

FOCUS AFRICA

RASSEGNE DI DOCUMENTAZIONE

15 LUGLIO 2020

*“Progressive Judicialism”:*  
*il Public Order Management Act*  
al vaglio della Corte costituzionale  
dell’Uganda



# “Progressive Judicialism”: il *Public Order Management Act* al vaglio della Corte costituzionale dell’Uganda\*

Nota a sentenza [Human Rights Network Uganda & 4 Others vs Attorney General – Constitutional Petition no. 56 of 2013](#) (26 marzo 2020).

Nella sentenza del 26 marzo 2020 (*Human Rights Network Uganda & 4 Others vs Attorney General – Constitutional Petition no. 56 of 2013*) – con una decisione presa a maggioranza (4 giudici a favore ed uno contrario) – la Corte d’Appello dell’Uganda, riunita come Corte costituzionale, ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 8 del *Public Order Management Act*, più comunemente conosciuto con l’acronimo “POMA”<sup>1</sup>. Si è trattato di una pronuncia molto attesa, contro cui, peraltro, è già stato annunciato ricorso alla Corte Suprema<sup>2</sup>. Come si dirà più diffusamente sotto, tale provvedimento, entrato in vigore nel 2013, “è stato usato per anni come strumento di repressione: grazie ad esso, la polizia ugandese ha potuto disperdere con violenza manifestazioni pacifiche e spontanee e arrestare e picchiare esponenti dell’opposizione che cercavano solo di esercitare i loro diritti umani”<sup>3</sup>.

Subito dopo la sua adozione, la legge era stata impugnata da tre associazioni per i diritti civili (vale a dire *Human Rights Network Uganda*, *Development Network of Indigenous Voluntary Associations* (DENIVA), e *Uganda Association of Female Lawyers* (FIDA)), da un parlamentare dell’opposizione (Hon. Muwanga Kivumbi) e da un vescovo in pensione (Bishop dr. Zac Niringiye). I ricorrenti si erano rivolti direttamente alla Corte costituzionale sulla base di quanto previsto dall’art. 137, c. 3, della Costituzione dell’Uganda del 1995, nonché dalle *Constitutional Court (Petitions and References) Rules, 2005 – Statutory Instruments no. 91 of 2005*,

---

\* Nota valutata dalla direzione del Focus.

<sup>1</sup> Per una lettura critica di questa legge, si veda Article 19, *Uganda: Public Order Management Act: Legal Analysis*, ottobre 2013, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/Updated-Uganda-FoPAA-Analysis-Final-2.pdf>

<sup>2</sup> L’art. 132, c. 3, della Costituzione sancisce infatti che “*Any party aggrieved by a decision of the Court of Appeal sitting as a Constitutional Court is entitled to appeal to the Supreme Court against the decision [...]*”.

<sup>3</sup> *Amnesty International, Uganda, la Corte costituzionale annulla la legge anti-proteste*, 27 marzo 2020, <https://www.amnesty.it/uganda-la-corte-costituzionale-annulla-la-legge-anti-proteste/>



disposizioni che consentono, per l'appunto, a ciascun individuo di ricorrere direttamente alla Corte affinché questa si pronunci sulla legittimità costituzionale di leggi e altri atti legislativi<sup>4</sup>.

Sebbene originariamente i ricorrenti avessero impugnato diverse disposizioni del POMA, nell'udienza del 13 giugno 2019 essi comunicavano alla Corte la decisione di voler fondare il proprio ricorso esclusivamente sulla pretesa incostituzionalità dell'art. 8, abbandonando pertanto tutte le altre *issues*. Tale disposizione, in particolare, era considerata in contrasto con l'art. 92 della Costituzione, il quale proibisce al Parlamento di adottare leggi che modifichino “la decisione o la sentenza di un tribunale per quanto riguarda gli effetti tra le parti della decisione o della sentenza” (“*Parliament shall not pass any law to alter the decision or judgment of any court as between the parties to the decision or judgment*”). Ad avviso dei ricorrenti, infatti, l'art. 8 del POMA era stato adottato al fine di superare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale *Muwanga Kivumbi vs Attorney General – Constitutional petition no. 9 of 2005*, emanata il 27 maggio 2008, con cui era stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 32, c. 2, del *Police Act (Cap 303 Laws of Uganda)*. I ricorrenti (tra cui compariva anche Muwanga Kivumbi, vale a dire il ricorrente nel caso *Muwanga Kivumbi vs Attorney General* del 2008 appena citato) lamentavano il fatto che l'art. 8 del POMA e l'art. 32, c. 2, del *Police Act* avessero sostanzialmente il medesimo contenuto (“*in pari materia*”), andandosi così a determinare la violazione dell'art. 92 della Costituzione.

