio di ragionevolezza e *legal ministerial advisors* – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. Il monito del Presidente. – 4.2. La proposta di Herzog. – **5. Corti.** – 5.1. La sentenza della Corte Suprema sulla nomina di Deri.

### INTRODUZIONE

Come ampiamente previsto in questa rubrica, il quadrimestre analizzato, quello relativo a **gennaio-aprile 2023**, immediatamente successivo alle elezioni di novembre 2022, sembra aver aperto una nuova fase nel non pacificato contesto dell'ordinamento israeliano.

La nuova maggioranza parlamentare, trainata da partiti di destra radicale e dai partiti ultraortodossi, ha inaugurato il suo mandato, nel pieno rispetto di quanto promesso in campagna elettorale, con una aggressiva proposta di riforma giudiziaria che ha gettato nello scompiglio l'ordinamento e innalzato il livello dello scontro politico a livelli mai visti prima d'ora.

Il **27 marzo**, dopo un braccio di ferro durato oltre dodici settimane consecutive tra il nuovo Governo israeliano e il variegato fronte dei manifestanti, il Primo ministro Netanyahu [ha annunciato in diretta tv](#) il rinvio della riforma giudiziaria, nell'intenzione – almeno formale – di trovare un accordo con il variegato ed eterogeneo fronte dell'opposizione e un maggiore consenso nel Paese prima della sua adozione. Il congelamento della riforma, ad una più attenta analisi, potrebbe anche servire, nel fronte interno alla maggioranza, per smussare alcuni aspetti della stessa riforma che vengono considerati eccessivamente divisivi anche dalla stessa coalizione. La decisione di congelare la riforma, su cui il Governo di Netanyahu ha puntato moltissimo, è arrivata la sera del **26 marzo**, quando una serie di partecipatissime manifestazioni tenutesi in tutto il Paese hanno portato in piazza circa 250 mila persone in tutte le principali città, anticipando il più grande

\* Assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Sassari.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

sciopero generale che la storia israeliana ricordi negli ultimi quarant'anni. La crescente tensione, in uno scenario senza precedenti nella società israeliana, ha spinto il Primo Ministro Netanyahu, consultatosi con l'alleato di Governo Itamar Ben Gvir (*leader* del partito di destra radicale *Otzma Yehudit*), a congelare, rimandandola ai prossimi mesi, l'approvazione del controverso pacchetto di riforme giudiziarie, denunciato dalle opposizioni come un "colpo di Stato", e che darebbe alla *Knesset* israeliana un margine di controllo sul potere giudiziario nazionale talmente ampio da suscitare le preoccupazioni di tutti gli osservatori internazionali, che non hanno mancato di sottolineare come, in caso di "prova muscolare" da parte del Governo e approvazione della riforma, l'ordinamento israeliano non potrebbe più essere annoverato tra le democrazie liberali. Dopo il discorso di Netanyahu, che non ha comunque mancato di accusare i manifestanti per le tensioni che attraversano la nazione, il **28 marzo** il Presidente israeliano Isaac Herzog ha invitato a colloquio i rappresentanti della coalizione di Governo e quelli dei due principali partiti di opposizione per esplorare possibili soluzioni di compromesso (va a questo proposito segnalato il ruolo "attivo" del Presidente israeliano, che, come si dirà nelle pagine seguenti, si è reso artefice di una organica proposta compromissoria, uscendo fuori dai confini di un ruolo spesso limitato alla garanzia e all'unità).

Le proteste in analisi vanno inquadrare nell'ambito di una società civile solitamente poco avvezza alla protesta di piazza, sfiduciata da un ordinamento giuridico caratterizzato da fortissima volatilità e da un conflitto con la controparte palestinese lontanissimo dal risolversi. La tensione è esponenzialmente cresciuta all'avvicinarsi del voto finale della *Knesset* su alcuni elementi chiave della riforma. Il picco si è raggiunto la sera del **26 marzo** quando Netanyahu ha improvvisamente licenziato il Ministro della Difesa Yoav Gallant per le sue dichiarazioni pubbliche sulle disastrose conseguenze che la riforma potrebbe avere sulla sicurezza di Israele, segnalando il fatto che molti riservisti avessero già iniziato a disertare e a non presentarsi alle convocazioni ufficiali in segno di protesta – e per aver esortato Netanyahu a fermarne l'approvazione. A riprova della complessiva fase di incertezza dell'ordinamento, è tuttavia da sottolineare che, forse nel tentativo di placare gli animi, lo stesso Netanyahu ha deciso il **10 aprile** di reintegrare il Ministro Gallant. Le proteste spontanee che hanno travolto il Paese dopo il licenziamento del Ministro della Difesa, figura particolarmente importante negli Esecutivi israeliani, sembrano aver convinto il Premier della gravità della crisi innescata dalla riforma molto più di quanto non abbiano fatto le preoccupazioni sui paventati effetti di erosione delle istituzioni democratiche israeliane, che costituzionalisti, politici e persino gli storici alleati statunitensi ed internazionali hanno ripetutamente e compattamente avanzato, esortando la maggioranza a non forzare i tempi e a trovare un accordo che avesse un equilibrio complessivo.

