



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

“Izwe lethu”: l’istanza d’esproprio senza indennizzo della terra, tra aspettative di giustizia sociale e contenimento sindemico Focus su Cape Town

*Cristiana Fiamingo**

Abstract

After the South African National Assembly approval of the motion by the Economic Freedom Fighters to allow the State to expropriate land without awarding compensation (LEWC), the access of landless black people to a new redistribution seemed on the verge of being resolved once and forever. Even the public auditions to approve the amendment of the property clause in section 25 of the Constitution, seen as an obstacle to expropriation procedures, have been completed. But high expectations are now going to be dramatically deluded. Especially those of shack dwellers, who in informal settlements in the urban outskirts, struggle against the perpetuation of apartheid, and claim the right to move into estates closer to the city centers and the economic opportunities they offer. Due to the spread of Covid-19, evictions to de-densify the informal settlements and transfers of thousands of families in new “ghettos” are under way. Hence, heavy investments to build new quarters in the suburbs are diverting funds from improving LEWC and are likely to fuel a further institutional crisis, within the syndemic one South Africa will be suffering in months to come. The essay starts and concludes with a perspective from the suburbs of Cape Town.

Keywords: Sudafrica – giustizia sociale – riforma fondiaria – riforma costituzionale – COVID-19.

SOMMARIO: 1. “Izwe lethu”, ovvero l’insoluta questione dei diritti d’accesso alla terra in Sudafrica: la voce di Cape Town. 2. Verso la soluzione “Expropriation without compensation”. 2.1 Criticità della riforma fondiaria post-*apartheid*. 2.2 La revisione dell’articolo 25 della Costituzione: strategia di diversione? 3. Terra, ANC e COVID-19: la prospettiva dai suburbi di Cape Town. **APPENDICE:** L’articolo della Costituzione da emendare.

* Docente di Storia e Istituzioni dell’Africa e di History and Politics of Sub-Saharan Africa dell’Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. L’A. ringrazia i *reviewer* per i preziosi suggerimenti.

1. “*Izwe lethu*”, ovvero l’insoluta questione dei diritti d’accesso alla terra in Sudafrica

La “Giornata dei Diritti Umani”, il 21 marzo, viene celebrata ormai alla *neoliberal-way* anche in Sudafrica, proprio come festeggiamo noi il 1° maggio, a negozi aperti e lavoratori oberati, ma ad istituzioni civiche chiuse per dar modo di partecipare a manifestazioni pubbliche e gesti simbolici da parte dell’*establishment*. Ultimamente, in modo ricorrente, non pochi hanno avversata la scelta – che, pure, sembrava la migliore allorché fu presa –, di far coincidere quella giornata con le celebrazioni del massacro di Sharpeville. Il 21 marzo 1960, in quella *township* africana, nel bacino industriale-estrattivo del Witwatersrand, a sud di Johannesburg, fu inscenata una protesta pacifica contro il regime dell’*apartheid*, soffocata nel sangue da polizia ed esercito sudafricano, provocando 69 morti e 180 feriti. Il timore, ora, è che le ragioni (globalizzate) di una celebrazione offuschino le ragioni e i martiri (locali) dell’altra ricorrenza¹, ma proprio in virtù di tale coincidenza, dal 21 marzo 2018, le manifestazioni hanno assunto quel *quid* in più.

Nel 2018, la manifestazione nazionale ufficiale si è tenuta proprio nella *ex-township* di Sharpeville. I media han “fatto memoria”, allora: nel corso dell’intera giornata dei diritti umani, con intento più o meno esplicito, si sono accostate le proteste del ’60 contro il *Group Areas Act* – la legge che imponeva ai civili africani l’esibizione dei *pass* per muoversi da un quartiere razzializzato delle città ad un altro –, alle recenti, fattive istanze di redistribuzione terriera. Le interviste ai manifestanti anziani, che avevano vissuto la tragedia di Sharpeville sulla propria pelle, ricordavano infatti come, nel corso delle proteste di allora, si scandissero slogan come *Izwe lethu*, ovvero, ‘la terra è nostra’, in *xhosa*.

Allo stesso modo, a Cape Town, dove mi trovavo per un soggiorno di ricerca, la gente nelle strade intonava i canti dei movimenti di liberazione e richiamava gli slogan del passato, brandendo cartelloni che invocavano «Decent housing for all», «Provincial land for housing» e ricordavano «Dispossessions: 1652, 1913, 1950»². Infatti, il frangente, a Cape Town, è stato occasione per ricordare come fossero passati 105 anni da quando era stato approvato il *Native Land Act* 1913 che, col *Group Areas Act* (che diede il via al cosiddetto *apartheid* legalizzato negli anni ’50 del ’900), aveva espropriato i popoli neri della loro terra nelle campagne e delle loro abitazioni in città. La segregazione, consolidata in Africa dai regimi

¹ L. Chutel, *South Africa’s Human Rights celebrations ignore the man who fought for it*, *QuartzAfrica*, 21 marzo 2019, in <https://qz.com/africa/1577487/human-rights-day-sharpeville-commemorations-ignore-robert-sobukwe/> [NdR. ogni sito qui citato è stato verificato il 10 dicembre 2020].

² Rispettivamente, anno dell’arrivo delle navi della Compagnia olandese delle Indie orientali, nella Baia del Capo di Buona Speranza; anno della legge che relegava gli africani nel 7% del territorio dell’Unione Sudafricana e del *Group Areas Act*.

imperialisti, ma, paradossalmente, proprio mentre questi chiudevano ufficialmente il capitolo coloniale, veniva sistematizzata legalmente e spazialmente in Sudafrica dacché si era compreso come, attraverso il controllo legalizzato della distribuzione terriera, si potessero subordinare in modo separato le popolazioni autoctone, sul piano dell'ordine sociale. Impostato sin dagli esordi dell'Unione Africana (1910), un tale progetto di “retribalizzazione” delle comunità africane è stato spinto all'estremo con la vittoria del Partito Nazionalista di matrice *afrikaner* del 1948. Al fine di renderle definitivamente straniere nella loro regione, le riserve africane vennero ristrutturare e trasformate progressivamente in “patrie” fittizie, *Homeland* o *Bantustan* con istituzioni proprie, e – laddove questo fosse impossibile, per esigenze di manodopera – creando aree residenziali extra-urbane nere, le *township*, che avrebbero definitivamente cancellato le *location* urbane. Da quelle *black spots*, che “macchiavano” città che si volevano esclusivo appannaggio della dominanza minoritaria bianca, infatti, con evizioni violente e trasferimenti coatti le comunità nere che le abitavano venivano convogliate nelle *township*, dove, dal primo nucleo di casette in cemento, in breve tempo si sono sviluppate baraccopoli sovrappopolate, con pochi o punti servizi in cui contenere la maggioranza dominata, nera e *colored*. Relegando gli africani nei territori più improduttivi del Sudafrica e più lontani dai centri urbani – come ben ha dimostrato il lavoro di Harold Wolpe sin dagli anni '70 –, si sono prodotte delle *enclave* nel territorio: riserve di forza lavoro, funzionali alla produzione agraria, industriale ed estrattiva del Sudafrica dell'apartheid, il cui contingentato “rilascio” si giocava nelle cosiddette politiche di *conciliation*. In esse, borghesia industriale e agraria, periodicamente aggiustava i termini del fabbisogno d'impiego, in base a principi di equilibrio razziale di una popolazione demograficamente “sbilanciata”, di privilegi di *colour bar* e convenienza economica³.

La coincidenza delle manifestazioni della giornata dei diritti umani del 2018, e la concomitante crisi idrica sofferta in modo decisamente diverso dai quartieri ricchi e da quelli poveri di Cape Town, come i media quotidianamente evidenziavano⁴, avevano inequivocabilmente esplicitato alla popolazione sudafricana tutta come nei poveri fremesse la piena coscienza che la pianificazione spaziale dell'apartheid e la funzione delle *township* definisca ancora l'esperienza della maggior parte dei residenti neri nelle loro città. Ogni mattina, come in passato, africani neri e *colored*, a migliaia, si imbarcano da quei

³ Si veda l'interessante chiave di lettura sulla quale Mario Zamponi ha incardinato la sua *Breve storia del Sudafrica* (Carocci, 2009), in particolare dall'adozione dell'*Industrial Conciliation Act* del 1927. Con *colour bar* si intende l'accesso garantito ai bianchi ai ruoli privilegiati e con stipendi migliori, pur a parità di prestazione rispetto ad altri gruppi etnico-razziali.

⁴ In proposito ci si permette rimandare alle pubblicazioni della scrivente: “*Kufanenyota makumbo ari mumvura*” (*morire di sete mentre anneghi*). *Città dell'Africa australe in crisi: uno sguardo da Cape Town*, in V. Bini, A. dal Borgo e C. Fiamingo (a cura di), *Città sostenibili*, e-book. Broni, Altravista, 2018, pp. 327-361 e, in ottica regionale, ad *Apartheid climatico. Strumenti regionali di governance dell'acqua in SADC tra ricorsi storici e innovazione nelle metodologie di ricerca accademica di divide reduction*, in V. Bini (a cura di) *Africa: La natura contesa*, Edizioni Ambiente, 2020, pp. 87-104, https://freebook.edizioniambiente.it/libro/133/Africa_la_natura_contesa.

suburbi in lunghi e spesso pericolosi spostamenti e sempre più costosi, per lavorare a Cape Town, senza riuscire a scalfire l'endemica condizione di povertà in cui si dibattono. Anzi, questo pendolarismo si fa moltiplicatore sindemico⁵ nella pandemia corrente del COVID-19, dati i necessariamente limitati tragitti dei già scarsi trasporti pubblici e dei sistemi di collegamento con quelle realtà, a vantaggio dei più frequenti viaggi dei sovraffollati taxi collettivi.

Insomma, i ghetti da cui provengono, con gli insediamenti informali che sono sorti nel frattempo alle periferie della città, sono il progetto ampliato di quegli stessi urbanisti razzisti che li avevano concepiti negli anni '50 del secolo scorso, e con la medesima funzione rispetto ad allora. Lo dice senza remore chiunque sperimenti il disagio, l'insicurezza e la paura del vivere quotidiano in una dimensione criminale e violenta di sfruttamento di traffici illeciti e abuso, dominata da organizzazioni criminali, che si vive in quei quartieri. I residenti di quegli insediamenti (che, nel linguaggio colloquiale, significativamente, vengono ancora chiamate *township*) in cui, come ha chiaramente dimostra la rapida e recidiva diffusione del COVID-19, la promiscuità e la densità abitativa che le affligge è moltiplicatore di malattie, così come di rischi di incendi⁶, per non parlare delle violenze collettive dei ricorrenti pogrom xenofobi, ma anche della crescita esponenziale degli omicidi e delle violenze familiari, che lì si consumano senza sfociare in denunce. Vi si vive, infatti, quella forte, mutua interdipendenza che si crea in dimensioni di sopravvivenza alla violenza quotidiana, in cui l'equilibrio sociale, in un deviato senso della sicurezza umana, è garantito dal ricatto implicito e dall'omertà, ma anche dove la diffidenza nei confronti di una polizia culturalmente orientata a reazioni violente è pari a quella nei confronti delle bande criminali⁷.

È stato così che attivisti per i diritti umani e società civile han marciato, nel corso dello *Human Rights Day* del 2018 a Cape Town, declamando slogan che reclamavano accesso alla terra, sicurezza dei titoli di possesso e alloggi dignitosi. Militanti di Reclaim the City⁸, prima promotrice della manifestazione, della Social

⁵ Con sindemia (concetto introdotto negli anni '90 da Merrill Singer, della scuola dell'antropologia medica critica) si risalta la relazione sinergica tra i problemi di salute, ambientali, sociali ed economici prodotti dall'infezione pandemica e dagli strumenti di ordine sociale, politico ed economico per arginarla da una punto di vista sanitario, in un contesto caratterizzato da profonde diseguaglianze sociali.

⁶ R. Pharaoh, *Smoke alarms can save lives in informal settlements – if the design is right*, in *The Conversation*, 28 settembre 2020, <https://theconversation.com/smoke-alarms-can-save-lives-in-informal-settlements-if-the-design-is-right-146225>.

⁷ Fra i molti lavori conseguiti alla grave repressione degli scioperi dei minatori di Marikana, si consiglia l'approfondimento di Z.V. Zondi e W. Isioma Ukpere, *Police Brutality in Post-Apartheid South Africa Reviewed*, in *Mediterranean Journal of Social Sciences* Vol. 5 No. 3, 2014, pp. 573-579 e di Mbekezeli Comfort Mkhize e Phathutshedzo P. Madumi, *Tackling Police Brutality Through Non-Violent Strategies in South Africa: Breakthroughs in Research and Practice*, in *Police Science: Breakthroughs in Research and Practice*, Information Resources Management Association (USA), IGI Global publisher, Hershey, Pennsylvania, 2019, cap. 6, pp. 124-149.

⁸ Reclaim the City è un movimento di residenti di Cape Town accomunati dall'ingiustizia sociale e le sue penose conseguenze, causate dall'*apartheid* spaziale persistente in quella città, più che da

Justice Coalition (SJC) e del District Six Working Committee, con l'associazione leader nel supporto legale alle comunità che combattono le ingiustizie in materia di terra urbana, Ndifuna Ukwazi, han scandito con slogan quella che è stata chiamata "Land For Living March". Partita da Keizersgracht al Civic Center di Cape Town – tradizionale luogo di partenza delle marce di protesta⁹ –, la manifestazione chiedeva al governo di compiere passi coraggiosi per rompere col passato e promuovere, finalmente senza discriminazioni, i diritti umani di quelli che si sentivano i "second-class Capetonians".