Seguendo il sistema tradizionale anglosassone delle *seriatim opinions*<sup>5</sup>, la Corte costituzionale si è pronunciata attraverso cinque opinioni separate redatte dai cinque giudici costituenti la Corte, vale a dire Cheborion Barishaki (autore del *lead judgment*), Stephen Musota (autore della *dissenting opinion*), Elisabeth Musoke, Geoffrey Kiryabwire e Kenneth Kakuru. La questione principale che doveva essere decisa era se il contenuto dell'art. 8 del POMA fosse effettivamente analogo a quello dell'art. 32, c. 2, del *Police Act*, il che avrebbe determinato la violazione dell'art. 92 della Costituzione<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sull'accesso diretto alla Corte costituzionale in Uganda e in altri ordinamenti africani, si veda C.M. Fombad, *An Overview of Contemporary Models of Constitutional Review in Africa*, in C.M. Fombad (a cura di), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 33-35.

<sup>5</sup> Su cui si veda E. Ferioli, *Dissenso e dialogo nella giustizia costituzionale*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2018, pp. 37 ss. e 51 ss.

<sup>6</sup> L'art. 32 del *Police Act* prevedeva che:

“(1) Any officer in charge of police may issue orders for the purpose of: a) regulating the extent to which music, drumming or a public address system may be used on public roads or streets or at occasion of festivals or ceremonies; b) directing the conduct of assemblies and processions on public roads or streets or at places of public resort and the route by which and the times at which any procession may pass.

(2) If it comes to the knowledge of the inspector general that it is intended to convene any assembly or form any procession on any public road or street or at any place of public resort, and the inspector general has reasonable grounds for believing that the assembly or procession is likely to cause a breach of the peace, the inspector general may, by notice in writing to the person responsible for convening the assembly or forming the procession, prohibit the convening of the assembly or forming of the procession.

(3) The inspector general may delegate in writing to an officer in charge of police all or any of the powers conferred upon him or her by subsection (2) subject to such limitations, exceptions or qualifications as the inspector general may specify”.



La maggioranza della Corte ha ritenuto le due disposizioni manifestamente simili. Al riguardo, *Justice Barishaki* ha addirittura affermato che l'art. 8 del POMA altro non fosse se non una “*reincarnation*” dell'art. 32, c. 2, del *Police Act*, soprattutto alla luce del fatto che entrambi gli articoli, conferendo alla polizia il potere di interrompere, impedire e disperdere manifestazioni pubbliche, non avessero un intento strettamente regolamentare, ma fossero “*prohibitory in nature*”. Egli riteneva che il fine dell'art. 8 del POMA fosse quello di “*water down the import of this Court's decision in Muwanga Kivumbi vs Attorney General*”. Interpretando in senso ampio l'art. 92 della Costituzione, *Justice Barishaki* sosteneva che tale disposizione dovesse essere applicata anche alle “*decisions made in public interest*”, anche se di fatto *Muwanga Kivumbi* (una delle parti del caso *Muwanga Kivumbi vs Attorney General*) non si vedeva privato di nessun “*personal advantage*”<sup>7</sup>. L'aver voluto superare gli effetti di una precedente sentenza della Corte costituiva – sempre secondo *Justice Barishaki* – una grave violazione da parte del Parlamento del principio della separazione dei poteri e del sistema di *checks and balances*. *Justice Kiryabwire* ravvisava altresì un contrasto con l'art. 128 della Costituzione, il quale sancisce l'indipendenza e autonomia del potere giudiziario.

