



## Diritto e società

# Desmond Tutu e l'esperienza della Commissione Sudafricana per la verità e la riconciliazione

di [Andrea Lollini](#)

8 aprile 2022

---

## **Desmond Tutu e l'esperienza della Commissione Sudafricana per la verità e la riconciliazione**

**di [Andrea Lollini\\*](#)**

La morte dell'Arcivescovo anglicano sudafricano Desmond Tutu il 26 dicembre 2021, costituisce occasione imprescindibile per riparlare di una delle esperienze di “giustizia” più significative, innovative e controverse della contemporaneità: la *Commissione sudafricana per la verità e la riconciliazione (Truth and Reconciliation Commission - TRC)*.

La TRC, istituita nel 1995 durante la transizione democratica post-apartheid in Sudafrica, aveva molteplici obiettivi: far luce sui crimini dell'era segregazionista, ricostruire le responsabilità delle atrocità dando dignità alle vittime, facilitare la riconciliazione nazionale, produrre i presupposti per una nuova memoria collettiva. La Commissione - pertanto - era progettata per operare su tre delicati registi nelle scienze giuridico-processuali: giustizia, verità e memoria.

La scomparsa di Desmond Tutu chiude simbolicamente un'era che, dalla caduta del Muro di Berlino e la fine della Guerra Fredda, conduce all'oggi pandemico e nuovamente bellico foriero di rinnovate profonde frammentazioni sociali spinte da sovranismo, populismo e anti-scientismo. L'era in questione si estende lungo più di tre decenni caratterizzati da conflitti

polarizzati attorno a metafore religiose, collassi finanziari prodotti da contraddizioni economiche irrisolte, compagne belliche di democratizzazione forzata fallimentari, riconfigurazione degli attori di potere globali. In questo quadro, Desmond Tutu, Premio Nobel per la pace nel 1984, e con lui Nelson Mandela, primo storico Presidente democratico del Sudafrica post-apartheid, hanno costituito voci d'impatto incommensurabile, in controtendenza, quasi anacronistiche rispetto allo svilupparsi dei dibattiti e degli eventi. Tutu e Mandela, ingegneri della TRC e artefici della transizione post-segregazionista sudafricana<sup>[1]</sup>, erano portatori di messaggi rivoluzionari, oggi come all'ora: costruire pervicacemente il dialogo con il "nemico", preservare l'unità collettiva in luogo della mera vittoria di fazione, scommettere su forza e capacità redentive individuali e collettive. In un'epoca, la nostra attuale, pervasa da violenza oppositiva molecolare e digitalizzata, così come da nuova contrapposizione di potenza, le voci e le azioni di Tutu e Mandela sono un *Dharma* politico tanto prezioso quanto malauguratamente disatteso.

Ecco dunque l'occasione per riparlare di uno dei lasciti concreti di Tutu e Mandela: la Commissione per la verità e la riconciliazione. Osteggiata, violentemente criticata, analiticamente decostruita, ammirata, la TRC ha costituito una sperimentazione giudiziaria unica in cui la declinazione restaurativa dell'idea di giustizia ha prevalso su quella strettamente retributiva.

La creazione della TRC coincide con il perfezionarsi del processo di redazione della nuova Costituzione democratica del Sudafrica post-apartheid nel 1996. La Commissione, infatti, apre i battenti ufficialmente nel 1995 sulla scorta del *National Unity and Reconciliation Act* approvato dal Parlamento transitorio in quello stesso anno, ed è naturale strumento di complemento dell'opera costituente.<sup>[2]</sup> La Costituzione democratica è stata codificata pezzo a pezzo, passo a passo, in un arco di tempo dilatato rispetto alla configurazione storica dei processi costituenti contemporanei che si aprono e chiudono nel quadro di un'Assemblea Costituente. Il Sudafrica post-segregazionista, invece, ha avuto una strada assai più impervia che ha legittimato quindi strade innovative e irrituali. Il paese, all'indomani del rilascio di Mandela dopo ventisette anni di detenzione politica e con l'uscita dei movimenti politici dall'illegalità segregazionista che diventano veri e propri partiti come l'*African National Congress* (ANC) o l'*Inkatha Freedom Party* (IFP), esplose nella violenza. La polarizzazione segue la traiettoria razziale tra popolazione nera e bianca, ma dilaga anche orizzontalmente nel fenomeno della *black on black violence*. Mandela guida l'esecutivo, dopo la vittoria schiacciante alle prime elezioni libere e democratiche del 1994. Cyril Ramaphosa, attuale presidente del Sudafrica, guida le negoziazioni costituzionali per conto dell'ANC. Tutu, autorità morale e civile senza eguali, spende energie inusuali per la pacificazione.

