

L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della *Basic Law* sullo Stato Nazione

*Enrico Campelli**

Abstract

The essay aims to analyze the debate following the adoption of the Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People. It is widely expressed opinion that this document, last chapter of the Israeli 'progressive constitutionalism project', represents an element of polarization and profound division between the different 'souls' that constitute the variegated Israeli legal system. The paper will therefore try to reconstruct the complex characteristics of the new legislation and the contrasting reactions it has provoked, trying to highlight the most significant consequences from a legal and political point of view, and not failing to emphasize the context, very unusual, of their discussion and application.

Keywords: Israel – Nation State Law – Self-determination – Jewish State – Basic Law.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il contesto di approvazione. 3. Il testo e il dibattito. 3.1 Ebraicità, democrazia e principio di uguaglianza. 3.2 I simboli e lo *status* della lingua araba. 3.3 Connessione con il popolo ebraico e *Jewish settlement*. 4. Le reazioni interne ed internazionali all'adozione della legge. 5. Conclusioni.

* Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza". Citazione consigliata: E. Campelli, *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)*, n. 1/2019, pp.87-107. Testo consegnato alla redazione l'11 maggio 2019.

1. Introduzione

È ormai opinione condivisa da molti¹ che le istituzioni israeliane, prese nel loro insieme, abbiano esaurito la spinta propulsiva che le aveva caratterizzate dopo la fondazione dello Stato e aveva permesso ad esse di superare (quasi) indenni le molte incertezze annidate al loro interno. L'approvazione, nel luglio 2018, della controversa *Basic Law*²: *Israel as the Nation State of the Jewish people*³, è solo l'ultimo episodio di un processo che vede buona parte della dottrina⁴ concorde nel parlare di una nuova fase nell'eterno incontro-scontro tra elementi religiosi ed elementi democratici all'interno dell'ordinamento dello Stato di Israele. Tale dialettica, da sempre decisamente centrale nel paese e vero elemento caratterizzante l'assetto giuridico israeliano, nasconde al suo interno, a ben vedere, numerosi risultati e conseguenze, palesi o sotterranei.

Che il sistema giuridico israeliano rappresenti un *unicum* nel panorama giuspubblicistico mondiale è un dato ormai largamente assodato⁵. Tale unicità, che percorre ogni linea direttrice della società israeliana e delle sue istituzioni, è particolarmente visibile se si prova ad analizzare la complessa rete di scontri, cortocircuiti, compromessi e contraddizioni che caratterizzano le relazioni tra ordinamento israeliano e religione.

Il complesso insieme delle tradizioni e delle interpretazioni religiose, spesso semplicisticamente trattato come un *corpus* unico, si presenta invece, a una più attenta analisi, come un fronte tutt'altro che omogeneo, mostrando al suo interno divisioni e fratture multiple, che, travalicando gli sfumati confini nazionali, complicano ulteriormente il paradigma "classico" del rapporto tra Stato e Religione e creano delle fattispecie giuridiche e politiche assolutamente uniche e decisamente scivolose in termini comparativi.

Non è certamente questa la sede per proporsi di chiarire i nodi giuridici legati alla discussa definizione di Israele come Stato "ebraico e democratico" o analizzare il rapporto tra l'*halachà*⁶ e lo Stato, o ancora, evidenziare le connessioni tra i diversi

¹ Si veda, a questo proposito, tra gli altri, P. Beinart, *The crisis of Zionism*, Picador, Londra, 2012.

² Poiché la costituente e la prima *Knesset* scelsero di non redigere una costituzione, la *Knesset* adottò nel 1950 la Risoluzione *Harari*, decidendo di strutturare il testo costituzionale in capitoli, detti *Basic Laws* (Leggi Fondamentali). Sebbene la Risoluzione non detti dei tempi precisi per il completamento di tale progetto costituente "a tappe", quando tutte le *Basic Laws* saranno adottate, verranno raccolte in un *corpus* unico e costituiranno, con eventuali aggiunte, la Costituzione dello Stato di Israele. A seguito dell'emanazione di due importanti *Basic Laws* riguardanti i diritti umani nel 1992 e della sentenza della Corte suprema *Bank Hamizrahi* del 1995, alle *Basic Laws* è riconosciuto uno status costituzionale e, pertanto, l'approccio attualmente accettato è che la *Knesset* funzioni come autorità sia legislativa che costituente.

³ In assenza di una traduzione ufficiale in lingua italiana, la traduzione in inglese della nuova *Basic Law* è reperibile sul sito della *Knesset*, al link: knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawNationState.pdf (consultato il 28.01.19).

⁴ Si veda a questo proposito Y. Peled, *Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?*, in *Constellations*, Vol. 16, No. 3, 2009; G. Sapir, *The Israeli Constitution: From Evolution to Revolution*, Oxford University press, Oxford, 2018; Y. Roznai, *Israel – A Crisis of Liberal Democracy?*, in M. Graber, S. Levinson, *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

⁵ Si vedano, a questo proposito, tra gli altri: S. Navot, *The Constitution of Israel. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2014 e T. Groppi, E. Ottolenghi, A. Mordechai Rabello, *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁶ L'insieme delle regole religiose ebraiche.

“ebraismi” e l’ordinamento israeliano. Nelle pagine che seguono, ci si limiterà, perciò, a una disamina degli elementi caratterizzanti e degli effetti della *Basic Law* conosciuta come מדינת הלאום של העם היהודי (Israele come Stato Nazione del Popolo ebraico), approvata dalla Knesset nel luglio 2018 e occasione recente del vivace riaccendersi del dibattito – tra i più complessi del diritto costituzionale comparato contemporaneo – relativo alla definizione giuridica dello Stato di Israele.

Tale provvedimento, dal valore costituzionale e solo ultimo capitolo del faticoso “costituzionalismo a tappe” israeliano⁷, mostra, nella sua sostanza, molteplici sfaccettature e implicazioni, dal carattere profondamente divisivo, che segnano necessariamente una radicale cesura nella storia giuridica e politica del paese. Il testo approvato ha infatti chiamato in causa ogni settore della sempre più polarizzata società israeliana, scatenando reazioni dentro e fuori le aule parlamentari, mettendo in discussione lo stesso *pactum unionis* israeliano. Oltre ad aprire un momento del tutto nuovo della vita costituzionale dello Stato di Israele, la *Basic Law* in questione fa emergere, in tutte le loro contraddizioni, gli elementi agglomeranti e divisivi dell’immaginario giuridico e politico israeliano che meritano senz’altro uno specifico sforzo di approfondimento. In questo senso, quindi, si è deciso di usare qui la formula “simboli e diavoli” nel significato etimologico dell’espressione (dal greco “sun-ballo”, “σύν βάλλω”, dal significato letterale di “mettere assieme” e, al contrario, “dia-ballo”, “διά βάλλω”, letteralmente “separare” e che la cristianità ha successivamente tradotto con *diavolo*).

2. Il contesto di approvazione

È certamente un errore, peraltro assai ricorrente, quello di rappresentare l’approvazione della *Basic Law* come se si trattasse di un atto isolabile dal contesto che ne influenza l’essenza e il dibattito. Il provvedimento, infatti, risente profondamente di fattori interni ed esterni alla discussione parlamentare e politica israeliana e internazionale.

Cercando di individuare i principali fattori endogeni, si può notare come internamente ai confini israeliani, non siano mancate – soprattutto negli ultimi anni – correnti post-sioniste, tipiche soprattutto delle nuove generazioni, che guardano con diffidenza all’idea di uno “Stato nazionale ebraico” e cercano piuttosto di trasformare il paese in uno “Stato di tutti i suoi cittadini”⁸, relegando così, a un ruolo secondario, il legame sociale con la storia, la cultura o il simbolismo religioso ebraico. Demograficamente, inoltre, la percentuale di cittadini *palestinesi israeliani*⁹ va

⁷ Sul tema della Risoluzione *Harari* e del costituzionalismo progressivo israeliano si vedano, tra gli altri: R. Toniatti, *Israele: una Costituzione a tappe*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1977, pp. 523 e ss.; S. Sager, *Israel’s Dilatory Constitution*, in *Am. Journ. Comp. Law*, Vol. 24, 1976, pp. 88-99.

⁸ A questo proposito, si veda la proposta di *Basic law* presentata da alcuni membri della Lista Congiunta araba, “*A country for all its citizens*”, la versione tradotta è reperibile al seguente link www.adalah.org/uploads/uploads/Proposed_Basic_Law_A_State_for_all_its_citizens_23092018.pdf (consultato il 12.02.2019).

⁹ La definizione di “cittadino palestinese di Israele” è una formula che molti cittadini preferiscono alla più tradizionale “arabo israeliano”. La nuova definizione, come è evidente, è piena di un significato politico chiaro, che bene evidenzia la volontà di buona parte della minoranza palestinese in Israele di arrivare a una situazione di totale uguaglianza giuridica nel paese.

crescendo negli ultimi anni in maniera stabile e decisa¹⁰, segnalando l'urgenza di un ripensamento profondo nella teoria statale israeliana e nella formulazione del suo *corpus* costituzionale.

Nel frattempo, in ambito internazionale, si moltiplicano quotidianamente gli attacchi alla legittimità dello Stato israeliano attraverso la campagna di *boicottaggio, disinvestimenti e sanzioni* (BDS). Per quanto simili iniziative non sembrino nel complesso esercitare un impatto reale sull'economia o nella "sociologia" del paese, rappresentano uno dei cardini della "sindrome di accerchiamento" israeliana, costituendo spesso l'effetto, in realtà, di una pregiudiziale ostilità anti-israeliana. Questo sentimento appare cavalcato a fini elettorali dall'esecutivo Netanyahu, sia in termini comunicativi – con l'uso massiccio, in chiave di creazione del consenso, di una retorica particolarmente legata al tema della difesa – sia dal punto di vista legislativo, con prolungate discussioni parlamentari e disegni di legge, tra cui spicca il recente dibattito sul *Cultural Loyalty Bill*¹¹.

