

SUDAFRICA: La Freedom Charter, esercizio di scrittura di una Costituzione dal basso

di Veronica Federico

(Assegnista Dip. Diritto Pubblico - Università di Firenze - veronicafederico@libero.it)

Il 25 e 26 giugno 2005 si sono celebrati i cinquant'anni di vita della Freedom Charter, uno dei primi esempi di elaborazione e scrittura di una costituzione dal basso sperimentati nel continente Africano. La Freedom Charter fu adottata a Kliptown, un sobborgo di Soweto, la township nera sudafricana sicuramente più conosciuta al mondo, dal Congress of the People, un organo rappresentativo, composto da circa tremila delegati provenienti da tutto il Paese. Lanciata nel 1953 dal Presidente dell'epoca dell'African National Congress (ANC), il Professor ZK Matthews, al fine di "instillare coscienza politica nel popolo e incoraggiare l'attività politica", la Freedom Charter è il primo documento ufficiale in aperta opposizione al regime di apartheid che andava consolidandosi dopo la vittoria del National Party, il partito nazionalista afrikaner, nel 1948.

Il processo di elaborazione di questo documento vide direttamente coinvolta la popolazione sudafricana nel suo insieme, per la prima volta nella storia del Paese senza distinzioni razziali o censitarie. In realtà il Congress of the People non consistette di un singolo evento, quanto piuttosto di una serie di campagne e di incontri, tenuti dai "delegati" tra il 1953 e giugno 1955 per raccogliere la volontà delle molteplici componenti della popolazione sudafricana. La grande riunione del 25 e 26 giugno 1955 rappresentò dunque il momento culminante di un lungo processo di raccolta, mediazione ed elaborazione di valori, di principi giuridici, di meccanismi istituzionali, di visioni, attraverso cui la voce dei Sudafricani si cristallizzò in un documento programmatico, destinato a diventare la base della lotta contro l'apartheid. Pur non basandosi su criteri di rappresentanza elettorale di matrice occidentale, tutto il "processo costituente" si fondò sulla volontà di elaborare un documento secondo modalità che la terminologia contemporanea definirebbe senza dubbio "partecipative" o "dal basso".

La Freedom Charter è un testo breve, scritto in un linguaggio semplice, organizzato in dieci titoli, preceduti da una sorta di preambolo che, riprendendo la formula usata nella Costituzione degli Stati Uniti, si apre con la proclamazione "Noi, popolo sudafricano". Il medesimo incipit sarà ripreso dopo quasi quarant'anni dalla prima Costituzione democratica del Paese. Cardini del progetto di società promosso dalla Freedom Charter sono i principi del suffragio universale, che in Sudafrica si sostanziava nel "one man one vote"; dell'eguaglianza formale e sostanziale tra tutti gli individui e tra i "gruppi nazionali e le razze"; nonché i principi di un welfare egualitario che si fondava sulla redistribuzione della terra, sulla nazionalizzazione delle ricchezze del Paese, sull'apertura delle "porte dell'istruzione e della cultura", sulla tutela dei diritti dei lavoratori e sulla promozione di uno stato sociale che regolamentasse l'orario di lavoro, proteggesse la sicurezza dei cittadini, promuovesse servizi sanitari di base; e soprattutto l'abolizione dell'apartheid.

Si tratta di un testo programmatico, in cui si fondono i "nuovi diritti" dell'epoca, come quello dell'autodeterminazione dei popoli; una visione generale di carattere socialista che tutela e promuove il lavoro; le urgenze imposte dal regime di apartheid, come l'abrogazione dei pass e il divieto di perquisizioni non autorizzate delle abitazioni; i diritti fondamentali proclamati pochi anni prima dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, come il diritto all'educazione ed il principio di eguaglianza dinanzi alla legge.