Sul tavolo storico del Sudafrica si negozia il DNA della nuova Repubblica multirazziale e multiculturale in cui uno dei nodi centrali è la giustizia per i crimini del passato. Se il mondo attende una “Norimberga” africana, Mandela, Tutu e molti leader dell'ANC cresciuti quanto il movimento era animato dai principi Ghandiani di disobbedienza pacifica, disegnano una traiettoria costituente inattesa fatta di dialogo, costruzione di unità del corpo politico multirazziale, rinuncia alle pulsioni di vendetta. Tuttavia, sono fermi sulla necessità di consegnare alla nuova società sudafricana in transizione la verità sui crimini passati.

La natura dei negoziati tra movimenti di liberazione e componenti politiche dei poteri segregazionisti che avevano accettato l'ineluttabilità della transizione sono dominati da due variabili: contenere la violenza perseguendo la riconfigurazione democratica; negoziare pragmaticamente posizioni radicalmente divergenti. La cessione storica del potere bianco non poteva infatti prodursi se non considerando un obiettivo primario per il *National Party*, il partito bianco di Frederick W. De Klerk<sup>[3]</sup>: difendersi dal rischio di processi e responsabilità penale per il passato.

Lo *Zeitgeist* internazionale della metà degli anni 90' del secolo scorso offre condizioni uniche per la sperimentazione sudafricana. La fine della Guerra Fredda ha innescato una catena di riconfigurazioni geopolitiche in America Latina, Asia, Africa ed Europa Centro-Orientale. Innumerevoli paesi si liberano dai regimi autocratici dell'era precedente e si avviano faticosamente verso nuove speranze democratiche. Il problema dei conti con il passato è questione scottante ogni dove. La natura largamente negoziata delle transizioni post-89 pone quindi un nodo centrale: punire le violazioni dei diritti fondamentali del passato preservando al contempo il trasferimento del potere da vecchi apparati autoritari ai nuovi attori politici.

Se la comunità internazionale delle Nazioni Unite, a partire dai primi anni 90', sceglie la dogmatica del processo e della giustizia penale per i crimini internazionali disegnando i due Tribunali internazionali *ad hoc* per la ex-Jugoslavia e il Ruanda e successivamente nel 1998 la Corte Penale Internazionale, i singoli paesi optano largamente per soluzioni di giustizia restaurativa. La configurazione delle transizioni politiche in atto riduce infatti le opzioni di giustizia sul tavolo. Nascono così i *Truth and Reconciliation Models* (Transitional Justice). Argentina, Cile, El-Salvador, Guatemala, Brasile e molteplici altri paesi istituiscono Commissioni per la verità. Con procedure e competenze differenti, questi organismi sono volti prevalentemente alla raccolta di informazioni sui crimini dei regimi pregressi, offrendo al contempo assise pubbliche di discussione mnemonica del passato. In questo contesto, la TRC sudafricana si spinge assai più lontano, prevedendo l'innovativo e controverso meccanismo di

amnistie condizionate. La natura della TRC disegnata da Mandela, Tutu e dall'establishment dell'ANC non può essere capita al di fuori di questo contesto.<sup>[4]</sup>