*Justice Musota* (nella sua opinione dissenziente) e parte della dottrina hanno invece sottolineato come il tenore delle due disposizioni fosse profondamente diverso<sup>8</sup>. Da un lato l'art. 32, c. 2, del *Police Act* attribuiva all'Ispettore Generale della Polizia il potere di proibire lo svolgimento di una manifestazione nel caso sussistessero dei “*reasonable grounds*” per ritenere che detta manifestazione potesse verosimilmente determinare una “*breach of the peace*”. In *Muwanga Kivumbi vs Attorney General* la Corte costituzionale ritenne all'unanimità che tale potere conferito all'Ispettore Generale della Polizia fosse eccessivo, in quanto in palese contrasto con l'art. 29 della Costituzione, il quale sancisce, *inter alia*, il diritto di riunione e di

---

L'art. 8 del POMA, invece, recita così:

“(1) *Subject to the directions of the Inspector General of Police, an authorised officer or any other police officer of or above the rank of inspector, may stop or prevent the holding of a public meeting where the public meeting is held contrary to this Act.*

“(2) *An authorised officer may, for the purposes of subsection (1), issue orders including an order for the dispersal of the public meeting, as are reasonable in the circumstances.*

“(3) *An authorised officer shall, in issuing an order under subsection (2), have regard to the rights and freedoms of the persons in respect of whom the order has been issued and the rights and freedoms of other persons.*

“(4) *A person who neglects or refuses to obey an order issued under this section commits the offence of disobedience of lawful orders and is liable on conviction to the penalty for that offence under section 117 of the Penal Code Act*”.

<sup>7</sup> Per una lettura critica di tale interpretazione, si veda R. Garg, P. Ahuja, *Uganda's Recent Decision on Public Order Management Act, 2013: When the Constitutional Court Failed Constitutional Interpretation*, in *Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 31 maggio 2020, <http://www.icconnectblog.com/2020/05/special-undergraduate-series-ugandas-recent-decision-on-public-order-management-act-2013-when-the-constitutional-court-failed-constitutional-interpretation/>; K. Gupta, *Notes From a Foreign Field: The Ugandan Constitutional Court on the Right to Protest*, in *Indian Constitutional Law and Philosophy*, 12 aprile 2020, <https://indconlawphil.wordpress.com/2020/04/12/notes-from-a-foreign-field-the-ugandan-constitutional-court-on-the-right-to-protest-guest-post/>

<sup>8</sup> Si veda R. Garg, P. Ahuja, *Uganda's Recent Decision on Public Order Management Act, 2013: When the Constitutional Court Failed Constitutional Interpretation*, cit.



manifestazione del pensiero. D'altro canto, si evidenziava come l'art. 8 del POMA consentisse alla polizia di interrompere o impedire manifestazioni pubbliche solo nel caso in cui esse fossero “*contrary to this Act*”; inoltre, l'ordine di disperdere una manifestazione poteva avvenire solamente avendo tenuto conto di “*rights and freedoms of the persons in respect of whom the order has been issued and the rights and freedoms of other persons*”. Pertanto, secondo Justice Musota l'art. 8 del POMA “*passes the test of what is acceptable and demonstrably justifiable in a free and democratic society*”, dal momento che “*standardized the requirements and created certainty of what is needed in order for persons to hold public meetings unlike Section 32(2) of the Police Act which left the decision entirely to the Inspector General of the Police and his authorized officer*”. In termini piuttosto simili si sono espressi anche alcuni autori, i quali hanno evidenziato che l'art. 8 del POMA “*comes with a clear mandate as opposed to Section 32 [of the Police Act], which was prone to be morphed into fanciful interpretations of specific instances. [...] Therefore, the amplitude of the two provisions is in no way analogous*”<sup>9</sup>. Secondo questa linea interpretativa, dunque, l'art. 92 della Costituzione non risulterebbe violato.

Per quanto non prive di fondamento, tali osservazioni non sembrano tuttavia tenere sufficientemente in considerazione il contesto in cui si colloca la pronuncia della Corte, nonché gli effetti concreti prodotti dall'applicazione del POMA. Tale legge, infatti, rappresenta uno dei principali provvedimenti liberticidi adottati dal regime del Presidente Yoweri Museveni negli ultimi anni. Il riferimento, in particolare, è all'*Anti-Terrorism Act 2002* (così come emendato nel 2015), al *Computer Misuse Act 2011*, all'*Anti-Pornography Act 2014*, all'*Anti-Homosexuality Act 2014*, e al *Non-Governmental Organizations Act 2015*<sup>10</sup>. Tali provvedimenti contengono, infatti, numerose disposizioni in netto contrasto con il diritto alla libera manifestazione del pensiero e all'informazione, nonché con il diritto di riunione e di associazione riconosciuti dall'art. 29 della Costituzione. Per quel che riguarda specificatamente il POMA, esso è stato utilizzato in molteplici occasioni per impedire riunioni o manifestazioni di oppositori politici<sup>11</sup>. Anche Bobi Wine (pseudonimo di Robert Kyagulanyi Ssentamu), musicista e tra le figure di spicco dell'opposizione, è stato più volte arrestato negli ultimi anni con l'accusa di aver organizzato

