



EMANCIPAZIONE EBRAICA E *DRAFTING REVOLUTION* IN ISRAELE: LE FUNZIONI LATENTI DI UNA NORMA GIURIDICA *

di Enrico Campelli**

La classica distinzione tra funzioni manifeste e funzioni latenti può applicarsi utilmente, talvolta, anche al caso della norma giuridica. Accanto agli scopi espliciti e dichiarati della norma infatti, si danno a volte “obiettivi” non chiaramente programmati - talvolta perfino non previsti- che tuttavia la norma stessa contribuisce a porre in essere. In alcuni casi, tali “obiettivi” si rivelano ancor più significativi e urgenti delle stesse intenzioni originarie.

In una prospettiva quasi di “sperimentazione”, può essere interessante, per argomentare questa tesi, ricorrere a esempi quanto più possibile diversi e lontani nello spazio, nel tempo e nel contesto di applicazione. Nel 2018 ricorrono, per un caso singolare, molti anniversari di date storicamente significative. Fra queste è possibile ricordare i 170 anni dello Statuto Albertino e i 70 anni dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, come pure- a livello internazionale, i 70 anni della fondazione dello Stato di Israele.

Il testo che segue si riferisce precisamente a due casi, storici e giuridici, di questo tipo, del tutto non sovrapponibili: da un lato le vicende dell’emancipazione ebraica durante il periodo statutario, e dall’altra il dibattito attuale circa la coscrizione per gli ultra-ortodossi in Israele. Ad una sostanziale e apparentemente irrimediabile *lontananza* corrisponde

* Contenuto sottoposto a *double blind peer review*

** Dottorando di Diritto Pubblico, Comparato ed Internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Università di Roma “La Sapienza”

infatti un intento paragonabile che accomuna tali casi e che si riferisce alle ragioni sociali che ne sono alla base e ne costituiscono, a ben vedere, la *ratio*.

Il primo riguarda infatti la vicenda delle Lettere Patenti di Carlo Alberto. Una intensa stagione riformista, che avrà il suo passaggio più significativo nello Statuto Albertino del 4 marzo 1848, si era aperta nel regno di Sardegna già nel novembre del 1847 con le iniziative del marchese Roberto d'Azeglio a favore dell'emancipazione civile di valdesi ed ebrei. In seguito alle [Regie Patenti](#) del 17 febbraio (n.673/1848), con cui Carlo Alberto concede i diritti civili e politici ai sudditi valdesi (“partecipi di tutti i vantaggi conciliabili con le massime generali della nostra legislazione”), molte nuove petizioni vengono rivolte al re per chiedere l'estensione di quelle misure liberali anche agli ebrei. Il cambiamento decisivo si verifica, più o meno inaspettatamente, il 21 marzo dello stesso anno, quando un nutrito gruppo di ebrei torinesi si concentra nel deposito di Chivasso, punto di raccolta dei volontari la guerra contro l'Austria, manifestando apertamente il proposito – del tutto non previsto dalle norme – di far parte del corpo di spedizione. Il 29 marzo avviene il riconoscimento ufficiale dei diritti civili degli ebrei, con la firma del relativo [decreto n.688/1848](#), sul campo di battaglia di Voghera, da parte di Carlo Alberto. Il 15 aprile dello stesso anno, per effetto di un decreto regio ([n.700/1848](#)) firmato dal principe Eugenio di Savoia, luogotenente del Regno, gli israeliti regnicoli vengono ammessi a far parte della leva militare “in conformità alle leggi e discipline esistenti”. Nel giugno successivo infine, l'articolo unico di un nuovo Decreto Regio (sempre a firma di Eugenio di Savoia) stabilisce che “la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici e all'ammissibilità delle cariche civili e militari”. ([Legge Sineo 735/1848](#)).

Il frasario piuttosto scarno e anonimo di questi documenti apre di fatto ad una rivoluzione di grande rilievo, destinata ad essere infranta, novant'anni più tardi, solo dalle leggi razziali del 1938.

Al di là della cornice formale di elasticità e “pieghevolezza”¹ dello Statuto e del contesto di concessioni liberali su tutto il territorio italiano e non solo, il significato di questi provvedimenti di legge non è del tutto ovvio, né di univoca interpretazione. Si tratta forse di affermazioni nell’ordinamento del principio di uguaglianza? Della evidente ma anche controversa propensione liberale di Carlo Alberto? O piuttosto dell’estensione a minoranze – di piccole dimensioni ma socialmente visibili - del principio di responsabilità relativamente ai doveri dei cittadini nei confronti dello Stato?

