



ALLA RICERCA DELLA MAGGIORANZA PERDUTA: LE ELEZIONI PER LA 22° KNESSET E IL NUOVO FALLIMENTO ISTITUZIONALE ISRAELIANO*

di Enrico Campelli**

Non c'è pace per le istituzioni israeliane. Quella che senza incertezze può essere definita come la peggiore crisi istituzionale della storia del paese sembra infatti lontana dal risolversi e non sono da escludere nuovi, imprevedibili sviluppi.

È infatti trascorso un intero anno da quando la 20a *Knesset* ha votato il proprio scioglimento in vista delle elezioni generali del 9 aprile 2019 e ora, analizzando il quadrimestre settembre-dicembre 2019, ci si trova ad analizzare la terza fase pre-elettorale in meno di 12 mesi. Come infatti [precedentemente riportato](#) in questa rubrica, le elezioni del 9 aprile 2019 non hanno prodotto una maggioranza parlamentare, con Netanyahu messo alle strette dalle richieste del suo alleato di lungo corso Lieberman, esponente di spicco della destra laica russofona, sul tema della coscrizione degli *haredim*, gli ultraortodossi, tema carissimo agli altri alleati del Premier uscente, *Shas* e *UTJ*. L'impossibilità di conciliare le due istanze ha quindi portato Netanyahu, con una buona dose di sorpresa, a rimettere il mandato della formazione di un Governo nelle mani del Presidente Rivlin (evitando di fatto che, rimettendolo alla *Knesset*, il mandato venisse affidato a Gantz, leader di *Blue and White*).

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, curriculum Teoria dello Stato ed Istituzioni politiche comparate – Dipartimento di Scienze Politiche, Sapienza, Università di Roma.

Le successive elezioni per la 21 *Knesset*, fissate per il **17 settembre**, hanno tuttavia testimoniato e aggravato la fase di incertezza e stallo delle istituzioni politiche e rappresentative del paese. Nonostante infatti le elezioni siano state interpretate come un vero referendum sulla figura di Netanyahu, è stato il partito centrista guidato da Gantz ad avere un risultato più positivo, mantenendo tuttavia le difficoltà a raggiungere la soglia minima di 61 MK necessari alla formazione di un Esecutivo.

Nonostante in un primo momento infatti gli MK del partito arabo-israeliano *Joint List* avessero espresso sostegno (seppure esterno) a Gantz, (fattispecie avvenuta nel solo 1992 con Rabin), le defezioni sul tema dei membri di *Balad*, segmento della *Joint List*, hanno decretato che fosse Netanyahu, in ragione del numero maggiore di MK che lo hanno raccomandato al Presidente Rivlin, a ricevere il primo mandato per la formazione di un Governo. Il Premier uscente non è tuttavia riuscito a smuovere Lieberman dal suo dictat contro una coalizione che comprendesse anche i partiti ultraortodossi, e non è riuscito a trovare una intesa con *Blue and White* circa la possibilità di un Governo di unità nazionale, rimettendo il mandato al Presidente Rivlin il **21 ottobre**.

Trovandosi con alternative assai limitate, Rivlin ha quindi incaricato Gantz il **23 ottobre**, spingendo pubblicamente per un Esecutivo di larghe intese tra i leader delle due più grandi formazioni. Primo candidato non appartenente al Likud in oltre 10 anni ad essere incaricato di formare un Governo, anche Gantz ha tuttavia rimesso il proprio mandato a Rivlin il **20 novembre**.

Infine, dopo il periodo di 21 giorni previsto dalla legge israeliana, in cui il mandato è rimesso alla *Knesset* e in cui qualunque MK in grado di mettere insieme almeno 61 parlamentari può formare un Governo, anche la 22a *Knesset* è stata sciolta l'**11 dicembre**, convocando nuove elezioni per il 2 marzo 2020.

Due tornate elettorali e innumerevoli ore di inutile contrattazione partitica lasciano ora le istituzioni israeliane in un pantano politico dalla difficile risoluzione. Appare chiaro infatti, analizzando i risultati di aprile e di settembre, come la scelta di procedere a terze elezioni, oltre a gravare pesantemente sulle finanze pubbliche e sulla fiducia del corpo elettorale, possa non risultare decisiva nel tentativo di formare una maggioranza

parlamentare chiara. È infatti facile prevedere che un anno di limbo politico e istituzionale abbia delle conseguenze profonde per il paese, le istituzioni e gli elettori israeliani: importanti funzioni governative e legislative sono state profondamente trascurate, quando non del tutto assenti, le nomine governative sono *de facto* bloccate, la *Knesset* ha approvato 6 disegni di legge in un anno, quattro dei quali relativi agli scioglimenti della stessa, il *budget* annuale del 2020 non è stato approvato.

A partire dal 1° gennaio 2020, gli uffici governativi, le istituzioni e le autorità locali dovranno dunque limitare le spese in base a quanto previsto dal *budget* dell'anno appena trascorso. Non è chiaro addirittura se per i progetti speciali, i programmi pubblici o gli appaltatori esterni sarà possibile ricevere o richiedere finanziamenti pubblici nell'anno appena cominciato.

Se anche dunque dalla terza elezione dovesse emergere un chiaro vincitore, fattispecie di per sé assai improbabile, il lungo processo di costruzione della coalizione tra i molti partiti politici in crisi si tradurrà inevitabilmente in una approvazione del *budget* non prima dell'estate.

