



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Amnistie e giustizia transitoria**

Le Moli, G.; Caracciolo, I.; Montuoro, U.

### **Citation**

Le Moli, G. (2021). Amnistie e giustizia transitoria. In I. Caracciolo & U. Montuoro (Eds.), *Collana di Studi di diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati* (pp. 235-248). Torino: Giappichelli Editore. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278344>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278344>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

| Ginevra Le Moli\* |

## *Amnistie e Giustizia transitoria*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Amnistie e Diritto Internazionale. – 2.1. Tipologie di Amnistie. – 2.2. Legalità delle Leggi di Amnistia. – 3. Amnistie e Diritto alla Verità. – 4. Amnistie e Commissioni per la Verità nella Giustizia Transitoria. – 5. Osservazioni Conclusive.

### 1. *Introduzione*

La questione relativa alla legittimità di leggi di amnistia adottate durante i processi di transizione ha avviato nel tempo un acceso dibattito espresso nella formula (e dicotomia) “pace contro giustizia”<sup>1</sup>. L’Organizzazione delle Nazioni Unite (“ONU”) ha tuttavia sottolineato che giustizia e pace, in tali contesti, si rafforzano a vicenda<sup>2</sup>. Se è stata avanzata una certa ostilità verso il riconoscimento di una totale impunità nei confronti di autori di crimini internazionali, al fine del mantenimento di una pace duratura<sup>3</sup>, le leggi di amnistia, nella loro evoluzione pratica, risultano di diversa natura e anche in grado di svolgere un ruolo importante nel mitigare possibili tensioni. Come è stato sostenuto dalla Commissione per la Verità e la Riconciliazione in Sierra Leone, «*le amnistie non dovrebbero essere escluse interamente dall’insieme di meccanismi disponibili a coloro che tentano di negoziare la cessazione di ostilità dopo periodi di brutali conflitti armati. Non consentire l’amnistia in*

---

\* Professoressa di diritto internazionale all’Università di Leiden.

<sup>1</sup> G.K. YOUNG, *Amnesty and Accountability Comment*, 35 *U.C. Davis Law Review* 427, 2001, p. 9; L.M. OLSON, *Provoking the dragon on the patio – Matters of transitional justice: penal repression vs. amnesties*, 88 *IRRC* 862, June 2006, pp. 275-294; si veda anche L. MALLINDER, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging The Peace And Justice Divide*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008.

<sup>2</sup> UFFICIO DELL’ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI (“OHCHR”), *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, 2009, HR/PUB/09/1, 2009, p. 24.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 45; C.M. BASSIOUNI, *The need for international accountability*, in M.C. BASSIOUNI (a cura di), *International Criminal Law*, vol. III: Enforcement, Transnational Publishers, New York, 1999, pp. 3-29.

*tutti i casi sarebbe negare la realtà del conflitto e l'urgente necessità di portare a termine non solo il conflitto ma anche la diffusa sofferenza»<sup>4</sup>.*

Il presente contributo intende esaminare se e in che misura la concessione di amnistie sia da considerarsi legale ai sensi del diritto internazionale, anche tenendo conto della posizione mantenuta dall'ONU. La prima sezione chiarifica la definizione di "amnistia", la sua logica nonché le sue diverse tipologie, e, in particolare, analizza la legalità delle leggi di amnistia, con un esame di quali tipi di reati possono essere coperti da un'amnistia per renderla conforme agli standard legali internazionali. La sezione successiva affronta invece la relazione tra amnistie e il diritto alla verità (*right to the truth*). La sezione quarta esamina, in particolare, il ruolo svolto dalle Commissioni per la Verità (*Truth Commissions*) nei processi di giustizia di transizione nonché la loro interazione – se presente – con le leggi di amnistia. L'articolo conclude avanzando alcune osservazioni sulle convergenze e divergenze di amnistie e sull'importanza (or meno) delle Commissioni per la Verità, identificandone rischi e benefici.

## 2. Amnistie e Diritto Internazionale

### 2.1. Tipologie di Amnistie

Un'amnistia, secondo una generale definizione, è un provvedimento giuridico in virtù del quale si estingue il reato, determinando una sentenza di proscioglimento, o, se vi è stata condanna, la cessazione della stessa e delle pene inflitte<sup>5</sup>. Consiste dunque anche nella rinuncia da parte dello stato a perseguire determinati reati<sup>6</sup>. Le leggi di amnistia comportano dunque, secondo l'ONU, «l'impossibilità, de jure o de facto, di rendere giustizia a vittime di violazioni internazionali per il tramite di procedimenti penali, civili, amministrativi o disciplinari, a cause dell'assenza di una inchiesta» che invece potrebbe portare ad un esito opposto<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sierra Leone: Commissione per la Verità e la Riconciliazione, *Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission*, vol. 3b, 2004, Chapter 6, p. 11.