In un momento in cui si è aperto e sta maturando il progetto politico-ideologico della costruzione della “italianità”², piuttosto che ai moderni concetti di democrazia e partecipazione, è forse più utile rivolgersi a una categoria diversa, che meglio consenta di entrare nel problema. La chiave più convincente per interpretare il territorio della ammissione alla leva militare di minoranze significative, ma fino ad allora oggetto di secolare esclusione, potrebbe essere quella di *inclusività sociale*. Che l’inclusione venga declinata in questa forma – l’ammissione alla leva degli israeliti regnicoli e il diritto a risalire i gradi della carriera militare - trova una spiegazione proprio nel contesto di un senso di appartenenza allo Stato che deve essere costruito e promosso. Il concetto porta in sé un carico, per così dire, di “affettività” e “internità”, insospettabile dalle forme in cui viene espresso dei decreti, ma pure visibile. L’ammissione alla leva non è rappresentata dal legislatore come dovere e responsabilità universale dei “nuovi” cittadini, ma piuttosto, appunto, come un diritto ad esserci, una forma di presenza allo Stato e nello Stato che segnala il raggiungimento e godimento di una piena cittadinanza, finalmente sostanziale.

Poco più di mezzo secolo più tardi questa carica “emozionale”, contenuta ma non emergente nei decreti precedentemente ricordati, diventerà materia concreta nell’interventismo e irredentismo dei sudditi israeliti. In particolar modo gli ebrei di Trento e Trieste offriranno un contributo rilevante di partecipazione e di eccellenza al

¹ Si veda a questo proposito T. Marchi, *Lo Statuto Albertino e il suo sviluppo storico*, Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 18 (1926), pt. 1, p. 187-209.

² Lo Statuto Albertino verrà progressivamente esteso alle altre regioni italiane tra il 1859 ed il 1920. Pochi giorni dopo la promulgazione dello Statuto, Carlo Alberto stabilisce che “a guidare l’esercito” nella guerra di liberazione nazionale sia non la bandiera dei Savoia piemontesi, ma il Tricolore italiano.

primo conflitto mondiale, arruolandosi nell'esercito italiano già dal 1915, dopo il trattato di Londra, e battendosi per un paese di cui ridefinire i confini e del quale si sentono pienamente cittadini. Dall'unità di Italia in poi, molti ebrei erano di fatto entrati nei ranghi dell'esercito e negli impieghi pubblici, di cui il servizio militare è una branca. Nel 1869 l'esercito italiano aveva già 87 ufficiali e più di 300 soldati israeliti (che rompono ogni proporzione se si pensa che la popolazione ebraica è lo 0,1% della popolazione complessiva). Estrazione borghese e grado di istruzione li privilegiano per il ruolo di ufficiali e l'annuario del 1895 segnala a questo proposito i nomi di circa 700 ufficiali ebrei³. Tra il 1902 ed il 1903, Ministro della Guerra è l'ebreo Giuseppe Ottolenghi, che firmerà una riforma dell'esercito poi attuata e conclusa dai suoi successori del Dicastero. Tra il 1907 ed il 1913, inoltre, sindaco di Roma è l'ebreo anglo-italiano Ernesto Nathan.

È però la prima guerra mondiale il culmine di questa parabola. In particolare è la comunità ebraica di Trieste, da sempre demograficamente rilevante ed emergente dal punto di vista professionale (rimasta però isolata dalle altre comunità del Regno dopo la Terza Guerra di Indipendenza e l'annessione del Veneto all'Italia), a immettere la lotta irredentista nella sua fase epica. Anche gli ebrei stranieri residenti a Trieste e quelli giuliani accorrono volontari nell'esercito italiano. 261 saranno i caduti, un migliaio i decorati e due medaglie d'oro saranno concesse alla memoria (una alla memoria del diciassettenne figlio di Margherita Sarfatti, amante del Duce)⁴.