In rapida successione, molti membri di spicco della maggioranza israeliana e ministri del *Likud* si sono espressi per una sospensione dell'*iter* parlamentare di approvazione sottolineando il carattere fortemente divisivo della riforma e la necessità di ricalibrare un sistema di reali *check and balances* costituzionali, ammettendo parzialmente il potenziale degenerativo di alcune delle modifiche presentate che, in alcuni casi, hanno già visto il voto

positivo dell'aula nella prima lettura e, successivamente, della Commissione per la Costituzione, la Legge e la Giustizia della *Knesset*. Addirittura lo stesso Ministro della Giustizia Yariv Levin ha [dichiarato](#) che le [ipotesi di riforma del \*Judicial Selection Committee\*](#), che garantirebbero alla maggioranza politica in Parlamento una automatica maggioranza nel Comitato per la selezione dei Giudici della Corte Suprema (testo su cui la *Knesset* ha già votato in prima lettura e che il **27 marzo** è stato approvato per la seconda e terza lettura dalla [Commissione per la Costituzione della \*Knesset\*](#)), “*would lead to a situation in which all three branches of government become one branch. This claim that [the blurring of branches] could ultimately lead to a constitutional crisis, is a claim that can't be ignored — this cannot happen in a democratic country*” (trad. del *Times of Israel*).

I contenuti della riforma in analisi però non si limitano alle sole modifiche al *Judicial Selection Committee*. Se, infatti, il partito del Primo Ministro, il *Likud*, ha sottolineato come la riforma voglia “solamente” riequilibrare un sistema che vede fuori misura le prerogative della Corte, l'intenzione dichiarata dagli alleati più radicali di Netanyahu, è quella di opporre una vera “controrivoluzione” a quella “rivoluzione costituzionale”, operata negli anni '90 soprattutto ad opera del Presidente della Corte Aharon Barak, che aveva portato ad un ampliamento del ruolo della Corte Suprema nell'ordinamento e al simultaneo affermarsi di una visione nazionalpopolare dell'organo come espressione progressista dalla forte vocazione antimaggioritaria.

Che all'interno delle manifestazioni in corso vi sia un potenziale politico e costituzionale possibilmente cruciale per il futuro delle istituzioni democratiche israeliane, emerge con chiarezza da una analisi delle opposizioni politiche alle ipotesi di riforma: non si tratta infatti “solamente” di partiti di centro-sinistra come *Avodà* o *Meretz*, usciti fortemente ridimensionati (quando non del tutto cancellati) dalle [elezioni di novembre](#), di quelli centristi come *Yesh Atid* o *National Unity*, scavalcati dalla radicalizzazione del sistema partitico e ora visti da molti come possibili elementi stabilizzanti del sistema, o di quelli arabi come *Joint List* e soprattutto *Ra'am*, che per la prima volta nella storia del paese era entrato nell'eterogenea coalizione di maggioranza guidata da Bennet e Lapid del 2021. Le partecipatissime manifestazioni vedono al loro interno una quota significativa di elettori di centro destra, fra i quali anche elettori dello stesso *Likud*, spaventati dalla radicalità della nuova coalizione.

La decisione di Netanyahu di sospendere l'approvazione non è stata unilaterale, ma è arrivata anche grazie ad un accordo raggiunto con il suo Ministro per la Sicurezza Nazionale di estrema destra Itamar Ben Gvir. Il Primo Ministro ha garantito al suo alleato che la coalizione cercherà in tutti i modi di approvare la riforma giudiziaria, e che la necessità di interromperne l'iter sia dovuto esclusivamente alla necessità evidente di raggiungere un ampio accordo nazionale e di discutere con l'opposizione nei prossimi tre mesi. Sebbene non si possa in questa sede escludere la possibilità che il pacchetto venga approvato nelle forme segnalate, è altamente probabile che la riforma – pur mantenendo alcuni dei suoi tratti essenziali - venga approvata in una forma leggermente compromissoria, lasciando

ampi margini di incertezza sulle prospettive di scontro istituzionale e sul futuro dell'ordinamento israeliano come democrazia liberale.

---

## SEZIONI

---

### 1. PARTITI ED ELEZIONI

#### 1.1. *Shas*

Il **17 aprile**, il deputato di *Shas*, Moshe Arbel, è stato scelto per sostituire il leader del partito Aryeh Deri come Ministro della salute e degli Interni dopo che il Primo Ministro Benjamin Netanyahu è stato costretto a rimuovere Deri dalle sue posizioni ministeriali dall'Alta Corte di giustizia a gennaio.