La TRC, presieduta appunto dall'allora Arcivescovo di Cape Town Desmond Tutu, viene suddivisa in tre organismi distinti che operano in maniera coordinata: 1) lo *Human Rights Violation Committee*; 2) l'*Amnesty Committee*; 3) il *Reparation and Rehabilitation Committee*. Il Primo ha il compito di ascoltare pubblicamente le vittime dell'apartheid allo scopo di raccogliere informazioni sui crimini e di innescare un *national healing process* dando parola e dignità alle stesse. Come risultato, la TRC fu in grado di pubblicare ufficialmente i sei volumi del famoso *Final Report* sotto la guida di Tutu che ne organizza la regia editoriale. Il Rapporto, sistematizzando le dichiarazioni di migliaia di vittime sentite pubblicamente nel corso di centinaia di udienze, escussioni testimoniali e ricerche da parte delle unità d'inchiesta della TRC, ha la vocazione di ridirigere il corso del processo di creazione di una nuova memoria ufficiale del Sudafrica.<sup>[5]</sup> L'obiettivo primario è quello di disinnescare ambiguità storico-mnemoniche. È da considerare, come variabile ulteriore, come negli stessi anni si stia assistendo in Europa, all'inquietante rapido sviluppo del fenomeno del negazionismo dell'Olocausto.<sup>[6]</sup>

Se il *Reparation and Rehabilitation Committee* avrebbe successivamente dovuto quantificare ed implementare le riparazioni per le vittime dell'apartheid, il *Comitato per l'Amnistia* divenne immediatamente il vero centro focale della TRC a causa della controversa competenza di cui era dotato: amministrare il meccanismo di amnistia condizionata che sostanzia il passaggio della TRC da sistema di giustizia strettamente retributiva a quello di giustizia restaurativa.

La procedura era quindi la seguente: con la Costituzione sudafricana transitoria negoziata nel 1993, il nuovo Sudafrica democratico aveva deciso di sospendere per un periodo limitato l'esercizio dell'azione penale ordinaria per una serie di crimini efferati strettamente commessi con finalità politiche nell'arco dei quasi cinque decenni del regime segregazionista. Chiunque si fosse reso responsabile di tali crimini aveva a disposizione una dead-line per auto-dichiararsi responsabile di crimini oggetto della competenza, aprire una procedura a proprio carico innanzi al Comitato di Amnistia e richiedere formalmente l'amnistia. Il meccanismo era quindi caratterizzato da procedura ad istanza di parte che valutava la volontà dei singoli di partecipare al processo di democratizzazione. I casi vennero trattati *de plano* con procedure meramente burocratiche, oppure escussi pubblicamente in specifiche udienze (*Amnesty Hearings*). Nel corso delle stesse, i membri del Comitato rappresentando lo Stato, amministrarono il contraddittorio con le vittime contro deducendo gli elementi fattuali disponibili al fine di testare la veridicità delle affermazioni. L'amnistia aveva quindi condizioni

imprescindibili temporali e sostanziali. Aver commesso i crimini previsti dalle fattispecie di legge con finalità strettamente politiche e nell'arco temporale disegnato; rivelare pubblicamente ogni dettaglio relativo ai comportamenti criminosi commessi (*full disclosure of all relevant facts*). I fatti amnestiabili dovevano essere imprescindibilmente connessi al quadro di violenza politica interna relativo all'Apartheid. L'amnistia non aveva quindi carattere di automaticità. Il Comitato era libero di riconoscere o rifiutare il provvedimento al termine delle udienze una volta verificati la sussistenza dei presupposti. Lo Stato avrebbe successivamente riattivato l'esercizio dell'azione penale ordinaria per i crimini del passato verso coloro che avevano deciso di non richiedere amnistia o per coloro a cui era stata rifiutata. Unica condizione per questi ultimi era che le informazioni rivelate o acquisite in sede di TRC non potevano essere automaticamente trasferite ed utilizzate in sede di successivo processo ordinario. In questa prospettiva, la TRC ha attuato una sospensione temporanea dell'esercizio dall'azione penale per azioni di rilevanza politica a cui viene sostituito un meccanismo articolato di cancellazione degli effetti penali a seguito di *self-accusation*.