<sup>5</sup> M. FREEMAN, *Necessary Evil: Amnesties and the Search for Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 12-17.

<sup>6</sup> E.B. LUDWIN KING, *Amnesties in a time of transition*, 41 *George Washington International Law Review* 3, 2010, pp. 577-618; T. HADDEN, *Punishment, amnesty and truth: Legal and political approaches*, in Adrian GUELKE (a cura di), *Democracy and Ethnic Conflict: Advancing Peace in Deeply Divided Societies*, Palgrave MacMillan, New York, 2004, pp. 196-217; C.C. JOYNER, *Redressing Impunity for Human Rights Violations: The Universal Declaration and the Search for Accountability*, 26 *Denver Journal of International Law and Policy* 591, 1997, p. 612.

<sup>7</sup> OHCHR, *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, UN Doc E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005, Definitions.

È importante ora dunque chiarire le diverse categorie di amnistie, al fine di valutare l'estensione e i confini della loro legalità in diritto internazionale<sup>8</sup>. In particolare, si distinguono cinque tipi differenti di amnistie, che verranno di seguito esaminati.

In *primis*, le amnistie *assolute* (o *blanket amnesties*) «hanno la portata più ampia e la minima legittimità»<sup>9</sup>. Questo tipo di amnistie copre tutti i crimini commessi in un determinato periodo, senza che i beneficiari debbano soddisfare alcuna condizione preliminare<sup>10</sup>. Nonostante siano generalmente considerate illegittime, specialmente quando riguardano gravi violazioni di diritti umani e gravi violazioni del diritto umanitario<sup>11</sup>, la pratica dimostra che questo tipo di amnistia è stata adottata in Sierra Leone<sup>12</sup>, Mozambico<sup>13</sup>, Uganda<sup>14</sup> e in alcuni paesi dell'America Latina<sup>15</sup>, come, ad esempio, in Perù. In quest'ultimo caso, tali leggi di amnistia sono state dichiarate illegittime dalla Corte interamericana dei diritti umani a causa della loro eccessiva estensione<sup>16</sup>.

In secondo luogo, le amnistie *condizionali* generalmente fanno parte di un più ampio processo di giustizia transitoria che coinvolge meccanismi come Commissioni per la Verità o programmi di riparazione. Questo tipo di amnistie esentano la persona responsabile di un crimine unicamente se certe condizioni vengono soddisfatte, come, ad esempio, nel caso di completa divulgazione dei fatti relativi alla violazione commessa, o di offerta di qualche forma di riparazione alla vittima e/o di lavoro di comunità<sup>17</sup>. Queste amnistie sono generalmente garantite dal governo entrante. Nella pratica, si possono

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>9</sup> W.W. BURKE-WHITE, *Protecting the Minority: A Place for Impunity? An Illustrated Survey of Amnesty Legislation, Its Conformity with International Legal Obligations, and Its Potential as a Tool for Minority-Majority Reconciliation* 1 *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1, 2000, p. 22.

<sup>10</sup> V. VRIEZEN, *Amnesty Justified? The Need for a Case by Case Approach in the Interests of Human Rights*, Intersentia Ltd, 2012, p. 41.

<sup>11</sup> S.M. MEISENBERG, *Legality of amnesties in international humanitarian law: The Lomé Amnesty decision of the Special Court for Sierra Leone*, 86 IRRC 856, dicembre 2004, pp. 837-851; Y Naqvi, *Amnesty for war crimes: Defining the limits of international recognition*, 85 IRRC 851, settembre 2003, pp. 583-625; OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 8.

<sup>12</sup> Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, Article IX on Pardon and Amnesty, 1999.

<sup>13</sup> General Peace Agreement for Mozambique 1992.

<sup>14</sup> See OHCHR, *UN Position on Uganda's Amnesty Act 2000*, Submission to the Hon. Minister of Internal Affairs, 2012.

<sup>15</sup> V. VRIEZEN, *op. cit.*, p. 41.

<sup>16</sup> Corte Interamericana dei diritti umani ("IACtHR"), *Barrios Altos v. Peru*, Merits, 14 marzo 2001, Series C, No. 75, para 2 (k).

<sup>17</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 43.

trovare esempi di concessione di amnistie condizionali in Sudafrica nel 1994<sup>18</sup> e l'Amnesty Act adottato dal governo dell'Uganda nel 2000<sup>19</sup>.

Inoltre, le amnistie *di fatto* sono quelle misure – regolamenti, leggi o decreti – che, mentre non escludono esplicitamente l'azione penale, finiscono per determinare *di fatto* lo stesso effetto<sup>20</sup>. Questo può accadere quando il governo non riesce a fare avviare un procedimento penale a causa di mancanza di effettiva volontà, di impossibilità di garantire un processo equo o anche per incapacità finanziaria – come avvenne in Iraq dopo il regime di Saddam Hussein<sup>21</sup>. Sia Timor Est che il Kenya sono paesi che hanno adottato amnistie di fatto.