Nonostante la storica volatilità dell'ordinamento israeliano, (sottolineata anche dai [dati dell'Israel Democracy Institute](#) che dimostrano come nel periodo dal 1995 al 2019 la media degli anni trascorsi tra una elezione e la successiva sia in Israele di 2,3 contro la media britannica e tedesca di 3,8 e italiana di 4,4), una simile crisi rappresenta una novità per l'ordinamento in questione. Mai prima d'ora un candidato Premier non era riuscito nel formare una coalizione di maggioranza, con una simile dinamica ora verificatasi ben due volte da aprile a novembre.

Sebbene sia ovviamente molto complesso identificare in questa sede tutte le cause della difficile situazione odierna, non si può, senza nessuna pretesa di completezza, non individuare i fili maggiormente critici del pantano israeliano. Se infatti parte dell'attuale fase di stallo trova il suo fondamento nella necessità evidente di riforma del [sistema elettorale](#) (mai così numerosi e complessi sono stati i movimenti partitici, fatti di scissioni e alleanze, dei moltissimi partiti israeliani, con le elezioni dell'aprile 2019 che hanno segnato il record di [40 diverse formazioni a concorrere](#)), da sottolineare è anche e

soprattutto la formale incriminazione di Netanyahu per i reati di frode, corruzione e abuso d'ufficio, avvenuta il **21 novembre** da parte del Procuratore Generale Mendelblit.

Alla luce del fatto che per la legge israeliana un Primo Ministro in carica non è tenuto a dimettersi a meno che non sia condannato e non abbia esaurito tutte le possibilità di appello, Netanyahu sembra aver adottato una strategia offensiva, affermando incessantemente che le accuse facciano parte di una caccia alle streghe politica per costringerlo alle dimissioni e ha richiesto ufficialmente l'immunità parlamentare il **28 dicembre 2019**, provando a sfruttare il fatto che l'apposita *House Committee*, a cui è delegata una [prima fase del dibattito](#), non sia stata ri-formata fin dallo scioglimento della 20a *Knesset*. A questo riguardo, la Corte Suprema israeliana ha deciso di posticipare a dopo le elezioni di marzo la discussione relativa alla questione se un candidato Primo Ministro formalmente incriminato possa, in caso di vittoria elettorale, ricevere il mandato presidenziale di formare un Governo.

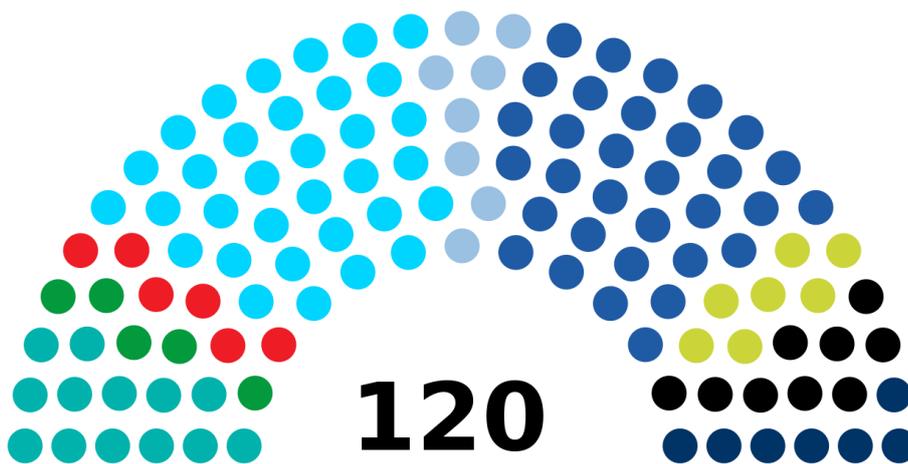
In ottica comparata e allargando l'analisi della questione ad altri ordinamenti giuridici con forma di governo parlamentare, si noterà come le disposizioni di legge sul tema di immunità risultino spesso ambigue e poco chiare. I casi in cui il vertice del ramo esecutivo sia sospettato o condannato per attività criminale, anche se non più così rare, continuano a rappresentare una importante sfida per i sistemi giudiziari, politici e pubblici delle democrazie contemporanee. Anche nella giurisprudenza israeliana, non nuova a situazione di questa natura, le disposizioni rimangono vaghe e lasciano un'ampia discrezionalità sia al Primo Ministro che alla *Knesset* circa quale direzione percorrere in base alle diverse considerazioni politiche e pubbliche contingenti.

Nell'ordinamento italiano, ad esempio, [l'articolo 96 della Costituzione](#) stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri e gli altri membri del Governo abbiano la responsabilità penale per i crimini commessi nel corso dell'esercizio delle loro funzioni. Entrambe le Camere devono dare il loro consenso affinché un procedimento possa essere avviato contro il Presidente del Consiglio o qualsiasi altro Ministro in relazione ad atti commessi in forza della loro posizione. In base alle disposizioni costituzionali vigenti, non vi è quindi alcun ostacolo che impedisca le indagini e il processo di un

Premier o di altri alti funzionari. Negli ultimi anni, tuttavia, sono stati registrati diversi tentativi di concedere l'immunità temporanea al Presidente del Consiglio e agli altri membri del Governo. In questa ottica, l'esperienza israeliana e italiana sembrano quindi convergere, risultando particolarmente interessanti, soprattutto relativamente ai tentativi di legiferare una immunità temporanea, come fu per Silvio Berlusconi nel 2008 fino all'intervento della Corte (e poi nel 2011 a seguito delle sue dimissioni), e come sembra essere attualmente nelle intenzioni di Netanyahu.