In una lettera firmata dal rabbino Moshe Maya, membro del Consiglio dei Saggi della *Torah*, l'organo decisionale interno del partito ultraortodosso *Shas*, la rimozione di Deri dalla sua posizione è descritta come “scandaloso” e il Consiglio promette di continuare a spingere per il suo pieno reintegro.

Nel frattempo, però, Arbel, 39 anni, attualmente viceministro ai ministeri della salute e degli interni, è stato nominato Ministro, fino a quando a Deri, definito dal Consiglio “un emissario di Dio e dei nostri saggi”, non sarà permesso di tornare.

#### 1.2. *Meretz e Avodà*

Il deputato di *Avodà* Gilad Kariv ha chiesto il **28 aprile**, nella segreteria del partito, una fusione con il partito *Meretz*, riaccendendo un dibattito su una questione a cui molti osservatori attribuiscono un ruolo cruciale nella vittoria di Netanyahu alle elezioni.

La leader di *Avodà*, infatti, Michaeli ha a più riprese rifiutato di fondere il suo partito di centrosinistra con il piccolo partito *Meretz* prima delle elezioni dello scorso anno, nonostante molti deputati di entrambi i partiti spingessero per questa soluzione allo scopo di salvare le due forze, entrambe in difficoltà. *Meretz*, non è riuscito a superare la soglia di sbarramento elettorale e ha dunque levato 4, fondamentali, seggi alle opposizioni, consentendo la vittoria di estrema destra.

Ampiamente criticata per la sua scelta, Michaeli ha assistito ad una vera rivolta interna al partito contro la sua leadership. Secondo Kariv, ex Presidente della Commissione parlamentare per la Costituzione, la Legge e la Giustizia, il partito dovrebbe anche guardare oltre *Meretz* a forze nuove provenienti dalla società civile e non dovrebbe aspettare fino alla convocazione delle elezioni per iniziare a negoziare un matrimonio di convenienza *ad hoc* basato su dati elettorali mutevoli e inaffidabili. L'appello di Kariv è stato accolto da Mossi Raz, deputato di Meretz, che sui social ha auspicato la nascita di un “partito di sinistra che lotti per la fine dell'occupazione, per l'integrazione della minoranza araba palestinese [in Israele], per uno stato sociale e combattere il cambiamento climatico”.

### 1.3. *National Unity* e i sondaggi

Due sondaggi pubblicati il **27 marzo** hanno indicato che l'attuale maggioranza non riuscirebbe a costruire un Governo se le elezioni si tenessero oggi, nel caos generato dalle ipotesi di riforma giudiziaria, e che una pleora di partiti all'opposizione potrebbe formare una coalizione sostitutiva. I sondaggi pubblicati da *Channel 12 news* e *Kan news* concordano infatti nel registrare un duro colpo inferto al *Likud* del Primo Ministro Netanyahu, sceso a soli 25 seggi dai 32 che detiene nell'attuale *Knesset*.

Il partito *Yesh Atid* del leader dell'opposizione Yair Lapid si ridurrebbe leggermente a 22 seggi secondo entrambi i sondaggi, in calo rispetto ai 24 che controlla attualmente. Ma il grande vincitore sembra essere il leader del partito centrista di *National Unity* Benny Gantz, il cui partito riceverebbe 23 seggi secondo *Channel 12* e 21 seggi secondo *Kan*, in aumento rispetto ai 12 che detiene ora. Il resto della distribuzione dei partiti rimarrebbe simile a quello dell'attuale *Knesset*. La coalizione di *HaTzionut Hadatit-Otzma Yehudit* riceverebbe 12 seggi secondo *Channel 12* e 11 seggi secondo *Kan*, in calo rispetto ai 14 attuali.

Il sondaggio fornito dall'emittente *Kan* prevede altresì che i laburisti di *Avodà* e *Meretz* - che non sono riusciti a superare la soglia di sbarramento e che dunque attualmente non sono presenti nella *Knesset*, ricevano 4 seggi ciascuno, mentre il sondaggio di *Channel 12* suggerisce che i laburisti orbitino intorno a 3 seggi (e dunque sotto la soglia di sbarramento fissata al 3,25%) e che *Meretz* riceva 5 seggi. Insieme, i partiti dell'attuale coalizione - *Likud*, *Shas*, *United Torah Judaism* e *HaTzionut Hadatit-Otzma Yehudit* - riceverebbero solo 53 o 54 seggi, segnalando un arretramento di consensi della coalizione e l'impossibilità, nello scenario di elezioni anticipate, di avere i numeri necessari per una nuova maggioranza. Al contrario, i partiti di opposizione *Yesh Atid*, *National Unity*, *Avodà*, *Meretz*, *Yisrael Beytenu* e *Ra'am* - tutti membri del precedente Governo - sarebbero potenzialmente, qualora superassero la forte eterogeneità ideologica, in grado di formare una coalizione di 61 o 62 seggi.