Infine, cercando di valutare quelle che possono essere le motivazioni più o meno sotterranee all'approvazione della nuova *Basic Law*, va evidenziata la crescente tensione tra il potere giudiziario e il potere esecutivo, con frequenti attriti tra il Governo e la Corte suprema. Tale dinamica, che ormai dai primi anni '90 (e, cioè, dopo l'affermarsi del controllo di legittimità costituzionale di tipo sostanziale da parte della Corte, con il caso *United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village* del 1995), caratterizza l'evoluzione costituzionale dell'ordinamento in questione¹², pare negli ultimi anni avere subito una netta accelerazione: la Corte Suprema sembra infatti svolgere apertamente una funzione di bilanciamento e sostegno a valori liberali, in contrapposizione ai governi di orientamento di centro-destra, che detengono la maggioranza della *Knesset* ormai dal 2009¹³, e che sono più legati a valori nazional-religiosi e identitari.

In questa chiave, dunque, l'approvazione della *Nation State Law* va interpretata come l'ennesimo episodio di prova muscolare tra i due poteri. Se la Corte ha promosso all'inizio degli anni novanta la *constitutional revolution*¹⁴, si aprirebbe adesso, in

¹⁰ Come spiega anche il *Central Bureau of Statistics of Israel*. Il report dell'anno 2017/2018 sull'argomento è consultabile al link www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2018/249/11_18_249b.pdf (consultato il 13.03.2019).

¹¹ A questo riguardo, si veda E. Campelli, *Israele: La dissoluzione della 20° Knesset e le elezioni politiche del 2019. L'ordinamento israeliano tra movimenti partitici e molte incognite*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2018.

¹² Si veda, a questo proposito: Y. Dotan, *Judicial Accountability in Israel: The High Court of Justice and the Phenomena of Judicial Hyperactivism*, in *Israeli Affairs*, Vol. 87, No. 8, 2002; M. Edelman, *The Judicialization of Politics in Israel*, in *Int'l Pol. Sci. Rev.*, Vol. 177, No. 15, 1994; R. Hirschl, *The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Israel's Constitutional Revolution*, in *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 3, 2001; A. Meydani, *The Supreme Court as a Political Entrepreneur: The Case of Israel*, in *Israel Studies Review*, Vol. 27, No. 2, *Special Issue: Law, Politics, Justice, and Society: Israel in a Comparative Context*, 2012; Y. Roznai, *Constitutional Paternalism: The Israeli Supreme Court as Guardian of the Knesset*, in *Verfassung und Recht in Übersee VRÜ*, Vol. 51, No. 4, 2018, pp. 415-436.

¹³ L'ultimo governo di centro-sinistra è stato, infatti, quello presieduto da Ehud Olmert del partito *Kadima*, tra il 2006 ed il 2009.

¹⁴ Si veda a questo proposito, tra gli altri, R. Gavison, *The Constitutional Revolution. Reality or Self-Fulfilling Prophecy?*, IDI, Jerusalem, 1998; P.J. Woods, *The Ideational Foundations of Israel's "Constitutional Revolution"*, in *Political Research Quarterly*, Vol. 62, No. 4, 2009; F.I. Michelman,

contrasto, una fase di “contro rivoluzione” in cui è ricorrente l’accusa alla Corte di legiferare *from the bench*, di rendersi responsabile, cioè, di un eccessivo attivismo legislativo, con effetti distorsivi della separazione dei poteri e della funzionalità della forma di governo israeliana¹⁵. Inoltre, è in questa sede opportuno sottolineare come nemmeno il *timing* dell’approvazione sia del tutto casuale. Il 19 luglio 2018, data dell’approvazione in terza (e ultima) lettura del testo cade, infatti, solo un mese dopo il tentativo di tre parlamentari della *Joint List* araba di presentare un disegno di legge che avrebbe trasformato Israele in uno Stato ufficialmente bi-nazionale invece che uno Stato ebraico, proponendo all’interno del testo anche la cancellazione della *Legge del Ritorno*¹⁶. Infine, l’approvazione del provvedimento nell’estate di quell’anno assume anche un valore centrale come mossa elettorale anticipata, in previsione dello scioglimento della *Knesset*, avvenuto il successivo 20 dicembre, e della successiva tornata elettorale del 9 aprile 2019, che si preannunciava piena di incognite¹⁷. Attraverso l’approvazione di un testo così altamente divisivo con una maggioranza assai risicata (62 voti a favore e 55 contrari), il Primo Ministro Netanyahu sembra aver scelto di dar vita ad uno scenario bipolare chiaro, che segua uno schema “patrioti” vs. “non patrioti”. Se è, infatti, vero che sarebbero state sufficienti poche modifiche per rendere il testo accettabile anche a partiti di opposizione, come la coalizione *Machanè Tzioni*¹⁸, è altrettanto evidente come Netanyahu abbia visto nel testo e nella sua approvazione un’occasione quanto mai favorevole per fare emergere “simboli e diavoli” della già instabile *Knesset*, affrontando il voto sul testo come un evidente preludio elettorale.

Israel’s “Constitutional Revolution”: A Thought from Political Liberalism, in *Theoretical Inquiries*, No. 19, 2018; G. Sapir, *Constitutional revolutions: Israel as a case-study*, in *International Journal of Law in Context*, Cambridge University Press, Cambridge, Vol. 5, No. 4, 2009; G. Sapir, *The Israeli Constitutional Revolution – How Did it Happen?*, in *Bar Ilan Univ. Pub Law Working Paper*, No. 8, Vol. 2, 2008; A. Barak, *A Constitutional Revolution: Israel’s Basic Laws*, in *Faculty Scholarship Series*. 3697, 1993.

¹⁵ Si veda, a questo proposito: A. Harel, *The Israeli Override Clause and the Future of Israeli Democracy*, in *Verfassungsblog*, 15 May 2018, <https://verfassungsblog.de/the-israeli-override-clause-and-the-future-of-israeli-democracy/>; E. Campelli, “*Override Clause*”, *un nuovo capitolo dello scontro tra i poteri*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2018; H. Sallon, *The Judicialization of Politics in Israel*, in *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem*, n. 16, 2005; A. Barak, *The Role of the Supreme Court in a Democracy*, in *Israel Studies*, Vol. 3, No. 2, 1998, pp. 6-29.

¹⁶ Il disegno di legge in questione è stato presentato dai parlamentari Zahalka, Zoabi e Azbarga, in risposta alla nuova *Basic Law: Israel as the nation State of the Jewish People*, ed è stato successivamente ritenuto inammissibile dal *Presidium* della *Knesset*, che non ha consentito la discussione in aula. La Corte suprema ha successivamente respinto, il 30 dicembre 2018, il ricorso presentato da *Adalah*, The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, contro la decisione del *Presidium*. A questo riguardo, si veda E. Campelli, *Israele: La dissoluzione della 20° Knesset e le elezioni politiche del 2019. L’ordinamento israeliano tra movimenti partitici e molte incognite*, cit.

¹⁷ Il presente testo è stato redatto precedentemente alla data delle elezioni israeliane che, svoltesi il 9 aprile 2019, hanno peraltro visto l’attribuzione del quinto mandato a Benjamin Netanyahu e la formazione di una coalizione di governo di destra simile alla precedente.

¹⁸ Scioltasi, poi, il 1° gennaio 2019, e i cui componenti, i laburisti di *Avodà* e i centristi di *Hatnuà*, hanno partecipato separatamente alle elezioni politiche del 9 aprile 2019.

3. Il testo ed il dibattito

3.1 Ebraicità, democrazia e principio di uguaglianza

Per quanto alcune disposizioni della legge siano originali, molte norme, contenute nel testo, possono, invece, essere già trovate in diverse disposizioni primarie vigenti. Ciò che sembra essere la vera novità della *Nation State Law* è, dunque, l'attribuzione di un valore costituzionale a tali norme e, conseguentemente, la collocazione di esse ad un livello gerarchico superiore rispetto a prima. Sebbene con sfumature e intensità mutevoli, diverse voci, anche con opinioni discordanti circa la nuova *Basic Law*, convergono nel sostenere che molti aspetti del testo abbiano un carattere puramente dichiarativo e che, in alcuni casi, regolino fattispecie già operanti nella consuetudine israeliana. Ad esempio, la *Basic Law* regola i simboli di Stato (bandiera, inno nazionale, stemmi), i calendari (ebraico e gregoriano), i giorni festivi e i giorni di riposo. Inoltre, il testo conferma la pratica corrente, come la possibilità per tutti gli ebrei del mondo di immigrare nello Stato di Israele (*alià*) e ottenerne la cittadinanza (art. 5) e il forte legame dello Stato con la diaspora ebraica in generale. Il testo ribadisce altresì lo *status* di (tutta) Gerusalemme come capitale dello Stato, come già sancito in una distinta *Basic Law* del 1980.

Procedendo a una disamina del testo, la legge fondamentale in commento si apre, all'art. 1, con un precetto intitolato *Basic Principles* composto da tre commi: «(a) The Land of Israel is the historical homeland of the Jewish people, in which the State of Israel was established. (b) The State of Israel is the nation state of the Jewish People, in which it realizes its natural, cultural, religious and historical right to self-determination. (c) The exercise of the right to national self-determination in the State of Israel is unique to the Jewish People». Tali commi, che racchiudono al loro interno alcuni dei temi più scottanti di tutta la storia moderna di Israele, possono essere compresi solo in relazione alla Dichiarazione di Indipendenza del 1948¹⁹. Quest'ultima dispone la nascita di uno Stato “ebraico” nella Palestina mandataria, e sancisce dunque la realizzazione dell'ideale sionista politico europeo, passando da un modello comunitario fondato sulla *galut*, la diaspora ebraica, a quello di Stato Nazione nei termini classici e giuridicamente moderni. Rispetto, però, alla Dichiarazione di Indipendenza del 1948, la nuova legge sullo Stato Nazione segna allo stesso tempo una continuità e una profonda cesura. Se, infatti, la Dichiarazione del 1948 aveva segnato la nascita – sempre soggetta a infinite discussioni politiche e giuridiche – di uno Stato “ebraico”, il nuovo testo stabilisce, al comma c), che tale diritto di autodeterminazione²⁰ sia esclusivo del popolo ebraico,

¹⁹ Il testo della Dichiarazione, nella sua traduzione ufficiale in inglese, è consultabile sul sito della Knesset al link www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm (consultato il 27.02.2019).