Cape Town è stata più volte definita in situazione di crisi umanitaria, quel giorno: infatti, la crisi idrica esasperava ulteriormente le condizioni di una delle città più diseguali e segregate al mondo. Non a caso, le sue *township* sono uno dei soggetti maggiormente raffigurati nell'interessantissimo progetto on-line del fotografo Johnny Miller: *Unequal scenes*¹⁰, a denuncia pubblica e globale della persistenza di una società socialmente, economicamente e spazialmente segregata.

«Our city remains segregated and spatial apartheid continues. – ha rimarcato, infatti, in un'intervista il rappresentante di Reclaim the City – [...] Where you live continues to determine your enjoyment of rights, the opportunities you enjoy, and the quality of services you can access. [...] The City, the province and the national government have failed us and have failed to undo the injustices of the past.»¹¹.

È stato questo sapiente ordito della violazione dei diritti nel presente, sulla trama della memoria della violazione dei diritti nel passato – che pure, paradossalmente, la retorica vorrebbe sconfitta nella *Rainbow Nation* – che, nel 2018, si è data massima risonanza all'ingiustizia sociale che ha determinato l'istanza dell'esproprio della terra senza indennizzo: "Land Expropriation without compensation" (più oltre LEWC).

istanze specificatamente razziali. I suoi membri richiedono alloggi sovvenzionati dallo Stato, a prezzi accessibili, ubicati nel centro urbano, affinché siano garantiti i diritti delle famiglie povere ad una casa e in un'area vicina al posto di lavoro dei capi-famiglia.

⁹ La scelta di ridenominare la via Keizersgracht in Hanover Street – ovvero con la denominazione precedente al periodo in cui fu dichiarata "for Whites only" – a dispetto degli entusiasmi, ci appare controversa in quanto, dimenticando che siamo la storia di domani, sembra destinata a spodestare dalla memoria collettiva il luogo di partenza di numerose rivendicazioni sociali. S. Payne, *Welcome back, Hanover Street, goodbye Keizersgracht, as Cape Town City Council votes for renaming*, in *Daily Maverick*, 23 agosto 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-08-23-welcome-back-hanover-street-goodbye-keizersgracht-as-cape-town-city-council-votes-for-renaming/>.

¹⁰ J. Miller, *Unequal scenes*, <https://unequalscenes.com/>.

¹¹ M. Charles, *WATCH: Rights groups unite to fight for overdue justice in Cape Town*, in *Cape Argus*, 22 marzo 2018, <https://www.iol.co.za/capeargus/news/watch-rights-groups-unite-to-fight-for-overdue-justice-in-cape-town-13974367>.

2. Verso la soluzione “*Expropriation without compensation*”

«*The time for reconciliation is over. Now is the time for justice.*»
Julius Malema, National Assembly motion speech, 26 febbraio 2018¹²

Proprio a Cape Town, il 26 febbraio 2018, la National Assembly (NA), che lì ha sede, aveva ufficialmente avviato un processo di modifica della Costituzione che consentisse l'espropriazione di terreni senza compenso, accogliendo la mozione del leader del partito degli *Economic Freedom Fighters* - EFF, Julius Malema, con 241 voti a favore e 83 contrari¹³.

Per quanto alla stampa estera che sporadicamente si interessa all'Africa potesse sembrare che gli EFF avessero “lanciato una bomba” in Parlamento, mettendo con le spalle al muro il partito maggioritario dell'African National Congress (ANC), nei fatti, si tratta del risultato di un intenso lavoro di lobby che ha portato poi al supporto del partito di Governo. La posizione di Malema in tema di esproprio della terra, quale unica via per addivenire ad un'equa redistribuzione, a ben vedere, è precedente alla sua cacciata dalla Youth League dell'ANC (che ha diretto fino al 2012, con attitudini quantomeno estremiste).

Come ben ricostruisce Mzingaye Brilliant Xaba, l'istanza di cambiamento dell'articolo 25 della Costituzione, a protezione del diritto alla proprietà privata quale ostacolo ad una reale riforma terriera, si delinea come “il pilastro” del nuovo movimento di Malema, sin dalla sua nascita, nel 2013¹⁴.

Dopo quattro anni di scontri aperti, favoriti dall'innegabile decadenza dell'immagine di un ANC corrotto e inaffidabile, alla fine della presidenza Zuma, dal podio della 54ma conferenza elettiva dell'ANC, nel dicembre 2017, il pubblico sudafricano veniva informato dell'intento di modificare l'articolo 25 della Costituzione, che avrebbe reso possibile l'esproprio dei terreni senza compenso¹⁵. Tuttavia, per il nulla di fatto che è seguito a quest'ennesima promessa, le preoccupazioni in merito al risaputo orientamento neoliberalista del

¹² J. Gerber, *National Assembly adopts motion on land expropriation without compensation*, in *News24*, 27 febbraio 2018.

¹³ Il voto espresso in Parlamento ha visto pressoché l'unanimità del partito di maggioranza al Governo, l'ANC, e l'opposizione del maggior partito d'opposizione, la *Democratic Alliance* - DA, accanto a *Freedom Front Plus*, *Cope* e l'*African Christian Democratic Party* - ACDP. Sulla “monoliticità” dell'adesione dell'ANC non ci sono dubbi: Gugile Nkwinti, già ministro degli affari rurali e della riforma fondiaria, allora ministro degli affari idrici, dichiarava, immediatamente dopo il voto: «The ANC unequivocally supports the principle of land expropriation without compensation.», in J. Gerber, cit..

¹⁴ M. B. Xaba, *South African land question and the dilemma of land expropriation without compensation: a critical examination*, in A. O. Akinola et al. (eds.), *The New Political Economy of Land Reform in South Africa*, Palgrave MacMillan, Svizzera, 2020, p. 85.

¹⁵ L. Omarjee, *ANC reaches resolution on land reform*, in *Fin24*, 20 dicembre 2017, in <https://www.fin24.com/Economy/anc-reaches-resolution-on-land-reform-20171220>; M. Merten, *ANC decides 2017: Land expropriation without compensation makes grand entrance*, in *Daily Maverick*, 21 dicembre 2017, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2017-12-21-anc-decides2017-land-expropriation-without-compensationmakes-grand-entrance/#.WubX7C-B2i4>.

Presidente Cyril Ramaphosa, succeduto al dimissionario Zuma, e la preoccupazione che l'ANC potesse manipolare quello che era il tema centrale del loro manifesto politico, gli EFF hanno preparato la mozione a che lo Stato divenisse custode di tutta la terra sudafricana¹⁶. Dopo intensi scambi con Malema, l'ANC ha promesso sostegno alla mozione a condizione che, al di là della proposta di modifica costituzionale, si ponesse un punto fermo, ovvero che la redistribuzione dei terreni non compromettesse la produzione agricola o la sicurezza alimentare, di fatto, ridimensionando notevolmente le richieste degli EFF e garantendo la *commercial land*. Solo cinque tipologie di fondi potranno essere soggetti a procedure di esproprio senza indennizzo: terreni occupati o utilizzati da un fittavolo senza titolo; terreni detenuti per scopi puramente speculativi; terreni di proprietà di un ente statale; terreni abbandonati dal proprietario e terreni che valgono meno di qualsiasi sussidio statale accattivante¹⁷.

Nel frattempo, opportunamente, la pubblicazione del *Land Audit Report* del 2017, da parte del Department of Rural Development and Land Reform (RDLR)¹⁸, fotografava l'iniqua redistribuzione terriera, a dispetto di quanto pure era stato fatto in tema di politica fondiaria. Ciò aveva dato agio a Malema di insistere per una soluzione che garantisse la dignità dei neri, le cui culture sono radicate nella terra e all'ANC la giustificazione solida per agire¹⁹. Lo stesso documento guida dell'ANC e d'ispirazione per la Costituzione del Sudafrica, la *Freedom Charter* del 1955, siglata a Kliptown, d'altro canto, lo sanciva: quel manifesto rivoluzionario invocava democrazia e uguaglianza politica, attraverso la redistribuzione della terra e la nazionalizzazione delle miniere e dell'industria. Dall'incipit:

«We, the People of South Africa, declare for all our Country and the World to know: that South Africa belongs to all who live in it, black and white, and that no government can justly claim authority unless it is based on the will of all the people; that our people have been robbed of their birthright to land, liberty and peace by a form of government founded on injustice and inequality.»

¹⁶ R. Pather, *ANC to table amendment to EFF's land expropriation proposal*, in *Mail&Guardian*, 27 febbraio 2018, in <https://mg.co.za/article/2018-02-27-anc-to-table-amendment-to-effs-land-expropriation-proposal/>.

¹⁷ M. Merten, *Parliament: Historic land expropriation agreement reached amid South Africa's changing politics*, in *Daily Maverick*, 27 febbraio 2018, <https://dailymaverick.co.za/section/south-africa>. Circa i limiti alla LEWC, si veda S. Grootes, *How expropriation could work ... without destroying the economy*, in *Daily Maverick*, 31 gennaio 2019, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-01-31-how-expropriation-could-work-without-destroying-the-economy/>.

¹⁸ *Land Audit Report 2017*, in https://www.gov.za/documents/land-audit-report-2017-5-feb-2018-0000?gclid=CjwKCAjwn9v7BRBqEiwAbq1Ey6BNuSZt6Meyy_xOZKCinN_sryrzQ78E2m6NDf79ID95DQ3vSTI_pBoCPO8QAvD_BwE. Si tratta di un report ricorrente, ma non a cadenza regolare e quello cui ci si riferisce è stato pubblicato il 13 febbraio 2018. Come si rivela chiaramente, quanto vi si dica o cosa si sottaccia dipende dagli interessi politici dell'ANC.

¹⁹ A. Kuoppamäki, *South Africa debates land expropriation*, *Deutsche Welle*, 16 marzo 2018, <https://www.dw.com/en/south-africa-debates-land-expropriation/a-43007116>.

alla dichiarazione: «The land shall be shared among those who work it.»²⁰, deriva che l'uguaglianza politica sarebbe stata priva di significato senza la redistribuzione della ricchezza, ovvero della terra.

Passaggio obbligato che discende da una Costituzione partorita in ambito consociativo è quello di una consultazione della cittadinanza: il pubblico deve essere coinvolto in tutti i processi dello Stato, comprese le revisioni costituzionali. Di conseguenza, a seguito dell'approvazione della mozione Malema, il Parlamento ha deciso di deferire la questione ad un Joint Constitutional Review Committee (CRC) che ha avviato un ampio processo di consultazione, accettando osservazioni scritte e tenendo udienze in tutto il paese, organizzate con le amministrazioni provinciali, che si sono sobbarcate un notevole onere²¹.

Questa accelerazione ha innescato, come si può ben immaginare, preoccupazioni e dibattiti che sono stati convogliati nelle udienze pubbliche della società civile a supporto dei lavori del comitato. L'impegno era, infatti, che la CRC, completato il lavoro di *auditing*, si sarebbe pronunciata di fronte alla NA entro il 30 agosto successivo. Le risultanze sono poi state esposte in una audizione in Parlamento (tra il 4 e il 7 settembre 2018) in cui, peraltro, alcune organizzazioni della società civile hanno potuto presentare osservazioni orali.

Trovandomi a Cape Town, nel marzo 2018, posso testimoniare quanto alle alte aspettative degli abitanti delle *township* corrispondesse il timore delle comunità bianche. Al rientro da sessioni di interviste e visite agli archivi, ho potuto assistere a riunioni serali nelle villette private del quartiere borghese in cui vivevo, dove cerchie di amici e famiglie del vicinato si confrontavano sul da farsi nella "peggiore delle eventualità immaginabili", perché, pur non mancando manifestazioni di comprensione, se non di empatia – specie dai componenti più giovani delle famiglie –, appariva loro chiaro come «These people are not interested in some spots in the Karoo, but in our homes, here», come mi è stato esplicitato, non senza evidente concitata apprensione, da un *landlord* sudafricano di origine britannica²².

²⁰ Per una copia del ciclostilato originale vedasi http://www.historicalpapers.wits.ac.za/inventories/inv_pdf/AD1137/AD1137-Ea6-1-001-jpeg.pdf.

²¹ N. Vorster, *Land and identity in South Africa: An immanent moral critique of dominant discourses in the debate on expropriation without compensation*, in *HTS Theological Studies*, 2019, http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0259-94222019000400007&lng=en&nrm=iso.

²² Appunti personali, colloquio con A. G., Cape Town, 9 marzo 2018. Il Karoo è una regione arida della Provincia del Capo occidentale. Ernst Roets, nell'introduzione al report redatto per *Afriforum* – organizzazione non governativa *afrikaner* di destra, focalizzata principalmente sugli interessi della popolazione di origine olandese del paese –, riporta la preoccupazione estremizzata di una parte della popolazione sudafricana bianca, ma che non va trascurata, considerando, appunto, chi possieda la terra in Sudafrica: «Other than the clear racist motivation that serves as a foundation to this motion, here are at least three major problems with the South African government's stance on land reform. The first is that it is based on a distorted perception of history. The second is that there is no real "hunger for land" – in fact, the vast majority of black people in South Africa have no interest in owning agricultural land. The third is that where the government has intervened with regard to landownership, it has had catastrophic results.» in E. Roets (ed.), *Expropriation without*

2.1 Criticità della riforma fondiaria post-apartheid

Il commento a caldo del deputato del maggior partito d'opposizione sudafricano, la *Democratic Alliance* (DA), Thandeka Mbabama, a giustificare il voto contrario alla mozione Malema, è stata un'accusa esplicita nei confronti dell'ANC. Dichiarava, infatti, come ci fosse un'indiscutibile necessità di rimediare a un'ingiustizia storica, ma che l'espropriazione senza indennizzo non poteva essere parte della soluzione. Il tutto appariva come una manovra diversiva dell'ANC per distogliere l'attenzione dai fallimenti delle politiche fondiarie adottate sino ad allora, finalizzata a lusingare gli EFF nel timore che questi potessero "aggirare a sinistra" il partito di governo²³.

