



LA PARABOLA DEL GOVERNO BENNETT-LAPID: DALLA NASCITA
DELL' *UNLIKELY COALITION* ALLA VITTORIA ELETTORALE DI NETANYAHU.
RIFLESSIONI SULLE TENDENZE RECENTI DELLA FORMA DI GOVERNO
ISRAELIANA *

MARCO BENEDETTI **

SOMMARIO: 1. La crisi politico-istituzionale del sistema parlamentare razionalizzato israeliano. – 2. La coalizione anti-Netanyahu e la nascita del governo Bennett. – 3. Primi passi e crisi del *change government*. – 4. Le elezioni del novembre 2022 e il ritorno di Netanyahu. – 5. Alcune riflessioni conclusive sulle tendenze evolutive della forma di governo di Israele.

1. La crisi politico-istituzionale del sistema parlamentare razionalizzato israeliano

Ripercorrere gli ultimi mesi della cronaca costituzionale di Israele significa entrare nel vivo della crisi politico-istituzionale che ha caratterizzato l'ultimo quinquennio della storia israeliana: l'epilogo del Governo Bennett-Lapid¹, conclusosi con un nuovo trionfo elettorale per Benjamin “Bibi” Netanyahu e la formazione del nuovo Governo da parte del già ex Primo Ministro, è l'occasione per riflettere sullo stato della forma di governo di Israele, sul funzionamento dei suoi istituti e sulle possibili direttrici della sua progressiva evoluzione. L'esperienza del Governo Bennett-Lapid è particolarmente interessante in quanto ha segnato diversi primati: ha rappresentato contemporaneamente il primo Governo “altro” dopo la lunga stagione di Netanyahu, l'Esecutivo più eterogeneo nella storia di Israele (con ben 8 partiti inclusi nella corrispondente maggioranza parlamentare, che spaziano ideologicamente dalla

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Borsista presso il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari «Silvano Tosi», Università degli Studi di Firenze.

¹ In ordine cronologico l'Esecutivo Bennet-Lapid è stato il trentaseiesimo Governo dello Stato di Israele.

destra nazionalista alla sinistra), ma soprattutto il primo Governo di coalizione a includere negli accordi di maggioranza una formazione araba.

Il Governo Bennet-Lapid aveva visto la luce dopo un biennio caratterizzato da ben quattro consultazioni elettorali per lo più infruttuose ed Esecutivi instabili guidati da un Netanyahu politicamente sempre più in affanno e isolato. Proprio la figura divisiva dell'ex Primo Ministro aveva favorito il saldarsi del vasto spettro di forze politiche a lui avverse, in una logica costruttiva che ponesse fine alla lunga *premiership* di Netanyahu e gettasse le basi per una nuova fase politica. Tuttavia, proprio la congenita eterogeneità di questa nuova coalizione, se in un primo momento non ha impedito risultati apprezzabili dal punto di vista dell'azione di governo, sul medio periodo ha però condannato la maggioranza parlamentare a un lungo e inesorabile logoramento, conclusosi con lo scioglimento anticipato della *Knesset* e il ricorso a nuove elezioni generali nel novembre 2022.

Prima di addentrarsi nel merito della cronaca costituzionale degli ultimi due anni, può essere utile ricordare che Israele è una repubblica dotata di una forma di governo parlamentare razionalizzato. La razionalizzazione si inverte soprattutto nella minuziosa disciplina delle vicende costitutive, modificative ed estintive del rapporto fiduciario tra parlamento e governo, così come ripensato con la riforma del 2001 e poi innovato nel 2014. È necessario premettere come l'architettura della forma di governo del Paese in esame non sia rinvenibile in un testo costituzionale organico, atteso che nel sistema israeliano non è data una Carta costituzionale unitaria², bensì un ordinamento costituzionale a formazione progressiva, come tracciato dalle *Basic Laws* fissate nei decenni dalla *Knesset*. Tali Leggi Fondamentali sono approvate secondo un *iter* coincidente con quello delle leggi ordinarie, quindi senza significativi gravami procedurali. Questi sono previsti solo per le disposizioni delle *Basic Laws* che fossero protette da speciali clausole di protezione, che richiedano particolari maggioranze qualificate per la loro modifica. Così si comprende perché, anche grazie alla relativa facilità della revisione del sistema costituzionale, la forma di governo israeliana ha subito nel tempo numerose ed importanti modifiche strutturali. In proposito si deve ricordare come Israele abbia sperimentato in primo luogo, fino agli anni Novanta, una forma di parlamentarismo assembleare (1948-1996) connotata dai peggiori difetti dell'assemblearismo, che si risolvevano anche in un'elevata frammentazione parlamentare, in maggioranze eterogenee e Governi instabili.

La crisi del modello assembleare portò i riformatori israeliani a tentare un esperimento innovativo concretizzatosi a partire dal 1996 nella forma di governo neoparlamentare, consistente nell'elezione diretta del *Premier* contestualmente

² Cfr. A. DI GIOVINE, F. LONGO, *Israele*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 402 ss. La seconda Legge di transizione del 1951 fissava il principio per il quale, al cambio di legislatura, il Parlamento uscente avrebbe trasmesso i poteri di Assemblea costituente alla *Knesset* successiva, in linea con un approccio di costituzionalizzazione incrementale. Ad oggi non si sono mai registrate le condizioni storico-politiche per consolidare un documento unitario e così chiudere il processo costituente, ragione per cui ogni *Knesset* rimane un'Assemblea costituente in potenza. Per uno sguardo più complessivo sul sistema costituzionale israeliano v. T. GROPPI, E. OTTOLENGHI, A. MORDECHAI RABELLO (a cura di), *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Torino, 2006.

all’elezione del Parlamento (*Knesset*) e nel collegamento dei destini dei due organi, efficacemente condensato nella formula del *simul stabunt simul cadent*³, modello che ha saputo sedurre anche una parte importante della dottrina italiana⁴.

Il fallimento dell’esperienza neoparlamentare⁵ ha portato a una nuova riforma nel 2001, introduttiva di un più tradizionale sistema parlamentare razionalizzato, poi nuovamente modificato nel 2014 nel senso di una ulteriore razionalizzazione. Cartina di tornasole di tale processo è l’istituto della mozione di sfiducia, che fino agli anni Novanta si configurava nella sua versione classica e tradizionale, mentre dal 2001 è stato rifondato come sfiducia costruttiva, ovvero voto di sfiducia i cui effetti sono condizionati al saldarsi di una maggioranza parlamentare (assoluta) costruttiva in grado di sostituire il governo precedente con uno nuovo. Dapprima tale istituto fu forgiato similmente all’omologo istituto belga⁶, per poi sfociare nel 2014 in un modello *sui generis* di sfiducia costruttiva con carattere collegiale oggi disciplinato dall’articolo 28 della *Basic Law – The Government*⁷, che implica contestualmente la sfiducia al governo in carica e l’indicazione non solo del nuovo Primo Ministro ma dell’intera compagine ministeriale⁸.

Il sistema parlamentare razionalizzato ha consentito in un primo momento di creare compagini di governo più stabili ed efficaci, favorendo il dominio ininterrotto per ben 12 anni consecutivi di un solo Primo Ministro, ovvero Benjamin Netanyahu

³ Secondo tale principio il Parlamento può sfiduciare il Primo Ministro, ma in tal caso è sciolto automaticamente. A sua volta il Primo Ministro può provocare lo scioglimento del Parlamento, ma ciò ha come conseguenza le sue stesse dimissioni, poiché i due organi in linea generale sono rieletti sempre contemporaneamente. Per approfondire lo schema teorico approntato da Duverger e la sua applicazione concreta nell’ordinamento israeliano v. M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERRONI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2020, 304 ss.