²⁰ Per approfondire il tema generale dell'autodeterminazione, si veda la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1970 n. 2625 (XXV), *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, consultabile al link www.un-documents.net/a25r2625.htm (consultato il 10.04.2019); G. Palmisano, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna. Il principio alla luce degli strumenti rilevanti dell'ONU*, Giuffrè, Milano, 1997; la *Separate opinion of Judge Cançado Trindade*, sez. III, *Eradication of Colonialism: Projection in Time of the 1960 Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples and of Successive U.N. General Assembly Resolutions*, pp. 29 e ss., visualizzabile al link www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20190225-ADV-01-04-EN.pdf (consultato il

escludendo da tale diritto fondante la variegata costellazione di minoranze presenti nel territorio.

Tale disposizione, che, se inquadrata attraverso i paradigmi individuati da Smootha, Rouhama e Yoav Peled²¹, sembra collocare chiaramente Israele in una nuova fase di “democrazia etnica”²², rappresenta uno dei nodi più significativi e urgenti del testo, capace di scatenare accesi dibattiti e ampie proteste, che hanno coinvolto, come poche volte prima, non solo il tessuto socio-politico palestinese, ma anche quello druso e circasso, con una notevole sollevazione anche degli ambienti legati al sionismo socialista e all’ebraismo statunitense non ortodosso.

Va notato, tuttavia, come questa disposizione sia già il risultato di una mediazione interna alla Commissione per la Costituzione, Legge e Giustizia della *Knesset*, che aveva originariamente proposto che l’intero *corpus* giuridico israeliano fosse interpretato alla luce dell’art.1 della nuova *Basic Law*, subordinando *de facto* il carattere democratico di Israele alla sua connotazione ebraica²³. Tale tentativo, contro cui si era pronunciato anche il Presidente dello Stato di Israele, Reuven Rivlin²⁴, non è a sua volta nuovo, ma trae la sua origine dal *Foundations of Law Act* del 1980²⁵, che sanciva come in caso di lacune, mancanze o impossibilità di ricorrere alle analogie, i tribunali nazionali avrebbero dovuto pronunciarsi «in base ai principi di libertà, giustizia, equità e pace dell’eredità di Israele». Se tale principio è stato negli anni interpretato in chiave

10.04.2019) e l’*Advisory Opinion* dell’Alta Corte di Giustizia del 25 febbraio 2019, *Legal consequences of the separation of the Chagos archipelago from Mauritius in 1965*, visualizzabile al link www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20190225-01-00-EN.pdf (consultato il 10.04.2019). Sul tema dell’autodeterminazione della Palestina si veda: G. Guarino, *La questione della Palestina nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 1994; Id., *Palestina e territorio della Palestina: un problema lungi dall’essere risolto*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2012, visualizzabile al link www.researchgate.net/publication/232734569_Palestina_e_territorio_della_Palestina_un_problema_lungi_dall_essere_risolto (consultato l’11.04.2019).

²¹ Si veda a questo riguardo: S. Smootha, *Ethnic Democracy: Israel as an Archetype*, in *Israel Studies*, 2 February 1997, pp. 198-241; A. Ghanem, N. Rouhana, O. Yiftachel, *Questioning “Ethnic Democracy”: A Response to Sammy Smootha*, *Israel Studies*, in *Law and the Transformation of Israeli Society*, Vol. 3, No. 2, Fall 1998, pp. 253-267, [www.geog.bgu.ac.il/members/Yiftachel/new_papers_2014_2018/Article/English/ghanem%20rouhana%20yiftachel%201998%20questioning%20ethnic%20democracy%20\(1\).pdf](http://www.geog.bgu.ac.il/members/Yiftachel/new_papers_2014_2018/Article/English/ghanem%20rouhana%20yiftachel%201998%20questioning%20ethnic%20democracy%20(1).pdf); N. Rouhana, *The Test of Equal Citizenship: Israel Between Jewish Ethnocracy and Binational Democracy*, in *Harvard International Review*, 20 February 1998, pp. 74-78; Y. Peled, *Citizenship Betrayed: Israel’s Emerging Immigration and Citizenship Regime*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 8 February 2007, pp. 603-628, www7.tau.ac.il/ojs/index.php/til/article/viewFile/647/608.

²² Peled ritiene che a partire dalla Seconda *Intifada* del 2000, Israele, fino ad allora una “democrazia etnica”, si sia progressivamente mosso verso una forma di Stato sempre più assimilabile a una etnocrazia.

²³ Per le versioni precedenti del testo, i verbali della Commissione e il dibattito in aula, si rinvia a: https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawit_emid=565913 (consultato il 26.04.2019).

²⁴ Si veda, tra gli altri: T. Staff, *Israel’s president: Nation-state law is “bad for Israel and bad for the Jews”* in *The Times of Israel*, 6 September 2018, www.timesofisrael.com/president-nation-state-law-bad-for-israel-and-bad-for-the-jews/; M. Bachner, *Rivlin said to vow he will sign nation-state law in Arabic*, in *The Times of Israel*, 31 July 2018, www.timesofisrael.com/rivlin-said-to-vow-he-will-sign-nation-state-law-in-arabic/.

²⁵ Il cui testo può essere consultato in inglese al link www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/01-Foundations-of-Law-Act-1980.pdf ed in ebraico al link www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/Hebrew/01-Foundations-of-Law-Act-1980.pdf.

profondamente laica dai giudici²⁶, che lo hanno letto in termini di “universalismo ebraico”, è legittimo ritenere che, se esso avesse trovato uno *status* costituzionale, soprattutto in una fase di aperto scontro tra esecutivo e potere giudiziario, si sarebbero aperti ampi spazi di cambiamento radicale per la teoria dello Stato di Israele.

È proprio il mancato riferimento a Israele come ordinamento democratico che ha sollevato alcune delle più aspre critiche alla legge, dentro e fuori i confini del paese. Partiti di opposizione, come *Meretz* e *Joint List* (l'unione di diversi partiti arabi, poi separatisi in vista delle elezioni in due blocchi separati, ma, al momento, terza forza parlamentare nel paese), e alcuni esponenti di riferimento del *Machanè Tzioni* (tra cui Tsipi Livni), hanno sottolineato come la mancanza di un esplicito riferimento al principio di uguaglianza e al carattere democratico del paese, rischiassero di alienare una quota non indifferente di cittadini israeliani e creassero una frattura pericolosa tra la maggioranza ebraica – a cui è riconosciuto un pieno diritto di autodeterminazione – e i restanti gruppi, a cui questo diritto non viene concesso.

Cercando in questa sede di ripercorrere brevemente i numerosi fili teorici e giuridici legati alla complessa definizione di Israele come Stato ebraico e democratico, non si può non partire, ancora una volta, dalla *Megillat Ha'Azma'ut*, la Dichiarazione di Indipendenza israeliana del 14 maggio 1948. Il documento, vera e propria espressione dello *ius cogens* del neonato Stato, afferma, senza possibilità di fraintendimenti, la natura ebraica dello Stato, ma sostiene altresì, che Israele «assicurerà completa uguaglianza di diritti sociali e politici a tutti i suoi abitanti senza distinzione di religione, razza o sesso, garantirà libertà di religione, di coscienza, di lingua, di istruzione e di cultura, preserverà i luoghi santi di tutte le religioni e sarà fedele ai principi della Carta delle Nazioni Unite». Ma non basta: la Dichiarazione si rivolge, infatti, direttamente ai cittadini arabi del neonato Stato, con quella che appare come una vera dichiarazione di intenti: «facciamo appello – nel mezzo dell'attacco che ci viene sferrato contro da mesi – ai cittadini arabi dello Stato di Israele affinché mantengano la pace e partecipino alla costruzione dello Stato sulla base della piena e uguale cittadinanza e della rappresentanza appropriata in tutte le sue istituzioni provvisorie e permanenti».

La natura democratica dell'ordinamento oggetto di analisi è, poi, sancita ancora più esplicitamente dall'emendamento (n.9, n.35 e n.39) del 1985 dell'art.7A della *Basic Law: The Knesset*, che nel primo comma afferma che: «A candidates' list shall not participate in elections to the Knesset, and a person shall not be a candidate for election to the Knesset, if the objects or actions of the list or the actions of the person, expressly or by implication, include one of the following: negation of the existence of the State of Israel as a Jewish and democratic state; incitement to racism; support of armed struggle, by a hostile state or a terrorist organization, against the State of Israel».