Al di là dello sfogo di un avversario politico, si tratta del comune sentire in un Sudafrica stanco delle promesse disattese da parte del deludente e corrotto ANC post-*Madiba*²⁴. Ma, ad onor del vero, il sostanziale fallimento della politica fondiaria sudafricana ha radici proprio nel corso della presidenza Mandela (1994-1999). Infatti, nonostante il dettato della Costituzione definitiva del Sudafrica del 1996 stabilisse il diritto a un equo accesso alla terra per tutti, nel Paese, la maggior parte delle fonti concorda sul fatto che, circa il 12% dei terreni sia stato redistribuito ad oggi, rispetto all'obiettivo del 30% che, pure, l'ANC si era dato nei suoi primi cinque anni di governo, dopo la vittoria alle prime elezioni democratiche del 1994²⁵.

Nella prima fase di governo, accanto alla politica legislativa di *land tenure*, infatti, si sono percorse fundamentalmente due vie: quella restitutiva e quella redistributiva. Entrambi gli approcci sono stati affrontati in parallelo alla transizione successiva al 1994, visti come co-sustanziali al programma di riconciliazione nazionale e al necessario ripristino di una giustizia sociale fino ad allora assente, sebbene l'approccio restitutivo avesse preso avvio anche precedentemente. Si consideri infatti come, in modo esplicito, il compito della restituzione dei terreni ricada sullo Stato, al dichiarato fine di sanare i torti del passato sin dalla *Interim Constitution of the Republic of South Africa - Act No. 200 del 1993*, ripreso poi dalla Costituzione definitiva Act No. 108 del 1996.

compensation: a disaster in waiting, in *Afriforum*, 2019, p. 1, <https://www.afriforum.co.za/wp-content/uploads/2019/08/Expropriation-without-compensation.pdf>.

²³ J. Gerber, cit.

²⁴ "Madiba" era il nomignolo affettuoso con cui veniva chiamato Mandela, dal nome del clan *xhosa* cui appartiene la sua famiglia.

²⁵ Rispetto a quanti vedono il bicchiere mezzo vuoto, sostenendo l'inadeguatezza di quelle politiche, come praticamente tutti gli autori citati a questo momento, W. Sihlobo e T. Kapuya in *Why land 'expropriation without compensation' is a bad idea* (*Viewpoint*, Vol 2, luglio 2018, <https://media.africaportal.org/documents/Viewpoints-Land-Report.pdf>) definiscono un successo i dati forniti dal Ministro Nkwinti in Parlamento nel 2017, in base ai quali la superficie totale redistribuita sarebbe di 4.850.100 ettari; quella restituita di 3.389.727 ettari; la superficie equivalente per la quale è stata scelta la compensazione finanziaria corrisponde a 2.772.457 ettari, per un totale di 11 milioni di ettari redistribuiti attraverso programmi governativi, considerando poi l'acquisto da parte dello Stato di circa 4000 aziende agricole.

Il *Restitution of Land Rights Act* No. 22 del 1994, resta il pilastro del programma di riforma fondiaria sul quale si sono innestati tutti i progressi successivi. Ai fini della presente trattazione, quel che rileva sono quattro aspetti della legge, tra criteri di qualificazione dei richiedenti ammessi e le diverse forme di restituzione o indennizzo e rivendicazioni contemplate, anche in ambito urbano, in merito alle quali avrebbero dovuto decidere una serie di commissioni istruite *ad hoc*. Il richiedente può essere tanto un individuo che una comunità lesa nell'esercizio di un qualsiasi diritto sulla terra, maturato direttamente o per discendenza²⁶; i diritti fondiari rivendicati non possono risalire al periodo precedente il 19 giugno 1913 (ovvero all'entrata in vigore del *Native Land Act* nell'allora Unione sudafricana); inoltre, dagli organi preposti non sarebbero state prese in considerazione richieste formulate dopo il 31 dicembre 1998 o relative a terreni che fossero stati volontariamente abbandonati se non per evizione provata²⁷.

Va qui specificato che, anche a seguito della particolare formula scelta per la Truth and Reconciliation Commission (TRC, 1995), il cui obiettivo era "healing the Nation (coping with the past)"²⁸, e delle evidenti difficoltà del Committee on Reparation and Rehabilitation che ne era un organo, si era rinunciato esplicitamente ad una *retributive justice*, impossibile da implementarsi, per tutta una serie di ragioni politiche ed economiche, a vantaggio di una *restaurative justice*, a garanzia della dignità e della sicurezza socio-economica delle vittime²⁹. In questo approccio si inquadra il *Development Facilitation Act* No. 67, 1995, in parte realizzato attraverso il *Redistribution and Development Programme* (RDP) – di fatto, il programma economico di Mandela - e rafforzato col progetto *Breaking New Grounds* (BNG, 2004), nel corso del mandato presidenziale di Thabo Mbeki. Entrambi miravano a garantire accesso alla terra per scopi residenziali o di integrazione socio-economica e spaziale, mirando ad assicurare titoli di possesso a salvaguardia e miglioramento di un accesso democratico alle risorse, prima negato

²⁶ In base all'art.1 del *Restitution Act*, rilevante per: «any right in land whether registered or unregistered, and may include the interest of a labour tenant and sharecropper, a customary law interest, the interest of a beneficiary under a trust arrangement and beneficial occupation for a continuous period of not less than 10 years prior to the dispossession in question». Testo della legge e relativi emendamenti in: <https://www.gov.za/documents/restitution-land-rights-act>.

²⁷ Si trattava della *Commission on Restitution of Land Rights* che fra i suoi membri annoverava il *Chief Land Claims Commissioner* e il *Regional Land Claims Commissioners*, nonché la *Land Claims Court* (LCC).

²⁸ Tra le numerose opere in materia, muovendo da Desmond Mpilo Tutu, una interessante disamina del concetto è in G. Lund, *'Healing the Nation': Medicolonial Discourse and the State of Emergency from Apartheid to Truth and Reconciliation*, in *Cultural Critique*, No. 54, Spring, 2003, pp. 88-119.

²⁹ M. Moosa, *South Africans' views on land reform: Evidence from the South African Reconciliation Barometer*, in *Reconciliation & Development - Working Papers Series*, 5, 2018. Quanto a struttura, compiti e criticità della TRC, ci si permette rimandare a C. Fiamingo e A. Pocecco (a cura di), *Ubuntu: al di là del New South African Vernacular*, in *Westfalia si complica. Organizzazioni mondiali e individuo come produttori di globalizzazione e riconciliazione*, Collana: Futuribili (Isig), 2001, F. Angeli, Milano, 2003, pp. 210-229.

e ad un'esistenza dignitosa per le famiglie³⁰. Sono ovviamente stati approvati diversi programmi (meglio conosciuti dagli addetti ai lavori coi loro acronimi), che miravano a facilitare l'applicazione locale e, garantiti da una produzione legislativa che si dipana dal PLA – *Provision of Land and Assistance Act* No. 126 del 1993, fino all'RDLR 2013: la *Use it or lose it policy* promanata dal *Rural Development and Land Reform Ministry* che, forse, ad oggi, è la legge più coraggiosa adottata dall'ANC, volta ad espropriare i terreni scarsamente o mal utilizzati³¹.

Nell'anno dell'adozione della Costituzione definitiva, ecco che sono entrati in vigore il *Land Reform (Labour Tenants) Act*, No. 3 del 1996 accanto all'*Interim Protection of Informal Land Rights Bill*, No. 31 del 1996 e al *Communal Property Associations Act*, No. 28 del 1996. Il *Labour Tenants Act* intendeva garantire sicurezza a chi effettivamente gestisse le coltivazioni nelle *farm* e cui fosse stato concesso dal proprietario l'uso di un appezzamento di terreno a scopi di sussistenza familiare: costume diffuso nei regimi agricoli coloniali; con l'estensione successiva del *Labour Tenants*, l'*Extension of Security of Tenure Act*, No. 67 del 1997, si è voluta ridefinire ogni ambiguità stagnante, rispetto al sistema precedente, in tema di proprietà terriera e di strumenti a protezione degli eventuali evitti, specie tra le categorie vulnerabili.

È stato col *White Paper on South African Land Policy* del 1997³², tuttavia, che è stata ufficialmente adottata una strategia macroeconomica neoliberista, particolarmente favorevole agli investitori ed espressione di quella *land commoditization*, che rappresenta la visione condivisa dai poteri forti in Sudafrica, ormai. Come ben sottolinea Nico Vorster, infatti, la terra, intesa come paradigma delle materie prime, riflette una visione comune agli attori dei settori bancario, dell'agricoltura commerciale, ma addirittura a buona parte delle associazioni a tutela dei diritti civili, in Sudafrica. Citando gruppi come *Agri-South Africa*, *Agri-Business*, *Grain SA*, il *South African Institute of Race Relations* e *Banking Association of South Africa*, l'autore ricorda come non solo da questi, ma anche dallo stesso ANC, la nozione di terra emerga come entità misurabile e oggetto di scambio e mercificazione³³. In tale prospettiva, crescita economica, lotta alla

³⁰ South Africa, Rep. of., Department of Rural Development and Land Reform, *Green Paper On Land Reform*, 2011, in https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/landreformgreenpaper.pdf.

³¹ Tra questi van ricordati, in particolare, il *Settlement Land Acquisition Grant* (SLAG) o il *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD), la *Proactive Land Acquisition Strategy* (PLAS), o il *Comprehensive Agricultural Support Programme* (CASP), il *Land and Agrarian Reform Project* (LARP) o, ancora, il *Comprehensive Rural Development Programme* (CRDP).

³² South Africa, Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, aprile 1997, <https://www.gov.za/documents/south-african-land-policy-white-paper>.

³³ N. Vorster, cit., cita in proposito il lavoro di Kepe e Hall, *Land redistribution in South Africa: Towards decolonisation or recolonisation?*, in *Politikon* Vol. 45 No. 1, 2018, pp. 128-137, in cui gli autori rilevano come la *Proactive Land Acquisition Strategy* (PLAS) ammetta senza mezzi termini una tale concezione. Si ricorda peraltro qui come il rifiuto di una prospettiva comunista della gestione del comparto produttivo sia sempre stato un punto specifico dei programmi dell'ANC sin dagli anni della lotta di liberazione e motivo di tensione col Pan Africanist Congress of Azania (PAC).

disoccupazione e sicurezza alimentare sarebbero ottenibili esclusivamente fondendo la riforma fondiaria alle logiche del mercato e del profitto. Ecco che, in tale ottica, il cosiddetto *willing seller - willing buyer scheme*³⁴ è diventato la pietra angolare della politica terriera del governo. Sebbene tale approccio non fosse chiaramente esplicitato nei documenti dell'ANC espressi fino ad allora, questo compare nella Costituzione sudafricana, che, anzi - cosa che è stata ribadita spesso nel frangente di cui qui relazioniamo - prevede esplicitamente l'esproprio della terra a fronte di un indennizzo ragionevole, che ci si attendeva fosse in ogni caso inferiore rispetto ai prezzi di mercato. In pratica, il governo si impegna ad acquistare terreni eccedenti quelli dedicati alla produzione (*commercial land*) e solo da chi sia intenzionato a vendere. Le preoccupazioni relative alla produzione sono dirimenti in Africa, e il Sudafrica è da sempre esportatore di prodotti agro-alimentari: il 20% delle grandi aziende copre da solo l'80% della produzione, destinata principalmente alla grande distribuzione e all'*export*³⁵.

La redistribuzione terriera si è fatta più sostenuta dal 2007, quale risultato della strategia d'acquisizione di terreni da parte del Department of Rural Development and Land Reform (RLDR), introdotta nel 2006, che ha raggiunto il picco nel 2008 per poi diminuire fortemente nel 2009, quando è stata annunciata la ricapitalizzazione dei progetti di riforma fondiaria, e i bilanci sono stati reindirizzati dall'acquisto di più terreni. Così, dal 2010, il trasferimento ha ripreso ritmo con poco più di 300.000 ettari di terreno riassegnati quell'anno. Tuttavia, ancora, nel 2011 il Gabinetto ha licenziato un *Green paper* che rafforzasse gli obiettivi della riforma agraria, assecondando le esigenze di addivenire (a) a una "de-razzializzazione" dell'economia rurale; (b) ad assegnazioni fondiarie democratiche, rispetto a razza, genere e classe; e (c) a un regime sostenuto di produzione per la sicurezza alimentare, insistendo sulla necessità che lo Stato investisse ulteriormente per sanare il fenomeno storico, definito dagli studiosi come *accumulation by dispossession*³⁶. Questo, infatti, caratterizzava ancora la politica fondiaria, minando la coesione sociale della *Rainbow Nation*. Pertanto, col *Green paper 2011* si intendeva configurare un unico sistema a quattro livelli di proprietà fondiaria nel paese:

- «- State and public land with leasehold tenure.
- Privately owned land: Freehold with limited extent.

