

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

KNESSET V. CORTE SUPREMA, SECONDO ROUND: CONTINUA IL BOTTA E RISPOSTA SULLA PREVENTION OF INFILTRATION LAW

Posted on 2 Aprile 2015 by [Giammaria Milani](#)

Su questo stesso sito, meno di un anno fa (era marzo 2014), commentavo la recente evoluzione in materia di immigrazione nello Stato di Israele. Avevo parlato, in quell'occasione, del dialogo tra Corte suprema e *Knesset* sulla *Prevention of Infiltration Law 5714-1954*, che aveva preso forma in una serie di emendamenti alla legge intervallati da una dichiarazione di incostituzionalità della Corte. Il titolo dato in quell'occasione al mio intervento – “Infiltrators o refugees? I tre atti di una storia non ancora conclusa” – si è rivelato adatto soltanto a metà: è vero che la vicenda non è ancora definita, come dimostrano i nuovi fatti che mi appresto a commentare. Qualche dubbio ho invece sull'immagine che avevo voluto evocare, quella dell'opera teatrale divisa in atti: meglio si adatta, a questo punto, lo scenario di un *ring* in cui gli attori che prima recitavano gli atti si trasformano in pugili che combattono un secondo *round* (immagine, questa del *ring*, utilizzata del resto anche da autorevoli commentatori come Ruvi Ziegler, *University of Reading-UK*). Gli immigrati, quelli sì, rimangono tali: protagonisti-spettatori di una storia in cui non possono intervenire, impotenti di fronte al duro botta e risposta tra giudice e legislatore che ha trasformato l'iniziale dialogo in uno scontro frontale.

Prima della cronaca di questo secondo *round*, occorre brevemente descrivere il *ring*, ovvero il terreno sul quale si svolge lo scontro tra *Knesset* e Corte suprema, e raccontare il primo *round*, vale a dire i precedenti emendamenti alla legge e la prima dichiarazione di incostituzionalità.

Il *ring* è costituito dalla *Prevention of Infiltration Law*: approvata nel quadro della disciplina in materia di immigrazione e di cittadinanza (dopo due anni dalla *Nationality Law 5712-1952* e dalla *Entry into Israel Law 5712-1952* e dopo quattro dalla *Law of Return 5710-1950*), essa cercava di dare attuazione al disegno tratteggiato nel 1948 dalla Dichiarazione di indipendenza che aveva posto le basi per la nascita di Israele come Stato ebraico e democratico. In particolare, attraverso questi atti il legislatore metteva in campo tutti quegli strumenti che fin dai primi anni di vita dello Stato sarebbero stati utilizzati per combattere una delle battaglie più dure per la difesa del carattere ebraico di Israele: quella demografica. Il testo approvato nel 1954 predisponeva una serie di pene molto severe (artt. 2-8), fino al carcere a vita, per coloro che venivano considerati "infiltrati", i quali erano definiti dalla stessa legge (art. 1) come quegli individui che migravano in Israele consapevolmente e illegalmente e che tra il 29 novembre 1947 e il loro ingresso erano a) cittadini di Libano, Egitto, Siria, Arabia Saudita, Giordania, Iraq o Yemen, ovvero b) residenti in uno di questi Paesi o in una parte della regione palestinese non amministrata da Israele, ovvero c) Palestinesi che avevano lasciato la loro residenza abituale in Israele per uscire dallo Stato. La legge prevedeva inoltre una serie di garanzie giurisdizionali, come il diritto di difesa e il doppio grado di giudizio (artt. 11-26).

Su questo terreno, il 10 gennaio 2012 inizia lo scontro: la *Knesset* approva un emendamento (il numero 3) alla legge "anti-infiltrazione": viene modificata la definizione di "infiltrato", estesa a tutti gli immigrati irregolari; vengono inoltre cancellate quelle garanzie giurisdizionali di cui si è detto prima e che costituivano una tutela, pur limitata, della posizione dell'individuo accusato di essere "infiltrato". Allargando in maniera così importante l'ambito di applicazione della legge, e restringendo al contempo le garanzie, l'emendamento andava a colpire i tanti richiedenti asilo provenienti dall'Africa orientale e centrale che difficilmente, a

dispetto di quanto aveva fatto il legislatore israeliano, potevano essere definiti "infiltrati".