ELEZIONI

LE ELEZIONI PER LA 22° KNESSET DEL 17 SETTEMBRE 2019



- **Blue and White: 33 seggi**, 25.95%, כחול, (nelle elezioni di aprile 2019: 35 seggi, 26.13%)
- **Likud: 32 seggi**, 25.10%, ליקוד, (nelle elezioni di aprile 2019: 35 seggi, 26.46%)
- **Joint List: 13 seggi**, 10.60%, רשימת המשותפת, (nelle elezioni di aprile 2019: 6+4 seggi, 4.49% + 3.33% *Hadash/Ta'al* + *United Arab List/Balad*)
- **Shas: 9 seggi**, 7.44%, ש"ס, (nelle elezioni di aprile 2019: 8 seggi, 5.99%)
- **Yisrael Beiteinu: 8 seggi**, 6.99%, ישראל ביתנו, (nelle elezioni di aprile 2019: 5 seggi, 4.01%)
- **UTJ: 7 seggi**, 6.06%, אגודת ישראל, (nelle elezioni di aprile 2019: 8 seggi, 5.78%)
- **Yamina: 7 seggi**, 5.87%, ימינה, (nelle elezioni di aprile 2019: 5 seggi, 3.70% + 3.22% *Union of Right Wing Parties* + *New Right*)
- **Labor-Gesher: 6 seggi**, 4.80%, אגודת העבודה, (nelle elezioni di aprile 2019: 6 seggi, 4.43%)
- **Democratic Union: 5 seggi**, 4.34%, מחדש, (nelle elezioni di aprile 2019: 4 seggi, 3.63%)

Ai seggi relativi alle elezioni di aprile 2019 vanno aggiunti i 4 seggi di *Kulanu*, [successivamente confluito nel Likud](#).

Secondo i [dati ufficiali del CeC](#) (Comitato elettorale Centrale) israeliano, le elezioni politiche per l'elezione della 22° *Knesset*, tenutesi il **17 settembre 2019**, hanno visto una

affluenza alle urne del 69,83% degli aventi diritto e un totale di voti nulli pari a 28.362 su un totale di 4465168 votanti. Vale la pena ricordare in questa sede come il sistema elettorale israeliano, proporzionale puro a collegio unico nazionale, preveda una soglia di sbarramento fissata al 3,25%.

Nelle elezioni della Prima *Knesset*, e a seguito delle elezioni dell'ottava *Knesset*, i voti in eccesso vengono distribuiti attraverso il metodo Hagenbach-Bischoff, noto in Israele come metodo Bader-Ofer - dal nome dei due parlamentari Yohanan Bader (Gahal) e Avraham Ofer (HaMa'arakh) che proposero la sua adozione. I partiti che in questa tornata elettorale hanno raggiunto accordi circa un appuntamento per la spartizione dei voti in eccesso sono: *Yamina e Likud, Democratic Union e Labor-Gesher, United Torah Judaism e Shas, Blue and White e Yisrael Beiteinu*.

PARTITI

LA JOINT LIST E IL PARZIALE APPOGGIO A GANTZ

Il **22 settembre**, durante le consultazioni con il Presidente dello Stato di Israele Rivlin, la dirigenza della *Joint List* araba ha dato il via libera all'appoggio esterno all'ex Capo di Stato Maggiore Benny Gantz come Primo Ministro, nel tentativo di impedire al Primo Ministro in carica, Benjamin Netanyahu, di raggiungere la maggioranza necessaria.

Oltre ad una chiara valenza simbolica, la mossa acquisisce rilevanza anche in ragione della rinnovata forza della *Joint List* all'interno del Parlamento israeliano: dopo essere infatti tornata ad un format unico, il partito arabo israeliano ha guadagnato 13 seggi, imponendosi come terza forza del paese.

Nell'annunciare tuttavia la decisione, il leader della *Joint List* Ayman Odeh ha affermato che tale appoggio non debba essere interpretato come una generica approvazione delle politiche di Gantz, ma un tentativo estremo per estromettere dall'Esecutivo Netanyahu, il Primo Ministro israeliano di più lunga durata. L'ultimo candidato appoggiato alla carica di Primo Ministro dai parlamentari arabi era Yitzhak Rabin, nel 1992.

Tuttavia, l'appoggio della *Joint List* non è stato unanime e 3 dei suoi 13 MK, provenienti dalla fazione di *Balad*, hanno deciso di non appoggiare Gantz, disertando le consultazioni e garantendo, *de facto*, un vantaggio a Netanyahu.

LA NUOVA FINE DELLA LISTA YAMINA E IL RITORNO ALLE VECCHIE DIVISIONI

A seguito della conferma procedurale dell'*Arrangements Committee* della *Knesset*, l'alleanza politica israeliana di destra *Yamina*, guidata dall'ex Ministro della Giustizia Ayelet Shaked, si è divisa ufficialmente il **10 ottobre** in due partiti distinti.

Yamina, letteralmente “a destra” in ebraico, era stata formata prima delle elezioni di **settembre 2019** come un'alleanza dei tre partiti sionisti religiosi più a destra dello spettro partitico israeliano: *Hayamin Hebadash*, *Habayit Hayebudi* (che Shaked e l'ex Ministro dell'istruzione Naftali Bennett avevano lasciato prima delle elezioni di aprile) e *Tkumà*.

La lista si è ora divisa in due campi: *Hayamin Hebadash*, guidata da Bennet e Shaked, e una fazione comune composta da *Habayit Hayebudi* e *Tkumà*. Tale schema, identico a quanto proposto nelle elezioni di aprile 2019, aveva in verità portato risultati scadenti alle formazioni, con *Hayamin Hebadash* che non aveva superato la soglia di sbarramento del 3,25%. La formazione di *Yamina* trovava la sua ragione proprio negli scarsi risultati riportati dai partiti nelle elezioni in cui competevano separatamente.