Dopo la guerra, nel 1920, su 350 deputati 19 sono ebrei e, nella popolazione ebraica molti, dal 1922 in poi, daranno prova di solida fede fascista⁵. Questo rapporto di *internità* al paese e alle sue leggi degli ebrei italiani viene spezzato brutalmente dalle leggi razziali del 1938. Nel novembre di quell'anno, il Gran Consiglio del Fascismo emana la disposizione per la rimozione dal pubblico impiego degli ufficiali ebrei dell'esercito ([Rdr n. 1728](#) del 17/11/1938). Paradosso della brutalità appare l'invenzione dei "discriminati",

³ G. Cecini, *I congedi razziali dei militari italiani ebrei nel 1938/39*, DEP n.5-6, 2006.

⁴ A. Rovighi, *I militari di origine ebraica nel primo secolo di vita dello Stato italiano*, Stato maggiore dell'Esercito - ufficio storico, 1999.

⁵ Si veda, su questo argomento, G. Cecini, *I soldati ebrei di Mussolini*, Mursia, Milano, 2008.

ossia coloro che, per meriti di fronte alla patria o al regime, potevano mantenere alcuni “privilegi” rispetto ai divieti introdotti. Alfieri di una posizione morbida rispetto ai militari ebrei fu – come è noto – Balbo, il quale (insieme a Federzoni e De Bono) riuscì a fare rientrare nella categoria dei discriminati tutti i combattenti ebrei decorati con la croce al merito di guerra. Per il resto fu mantenuta, nella lettera delle Leggi, l'impossibilità per i non discriminati, di “prestare servizio militare in pace ed in guerra”. Non era, appunto, una esenzione, ma un divieto tassativo. Contemporaneamente fu disposto l'allontanamento degli “allievi di razza ebraica” dalle scuole militari. Una norma successiva, del febbraio 1939, collocava in congedo assoluto tutti i dipendenti di “razza” ebraica delle forze armate, della Guardia di Finanza e della Milizia. Di fatto, tale provvedimento fu attuato, nonostante la prevista distinzione dei “discriminati”, disinvoltamente per tutti i militari ebrei, con rarissime eccezioni che rendevano del tutto vano il concetto giuridico di discriminazione. Tra i militari vi furono 5 suicidi. Occorrerà attendere il Regno del Sud e poi la Costituzione repubblicana per sanare, almeno in parte, questa tragica ferita.

Con la caduta del Fascismo e la Liberazione, comincia di fatto il processo che porterà alla riaffermazione del principio di uguaglianza e alla restituzione dei diritti civili e politici negati negli anni precedenti ai cittadini di fede ebraica. L'art. 3 della Costituzione repubblicana prevede, come è noto, la non discriminazione in base a ragioni legate al sesso, alla razza, alla lingua, alle opinioni personali, alla fede religiosa. Il primo comma dell'art.8 enuncia invece il principio per cui tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge, assicurando quindi libertà di religione e di coscienza. L'art. 21 dà a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. Sono dunque poste le basi di uno Stato laico e si introduce il principio secondo il quale i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse da quella cattolica saranno regolate da “intese” con le relative rappresentanze.

Lo stesso tema, il diritto/dovere del cittadino di prestare servizio militare (e l'universo che vi ruota attorno, di cui l'obiezione di coscienza e l'esenzione dal servizio di leva sono

solo una parte), mostra, anche in contesti giuridici infinitamente lontani nello spazio e nel tempo, la stessa capacità di includere/escludere, lo stesso tratto di territorio sensibile e dirimente rispetto all'istituto di cittadinanza. Il caso che segnala, nel nostro presente, la grande complessità della questione e la sua *stratigrafia*, storica e antropologica, è certamente, e non senza ironia, quello di Israele.

È bene chiarire immediatamente come dalla sua nascita, nel 1948, l'ordinamento giuridico israeliano si sia dotato, già l'anno successivo, di una legislazione circa la leva obbligatoria, la *Defense Service Law*, successivamente modificata più volte senza arrivare, ad oggi, ad un testo trasversalmente condiviso. Già dal 1949 dunque, la legislazione israeliana, fortemente valuta anche dal primo Primo Ministro israeliano David Ben Gurion, prevede, nella pratica, l'esenzione dal servizio militare per una delle molte comunità che vivono in Israele, demograficamente in costante crescita e definita da una rigidissima ortodossia religiosa, gli *haredim* (ebrei ultraortodossi). Per quanto manchino spiegazioni univoche o unilaterali di questa scelta, nella sostanza la si può far risalire alle forti correnti di antisionismo che attraversano la comunità in questione. Gli *haredim* non riconoscono infatti lo Stato di Israele in quanto ordinamento giuridico, ma solo come futuro regno divino dopo l'arrivo del Messia e dunque considerandolo, fino ad allora, totalmente illegittimo e blasfemo. Del resto, pur non svolgendo il servizio militare, tale comunità di ebrei ortodossi ritiene intercambiabile e altrettanto utile allo Stato la centralità della propria pratica religiosa, che la leva militare collocherebbe invece su un piano inferiore, costituendo un elemento di trasgressione e incrinatura profonda dell'osservanza.