Va osservato, a questo proposito, che, fermo restando il fatto che il diritto di essere eletti e di candidarsi a cariche pubbliche, costituisce chiaramente una *condicio sine qua non* della democrazia, per molti anni la *Knesset* si è astenuta dal conferire alla Corte suprema o al Comitato elettorale centrale (CEC) l'autorità di squalificare partiti o candidati per motivi ideologici. Nel 1965, tuttavia, nonostante l'assenza di una legge che autorizzasse l'esclusione di un partito basandosi sul contenuto della sua piattaforma,

²⁶ Come ben evidenziato da S. Baldin, *La rilevanza del Diritto ebraico nello Stato di Israele*, in S. Baldin (a cura di), *Diritti tradizionali e religiosi in alcuni ordinamenti contemporanei*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2005.

la Corte suprema estromise dalla competizione elettorale, con la sentenza *Yardor*, la lista araba di *Al Ard National* con la duplice motivazione che il movimento sarebbe stato contrario al carattere ebraico dello Stato e che si sarebbe identificato con i nemici di Israele che ne perseguivano la sua distruzione fisica²⁷. La Corte suprema basò la propria decisione sulla necessità di una “democrazia che si difende” che potesse superare le minacce allo Stato ebraico. Nel 1984, la Corte suprema suggerì che, data l’importanza del diritto di essere eletti, il potere di estromettere i candidati avrebbe dovuto essere esplicitamente previsto dalla legislazione primaria. Di conseguenza, nel caso *Neiman I* (1984/85)²⁸, la Corte annullò all’unanimità la decisione del CEC di non ammettere il partito razzista *Kach* e il *Progressive List for Peace* (PLP), un partito politico che sosteneva un Stato bi-nazionale. La Corte basò in questo caso la sua decisione sull’assenza di qualsiasi legge che conferisse al CEC l’autorità di escludere partiti o candidati. A seguito dell’emendamento già citato, il CEC ha esercitato il suo potere di “squalificare” i candidati in pochissimi casi: escludendo il partito razzista di estrema destra *Kach* e alcuni partiti arabi che sostenevano, tra l’altro, il diritto al ritorno palestinese e la rimozione della dicitura “ebraico” dalla definizione di Israele. La Corte suprema, tuttavia, ha convalidato le squalifiche del CEC in soli tre casi, tutti riferiti a gruppi razzisti ebraici, non approvando alcuna squalifica di partiti o candidati arabi. Poco prima delle elezioni del 1999, la Corte si riunì per valutare l’estromissione della *National Democratic Alliance* (NDA), guidata da Azmi Bishara, a causa di un’intervista rilasciata da Bishara al quotidiano *Ha’aretz* l’anno precedente. La Corte suprema ravvisò nelle parole di Bishara la negazione dello Stato di Israele come Stato della nazione ebraica, decidendo, tuttavia, di non squalificare la lista NDA, poiché non dimostrabile al di là di ogni ragionevole dubbio che le opinioni di Bishara rappresentassero le idee fondamentali della NDA (la legislazione israeliana permetteva all’epoca solamente una esclusione di lista e non personale). La Corte concluse che la NDA non negasse l’esistenza dello Stato di Israele come Stato del popolo ebraico. Nel 2003, il CEC esclude dalla competizione la NDA, e i singoli parlamentari Bishara e Ahmad Tibi (*Movimento arabo per il rinnovamento - Ta’al*). Il CEC decise, inoltre, di non escludere l’ex attivista del *Kach* Baruch Marzel. La Corte suprema, tuttavia, annullò le estromissioni, decidendo con una maggioranza di 7 a 4²⁹. Il Presidente della Corte Barak, scrivendo l’opinione di maggioranza, sottolineò ancora lo *status* costituzionale del diritto di essere eletti e la necessità di prove chiare e convincenti a sostegno dell’esclusione, ravvisando un ragionevole dubbio sull’affermazione secondo cui Bishara e la NDA avrebbero sostenuto l’opposizione armata a Israele e negato il

²⁷ Il testo completo della sentenza EA 1/65, יעקב ירדור ואחרים נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, è consultabile al link <http://nakbafiles.org/wp-content/uploads/2016/06/yardur-1-65.pdf> (consultato il 26.04.2019).

²⁸ Il testo completo della sentenza relativa al Caso Neiman I è disponibile, tradotto in inglese, al link <http://versa.cardozo.yu.edu/sites/default/files/upload/opinions/Neiman%20v.%20Chairman%20of%20the%20Central%20Elections%20Committee.pdf> (consultato il 26.04.2019).

²⁹ Il testo della sentenza HCJ 651/03 *Association for Civil Rights in Israel v. Chairman, Central Elections Committee*, può essere letto nella sua traduzione ufficiale in inglese al link: <https://supreme.court.gov.il/sites/en/Pages/SearchJudgments.aspx?&OpenYearDate=2003&CaseNumber=null&DateType=1&SearchPeriod=8&COpenDate=null&CEndDate=null&freeText=bishara&Importance=null> (consultato il 26.04.2019).

carattere ebraico dello Stato. Qualsiasi dubbio di questo tipo, la Corte ha deciso, dovrebbe andare a beneficio del candidato³⁰.

E, ancora, la doppia definizione di Israele come ordinamento “ebraico e democratico” è sancita dall’art.1A della *Basic Law: Human Dignity and Liberty* del 1992 e all’art. 2 della *Basic Law: Freedom of Occupation*, del 1994³¹, che affermano rispettivamente «The purpose of this Basic Law is to protect human dignity and liberty, in order to establish in a Basic Law the values of the State of Israel as a Jewish and democratic state», e «The purpose of this Basic Law is to protect freedom of occupation, in order to establish in a Basic Law the values of the State of Israel as a Jewish and democratic state».

Come ben sottolinea Serena Baldin, riprendendo il lavoro di D. Kretzmer, «l’impiego dei due aggettivi indica che non vi sia contraddizione logica tra loro e che debba trovarsi qualche forma di sintesi, in quanto una concezione dello Stato ebraico inconsistente con i valori democratici dovrebbe essere rigettata»³². È proprio alla luce degli elementi esposti che si ritiene che la *Nation State Law* rappresenti una nuova complessa pagina nella teoria dello Stato israeliano: oltre ad avere un carico meramente simbolico innegabile, essa sarà probabilmente capace, nel lungo periodo, di alterare gli equilibri nell’ambito dei diritti individuali e collettivi nell’ordinamento israeliano.

Nonostante i sostenitori della legge affermino, infatti, che la mancanza di riferimenti ai principi di democrazia e uguaglianza sia da attribuire al fatto che tali principi sarebbero già presenti e saldamente ancorati all’ordinamento israeliano, l’approvazione del testo da parte della *Knesset* potrebbe rappresentare un fattore decisivo, soprattutto in termini giurisprudenziali, nelle future valutazioni relativamente al riconoscimento collettivo dei diritti.

3.2 I simboli e lo status della lingua araba

Il secondo articolo della legge in commento (insieme ad altri articoli presenti nel testo) regola i simboli dello Stato di Israele, il principio di Gerusalemme capitale, il

³⁰ Il 6 marzo 2019 il CEC ha deciso, con una votazione di 17 a favore e 10 contrari, di eliminare dalla competizione elettorale per la 21esima *Knesset* la lista araba *Balad-United Arab List* e il candidato, ebreo, Ofer Kassif della lista congiunta israelo-palestinese *Hadash-Ta'al*. Il 17 marzo, la Corte suprema ha, però, invalidato la esclusione di Kassif e della coalizione *Balad-United Arab List* con 8 voti a favore e uno contrario. Nella stessa sentenza, la Corte ha anche deciso, all’unanimità, di squalificare dalla competizione elettorale Michael Ben Ari, *leader* del partito di estrema destra *Otzma Yehudit*. Su questo tema si rinvia a M. Kremnitzer, *Disqualifications of Lists*, in *IDI Policy paper*, No. 59, 2005 e A. Arian, M. Shamir, *The elections in Israel 2003*, Transaction Publishers, Piscataway, 2005.

³¹ È, tuttavia, da sottolineare come la *Basic Law* del 1992 non menzioni esplicitamente il termine “uguaglianza” a causa di compromessi politici in seno al parlamento. La Corte suprema ha, però, riconosciuto nella prassi come non sia possibile scindere il principio di dignità da quello di uguaglianza, riconoscendone, quindi, un valore costituzionale “non espresso”. A questo proposito, si legga: H. Sommer, *The Non-Enumerated Rights: on the Scope of the Constitutional Revolution*, in *Mishpatim*, No. 28, 1997; T. Hostovsky Brandes, *Human Dignity as a Central Pillar in Constitutional Rights Jurisprudence in Israel: Definitions and Parameters*, in G. Sapir, A. Barak, D. Barak-Erez (a cura di), *Israeli Constitutional Law in the Making*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2013.

³² Si veda a questo proposito: S. Baldin, *Lo Stato nazione del popolo ebraico. Considerazioni sulla forma dello Stato israeliano alla luce della legge fondamentale del 2018*, in *Revista general de derecho público comparado*, n. 24, 2018; D. Kretzmer, *The New Basic Laws on Human Rights*, in *Isr. Law Review*, Vol. 238, No. 26, 1992, p. 244.

calendario ufficiale, le festività nazionali e religiose e, come già anticipato, riprende il contenuto di diverse disposizioni primarie per fissarle su un piano costituzionale³³ (ad eccezione del principio che vuole Gerusalemme, “completa e unita”, come capitale di Israele, regolato già da una *Basic Law* del 1980).

L’art. 2 sancisce, infatti, che « (a) The name of the State is “Israel”. (b) The State flag is white, with two light-blue stripes close to the edge, and a light-blue Star of David in its centre. (c) The State emblem is a seven-branched menorah with olive leaves on both sides, and the word ‘Israel’ at its base. (d) The State anthem is ‘Hatikvah’».

L’art. 8 afferma invece che «The Hebrew calendar is an official calendar of the State, and the Gregorian calendar shall serve alongside it as an official calendar». Riguardo alle festività nazionali, l’art. 9 stabilisce che «(a) Independence Day is the official national holiday of the State. (b) Memorial Day for the Fallen in Israel’s Wars, and the Holocaust Martyrs’ and Heroes’ Remembrance Day, are official memorial days of the State», mentre l’art. 10, dedicato al tema dello *Shabbat* (il sabato di riposo) e delle feste religiose, dispone che «The Sabbath and the Jewish holidays are the established days of rest in the State; non-Jews have the right to observe the days of rest on their days of Sabbath and holidays».