È infine da segnalare il fatto che, nel sondaggio proposta da *Kan*, gli intervistati a cui è stato chiesto di scegliere tra Netanyahu e Lapid alla guida del Paese, hanno sostenuto il Primo Ministro con il 31% e il leader dell'opposizione con il 32%. In un confronto tra Gantz e Netanyahu, l'ex ministro della difesa ha ricevuto il 37% di consensi, rispetto al 30% del leader del *Likud*.

## 2. KNESSET

### 2.1. *Recusal Law*

Nella seduta del **23 marzo**, il Plenum della *Knesset* ha [approvato](#) in seconda e terza lettura l'emendamento proposto alla [Legge fondamentale: il Governo \(emendamento n. 12\)](#), con

prima firma del parlamentare Ofir Katz (*Likud*). Il disegno di legge è stato approvato da una maggioranza di 61 voti a favore e 47 contrari.

Il disegno di legge propone di stabilire che l'incapacità temporanea del Primo Ministro a ricoprire il suo incarico possa essere dichiarata solo a causa di incapacità fisica o mentale, e sarà dichiarata dal Primo Ministro stesso in un annuncio al Governo e al Presidente della *Knesset*, e con l'approvazione della *House Committee*, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

Inoltre, il Governo potrà anche decidere, a maggioranza dei tre quarti dei suoi membri, che il Primo Ministro sia temporaneamente impossibilitato a ricoprire il suo incarico per incapacità fisica o mentale. In tal caso, il Governo sarà convocato dal Premier, su richiesta dei tre quinti dei componenti del Governo, e il Primo Ministro sarà tenuto a convocare il Governo entro tre giorni dalla data di presentazione della richiesta, salvo diversamente specificato nella richiesta del Governo.

La legislazione impedisce esplicitamente alla Corte Suprema di ordinare ad un Primo Ministro di prendere un congedo ed è ampiamente considerata dagli osservatori come una reazione ai timori che l'Alta Corte di Giustizia possa costringere Netanyahu a dimettersi, a causa del potenziale conflitto di interessi creato dal tentativo della coalizione da lui guidata di rivedere radicalmente le prerogative del potere giudiziario mentre lui stesso è sotto processo. Netanyahu, infatti, è sotto processo in tre casi separati e deve affrontare l'accusa di corruzione, frode e abuso di fiducia.

## 2.2. *Norwegian Law*

Il plenum della *Knesset* del **17 gennaio** ha [approvato in prima lettura](#) la proposta di emendamento alla [Basic Law: la Knesset n. 52 \(Cessazione dell'appartenenza alla Knesset di un Ministro o di un Viceministro\)](#), presentata a nome della Commissione per la Costituzione, la Legge e la Giustizia. Sessantatré parlamentari hanno sostenuto il disegno di legge, mentre 54 legislatori hanno votato contro. Il disegno di legge è stato quindi restituito alla Commissione per continuare la deliberazione.

Il disegno di legge propone di ampliare la disposizione di legge che consente ad un parlamentare nominato Ministro o Viceministro di dimettersi temporaneamente dalla *Knesset*, conosciuta come *Norwegian Law*, per applicarla anche ai parlamentari che appartengono a gruppi anche inferiori a tre membri.

In base alla proposta, in un gruppo composto da 1-2 parlamentari, un membro della *Knesset* potrà dimettersi dal suo ruolo di deputato permettendo al primo dei non eletti di prendere il suo posto. In un gruppo che conta tre parlamentari, due parlamentari potranno esercitare questo diritto. In una fazione composta da 4-6 parlamentari, saranno invece 3 i MK a poter fare questa scelta. In un gruppo parlamentare che conta tra 7 e 9 parlamentari, sarà un massimo di quattro parlamentari che potranno dimettersi dal Parlamento. In un gruppo che conta tra 10 e 17 parlamentari, cinque parlamentari potranno esercitare questo diritto. In un gruppo parlamentare che contenga almeno 18 deputati, un terzo dei membri

del gruppo può porre fine alla propria adesione. Qualora il calcolo produca un risultato che non è un numero intero, il risultato sarà arrotondato al numero intero superiore più vicino.

Il testo, senza nessuna modifica è stato [approvato dalla Commissione](#) per la Costituzione, la Legge e la Giustizia il **23 gennaio** e, successivamente, il **24 gennaio**, la *Knesset* ha [approvato il testo in via definitiva](#) con un voto che ha visto 65 voti a favore e 18 contrari.

### 3. GOVERNO

#### 3.1. Le ipotesi di riforma giudiziaria

L'**11 gennaio 2023**, il Ministro della Giustizia israeliano, Yariv Levin, ha presentato un ampio piano di riforma (parzialmente tradotto in diversi disegni di legge, che, a loro volta, hanno un iter d'approvazione non parallelo e, al momento, congelato) del ramo giudiziario in Israele. La riforma, fortemente voluta dal Governo Netanyahu nonostante le forti contestazioni, inaugurerebbe, secondo la maggior parte della dottrina comparatistica, una nuova fase di populismo costituzionale dell'ordinamento israeliano.