³⁴ E. Lahiff, 2007, 'Willing Buyer, Willing Seller': *South Africa's Failed Experiment in Market-Led Agrarian Reform*, in *Third World Quarterly*, Vol. 28 No. 3, 2007: 8/Market-Led Agrarian Reform: *Trajectories and Contestations* (pp. 1577-1597), p. 1580.

³⁵ *WWF Report South Africa 2019 - Agri-food Systems: Facts and Futures - How South Africa can produce 50% more by 2050*, p. 13, in http://www.southernafricafoodlab.org/wp-content/uploads/2019/06/WWF_Food-Report_round2_WEB2.pdf.

³⁶ Nel volume del 2018, *The Land is Ours: Black Lawyers and the Birth of Constitutionalism in South Africa*, per i tipi della Penguin Books, Tembeka Ngcukaitobi conferma come la terra sia stata presa con violenza ai neri per permettere ai bianchi di viverci coltivandola e come questa espropriazione, e la concomitante migrazione forzata dei neri nelle città per lavorare per i bianchi, sia perdurante matrice della disuguaglianza razzializzata in Sudafrica, oggi.

- Land owned by foreign Nationals: Freehold, but precarious tenure with obligations.
- Communal owned land: Communal tenure with institutionalized use rights»³⁷.

A parte il primo, tutti i livelli del sistema si sono rivelati problematici: il secondo, che definisce diritti di proprietà privata e limiti del suo esercizio, disciplinati da un complesso sistema di amministrazione territoriale; il terzo, che intende garantire forme sicure di possesso fondiario a lungo termine per i residenti senza cittadinanza, che investono nella sovranità alimentare e sulla sicurezza dei mezzi di sussistenza e, infine, il quarto, che mira a creare un supporto normativo per un'efficace pianificazione dell'uso del suolo nella terra comunitaria, a garanzia, in particolare dei sudafricani neri rurali, a che godano finalmente di un accesso alla terra con diritti sicuri, al fine di soddisfare le loro esigenze fondamentali di alloggio e a garanzia dei mezzi produttivi e di sussistenza³⁸. Questa era un'esigenza sentita al punto da perorare la cancellazione del *Communal Land Rights Act*, No. 11 del 2004 (CLaRA)³⁹, che pure il Governo aveva concepito assecondando il dettato del comma Art. 25 (6) Cost., ritenendo di aver promanato la legge che avrebbe finalmente riscattato coloro «whose tenure of land is legally insecure as a result of past racially discriminatory laws or practices», come si diceva quando fu varata⁴⁰.

È bene ricordare come, con la cancellazione del CLaRA si superasse così l'*Interim Protection of Informal Land Rights*, Act No. 31 del 1996, che scontentava tutti, dacché legittimava, sostanzialmente, il potere di quei capi tradizionali che di fatto avevano agito come collaborazionisti col regime di *apartheid* e che questo aveva voluto rilegittimare addirittura nel periodo immediatamente successivo alla liberazione di Mandela, con l'*Upgrading of the Land Tenure Rights Act* No. 112 del 1991, poi emendato con il *Land Affairs General Amendment Act*, No. 61 del 1998. Di fatto, con quest'ultimo colpo di coda, il governo dell'*apartheid* trasferiva diritti di proprietà esclusivi alle autorità tribali e alle comunità tradizionali africane che queste rappresentavano, sui territori delle riserve e delle *township* che ricadevano in esse, di fatto, completando il processo di retribalizzazione che era stato uno dei pilastri dell'*apartheid* e concedendo nell'art. 25 di quella legge disponibilità ad estendere la legge ai *Bantustan* (istituiti con il *Self-governing Territories Constitution Act* No. 21 del 1971). Saranno gli stessi abitanti delle *communal land*, nelle ex-

³⁷ South Africa, Department of Rural Development and Land Reform, *Green Paper on Land Reform*, 2011, in https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/landreformgreenpaper.pdf, p. 4 e ss.

³⁸ Per un approfondimento critico v. anche W. Erlank, *Green Paper on Land Reform: Overview and Challenges*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal // Potchefstroomse Elektroniese Regsblad*, Vol. 17 No. 2, 2014, <http://www.saflii.mobi/za/journals/PER/2014/18.html>.

³⁹ South Africa, *Communal Land Rights Act*, No. 11 of 2004, in <https://www.gov.za/documents/communallandrightsact#:~:text=The%20Communal%20Land%20Rights%20Act%20of%202004%20intends%3A&text=to%20provide%20for%20the%20co.provide%20for%20matters%20incidental%20thereto.>

⁴⁰ Dal Blog *Custom contested*, <https://www.customcontested.co.za/laws-and-policies/communal-land-rights-act-clara/>.

homeland, a lamentare come in realtà CLaRA avrebbe minato la sicurezza del possesso fondiario sminuendo i gradi del processo decisionale governativo relativo alla terra, conferendo addirittura maggiori poteri ai consigli tradizionali – le cosiddette “autorità tribali” dei tempi dell'*apartheid* – relegando loro il controllo sull'occupazione, l'uso e l'amministrazione delle terre comunitarie. È stato per questo che la Corte costituzionale, in ragione della mancata consultazione della cittadinanza in fase legiferante e del riconoscimento che tale legge avrebbe messo in pericolo il diritto alla sussistenza di circa 16 milioni di sudafricani, ha rigettato interamente il dispositivo di legge nel 2010⁴¹.

L'adozione delle leggi descritte e i vari programmi d'applicazione conseguenti, han fatto sì che, tra il 1994 e il gennaio 2013, oltre 4.120.000 ettari di 4.800 aziende fossero trasferiti ai sudafricani neri attraverso vari programmi di redistribuzione, con una spesa di R12.900.000.000⁴². Ma non era abbastanza, data l'elevata incidenza della povertà nel paese, la crescita demografica e il rilevato persistente squilibrio in termini di accesso alla terra fra bianchi e neri.

Nonostante l'esigenza di un censimento in tal senso – peraltro rimarcato come una necessità sin dal comma 5 dell'art. 25 Cost. del '96, per consentire ai cittadini sudafricani di accedere alla terra su una base equa, tanto rispetto alle appartenenze etniche che di genere – e a dispetto, poi, delle raccomandazioni implicite nel *Green paper 2011-*, nel 2013, il Dipartimento RLDR ha dunque pubblicato un *Land Audit Report*, che, contro ogni aspettativa, non divulgava informazioni ufficiali sulla proprietà fondiaria in base alla razza, al genere e alla nazionalità dei tenutari⁴³. Tale rapporto, nondimeno ha sintetizzato informazioni utili al Paese, rivelando come buona parte del demanio statale non fosse registrato e fosse occupato dai discendenti di quanti vivevano nelle *ex-Homeland*: di fatto, le terre delle cosiddette “comunità tradizionali”. Tutte informazioni, queste, apparentemente sotto controllo del capillare decentramento amministrativo, che è stato da subito cura del Governo implementare, e bene evidenziate nel corso del processo che ha portato alla cancellazione del CLaRA, ma che lo Speakers' Forum of Parliament aveva compreso di dover approfondire, istruendo un *High Level Panel* di studiosi con l'obiettivo di fare il punto sull'impatto in senso positivo o negativo della legislazione adottata fino ad allora. Il suo compito sarebbe stato quello di individuare eventuali conseguenze inattese nell'affrontare le tre sfide della povertà, della disoccupazione e delle disuguaglianze; la creazione e l'equa distribuzione della ricchezza; la riforma fondiaria (tra restituzione, redistribuzione e sicurezza d'accesso a terra e cibo) e, infine, come il tutto impattava sulla costruzione della coesione sociale e nazionale. Il fine era di

⁴¹ Dal Blog *Custom contested*, cit.

⁴² Ca. US\$ 792.034.974. Cfr. K. J. Phillip Sebola, *An Improved Trajectory towards a Socio-Economically and Spatially Inclusive Land Reform in South Africa*, in Proceedings of the CPSYG-2014 Conference for 1-3 December 2014, University of Johannesburg, p. 8.

⁴³ South Africa, Rural Development and Land Reform, *Land Audit*, 2013, <http://www.ruraldevelopment.gov.za/phocadownload/Cadastral-Survey-management/Booklet/land%20audit%20booklet.pdf>

ottenere suggerimenti anche circa i correttivi di legge da adottare⁴⁴. Nel contempo, il Gabinetto ha incaricato il dipartimento di condurre una seconda *Land Audit*, richiedendo esplicitamente una particolare attenzione alla proprietà privata e all'uso delle terre inventariandole per razza, nazionalità e genere dei conduttori.

Le conclusioni della *High Level Panel Initiative* in merito alla questione fondiaria parlano decisamente chiaro e ricalcano il pensiero di autori come Ben Cousins (che presentò un progetto di legge, detto *Land Record Act*, in quella circostanza) coi suoi interventi a gamba tesa contro le politiche governative che sembrano evitare una riforma fondiaria davvero radicale o le riserve di Andries du Toit, solo per citare i nomi dei maggiori critici del sistema, per autorevolezza e chiarezza di pensiero⁴⁵.

Nel rapporto finale si evidenzia come la maggior parte dei cittadini sudafricani continuano a mancare di diritti legalmente garantiti sulla terra e si denuncia come, specie nelle zone rurali, i sistemi di *governance* tradizionali della terra obbediscano ancora ai codici coloniali distorti del cosiddetto diritto consuetudinario. Un tanto comporta che i diritti fondiari della maggior parte dei sudafricani siano ottenuti in modo informale e, per questo, siano sempre più disfunzionali non solo in termini di certezza del diritto, ma anche rispetto al sostentamento comunitario in generale. Peraltro, i costi elevati delle transazioni nel trasferimento delle proprietà e/o dei titoli di possesso, associati all'adeguamento del titolo legalmente riconosciuto, vanno al di là della portata della maggior parte delle famiglie che, a rigore, avrebbero diritto a un sussidio per l'edilizia abitativa, e anche questo comporta un ampio ricorso a vendite informali e a trasferimenti al di fuori del controllo dello stato e dei meccanismi di assistenza, comunque esistenti. Ciò porta ad una discrepanza tra possesso effettivo e quanto invece attesta l'ufficio del registro, il Deeds Office⁴⁶. Effetti analoghi sono stati rilevati anche in merito all'ambizioso *Upgrading of Informal Settlements Programme* alle periferie delle città – e di cui parleremo nel prossimo

⁴⁴ R. de Satgé (ed.), *The role of land tenure and governance in reproducing and transforming spatial inequality*, Commissioned report for High Level Panel on the assessment of key legislation and the acceleration of fundamental change, an initiative of the Parliament of South Africa, Phuhlisani, NPC, 2017, https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/Commissioned_Report_land/Commissioned_Report_on_Spatial_Inequality.pdf.

⁴⁵ Le prospettive critiche muovono dalla famosa collettanea curata da B. Cousins (ed.), *At the crossroads: Land and agrarian reform in South Africa into the 21st century*, PLAAS, School of Government, Univ. of the Western Cape & National Land Committee, 2000 e A. du Toit, *The end of Restitution: getting real about land claims*, *infra*, pp. 75-91; al recente B. Cousins, *South Africa's misrepresented land debate reforms are needed to address the legacy of apartheid*, in *Foreign Affairs*, 29 agosto 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2018-08-29/south-africas-misrepresented-land-debate>. O alla pubblicazione in PLAAS A. du Toit, *Whose Land Question? Policy deliberation and populist reason in the South African land debate*, WP 60, novembre 2019, in <https://repository.uwc.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10566/5085/Du-Toit-2019-Whose-Land-Question-Working-Paper-60-20191113.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

⁴⁶ R. de Satgé, *cit.*, pp. 48.

paragrafo ⁴⁷, il che porta, sostanzialmente, al suo fallimento; inoltre, si è rilevato come, nonostante l'ampia gamma di opzioni di titoli di possesso previsti dal programma, si verifichi ancora l'inadempienza dell'esercizio di proprietà individuali: nel complesso, il potenziale di sicurezza incrementale del possesso, che il programma prevede esplicitamente, non ha trovato reale applicazione⁴⁸.

Dal *Land Audit Report 2017*, a fronte di un mandato costruito su una approfondita consapevolezza dei problemi delle cittadinanze sudafricane (e il plurale è d'obbligo), dunque, si è evinto come il Deeds Office annoveri contratti sulla terra per 1.142.232 km², pari al 94% del totale della terra sudafricana (1.219.248 km²), si è rilevato come le imprese individuali e le compagnie posseggano il 90% delle terre commerciali ovvero 193.561 km²: fra queste, il 39% di quella terra (378.009 km²) è posseduta da individui, mentre le società fiduciarie ne posseggono 292.918 km² e le compagnie ne gestiscono 231.999 km² (pari al 25%). Stupirà sapere che le tanto celebrate *Community Based Organisations* posseggano soltanto il 4% della terra (35.494 km²)⁴⁹.

Il rationale di tutto ciò è che le aziende agricole posseggono il 97% del totale dei terreni coltivati e che questi sono di proprietà di appena 588.045 individui, pari al 7% del totale dei proprietari terrieri⁵⁰. Ma i dati più scioccanti e che hanno mosso il movimento di Julius Malema a usare sempre maggiore pressione ad agire, sono sintetizzati nella quinta tabella del *report*, a pagina 8. Vi si dimostra

⁴⁷ South Africa, Rep. of, *Incremental Interventions: Upgrading Informal Settlements*, Part 3 (of The National Housing Code), 2009 http://www.dhs.gov.za/sites/default/files/documents/national_housing_2009/4_Incremental_Interventions/5%20Volume%204%20Upgrading%20Informal%20Settlement.pdf

⁴⁸ Si tratta di un programma che ha la sua matrice nelle politiche promosse a livello globale da UN-Habitat.