Sebbene tali articoli non siano i punti centrali della nuova normativa, è opportuno sottolineare nuovamente come questi principi, centrali nell’ordinamento israeliano fin dalla sua fondazione e mai messi davvero in discussione, mostrino tutto il loro carico divisivo se letti nel più ampio contesto della costituzionalizzazione di una delle normative più controverse della già caotica storia giuridica del paese. In questa ottica, dunque, l’inserimento nel testo di un riferimento a Gerusalemme come capitale di Israele (riferimento che, come detto, era già presente in una *Basic Law* precedente), sembra assolvere a una funzione tutt’altro che unificatrice, anche e soprattutto a seguito delle mosse di politica internazionale del Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump³⁴.

Inseriti su un livello costituzionale, infatti, tali articoli sembrano rientrare pienamente nelle “dinamiche di costituzionalismo esclusivo” come descritte da Masri³⁵, e sono collegati all’art.1 del testo che, come detto, garantisce il diritto all’autodeterminazione³⁶ esclusivamente alla popolazione di fede ebraica, determinando un netto monopolio del mondo ebraico sull’apparato simbolico e sulla narrativa nazionale israeliana.

Tale dinamica di esclusione, seppur “solo” simbolica, rischia di accentuare pericolosamente un processo, già in atto da anni, e declinato attraverso molteplici

³³ Si vedano a questo proposito: la *Flag, Emblem, and National Anthem Law* del 1949; la *Independence Day Law* del 1949; la *Hours of Work and Rest Law* del 1951; la *Holocaust Martyrs and Heroes’ Remembrance Day Law* del 1959; la *Memorial Day Law for the Fallen of Israel’s Wars* del 1963 e la *Basic Law Jerusalem, Capital of Israel* del 1980.

³⁴ Il 6 dicembre 2017, il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump ha annunciato il trasferimento dell’ambasciata degli Stati Uniti in Israele da Tel Aviv a Gerusalemme. L’8 dicembre, il Segretario di Stato Rex Tillerson ha chiarito, in una intervista a *Washington Post*, che la dichiarazione del Presidente «non indicava uno *status* definitivo per Gerusalemme» e che «è evidente che lo *status* finale, inclusi i confini, debba essere lasciato alle due parti per negoziare e decidere». L’ambasciata degli Stati Uniti è stata poi ufficialmente aperta a Gerusalemme il 14 maggio 2018, in coincidenza con il 70esimo anniversario della Dichiarazione di Indipendenza israeliana.

³⁵ M. Masri, *The Dynamics of Exclusionary Constitutionalism: Israel as a Jewish and Democratic State*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2017.

³⁶ Diritto non rinvenibile in nessun altro atto, eccetto la *Megillat Ha’Azma’ut* (Dichiarazione di Indipendenza).

modalità, non solo di “ebraizzazione” delle istituzioni, ma anche di contrazione dello spazio pubblico per le minoranze non ebraiche presenti in Israele.

Un discorso separato va fatto, invece, per l’art. 4 della *Basic Law* in questione, che recita nei suoi tre commi: «(a) Hebrew is the State language. (b) The Arabic language has a special status in the State; arrangements regarding the use of Arabic in state institutions or vis-à-vis them will be set by law. (c) Nothing in this article shall affect the status given to the Arabic language before this law came into force». Anche se la formulazione, piuttosto vaga, dell’art. 4 sembra implicare che non vi siano ricadute per i cittadini di lingua araba, è facile immaginare che il “declassamento” della lingua araba da lingua ufficiale a “lingua a *status* speciale”, possa avere specifiche conseguenze nell’ambito dei diritti individuali. La posizione dominante tra i giuristi³⁷ è che, prima dell’emanazione della legge, l’arabo fosse una lingua ufficiale in Israele in virtù dell’incorporazione dell’art. 82 del *Palestine Order in Council* del 1922 nel diritto israeliano³⁸. Tale ufficialità non ha mai trovato, tuttavia, pieno riscontro nella pubblica amministrazione israeliana o nel sistema giudiziario nazionale, in cui spesso mancano i necessari servizi di traduzione: i cittadini palestinesi di Israele possono rivolgersi all’amministrazione in arabo solo nelle zone con una importante densità demografica palestinese, e in cui mancano i necessari strumenti notarili e di cancelleria in ambito penale, soprattutto in West Bank. Attraverso tali indicazioni, non è sbagliato ritenere che l’ufficialità della lingua araba non abbia mai trovato, purtroppo, una piena affermazione in termini giurisprudenziali e nemmeno in termini sociologici con riferimento alla quotidianità delle interazioni³⁹. Di fatto la Corte suprema, come già affermato dalla giurista Suzie Navot, non ha mai basato i propri giudizi sul principio di co-ufficialità tra ebraico e arabo⁴⁰.

Se, dunque, era già ampio il divario sostanziale tra ebraico e arabo, si può immaginare che ora, stante la così poco chiara attribuzione di uno “*status* speciale” alla lingua araba, non mancheranno certamente conseguenze negative per i cittadini palestinesi di Israele, che si ritroveranno ancora più ai margini della società e senza una protezione normativa a cui appellarsi in caso di lacune e disservizi. In nessuna parte del testo, e in nessuna dichiarazione accessoria successiva, è stato, infatti, specificato chiaramente quale sia il significato del nuovo *status* e le modalità attraverso cui si espletterà la nuova condizione “declassata” dell’arabo.

3.3 Connessione con il popolo ebraico e *Jewish settlement*

L’analisi degli artt. 6 e 7 della *Nation State Law* risulta, in questa sede, essere più delicata e difficile, certamente maggiormente legata alla contingenza politica israeliana

³⁷ Si veda a questo riguardo il lavoro di I. Saban, M. Amara, *The Status of Arabic in Israel: Reflections on the Power of Law to Produce Social Change*, in *Israel Law Review*, Vol. 36, No. 2, 2002.

³⁸ Coerentemente con la fase storica, l’art. 82 sancì la co-ufficialità delle lingue inglese, araba ed ebraica. Nel 1948, successivamente alla proclamazione di indipendenza dello Stato, il Consiglio provvisorio emanò la *Law and Administration Ordinance*, che all’art. 15, comma b, sanciva l’abrogazione di ogni norma che imponesse l’uso dell’inglese, lasciando invariata, fino all’approvazione della *Nation State Law* del 2018, lo *status* di ebraico e arabo come lingue ufficiali.

³⁹ T. Hostovsky Brandes, *Israel’s Nation-State Law – What Now for Equality, Self-Determination, and Social Solidarity?*, in *Verfassungsblog*, 9 November 2018.

⁴⁰ S. Navot, *The Constitutional Law of Israel*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2016.

rispetto ai principi generali enunciati nel resto degli articoli. Si tratta, tuttavia, anche di un ottimo specchio per comprendere i rapporti di forza e le battaglie intestine al mondo parlamentare israeliano, fatte di scontri impetuosi, posizioni molto diverse tra loro e agenti esterni (le autorità religiose), detentori di una buona dose di influenza sulle politiche pubbliche nazionali.

Dopo aver infatti ribadito all'art. 5 la possibilità, per tutte le persone di religione ebraica nel mondo, di immigrare in Israele e ottenerne la cittadinanza⁴¹ (diritto già ampiamente sancito attraverso la Legge del Ritorno del 1950, vero cardine dell'ebraicità israeliana, e dalla legge sulla cittadinanza del 1952), la nuova *Basic Law* stabilisce all'art. 6 che «(a) The State shall strive to ensure the safety of members of the Jewish People and of its citizens, who are in trouble and in captivity, due to their Jewishness or due to their citizenship. (b) The State shall act, in the *Diaspora*, to preserve the ties between the State and members of the Jewish People. (c) The State shall act to preserve the cultural, historical and religious heritage of the Jewish People among Jews in the *Diaspora*».

Nonostante tali disposizioni siano passate in secondo piano nella maggior parte delle analisi della nuova normativa, esse risultano essere cruciali per meglio comprendere l'intricata rete di connessioni e cortocircuiti tra l'apparato religioso israeliano, nella fattispecie il Rabbinate Centrale Ortodosso, e le diverse declinazioni ebraiche, israeliane e non, che, invece, non si rifanno alla ortodossia religiosa.

Sono, infatti, moltissime le voci ebraiche, soprattutto quelle di orientamento *progressive* e *reform* statunitensi, ad aver criticato aspramente questa sezione⁴². La ragione della critica a questa misura – che ha causato una vera e propria ondata di malcontento nel variegato mondo delle comunità ebraiche (soprattutto nordamericane) – è che il comma (b), «The State shall act, in the *Diaspora*, to preserve the ties between the State and members of the Jewish People» – inserito nel testo su pressione dei partiti ultraortodossi della coalizione di maggioranza (*Shas* per quanto riguarda gli ebrei di origini *misrahim* e *sefardite* e *United Torah Judaism* per gli ebrei *ashkenaziti*) – sembra essere un chiaro “attacco” agli “ebraismi” non ortodossi. Questi ultimi, che costituiscono una nettissima maggioranza negli Stati Uniti, sulla base di tale articolo temono fortemente di vedere ridotta la propria possibilità di influenzare la politica e la

⁴¹ Come già detto, in virtù della Legge del Ritorno del 1950, lo Stato di Israele riconosce il diritto di ogni ebreo di ricevere immediatamente la cittadinanza dello Stato nel momento della sua emigrazione in Israele. La sezione 4B della legge definisce “ebreo” una persona «nata da una madre ebrea, o che si è convertita all'ebraismo e non è membro di nessun'altra religione». La sezione 4A della stessa legge stabilisce, altresì, che la legge non riguarda «una persona di religione ebraica che ha volontariamente cambiato religione». Tale definizione di “ebreo”, tuttavia, non appariva nella versione originale della legge, ma fu aggiunta con un emendamento del 1970, a seguito di due delicate sentenze della Corte suprema, la sentenza HCJ 72/62 *Refusein vs Minister of Interior*, 16(4) PD 2428, e la sentenza HCJ 58/68 *Shalit vs Minister of the Interior*, 23(2) PD 477. A questo proposito, si legga S. Navot, *Constitutional Law in Israel*, cit., pp. 200-203.