La riforma, che mentre si procede alla scrittura di queste pagine è stata sospesa nel tentativo di instaurare un dialogo tra la maggioranza e le opposizioni è stata, come detto, profondamente contestata dentro e fuori i confini nazionali, e ha scatenato massicce manifestazioni nelle principali città israeliane oltre che seri dubbi sul futuro delle istituzioni democratiche israeliane qualora la riforma venisse approvata.

Provando in questa sede a delineare i punti principali del pacchetto di riforme voluto da Netanyahu e dai suoi alleati di destra radicale, è possibile, in linea generale, evidenziare come il progetto di riforma preveda una profonda revisione della [Basic Law: The Judiciary](#), i cui punti principali riguardano: 1) cruciali modifiche alla composizione del *Judicial Appointment Committee*; 2) una riforma del processo di *judicial review* per la leggi ordinarie che contraddicono le Leggi Fondamentali e che, secondo la proposta, potranno essere annullate solo se ritenute incostituzionali almeno dall'80% di tutti i giudici della Corte Suprema (rendendo virtualmente impossibile il controllo di legittimità costituzionale); 3) Il divieto di controllo giurisdizionale sulle Leggi Fondamentali; 4) una *override clause* ([di cui già si è avuto modo di dire in passato in questa rubrica](#)), la quale comporterebbe la possibilità per il Parlamento di legiferare nuovamente, a maggioranza dei suoi membri, su una legge dichiarata incostituzionale, a condizione che la legge indichi esplicitamente che è valida “nonostante” la sentenza della Corte. Tale legge sarebbe immune dal controllo giudiziario per quattro anni e, qualora venisse nuovamente prolungata da un Parlamento successivo, sarebbe da intendersi valida a tempo indeterminato; 5) l'abolizione del criterio di ragionevolezza da parte della Corte; 6) Modifiche in relazione al ruolo dei *legal advisors* ministeriali e al potere di intervento del Procuratore Generale.



### 3.2. *Judicial Appointment Committee*

Proprio in relazione al *Judicial Appointment Committee*, l'organismo deputato alla individuazione dei giudici della Corte, sembrano emergere alcune delle maggiori criticità e perplessità delle opposizioni parlamentari e dei manifestanti. Attualmente, in base alle [disposizioni delle Leggi Fondamentali](#), il *Committee* è composto da due ministri del Governo, due membri del Parlamento eletti a scrutinio segreto, due rappresentanti dell'Ordine degli Avvocati e tre giudici della Corte Suprema. La proposta di Levin intende ristrutturare il Comitato per dare alla maggioranza parlamentare il controllo sulla composizione della Corte. Qualora approvata la proposta, il Comitato sarebbe composto da undici membri: il Ministro della Giustizia, che presiederà il Comitato; altri due Ministri nominati dal Governo; il Presidente della Commissione per la Costituzione la legge e la Giustizia della *Knesset* (o chi per lui/lei); il Presidente della Commissione parlamentare dello *State Comptroller* (o chi per lui/lei); il Presidente della *House Committee* (o chi per lui/lei); il Presidente della Corte Suprema; altri due giudici della Corte Suprema scelti dai membri 2023 della Corte; due rappresentanti indipendenti scelti dal Ministro della Giustizia, uno dei quali deve necessariamente essere un avvocato. Il disegno di legge stabilisce altresì che i membri del Comitato godrebbero di una ampia discrezionalità: nessuna autorità governativa, compresa la Corte, potrebbe impugnare le decisioni prese. Inoltre, il disegno di legge prevede che il Presidente e il Vicepresidente della Corte siano nominati per un solo mandato di sei anni, come avviene in genere per i giudici, e che possano anche provenire dall'esterno della magistratura. Secondo la proposta, per la nomina di un giudice della Corte Suprema sarebbe necessaria una maggioranza di sei membri e la rimozione dei giudici potrebbe avvenire con una decisione di nove degli undici membri del Comitato. Dunque, la nuova proposta allarga a tre il numero dei Ministri del Governo presenti nel Comitato; aumenta a tre i membri della *Knesset*, stabilendo che non saranno più scelti dal Parlamento, ma piuttosto dai Presidenti di tre commissioni parlamentari, due delle quali sono per consuetudine guidate dalla maggioranza ed una dall'opposizione; e, soprattutto, sostituisce i rappresentanti scelti dall'Ordine degli Avvocati con due rappresentanti pubblici scelti personalmente dal Ministro della Giustizia.