Il **19 dicembre** Ayelet Shaked ha annunciato che non sarà nuovamente capolista di *Hayamin Hebadash*, cedendo il primo slot degli eletti a Naftali Bennet, precedente leader della formazione.

Il **20 dicembre** invece, il leader di *Habayit Hayebudi*, Rafi Peretz, ha annunciato la (ri)nascita di una alleanza politica (denominata *United Jewish Home*) con la formazione estremista di destra *Otzma Yehudit* (di cui si è dato conto in passato in questa [rubrica](#)) in vista delle terze elezioni israeliane in poco meno di un anno.

In un annuncio congiunto, le parti si sono dette impegnate per una maggiore unità del campo sionista-religioso e hanno lanciato un appello a Bezael Smotrich, attualmente ministro dei trasporti israeliano e leader di *Tkumà*, affinché si unisca all'alleanza. Da parte sua, Smotrich, almeno per il momento, ha rimandato la proposta al mittente il **31 dicembre**, [minacciando di rompere la decennale alleanza](#) tra *Habayit Hayebudi* e *Tkumà*.

Nell'infuocato vortice delle alleanze che precede il voto di marzo 2020, non si possono dunque escludere nuovi sconvolgimenti all'interno del mondo dei partiti dell'estrema destra, compreso un eventuale accordo tra Bennet e Smotrich, una nuova rottura della neonata *United Jewish Home*, o, più prevedibilmente, una rinnovata alleanza tra tutte le forze in questione.

LE TRAVAGLIATE PRIMARIE DEL LIKUD

Il *Central Committee* del *Likud*, ha votato l'**8 dicembre**, per cancellare le primarie per la sua lista elettorale. Tuttavia, il **19 dicembre** la Corte del partito ha decretato l'incostituzionalità di tale decisione in base a quanto stabilito dal [regolamento del Likud](#) che al momento prevede l'obbligo delle primarie prima di ogni elezione generale e la soglia di 2/3 dei membri del *Central Committee* del *Likud* per ogni eventuale modifica.

La decisione è stata tuttavia ribaltata nuovamente il **23 dicembre**, in appello, attraverso un panel allargato di giudici nella corte del partito, che ha stabilito che la formazione politica si presenterà alle nuove elezioni, programmate per il 2 marzo 2020, con la stessa lista di candidati delle due precedenti tornate elettorali. Tra i motivi della disposizione, molto contestata, vi è la mancanza del tempo necessario a svolgere le primarie per il partito visto il termine del 15 gennaio 2020 per la presentazione delle liste al Comitato elettorale centrale.

Per quel che invece concerne la leadership del partito, come stabilito il **12 dicembre** dal *Central Committee*, si sono svolte il **26 dicembre** le [elezioni primarie](#), che hanno visto la schiacciante vittoria di Benjamin Netanyahu (72,5%) sul suo rivale Gideon Sa'ar (27.5%).

AVODÀ-GESHER E MERETZ

La coalizione *Avodà-Gesher* ha annunciato il **15 dicembre** che continuerà la strada intrapresa anche in vista delle elezioni previste per il 2 marzo, annunciando contemporaneamente la riconferma della leadership di Amir Peretz a capo del partito. Entrambe le decisioni sono state poi [ratificate dal Labour Central Committee](#) il **25 dicembre**, che ha inoltre stabilito la possibilità per il candidato Premier Peretz di selezionare personalmente due dei primi dieci candidati del partito.

Un discorso analogo deve essere fatto per *Meretz*, partito più a sinistra dello spettro ebraico israeliano, che ha deciso il **16 dicembre** di non svolgere delle elezioni primarie per quel che riguarda la guida politica della formazione, [votando](#) poi il **22 dicembre** per non svolgere nemmeno quelle per stabilire la lista dei candidati alla *Knesset* (mantenendo dunque la stessa lista delle precedenti elezioni) e confermando Nitzan Horowitz come leader del partito.

Non è tuttavia da escludere che le formazioni non decidano, nel prosieguo della campagna, di formare una alleanza votata al superamento della soglia di sbarramento del 3,25%.

STAV SHAFFIR E IL GREEN MOVEMENT

Il **19 dicembre** inoltre, l'ex deputata di *Avodà*, Stav Shaffir, poi confluita nella *Democratic Union* (alleanza elettorale cretasi prima delle elezioni di **settembre 2019** tra *Meretz*, *Israel Democratic Party* e, appunto alcuni MK indipendenti come Shaffir) ha annunciato in una [intervista radio](#) che, in vista delle elezioni del 2 marzo 2020, correrà indipendentemente, guidando il [Green Movement](#).

Anche in questo caso, non è da escludere che, entro il 15 gennaio 2020, limite per la presentazione delle liste elettorali, il *Green Movement* non decida di correre in un'alleanza tecnica con le altre forze del blocco progressista.

IL FALLIMENTO DEI MANDATI ESPLORATIVI DI NETANYAHU E GANTZ E LE NUOVE ELEZIONI

Vista l'impossibilità di continuare il dialogo circa un potenziale Governo di unità nazionale, il **25 settembre** il Presidente dello Stato di Israele Reuven Rivlin ha formalmente incaricato Benjamin Netanyahu di formare un nuovo Esecutivo, secondo quanto stabilito dalla [*Legge Fondamentale: The Government*](#).