⁴² Si veda a questo proposito: E. Cortolessa, *Reform and AJC leaders bitterly criticize Israel's Nation-State bill*, in *The Times of Israel*, 19 July 2018, www.timesofisrael.com/us-jewish-group-deeply-disappointed-with-nation-state-bill/; Press Release, *J street saddened and disturbed by passage of Israel's Nation-State Law*, in *Jstreet.org*, 19 July 2018, jstreet.org/press-releases/j-street-saddened-and-disturbed-by-passage-of-israels-nation-state-law/; C. Feuchs, *Why Israel's Controversial New Nation-State Law Matters to All Jews*, in *ReformJudaism.org*, 23 July 2018, reformjudaism.org/blog/2018/07/23/why-israels-controversial-new-nation-state-law-matters-all-jews.

giurisprudenza israeliana in tema di conversioni e riconoscimento di diritti collettivi per le correnti ebraiche non ortodosse⁴³.

Questa dinamica sembra dunque aprire la strada a un sempre più saldo consolidamento dello *status* egemonico del Rabbinate Centrale Ortodosso in Israele con riferimento alle materie religiose, con il conseguente malcontento delle rappresentanze politiche laiche nella *Knesset* e di quelle religiose non ortodosse.

Ulteriori dubbi di costituzionalità sono sollevati anche riguardo all'art.7, relativo al cosiddetto *Jewish Settlement*. L'articolo in questione recita: «The State views the development of Jewish settlement as a national value and shall act to encourage and promote its establishment and strengthening», ed è certamente l'articolo della nuova Legge Fondamentale maggiormente legato al *contest* geopolitico e interno alla politica israeliana.

Tale articolo, la cui formulazione è volutamente vaga e poco chiara, sintomo della necessità di un compromesso tra le diverse anime della maggioranza, mostrerà necessariamente i suoi effetti sulla giurisprudenza israeliana in tema di diritti e uguaglianza sulla base delle interpretazioni che, di volta in volta, la Corte suprema ne darà⁴⁴. A questo proposito, non sembrano apparire casuali gli sforzi recenti della titolare del Dicastero della Giustizia, Ayelet Shaked, membro storico del partito di destra nazionalista *Habayt Hayehudi*⁴⁵, per modificare la composizione della Corte, spingendo per la nomina di giudici con orientamenti più religiosi e conservatori⁴⁶.

A testimoniare il lavoro di “smussamento e compromesso” avvenuto in Commissione su questo articolo vi sono anche le bozze precedenti del testo, in cui si menzionava persino la possibilità di istituire comunità segregate per religione e nazionalità. Dopo forti proteste, persino all'interno del Governo, tale formulazione è stata modificata, tra gli altri, anche su spinta del partito di maggioranza *Israel Beitenu*, partito laico e riferimento elettorale della cospicua minoranza russofona in Israele, sui cui *standard* di ebraicità già in passato il Rabbinate Centrale aveva espresso dubbi e

⁴³ M. Oster, *Does Israel need a law to define itself as the nation-state of the Jewish people?*, in *Jewish Telegraphic Agency*, 16 July 2018, www.jta.org/2018/07/16/israel/israel-need-law-define-nation-state-jewish-people.

⁴⁴ Si legga a questo proposito M. Kremnitzer, *In Grand Debut, Israel's Nation-state Law Reveals Its Ugly True Colors*, in *Haaretz*, 20 September 2018, www.haaretz.com/israel-news/.premium-in-grand-debut-israel-s-nation-state-law-reveals-its-ugly-true-colors-1.6492396.

⁴⁵ Shaked ha, però, lasciato il partito, insieme al suo fondatore Naftali Bennet, titolare del Ministero dell'Educazione nel Governo Netanyahu, per fondare il nuovo partito *הימין החדש*, *HaYamin HeHadash*, *La Nuova Destra*, nella speranza di mobilitare un elettorato più laico di quello storicamente fedele ad *Habayt Hayehudi*.

⁴⁶ Si veda a questo riguardo: M. Azulay, A. Somfalvi, *Shaked seeks to reduce Supreme Court interference in politics*, in *Ynet*, 23 February 2017, www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4926625,00.html; Y.J. Bob, *Supreme Court gets more conservative with appointment of two new justices*, in *The Jerusalem Post*, 22 February 2018, www.jpost.com/Israel-News/Supreme-Court-gets-more-conservative-with-appointment-of-two-new-justices-543418; M. Azulay, *Shaked hopes to make Supreme Court 'more conservative'*, in *Ynet*, 25 March 2018, www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-5196427,00.html; S. Winer, T. Staff, *Justice minister exults: High Court no longer a branch of left-wing Meretz party*, in *The Times of Israel*, 6 September 2018, www.timesofisrael.com/justice-minister-high-court-no-longer-a-branch-of-left-wing-meretz-party/; S. Pulver, *Israel Taps Four New Supreme Court Justices, Shifting Balance of Power to the Right*, in *Haaretz*, 23 February 2017, www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-taps-new-supreme-court-justices-shifting-balance-of-power-to-right-1.5440721.

riserve⁴⁷. Non è, tuttavia, da escludere, ed è questo il punto centrale delle opposizioni all'articolo, che la costituzionalizzazione del valore nazionale del *Jewish Settlement*, con un linguaggio ambiguo nel testo, possa in un futuro aprire la strada alla nascita di insediamenti esclusivamente ebraici, magari nel tentativo, non nuovo per alcune formazioni della destra parlamentare israeliana, di prevenire la formazione di ampie zone a maggioranza araba nella *West Bank*. Il testo, tuttavia, a detta di molti suoi proponenti, non si riferirebbe alla volontà di creare comunità ebraiche “esclusive”, fattispecie peraltro già in passato riconosciuta come incostituzionale dalla Corte suprema⁴⁸, né si riferirebbe agli insediamenti israeliani nella *West Bank*, ma a quelli, legittimi dal punto di vista del diritto internazionale, in Galilea e nel Negev. A testimonianza di questa interpretazione vi sarebbe anche il fatto che il termine usato nel testo per identificare gli insediamenti è *hityashvut* e non *hitnachluyoth*⁴⁹.

Per quanto sia ovviamente presumibile che le future implicazioni di questo articolo della legge possano variare in maniera significativa in funzione delle interpretazioni che la Corte andrà avanzando, risulta immediatamente evidente che una simile disposizione avrà fin d'ora conseguenze molto pratiche – e certamente non positive – per quanto riguarda l'allocazione delle risorse economiche e i fondi destinati alle infrastrutture arabe, entrambi già molto limitati.

4. Le reazioni interne ed internazionali all'adozione della legge

Come si è chiarito nelle pagine iniziali, la *Nation State Law* può, a ben vedere, essere utilizzata come “lente” per conoscere e comprendere alcune delle più profonde divisioni e contrapposizioni presenti nell'ordinamento israeliano contemporaneo. Tali contrasti, non identificabili esclusivamente nei grandi poli ideologici contrapposti, sulla cui interazione l'ordinamento israeliano si fonda e sviluppa, coinvolgono, con modalità ben più estensive, una molteplicità di sottogruppi e istanze, spesso solo in apparenza riconducibili a ideologie e visioni del mondo omogenee. Tali contrasti rendono, dunque, il provvedimento in questione capace di generare discussioni e dibattiti che coinvolgono tutte le componenti del *pactum unionis* nazionale.

Per rimanere nell'ambito dei simboli e dei diavoli che questo lavoro vuole evidenziare, va osservato che una risposta particolarmente organizzata ed energica all'interno della società arabo-musulmana in Israele è venuta dalla comunità drusa.

⁴⁷ Sullo stato *halachico* degli immigrati russi in Israele si vedano, tra gli altri: C. Waxman, *Multiculturalism, Conversion, and the Future of Israel as a Modern State*, in *Israel Studies Review*, Vol. 28, No. 1, 2013; A. Rosenbaum, *Conversion in Israel: the Russian aliya*, in *The Jerusalem Post*, 1 November 2017, www.jpost.com/Magazine/Conversion-in-Israel-The-Russian-Aliya-512079; J. Lerner, *Russians in the Jewish State: Blood, Identity and National Bureaucracy*, in *Ethnologie française*, Vol. 45, No. 2, 2015; S. Sokol, *Why most new immigrants to Israel aren't considered Jewish*, in *The Times of Israel*, 4 January 2019, www.timesofisrael.com/why-most-new-immigrants-to-israel-arent-considered-jewish/.

⁴⁸ Si veda a questo proposito la sentenza H.C. 6698/95, *Aadel Ka'adan v. Israel Lands Administration*, 54(1) P.D. 258.

⁴⁹ Nell'ebraico contemporaneo, infatti, il termine *hityashvut* si riferisce al complesso di insediamenti agricoli fondato su principi collettivi o cooperativi basati sul lavoro autonomo, di cui i *kibbutzim* sono l'esempio più classico. Il termine ha lo stesso significato letterale di *hitna'hlut*, ma non è usato allo stesso modo e non è usato per riferirsi ai coloni (*mitna'hlim*) o agli insediamenti oltre il confine dell'armistizio della linea verde del 1949, che sono, appunto, *hitnachluyoth* o *shtachim*.