### 3.3. *Judicial Review*

Altro elemento particolarmente discusso e decisamente centrale nella proposta di riforma, è la codifica del potere di *judicial review* della Corte Suprema, che il progetto provvederebbe a perimetrare e definire per la prima volta. Allo stato attuale, infatti, nell'ordinamento israeliano non esiste alcuna legge che conferisca alla Corte Suprema il potere di modificare o annullare la legislazione, e si tratta di una prerogativa che la Corte ha assunto a partire dai primi anni '90, nella cosiddetta "*constitutional revolution*" israeliana. Secondo la proposta della nuova maggioranza, le leggi ordinarie che contraddicono le Leggi Fondamentali non saranno automaticamente nulle, e solo la Corte Suprema, con un panel

completo di tutti i suoi giudici, potrà esprimersi circa l'annullamento della legge. Nell'idea della maggioranza, simili parametri dovrebbero garantire una discussione esaustiva, che tenga in considerazione le molte -e molto diverse- opinioni presenti nella Corte Suprema (accusata di essere poco rappresentativa delle diverse sensibilità della società israeliana), e simultaneamente stabilire un numero fisso di giudici per poter procedere all'annullamento di ogni atto di legislazione ordinaria, evitando dunque situazioni in cui questo tipo di decisioni possa essere presa da un panel non completo. Si propone inoltre, ed è questo un altro elemento da sottolineare, che la maggioranza necessaria per annullare una legge ordinaria sia una maggioranza dell'80% del totale dei giudici. Da evidenziare anche la disposizione che propone che ogni decisione circa la costituzionalità di una legge non possa essere utilizzata come precedente per qualsiasi altro atto normativo. Se da un lato un simile aspetto della proposta sottolinea evidentemente l'eccezionalità dell'annullamento di un atto normativo approvato dal Parlamento, procedendo dunque all'annullamento solo quando la Corte è compatta nella decisione, una soglia così alta sembra non avere una reale funzione di garanzia ma di arma politica, riducendo al minimo la possibilità di intervento della Corte, fino a rendere l'ipotesi in analisi virtualmente impossibile.

Per quanto attiene alle *Basic Laws*, qualora la riforma dovesse essere effettivamente implementata, la Corte Suprema non potrebbe modificare o annullare le Leggi Fondamentali stesse, che sarebbero quindi sottratte alla prerogativa di controllo esercitata dalla Corte stessa e diventerebbero, secondo molti costituzionalisti, tra cui Roznai e Navot, lo "scricigno" dentro cui le maggioranze politiche potrebbero custodire arbitrariamente le più disparate norme.

### 3.4. Clausola di superamento

Uno dei provvedimenti simbolo della proposta di riforma, e, invero, uno dei punti maggiormente criticati e preoccupanti nell'analisi del pacchetto di riforme e di quello che viene ritenuto da molti un generale fenomeno di deterioramento dell'ordinamento costituzionale israeliano è senza dubbio rappresentato dall'*override clause* (clausola di superamento), elemento non nuovo nel dibattito costituzionale e parlamentare israeliano e già in passato proposto dall'ex Ministra della Giustizia Shaked. Il piano proposto da Levin, infatti, ha uno dei suoi pilastri nell'istituzione di una norma con la quale la *Knesset* potrebbe rifiutare l'interpretazione data dalla Corte Suprema alle Leggi Fondamentali e non essere vincolata da una decisione della Corte Suprema che annulla una legge ordinaria. Secondo il Governo Netanyahu, la ragion d'essere di un simile provvedimento non è quello di esentare la *Knesset* dal rispetto dei valori costituzionali, ma piuttosto di fornire ai deputati la possibilità di decidere in modo diverso dalla Corte in merito al giusto equilibrio tra "valori e interesse" e alla proporzionalità degli stessi in caso di scontro. La proposta in analisi prevede che qualora la Corte Suprema eserciti il suo potere di *judicial review* annullando una legge con il pieno consenso di tutti i giudici, la *Knesset* non possa approvare una clausola di superamento per tutta la durata del proprio mandato. Tuttavia, qualora la decisione della Corte Suprema

di annullare una legge non sia stata presa all'unanimità, si propone di consentire al Parlamento di superare la decisione della Corte Suprema con una maggioranza semplice di 61 membri della Knesset, a condizione che la legge indichi esplicitamente all'interno del testo che è in vigor nonostante (*notwithstanding*) la sentenza della Corte Suprema. La clausola di superamento su una legge rimarrebbe valida per l'intera legislatura e indefinitamente qualora fosse riapprovata dal successivo Parlamento.