Cercare di ricostruire l'intricata vicenda giuridica dell'esenzione militare per gli ultraortodossi è certamente un compito troppo arduo per questo scritto, ma non è inesatto affermare che la battaglia sulla *Military Service Law* del 1949 (successivamente emendata nel 1956 e nel 1986), sia una delle controversie più profonde e radicate dell'ordinamento giuridico in questione, che ha visto, negli anni, oltre a numerosissime udienze ministeriali ed interrogazioni parlamentari, veri e propri esecutivi "cadere" sulla

questione, oltretutto storici interventi della Corte Suprema. Per meglio comprendere il peso della questione, basterà analizzare una delle molte petizioni all'Alta Corte di Giustizia, il [Rubinstein vs Minister of Defense Case](#)⁶, in cui la Corte stabilì che la decisione circa l'esenzione “*must be adopted in the framework of a national decision made by the Knesset regarding the position of the State of Israel on a controversial national-social issue*”.

È proprio per rispondere all'invito della Corte e per risolvere la sfida della coesione sociale che il Primo ministro Netanyahu, insieme all'allora ministro della Difesa Barak, nomina nel 1998 una commissione *ad hoc* sulla questione: la Commissione Tal. Presieduta da Tzvi Tal (ex giudice della Corte Suprema), la Commissione fu infatti incaricata di fornire dei suggerimenti all'esecutivo su come formulare la legislazione in materia di arruolamento. Le principali conclusioni della Commissione portarono la *Knesset*, il parlamento israeliano, a trasformare l'*accordo di differimento* in una legge, promulgando la “[Deferral of Military Service for Yeshiva Students Law](#)” nel 2002.

Anche nota come *Tal Law*, la legge stabiliva il rinvio per gli studenti delle *Yeshivot* (le scuole rabbiniche) fino all'età di 22 anni, momento in cui avranno la possibilità di accedere ad un servizio militare minimo o ad un servizio nazionale (della durata di almeno un anno). Rinnovata per altri cinque anni nel 2007, la *Tal Law* venne giudicata incostituzionale, il 21 febbraio 2012, dalla Corte Suprema israeliana, che con un [giudizio](#)⁷ di 6-3, vide nella legge una violazione del principio di uguaglianza dei cittadini, stabilendo l'impossibilità da parte della *Knesset* di prolungarla oltre la sua scadenza, fissata al 1° agosto 2012.

Se la volatilità dell'ordinamento e della vita partitica israeliana aveva fino a quel punto reso molto complesso il raggiungimento di un accordo stabile tra le parti e tra le numerosissime sensibilità presenti all'interno della *Knesset*, è dall'intervento della Corte del 2012 che l'ordinamento israeliano mostra più che mai i suoi limiti e debolezze. Con l'allargarsi del dibattito nazionale e con la catastrofica esperienza della *Plesner Commission*, boicottata dai suoi stessi partecipanti, una rinnovata *Knesset* approva il 12

⁶ HCJ 3267/97 Rubinstein vs Minister of Defence, 52(5) PD 481.

⁷ HCJ 6298/07, HCJ 6318/07, HCJ 6319/07, HCJ 6320/07, HCJ 6866/07

marzo 2014, [l'emendamento n.19](#) alla *Defense Service Law*, introducendo per la prima volta l'obbligo di prestare servizio anche per i giovani ultraortodossi. Fortemente voluto da *Yesh Atid*, nuovo astro della *Knesset* alle elezioni politiche del 2013, che sulla "condivisione del peso militare" aveva impostato tutta la sua campagna elettorale, il testo viene superato l'anno successivo su richiesta dei partiti ultra-ortodossi, che mettono di fatto a rischio la tenuta del governo Netanyahu.