⁴ A titolo esemplificativo v. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991.

⁵ Il fallimento della forma di governo neoparlamentare in Israele è spiegato dalla combinazione simultanea di due sistemi elettorali molto disomogenei: sistema fortemente proporzionale per la *Knesset* e maggioritario a doppio turno per l’elezione del Primo Ministro. Data l’elezione simultanea ma disgiunta dei due organi, la forte personalizzazione della competizione elettorale comportava un significativo indebolimento dei due partiti allora più forti. Contrariamente alle aspettative, infatti, il voto era polarizzato nella scelta del Primo Ministro, ma si frammentava nell’elezione dell’organo parlamentare, dando vita a maggioranze parlamentari eterogenee e instabili. Per approfondire v. E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l’elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in *Rivista Italiana di scienza politica*, 2/2002, 243.

⁶ La sfiducia costruttiva nell’ordinamento belga, contrariamente a quanto accade nell’idealtipo tedesco, non coincide con l’elezione parlamentare del Primo Ministro, limitandosi invece a individuare la persona incaricata di formare il nuovo esecutivo.

⁷ Si riporta il testo integrale dell’art. 28 della *Basic Law – The Government* in versione originale inglese, come vigente: «(a)The *Knesset* is entitled to express no-confidence in the Government. (b) The expression of no-confidence in the Government shall be performed by means of a resolution of the *Knesset*, adopted by a majority of its Members, to express confidence in another Government that announced the basic guidelines of its policy, its makeup and the distribution of functions among the Ministers, as stated in article 13(d). The new Government shall be established once the *Knesset* has expressed confidence in it, and from that time the Ministers shall enter office. (c) Details regarding the submission of a motion to express no-confidence in the Government, and the debate on it shall be prescribed by law or the *Knesset* Rules of Procedure. Should the Motion be submitted by 61 Members of the *Knesset*, a debate shall take place as soon as possible, and no later than a week from the day of its submission».

⁸ Cfr. M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017, 151 ss.

(dall’anno 2009 all’anno 2021)⁹. Nella fase terminale di questa lunga esperienza, tuttavia, il sistema politico-istituzionale è parso mostrare tutti i suoi limiti, producendo dal 2019 in poi maggioranze governative sempre più claudicanti, eterogenee e inconcludenti, e generando un’instabilità politica plasticamente comprovata dall’indizione di ben cinque elezioni generali in soli quattro anni.

2. La coalizione anti-Netanyahu e la nascita del governo Bennett

La crisi politico-istituzionale che ancora oggi attanaglia Israele è in corso dal 2019, quando il dominio decennale del *Premier* Netanyahu venne interrotto da elezioni parlamentari che si rivelarono inconcludenti per la formazione di una maggioranza di governo. Se infatti il Primo Ministro uscente vide crescere i propri consensi, totalizzando la sua lista 35 seggi a parimerito con quella dello sfidante Beniyamin Gantz, tuttavia la nuova geografia parlamentare non gli consentì di costituire una maggioranza di governo dopo le elezioni del 9 aprile 2019. Seguirono altre tre elezioni anticipate ravvicinate: quelle del 17 settembre 2019, del 2 marzo 2020 e del 23 marzo 2021. E fu proprio la tornata elettorale del 2021 a suggellare le condizioni politiche per un cambio di governo storico. La figura del Primo Ministro Netanyahu, carismatico *leader* del *Likud*, era sempre più appannata e isolata politicamente, indebolita negli anni dalle scissioni degli ex colleghi di partito, dall’abbandono di alcuni storici alleati e dall’imperversare delle vicende giudiziarie. Fu così che si crearono inaspettatamente le condizioni per la nascita di una coalizione inedita (la cd. *unlikely coalition*), saldatasi nel segno dell’opposizione al Primo Ministro uscente Netanyahu: “*rak lo Bibi*” è la formula che meglio definisce il collante di tale coalizione, che letteralmente significa “basta che non ci sia Bibi”¹⁰. L’idea di fondo era quella che le forze politiche proponenti si sarebbero impegnate a sostenere un *change government* necessario a disarcionare il *leader* del *Likud* dal potere e inaugurare una nuova stagione politica. Questo spiega come il nuovo perimetro di tale coalizione di governo potesse spaziare dall’estrema destra che sostiene le colonie alla sinistra pacifista, e contare perfino sulla partecipazione di un partito islamista, fatto, quest’ultimo, senza precedenti, che interrompe la tradizionale *conventio ad excludendum* nei confronti dei partiti arabi.

Procedendo con ordine, era il 5 maggio 2021 quando il *Premier* uscente Netanyahu, constatata l’impossibilità di raccogliere una maggioranza parlamentare a suo sostegno, ai sensi dell’art. 29 comma d)¹¹ della *Basic Law - The Government* rimetteva il mandato di formare il governo, ricevuto un mese prima dal Presidente della Repubblica Rivlin. Netanyahu era infatti riuscito in un primo momento a raccogliere

⁹ Giova ricordare che la prima stagione politica di Netanyahu è ben più risalente; infatti, fu eletto Primo Ministro già nel 1996, carica che mantenne fino al 1999.

¹⁰ Cfr. E. CAMPPELLI, *I primi passi dell’insolita coalizione “rak lo Bibi”*, in *Nomos*, 2/2021, 1 ss.

¹¹ Si riporta l’art. 29 della *Basic Law - The Government*, limitatamente al comma d): «The Member of the *Knesset* to whom the task of forming a government on the basis of this article was assigned by the President of the State, has 28 days to perform his task. The President is entitled to prolong this period by additional periods, as long as they shall not together exceed 14 days».

l'appoggio di 52 membri della *Knesset* su 120, insufficienti però a raggiungere la maggioranza (semplice) necessaria per l'investitura: a suo sostegno si esprimevano i partiti *Likud*, *Shas*, *UTJ* e *Hatzionut Hadatit*. Dall'altro lato si era formato invece un blocco eterogeneo a sostegno di Yair Lapid, *leader* di *Yesh Atid* (“C'è speranza”), secondo partito votato alle elezioni, per un totale di 45 legislatori, includendo oltre al suo partito anche *Kahol Lavan*, *HaAvoda* (ovvero lo storico partito laburista), *Yisrael Beiteinu* e *Meretz*. Vero *king maker* era stato poi Naftali Bennett, ex delfino di Netanyahu, che aveva preferito non schierare *Yamina* (7 seggi) a sostegno di nessuno dei due contendenti, dapprima proponendo sé stesso per l'incarico¹², e in un secondo momento ipotizzando un governo di unità nazionale che escludesse il Primo Ministro uscente, da lui accusato di «tenere il Paese in ostaggio»¹³. In seguito all'infruttuoso tentativo di Netanyahu, il Capo dello Stato Rivlin aveva conferito l'incarico di formare il nuovo Governo a Yair Lapid, *leader* di *Yesh Atid*, quale esponente che a suo giudizio godeva delle maggiori *chance* possibili di ottenere l'appoggio della *Knesset*¹⁴. Fu così che, dopo lunghe trattative, la saldatura tra la posizione politica dei due *leader* di *Yesh Atid* e *Yamina* venne a convergere in una soluzione di governo fondata su un accordo di rotazione. Da un lato Lapid accettava di lasciare l'incarico di Primo Ministro per i primi due anni a Bennett (fino all'agosto 2023), dall'altro questi faceva cadere nei fatti la preclusione verso il partito arabo *Ra'am* (che prima delle ultime elezioni si era staccato dalla lista unitaria araba *Joint List*). Secondo l'accordo di rotazione¹⁵, strumento che in Israele conosceva già una prassi e una istituzionalizzazione precedenti¹⁶, Lapid, dopo aver servito nel governo Bennett come Ministro degli Esteri, sarebbe infine subentrato a Bennett come Primo Ministro nella seconda parte della legislatura. Tale successione si sarebbe realizzata anche in caso di fine anticipata del governo, sempre in ragione dell'accordo di rotazione.