Se si adotta una nozione restrittiva di costituzione secondo la formula kelseniana di insieme di norme che regolano la creazione delle norme giuridiche generali ed in particolare la creazione delle leggi fondamentali difficilmente potremmo riconoscere uno status costituzionale alla Freedom Charter. Ugualmente una rigida interpretazione dell'articolo 16 della Déclaration des droits de l'homme et du citoyen del 1789, che dice che « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution », porterebbe a negare la natura costituzionale alla Carta del 1955.

La preoccupazione principale dei costituenti del 1955 non era infatti quella di elaborare una legge fondamentale che regolasse la produzione del diritto, la cui correttezza appariva tutelata sufficientemente dal principio democratico "il popolo deve governare", quanto piuttosto quella di porre le basi di un nuovo ordinamento che fosse fortemente sostanziato da principi di eguaglianza e giustizia sociale.

Discorso più complesso, ed interessante, è quello della separazione dei poteri, della supremazia della costituzione e, indirettamente, del costituzionalismo. Tutta la tradizione costituzionale sudafricana, che si ispira non tanto alla Roman Dutch Law dei coloni Boeri, quanto ai modelli del sistema britannico di Westminster, si fonda sul principio della supremazia del Parlamento e quindi sulla flessibilità della costituzione. Ogni forma di judicial review degli atti parlamentari era non solo estranea, ma addirittura considerata anti-sistema (Si veda, in proposito, l'appello presso la High Court of Parliament contro la sentenza Harris Vs Minister of Interior, 1952), così come la nozione di giustiziabilità dei diritti era ritenuta contraria ai principi base dell'ordinamento sudafricano. Il valore fondamentale della supremazia della costituzione come garanzia sostanziale dei diritti verrà recepito assai tardi anche dai movimenti di liberazione nazionale. I principi fondanti il costituzionalismo contemporaneo, quali appunto la supremazia della costituzione, il controllo di costituzionalità sugli atti legislativi e la possibilità di una tutela giudiziaria dei propri diritti, troveranno una esplicita codificazione solo nelle Constitutional Guidelines for a Democratic South Africa dell'ANC, nel 1986.

Ugualmente estraneo all'altro pilastro della storia costituzionale sudafricana, la tradizione giuridico-costituzionale africana, è il principio di separazione dei poteri, inteso in senso occidentale come separazione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario. La struttura tradizionale di governo delle popolazioni africane sudafricane si basava su una ripartizione del potere in livelli di autorità. Vi era comunque un effettivo sistema di checks and balances, fondato però più che sulla contrapposizione, sulla condivisione del potere.

La Freedom Charter si iscrive in questa duplice tradizione. Se legassimo la nozione di costituzionalismo alla sola separazione tra iurisdictio e gubernaculum (McIlwain, C.H., *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York, 1947). dovremmo considerare questo documento come una semplice dichiarazione di principi, estranea al costituzionalismo. Al contrario è proprio la Freedom Charter che permette in maniera sostanziale, se non formale, alle costituzioni democratiche sudafricane del 1993 (la costituzione transitoria) e del 1996 (la costituzione definitiva) di ritrovarsi nel mainstream del costituzionalismo contemporaneo. E' anche grazie alla Freedom Charter che il Sudafrica contemporaneo sfugge al paradosso di tanti Paesi africani delle "costituzioni senza costituzionalismo", in cui le costituzioni "sono principalmente configurazioni di potere piuttosto che espressioni di reale consenso sui principi del costituzionalismo" (Shivji, I.G., *Problems of constitution-making as consensus building*, in Sichone, O., *The State and Constitutionalism in Southern Africa*, Sapes Books, Harare, 1998, p.24), dove a sua volta il costituzionalismo è inteso come "un processo di regole e di obbligazioni politiche che legano sia i governanti sia i governati, tanto i re quanto i comuni cittadini", presente in Africa ben prima dell'arrivo delle costituzioni scritte (Mazrui, A.A., *Constitutional change and cultural engineering :Africa's search for new directions*, in Oloka-Onyango, J., *Constitutionalism in Africa. Creating Opportunities, Facing Challenges*, Fountain Publishers, Kampala, 2001, p. 35).