Se è infatti vero che il partito dell'ex Capo di Stato maggiore Gantz ha ottenuto 33 seggi contro i 32 del *Likud*, il partito di Netanyahu potenzialmente contava su una maggioranza a livello di coalizione, con 55 seggi rispetto ai 54 che riuscirebbe a mettere insieme l'ex generale. (In questo calcolo gravoso è il ruolo della defezione dei tre MK di *Balad*, segmento della *Joint List* araba, che al contrario degli altri membri del loro partito, si sono rifiutati di fornire anche solo l'appoggio esterno ad un possibile Esecutivo guidato da Gantz).

Durante le consultazioni avvenute dopo le elezioni del **17 settembre**, dal risultato ancora più complesso di quelle di aprile, è infatti emerso come *Blue and White* potesse contare sull'appoggio di 10 dei 13 MK eletti con la *Joint List*, dei 6 voti dei MK di *Labour/Gesher* e dei 5 della *Democratic Union*, per un totale di 54 voti (con una soglia minima per la maggioranza di 61). Viceversa, ai 32 seggi del Likud vanno sommati i 9 seggi di *Shas*, i 7 di *UTJ* e i 7 conquistati da *Yamina*, per un totale di 55. Il partito russofono *Ysrael Beiteinu*, guidato da Avigdor Lieberman, è rimasto, come prevedibile, l'ago della bilancia, ma dopo essere stato il [principale artefice del mancato Governo Netanyahu](#) dopo le elezioni di aprile, ha spinto per la formazione di un Governo di unità nazionale, potendo contare su 8 seggi.

In uno scenario parlamentare inedito e di difficile previsione, gli sforzi di Netanyahu, che almeno pubblicamente spingeva per un Governo di larghe intese (ponendo però forti condizioni circa eventuali progetti di legge relativi alla questione della sua immunità), sono naufragati due giorni prima della scadenza dei 28 giorni costituzionalmente stabiliti per la formazione di un Governo e il Premier ha rimesso l'incarico al Presidente Rivlin il **21 ottobre**, motivando la sua scelta in un [video](#).

Due giorni dopo la fine del mandato esplorativo, il **23 ottobre**, il Presidente Rivlin ha formalmente incaricato Gantz, leader dell'opposizione, di formare un nuovo Governo, concedendo anche all'ex generale di Stato Maggiore 28 giorni per raggiungere la quota minima di 61 MK. Vale la pena ricordare in questa sede come Gantz sia il primo

candidato non proveniente dalle fila del *Likud* a ricevere un mandato esplorativo per la formazione di un Esecutivo dopo oltre 10 anni. Dopo convulsi tentativi di arrivare alla quota di 61 MK, che hanno visto Gantz tentare una complessa trattativa con i parlamentari della *Joint List* araba e cercando di mediare con le incendiarie dichiarazioni di Lieberman che ha escluso a priori di poter appoggiare un Governo che annoverasse tra le proprie fila parlamentari arabi, anche il leader di *Blue and White* ha rimesso il proprio mandato al Presidente Rivlin il **20 novembre**.

Come stabilito dalla [Basic Law: The Government](#) all'art.10 A, e in uno scenario senza precedenti nella storia istituzionale israeliana, il **21 novembre** il Presidente Rivlin ha dunque rimesso il mandato alla *Knesset*, a cui è data costituzionalmente la possibilità di formare un Governo a chiunque, entro 21 giorni, possa mettere insieme una maggioranza minima di 61MK.

A conclusione di questo periodo, la *Knesset* è stata automaticamente sciolta l'**11 dicembre** (attraverso [il bill F.1419/22](#)), con una sessione prolungatasi fino all'alba del giorno successivo. Prima di sciogliersi, l'assemblea ha provveduto a convocare nuove elezioni che, dopo alcune considerazioni circa il calendario, si terranno il 2 marzo 2020. La seconda e terza lettura del [disegno di legge relativo alle prossime elezioni](#) (F.1420/22), sono state contestualmente approvate con il voto favorevole di 96 MK e quello contrario di soli 7 MK.

I NUMERI FEMMINILI DELLA KNESSET

Nonostante nella 20° *Knesset* il numero di MK di sesso femminile fosse in aumento, attestandosi a 37 (su un totale di 120 MK), il travagliato anno appena trascorso ha anche segnato un deciso decremento del tasso di parlamentari donne presenti nel Parlamento israeliano. Secondo i [dati dell'Inter Parliamentary Union](#), sono infatti 30 le donne elette nella 21° *Knesset* e solo 28 quelle elette nelle più recenti elezioni di settembre 2019, con una percentuale del 23,33%.

Un numero così basso deve anche e soprattutto essere letto alla luce della presenza consolidata e relativamente forte, nel Parlamento israeliano, di partiti rigidamente maschili: i partiti ultraortodossi, *Shas* e *UTJ*, non presentano infatti al loro interno, per ragioni di convenienza religiosa, nessuna candidata di sesso femminile, abbassando dunque la percentuale nazionale.

Utilizzando le [proiezioni dell'Israel Democracy Institute per la prossima Knesset](#), è interessante notare come il trend negativo sembra confermarsi anche nella prossima legislatura, con un tasso parlamentare femminile confermato a 28, con *Blue and White* e *Likud* che realisticamente eleggeranno 9 o 10 MK donne su un totale compreso tra 30 e

34. Il blocco progressista di *Avodà-Gesher* e *Meretz* è tuttavia quello con il più alto tasso di candidati di sesso femminile.