In aggiunta, si segnalano le amnistie *celate* (*disguised amnesties*), le quali possono assumere diverse forme. Rientrano in questa categoria le amnistie inserite in regolamenti interpretativi di leggi che, all'apparenza, si dimostrano compatibili con il diritto internazionale ma, una volta attuate, sono incompatibili con gli obblighi statali in materia di diritti umani. Un esempio è rappresentato dall'Accordo politico Ouagadougou 2007 adottato dal governo della Costa d'Avorio. Sebbene questo accordo di pace proibisse che crimini di guerra e ai crimini contro l'umanità cadessero nella legge di amnistia, l'attuazione effettiva dell'ordinanza non li ha esclusi esplicitamente dall'amnistia<sup>22</sup>.

In ultimo, le *auto-amnistie* (o *self-amnesties*) sono amnistie approvate dagli stessi autori di reati oggetto delle amnistie al fine di proteggersi da possibili responsabilità penali<sup>23</sup>. Tali amnistie hanno spesso le stesse caratteristiche delle amnistie assolute. In particolare, questa categoria di amnistie è stata fortemente criticata, sia a livello dottrinale che pratico, da vari organi delle Nazioni Unite<sup>24</sup>. Alcuni esempi sono le leggi di amnistia della giunta militare del 1983 in

---

<sup>18</sup> G.K. YOUNG, *op. cit.*, p. 442.

<sup>19</sup> S. YARBROUGH, *Amnesty or Accountability: The Fate of High-Ranking Child Soldiers in Uganda's Lord's Resistance Army Note*, 47 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 531, 2014, p. 533.

<sup>20</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 9.

<sup>21</sup> A. BORAINÉ, *Retributive Justice and Restorative Justice: Contradictory or Complementary?* in N. ADLER (a cura di), *Genocide and Accountability. Three Public Lectures by Simone Veil, Geoffrey Nice and Alex Boraine*, Vossiuspers, 2004, pp. 51-52.

<sup>22</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 9.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>24</sup> IACtHR, *Barrios Altos v. Peru*, Merits, cit.; IACtHR, *Almonacid Arellano et al v Chile*, 26 settembre 2006 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs). Opinion concorrente del Giudice Cançado-Trindade, para. 21.

Argentina<sup>25</sup> e quelle adottate da Pinochet durante il suo regime militare in Cile nel 1978<sup>26</sup>.

## 2.2. Legalità delle Leggi di Amnistia

Il sistema di protezione dei diritti umani internazionali e trattati di diritto umanitario impongono espressamente agli Stati il dovere di perseguire specifici reati internazionali e gravi violazioni dei diritti umani<sup>27</sup>. Pertanto, un'amnistia che impedisca la punizione di un crimine di tale portata risulterebbe incompatibile con gli obblighi statali internazionali<sup>28</sup>. A tale proposito, come riconosciuto dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, «l'attuale esercizio della giurisdizione nazionale per ipotesi di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio possono essere meglio descritti come attività giudiziarie svolte per la comunità internazionale in quanto tale – piuttosto che come mera modalità di esercizio del potere sovrano»<sup>29</sup>.

Sebbene altamente controversa, si è detto che la formula “verità-in cambio di-amnistia” (*truth-for-amnesties*) potrebbe, in alcuni casi, aiutare il recupero di prove e la ricostruzione dei fatti durante e dopo un periodo di transizione<sup>30</sup>, facilitare il passaggio a regimi civili democratici o favorire un processo di riconciliazione<sup>31</sup>. Tuttavia, le leggi nazionali sull'amnistia che si estendono a reati quali crimini di guerra, genocidio, crimini contro l'umanità e altre gravi violazioni dei diritti umani, sono da considerarsi incoerenti con gli obblighi derivanti da trattati internazionali<sup>32</sup>. Al contrario, le amnistie concesse per crimini

---

<sup>25</sup> P.F. PARENTI, *The Prosecution of International Crimes in Argentina Latin American and International Criminal Law: The Prosecution of International Crimes in Latin America – The Paradigmatic Cases* (2010) 10 *International Criminal Law Review* 491, 2010, p. 492.

<sup>26</sup> Chilean Decree Law No. 2191 1978. Amnesty International, *Chile: Legal Brief on the Incompatibility of Chilean Decree Law No. 2191 of 1978 with International Law*, Amnesty International, 2001.

<sup>27</sup> Per un'analisi si veda L. MALLINDER, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions*, cit.; R.C. SLYE, *The legitimacy of amnesties under international law and general principles of Anglo-American law: Is a legitimate amnesty possible?*, 43 *Virginia Journal of International Law* 1, 2002, pp. 173-247; OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., pp. 11-24.