Il 13 giugno il Governo Bennett-Lapid ottenne la fiducia da parte della *Knesset* con 60 voti favorevoli, 59 contrari e 1 astenuto (su un totale di 120 membri). L'inedita coalizione di maggioranza, guidata inizialmente da Naftali Bennett, era composta da otto partiti: oltre ai centristi di *Yesh Atid*, il partito di destra *Yamina* (guidato dal Primo Ministro, ma che alla *Knesset* contava solo 7 seggi), *Yisrael Beiteinu* (partito laico di destra), il partito di centro-destra *Tikvà Hadashà*, i centristi di *Kahol Lavan*, *HaAvoda*, *Meretz* (altro partito di sinistra affine ai laburisti) e il partito arabo islamista *Ra'am*. Come si è già accennato, la novità più significativa era rappresentata proprio dalla presenza nella maggioranza di governo di questo partito arabo, che comportava la rottura della storica tradizione di esclusione dei partiti arabi dalle coalizioni di governo

¹² Cfr. Y. GANEL, *Israel: Political Developments and Data in 2021*, in *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 61/2022, 232.

¹³ Cfr. E. CAMPELLI, *L'instabilità parlamentare e le sue inevitabili ripercussioni: le ipotesi di un insolito perimetro di maggioranza e le crescenti tensioni sociali*, in *Nomos*, 1/2021, 11.

¹⁴ Tale convinzione si fondava proprio sui nuovi scenari aperti dalla dichiarazione di Bennett in favore di un Governo con tutte le forze disponibili, purché escludente nei confronti di Netanyahu.

¹⁵ Cfr. E. CAMPELLI, *I primi passi*, cit., 7.

¹⁶ Ne è un esempio l'accordo per la formazione del Governo di rotazione tra Netanyahu e Gantz, sancito anche con modifiche a livello costituzionale. Sul caso specifico si rimanda alla ricostruzione operata nella pagina presso il sito istituzionale della *Knesset*: m.knesset.gov.il/en/about/lexicon/pages/rotation-government.aspx

in Israele. L'Esecutivo Bennet-Lapid si componeva di 28 ministri, la metà dei quali al loro primo incarico governativo. Singolare fu anche l'indicazione di un Primo Ministro il cui partito rappresentava una piccola minoranza (il 5%) della rappresentanza parlamentare¹⁷, mai così bassa nella storia di Israele. Altra novità significativa era la presenza femminile nella compagine governativa, che per la prima volta si avvicinava a un terzo del totale: su 28 ministri si contavano 9 donne, un record per Israele¹⁸.

Nel frattempo, tra il conferimento dell'incarico a Lapid e la nascita del Governo Bennett, la *Knesset* aveva eletto a scrutinio segreto il nuovo Presidente dello Stato di Israele Isaac Herzog con una maggioranza di 87 voti, la più ampia nella storia della Repubblica¹⁹. Herzog, undicesimo Capo dello Stato e figlio di un altro storico ex-Presidente, assunse la carica soltanto il 9 luglio successivo.

3. *Primi passi e crisi del change government*

Raggiunto l'obiettivo di disarcionare Netanyahu dal potere, la nuova ed eterogenea coalizione di governo dovette poi mettersi al lavoro per affrontare diverse sfide. Se da un lato queste provarono che il Governo, messo alla prova, era in grado di ottenere traguardi di breve-medio termine, dall'altro lato sul medio-lungo periodo le continue tensioni interne alla maggioranza portarono al progressivo sfaldamento delle sue ali più esterne.

Tra i successi dell'inedita maggioranza parlamentare si può certamente annoverare l'approvazione della legge di bilancio (che non era riuscita al Governo precedente), mentre tra i punti dolenti si possono citare le frizioni sul *Golan Plan* o sulla legge di cittadinanza. Emblematico l'esempio della legge di bilancio, il cui fallimento nel 2020 era stato sfruttato dallo stesso Primo Ministro in carica Benjamin Netanyahu per provocare elezioni anticipate senza la necessità di lasciare il posto di Primo Ministro a Benny Gantz, come avrebbe previsto l'accordo di rotazione tra i due *leader*²⁰. L'*iter* di bilancio avviato dalla nuova risicata maggioranza cominciò invece già nell'agosto del 2021 per poi concludersi, non senza difficoltà nel percorso, con l'approvazione definitiva nei primi giorni di novembre 2021. Una maggioranza governativa, pertanto, sì complicata, ma non inconcludente né priva di iniziativa. Ne è una prova anche il disegno di legge sul limite di mandato per il *Premier*: il 22 novembre 2021 la *Knesset* approvava in prima lettura la proposta di emendamento della *Legge Fondamentale - Il Governo (emendamento n.12)*. In tale occasione, vista l'assenza di un deputato della maggioranza di governo (Yomotov Halfon, *Yamina*), si rivelava essenziale l'apporto dei voti dei 6 rappresentanti della *Joint List* araba (collocata all'opposizione).

¹⁷ Si consideri che sebbene i parlamentari di *Yamina* fossero 7, già alla nascita del governo Bennett uno di questi (Chikli) decise di votare contro l'investitura e non entrare nella maggioranza di governo. Nello stesso passaggio parlamentare Said el Harami (*Ra'am*) decise di astenersi.

¹⁸ Cfr. Y. GANEL, op. cit., 233.

¹⁹ Cfr. *ivi*, 232.

²⁰ Cfr. E. CAMPPELLI, *La traiettoria della “unlikely coalition” e lo stato di salute delle istituzioni*, in *Nomos*, 3/2021, 10.

L'emendamento che introduceva il limite di mandato per il Primo Ministro non riuscì però a tagliare il traguardo della terza lettura, fondamentale per entrare in vigore, venendo fatto oggetto di aspre critiche dall'opposizione²¹. Altro fronte su cui il governo dimostrava una certa capacità decisionale era quello sanitario, visto che dall'autunno 2021 venivano reintrodotti nuove restrizioni contro il covid-19 e implementate nuove politiche vaccinali.

I veri problemi di tenuta parlamentare arrivarono invece nella prima metà del 2022, quando il 6 aprile Idit Silman, esponente di spicco del partito *Yamina* e *whip* della coalizione di governo, decise di abbandonare la maggioranza parlamentare per collocarsi all'opposizione, preferendo la nascita di un governo alternativo di destra con il partito di Netanyahu. Tale abbandono comportava la discesa della maggioranza parlamentare a 60 seggi esatti su 120, implicando per il Governo la necessità di dover ricercare il supporto di pezzi di opposizione provvedimento per provvedimento. Oltretutto, con il fronte di destra pro-Bibi compatto, tali voti aggiuntivi a supporto potevano ricercarsi solo dai 6 deputati dalla *Joint List* araba (il che avrebbe a sua volta fomentato il logoramento della coalizione di governo sul fianco destro). Invero la defezione di Silman non era la prima a travolgere le file del partito del Primo Ministro, poiché Amichai Chikli (uno dei 7 membri della *Knesset* eletti da *Yamina*) si era opposto sin dall'inizio alla formazione dell'*unilkely coalition*, rifiutando il suo sostegno al nascente Governo Bennett-Lapid. Quanto a Idit Silman, questa aveva giustificato l'abbandono del suo partito adducendo la sua contrarietà all'attuazione, da parte del Ministro della Sanità Horowitz (*Meretz*), di una sentenza della Corte Suprema dell'aprile 2020²², che permetteva, anche nei giorni della Pasqua ebraica, l'accesso negli ospedali di prodotti lievitati destinati a pazienti non ebrei. Tuttavia, secondo molti deputati di *Yamina* la vera ragione di tale abbandono era da far risalire alla presunta promessa da parte del *Likud* di Netanyahu di un posto sicuro in lista in caso di elezioni e di un dicastero in caso di vittoria²³. Anche altri deputati di *Yamina*, seppur rimasti leali a Bennett, non facevano nulla per nascondere di preferire un'eventuale maggioranza con la destra di Netanyahu anziché la coalizione con le sinistre e gli arabi.