### 3.5. Criterio di ragionevolezza e *legal ministerial advisors*

Per quanto riguarda l'ipotesi prospettata dalla proposta di abolire l'"irragionevolezza" come motivo di revisione delle decisioni amministrative è bene sottolineare come, sebbene la "dottrina della ragionevolezza" affondi le sue origini nella giurisprudenza britannica, nell'ordinamento israeliano è stata notevolmente dilatata rispetto al suo uso originario, soprattutto ampliandone gli standard grazie alla codifica dell'ex Presidente della Corte Suprema Aharon Barak. E' proprio in base alla concezione estensiva israeliana della ragionevolezza, molto contestata da chi vuole limitare i poteri della Corte, che nel gennaio di quest'anno, previo parere della Procuratrice Generale Gali Baharav-Miara (espresso il **4 gennaio**), la Corte Suprema, definendola "*unreasonable in the extreme*", ha dichiarato il **18 gennaio** non valida la nomina a Ministro di Aryeh Deri, noto esponente del partito ultraortodosso *Shas*, alleato di Netanyahu e perno dei delicati accordi di rotazione che reggono la nuova maggioranza.

Per quanto invece concerne le modifiche al ruolo dei *legal ministerial advisors*, è bene chiarire che allo stato attuale ogni ministero ha consulenti di riferimento scelti sulla base di specifiche competenze giuridiche. Essi non entrano nel merito politico delle leggi ma consigliano il ministero a cui afferiscono relativamente alla regolarità dei procedimenti e cioè se siano passibili di intervento da parte della Corte, se richiedano maggioranze qualificate per l'approvazione etc. Si tratta dunque di tecnici *super partes* che supportano i ministri e controllano la regolarità del funzionamento amministrativo ministeriale. Il loro parere è vincolante e può fermare lo sviluppo di un procedimento non conforme, senza tuttavia entrare nel merito politico dei disegni di legge dei diversi dicasteri. Nel quadro della nuova proposta di legge i consulenti legali non saranno più tecnici, ma consulenti politici scelti *intuitu personae* dai diversi ministri, senza che il loro parere sia vincolante ma dalla sola funzione consultiva.

## 4. CAPO DELLO STATO

### 4.1. Il monito del Presidente

Il **12 febbraio**, in diretta televisiva nazionale, Il Presidente dello Stato di Israele ha rivolto un appello al nuovo Governo israeliano con lo scopo ritardare la contestata riforma

giudiziaria, e avvertendo che la crescente polarizzazione politica ha lasciato il paese “sull'orlo del collasso costituzionale e sociale”. Nel suo discorso, il Presidente Isaac Herzog ha esortato la nuova amministrazione, guidata dal Primo Ministro Benjamin Netanyahu, a cercare un ampio compromesso con le opposizioni parlamentari sulle modifiche proposte al sistema giudiziario, ammonendo la maggioranza che ogni prova di forza possa risultare in una sconfitta per tutti. Pronunciandosi la sera prima che la *Knesset* inizi i voti sui diversi disegni di legge. Il Presidente ha affermato: “sento – sentiamo tutti – che siamo ad un istante da uno scontro, anche violento”, “non siamo più in un dibattito politico ma sull'orlo del collasso costituzionale e sociale”.

Nel suo discorso di domenica sera, Herzog ha inoltre riconosciuto che alcuni aspetti del sistema giudiziario israeliano necessitano di riforme e che “i cambiamenti possono essere del tutto legittimi”. Ma ha avvertito che, nella loro forma attuale, le proposte avanzate dal Governo hanno suscitato profonde preoccupazioni per “il potenziale danno allo stato delle istituzioni democratiche di Israele”.

Per disinnescare la crisi, Herzog ha espressamente richiesto colloqui tra il Governo e le opposizioni, sulla base di alcuni principi, tra cui un nuovo quadro per il processo legislativo, una delimitazione più chiara dei poteri della Corte Suprema e un processo per la nomina dei giudici in cui né il Governo né la magistratura abbia automaticamente una maggioranza automatica. Netanyahu non ha risposto immediatamente al discorso di Herzog, ma altri membri del *Likud* hanno respinto la richiesta di compromesso.

Molti esponenti dell'opposizione hanno invece accolto con favore l'intervento di Herzog. Yair Lapid, che guida il più grande partito di opposizione, *Yesh Atid*, ha detto che le proposte del Presidente sono una cornice ragionevole per procedere con la discussione, e ha chiesto che l'approvazione della riforma sia immediatamente sospesa come condizione per i colloqui.

#### 4.2. La proposta di Herzog

Il Presidente israeliano Isaac Herzog ha presentato il **15 marzo** la sua [proposta di compromesso](#) come alternativa alla prevista riforma giudiziaria del Governo Netanyahu, che il Primo Ministro ha denunciato come perpetuante della situazione attuale. Secondo il piano di Herzog, lo standard di “ragionevolezza” - che consente all'Alta Corte di ignorare le decisioni del Governo che ritiene “irragionevoli” non sarà applicabile alle decisioni del Governo e alle nomine ministeriali; la Corte Suprema non interverrà in materia di Leggi Fondamentali; l'intervento in materia di leggi ordinarie richiederà un foro allargato di 11 giudici e una maggioranza di due terzi. Il piano propone anche un Comitato per le nomine giudiziarie composto da 11 membri tra cui tre giudici della Corte Suprema (tra cui la Presidentessa della Corte); tre ministri di gabinetto; tre membri della *Knesset*: un membro della coalizione e due membri dell'opposizione; e due rappresentanti pubblici. Il piano prevede anche una maggioranza assoluta di sette membri per nominare i giudici della Corte Suprema. Ciò significa che la coalizione avrebbe la maggioranza nel Comitato ma dovrebbe

assicurarsi ulteriore sostegno per ottenere l'approvazione dei suoi candidati alla Corte Suprema.