<sup>28</sup> Si veda A. CASSESE, *International Criminal Law*, III ed., Oxford University Press, 2013, pp. 309-312; B. CHIGARA, *Amnesty in International Law: The Legality under International Law of National Amnesty Laws*, Pearson Education, 2002, p. 3; OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 7.

<sup>29</sup> P. GAETA, *War Crimes and Other International Crimes*, in A. CLAPHAM e P. GAETA (a cura di), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, 2014, p. 765.

<sup>30</sup> D. GAVSHON, *The Dead*, in A. CLAPHAM-M. SASSOLI-P. GAETA, *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, p. 283.

<sup>31</sup> V. VRIEZEN, *op. cit.*, p. 5.

<sup>32</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit.

politici sono validi ai sensi del diritto internazionale, a condizione che non vi siano violazioni delle leggi di guerra<sup>33</sup>. Tali amnistie possono tuttavia essere nulle se applicate indiscriminatamente e senza adeguati meccanismi di indagine<sup>34</sup>. Inoltre, si ritiene che le amnistie concesse a coloro che partecipano a un conflitto armato non internazionale<sup>35</sup> non debbano costituire ostacolo ad un effettivo accesso alla giustizia<sup>36</sup>.

### 3. Amnistie e Diritto alla Verità

Ai sensi del diritto internazionale, una legge di amnistia non può violare gli obblighi statali che impongono di salvaguardare il diritto alla giustizia di vittime di abusi, il diritto alla verità ed anche il diritto a un ricorso effettivo<sup>37</sup>. Si deve dunque ritenere *contra legem* una legge di amnistia che non preveda misure per tutelare tali diritti o limiti la loro effettiva realizzazione<sup>38</sup>. In particolare, questa sezione intende analizzare la relazione tra le amnistie e il diritto alla verità (*right to the truth*), con un'analisi specifica, presentata nella sezione quarta, del ruolo svolto dalle Commissioni per la Verità nel processo di giustizia transitoria. Queste ultime, infatti, sono da considerarsi uno strumento importante per affrontare abusi, condurre investigazioni su possibili violazioni dei diritti umani nonché conservare documentazione relativa agli eventi<sup>39</sup>.

La parola “amnistia” deriva dal termine greco ἀμνηστία, *amnestía*, che significa “remissione” o “oblio”<sup>40</sup>. Nella sua origine, le amnistie erano concepite come un meccanismo che oscurava orrori del passato<sup>41</sup>. Questa visione è oggi tuttavia mutata. Secondo l'ONU, «*amnistie o restrizioni al diritto di cercare informazioni non devono mai essere usate per limitare, negare o*

---

<sup>33</sup> F. LESSA e L.A. PAYNE (eds), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*, Cambridge University Press, 2012, p. xxiii.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. xxiii.

<sup>36</sup> COMITATO INTERNAZIONALE DELLA CROCE ROSSA, *Customary IHL – Section B. Prohibition on Amnesty for War Crimes*, al sito [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ug\\_rule159\\_sectionb](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ug_rule159_sectionb).

<sup>37</sup> L. MALLINDER, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions*, cit., p. 356.

<sup>38</sup> OHCHR, *Study on the Right to the Truth. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, E/CN.4/2006/91, 2006, para. 3.

<sup>39</sup> ONU, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies. Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2004/616, 2004, para. 30.

<sup>40</sup> U.E. PAOLI, *Amnistia*, in *Enc. it. Treccani*, 1929.

<sup>41</sup> R. JEFFERY, *Amnesties, Accountability, and Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2014, p. 5.

*compromettere il diritto alla verità»*<sup>42</sup>. Tale diritto implica «*conoscere la verità piena e completa riguardo agli eventi che sono emersi, le circostanze specifiche e chi vi ha partecipato – compresa la conoscenza delle circostanze in cui si sono verificate tali violazioni, nonché i motivi delle stesse»*<sup>43</sup>.

In particolare, il diritto alla verità possiede una duplice dimensione: una individuale, in quanto si riferisce al diritto delle vittime e delle loro famiglie di conoscere i reati commessi, ma anche una collettiva, relativa al diritto della società, considerata nel suo insieme, di conoscere le violazioni passate. Queste due dimensioni sono considerate inalienabili dalle Nazioni Unite<sup>44</sup>. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) ha infatti sottolineato che «*il diritto alla verità relativa a gravi violazioni di diritti umani, e tutelato da strumenti internazionali sui diritti umani, è un diritto inalienabile e autonomo»* e «*dovrebbe essere considerato un diritto non derogabile né suscettibile di alcuna limitazione»*<sup>45</sup>. Il diritto alla verità origina dall'interpretazione degli artt. 32 e 33 del Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzioni di Ginevra del 1949. Inoltre, trova espressa menzione anche nell'art. 24, § 2, della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, e nell'art. 9, § 4, della Convenzione sui diritti del fanciullo. È stato anche dedotto da altri trattati sui diritti umani<sup>46</sup>. È importante aggiungere che i principali trattati sui diritti umani stabiliscono anche l'obbligo per gli Stati di indagare su possibili violazioni di tali diritti. Tale obbligo è connesso al «*diritto intrinseco della cittadinanza di conoscere i risultati di tale indagini»*<sup>47</sup>. Diverse risoluzioni delle Nazioni Unite hanno inoltre fatto riferimento al diritto alla verità in contesti di giustizia transitoria, anche specificando il ruolo svolto dalle Commissioni per la Verità<sup>48</sup>.