Altre ragioni di tensione venivano dal lato opposto della coalizione, con il partito arabo *Ra'am* che il 17 aprile 2022 congelava la propria partecipazione ai lavori della coalizione, al culmine delle proteste sulla Spianata del Tempio. Il congelamento rientrava poi l'11 maggio 2022 con la conferma del supporto dei 4 deputati di *Ra'am* al governo, rendendo però plastico il processo di logoramento interno alla coalizione.

Con una maggioranza parlamentare ormai evaporata, e l'equilibrio 60-60 deputati tra maggioranza e opposizione, risultavano ormai decisivi per la permanenza in carica

²¹ Le due argomentazioni contro l'emendamento in questione insistevano sulla flessibilità del sistema costituzionale israeliano (sicché qualunque futuro Primo Ministro vi avrebbe potuto derogare disponendo di una maggioranza assoluta in Parlamento) e sull'accusa di natura *contra personam* della misura, poiché escludente nei confronti dell'allora Primo Ministro Netanyahu (quest'ultimo rilievo infondato, in quanto si prevedeva che tale modifica non si applicasse in via retroattiva).

²² Corte Suprema di Israele, 30 aprile 2020, n. 1550/18, in [supreme.court.gov.il](https://www.supreme.court.gov.il).

²³ Idit Silman è stata poi effettivamente candidata dal *Likud* in posizione eleggibile (sedicesimo posto in lista) alle successive elezioni parlamentari del 2022. Con il ritorno di Netanyahu al governo nel dicembre 2022 Silman è diventata Ministro per la tutela dell'ambiente.

del governo la funzione stabilizzante di alcuni strumenti di razionalizzazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. È il caso della peculiare sfiducia costruttiva israeliana, introdotta nel 2001 e innovata nel 2014, che, come si ricordava nel paragrafo introduttivo, richiede alle opposizioni un voto a maggioranza assoluta per sfiduciare il governo in carica e contestualmente investire uno nuovo. Grazie a tale istituto, il rifiuto della lista araba *Joint List* e dei partiti di destra all’opposizione di collaborare tra loro garantiva al Governo Bennett-Lapid di poter restare in carica per mesi nonostante le insidie parlamentari e il venir meno in alcune fasi della maggioranza in seno alla *Knesset*. Questo poiché l’opposizione, seppur ormai maggioritaria in Parlamento, non era in grado di rendersi costruttiva, ovvero di formare un governo alternativo. Tale punto merita una specifica riflessione nell’ultima parte della trattazione, in un ragionamento più complessivo sull’evoluzione della forma di governo israeliana. Tornando alla primavera del 2022, l’opposizione si trovava in alcuni momenti a divenire addirittura maggioranza nella *Knesset*, in particolare quando il 19 maggio anche la deputata di sinistra Ghaida Rinawie Zoabi annunciò la propria fuoriuscita dalla coalizione di governo²⁴, nonché dopo il 13 giugno con l’abbandono del deputato di *Yamina* Nir Orbach.

L’esperienza del governo Bennett-Lapid inciampava un’ultima volta in occasione del voto sulla legge per rinnovare la normativa emergenziale per l’applicazione della giurisdizione israeliana ai coloni in *West Bank*²⁵. In tale territorio, infatti, la giurisdizione israeliana vige solo per i cittadini israeliani e solo in ragione di norme di emergenza in vigore dal 1967, e da allora ratificate ogni 5 anni. Nonostante i partiti di opposizione di destra fossero ideologicamente a favore di tale rinnovo, scelsero di schierarsi compattamente contro tale legge per evidenziare le spaccature della maggioranza. In effetti il voto finale bocciò tale provvedimento, con 52 voti favorevoli e 58 contrari (tra questi anche un deputato di *Ra’am* e la già citata deputata Zoabi). L’effetto pratico di un mancato rinnovo della legislazione di emergenza avrebbe causato un disastro politico-amministrativo nelle regioni interessate (a titolo esemplificativo, oltre alla limitazione di svariati diritti e prerogative, gli israeliani di quei territori sarebbero stati sottoposti alla giurisdizione dei tribunali penali al pari dei residenti palestinesi, privi di cittadinanza). Il disastro in questione fu evitato solo grazie allo scioglimento anticipato della *Knesset*, che provocò il rinnovo automatico di sei mesi della normativa di emergenza originariamente in scadenza per il 30 giugno. Il 20 giugno, infatti, il Primo Ministro Naftali Bennett e il Ministro degli Esteri Yair Lapid avevano rilevato l’esaurimento di tutte le opzioni politiche per la prosecuzione dell’esperienza di governo, annunciando la fine della *unlikely coalition* e calendarizzando per il 22 giugno una votazione preliminare per lo scioglimento della *Knesset*. In applicazione dell’art. 37 della *Basic Law - The Knesset*, il 30 giugno 2022

²⁴ A soli tre giorni dall’abbandono, la deputata di *Meretz* era invero rientrata nella coalizione, motivando la sua scelta come argine all’unica alternativa possibile (un governo più a destra) e in ragione di un nuovo accordo raggiunto col Primo Ministro *ad interim* Lapid, con l’impegno a stanziare più fondi per il settore arabo.

²⁵ Si fa riferimento al voto sul provvedimento *Bill for Extending the Validity of Emergency Regulations (Judea and Samaria—Adjudication of Offenses and Legal Assistance)* – 2022.

ebbe luogo il voto definitivo atto a certificare lo scioglimento della ventiquattresima *Knesset* (92 voti favorevoli, nessun contrario) e a dare avvio al processo elettorale. In forza dell'accordo di rotazione Yair Lapid assunse l'incarico di Primo Ministro formalmente a partire dal 1° luglio 2022 (mantenendo la delega agli Esteri), mentre Naftali Bennett assunse a sua volta l'incarico di Primo Ministro supplente, in un Governo che nel frattempo dal 5 luglio 2022 era entrato in regime di affari correnti. Avendo quest'ultimo annunciato la sua volontà di ritirarsi dalla politica, ed essendo il suo partito ormai dilaniato dalle lotte intestine, chi poteva invece capitalizzare il consenso interno alla coalizione morente era Yair Lapid, avviato come Primo Ministro *in pectore* verso le elezioni dell'autunno 2022 nello scontro finale contro un rinvigorito Netanyahu.

4. Le elezioni del novembre 2022 e il ritorno di Netanyahu

In seguito all'ennesimo scioglimento anticipato della *Knesset* e alla convocazione di nuove elezioni per l'1 novembre 2022, il sistema politico israeliano, sebbene frammentato, si riorganizzava intorno a due *leadership*: da un lato, un blocco di partiti di centro-centrosinistra che riconoscevano la guida del Primo Ministro uscente Yair Lapid (capo del principale partito della coalizione) e, dall'altro, una coalizione di destra capeggiata da un “redivivo” Netanyahu, rinsaldato nella *leadership* del *Likud* nonostante i lunghi trascorsi e le vicende giudiziarie. Le aspettative degli osservatori della cronaca costituzionale erano (correttamente) indirizzate verso una vittoria di quest'ultimo, riportando come «proprio l'ex Primo Ministro, capo dell'opposizione e attualmente sotto processo per frode e corruzione, appare nuovamente il favorito per le prossime elezioni»²⁶.