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Su questi provvedimenti, si veda *Amnesty International, Rule by Law. Discriminatory Legislation and Legitimized Abuses in Uganda*, 2014, <https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/afr590062014en.pdf>; D. Kwizera, H. Asasira, *Article 29 Threatened: A Critical Dissection of Various Laws Passed that Undermine Fundamental Freedoms of Speech, Expression and Assembly*, in *Centre for Policy Analysis (CEPA)*, 25 febbraio 2016, <https://cepa.or.ug/wp-content/uploads/2018/06/300460141-ARTICLE-29-THREATENED-A-CRITICAL-DISSECTION-OF-VARIOUS-LAWS-PASSED-THAT-UNDERMINE-FUNDAMENTAL-FREEDOMS-OF-SPEECH-EXPRESSION-ASSEMBLY.pdf>

<sup>11</sup> *Amnesty International, Rule by Law. Discriminatory Legislation and Legitimized Abuses in Uganda*, cit.; D. Arinda, *Where Three or More are Gathered: Demystifying the Impact of Enforcing the Public Order Management Act on Civic Liberties*, in *Centre for Policy Analysis (CEPA)*, 17 marzo 2016, pp. 3-4, <http://cepa.or.ug/wp-content/uploads/2018/06/305065795-Where-Two-or-More-Are-Gathered-POMA-Analysis.pdf>

manifestazioni illegali<sup>12</sup>. Come ricordato da *Justice Barishaki*, “[t]his Court cannot fail to take judicial notice of the fact that the police have indeed suppressed numerous public gatherings of a political or social nature in the name of maintaining public order”. *Justice Kakuru* si è espresso con parole ancora più dure: “[t]he Police has now barred gathering in private homes if in its own wisdom it conceives them to be of a political nature. The Police however, have not stopped any assemblies, processions or gatherings that are sanctioned by government or the Ruling party. In this regard therefore I find that the effect of this law is to stifle political dissent and to criminalize a legitimate right to freedoms of assembly, association and speech”.

Va inoltre sottolineato come alcuni giudici non si siano limitati a riscontrare il contrasto tra l’art. 8 del POMA e l’art. 92 della Costituzione (così come richiesto dai ricorrenti), ma abbiano ampliato il proprio ambito di indagine, sia “allargando” il parametro di costituzionalità (andando cioè a verificare se l’art. 8 fosse o meno in contrasto anche con altre disposizioni costituzionali), sia controllando la legittimità costituzionale di quelle disposizioni del POMA che erano state originariamente impugnate dai ricorrenti. *Justice Barishaki*, ad esempio, richiamando altresì la giurisprudenza di corti straniere (in particolare la *House of Lords* e la Corte Suprema del Regno Unito, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, la Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte costituzionale sudafricana), ha ritenuto che l’art. 8 del POMA violasse non solo l’art. 92, ma anche gli artt. 29 (diritto di riunione, associazione e libera manifestazione del pensiero) e 43 della Costituzione. Quest’ultima disposizione, in particolare, costituisce una *limitation clause*, nel senso che indica i limiti (consentiti o meno) al godimento dei diritti e delle libertà riconosciute dal testo costituzionale<sup>13</sup>. *Justice Barishaki* (e *Justice Kakuru*) hanno evidenziato come l’art. 8 introducesse delle limitazioni che non sono “*demonstrably justifiable in a free and democratic society*” (art. 43, c. 2, lett. (c), Cost.). *Justice Musoke* e *Justice Kakuru* non si sono limitati a confermare quanto sostenuto da *Justice Barishaki* nel suo *lead judgment* (vale a dire l’illegittimità costituzionale dell’art. 8 del POMA), ma hanno sancito che tutte le disposizioni del POMA impugnate dai ricorrenti (concernenti soprattutto la nozione di “*public meeting*”, le sue modalità e condizioni di comunicazione all’autorità di pubblica sicurezza, nonché le sanzioni – anche di natura penale – per gli organizzatori e i partecipanti in caso di mancato rispetto delle disposizioni