Sulla base degli sviluppi nelle consuetudini statali internazionali, l'OHCHR ha inoltre chiarito che il diritto alla verità sussiste (e richiede dunque garanzia) in

---

<sup>42</sup> COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Study on the Right to the Truth*, cit., para 60. See also Principle 24, OHCHR, *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, cit.

<sup>43</sup> OHCHR, *Study on the Right to the Truth*, cit., para. 3.

<sup>44</sup> OHCHR, *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, cit., Principles 2 «*The inalienable right to the truth»* e Principle 4 «*the victim's right to know»*.

<sup>45</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 31.

<sup>46</sup> T.M. ANTKOWIAK, *Truth as a Right and Remedy in International Human Rights Law*, 23 *Michigan Journal of International Law* 977, 2002.

<sup>47</sup> P.B. HAYNER, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, 16 *Human Rights Quarterly* 567, 1994, p. 611.

<sup>48</sup> A. BISSET, *Truth Commissions and Criminal Courts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 17-18.

tutti i casi di gravi violazioni dei diritti umani, «*in particolare sparizioni forzate, esecuzioni e torture extragiudiziali*», nonché per gravi violazioni del diritto umanitario, come riconosciuto da corti e organi internazionali e regionali<sup>49</sup>. Ad esempio, la Corte interamericana ha ripetutamente sostenuto che «*ogni persona, compreso il parente più prossimo di vittime di gravi violazioni di diritti umani, ha il diritto alla verità. Pertanto, sia il parenti che la società devono essere informati riguardo a tutto ciò che è accaduto in relazione a tali violazioni*»<sup>50</sup>. Inoltre, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il diritto alla verità comporta l'obbligo di indagini effettive e pronta conoscenza dei risultati<sup>51</sup>. La Corte è andata anche oltre, dichiarando che quando le autorità statali non conducono indagini effettive relative ad un caso di sparizione di una persona in pericolo di vita, tale condotta costituisce una violazione da parte dello Stato dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita<sup>52</sup>.

In particolare, il diritto alla verità è stato espresso anche nel contesto specifico delle amnistie. Nel caso chiamato *Massacro dei Gesuiti in El Salvador* (1999), la Commissione interamericana dei diritti umani ha riconosciuto che «*l'applicazione del decreto di amnistia ha eliminato la possibilità di intraprendere ulteriori indagini giudiziarie attraverso i tribunali per stabilire la verità e ha dunque negato il diritto alle vittime, ai loro parenti e alla società di conoscere la verità*»<sup>53</sup>. Di conseguenza, in tale contesto, la Commissione ha riscontrato che la Repubblica di El Salvador ha violato il diritto alla verità dei parenti delle vittime ed anche dell'intera società salvadoregna<sup>54</sup>.

L'analisi di cui sopra mostra la stretta relazione tra la giustizia transitoria, le amnistie e il diritto alla verità, nonché il ruolo centrale di quest'ultimo. Nel processo di prevenzione di future violazioni, risulta dunque essenziale<sup>55</sup> riconoscere il passato e le circostanze che hanno determinato la commissione di

---

<sup>49</sup> OHCHR, *Study on the Right to the Truth*, cit., paras. 33 and 34.

<sup>50</sup> IACtHR, *Myrna Mack Chang v Guatemala*, 25 novembre 2003 (Merits, Reparations and Costs).

<sup>51</sup> *Kurt v Turkey* (No 24276/94), 25 maggio 1998 (1999) 27 EHRR 373, paras 130-4; *Tas v Turkey* (No 24396/94), 14 novembre 2000 (2001) 33 EHRR 15, paras 77-80; *Cyprus v Turkey* (No 25781/94), 10 maggio 2001 (2002) 35 EHRR 30, para. 157.

<sup>52</sup> *Cyprus v. Turkey* (No. 25781/94), 10 maggio 2001 (2002) 35 EHRR 30, para 136.

<sup>53</sup> IAComHR, *Ignacio Ellacuria et al El Salvador* (Rapporto sul Massacro dei Gesuiti in El Salvador), (No. 136/99), 22 dicembre 1999, para 232.

<sup>54</sup> *Ibid.*, para 240.