A questa prima mossa aveva risposto, il 16 settembre 2013, la Corte suprema, dichiarando incostituzionale l'emendamento approvato l'anno precedente dalla *Knesset*. In una decisione presa all'unanimità, i giudici avevano affermato che la modifica apportata alla legge non era conforme alla *Basic Law: Human Dignity and Liberty*, che garantisce tra le altre la libertà personale di tutti gli individui (art. 5). La stessa legge fondamentale prevede peraltro che sia impossibile limitare i diritti garantiti in tale testo, se non con una legge conforme ai valori dello Stato di Israele che sia approvata per un fine meritevole e che preveda mezzi proporzionati allo scopo perseguito (art. 8). Era evidente come l'emendamento oggetto del giudizio della Corte suprema fallisse proprio in relazione a quest'ultimo requisito, giacché la detenzione, potenzialmente a vita, degli immigrati "irregolari", doveva considerarsi un mezzo sproporzionato rispetto al fine da raggiungere, quello della limitazione dei rischi di infiltrazione.

La reazione della *Knesset* non si era fatta attendere: sfruttando lo spiraglio lasciato aperto dalla Corte, la quale aveva affermato che la previsione di un periodo di detenzione limitato avrebbe passato indenne il controllo di conformità rispetto alla *Basic Law*, essa approva, il 10 dicembre 2013, un nuovo emendamento (il numero 4) alla *Prevention of Infiltration Law*: la nuova modifica prevedeva effettivamente una riduzione del periodo di detenzione, confermando tuttavia numerosi aspetti critici, come la possibilità, al termine del periodo di detenzione, di essere trattenuti per un tempo indefinito in una struttura aperta (*Holot Center*) gestita però dall'amministrazione carceraria, la mancanza di garanzie giurisdizionali e la definizione di "infiltrato" eccessivamente ampia.

E siamo al secondo *round*, aperto questa volta dalla Corte suprema che, sulla base dei ricorsi presentati contro l'ultimo emendamento approvato, il 22 settembre 2014 interviene nuovamente con una dichiarazione di incostituzionalità che colpisce l'ultima modifica votata dalla *Knesset*. La recente decisione della Corte suprema impone la chiusura, entro 90 giorni, dell'*Holot Center* e dichiara incostituzionale il periodo di detenzione

in carcere di un anno. Per quanto riguarda la prima misura adottata dalla Corte, i giudici hanno considerato che la struttura, sebbene non sia definita come “detentiva”, lo è di fatto, sia per la sua posizione geografica (lontana dai centri abitati, in una zona desertica) sia per la gestione della stessa (in particolare, per la necessità che le persone trattenute firmino il registro della presenza tre volte al giorno). La seconda misura è stata motivata dai giudici, ancora una volta, in base al criterio di proporzionalità: secondo la Corte, infatti, il periodo di detenzione di un anno è ancora lontano dal poter essere considerato conforme al principio di proporzionalità sancito dall’art 8 della *Basic Law: Human Dignity and Liberty*.

Ancora una volta non si fa attendere la risposta della *Knesset*, che prima di sciogliersi per la sopraggiunta fine della legislatura tenta di reagire con una doppia mossa. Da una parte, l’8 dicembre – allo scadere dei 90 giorni al termine dei quali la struttura sarebbe stata chiusa – approva un nuovo emendamento (il numero 5) alla *Prevention of Infiltration Law* con la quale diminuisce il periodo di detenzione in carcere a tre mesi e quello della struttura aperta a venti mesi. Dall’altra, inizia la discussione di un emendamento alla *Basic Law: Human Dignity and Liberty* che inserirebbe nella Legge fondamentale una *Override Clause*: in base alla clausola, presente per il momento soltanto nella *Basic Law: Freedom of Occupation* (art. 8), la *Knesset* potrebbe approvare norme espressamente in contrasto con la Legge fondamentale, votandole a maggioranza assoluta e prevedendo una vigenza non superiore ai quattro anni.

Lo situazione, alla fine del secondo *round*, è incerta: la Corte ha già ricevuto e ascoltato, tra la fine di gennaio e la fine di febbraio, nuovi ricorsi contro l’ultimo emendamento. Ancora una volta il giudice si troverà ad intervenire in un settore, tanto delicato quanto decisivo per lo Stato di Israele, come quello dell’immigrazione, capace di mettere a nudo le fragilità e le tensioni che percorrono l’intero ordinamento: da un lato, il difficile rapporto tra carattere democratico e carattere ebraico dello Stato sancito dalla Dichiarazione di indipendenza e alla base dell’ordinamento stesso; dall’altro, il dialogo tra la Corte e il Parlamento che si è trasformato, con le ultime vicende, in aperto scontro. In attesa del terzo

round.