⁴⁸ R. de Satgé, cit., pp. 48-49.

⁴⁹ Le CBO sono associazioni radicate nella forte tradizione sudafricana urbana delle *civics*, che hanno svolto un ruolo di primo piano nella resistenza all'apartheid negli anni '80 - specie nel prolungato periodo dello 'stato di emergenza' -, sostenendo i residenti a livello locale. Nel periodo di primissima transizione, tra la liberazione di Mandela e le elezioni, alcune di queste hanno attuato con grande impegno progetti di sviluppo locale e, in associazione con altre organizzazioni non governative, hanno iniziato a partecipare alle CBO. La trasformazione non è stata scevra da problemi, dato che le divergenze interne alle comunità nere, soffocate sotto il regime dell'apartheid, sono venute allo scoperto. La partecipazione delle CBO ai progetti di sviluppo, tuttavia, è diventata sempre più importante, ed esaltata come leva del cambiamento dopo le prime elezioni democratiche, ma, di pari passo, le cose si sono complicate col decentramento amministrativo: ora c'erano consiglieri eletti e le tensioni dovute alla competizione politica, non di rado con ingerenza d'elementi esterni rientrati dall'esilio (e perciò ignari delle dinamiche evolutesi nelle *civics*) hanno creato ulteriori divisioni. Ben presto, alcune CBO sono state assorbite dai sistemi di partecipazione corporativa istituiti dalle amministrazioni provinciali o hanno tentato di trasformarsi in associazioni di sviluppo autonome, con conseguente atomizzazione in tutta una serie di nuove organizzazioni di mutuo soccorso. In merito alle *civics*, si veda A. Desai, *Noi siamo i poveri - Lotte comunitarie nel nuovo apartheid*, I libri di Derive/Approdi, Bologna, 2003, mentre relativamente alla CBO, si raccomanda, di W. Smit, *The Changing Role of Community Based Organisations in South Africa in the 1990s, with Emphasis on Their Role in Development Projects*, in A. Tostensen, I. Tvedten e M. Vaa (eds.) *Associational Life in African Cities - Popular Responses to the Urban Crisis*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 2001, pp. 234-249.

⁵⁰ *Land Audit Report 2017*, cit., nel descrittore si è usata l'unità di misura in chilometri quadrati, anziché la tradizionale misurazione in ettari.

come, a fronte di un censimento che nel 2011 contava, su una popolazione di 51.770.560 individui, il 76,4% di neri, il 9,1% di bianchi, di *colored* per l'8,9%, di asiatici per il 2,5% e d'altri con appartenenze non specificate per lo 0,5%⁵¹, su 181.532 proprietari terrieri in possesso di farm e consorzi agricoli privati del paese, ben 95.673, ovvero il 53%, siano bianchi; 40.494, quindi il 22%, sono africani; 22.127, il 12 %, sono *colored*; 15.601, ovvero il 9%, sono di origine indiana, mentre 7.637 fra questi, pari al 4% della popolazione, appartengono ad altri gruppi non specificati e che ancora determinate regioni presentano una prevalenza netta o di proprietari bianchi (Gauteng) o neri (KwaZulu-Natal)⁵², il cui rendimento, poi, è proporzionale ai sussidi erogati (spesso nulli).

Dopo il voto alla mozione Malema, il 18 settembre 2018, il Presidente Cyril Ramaphosa ha nominato un comitato consultivo sulla riforma fondiaria – il *Presidential Advisory Panel on Land Reform* –, al fine di supportare il Comitato interministeriale per la riforma fondiaria diretto dal vice-Presidente David Mabuza. Il *panel*, composto di dieci membri scelti per background accademico (anche un rappresentante del citato PLAAS, Ruth Hall, è stato incluso) esperienza professionale, impegno sociale o attivismo in tema di politiche fondiarie ed economia agraria, aveva il compito di fornire consulenza indipendente all'IMC su un'ampia gamma di questioni politiche associate alla riforma fondiaria, tra cui: restituzione, redistribuzione, sicurezza dei titoli di possesso e supporto da assicurarsi ai nuovi possessori⁵³. Il *Report*, tuttavia, non offre quelle alternative che indichino la svolta auspicata da Cousins, anzi, alla sua pubblicazione è seguita una “relazione di minoranza”, curata da due dei membri del Panel, Dan Kriek e Nick Serfontein, che hanno specificatamente criticato il Report ufficiale emesso. Hanno così denunciato, ad esempio, la dirimente assenza di una distinzione fra valore economico, valore storico e computo equo del risarcimento conseguente all'esproprio, che il *Report* accettava *tout-court* senza dare specifico peso alla differenza; piuttosto che una soluzione generalizzata che, privilegiando l'opportunità di far fronte alla povertà africana e non tenendo conto delle specifiche esigenze dei *farmer* africani, avrebbe creato nuovi conflitti (pp. 38 e ss.); oppure la necessità di trattare congiuntamente la questione della terra nelle aree rurali e quelle urbane e peri-urbane, per risolvere una volta e per tutte il lascito dell'*apartheid* (p. 12), solo per citare alcuni dei numerosi punti al vaglio⁵⁴.

⁵¹ South Africa, Statistics South Africa (ed.), *Census 2011- Census in brief: Report No. 03-01-41*, 2012, pp. 21 e ss. in http://www.statssa.gov.za/census/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf.

⁵² *Land Audit Report 2017*, cit., pp. 8 e ss.

⁵³ South Africa, Rep. of, *President Cyril Ramaphosa appoints advisory panel on Land Reform*, 21 settembre, 2018, in <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-appoints-advisory-panel-land-reform-21-sep-2018-0000>. Il rapporto del Presidential Advisory Panel è stato pubblicato nel 2019: South Africa, Rep. of, *Final Report of the Presidential Advisory Panel on Land Reform and Agriculture*, Pretoria, 2019, in https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201907/panelreportlandreform_0.pdf.

⁵⁴ D. Kriek e N. Serfontein, *Alternative perspectives on land reform based on sustainable economic growth and nation building principles: Report - Advisory Panel on Land Reform and*

Le lamentele che provengono dal basso coincidono drammaticamente con i giudizi degli accademici più critici. Di recente, a bilancio del sistema *willing seller-willing buyer*, Donna Hornby, ricercatrice presso l'Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (Plaas) dell'università di Cape Town, denunciava come questo sistema fosse un «processo lento e oneroso per lo Stato» e, inoltre, osservava come «il fallimento della riforma si deve [debba] anche all'incapacità operativa del dipartimento competente e all'alto livello di corruzione registrato fino ai più alti livelli delle istituzioni.»⁵⁵. Si tratta, in effetti, di un sistema che richiede un'attitudine generosa stimolata da forme persuasive che non sono state adottate con sistematicità e regole chiare: i proprietari terrieri bianchi, quando non hanno venduto terreni improduttivi, hanno richiesto prezzi elevati, ma non necessariamente sproporzionati rispetto alla loro produttività. Il tutto è stato aggravato dall'indecisione e da procedure non sistematiche: circa 4000 appezzamenti di terra commerciale acquistata dallo Stato non risultavano ridistribuiti ancora nel 2019; altre volte, assecondando la pressione dall'opinione pubblica (a *Land Expropriation Without Compensation* o LEWC non ancora legittima, ma applicando ciò che l'Art. 25 Cost. ammette, ovvero che il compenso possa essere irrisorio se non pari a zero) vengono ingiunte evizioni senza congruo preavviso, in attesa della pronunciata legittimità o del ricorso eventuale⁵⁶.

Ulteriori criticità, poi, emergono dalla mancata erogazione ai nuovi proprietari dei sussidi promessi, per cui molti dei terreni ridistribuiti sono inerti e incolti anche in ragione della siccità. La corruzione dilagante, poi, ha decimato i bilanci provinciali destinati alla riforma fondiaria⁵⁷. Elemento non trascurabile, sebbene spesso snobbato dalla stampa sudafricana e internazionale – una trascuratezza che appare come una tanto scontata quanto malintesa legge del contrappasso, rispetto agli squilibri dell'*apartheid* del passato, e che esaspera il senso di ingiustizia delle vittime – è la derivazione violenta e mal diretta dalla pur comprensibile frustrazione di chi non veda soddisfatte le proprie richieste di accesso a mezzi di mera sussistenza: le violenze contro i *farmer* bianchi⁵⁸. Mentre si scrive questo saggio, eco delle manifestazioni del nuovo movimento *#BoerLivesMatter*

Agriculture, 2019, <https://www.tlu.co.za/wp-content/uploads/2019/08/Alternative-perspectives-on-land-reform-Dan-Kriek-and-Nick-Serfontein.pdf>.

⁵⁵ C. Semeraro, *Il Sudafrica lancia la riforma agraria per dimenticare l'apartheid*, in *Altraeconomia*, 1 febbraio 2019.

⁵⁶ J. Lemon, *South African White Farmers' Land to Be Seized in Controversial Land Redistribution Claim*, *Newsweek*, 20 agosto 2018, in <https://www.newsweek.com/south-africa-begins-seizure-land-game-farmers-1081286>.

⁵⁷ Ch. Clark, *South Africa Confronts a Legacy of Apartheid. Why land reform is a key issue in the upcoming election*, 3 maggio 2019, in <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/05/land-reform-south-africa-election/586900/>.

⁵⁸ Oltre ad una pagina non aggiornata di Wikipedia [https://en.wikipedia.org/wiki/South_African_farm_attacks#Statistics] esiste un memoriale, il Witkruismonument (monumento delle croci bianche), appena fuori da Polokwane, città della provincia del Limpopo, in cui, appunto, una serie di croci si erge a memoria dei farmer bianchi uccisi.

raggiungono (pur col solito ritardo) anche l'Italia⁵⁹. Senza abbracciare necessariamente la retorica del “genocidio dei bianchi”, sottostimare un problema⁶⁰, senza provvedere ad un trattamento sistematico della delicata materia con regole precise – e senza considerare poi come nel recente passato lo Zambia si sia avvantaggiato di *know how* e finanziamenti derivati dall'accoglienza garantita agli agricoltori bianchi fuggiti dallo Zimbabwe⁶¹ – aggraverebbe il danno al settore agricolo sudafricano, oggi, proporzionale alla sfiducia degli investitori interni ed esterni.

2.2 La revisione dell'articolo 25 della Costituzione: strategia di diversione?

Il dibattito sulla revisione della clausola a protezione della proprietà privata, contenuta nell'articolo 25 della Costituzione del 1996 [si rimanda al testo riportato nella scheda in *APPENDICE* al saggio], come dicevamo, ha preso avvio con l'approvazione della mozione Malema. Scopo della revisione proposta era quello di modificare la clausola di proprietà per rendere esplicito come l'esproprio senza indennizzo possa essere adottato per aggiustare i modelli iniqui persistenti in materia di proprietà fondiaria. Ma è davvero necessaria? Come abbiamo dimostrato, la mozione Malema non è un colpo di testa di un leader da sempre affetto da manie di protagonismo ai limiti del delirio (sebbene i suoi discorsi violenti, sin da quando era Presidente dell'*ANC Youth League* dal 2008 al 2012, rafforzino quest'impressione), o frutto della manipolata esasperazione degli oppressi: la priorità delle esigenze dei poveri e l'insufficienza delle politiche adottate sono sempre state fondamento di tutti i dispositivi legislativi ed i programmi succedutisi sin qui, ma, su tutti, è evidente come la possibilità di espropriare terreni sia già contemplata dalla Costituzione sudafricana e in quell'articolo 25 che si insiste a voler riformare.

Il mandato a portare avanti la redistribuzione fondiaria e consentire a tutti un «equo accesso alle risorse naturali» è inequivocabilmente sancito dall'articolo 25 della Costituzione, e l'esproprio è ammesso esplicitamente – Art. 25 (2) - purché

⁵⁹ F. Malgaroli, *Sudafrica, la morte di un agricoltore bianco scatena la rabbia. Scontri con la polizia*, in *La Repubblica* on-line, 9 ottobre, 2020 https://www.repubblica.it/esteri/2020/10/09/news/sud_africa_la_morte_di_un_agricoltore_bianco_scatenata_la_rabbia_scontri_con_la_polizia-270007670/; C. Chimbelu, *Zimbabwe's land reform: Zambia's gain, a cautionary tale for South Africa?*, in *Deutsche Welle*, 16 gennaio 2019, in <https://www.dw.com/en/zimbabwes-land-reform-zambias-gain-a-cautionary-tale-for-south-africa/a-47095154>.

⁶⁰ J. Burger, *Accurate statistics are needed for the SA farm murder debate*, in *ISS-Today*, 11 dicembre 2017, in <https://issafrica.org/iss-today/accurate-statistics-are-needed-for-the-sa-farm-murder-debate>.