GOVERNO

L'INCRIMINAZIONE DI BENJAMIN NETANYAHU

Per la prima volta nella storia di Israele, un Primo Ministro in carica è formalmente coinvolto in indagini penali. Il procuratore generale Avichai Mendelblit ha infatti annunciato il **21 novembre** la [formalizzazione delle accuse di corruzione, frode e abuso d'ufficio](#) per il Primo Ministro Benjamin Netanyahu relativamente a tre casi distinti, soprannominati Casi 4000, 2000 e 1000, e di cui già, in passato, si è dato conto in questa rubrica.

La formalizzazione delle accuse arriva dopo quattro giorni di udienza con il *team* legale di Netanyahu, seguiti da settimane di intense discussioni negli uffici del Procuratore Generale, che nel formalizzare le accuse ha deciso di accogliere la raccomandazione del procuratore Shai Nitzan e la raccomandazione del procuratore distrettuale di Tel Aviv, Liat Ben Ari Shuki.

IL NUOVO MINISTRO DELLA DIFESA E LE DIMISSIONI DI NETANYAHU DALLE POSIZIONI MINISTERIALI

In una mossa che moltissimi commentatori hanno letto come intesa a prevenire qualsiasi potenziale contatto tra gli alleati di Netanyahu e il suo rivale Gantz durante le difficili settimane di negoziazione, l'**8 novembre** il Premier Netanyahu ha lasciato la carica di Ministro della Difesa per procedere alla nomina di Naftali Bennet, leader della formazione alleata *Hayamin Hebadash (The New Right)*.

Netanyahu aveva in passato rimosso dal Governo Bennett, ex Ministro dell'Istruzione, e Ayelet Shaked, ex Ministro della Giustizia, a seguito delle elezioni di aprile 2019 in cui il partito di destra alleato di Netanyahu non era riuscito a superare la soglia di sbarramento.

Dopo le elezioni del **17 settembre**, Bennet è stato nuovamente eletto alla *Knesset* nella lista *Yamina*, alleanza di partiti di destra, che, come si è già avuto modo di approfondire, si è nuovamente divisa nelle sue fazioni originali.

Il **12 dicembre**, a seguito della formale incriminazione da parte del Procuratore Generale, Netanyahu ha comunicato all'Alta Corte di Giustizia israeliana le sue dimissioni da tutti gli incarichi ministeriali, da formalizzarsi entro il 1 gennaio 2020. Il Premier, dopo la rinuncia alla carica di Ministro della Difesa in favore dell'alleato Bennet,

esercitava ancora la funzione di Ministro della Salute, Ministro del Welfare, Ministro dell'Agricoltura e Ministro degli Affari della Diaspora.

Le dimissioni sono arrivate a seguito della minaccia di intervento del Procuratore Generale che, in risposta ad una [petizione](#) del *Movement for Quality Government in Israel*, aveva comunicato l'intenzione di intervenire nel caso in cui Netanyahu non si fosse dimesso spontaneamente.

Vale in questa sede ricordare che dopo la formale incriminazione, secondo la legge israeliana, Netanyahu risultava incompatibile con le cariche ministeriali, mentre la giurisprudenza israeliana non prevede la medesima incompatibilità con la carica di Primo Ministro.

LA RICHIESTA DI IMMUNITÀ

Come riportato, da **novembre** (con la formalizzazione delle accuse datata **21 novembre**), Israele affronta una fattispecie mai verificatasi nella storia del paese, con Netanyahu, Primo Ministro in carica, formalmente accusato di corruzione, frode e abuso d'ufficio nei casi denominati 1000, 2000 e 4000. L' [atto formale di accusa](#) formulato dal Procuratore Generale Mendelblit afferma che Netanyahu "si è messo in un conflitto di interessi tra i suoi ruoli pubblici e i suoi affari privati".

Analizzando la legislazione israeliana in materia, formata principalmente dalla [Basic Law: The Knesset](#) (art.17) e dall'insieme delle disposizioni denominate [Immunity Law](#), è opportuno in questa sede analizzare come i parlamentari israeliani non abbiano automaticamente diritto all'immunità dall'azione penale, (come invece era in passato, in conformità con un emendamento alla legge approvata nel 2005). Tuttavia la legge garantisce il diritto ad un MK di richiedere l'immunità entro 30 giorni dalla data in cui il Procuratore Generale informa ufficialmente lo speaker della *Knesset* delle sue intenzioni di incriminare il parlamentare.

Il procuratore generale Avichai Mendelblit ha informato Edelstein delle accuse che stava presentando contro Netanyahu il **2 dicembre**, fornendo dunque a Netanyahu tempo fino al 1 gennaio per formalizzare la richiesta di immunità, senza la quale le accuse sarebbero necessariamente trasmesse al tribunale competente, in questo caso la Corte di Gerusalemme.

Netanyahu, che già aveva pubblicamente manifestato l'intenzione di richiedere l'immunità a partire dal **28 dicembre**, ha formalizzato la richiesta allo *Speaker* della *Knesset* Edelstein (*Likud*) il 1 gennaio.

I tempi del procedimento rimangono tuttavia oscuri e di difficile previsione, come spesso avviene nell'analisi delle istituzioni israeliane: lo *Special Committee* della *Knesset*, che secondo la legge israeliana deve discutere della richiesta di immunità in una fase iniziale

del procedimento, non è stato ri-nominato fin dalle elezioni di aprile 2019 e rimane dubbio che una nuova Commissione possa essere nominata e riunirsi prima della tornata elettorale del 2 marzo 2020. In questo caso, la richiesta del Premier potrebbe dunque essere presa in esame solamente dopo le elezioni, quando un nuovo Special Committee sarà nominato. Se dopo le elezioni di marzo non si dovesse formare un nuovo Governo, la discussione sull'immunità di Netanyahu potrebbe essere potenzialmente rinviata ancora più a lungo. Secondo la legge israeliana infatti non è possibile presentare un'accusa ufficiale alla Corte prima che il Committee discuta la sua richiesta.