Quanto alle strategie in vista delle elezioni, Lapid, da un lato, escludeva una futura coalizione di governo con la *Joint List* araba, senza però precludersi la possibilità di dialogo con singole forze che la componevano, dall'altro lato spingeva affinché *Meretz* e *HaAvoda* non andassero alle elezioni separati. L'intuizione (rivelatasi poi fondata) poggiava sulla preoccupazione che uno dei due partiti di sinistra potesse non raggiungere la soglia di sbarramento del 3,25% necessaria per ottenere una rappresentanza alla *Knesset*: presentandosi divisi c'era il rischio di disperdere dunque voti preziosi al fine di evitare una maggioranza pro-Netanyahu in Parlamento. Tale iniziativa venne però paralizzata dalla Presidente dei Laburisti Merav Michaeli, contraria alla presentazione di una lista unica con *Meretz*, la cui *leader*, Zehava Galon, era invece favorevole a unire le forze. Quanto al partito del Primo Ministro supplente Naftali Bennett, questo, dopo aver sostenuto un Governo eterogeneo con arabi e sinistra, cominciava a essere dilaniato da lotte intestine che portavano a numerose fuoriuscite, con conseguenti ridimensionamento e radicalizzazione del partito ormai guidato da Ayelet Shaked. Nel mentre alcuni esponenti erano già fuoriusciti da

²⁶ E. CAMPPELLI, *Mobilis “im” mobile: l'instabilità israeliana e il ritorno alle urne*, in *Nomos*, 2/2022, 2.

Yamina per confluire in *National Unity*, una nuova unione di centro-destra nata dalla collaborazione tra Benny Gantz, leader di *Kahol Lavan*, e da Gideon Sa’ar, capo del partito di destra *Tikvà Hadashà*. Altra grana per la ex coalizione *rak lo bibi* era la sorprendente spaccatura in seno alla *Joint List* araba²⁷, che si era divisa con l’abbandono di *Balad*, formazione nazionalista palestinese di stampo islamista. Considerate le scarse possibilità di *Balad* di superare per proprio conto la soglia di sbarramento, tale divisione contribuiva a penalizzare ulteriormente il fronte anti-Netanyahu nella rappresentanza parlamentare alla venticinquesima *Knesset*.

Al contrario, il fronte della destra riusciva a presentarsi più compatto e ad evitare la dispersione di consensi, complice anche lo sforzo di *moral suasion* condotto dallo stesso Benjamin Netanyahu, favorendo processi federativi tra liste e accordi di cd. *surplus vote sharing deals*²⁸. In seguito alle turbolenze nel *Likud*, successive alla cacciata dal governo nazionale del suo leader, già nella prima metà del 2022 la *leadership* di Netanyahu era in grado di riaffermarsi²⁹ sul partito e coordinarsi con gli altri partiti di una potenziale coalizione.

Di seguito si riportano i risultati delle elezioni parlamentari in Israele, tenutesi il 1° novembre 2022³⁰.

Lista	Voti	%	Seggi
Likud	1 115 336	23,41	32
Yesh Atid	847 435	17,79	24
Partito Sionista Religioso (Otzma Yehudit - Sionismo religioso - Noam)	516 470	10,84	14
Unità Nazionale (Blu e Bianco - Nuova Speranza)	432 482	9,08	12
Shas	392 964	8,25	11
Ebraismo della Torah Unito (Agudat Yisrael - Degel HaTorah)	280 194	5,88	7

²⁷ Fino al 2021, anno dell’abbandono di *Ra’am*, la *Joint List* araba era riuscita a raggruppare tutte le principali formazioni arabe (*Hadash*, *Ta’al*, *Balad* e *Ra’am*, delle quali alla data attuale permangono in alleanza solo le prime due), ottenendo il risultato storico del 12,67% dei consensi e una corposa rappresentanza parlamentare di 15 seggi.

²⁸ Il sistema elettorale per l’elezione della *Knesset*, di matrice proporzionale, prevede la distribuzione dei seggi con il metodo Hagenbach- Bischoff. Gli accordi in questione, opportunamente regolamentati, permettono di non sprecare gli eventuali voti che non abbiano contribuito all’attribuzione di un seggio. I voti residui infatti vengono combinati tra partiti politicamente o ideologicamente affini, in favore del partito più vicino a conseguire un seggio aggiuntivo.

²⁹ Quella della trentennale *leadership* di Netanyahu, seppure a fasi alterne, è una lunga storia. Per approfondire le vicende più risalenti del percorso politico di Netanyahu (precedenti al 2020) v. J. HODARA, *Ascenso y declive de Benjamin Netanyahu*, in *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 19/2021, 242 ss.

³⁰ Dati ufficiali del Comitato Elettorale Centrale (votes25.bechirof.gov.il). L’affluenza nazionale si è attestata al 70,63%, in crescita del 3,19% rispetto alle precedenti elezioni del 2021, ovvero 4 794 593 votanti su 6 788 804 aventi diritto.

Israel Beitenu	213 687	4,48	6
Ra'am	194 047	4,07	5
Hadash - Ta'al (ex Joint List)	178 735	3,75	5
HaAvoda (Partito Laburista Israeliano)	175 992	3,69	4
Meretz	150 793	3,16	0
Balad	138 617	2,91	0
HaBayit HaYehudi (include Yamina)	56 775	1,19	0
Altri <1%	71 215	1,49	0
Totale	4 764 742	100	120

Il risultato elettorale sancì la rivincita di Benjamin Netanyahu, la cui coalizione (nella tabella sono evidenziati i partiti che la compongono) raggiunse i 64 seggi di rappresentanza parlamentare (oltre la maggioranza assoluta fissata a 60), contro i 51 della coalizione guidata da Yair Lapid. Tale risultato favorevole per il *Likud* fu possibile nonostante il fatto che quest'ultimo avesse ceduto in termini di consensi percentuali quasi lo 0,8% e a fronte di un guadagno del partito del suo sfidante Lapid di quasi 3,9 punti percentuali. Dalle elezioni si possono pertanto ricavare due dati: la vittoria della coalizione di Netanyahu in termini di seggi, con un ulteriore spostamento a destra del baricentro politico della *Knesset*³¹, e il persistere nel Paese della polarizzazione tra i blocchi politici pro e contro Netanyahu, con quest'ultimo blocco che nonostante la sconfitta raggiungeva il 49,5% dei consensi espressi.

La principale ragione del successo elettorale del *Likud* era infatti riconducibile al fallimento del fronte avverso, dovuto al fenomeno di quei voti espressi ma “dispersi” a sinistra e nel fronte arabo. In particolare, i partiti *Meretz* e *Balad* realizzavano un risultato apprezzabile ma insufficiente per raggiungere la soglia di sbarramento del 3,25%, necessaria per ottenere una rappresentanza parlamentare, mentre correndo insieme essi avrebbero facilmente potuto superare la soglia di sbarramento. Al contrario, le liste di destra avevano saputo compattarsi in liste unitarie, anche grazie allo sforzo maieutico di Bibi Netanyahu, riuscendo a trasformare i loro voti in una vittoria sul piano della maggioranza parlamentare. Alla luce dei risultati elettorali Yair Lapid concedeva la vittoria al *leader* del *Likud*, congratulandosi e augurandogli buona fortuna. L'affermazione netta della destra sancì così lo schianto definitivo della coalizione anti-Bibi, che ancora una volta aveva fallito anche e soprattutto a causa delle proprie divisioni interne e dell'incapacità di collaborare dei tanti *leader* e fazioni che la componevano.