⁶¹ S. Lafraniere, *Zimbabwe's White Farmers Start Anew in Zambia*, in *The New York Times*, 21 marzo 2004, in <https://www.nytimes.com/2004/03/21/world/zimbabwe-s-white-farmers-start-anew-in-zambia.html>. Dopo un inizio stentato, a partire dal 2017 si è registrato un progressivo aumento delle esportazioni, in particolare del grano che non si esita ad attribuire ad una avveduta politica di integrazione dei farmer zimbabwani bianchi, altrove ritenuto un “mito”: cfr. *Analysis: Are ex-Zimbabwean farmers behind Zambia's maize boom?*, in *ZimFact*, 2019, in <https://zimfact.org/analysis-are-ex-zimbabwean-farmers-behind-zambias-maize-boom/>.

avvenga «nell'interesse pubblico» e dietro «giusto ed equo indennizzo», laddove – e da questo promana il fondamento giuridico al preteso annullamento dell'indennizzo - nulla vieta che un “giusto ed equo” compenso venga fissato a zero. Infatti, si specifica come il computo di questo debba tenere conto, oltre che del valore di mercato, anche della storia dell'acquisizione di una determinata proprietà e del suo uso corrente con la sua destinazione, il che deve essere stabilito da una commissione *ad hoc*.

Nel 2018, pertanto, si è dato mandato al Joint Constitutional Review Committee (CRC) di condurre udienze pubbliche in tutte le province del Sudafrica, allo scopo di sollecitare input circa l'emendamento dell'Art. 25 della Costituzione. Come da programma, le camere hanno quindi accolto il report presentato nel dicembre del 2018.

Il *report* elencava i seguenti quattro punti chiave emersi: la conferma che i modelli della proprietà fondiaria nel Paese fossero iniqui e distorti; che dovesse essere assicurato il possesso delle terre a lavoratori agricoli, braccianti e residenti nelle terre comunitarie associati in un Trust; che corruzione dilagante e un bilancio insufficiente per la riforma fondiaria, insieme alla mancanza di capacità dello Stato, erano d'ostacolo al processo di riforma; che stesse allo Stato formulare una chiara strategia di redistribuzione del territorio per affrontare le ingiustizie del passato. In conclusione, dunque, le raccomandazioni espresse dal CRC, al termine delle consultazioni, premevano per addivenire senz'altro e rapidamente ad un emendamento dell'Art. 25 della Costituzione del '96, nel senso dell'esproprio di terra e diritti di proprietà su di essa senza compenso, in quanto «This will address historic wrongs of land dispossession, ensure fair access to land and empower the majority of South Africans.», e di farlo entro la scadenza del mandato parlamentare, essendo previste le elezioni per il 9 maggio 2019.

La pagina web del Parlamento, in merito alla procedura in atto per l'emendamento dell'art. 25 della Costituzione, evidenzia come la consultazione pubblica del CRC abbia fatto emergere due attitudini in contrasto. Da una parte, si interpreta l'articolo 25 come un ostacolo all'espropriazione delle terre senza indennizzo, percependo i commi 25 (1), 25 (2) (b) e 25 (3) come formule a protezione dei diritti di proprietà acquisiti durante il colonialismo e l'apartheid. Dall'altra, il comma 25 (2), come già qui sottolineato, consente già l'espropriazione senza compenso e pertanto il Parlamento avrebbe dovuto abrogare la legge sull'espropriazione (No. 63 del 1975) per elaborarne eventualmente una allineata all'articolo 25, che già la prevede, ed evitare la persistenza di leggi in conflitto con la Costituzione⁶².

Nella seduta del Parlamento del 6 dicembre 2018 si è stabilita l'adozione di un comitato *ad hoc* al fine di procedere alla scrittura di una proposta di emendamento

⁶² South Africa, Ad hoc Committee on the Amendment of Section 25 of the Constitution, in <https://www.parliament.gov.za/project-event-details/285>.

costituzionale per l'Art. 25, e ora, a Parlamento rinnovato, si sta ottemperando alle raccomandazioni del CRC e una bozza della legge è a disposizione⁶³.

Il progetto di legge presentato è costituito da nove capitoli, il più importante dei quali è il secondo, relativo ai poteri del ministro di espropriare, e il quinto che si occupa dell'indennizzo, ma resta ancora molto da fare, per quanto evidenziato a che non vi siano disposizioni di legge in conflitto con la Costituzione. In sostanza, l'emendamento proposto prevede che un tribunale esprima un parere di risarcimento nullo quando il terreno o la proprietà siano espropriati nel quadro della riforma fondiaria (sotto-sezione 2); stabilisce le condizioni e le circostanze da valutarsi quando un tribunale decida circa l'importo dell'eventuale risarcimento (sotto-sezione 3). Occorre inoltre che sia approvata una legislazione nazionale che delinei specificatamente le circostanze in cui un tribunale possa determinare un indennizzo pari a zero rispetto a terreni espropriati, anche considerando l'eventuale conflitto con altre leggi nazionali (sottosezione 3/A), chiaramente da emendare.

È stata quindi indetta una nuova consultazione della cittadinanza. Pertanto, il comitato *ad hoc* ha invitato tutte le parti interessate – tanto individui che associazioni –, a partecipare all'iter del diciottesimo emendamento della Costituzione, invitandole a inviare pareri scritti al Segretario del Comitato di revisione, Vhonani Ramaano, entro il 29 febbraio scorso: passaggio indispensabile a che la NA possa approvare definitivamente la proposta di emendamento costituzionale. In caso di approvazione, il disegno di legge sarà poi deferito al Consiglio Nazionale delle Province (NCOP). Una volta superato questo ultimo passaggio, ad emendamento approvato e Costituzione cambiata, gli espropri potranno iniziare e nessun indennizzo sarà assicurato, laddove riconosciute le condizioni di legge per la sua applicazione.

Il Presidente Ramaphosa, profondo conoscitore degli umori del cuore economico del paese⁶⁴, in occasione di una Conferenza organizzata dalla potente lobby industriale Business Unity South Africa, il 14 gennaio 2020, ha affermato: «One of the things we have been asking for is the business community to come forward with solutions of resolving the centuries-old problem of land, I would like to see the business community taking this issue up rather more seriously»⁶⁵, di fatto chiedendo un supporto economico al fine di invogliare le compagnie a cedere spontaneamente i terreni non sfruttati.

⁶³ La bozza prodotta è consultabile a questo link: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201812/42127gon1409s.pdf.

⁶⁴ Ramaphosa, oltre ad essere un politico in cui Mandela aveva investito molta fiducia, è stato soprattutto un imprenditore e CIO di numerose imprese chiave in Sudafrica, tra cui la multinazionale Lonmin di Marikana e affatto estraneo ai tristi fatti occorsi nell'agosto 2012.

⁶⁵ Come riportato da Bloomberg nell'articolo *South Africa must finalise land expropriation policy in 2020: Ramaphosa*, in *BusinessTech*, 15 gennaio 2020, <https://businesstech.co.za/news/property/366254/south-africa-must-finalise-land-expropriation-policy-in-2020-ramaphosa/>.

L'impegno sembra sincero - sebbene vi sia chi abbia sottolineato come Ramaphosa stia solo facendo buon viso a cattivo gioco -⁶⁶; ma davvero l'esproprio a scopo redistributivo risolverà i problemi del Paese? Chi, come chi scrive, è scettico anche rispetto all'incoraggiamento manifestato dall'International Monetary Fund⁶⁷, trova conforto nell'opinione critica del già citato Ben Cousins, docente di agraria alla Western Cape University. In numerose pubblicazioni e sui media, Cousins sostiene che si tratti di un'operazione volta a gettare fumo negli occhi della gente, pur di non addivenire ad una vera e rivoluzionaria riforma fondiaria, peraltro invocata sin dalla famosa pubblicazione di vent'anni fa. Oggi Cousins, in base ai suoi studi ultradecennali condotti nel Kwa-Zulu Natal, a Msinga, ha dedotto come schemi tradizionali di redistribuzione comunitaria - sebbene sottratti alle logiche di interesse dei cosiddetti capi-tradizionali - possano essere la migliore soluzione per una società attanagliata da un tasso di disoccupazione che, prima della pandemia, si attestava stabilmente attorno al 37% e da un'urbanizzazione dissennata, il cui futuro sembra ingovernabile, non ultimo a causa del difficile approvvigionamento del cibo. La soluzione non può essere la prevedibile titolarizzazione indiscriminata della terra, a seguito della prossima riforma attesa, peraltro garantita a persone che hanno perduto le competenze di un tempo e non hanno ottenuto la formazione necessaria per rispondere alle esigenze di mercato. Né può esserlo a causa di quanto ampiamente dimostrato ad oggi dal Governo del paese: ovvero l'incapacità di erogare supporto in termini di *know-how* e servizi di sostegno finanziario iniziale o in tempi di crisi (siccità, inondazioni e quant'altro) alle piccole imprese⁶⁸.

L'impatto drastico della pandemia del COVID-19 in Sudafrica ha indotto un rallentamento ulteriore dell'iter. In un incontro parlamentare, il 22 maggio 2020, il Comitato *ad hoc* ha affermato di aver bisogno di più tempo per completare i lavori, promettendo una lettera al presidente della NA in cui avrebbe chiesto una proroga *sine die*, ovvero fino a quando, superato il *lockdown*, non sarebbero state consentite riunioni in presenza, infatti il processo di riforma costituzionale avrebbe richiesto ulteriori udienze pubbliche⁶⁹, che si sono poi concluse il 7 novembre scorso⁷⁰.

⁶⁶ S. Grootes, *How expropriation could work ... without destroying the economy*, in *Daily Maverick*, 31 gennaio 2019, in <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-01-31-how-expropriation-could-work-without-destroying-the-economy/>.

⁶⁷ L. Daniel, *Land expropriation: IMF supports 'transparent and constitutional' reform*, in *The South African / News*, 30 agosto 2018.

⁶⁸ V. n. 43, *infra*, e B. Cousins, *Alternatives to individual land titling*, in *Daily Maverick*, 29 agosto 2018 e Greg/AIDC, *Land reform: expropriation without compensation is not the central issue: Interview with Ben Cousins*, AIDC - Alternative Information and Development Centre, in *Amandla Issue* 61/62, 31 gennaio 2019, in <http://aidc.org.za/land-reform-expropriation-without-compensation-is-not-the-central-issue/>.

⁶⁹ *Coronavirus hits South Africa's plans for land expropriation*, in *Businesstech*, 25 maggio 2020, <https://businesstech.co.za/news/property/401219/coronavirus-hits-south-africas-plans-for-land-expropriation/>.

⁷⁰ Val la pena richiamare qui la sintesi di quest'ultima udienza di Polokwane del Ad Hoc Committee to Initiate and Introduce Legislation Amending Section 25 of the Constitution.

Non è peregrino immaginare come il temporeggiamento serva non solo a rinviare l'inevitabile ad un momento meno critico per l'economia o a tranquillizzare le *holding* del settore produttivo-commerciale, ma anche gli investitori e gli alleati stranieri circa la coerenza con la linea politica neo-liberista ad oggi adottata. La conferma è venuta in occasione della visita del Segretario di Stato americano, Mike Pompeo, a febbraio scorso, che ci si attendeva a seguito del controverso *tweet* del presidente Trump del 22 agosto precedente. Riferendosi ad un titolo di FoxNews «South African Government is now seizing land from white farmers» gli chiedeva «to closely study the South Africa land and farm seizures and expropriations and the large scale killing of farmers»⁷¹, a conclusione della quale, non pago delle rimostranze per l'attitudine "colonialista" del presidente Trump, con poca sensibilità annunciava di essere stato tranquillizzato, insinuando ulteriori dubbi sulla buona fede dell'ANC in materia.

3. Terra, ANC e COVID-19: una prospettiva dai suburbi di Cape Town

Riflessi della riforma fondiaria in ambito cittadino, come abbiamo visto, temuti da alcuni, sono invece attesi dalla maggioranza dei sudafricani e, come ricordato, addirittura la relazione di minoranza di due membri del citato Presidential Advisory Panel on Land Reform and Agriculture ha caldeggiato una risposta politica che leghi strettamente riforma fondiaria e gestione urbana e peri-urbana al fine di garantire accesso ai diritti sulla terra nel modo più equo e rispondendo alle esigenze di una cittadinanza fortemente urbanizzata⁷². La questione è dirimente: nel caso in cui forme di LEWC trovino applicazione in queste aree, si verrebbe ad incidere pesantemente su quella stima che la ricerca condotta da Urban Landmark 2010 (peraltro citata dal *Report* del Panel presidenziale), inquadrava così bene. Su 59 milioni di persone, 31 milioni di sudafricani detengono terreni e abitazioni al di fuori del sistema immobiliare formale; 17 milioni fra questi sono africani delle *communal land*, 2 milioni siano braccianti agricoli che risiedono spesso in baracche, nelle aree meno visibili delle *farm*, e 3,3 milioni di persone risiedono in insediamenti informali, 1,9 milioni in baracche, 200.000 in edifici del centro città,

Un'udienza quantomeno sofferta, nel capoluogo della regione del Limpopo, sospesa più volte per le dimostrazioni della popolazione che, pubblicata sul sito del Parlamento sudafricano, ben sintetizza le istanze dal basso: «Some participants indicated that the process should start with the expropriation of urban land without compensation as the majority of people were moved previously far from the central business districts where work opportunities are. Now they spend a lot of time and money commuting to work daily. They said the concept of "willing buyer, willing seller", which is currently used by the State, does not work. They complained about the 1913 cut-off date for land claims as it limited land restitution and redistribution». Media Statement: Countrywide Public Hearings on Expropriation of Land without Compensation Wrapped up in Polokwane, 7 novembre, 2020 <https://www.parliament.gov.za/press-releases/media-statement-countrywide-public-hearings-expropriation-land-without-compensation-wrapped-up-polokwane>.

⁷¹ BBC News, *South Africa rejects Donald Trump's tweet on farmer killings*, 23 agosto 2018 <https://www.bbc.com/news/world-africa-45282088>.

⁷² V. N. 54 *infra*.