<sup>55</sup> Assemblea Generale dell'ONU, *Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, UNGA Resolution 60/147 (2005). Principio 22 (b); IACtHR, *Monsignor Oscar Arnulfo Romero y Gadálmez v El Salvador*, Case 11481, Report No 37/00, 13 aprile 2000, para 148.

specifici crimini<sup>56</sup>. Inoltre, il diritto alla verità, nella sua natura collettiva, è stato spesso indicato come “il diritto di sapere” (“*right to know*”) e connesso al “dovere di ricordare” (“*duty to remember*”) dello Stato<sup>57</sup>.

#### 4. *Amnistie e Commissioni per la Verità nella Giustizia Transitoria*

Le Nazioni Unite definiscono la giustizia transitoria come «l'intera gamma di processi e meccanismi connessi al tentativo di una società di venire a patti con un'eredità di passati abusi commessi su larga scala, al fine di garantire la responsabilità, servire la giustizia e raggiungere la riconciliazione»<sup>58</sup>. Questi meccanismi sono interconnessi e si sovrappongono nella pratica internazionale<sup>59</sup>. Come ha sottolineato l'ONU, «le iniziative di giustizia transitoria possono comprendere meccanismi giudiziari e non giudiziari, e dunque includere singoli procedimenti giudiziari, riparazioni, ricerca della verità, riforma istituzionale, controllo e licenziamenti»<sup>60</sup>.

Gli strumenti e i meccanismi adottati per servire il processo di transizione dovrebbero essere utilizzati nel rispetto del diritto internazionale e degli obblighi in materia di diritti umani<sup>61</sup>. In particolare, le Commissioni per la Verità sono sorte nei primi anni Ottanta come meccanismi per riconoscere le violazioni dei diritti umani ma anche precludere le azioni penali durante fasi di transizione. Per questa ragione, non sono mancate forti critiche che le hanno definite «deboli surrogati della giustizia»<sup>62</sup>, solo volte a favorire l'impunità<sup>63</sup>. Da allora, è emersa tuttavia una “comprensione più sofisticata”<sup>64</sup> del ruolo che le Commissioni per la Verità possono svolgere. Queste ultime hanno dunque ottenuto un sempre maggiore sostegno internazionale e vengono più spesso connesse ad attività giudiziarie penali a livello locale o regionale.

---

<sup>56</sup> IACoMHR, *Lucio Parada Cea et al El Salvador* (No 10480), Report No 1/99, OEA/SerL/V/II95, 27 gennaio 1999, para 155.

<sup>57</sup> OHCHR, *Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations (Civil and Political)*, Rapport Finale dello Special Rapporteur Louis Joinet ex Decisione della Sub-Commissione 1996/119, E/CN.4/Sub.2/1997/20, giugno 1997, para. 17.

<sup>58</sup> ONU, *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*, 2010, p. 2.

<sup>59</sup> A. BISSET, *op. cit.*, p. 12.

<sup>60</sup> ONU, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*, cit., para 17.

<sup>61</sup> ONU, *Guidance Note of the Secretary-General*, cit.

<sup>62</sup> A. BISSET, *op. cit.*, p. 27.

<sup>63</sup> J.D. TEPPERMAN, *Truth and Consequences*, 81 *Foreign Affairs* 131, 2002.

<sup>64</sup> A. BISSET, *op. cit.*, p. 27.

Le Commissioni per la Verità, dunque, sono caratterizzate da vari elementi comuni che le contraddistinguono: «(i) si concentrano su eventi avvenuti nel passato, piuttosto che sugli eventi in corso; (ii) portano avanti indagini su uno schema di eventi che ha avuto luogo nel corso di un periodo specifico di tempo; (iii) si impegnano direttamente con le popolazioni direttamente afflitte, raccogliendo informazioni sulle loro esperienze; (iv) sono organi temporanei che hanno l'obiettivo di illustrare il loro operato in un rapporto finale; e (v), in ultimo, sono ufficialmente autorizzati dallo Stato in esame»<sup>65</sup>. Altre caratteristiche delle Commissioni sono la loro natura “centrata sulla vittima” e il loro ruolo nel formulare raccomandazioni per facilitare ricorsi e/o risarcimenti nonché per prevenire violazioni<sup>66</sup>. A tutte le Commissioni è conferito un mandato al momento della loro creazione – indipendentemente dal fatto che sia conferito mediante un accordo di pace, uno strumento legislativo o presidenziale o una risoluzione delle Nazioni Unite<sup>67</sup> – che dichiara lo scopo, l'oggetto, la portata, il vincolo temporale e l'eventuale potere investigativo conferito<sup>68</sup>. Inoltre, il loro mandato può specificare le relazioni con istituzioni incaricate di svolgere i procedimenti giudiziari connessi all'oggetto del mandato<sup>69</sup>. In particolare, si possono menzionare casi in cui le Commissioni per la Verità hanno positivamente interagito con questi ultimi, come i meccanismi stabiliti in Argentina, Perù, Timor Est e Sierra Leone<sup>70</sup>.