Quest'ultima (circa 150.000 persone, più o meno il 1,5/2% della popolazione israeliana totale) costituisce un piccolo e distinto sottoinsieme della popolazione musulmana israeliana, fortemente centrato sulla storica "alleanza di sangue" con lo Stato di Israele, che ha, tra le sue implicazioni, la stabile partecipazione drusa nelle fila dell'esercito israeliano⁵⁰. L'approvazione della nuova *Basic Law* è stata percepita infatti, da molti Drusi, in un senso che potrebbe essere definito come la fine dell'illusione di un destino condiviso e di una cittadinanza equa in Israele, con la conseguenza di proteste massicce sul tutto il territorio nazionale. I parlamentari drusi sono stati i primi a presentare un ricorso contro la legge all'Alta Corte di Giustizia, e i sindaci drusi, insieme ai *leader* della comunità, hanno rapidamente istituito un *forum* speciale contro la *Basic Law* in questione, a cui hanno partecipato immediatamente oltre 100 ufficiali di riserva drusi dell'IDF (*Israeli Defense Forces*). Pesanti critiche sono state rivolte al testo da alti ufficiali drusi dell'esercito, famiglie e associazioni di veterani. Il *forum* ha organizzato una manifestazione molto partecipata⁵¹ il 4 agosto 2018 a Tel Aviv, con circa 65.000 persone, per manifestare pubblicamente il dissenso al provvedimento e costringere l'esecutivo Netanyahu a prendere provvedimenti.

La protesta drusa, che mai prima d'ora aveva raggiunto le piazze o i *media*, e che evidentemente ha un "peso specifico" diverso da quello di gruppi generalmente "di opposizione", è diventata rapidamente un punto focale per gran parte del dibattito nazionale, dividendo in due principali linee di critica le opposizioni al testo: la prima basata, genericamente, sulla necessità di riaffermare l'uguaglianza tra i cittadini di Israele e una seconda, specificatamente basata sui diritti dei cittadini non ebrei che prestano servizio nelle forze di sicurezza.

Esponenti dell'esecutivo come il Primo Ministro Netanyahu, il Ministro dell'Istruzione Naftali Bennett, il Ministro delle Finanze Moshe Kahlon e molti altri membri dell'esecutivo, hanno rapidamente riconosciuto le preoccupazioni della comunità drusa e ammesso la lacuna della nuova legislazione, istituendo una *task force* apposita sull'argomento, con il compito di valutare eventuali emendamenti al testo di legge o la possibilità di emanare una disposizione separata. Tuttavia, nel momento in cui questo scritto viene elaborato, nessuna di queste due strade pare essere stata intrapresa. Lungi dal volere creare un insolito "caso" con l'alleato druso, il premier Netanyahu ha, però fatto presente che con l'approvazione della nuova *Basic Law* non si violerebbe il principio di uguaglianza dei cittadini israeliani, poiché esso è saldamente ancorato in altre *Basic Laws* precedenti alla *Nation State Law*, e che il testo servirebbe, invece, a ribadire il principio nazionalmente fondante di Israele come Stato Nazione del popolo ebraico.

⁵⁰ L'arruolamento dei cittadini palestinesi di Israele avviene, infatti, su base volontaria. Discorso diverso va fatto in relazione al servizio militare dei giovani *haredim* ultraortodossi; a questo proposito, si veda E. Campelli, *Emancipazione ebraica e drafting revolution in Israele: le funzioni latenti di una norma giuridica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018, pp. 6-10.

⁵¹ B. Peleg, N. Shpigel, C. Levinson, O. Yaron, N. Landau, *'We Need Equality': Tens of Thousands Attend Druze Rally Against Nation-state Law*, in *Haaretz*, 4 August 2018, www.haaretz.com/israel-news/.premium-activists-spread-fake-news-as-druze-gather-to-protest-nation-state-law-1.6341244; O. Liebermann, *Led by Druze, thousands protest Israel's nation-state law*, in *CNN*, 5 August 2018, edition.cnn.com/2018/08/05/middleeast/israel-druze-protest/index.html; T. Staff, *Druze-led rally against nation-state law in Tel Aviv draws at least 50,000*, in *The Times of Israel*, 4 August 2018, www.timesofisrael.com/tens-of-thousands-gather-in-tel-aviv-to-protest-controversial-nation-state-law/.

Un secondo ricorso ufficiale alla Corte è stato, poi, presentato dal partito ebraico di opposizione *Meretz*: «Il Primo Ministro ha deciso di classificare i cittadini di Israele: gli ebrei sono cittadini di prima classe, i drusi quelli di seconda, mentre gli arabi e la comunità LGBT sono cittadini di terza classe» ha affermato la leader del partito Tamar Zandberg⁵². Nel suo appello, *Meretz* sostiene che la nuova legge contraddirebbe la *Basic Law: Human Dignity and Liberty* del 1992 e definisce il provvedimento «un atto di sabotaggio verso la legge israeliana che rimpiazza l'uguaglianza con il razzismo». In particolare Zandberg afferma che «questa legge viola il principio di uguaglianza su cui è fondato lo Stato e calpesta tutte le minoranze e i cittadini con pari diritti, che vivono qui»⁵³.

Il ricorso di *Meretz* si concentra soprattutto su due articoli della *Nation State Law*, criticando aspramente il declassamento dello *status* dell'arabo da lingua ufficiale dello Stato a lingua dotata di “*status speciale*” (art. 4) e la promozione di “insediamenti ebraici” (art. 7).

Tuttavia, nel dibattito sul possibile intervento della Corte suprema (nella funzione di Alta Corte di Giustizia⁵⁴), la posizione dell'esecutivo, che ha sostenuto il testo, è che l'Alta Corte di Israele non avrebbe la competenza di mettere in discussione una fonte sovraordinata, precisamente in ragione del fatto che il testo gode di uno *status speciale* in quanto legge fondamentale⁵⁵. Nella prassi, sono infatti le *Basic Laws* a fornire alla Corte i criteri interpretativi per le sue sentenze in materia costituzionale⁵⁶.

La società israeliana, spesso descritta solamente attraverso la dicotomia israeliani-palestinesi, presenta al suo interno, come già detto, moltissime direttrici e componenti, che spesso sfuggono alle analisi più superficiali, ma che sono cruciali per cogliere pienamente la complessità dell'ordinamento in questione. Quella drusa e quella delle opposizioni non sono, infatti, le uniche voci che si sono levate contro il testo approvato dalla *Knesset*, e, in questa sede, va ricordato che anche la componente beduina ha

⁵² Si veda T. Staff, *Meretz petitions High Court to overturn 'anti-equality' Nation-State Law*, in *The Times of Israel*, 31 July 2018, www.timesofisrael.com/meretz-petitions-high-court-to-overturn-anti-equality-nation-state-law/.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Quando, riunita in veste di Alta Corte di Giustizia, la Corte suprema riceve ricorsi di qualsiasi persona (non solo cittadini o residenti) contro enti pubblici o autorità governative. In questo contesto, i casi comprendono ricorsi di legittimità costituzionale e ricorsi diretti contro sentenze pronunciate dal Tribunale Nazionale del Lavoro, dalla Corte Suprema Rabbinica e da altri tribunali religiosi.

⁵⁵ Si veda a questo proposito Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017 e M. Mautner, אנשי המשפט החוקתי משחקים באש, in *Haaretz*, 8 October 2018, www.haaretz.co.il/premium-1.6535173 (consultato il 26.04.2019).

⁵⁶ La possibilità di sindacato costituzionale delle leggi fondamentali è stata recentemente discussa in un ricorso, respinto dall'Alta Corte, contro una legge del 2016 che consente alla *Knesset* di estromettere un parlamentare per incitamento al razzismo o per posizioni che si esprimano favorevolmente alla lotta armata contro Israele. Nella sentenza, la Corte non si è però pronunciata sulla sua competenza ad annullare per incostituzionalità un articolo di una legge fondamentale. La prima volta che l'Alta Corte è intervenuta in merito ad una legge fondamentale lo ha fatto in relazione alla modifica della legge fondamentale sull'economia statale, un emendamento della quale (art. 3, comma 2) permetteva il voto su bilanci biennali, in contraddizione con quanto affermato in un'altra legge fondamentale. Nella relativa sentenza, emessa il 31 agosto 2017 nel *panel* allargato, la Corte ha ritenuto che la *Knesset* non potesse continuare, attraverso la legislazione di emergenza, con la pratica del *budget* biennale. A questo proposito, si veda E. Campelli, *Le questioni irrisolte dell'ordinamento israeliano e il dibattito tra Stato e religione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2017, pp. 10-11.

presentato un ricorso all'Alta Corte sollevando dubbi di costituzionalità in merito alla recente *Basic Law*⁵⁷. In ambito ebraico, inoltre, anche il mondo *mizrahi* (gli ebrei provenienti dai paesi arabi) ha fatto ricorso alla Corte, sostenendo che l'art. 4 del testo sia in realtà “anti-ebraico” poiché non riconosce la storia e la cultura degli ebrei originari di paesi arabi o musulmani, rafforzando la percezione, già profondamente radicata nella comunità *mizrahi* israeliana, che gli ebrei di discendenza araba appartengano *de facto* ad una sotto-cultura, in una Israele che sempre con maggiore nettezza si caratterizza come in contrasto con il mondo arabo⁵⁸.

Tuttavia, come si può immaginare, al di là delle molteplici proteste espresse dalle diverse comunità, dalle opposizioni politiche e da figure pubbliche, le reazioni più vibranti e dure sono quelle dei cittadini palestinesi di Israele, che attraverso *Adalah*, il centro legale per i diritti della minoranza araba in Israele, hanno presentato un ricorso alla Corte suprema (HCJ 5866/18) chiedendo di annullare la legge oggetto di questa analisi. In un ricorso di circa 60 pagine⁵⁹, *Adalah* sostiene che il testo, dichiarando esplicitamente Israele lo Stato nazionale del “solo” popolo ebraico, escluda totalmente i cittadini palestinesi di Israele, che compongono il 20 % della popolazione complessiva del paese e sono una minoranza “indigena” del luogo. Il ricorso di *Adalah*, esaminando la storia costituzionale di diversi Stati in tutto il mondo, sottolinea che «non c'è [altra] Costituzione nel mondo contemporaneo contenente una clausola che determini che lo Stato appartenga ad un gruppo etnico o che un determinato Stato sia esclusivo di un determinato gruppo etnico» (art. 3 sez.1).