La TRC ha sollevato opinioni polarizzate e discussioni senza precedenti protrattesi per anni. Sotto il profilo dell'efficacia, il Comitato di Amnistia raccolse migliaia di richieste di amnistia esercitando rigorosamente la competenza e rifiutando il provvedimento nei casi in cui i requisiti non sussistevano.<sup>[7]</sup> Tra più di 7000 richieste di amnistia ufficialmente depositate, circa 1.100 sono state formalmente concesse dal Comitato prima della sua formale conclusione nel 2003. I documenti resi pubblici dalla TRC hanno consentito dettagliate disamine e profonde discussioni. La coda di procedure post-2003 e l'articolazione della connessione con l'azione successiva della magistratura ordinaria ha senza dubbio mostrato aspetti altamente problematici e controversi. Tuttavia, va notato l'enorme sforzo operato dalla TRC durante *l'amnesty process* che doveva additionally armonizzare le porzioni del lungo processo cominciato nella caotica fase transitoria sotto la scure della violenza politica. Nelle fasi iniziali della transizione, infatti, le autorità avevano già approvato almeno due disposizioni che disegnavano immunità penali di varia natura, creando ampie zone di incertezza. Il Comitato di Amnistia, quindi, ha operato su larga scala seguendo una logica precisa: non caricare la magistratura ordinaria con una mole di processi senza precedenti, coordinare l'intera azione di *dealing with the past* sincronizzando gli *Indemnity Acts* precedenti, non polarizzare ulteriormente l'opinione pubblica lungo copiosi e interminabili potenziali processi penali su fatti drammatici che avrebbero inevitabilmente incendiato gli animi se trattati secondo i rituali del processo accusatorio. La soluzione elaborata in Sudafrica fu tecnicamente e concettualmente senza precedenti. Nella sostanza la TRC ribaltava la meccanica fondamentale del processo penale. Incentivando la *self-accusation* aveva

l'obiettivo di disinnescare la logica accusatoria evitando il conflitto su fatti, verità e la colpevolezza.

Tra detrattori e apologeti la TRC ha indubbiamente segnato un'epoca di discussioni sul significato di giustizia e verità attivando dinamiche processuali del tutto innovative. A lungo gli specialisti internazionali si sono contrapposti circa possibilità e opportunità di esportazione del modello. Ad oggi la TRC continua a costituire un *unicum*. La soluzione di fasi transitorie post-conflitto e post-regime ha ricorsivamente fatto appello agli strumenti di amnistia, indulto o grazia. Le aule giudiziarie e gli strumenti del processo penale, settati sulla determinazione della responsabilità penale strettamente personale hanno sovente evidenziato limiti strutturali innanzi a processi storici di vaste proporzioni. Al contempo, tuttavia, nessuna sperimentazione successiva si è più spinta tanto lontano. Da un lato le transizioni post-Guerra Fredda hanno progressivamente esaurito la spinta e le esigenze, dall'altro la TRC è stata il frutto visionario di personalità quali Nelson Mandela e Desmond Tutu nel quadro di condizioni culturali di contesto difficili da riprodurre.

\* Professore presso University of California Hastings College of Law e presso l'Università di Bologna.

[1] H. Ebrahim. (1998). *The Soul of a Nation. Constitution Making in South Africa*. London, Cape Town: Oxford University Press; T.R.H. Davenport. (2000). *The Birth of a New South Africa*. Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press.

[2] Lollini A. (2011). *Constitutionalism and Transitional Justice in South Africa*, Oxford-New York, Berghahn Books; Lollini (2005) A. *Costituzionalismo e giustizia di transizione. Il ruolo costituente della Commissione sudafricana verità e riconciliazione*. Bologna, Il Mulino.

[3] Scomparso l'11 novembre 2021.

[4] H. Adam and K. Moodley. (1993). *The Negotiated Revolution: Society and Politics in Post-apartheid South Africa*. Johannesburg: Jonathan Ball; J. Cameron- Dow. (1994). *The Miracle of a Freed Nation (South Africa 1990-1994)*. Cape Town: Don Nelson; S. Friedman and D. Atkinson (eds). (1994). *The Small Miracle. South Africa's Negotiated Settlement*. Johannesburg: Ravan Press; A. Sparks. (1994). *Tomorrow Is Another Country. The Inside Story of South Africa's Road to Change*. Chicago: University of Chicago Press.

[5] *TRC Final Report*. 2003. London: MacMillan

[6] E. Fronza, *Il negazionismo come reato*. Milano: Giuffrè, 2012.

[7] J. Sarkin. 2004. *Carrots and Sticks: The TRC and the South African Amnesty Process*. Antwerp: Intersentia; A. du Bois-Pedain. 2007. *Transitional Amnesty in South Africa*. Oxford: Oxford University Press.

---