³¹ Tale constatazione è ancora più rilevante se consideriamo che, osservando le tornate elettorali precedenti, già nel 2021 si diceva che il biennio 2019-21 poteva essere riletto come uno spostamento a tappe verso destra per la politica israeliana. Cfr. F. LONGO, *Dal déjà vu al governo di unità nazionale: note a margine delle elezioni politiche in Israele*, in *Diritti comparati*, 13 maggio 2021, 2.

In seguito alla proclamazione dei risultati, il 15 novembre si tenne la cerimonia di giuramento nonché la sessione di apertura della venticinquesima *Knesset*, che si caratterizzava per l'esiguità numerica della componente femminile, con le sue 29 legislative (7 in meno rispetto alla legislatura precedente), e per il parziale rinnovamento dei rappresentanti (sono 28 i deputati di prima elezione). Nonostante l'affermazione elettorale della coalizione favorevole al *leader* del *Likud*, il percorso verso la formazione del nuovo Esecutivo non si presentava però privo di difficoltà. Infatti, il risultato importante delle formazioni di ultradestra, combinato con la dimensione polarizzante della *leadership* di Netanyahu, portava a settimane di trattative in cui le forze di destra e religiose potevano vantare un sovradimensionato peso negoziale. Il 9 novembre il Presidente Herzog iniziava le consultazioni con i partiti, che sfociavano nell'incarico a Netanyahu di formare il nuovo Governo, affidatogli il 13 novembre. Le lunghe trattative avevano però costretto il *Premier in pectore* a chiedere al Presidente Herzog una dilazione dei tempi, concessagli per finalizzare le trattative con gli alleati di governo. Il 21 dicembre Netanyahu comunicava finalmente a Herzog di essere riuscito a formare un governo di coalizione. Il risultato fu quindi la fiducia dalla *Knesset* (63 i voti favorevoli, 54 i contrari) e il successivo giuramento in data 29 dicembre 2022 del nuovo Governo, l'ennesimo presieduto da Benjamin Netanyahu, e quello politicamente collocato come il Governo più a destra e “confessionale” nella storia della democrazia israeliana.

A confronto con i precedenti in Israele, il nuovo Esecutivo è il secondo per numero di ministri, e non a caso in una prospettiva comparata, con i suoi 31 membri, vanta il primato di Governo più numeroso in rapporto al numero dei parlamentari tra i paesi presi in considerazione dall'*Israel Democracy Institute*³². Inoltre, si è segnalata una sensibile diminuzione della presenza femminile in seno al Gabinetto: le donne a ricoprire la carica di Ministre sono calate da 9 a 5³³, a fronte di un aumento della compagine numerica complessiva dell'Esecutivo.

Tra i primi provvedimenti annunciati dal nuovo Governo nella corrente legislatura, in un riacceso clima di attentati e di tensioni con la popolazione palestinese, vi è stato il tentativo di riforma del potere giudiziario promosso con forza dalle destre, che ridefinirebbe radicalmente i rapporti di forza tra potere legislativo e giudiziario³⁴ e impatterebbe tra l'altro sulla selezione dei giudici della Corte Suprema. A cavallo tra febbraio e marzo 2023 ci sono stati i primi passaggi parlamentari dei progetti di

³² Cfr. O. KOENIG, *Il 37° governo in numeri: poche donne, la maggior parte dei ministri manca di esperienza ministeriale*, in www.idi.org.il (*Israel Democracy Institute*), 3 gennaio 2023.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Cfr. E. CAMPPELLI, *Il nuovo Parlamento israeliano e lo spettro della costituzionale retrogression*, in *Nomos*, 3/2022, 4 ss. La Presidente della Corte Suprema Esther Hayut si è esposta pubblicamente il 6 dicembre, mettendo in guardia contro ogni iniziativa volta a impattare sull'indipendenza della magistratura, ritenendo libertà e neutralità del potere giudiziario presupposti necessari per l'esercizio della giustizia. Analogamente, il 15 dicembre, la Procuratrice Generale Gali Baharav-Miara ha espresso la preoccupazione che le ipotesi di riforma paventate possano indebolire il sistema di controllo sul potere esecutivo, scardinando i contrappesi costituzionali. Particolare allarme genera l'introduzione di una cd. *override clause*, che permetterebbe alla *Knesset* di scavalcare il potere giudiziario e approvare leggi in contrasto con le *Basic Laws*, comprimendo le prerogative di controllo e garanzia della Corte Suprema.

riforma in discorso: l'emendamento alla *Basic Law* sul sistema giudiziario *Amendment No. 3 - Strengthening the Separation of Powers*³⁵ è stato votato in prima lettura dalla *Knesset* il 21 febbraio (63 voti favorevoli, 47 contrari), mentre l'altra iniziativa di riforma, ovvero *Amendment No. 4 - Judicial Review on the Validity of a Law*³⁶ ha seguito un analogo procedimento e ha ricevuto una prima approvazione dal *plenum* lo scorso 14 marzo (61 voti favorevoli, 52 contrari). Questi progetti di riforma, che sancirebbero la supremazia del potere legislativo sul potere giudiziario (o un nuovo equilibrio più rispettoso della volontà democratica, secondo i promotori della modifica) sono spiegabili alla luce della volontà della politica israeliana di contenere il ruolo del sistema giudiziario: quello della Corte Suprema, che ha incalzato più volte il potere legislativo con sentenze negli anni recenti su temi sensibili anche a sfondo religioso, nonché quello delle autorità giudiziarie in generale, che hanno dimostrato nel tempo una forte autonomia e indipendenza nei confronti della classe politica. Contro il nuovo Governo di Israele, e i suoi progetti di riforma istituzionale, si sono svolte imponenti manifestazioni di piazza nei primi mesi del 2023 nelle maggiori città israeliane. Non è ancora dato scorgere il quadro completo di ciò che saranno le future iniziative e i finali intendimenti del Governo in carica, ma certamente le travagliate vicende della principale democrazia nel Medio Oriente, punto di snodo di importanti tensioni geopolitiche, non possono lasciare indifferenti gli osservatori internazionali e tanto meno i cronisti costituzionali, molti dei quali hanno ravvisato già da tempo in Israele preoccupanti segnali di un processo involutivo³⁷ delle garanzie democratiche.

³⁵ Le modifiche più impattanti riguardano il *Judges Selection Committee*, organo tra le cui competenze rientra la nomina dei giudici della Corte Suprema. La riforma impatta sulla sua composizione, eliminando i rappresentanti più tecnici, espressione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, in favore di un aumento della quota dei membri di nomina politica (tra ministri e membri della *Knesset*), per lo più espressione della coalizione di governo. Inoltre, si abbassa il *quorum* previsto per la nomina dei giudici alla Corte Suprema: basterà la maggioranza assoluta dei membri del *Judges Selection Committee*, anziché l'attuale maggioranza qualificata. L'assetto numerico definitivo pare destinato a mutare nei prossimi passaggi parlamentari del progetto di riforma, come già annunciato dal Presidente della commissione parlamentare competente Simcha Rothman, il che potrebbe anche evolvere verso un'eventuale timida concessione alle forze di opposizione (ipotesi caldeggiata dai Paesi occidentali, in testa dall'alleato statunitense). Il numero dei membri della commissione deputata alla selezione dei giudici potrebbe così aumentare, prevedendo che almeno per le nomine più sensibili venga coinvolto un rappresentante indicato dalle opposizioni.