Le Nazioni Unite hanno sottolineato che le Commissioni per la Verità possono svolgere infatti un ruolo significativo nel rafforzamento della lotta all'impunità di violazioni dei diritti umani, nonché nel creare e costruire un senso di fiducia tra le comunità sociali. In particolare, è stato discusso il ruolo delle Commissioni per la Verità in relazione ai diritti delle vittime. L'ONU ha chiarito che tali commissioni – quando «ufficialmente autorizzate, temporanee e con incarichi investigativi di natura non-giudiziaria» – «possono svolgere e hanno svolto un ruolo inestimabile nel soddisfare il diritto alla verità»<sup>71</sup>. Verità e giustizia devono dunque completarsi a vicenda, piuttosto che essere una risposta distinta a un passato di gravi violazioni di diritti umani. Tale relazione può presentarsi in diversi modi<sup>72</sup>. Ad esempio, alcune Commissioni per la

---

<sup>65</sup> P.B. HAYNER, *Unspeakable Truths*, Taylor & Francis, 2010, pp. 11-12.

<sup>66</sup> M. FREEMAN, *Truth Commissions and Procedural Fairness*, 1<sup>st</sup> ed., Cambridge University Press, 2006, pp. 12-18.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 70-71.

<sup>68</sup> A. BISSET, *op. cit.*, p. 29.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> ONU, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*, cit., para 26.

<sup>71</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 33.

<sup>72</sup> Si veda L. MALLINDER, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions*, cit., p. 163.

Verità sono state istituite dopo la promulgazione di leggi di amnistia. In Cile, dopo l'auto-amnistia del 1978<sup>73</sup>, concessa dal regime militare di Pinochet, il successivo presidente democratico, Patricio Aylwin, aveva prima tentato, senza successo, di farne abrogare la legge e, successivamente, di costituire una Commissione nazionale per la verità e la riconciliazione (1990-1991)<sup>74</sup> al fine di «*chiarire in modo esauriente la verità su gravi violazioni di diritti umani*»<sup>75</sup> commessi durante gli anni della dittatura. Se la legge di amnistia adottata nel 1978 aveva impedito l'avvio di procedimenti contro presunti autori di crimini commessi durante la dittatura militare, l'obiettivo primario dell'istituzione della Commissione per la Verità era quello di chiarire eventi e raggiungere «la giustizia per quanto possibile»<sup>76</sup>. Le conclusioni della Commissione hanno dimostrato che l'amnistia era in effetti un'auto-amnistia per il regime militare<sup>77</sup>. Un altro caso rilevante è rappresentato dalla Commissione per la Verità e la Riconciliazione Sudafricana, dopo l'abolizione dell'apartheid nel 1994. Tale Commissione aveva l'autorità di conferire l'amnistia a presunti autori di violazioni dei diritti umani in cambio della loro testimonianza. Tuttavia, un tale modello di «verità-in cambio di-amnistia» non è da ritenersi un modello comune e, come osserva Hayner, «*tali poteri di assegnare amnistie sono improbabili in future commissioni*»<sup>78</sup>, almeno per reati gravi<sup>79</sup>. Qualora future Commissioni per la Verità riceveranno mandati con tali competenze, sarà appropriato valutarne caso per caso la conformità con il diritto internazionale.

Inoltre, l'attuale posizione delle Nazioni Unite rimane ferma nel condannare disposizioni di accordi di pace che includono amnistie per crimini internazionali e altre gravi violazioni dei diritti umani<sup>80</sup>. In particolare, a partire dagli anni Novanta, le Nazioni Unite hanno iniziato ad allontanarsi dal concetto «pace contro giustizia»<sup>81</sup>. L'ONU ora infatti riconosce che «*gli accordi di pace conclusi al prezzo di amnistie per seri crimini potrebbero non garantire una pace duratura e nemmeno garantire una pace giusta*». Al contrario, la giustizia

---

<sup>73</sup> Decreto Ley 2, 191 (Ley de Amnistía) 1978 Chile.

<sup>74</sup> National Commission for Truth and Reconciliation Duration. Supreme Decree No. 355 1990.

<sup>75</sup> Si veda L. MALLINDER, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions*, cit., p. 80.

<sup>76</sup> Si veda T.S. COONAN, *Rescuing History: Legal and Theological Reflections on the Task of Making Former Tortures Accountable*, 512 *Fordham International Law Journal*, 539, 1996.

<sup>77</sup> IACtHR, *Almonacid-Arellano et al v. Chile*, cit., para 21; anche J. ELSTER, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, 2004, p. 121.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Si veda S.L. RUSSELL-BROWN, *Out of the crooked timber of humanity: the conflict between South Africa's Truth and Reconciliation Commission and international human rights norms regarding effective remedies*, 26 *Hastings International and Comparative Law Review*, 2, 2003, p. 227.