Nel ricorso si sostiene, altresì, che i paesi che si definiscono come coincidenti con un solo gruppo – come gli Stati Uniti nel XIX secolo e il Sudafrica fino alla caduta del regime di *apartheid* – sono stati percepiti come fondati sul principio di superiorità etnica, imponendo un'identità costituzionale ad altri gruppi nazionali ed escludendo la popolazione indigena. Si sostiene, inoltre, che l'applicazione della legge a Gerusalemme Est e alle alture del Golan sia una violazione del diritto internazionale, che considera queste aree come “territori occupati” (art. 23 sez. 3)⁶⁰.

Per quanto riguarda i diritti collettivi dei cittadini palestinesi di Israele e lo *status* della lingua araba, il ricorso in analisi sostiene che la legge dello Stato Nazione «non riconosce alcun diritto collettivo degli arabi come minoranza nazionale e, al contrario,

⁵⁷ Si veda S. Winer, *Bedouin petition High Court claiming Jewish nation-state law is illegal*, in *The Times of Israel*, 5 August 2018, www.timesofisrael.com/bedouin-petition-high-court-claiming-jewish-nation-state-law-is-illegal/ (consultato il 26.04.2019) e D. Halavy, *Bedouin Sue State to Disbar Nationality Law*, in *Hamodia*, 6 August 2018, <https://hamodia.com/2018/08/06/bedouin-sue-state-disbar-nationality-law/> (consultato il 26.04.2019).

⁵⁸ Si veda O. Noy, *Israel's Nation-State Law also discriminates against Mizrahi Jews*, in +972, 2 February 2019, 972mag.com/israels-nation-state-law-also-discriminates-against-mizrahi-jews/139541/ (consultato il 15.03.2019).

⁵⁹ Il ricorso è consultabile, in ebraico, al link www.adalah.org/uploads/uploads/Jewish_Nation_State_Law_Petition_Final_07082018.pdf (consultato l'08.04.2019) e in inglese al link www.adalah.org/uploads/uploads/Jewish_Nation_State_Law_Petition_English_Final_October_2018.pdf (consultato l'08.04.2019).

⁶⁰ La Legge fondamentale non definisce esplicitamente il territorio su cui le sue disposizioni debbano essere applicate. Attraverso la dicitura *Eretz Israel* o “Stato di Israele”, il testo non chiarisce quali siano i confini nazionali per gli scopi della legge e dunque se debba ritenersi in vigore anche in territori dichiarati “occupati” dal diritto internazionale.

sancisce ampi diritti esclusivi e collettivi per la popolazione ebraica, come se gli ebrei fossero una minoranza bisognosa di una protezione speciale» (art. 62 sez. 5).

Dopo che anche l'ACRI (l'*Associazione per i diritti civili in Israele*) ha presentato, nel dicembre 2018, un ricorso in materia⁶¹, la Corte ha disposto che a pronunciarsi sulla questione di costituzionalità della *Nation State Law* sarà un *full panel* composto da 11 giudici (invece che da 3), formula riservata specificatamente ai giudizi di costituzionalità. La Corte ha, altresì, deciso di spostare le relative udienze dal 28 gennaio, data inizialmente programmata, al 12 marzo, di fatto rinviando ulteriormente la pronuncia di costituzionalità sulla legge.

5. Conclusioni

Nel rispetto della Dichiarazione di Indipendenza, come già è stato sottolineato in questo scritto, lo Stato di Israele si definisce, anche nel suo tessuto costituzionale, come “ebraico” e “democratico”. Dal momento della sua fondazione, infatti, l'intero asse costituzionale dell'ordinamento è ruotato attorno al faticoso equilibrio tra questi due valori, con la Corte Suprema che più volte si è espressa sulla necessità primaria di trovare una sintesi organica delle due qualifiche, ognuna delle quali deve essere interpretata alla luce delle costellazioni di variabili e sfumature del caso.

L'approvazione della *Basic Law* qui analizzata, coincidente con il 70mo anniversario della fondazione dello Stato, rappresenta certamente un nuovo orizzonte di analisi per l'ordinamento giuridico israeliano e aprirà, anche nel caso di intervento della Corte suprema, un ampio numero di discussioni.

Pur non intendendo in questa sede sminuire il valore di alcuni simboli in un contesto come quello israeliano, ma riconoscendo il valore “meramente” simbolico di alcune disposizioni del nuovo testo di rango costituzionale, non si può non rilevare come la *Nation State Law*, che molti osservatori e giuristi vedono come possibile preambolo della futura Costituzione israeliana, abbia, anche a causa della sua formulazione, un carattere fortemente divisivo. Sia con riguardo alla fragile maggioranza con la quale la legge è stata approvata, sia soprattutto con riguardo alle gravi omissioni in tema di uguaglianza dei diritti rilevabili nel testo, la nuova *Basic Law* sembra più incline a rappresentare una contingenza politica che un nuovo livello di uno stabile *pactum unionis* della società israeliana. In questa sede, infatti, è opportuno sottolineare che, sebbene il testo tenda a costituzionalizzare lo *status quo* sociale israeliano, senza ribaltare l'esistente, non è possibile concordare con i sostenitori del testo quando rilevano una continuità di principi e intenti con la Dichiarazione di Indipendenza. Se, infatti, la *Megillat Ha'Atzma'ut* affermava già nel 1948 che «in Israele è nato il popolo ebraico, qui si è formata la sua identità spirituale, religiosa e politica», altrettanto chiaramente stabiliva l'universalità di intenti e il principio di uguaglianza dei suoi cittadini, affermando che «(lo Stato) incrementerà lo sviluppo del paese per il bene di tutti i suoi abitanti, sarà fondato sulla libertà, sulla giustizia e sulla pace, come predetto dai profeti d'Israele, assicurerà completa uguaglianza di diritti sociali e politici a tutti i suoi abitanti senza distinzione di religione, razza o sesso, garantirà libertà di religione,

⁶¹ Di cui si può leggere un sunto in inglese al seguente link www.english.acri.org.il/single-post/40 (consultato il 21.03.2019). Il testo del ricorso, in lingua ebraica, è, invece, consultabile al link docs.wixstatic.com/ugd/01368b_ae8ac629c66d421dad787d07c177eaf2.pdf (consultato il 21.03.2019).

di coscienza, di lingua, di istruzione e di cultura, preserverà i luoghi santi di tutte le religioni e sarà fedele ai principi della Carta delle Nazioni Unite».

È precisamente la mancata menzione del termine “uguaglianza” in un atto di rango costituzionale come la *Nation State Law*, a essere particolarmente problematica per la natura democratica dell’ordinamento israeliano. Poiché, come si è visto, tale principio era stato omesso anche dalla *Basic law: human dignity and liberty*, il principio di uguaglianza si trova in questo momento a non essere parte del formale tessuto costituzionale, al netto delle interpretazioni della Corte suprema. Tale mancanza risulta essere ancora più gravosa se vista alla luce della definizione di Israele come “Stato ebraico”, poiché evidenzia la necessità implicita, da parte dell’ordinamento, di riconoscere i diritti delle larghe minoranze presenti al suo interno e di garantire costituzionalmente l’uguaglianza di tutti i suoi cittadini. Infine, pur riconoscendo il preponderante valore simbolico (e divisivo) della legge, il testo evidenzia assai chiaramente un nuovo *trend* costituzionale per la democrazia israeliana, aprendo a possibili nuove interpretazioni e interventi legislativi dal valore assai più pratico, di cui il declassamento dello *status* della lingua araba è un evidente esempio destinato probabilmente ad aggravare pesantemente lo scontro, già in atto, tra esecutivo e giudiziario.

Riferimenti bibliografici

- S. Baldin, *Lo Stato nazione del popolo ebraico. Considerazioni sulla forma dello Stato israeliano alla luce della legge fondamentale del 2018*, in *Revista general de derecho público comparado*, n. 24, 2018.
- P. Beinart, *The crisis of Zionism*, Picador, Londra, 2012.
- E. Campelli, *Israele: Stato ebraico o Stato degli ebrei? Il dibattito sulla Nation state law e le nuove minacce alla stabilità dell'Esecutivo Netanyahu*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018.
- Y. Dotan, *Judicial Accountability in Israel: The High Court of Justice and the Phenomena of Judicial Hyperactivism*, in *Israeli Affairs*, No. 8, Issue 4, 2002.
- M. Edelman, *The Judicialization of Politics in Israel*, in *Int'l Pol. Sci. Rev.*, Vol. 15, No. 2, 1994.
- T. Groppi, E. Ottolenghi, A. Mordechai Rabello, *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Giappichelli, Torino, 2006.
- T. Hostovsky Brandes, *Israel's Nation-State Law – What Now for Equality, Self-Determination, and Social Solidarity?*, in *Verfassungsblog*, 9 November 2018.
- M. Masri, *The Dynamics of Exclusionary Constitutionalism: Israel as a Jewish and Democratic State*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2017.
- S. Navot, *The Constitution of Israel. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2014.
- S. Navot, *The Constitutional Law of Israel*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2016.
- Y. Peled, *Citizenship Betrayed: Israel's Emerging Immigration and Citizenship Regime*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 8 February 2007.
- Y. Roznai, *Constitutional Paternalism: The Israeli Supreme Court as Guardian of the Knesset*, in *Verfassung und Recht in Übersee VRÜ*, Vol. 51, No. 4, 2018.
- G. Sapir, A. Barak, D. Barak-Erezk, *Israeli Constitutional Law in the Making*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2013.