³⁶ Alla luce della riforma, allo stato dell'arte, la Corte Suprema vedrebbe limitato il proprio potere di controllo sulle leggi, subordinandolo a una serie di condizioni. Tra le principali novità vi è la previsione che le decisioni debbano essere deliberate dal *plenum*, con il favore di almeno i 4/5 dei giudici che lo compongono. Affinché la validità di una legge possa essere intaccata è necessario, inoltre, che questa sia dichiarata come manifestamente in contrasto con una previsione di una *Basic Law*. Sarebbe comunque intaccabile una legge che venisse approvata dalla *Knesset* senza la maggioranza richiesta o senza il necessario numero di letture, mentre non sarebbe censurabile da parte della Corte Suprema un testo legislativo, pure illegittimo, che fosse espressamente protetto contro il controllo della Corte in forza di una deroga stabilita dalla stessa *Knesset* (da approvarsi a maggioranza assoluta).

³⁷ Sulle tensioni tra potere politico e Corte Suprema, nel contesto di un'evoluzione critica del sistema costituzionale israeliano, si rimanda a L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, Padova, 2022.

5. Alcune riflessioni conclusive sulle tendenze evolutive della forma di governo di Israele

Ripercorrere i principali passaggi di cronaca costituzionale che hanno riguardato gli ultimi due anni di Israele è utile per riflettere sui caratteri della vigente forma di governo e sulle sue attuali tendenze evolutive. Tale analisi non può non partire dalla constatazione della grave crisi in cui si trova la democrazia rappresentativa israeliana, nonostante la recente affermazione di una chiara maggioranza alle ultime elezioni³⁸. Quanto all’instabilità politica, i dati sono eloquenti: le ultime sono state le quinte elezioni in meno di 4 anni, il che da un punto di vista comparato significa una frequenza inedita nell’ambito delle democrazie parlamentari consolidate. Se è vero che Israele non eccelleva già prima in stabilità politica rispetto alle democrazie parlamentari, poiché alla vigilia delle elezioni dell’aprile 2019 era il settimo Paese per instabilità sui 21 paesi analizzati dall’*Israel Democracy Institute* (con elezioni in media ogni 3,3 anni), la situazione è decisamente peggiorata negli ultimi anni³⁹. Nella seconda metà del 2022 infatti «Israele è scivolato all’ultimo posto tra i Paesi analizzati, con elezioni in media ogni 2,4 anni»⁴⁰. Un simile record negativo non può non sollevare un interrogativo circa lo stato di salute della forma di governo israeliana, che se da un lato appare fortemente messa alla prova dalle ultime crisi politiche, dall’altro sembra dimostrare una certa capacità di reagire all’*impasse* e di avviare le tendenze evolutive in atto. A cominciare dalla pratica sempre più diffusa degli accordi di governo⁴¹ che, lungi da rappresentare vuoti simulacri senza valore giuridico, diventano strumenti convenzionali che arrivano a vincolare il funzionamento della forma di governo, e che di fatto hanno impegnato le forze politiche ad adottare emendamenti costituzionali in grado di codificare e cristallizzare tali accordi addirittura sul piano costituzionale. La capacità di adattamento della forma di governo, nonostante il carattere razionalizzato del parlamentarismo israeliano, è infatti assicurata dalla flessibilità dell’impianto costituzionale per quanto concerne il procedimento di revisione, che in genere non richiede particolari gravami procedurali. Non è un caso se la forma di governo ha visto negli ultimi decenni revisioni tanto numerose quanto profonde: basti pensare al passaggio nel 1996 da un Parlamento

³⁸ Basti pensare alla difficoltà con la quale si sono negoziati i rapporti di forza all’interno del nuovo governo, nonché le tensioni che attraversano il Paese a partire dall’indomani dell’inizio di questa nuova stagione politica, con le folle di oppositori in piazza e una frizione sempre più accesa e plateale tra i poteri esecutivo e giudiziario.

³⁹ Cfr. E. CAMPPELLI, *Mobilis “im” mobile*, cit., 10 ss. I dati riportati sono riferiti all’intervallo di tempo che va dal 1996 al 2022.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Nella prassi delle democrazie parlamentari in Europa, in un’analisi comparata sugli accordi di coalizione, spiccano i contratti di governo in Germania, connotati da una discreta formalizzazione e radici ben risalenti nel tempo. Sul punto si rimanda alla ricostruzione operata da G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca fra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 1/2014. La formula è stata poi imitata anche in Italia nel 2018 (inefficacemente, per quanto concerne il metodo di formazione dell’accordo, l’organicità dei contenuti e la sua vincolatività) con il contratto per la formazione del cd. Governo giallo-verde (Conte I), per il quale si rinvia ad A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018. In entrambi gli ordinamenti appena menzionati, tuttavia, non si giunge a sancire un accordo di rotazione per la guida del governo.

assembleare a un sistema neoparlamentare, poi superato già nel 2001 in favore del sistema parlamentare razionalizzato, ulteriormente innovato dalla riforma del 2014.

Quanto agli accordi di governo, nel caso degli esecutivi Netanyahu-Gantz (2020) e Bennett-Lapid (2021) questi si sono concretizzati in accordi di rotazione, caratterizzati per l’alternanza automatica alla guida del Governo del Primo Ministro incaricato e del Primo Ministro supplente. La peculiarità di questi Governi di rotazione⁴² è stata la codificazione sul piano costituzionale di regole che impongono l’automatico passaggio di consegne allo scadere della metà del mandato, senza che formalmente sia richiesto un nuovo voto di fiducia e senza che vi sia una soluzione di continuità per la vita del Governo. Ecco allora che nella prassi i due casi citati diventano la soluzione politica per formare Governi con maggioranze eterogenee in cui i *leader* di partito non confidino troppo l’uno nell’altro, tanto da pretendere che gli accordi vengano resi giuridicamente vincolanti. È questo il motivo per il quale la disciplina degli accordi di alternanza, costituzionalizzata con appositi emendamenti⁴³, stabilisce a garanzia del Primo Ministro supplente che la rotazione venga anticipata in alcune fattispecie che comporterebbero la fine anticipata dell’esperienza di governo. Nello specifico, ai sensi dell’art. 43a comma a) della *Basic Law - The Government*, ciò avviene quando il mandato del Primo Ministro in carica giunga al termine per una condanna penale (in conformità all’art. 18 della medesima Legge Fondamentale), qualora il Primo Ministro in carica si dimetta, nel caso di morte del Primo Ministro in carica, quando il Primo Ministro in carica sia inabilitato solo per motivi di salute e siano trascorsi 100 giorni (senza che egli torni abile a governare) e anche nel caso in cui questi si dimetta da membro della *Knesset*.

Tornando alla prassi degli accordi di alternanza, sarebbe bene che il giudizio definitivo su tale istituto rimanesse per il momento sospeso. Da un lato dobbiamo notare come il primo Governo di rotazione sia caduto senza che l’alternanza in favore di Benny Gantz potesse avere luogo, poiché Netanyahu ha potuto mantenere la sua posizione eludendo la clausola di rotazione anticipata. In quel caso, infatti, le elezioni anticipate sono state determinate automaticamente dalla mancata approvazione del bilancio per il 2021 in forza dell’art. 36a della *Basic Law - The Knesset*⁴⁴. D’altro canto, sul punto specifico è bene rilevare come tali accordi arrivino a razionalizzare radicalmente la disciplina dei rapporti interni al Governo, cristallizzandoli. In questo senso si stabilisce che i Ministri debbano essere riconducibili, in numero bilanciato, al Capo del Governo

⁴² Anche prendendo spunto dalla vicenda israeliana, negli anni più recenti gli accordi di rotazione hanno trovato fortuna, affermandosi nella prassi di alcuni paesi europei come strumento per superare lo stallo politico. È il caso dell’Irlanda, per il Governo nato in seguito alle elezioni di febbraio 2020 (la staffetta si è poi realizzata con successo nel dicembre 2022), e pure della Romania nel novembre 2021.