È dunque questo il necessario quadro storico per meglio comprendere l'ultimo intervento della Corte Suprema, datato 12 settembre 2017, che con la [sentenza 1877/14](#), ha nuovamente dichiarato incostituzionale l'esenzione e che ha dato un anno di tempo affinché il legislatore riuscisse a votare un testo condiviso atto a risolvere, una volta per tutte, l'annosa questione.⁸ Ciò che probabilmente ha spinto la Corte ad intervenire, certamente più dell'evidente violazione del principio di uguaglianza, è il grande investimento *di senso* sul servizio militare nel paese: il fatto, cioè, che la leva sia, particolarmente in un ordinamento giovane ed investito da forti e diverse correnti migratorie, fonte di inclusione e appartenenza sociale e giuridica. Yemeniti, russi, europei di molteplici provenienze, *kibbutznikim*⁹, e abitanti delle città, portatori, tutti, di tradizioni, culture e modi di vita diversissimi, trovano nel servizio militare, come forma di collante sociale, un momento di formazione di educazione della coscienza civile e di senso di appartenenza. Proprio perché per gli *haredim* l'inclusione nei ranghi dell'esercito sarebbe potenzialmente in rapporto di collisione con quella che banalmente si potrebbe definire "convenienza" del sistema israeliano, è molto improbabile che le questioni dell'inclusività giuridica e dell'appartenenza sociale (per alcuni sovrapponibile anche a quella della responsabilità) prevalgano sulle considerazioni meramente strumentali ed economiche, soprattutto in un momento di grande confusione e scontro tra i tre poteri statali.

⁸ A seguito della sentenza, è stato avanzato in aula un disegno di legge, votato solamente in prima lettura, che ha portato ad una concreta minaccia di crisi di Governo: i partiti religiosi hanno infatti minacciato la maggioranza di lasciare la coalizione se tale disegno dovesse essere fatto avanzare in commissione.

Mentre si lavora a queste pagine, la Corte Suprema israeliana ha fornito un'ulteriore proroga di tre mesi per arrivare ad un testo condiviso.

⁹ Abitanti dei diversi *kibbutzim*

Che il servizio militare rappresenti un nodo cruciale nel complesso tema dell'inclusione sociale e della cittadinanza sostanziale, specialmente all'interno di ordinamenti giuridici giovani e ancora in fase di maturazione, è ben rappresentato in Israele anche dal caso dei Drusi, comunità non ebraica e da sempre esempio positivo di integrazione sociale all'interno del paese. La chiave per comprendere pienamente l'appartenenza drusa all'ambito della cittadinanza sostanziale è infatti da ricercare nell'attività militare di moltissimi membri della comunità stessa, ammessi al servizio dopo l'emendamento del 1956 della *Defense Service Law* per le stesse ragioni di "collante sociale" fin qui esposte. È proprio a causa di tale "internità" che le recenti proteste druse sulla *vexata quaestio* della legislazione dello Stato-Nazione hanno avuto, innegabilmente, un peso politico molto diverso da quelle palestinesi, portando addirittura l'Esecutivo Netanyahu a considerare l'ipotesi di una integrazione legislativa per evitare di creare una spaccatura con la comunità drusa israeliana.

Per chi è, anche in minima parte, familiare con le recenti vicende dell'ordinamento in questione, è facile comprendere come per la società israeliana non esista, attualmente, un bisogno specifico del contributo militare della frangia radicale ultraortodossa: l'adattamento e la rimodulazione degli apparati militari ai bisogni degli ultraortodossi sarebbero infatti enormemente costosi e difficili¹⁰, a fronte di un bisogno di fatto relativo del loro apporto. La necessità pressante, piuttosto, sembra essere quella di creare un sentimento nazionale unitario, una "israelianità" insomma, che riesca a riportare nell'ambito della cittadinanza sostanziale le moltissime divergenze e sfumature di una società, e di un ordinamento giuridico, decisamente eterogenei e divisi.

Il caso di Israele mostra infatti chiaramente come lo studio dei nuovi paradigmi di cittadinanza, in particolare in contesti di ordinamenti giuridici misti, si sia arricchito di posizioni giuridiche intermedie e sfumate, più caute e complesse dal punto di vista politico, che mandano in crisi l'equazione "secca" della cittadinanza come uguaglianza,

¹⁰ Si pensi solamente al rigido e costoso controllo alimentare secondo le norme della *Kasherut*, all'organizzazione quotidiana che consenta le diverse preghiere quotidiane, l'accreditamento militari di rabbini appartenenti ai diversi gruppi *haredim* etc.

rilanciando temi dalla ricca polisemia come quello della “semi-cittadinanza” e dell’inclusione differenziale.