Dopo l'istituzione della Commissione speciale e qualora l'organo dovesse decidere di concedere l'immunità a Netanyahu, la richiesta passerà quindi al voto nel plenum della *Knesset*, che potrà decidere di concedere l'immunità a Netanyahu dall'accusa in tutti e tre i casi, o solo per alcuni di essi. Anche nell'eventualità in cui sia la Commissione Speciale che il Plenum della *Knesset* approvino entrambi la richiesta del Primo Ministro, il Procuratore Generale, o qualsiasi altra entità civile, potrebbe appellare tale decisione all'Alta Corte di Giustizia.

Allo stesso modo, lo stesso Netanyahu potrebbe ricorrere all'Alta Corte qualora la *Knesset* respingesse la sua richiesta di immunità. L'Alta Corte è intervenuta in passato in decisioni relative all'immunità, sulla base del fatto che la *Knesset* avesse superato la sua autorità, prendendo una decisione irragionevole o non fornendo prove sufficienti a sostegno della decisione di concedere l'immunità.

L'*iter* decisionale per l'immunità del Premier, che si svolgerà prima che un processo si svolga in un tribunale, potrebbe richiedere dunque tempistiche assai lunghe. Dopo le discussioni sull'immunità e i ricorsi che, con buona probabilità, saranno depositati in tribunale, sarà la volta, finalmente, del procedimento giudiziario che, anche in questo caso, potrebbero essere ritardato qualora vengano presentate richieste legali per fornire ulteriori prove.

Infine, il Procuratore Generale Mendelblit ha annunciato il **26 dicembre** che non fornirà il suo parere legale fino a quando l'Alta Corte di Giustizia non deciderà se respingere o ammettere alla discussione un ricorso che solleva la questione di legittimità costituzionale in merito alla possibilità, per una persona incriminata, di essere incaricata della formazione di un Governo. In ragione del fatto che sia stato proprio Mendelblit a presentare l'atto di accusa contro Netanyahu, il Procuratore si è astenuto dall'esprimere un'opinione pubblica sulla questione, che ha descritto come "teorica", chiarendo come non avrebbe senso cercare di far dimettere Netanyahu immediatamente.

PRESIDENTE DELLO STATO DI ISRAELE

IL MESSAGGIO AI CITTADINI IN VISTA DELLE TERZE ELEZIONI

Attraverso un [messaggio](#) sui suoi profili social, il Presidente dello Stato di Israele Reuven Rivlin ha cercato il **12 dicembre** di rassicurare i cittadini israeliani di fronte alla più drammatica crisi politica ed istituzionale della storia del paese, che ha appena visto i suoi leader politici fallire per la seconda volta consecutiva a formare un Governo mandando il paese al voto per la terza volta in 11 mesi.

“After two rounds of elections and as a third election campaign begins, I believe this is also critical moment for the Israeli public, which will choose its leaders. Israeli democracy was and still is a source of pride, and we know that the democratic system comes at a cost”.

“I pray that the depth of the current political crisis and the divisions it exposes among us will lead us as a society and as a country to fight not only for the right to disagree with each other — but also to the duty to find what we can agree about”.

“I hope we will be able to grow as a people and a society from the division and disagreement that separates us to agreement and action that benefits us all. “We must not allow ourselves to sink into despair or grievance, which does no good. We must not lose faith in the democratic system or in its ability to create the reality we live in with our own hands”. “When the time comes, we will all exercise our democratic right and do it in the hope of a better future, as soon as possible, for us all.”

LA LETTERA DI RIVLIN ALLA SEN. SEGRE

In un gesto piuttosto inusuale per l’etichetta di Presidenza, Reuven Rivlin ha inviato il **10 novembre** una [lettera alla Senatrice Segre](#) esprimendole solidarietà per le minacce antisemite che hanno portato la Senatrice a ricevere le misure di scorta da parte del Ministero dell’Interno italiano a partire dal **7 novembre**.

Di seguito si riporta il testo originale della missiva scritta dal Presidente Rivlin in lingua inglese.

“Dear madame Senator,

I was appalled to hear the news that antisemitic threats against you require you to receive protection to ensure your safety, and deeply regret that the circumstances of me writing to you are so distressing. Your personal mission, your strength and your bravery are a role model for us in Israel and for Jewish communities around the world”.

“No words can adequately express my horror and disgust that you should be exposed to such criminal behaviour. As Holocaust survivor, you have seen the terrible and tragic consequences of antisemitism if not stopped; as a Life Senator of the Italian Republic, you have been recognised ‘for outstanding patriotic merits’; as a campaigner for justice and against racism and antisemitism, you work tirelessly for a better world,”

“Your case, unfortunately, is yet another terrible example of the reality for Jews in Europe today, but I believe that the most appropriate response is to carry on doing what you believe in.”

“Equality, human rights, accepting the other and tolerance are key to Judaism and universal human values. They are the foundations on which our lives are based, and without them, we are lesser people.”

“It would be a great honor, personally and for the State of Israel, to welcome you to Jerusalem and to visit Israel.”

CORTE SUPREMA

LA PETIZIONE DEL MOVEMENT FOR QUALITY GOVERNAMENT IN ISRAEL E LE CONSIDERAZIONI DELLA CORTE

Dopo aver deliberato il **22 dicembre** l'ammissibilità di una [petizione](#) che potrebbe potenzialmente interrompere bruscamente la carriera politica del Primo Ministro Benjamin Netanyahu dopo le elezioni del 2 marzo, il **31 dicembre** la Corte Suprema israeliana ha iniziato a discutere relativamente alla questione se un membro del Parlamento, formalmente accusato, possa essere incaricato di formare un nuovo Governo.