5 milioni in case occupate abusivamente e almeno 1,5 milioni con titoli obsoleti o imprecisi⁷³.

Per avere un'idea di quali siano i problemi che la pubblica amministrazione cittadina debba affrontare, a fronte di tali numeri, si consideri che, secondo quanto riferito dal Parliamentary Monitoring Group (PMG) sudafricano, con proiezioni che, come le precedenti, si basano sull'ultimo censimento del 2011, oggi ci sono oltre 2.700 insediamenti informali in Sudafrica: 300 in più rispetto al 1994, l'anno in cui, ufficialmente, il Sudafrica è diventato uno Stato democratico⁷⁴. Ai sensi del comma 1 dell'art. 2 dell'*Alienation of Land Act* No. 68 del 1981, nessuno può acquistare o vendere terreni a meno che l'atto di vendita, firmato dalle parti, non sia accatastato e registrato nel *Register of the Deeds*. L'attuale posizione del diritto è quindi che i soli diritti reali formali (proprietà, uso, usufrutto, ipoteche eccetera) possano essere registrati, riconosciuti e protetti dalla legge, ma quel che rileva è che anche a causa dei costi che la registrazione delle transazioni implica, consegue che il settore immobiliare informale, che interessa quasi esclusivamente gli africani neri, agisca al di fuori della legge sulle vendite fondiarie⁷⁵.

Le pessime condizioni di vita delle persone povere, che vivono una continua crisi immobiliare, non hanno visto che pochi miglioramenti, nonostante le numerose politiche che hanno tentato di affrontare questi problemi, dalla presidenza Mandela in poi. Nessuno può negare che si sia fatto qualcosa, ma gli interventi e le politiche adottate rapportate agli oltre 26 anni di ANC al governo risultano fallimentari. Restando focalizzati sull'esempio di Cape Town, alcuni quartieri in *township* come Khayelitscha (che paradossalmente significa "Case nuove") sono stati di recente dotati di elettricità e d'acqua, ma le migliorie sono davvero una goccia nel mare e, guarda caso, proprio le casette che si ergono ai margini delle arterie principali del traffico sono state le prime ad essere adeguate, mentre il "centro", invisibile a chi le percorra, resta trascurato e privo di accesso ai servizi fondamentali, come ha ampiamente dimostrato la crisi idrica che ha attanagliato Cape Town nel 2018.

Purtroppo, i dati ufficiali su cui si basano le proiezioni risalgono ai rilievi del 2011 e i dati non sono scientifici: censimenti informali delle citate associazioni

⁷³ South Africa, Rep. of, *Final Report of the Presidential Advisory Panel on Land Reform and Agriculture*, Pretoria, 2019, pp. 69-70, in https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201907/panelreportlandreform_0.pdf.

⁷⁴ PMG – Parliamentary Monitoring Group, <https://pmg.org.za/page/Informal%20Settlements>. Esibendo dati differenti, che pure sembrano riferirsi all'anno precedente, il Presidential Advisory Panel on Land Reform and Agriculture (v. infra), nel suo *report* del 2019, riferiva: «A research conducted by Urban Landmark 2010, estimates that 31 million South Africans hold land and dwellings outside the formal property system, 17 million of the 31 million are Africans in communal areas, 2 million consisting of farmworkers, 3.3 million people in informal settlements, 1.9 million in backyard shacks, 200,000 in inner city buildings, 5 million in RDP houses with no title and 1.5 million with either outdated or inaccurate titles». South Africa, Rep. of, *Final Report of the Presidential Advisory Panel on Land Reform and Agriculture*, Pretoria, 2019, p. 69, in https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201907/panelreportlandreform_0.pdf.

⁷⁵ South Africa, Rep. of, *Final Report of the Presidential Advisory Panel on Land Reform and Agriculture*, cit..

dei residenti di Cape Town, che mi sono stati forniti nel 2018 asseriscono che circa 191.590 famiglie vivano in 400 insediamenti informali con tetti di cartone e lamiera. Nessuna di queste famiglie possiede gli appezzamenti di terreno su cui si ergono le proprie baracche, ma, per quanto si possa essere scettici che la titolarità garantita alla proprietà di quelle lamiere possa essere un vantaggio, se non per la loro vendibilità (di scarso sollievo per il sostentamento delle famiglie), la proprietà privata della terra, e non solo di quella urbana, è ancora quasi esclusivamente appannaggio dei bianchi, come ha mostrato il citato *Land Audit Report 2017*.

Sono passati 24 anni da quando Nelson Mandela aveva introdotto nuove pianificazioni urbane per venire incontro alle esigenze dei più poveri, ma ancora troppo poco è cambiato, anzi si nota fino alle proiezioni più recenti come si sia data mano libera alle amministrazioni comunali di decretare la soglia di reddito mensile per nucleo familiare al di sotto della quale tale nucleo sia da considerarsi indigente e, pertanto, passibile di rientrare nelle assegnazioni immobiliari. L'atteggiamento a "scaricabarile" sgrava apparentemente il Governo e carica di responsabilità le amministrazioni locali a fronte di un problema che sin da subito emerse per la sua dimensione nazionale.

Quello dell'*Upgrading of Informal Settlement Programme* (UISP) è stato identificato dal governo sudafricano come un settore di interesse chiave per lo sviluppo degli insediamenti umani. L'obiettivo è rendere queste aree abitabili e favorevoli alla fornitura alle famiglie di infrastrutture di base, servizi, ma anche titoli di possesso (più che di proprietà) di piccoli appezzamenti (orti sociali) a garanzia del diritto d'insediamento e di autosostentamento.

All'indomani delle rivelazioni del censimento del 2011, è stato attivato il *National Upgrading Support Programme* (NUSP), per questo: il suo fine era quello di fornire il supporto tecnico necessario alle municipalità per lo sviluppo e l'attuazione di programmi e piani di ammodernamento di quartieri informali e unità abitative, anche rafforzando le capacità di professionisti e membri della comunità, che tuttavia non ha mai raggiunto lo standard immaginato all'epoca della sua istituzione⁷⁶. Programmi di autocostruzione avrebbero infatti potuto essere risolutori di una molteplicità di problemi – non ultima la disoccupazione, che determina la riproduzione della vulnerabilità di quei quartieri –, rispetto alla lentezza che si registra sin dai suoi esordi, ai limiti del raccapricciante. Ad oggi ben poco è maturato.

Nell'intento di fornire al lettore parametri più fattuali e concreti che statistici, tali da permettere di comprendere tanto le difficoltà di un processo, quanto il difficile adattamento al suo mancato funzionamento, quindi, anche assecondando i dati del PMG che ammette, il numero di insediamenti informali sia aumentato nel Capo Occidentale, del Nord Ovest e nel Nord del Capo, mentre sia diminuito in

⁷⁶ Le ambizioni di questo programma possono essere lette dal primo numero della *newsletter* del NUSP: http://www.thehda.co.za/uploads/files/NUSP_newsletter_No_1.pdf.

altre province, è opportuno tornare all'esempio di Cape Town⁷⁷. Si richiama dunque l'attenzione su uno studio condotto da Marianne Millstein, un'esperta del Norwegian Institute for Urban and Regional Research che ha fatto ricerca sin dal 2000 in quella città. In una intervista ad *Al Jazeera*, nel 2016 aveva affermato come, in base ai suoi calcoli, nella sola Cape Town si fosse rimasti indietro, rispetto alla tabella di marcia, allora, di 345.000 abitazioni e che sarebbero occorsi tra i 50 e i 60 anni perché tutti gli abitanti di Cape Town (beninteso, di allora) avessero una casa⁷⁸. Visto, tuttavia il ritmo non meno veloce dell'urbanizzazione incontrollata che vive la città, dove le *shanty town* illegali si riproducono alla stessa velocità delle evizioni forzate, vien viepiù fatto di dubitare della tenuta di quelle proiezioni, oggi. Ovviamente, l'innalzamento di livello dei quartieri da informale a formale è un processo complesso, che richiede anche la trasformazione del rapporto di residenza degli abitanti di quei quartieri della città, oltre ad essere lento e costoso: si parla di sette, otto anni di durata.

Ultimamente son in voga i progetti *greenfields*: una nuova edilizia sostenibile al fine di creare opportunità d'accesso ad alloggi sostenibili e integrati su terreni ben localizzati, mai abitati prima o di riqualificazione di aree dismesse o comunque sottoutilizzate, che richiedono minori tempi di attuazione. Le famiglie, che devono essere ricollocate da insediamenti informali e da aree in condizioni di sovraffollamento e altri casi speciali, sono il primo target a beneficiare di questi progetti⁷⁹. Nondimeno, pur nell'intento di sradicare l'arretratezza del comparto immobiliare in Sudafrica, questi progetti vengono realizzati di sovente in aree comunque lontane da quelle commerciali o industrializzate che offrono opportunità di lavoro, riproducendo i disagi e i rischi di ghettizzazione sofferti fino ad ora.

Sin dall'istituzione del NUSP, nel valutare la fattibilità delle miglorie necessarie, si era ben coscienti di come occorressero molti contributi da diverse organizzazioni: dall'informazione, alle risorse tecniche, umane e finanziarie. Il NUSP aveva valutato come occorresse affrontare il compito secondo 4 approcci o

⁷⁷ PMG – Parliamentary Monitoring Group, *Informal Settlements*, cit.. Si segnalano inoltre interessanti studi di caso: D. Ehebrecht, *The Challenge of Informal Settlement Upgrading, Breaking New Ground in Hangberg, Cape Town?*, Potsdamer Geographische Praxis, No. 7, 2014. J. Ntema, R. Massey, L. Marais, J. Cloete, M. Lenka, *Informal settlement upgrading in South Africa: beneficiaries' perceptions over nearly twenty-five years*, in *Journal of Urbanism*, Vol. 11 No. 4, 2018, pp. 460-79. A. Weimann, T. Oni, *A Systematised Review of the Health Impact of Urban Informal Settlements and Implications for Upgrading Interventions in South Africa*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 16 No. 19, 2019, p. 3608; P. Meth, *'Marginalised formalisation': an analysis of the in/formal binary through shifting policy and everyday experiences of 'poor' housing in South Africa*, in *International Development Planning Review*; Vol. 42 No. 2, 2020, pp. 139-164; R. Massey, *Integral Theory: a Tool for Mapping and Understanding Conflicting Governmentalities in the Upgrading of Cape Town's Informal Settlements*, in *Urban Forum*, Vol. 26, 2015, pp. 303–319.

⁷⁸ S. Hyatt, *South Africa's housing crisis: A remnant of apartheid*, in *Al Jazeera*, 11 ottobre 2016.

⁷⁹ «5 major projects in the works for South Africa – including a space hub and a new city», in *BusinessTech*, 23 giugno 2020, in <https://businesstech.co.za/news/technology/410193/5-major-projects-in-the-works-for-south-africa-including-a-space-hub-and-a-new-city/>

fasi: 1. l'*Imminent Full Upgrading*, che provvedesse gli abitanti dei quartieri informali di una formalizzazione dei titoli di residenza e l'approvvigionamento di servizi completi alle comunità interessate; 2. l'*Interim basic services* sarebbe stata una fase provvisoria che comunque avrebbe dovuto portare ad una formalizzazione definitiva dei titoli di residenza; 3. l'*Emergency basic services* non meno provvisoria del precedente, prevede la riallocazione dei cosiddetti *shack dwellers* e, infine, 4. una rapida riallocazione verso aree più consone ed attrezzate già esistenti. Secondo questo programma, tra il 2010 e il 2014, 447.780 famiglie, in insediamenti informali già predisposti, hanno ricevuto accesso ai servizi di base e al possesso sicuro delle loro abitazioni⁸⁰, grazie ai finanziamenti derivati dallo *Human Settlements Development Grant* (HSDG) e dello *Urban Settlements Development Grant* (USDG)⁸¹. Tra il 2014 e il 2019, si sarebbe raggiunto l'obiettivo di migliorare le condizioni di 750.000 famiglie in insediamenti informali, secondo quanto previsto dalla fase 2. Val la pena sottolineare come il PMG, nel descrivere lo stato dell'arte del processo, ammetta discrasie nella comunicazione:

«The capacity to undertake informal settlement upgrading remains a challenge for government. There is little awareness of UISP and use of the most appropriate subsidies and UISP at sub-national level. There is no real information on communities and how upgrading can strengthen livelihood strategies. Sectoral coordination was found to be weak»⁸².

Vedremo come le esigenze indotte dal COVID-19 abbiano ulteriormente procrastinato il completamento del progetto, se non deviato i fondi a questo necessari.

L'occasione dello *Human Rights Day* e il particolare stimolo alla memoria che la ricorrenza fosse celebrata a Sharpeville, nel 2018, ha permesso a molte organizzazioni della società civile di riaffermare apertamente come molte delle sfide affrontate dagli insediamenti informali non possano essere separate dalle lotte legate alla terra, e ugualmente per le abitazioni, protestando contro il diretto coinvolgimento della municipalità che, anziché provvedere a soluzioni alternative attraverso il dialogo, ordina gli sfratti avvalendosi di compagnie private, come le cosiddette *Red Ant*: sorte di milizie che affrontano la resistenza degli abitanti in modo estremamente violento, dimostrando come sia possibile aggirare – su mandato della municipalità – il *Prevention of Illegal Eviction from Unlawful Occupation of Land, Act*, No. 19, 1998, che un tempo rendeva quantomeno burocraticamente difficoltoso a proprietari di terreni e immobili sfrattare gli occupanti illegali.