⁴³ Cfr. *Basic Law - The Government: Amendment No. 8 and temporary provision* e *Basic Law - The Government: Amendment No. 10*.

⁴⁴ Si riporta l’art. 36a della *Basic Law - The Knesset*, comma a): «Should the Budget Law fail to be adopted within three months following the commencement of the financial year, the day following the termination of the said period (hereinafter – the determining date) shall be regarded as if the *Knesset* had decided to dissolve itself before the end of its term, and early elections shall be held on the last Tuesday before the end of 90 days from the determining date, unless the *Knesset* has decided by a majority of its Members, within five days of the determining date to hold the elections on a later date, due to the proximity of the elections date to a festival, holiday, or memorial day, but no later than 100 days after the determining date».

in carica o a quello supplente. Ecco perché, dove il numero dei ministri non risulti bilanciato, viene accordato un diverso voto ponderato ai membri del Gabinetto, che garantisca il suddetto equilibrio in seno alla coalizione. Si impedisce inoltre al Primo Ministro *in pectore* di licenziare un Ministro politicamente riferibile al Primo Ministro supplente, salvo che vi sia il consenso di quest’ultimo.

A proposito di carattere razionalizzato della forma di governo israeliana, che, riforma dopo riforma, progressivamente diviene sempre più accentuato, è necessario soffermarsi ancora sull’istituto della sfiducia costruttiva. Come già accennato in sede introduttiva, l’istituto in questione, disciplinato all’art. 28 della Legge Fondamentale sul governo, è la cartina di tornasole di questo processo di razionalizzazione. L’ultima modifica significativa risale al 2014, anno in cui si è abbandonato il modello di sfiducia costruttiva in due fasi (di derivazione belga) in favore di un modello *sui generis* di sfiducia costruttiva collegiale, nel quale i proponenti non si limitano a investire a maggioranza assoluta un candidato Primo Ministro (similmente a quanto accade in Germania o in Spagna), ma devono indicare anche i ministri con le rispettive deleghe (con tutte le difficoltà che ne derivano in termini di negoziazione tra partiti). Proprio per questa ragione, a proposito di tale modello, si è scritto che il sistema di sfiducia costruttiva in oggetto sarebbe il più rigido al mondo, tale da rendere quasi impossibile investire un nuovo governo tramite questo strumento⁴⁵.

Parliamo dunque di un istituto che è sicuramente in grado di conseguire un effetto di stabilizzazione in favore dei governi israeliani, non potendo un’opposizione eterogenea e frammentata limitarsi a sfiduciare il governo. Al contrario le opposizioni sono costrette a convergere non solo su un nome, bensì su un’intera squadra di governo, operazione ben difficile da realizzarsi. Inoltre, è da considerare l’elemento ulteriormente “razionalizzante” della maggioranza assoluta richiesta per l’approvazione della mozione, che differisce dalla maggioranza semplice richiesta per l’investitura. Da tutto ciò possiamo ricavare che, se da un lato è vero che il problema della stabilità dei governi in Israele è ben lungi dall’essere risolto, dall’altro possiamo solo immaginare come in assenza di un meccanismo di sfiducia costruttiva la situazione potrebbe essere solo peggiore. Il che è confermato anche nella prassi che si colloca nel solco del periodo ivi analizzato; basti guardare alle mozioni discusse alla *Knesset* e respinte nel febbraio e nel maggio del 2022, alcune delle quali hanno addirittura raggiunto la maggioranza semplice ma non quella assoluta. Di fatto i tentativi in questione non avevano i “numeri” per poter riuscire, complice il fatto che i deputati dell’opposizione araba in nessun caso avrebbero appoggiato delle mozioni volte a sostituire il Governo in carica con un nuovo Gabinetto formato da esponenti ancor più a destra (che fosse guidato da Netanyahu o dal *leader* dell’*UTJ* Moshe Gafni).

Le considerazioni fin qui svolte però non devono farci credere che la sfiducia costruttiva si riduca in Israele a uno strumento di mera stabilizzazione del governo, ovvero inutilizzabile per un cambio di esecutivo. Proprio la nascita della coalizione di governo Bennett-Lapid nel 2021 è una novità interessante, tipico caso apripista, che

⁴⁵ Cfr. E. CAMPPELLI, *In carica ma non al potere: lo stallo istituzionale e la nuova instabilità politica*, in *Nomos*, 1/2022, 13, dove si riportano i dati analizzati dall’*Israel Democracy Institute*.

dimostra come formazioni anche molto eterogenee tra loro potrebbero (nelle adeguate condizioni politiche) accordarsi non solo per sfiduciare l'avversario comune, ma anche per dare vita a una nuova esperienza di governo. Proprio per raggiungere tale scopo, infatti, forze tra loro anche molto eterogenee potrebbero collaborare e sforzarsi di esprimere una proposta comune alternativa, che appunto inveri quella dimensione costruttiva che lo spirito dell'istituto ex art. 28 della Legge Fondamentale sul governo richiede. Il realizzarsi di queste circostanze non è da ritenersi inverosimile, basti pensare che la stessa coalizione del *change government* era formata per metà da partiti che in precedenza avevano già collaborato con precedenti governi Netanyahu, salvo poi pentirsene e dare vita a geometrie coalizionali *ex ante* imprevedibili. Spetterebbe poi al corpo elettorale, alla prima occasione utile, sindacare *ex post* sull'opportunità del cambio di maggioranza (esercitando un'attività di *accountability* sulle responsabilità dei singoli partiti). Del resto, si hanno altri contesti dove, *mutatis mutandis*, si è già dimostrato che anche una sfiducia costruttiva collegiale configurata come quella israeliana può avere successo⁴⁶. Insomma, l'istituto della sfiducia costruttiva, lungi dal rappresentare uno strumento desueto o inapplicabile, potrebbe fornirci nel futuro prossimo spunti interessanti di applicazione nel contesto israeliano.

In conclusione, possiamo osservare come la peculiare forma di governo israeliana sia in continuo divenire. In un contesto di permanente frammentazione partitica si riscontrano nondimeno alcune tendenze consolidate, come la ritrosia a formare coalizioni pre-elettorali e la sovra-esposizione dei partiti minori (che possono giocare in sede di formazione di governo un importante diritto di veto), accanto a fatti inediti come la caduta della preclusione assoluta alla partecipazione dei partiti arabi alla formazione di coalizioni di Governo. L'emergere della crisi del bipartitismo e bipolarismo ha portato inoltre, similmente a tendenze osservabili negli ultimi anni in tutta Europa, all'emergere di partiti nuovi e scenari coalizionali prima impensabili. Accanto allo strumento creativo degli accordi di rotazione emergono anche le proposte (invero, ad oggi, difficilmente realizzabili) di una riforma della legge elettorale proporzionale e più in generale della forma di governo. In altre parole, il sistema politico israeliano è in continua evoluzione, e vi è ragione di ritenere che nel prossimo futuro questo piccolo ma importante Stato possa offrire ai cultori delle cronache costituzionali molti altri spunti, utili in un'ottica comparatistica.

⁴⁶ Vedi l'esempio della Valle d'Aosta, dove due mozioni di sfiducia costruttive hanno portato maggioranze molto frammentate ed eterogenee del Consiglio regionale a sostituire nel 2017 e 2018, rispettivamente, i Presidenti della Regione Augusto Rollandin e Antonio Fosson. Cfr. Verbale del Consiglio della Valle d'Aosta, 2650/XIV, 10 marzo 2017 e Verbale del Consiglio della Valle d'Aosta, 213/XV, 10 dicembre 2018.