<sup>80</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit.

<sup>81</sup> ONU, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*, cit.

può contribuire a garantire una pace duratura. Alla luce di ciò, oggi, la ferma politica dell'ONU sulle amnistie aiuta a garantire che «*la porta della giustizia rimanga sempre aperta*»<sup>82</sup>.

## 5. Osservazioni Conclusive

Questo contributo ha tentato di presentare diversi aspetti della relazione tra amnistie e giustizia transitoria. In *primis*, si è esaminata la legalità delle leggi di amnistia ai sensi del diritto internazionale. Come è stato evidenziato, pur in assenza di un trattato internazionale che vieti l'uso di amnistie, un'amnistia che impedisca la punizione di crimini internazionali sarebbe da considerarsi *a priori* illegale<sup>83</sup>. Successivamente, si è messo in rilievo anche il ruolo centrale di altri fattori, come l'esistenza di diversi strumenti utili ad affrontare i crimini commessi nell'ambito dell'accordo di pace – come i meccanismi di giustizia transitoria – e la considerazione dei diritti della vittima. In particolare, si è esplorato il rapporto tra amnistie e diritti delle vittime, e, più specificatamente, il diritto alla verità e l'interazione tra leggi di amnistia e le Commissioni per la Verità. Come è stato analizzato, le amnistie non devono essere considerate come equivalenti a strumenti per cancellare il passato<sup>84</sup>. Il diritto alla verità su gravi violazioni dei diritti umani è infatti “un diritto inalienabile e autonomo”<sup>85</sup>.

A questo proposito, le Nazioni Unite hanno sottolineato come le Commissioni per la Verità – quando ufficialmente autorizzate, possono svolgere un ruolo centrale nel soddisfare il diritto alla verità<sup>86</sup>. Le segnalazioni che giungono da tali Commissioni possono mettere in luce le tipologie di violazioni, le loro connessioni, i diritti della vittime violati nonché fornire raccomandazioni per future riforme<sup>87</sup>. Tuttavia, l'esperienza rivela anche che le Commissioni per la Verità possono rapidamente perdere credibilità quando le loro relazioni finali non sono considerate o «*se non sono adeguatamente finanziate, pianificate e gestite, minando in tal modo la fiducia che intendono costruire*»<sup>88</sup>.

L'obiettivo principale di questo contributo è stato quello di presentare la stretta relazione tra l'uso delle leggi di amnistia e l'istituzione di Commissioni

---

<sup>82</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit.

<sup>83</sup> A. CASSESE, *Cassese's International Criminal Law*, cit., p. 314.

<sup>84</sup> OHCHR, *Study on the Right to the Truth*, cit.

<sup>85</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 31.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>87</sup> ONU, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*, cit., para 27.

<sup>88</sup> *Ibid.*

per la Verità nel contesto di accordi di pace. Occorre qui tuttavia ricordare che le clausole di amnistia e le leggi che sono emerse da un processo esauriente di consultazione nazionale, comprensivo di tutte le parti interessate, come le vittime, i funzionari di giustizia e la società civile, ottengono generalmente un riconoscimento internazionale<sup>89</sup>. In tali situazioni, le Nazioni Unite possono essere intervenute a migliorare il programma del processo di negoziazione, supportando la leadership locale e/o facilitando incontri ed attività<sup>90</sup>. Dall'analisi qui condotta risulta tuttavia l'alta improbabilità che l'adozione di leggi di amnistia "in isolamento" portino ad una pace duratura. Se implementate invece in conformità con il diritto internazionale ed affiancate ad indagini e a procedimenti penali nei confronti di coloro che hanno commesso reati internazionali e violazioni di diritti umani, le amnistie possono aiutare le diverse comunità nel percorso verso la pace e la giustizia.

La giustizia di transizione rappresenta un processo olistico, capace di inglobare diversi meccanismi che collaborano per affrontare la radice del conflitto. Le Nazioni Unite hanno infatti riconosciuto e confermato che «*i processi di giustizia transitoria e il rafforzamento delle capacità istituzionali si fortificano a vicenda*»<sup>91</sup>. Le Commissioni per la Verità possono dunque contribuire positivamente al processo di pace e costituire una parte importante dell'architettura della giustizia di transizione<sup>92</sup>. Al fine di informare e progettare futuri meccanismi di giustizia transitoria, occorre pertanto tener conto del contesto specifico e identificare le migliori pratiche adottate a livello nazionale. In tal modo, sarà possibile avviare processi conformi al diritto internazionale ed anche attenti alle diverse realtà locali.

---

<sup>89</sup> OHCHR, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*, cit., para 15.

<sup>90</sup> OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, cit., p. 45.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Si veda L. MALLINDER, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions*, cit., p. 403.