⁸⁰ PMG – Parliamentary Monitoring Group, *Informal Settlements*, cit.

⁸¹ NCOP Public Services, *Human Settlement Development Grant allocation and management*, 19 settembre 2011, in <https://pmg.org.za/committee-meeting/13426/>.

⁸² *Informal Settlements on the rise*, *Notes From the House*, 23 novembre 2017, in <https://www.notesfromthehouse.co.za/news/item/155-informal-settlements-on-the-rise>.

Mentre in centro i prezzi delle case continuano a salire ben al di sopra dell'inflazione - escludendo i poveri dall'accesso ai sobborghi meglio serviti della città e vicino al loro luogo di lavoro -, associazioni popolari richiedono una redistribuzione di terreni e la realizzazione di case popolari nei centri urbani, che consentirebbe a quanti vivono in insediamenti informali e provvisori di essere riallocate, col vantaggio di "de-densificare" molti degli insediamenti informali alla periferia di Cape Town, alleggerendo il disagio sociale, volano di tensioni e violenze: notoriamente, alti costi per la società tutta.

Ad oggi, in trasferimenti a singhiozzo, la municipalità di Cape Town, nel nome della "rigenerazione urbana", ha evitato le famiglie che non possono permettersi gli aumenti degli affitti e i costi dei servizi della baraccopoli di Cape Flats (solitamente aumentando il costo della luce si ottiene una defezione "naturale") e costruiti "campi di ricollocazione" (è il caso di chiamarli così) sempre più lontani dalla città: è questa la genesi di Blikkiesdorp o Wolwerivier. Come negare che si tratti di una perpetuazione della pianificazione spaziale dell'*apartheid*, alle condizioni mutate di una crescita demografica scarsamente controllata? L'iniqua allocazione delle risorse e l'espulsione dei poveri dalle aree periurbane e dalle case prossime al centro della città, imputa a Cape Town l'accusa di disattendere agli obblighi costituzionali in termini di redistribuzione terriera e uguaglianza dei diritti d'accesso alle risorse ai suoi cittadini, in quanto, come hanno spiegato gli attivisti menzionati nell'*incipit* di questo saggio: l'accesso alla terra e all'alloggio non riguarda solo "quattro mura e un tetto". Riguarda anche l'accesso alle opportunità economiche e ai servizi sociali, ma soprattutto, pensando ai giovani che nascono, vivono, frequentando scuole e associazioni di mutuo soccorso, ongi a sostegno delle loro battaglie quotidiane, in quei suburbi, per non dire della miriade di opere caritatevoli, finanziate dai più ricchi della città o col sostegno internazionale, è d'obbligo pensare come li si privi ancora del diritto alla libertà dal bisogno, del diritto ad una vita dignitosa.

Le organizzazioni che sostengono il movimento degli *Economic Freedom Fighters*, denunciano il processo di *gentrification* per cui si allocano a grandi costruttori di immobili terreni in posizioni appetibili a fini di lucro, piuttosto che assicurare ricovero e opportunità alle migliaia di *have nots*: è in corso una lotta fra classi inaccettabile, come si è visto nella vendita di terreni a Tafelberg e a Sea Point da parte del governo provinciale di Western Cape, occorsa nel 2015, che li destinava ad una scuola per bianchi: come è stato fatto notare, si tratta degli stessi luoghi designati quali pertinenze dei bianchi, grazie al *Group Areas Act* del 1950. Storica la sentenza dell'agosto scorso (sic!) che, nel dirimere finalmente la controversia, ha di fatto invitato le amministrazioni locali a scostarsi dalle logiche dell'*apartheid*⁸³. Mentre scrivevamo questo passaggio, Reclaim the City con gli

⁸³ Nel novembre 2015, il governo provinciale di Western Cape ha venduto alla Phyllis Jowell Jewish Day School il terreno che in precedenza aveva ospitato la Tafelberg Remedial School per 135 milioni di dollari: un terreno, va precisato, che era stato precedentemente destinato ad alloggi a prezzi accessibili. Soltanto nel mese di agosto del 2020, la Corte ha espresso la propria sentenza favorevole alla campagna condotta dalle associazioni cittadine Reclaim the City e da Ndifuna

abitanti dei suburbi del quartiere di Rondebosch, stava manifestando in attesa della decisione della Corte in merito all'appello – poi respinto – che intendeva bloccare l'istanza di rinnovo dell'affitto del locale campo da golf, per costruirvi le indispensabili case popolari⁸⁴.

Certo, in questa dimensione pandemica che sta sconvolgendo anche il Sudafrica, emergono istanze di de-densificazione degli insediamenti informali della città, per via dell'impossibile distanziamento sociale e i citati limiti d'accesso ad acqua e servizi igienici che, spesso collettivi⁸⁵, sono difficilmente sanificabili. Un tanto era emerso dall'ispezione del National Minister of Human Settlements, Water and Sanitation, che, lo scorso aprile, aveva fatto sopralluoghi mirati: il Governo ha quindi annunciato piani di allestimento di servizi provvisori e di riallocazione di circa 1.400.000 unità abitative dalle aree a maggior densità di popolazione⁸⁶. Non si poteva certo fare altrimenti: su una popolazione di 4 milioni di persone, al di là dell'impossibilità di aggiornare le stime, va considerato come circa 146.000 famiglie risiedono negli insediamenti informali di Cape Town. Il picco massimo della pandemia si è toccato a luglio 2020⁸⁷, e, al 17 agosto, dei 70.000 casi registrati in città, soltanto in due *ex-township* ne sono stati registrati quasi 17.000: 7.946 a Khayelitsha, su circa 400.000 abitanti, e nel suburbio di Klipfontein, il secondo per densità di popolazione e dove vivono circa 380.000 persone, ne sono stati registrati 8.697. In pratica, si è calcolata un'incidenza di 1.900 casi ogni 100.000 persone, mentre la media cittadina era di 1.688 casi ogni 100.000 abitanti⁸⁸. Istanze ad ogni livello, dai suburbi sudafricani all'accademia internazionale, han esortato all'accelerazione dell'*Upgrading of Informal Settlements Programme*, ravvisando in quest'emergenza l'occasione per una

Ukwazi, dando mandato alla municipalità di Cape Town e al governo della provincia di Western Cape di indirizzare meglio la politica spaziale dell'apartheid nel suo territorio. M. Williams, *High Court sets aside R135m Sea Point school sale, frees land to address apartheid legacy*, in *News24*, 31 agosto 2020, in <https://www.news24.com/news24/SouthAfrica/News/high-court-sets-aside-r135m-sea-point-school-sale-frees-land-to-address-apartheid-legacy-20200831>.

⁸⁴ K. Palm, *Housing activists awaiting decision on Rondebosch golf course lease renewal*, in *Eyewitness News*, 29 ottobre 2020, <https://ewn.co.za/2020/10/29/housing-activists-awaiting-decision-on-rondebosch-golf-course-lease-renewal>.

⁸⁵ L. Gibson, D. Rush, *Novel Coronavirus in Cape Town Informal Settlements: feasibility of using informal dwelling outlines to identify high risk areas for COVID-19 transmission from a social distancing perspective*, in *JMIR Public Health and Surveillance*, Vol. 6 No. 2, 2020, in <https://publichealth.jmir.org/2020/2/e18844/>.

⁸⁶ R. Poplak, *'De-densifying' and 'decanting' — how the government hopes to contain Covid-19 in informal settlements*, in *Daily Maverick*, 27 marzo 2020, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-03-27-de-densifying-and-decanting-how-the-government-hopes-to-contain-covid-19-in-informal-settlements/>, e South Africa, Rep. of, *Minister Lindiwe Sisulu on government's response to Coronavirus COVID-19 pandemic*, 29 aprile 2020, <https://www.gov.za/speeches/minister-lindiwe-sisulu-government%E2%80%99s-response-coronavirus-covid-19-pandemic-29-apr-2020>.

⁸⁷ Si veda il sito <https://g.co/kgs/uzUAVe>, costantemente aggiornato.

⁸⁸ W. Smit, *Tackling COVID-19 in Informal Settlements in Cape Town*, in *mistraurbanfutures.org*, 18 agosto 2020, <https://www.mistraurbanfutures.org/en/blog/tackling-covid-19-informal-settlements-cape-town>.

decisa virata verso l'azione. In fondo, il Sudafrica ci era già passato: nel 1901, con lo scoppio della peste bubbonica o con la pandemia influenzale del 1918 che aveva portato all'istituzione di uffici e leggi *ad hoc* per lo smantellamento di quartieri insani e la realizzazione di nuovi in cui riallocare gli africani di Cape Town⁸⁹. Anche stavolta non sono mancate azioni drastiche: nel luglio scorso, ad esempio, un trasferimento di circa 3.500 famiglie ha aiutato ad allentare la velocità dei contagi che è seguita alla riapertura delle scuole, tra riallocazioni in aree lontane e con veloci sistemi di riqualificazione di palazzi dismessi⁹⁰. Tuttavia, la direttrice di questi interventi straordinari, che da più parti si definiscono come temporanei, fa temere che l'enorme investimento che ha implicato renda queste soluzioni permanenti e che non tutti si rendano conto di come questo finisca per allontanare una pianificazione di una soluzione democratica del problema⁹¹.

In conclusione, stringendo l'obiettivo sulle singole realtà urbane e dei suburbi, studi estremamente dettagliati hanno dimostrato come sovrapposizioni normative e progetti abbiano complicato ogni intento di applicazione di reali riforme redistributive⁹²: paradossalmente, la segregazione sembra l'unica risposta che, ancora, il governo dell'ANC è in grado di produrre.

Il trinceramento del privilegio nei sobborghi ricchi, cui anche a chi scrive, a dispetto di funzione e colore, è stato sbarrato l'ingresso da servizi di sicurezza armati, rimangono esclusivi come lo erano sotto il colonialismo e durante l'apartheid. Questo, grazie all'accordo fra Governo e imprenditori privati che – in una operazione difficilmente non qualificabile quale *land grabbing* – ha occupato, parcellizzato e precluso il territorio intorno al Business District di Cape Town, rendendolo sempre più esclusivo, bianco e insostenibile, mentre le famiglie più povere vengono evitate addirittura dai sobborghi abitati prima dalla classe operaia.

Vien fatto di chiedersi fino a che punto la LEWC potrà trovare applicazione in ambito urbano e peri-urbano a queste condizioni, specie oggi, in cui trovano applicazione nuove forme di segregazione, sia pure ascritte all'emergenza pandemica. Occorrerà considerevole abilità e un enorme investimento finanziario per negoziare espropri e riallocare comunità, difficilmente pensabile in questa

⁸⁹ W. Smit, *The challenge of COVID-19 in African cities: an urgent call for informal settlement upgrading*, in *Cities & Health*, settembre 2020, in <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23748834.2020.1816757>.

⁹⁰ K. Palm, *Plans to de-densify ct's Kosovo, Dunoos moves to next phase*, in *Eyewitness News*, 6 luglio 2020, <https://ewn.co.za/2020/07/06/plans-to-de-densify-ct-s-kosovo-dunoos-moves-to-next-phase>.

⁹¹ Stupisce come in R. Nanima, E. Durojaye, *The Socio-Economic Rights Impact of Covid-19 in Selected Informal Settlements in Cape Town*, Dullah Omar Institute, luglio 2020, il nostro istituto approvi ufficialmente i parametri legali dell'azione del Governo e della pubblica amministrazione cittadina, senza approfondire i singoli casi e rispondere ai quesiti che si poneva nel titolo.

⁹² Solo a titolo di esempio, M. Barry e R. Kingwill, *Evaluating the Community Land Record System in Monwabisi Park Informal Settlement in the Context of Hybrid Governance and Organisational Culture*, in *Land*, Vol. 9 No. 4, 2020, pp. 34, in <https://www.mdpi.com/2073-445X/9/4/124/htm>.

specifica circostanza sindemica, che rende ulteriormente vulnerabile l'economia del paese per non dire la prospettiva di una reale riconciliazione sociale in Sudafrica.

APPENDICE – L'articolo della Costituzione da emendare:

South Africa, Rep. of, Constitution, 1996 - Section 25. PROPERTY

1. No one may be deprived of property except in terms of law of general application, and no law may permit arbitrary deprivation of property.
2. Property may be expropriated only in terms of law of general application
 - a. for a public purpose or in the public interest; and
 - b. subject to compensation, the amount of which and the time and manner of payment of which have either been agreed to by those affected or decided or approved by a court.
3. The amount of the compensation and the time and manner of payment must be just and equitable, reflecting an equitable balance between the public interest and the interests of those affected, having regard to all relevant circumstances, including -
 - a. the current use of the property;
 - b. the history of the acquisition and use of the property;
 - c. the market value of the property;
 - d. the extent of direct state investment and subsidy in the acquisition and beneficial capital improvement of the property; and
 - e. the purpose of the expropriation.
4. For the purposes of this section -
 - a. the public interest includes the nation's commitment to land reform, and to reforms to bring about equitable access to all South Africa's natural resources; and
 - b. property is not limited to land.
5. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to foster conditions which enable citizens to gain access to land on an equitable basis.
6. A person or community whose tenure of land is legally insecure as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to tenure which is legally secure or to comparable redress.
7. A person or community dispossessed of property after 19 June 1913 as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to restitution of that property or to equitable redress.
8. No provision of this section may impede the state from taking legislative and other measures to achieve land, water and related reform, in order to redress the results of past racial discrimination, provided that any departure from the provisions of this section is in accordance with the provisions of section 36(1).
9. Parliament must enact the legislation referred to in subsection (6).