Herzog ha affermato nel suo discorso che “un ampio consenso è la cosa giusta in questo momento. La democrazia israeliana è l'anima della nostra nazione e dobbiamo proteggerla a tutti i costi”. Il Presidente ha avvertito che “chiunque pensi che la vera guerra civile, compreso lo spargimento di sangue, sia fuori portata – non sa di cosa parla. L'abisso è a portata di mano. Una guerra civile è la linea rossa. Non lascerò che accada”.

Herzog ha sottolineato nel suo intervento che i cambiamenti strutturali sono necessari e nel migliore interesse del Paese, ma che “un cambiamento fondamentale nei rapporti tra le autorità governative deve essere fatto logicamente”. Herzog ha aggiunto che la sua proposta “consolida un rapporto equo ed equilibrato tra i rami ed è pienamente in linea con i valori della Dichiarazione di Indipendenza”.

Nonostante le reazioni positive provenienti dalle eterogenee opposizioni parlamentari, la proposta è stata ritenuta inaccettabile dalla maggioranza guidata da Netanyahu.

## 5. CORTI

### 5.1. La sentenza della Corte Suprema sulla nomina di Deri

Il **18 gennaio** l'Alta Corte di giustizia ha stabilito che la nomina del leader di *Sbas*, Aryeh Deri a Ministro degli Interni e della Salute sia “estremamente irragionevole” a causa delle sue condanne penali, di cui la più recente per frode fiscale nel 2022.

La sentenza, dal potenziale incendiario altissimo, ha alimentato le profonde tensioni in corso tra il Governo e la Corte sui piani per la riforma generale del sistema giudiziario auspicata dalla maggioranza. Se la coalizione, appresa la sentenza, ha immediatamente lanciato appelli per velocizzare il contestato processo di riforma, l'opposizione ha salutato la decisione e ha chiesto a Deri di lasciare immediatamente i suoi incarichi di gabinetto.

Nel dispositivo, la Corte ha ritenuto la nomina “gravemente irragionevole”, e ha ordinato al Primo Ministro di rimuovere con effetto immediato Deri, pedina fondamentale nelle negoziazioni della maggioranza, da tutti i suoi incarichi. La Corte si è espressa con una maggioranza di 10 a 1 e ha accettato l'opinione della Procuratrice Generale Gali Baharav-Miara, espressa il **4 gennaio**, secondo cui la nomina di Deri non ha superato il test di “ragionevolezza” che le Corti devono utilizzare per valutare le decisioni del Governo (e la cui cancellazione è, come detto, tra le modifiche richieste a gran voce dalla maggioranza).

I ricorsi contro la nomina di Deri, promossi dal *Movement for Quality Government*, *the Movement for Ethical Behavior* e da un gruppo di privati, sostenevano che la sua condanna del 2022 per frode fiscale, nonché quella del 1999 per corruzione, lo rendessero non idoneo ad esercitare il ruolo di Ministro. Poiché Deri ha ricevuto solo una sospensione della pena dalla Corte di Gerusalemme nel 2022 come parte di un patteggiamento, non è mai stato

determinato se la condanna comportasse “turpitudine morale”, una fattispecie che avrebbe comportato l’allontanamento obbligatorio dai pubblici uffici sette anni.

Il **22 febbraio**, la maggioranza ha presentato un disegno di legge (a prima firma del leader pro-tempore di *Sbas*, Moshe Arbel) per permettere a Deri di tornare ad esercitare le sue funzioni nel Cabinet. Nella lettura preliminare il testo è stato approvato con 62 a 53 lo stesso giorno e ha poi affrontato la prima lettura il **21 marzo**, venendo approvato con 63 voti favorevoli e 55 contrari.

Il **26 marzo**, tuttavia, il vice Procuratore Generale Gil Limon ha [comunicato ufficialmente](#) l’intenzione della Procuratrice Generale di annullare la legislazione qualora approvata. Il disegno di legge è stato dunque ritirato e a Deri è stata offerta da Netanyahu una posizione compensativa come membro osservatore nel *Security Cabinet*.

L’ex leader di *Sbas* ha partecipato solamente a tre incontri del Cabinet prima di lasciare ufficialmente la posizione il **31 marzo**.