Nel caso in cui la Corte Suprema decidesse negativamente sulla questione, potrebbe aggravare pesantemente la già profonda crisi costituzionale israeliana e lacerare i già precari rapporti tra potere esecutivo e giudiziario nella democrazia in analisi.

Le sessioni di discussione della Corte fanno seguito ad una [petizione](#), secondo cui benché la legge israeliana consenta ad un Primo Ministro di continuare a servire nella sua posizione fino all'emissione di una sentenza di colpevolezza di un tribunale - e poi fino all'analisi di tutti i ricorsi - la stessa legge dovrebbe non permettere ad un candidato sotto accusa di essere incaricato di formare un Governo e, eventualmente, diventare Primo Ministro.

Vista la delicatezza della questione, la Corte non ha emesso una sentenza immediata e non ha fornito indicazioni sulle tempistiche necessarie. Non è nemmeno da escludere che dall'originario format di tre giudici (la Presidente della Corte Suprema Esther Hayut, e i suoi vice Hanan Melcer e Uzi Vogelmann), si passi al format speciale di 13 giudici.

Come già specificato, la legge israeliana richiede le dimissioni dei Ministri e dei sindaci in caso di formalizzazione delle accuse, ma non prevede simili disposizioni per il Primo Ministro in carica. Allo stato attuale dunque, non esistono restrizioni sulla possibilità di Netanyahu a partecipare alle prossime elezioni del 2 marzo – le terze in meno di un anno - ma i gruppi di “buon governo” sollevano dubbi di costituzionalità circa la possibilità per

lui essere incaricato della formazione di un nuovo Governo nel caso in cui il *Likud* emerga vittorioso dalla competizione elettorale.

In un sistema istituzionale caratterizzato dalle continue e pesanti tensioni tra Governo e Corte Suprema, e dove la possibilità di inserire una [override clause](#) è stata lungamente al centro del dibattito politico ed istituzionale, la questione dell'immunità per Netanyahu rappresenta un terreno nuovo e relativamente inesplorato, ed è dunque probabile che la Corte decida di posticipare la discussione della materia, affrontandola con meno pressione a seguito delle prossime elezioni politiche.

I CONTRASTI SULLA NOMINA DEL NUOVO PROCURATORE DI STATO

Il Ministro della Giustizia, Amir Ohana, ha annunciato il **17 dicembre** di aver scelto il Vice Procuratore Distrettuale di Tel Aviv Orly Ben Ari-Ginsberg in sostituzione temporanea del Procuratore di Stato Shai Nitzan, il cui mandato è formalmente scaduto il **16 dicembre**.

La nomina di un Procuratore di terzo livello ad un incarico temporaneo (sebbene rinnovabile) di tre mesi come Procuratore statale ha attirato le pesanti critiche dal Procuratore Generale Mendlebit (sostenitore della candidatura di Shlomo Lamberger e diretto responsabile del futuro Procuratore di Stato) e da quasi tutte i livelli pubblici del sistema giudiziario israeliano, compreso il Commissario della Funzione Pubblica Daniel Hershkowitz, che per legge deve essere consultato sulla nomina, e che immediatamente dopo l'annuncio di Ohana si è scagliato contro di essa per motivi procedurali e organizzativi.

La nomina è stata dunque temporaneamente congelata il **18 dicembre** per ordine del Giudice della Corte Suprema Menachem Mazuz, fornendo a Ohana, Mendlebit e Hershkowitz 10 giorni per recepire la decisione e *de facto* concedendo alla Corte il tempo necessario per esaminare i [ricorsi](#) che ritengono la nomina di Ben Ari-Ginsberg una mossa da parte del Ministro della Giustizia per ostacolare l'accusa e l'azione penale contro il Primo Ministro Benjamin Netanyahu ([Qui](#) il ricorso presentato dal *Movement for Quality Governament in Israel*).

Va sottolineato come anche questa nomina avvenga in circostanze assolutamente inedite nella prassi legislativa israeliana: con una *Knesset* regolarmente in sessione e un Governo in carica, il Procuratore Generale e il Ministro della Giustizia avrebbero generalmente concordato su un candidato scelto da un Committee progettato per prevenire la politicizzazione del processo (Committee nominato dal Ministro della Giustizia e presieduto dal Procuratore Generale). Vista però la transitorietà dell'attuale *Knesset* e dell'Esecutivo, nessun *Committee* parlamentare è stato scelto e la nomina non può che essere dunque temporanea.

La decisione di nominare Ginsberg Ben-Ari contro il parere di Mandelblit è inoltre in contrasto con una prassi giuridica di lunga data, secondo la quale il Procuratore Generale gode di ampia discrezionalità nella scelta del prossimo Procuratore. Anche la posizione di Ohana come Ministro della Giustizia in un Governo transitorio si poggia su basi giuridiche traballanti e poco chiare. Dal momento che nessuna coalizione è stata istituita dallo scioglimento della 20a *Knesset* a **gennaio 2019**, con le due successive elezioni, ad aprile e settembre, che non hanno prodotto una maggioranza parlamentare, Ohana si trova ad occupare una carica senza che la *Knesset* si sia espressa con un voto a riguardo, come richiesto dalla legge.

Dopo aver ringraziato il Ministro Ohana della fiducia, il **20 dicembre** è stata la stessa Orly Ben Ari-Ginsberg a ritirare la propria candidatura.