---

<sup>12</sup> S. Ntale, D. McKenzie, *Ugandan Popstar and Opposition Politician Bobi Wine Jailed*, in CNN, 29 aprile 2019, <https://edition.cnn.com/2019/04/29/africa/ugandan-bobi-wine-arrested-intl/index.html>; O. Nyeko, *Arrest of Uganda’s Bobi Wine Spells Trouble for 2021 Election*, in *Human Rights Watch*, 9 gennaio 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/01/09/arrest-ugandas-bobi-wine-spells-trouble-2021-election>

<sup>13</sup> L’art. 43 recita così: “*In the enjoyment of the rights and freedoms prescribed in this Chapter, no person shall prejudice the fundamental or other human rights and freedoms of others or the public interest. Public interest under this article shall not permit: a) political persecution; b) detention without trial; c) any limitation of the enjoyment of the rights and freedoms prescribed by this Chapter beyond what is acceptable and demonstrably justifiable in a free and democratic society, or what is provided in this Constitution*”. Sulle *limitation clauses* da un punto di vista comparato si veda D. Ahmed, E. Bulmer, *Limitation Clauses*, in *International IDEA Constitution-Building Primer 11*, 2017, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/limitation-clauses-primer.pdf>



di legge) fossero in contrasto con la Costituzione, arrivando alla conclusione che l'intero POMA fosse da considerarsi incostituzionale. Secondo Justice Musoke *“the POMA embraces a regime of repression aimed at curtailing the citizens’ enjoyment of their right to assemble and demonstrate. This is wholly unacceptable. In my view the effect of the POMA legal framework is that it encourages the police to begin with a presumption that assemblies should be stopped unless authorized by the police. This means that in practice the police grants and takes away the right of freedom of assembly as it pleases”*. Justice Kakuru, richiamando lunghi passaggi di sentenze emesse da corti straniere (tra cui la Corte di Appello della Tanzania, l’Alta Corte di Giustizia dell’Ontario (Canada), la Corte Suprema dello Zimbabwe e la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo), ha affermato che il POMA *“imposes conditions and restrictions that are unjustified. It makes it almost impossible for any person to hold a public meeting in Uganda unless of course the police permits him or she (sic) to do so. The law can only be applied subjectively and as such the limits that it imposes on the citizen of Uganda are not demonstrably justifiable in a free and democratic society”*.

Come ricordato precedentemente, la Corte, con una decisione presa a maggioranza (4-1), alla fine ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del solo art. 8 del POMA, ed ha sancito che *“all acts done under that law are hereby declared null and void”*. Sebbene il non aver dichiarato incostituzionali anche altre *“draconian provisions”* del POMA sia forse stata una *“missed opportunity”*<sup>14</sup>, questa pronuncia della Corte costituzionale ugandese risulta indubbiamente coraggiosa e mostra come i tribunali che operano in regimi illiberali – come quello di Museveni – possano a volte esercitare un ruolo effettivamente contro-maggioritario<sup>15</sup>. Sotto questo profilo, la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Suprema dell’Uganda a partire dall’entrata in vigore della Costituzione del 1995, è risultata altalenante. Si sono, infatti, alternate decisioni in cui *“the judiciary has boldly challenged executive and legislative action in defence of democracy, including the protection of fundamental human rights”*, con pronunce (soprattutto (ma non solo) riguardanti la risoluzione delle controversie relative alle elezioni presidenziali<sup>16</sup>) in cui le corti *“abdicated [their] responsibility to promote democracy”*<sup>17</sup>. Tra le ultime decisioni che hanno notevolmente ostacolato il processo verso una possibile

---

<sup>14</sup> K. Gupta, *Notes From a Foreign Field: The Ugandan Constitutional Court on the Right to Protest*, cit.

<sup>15</sup> Sul ruolo delle corti nei regimi illiberali, si veda T. Ginsburg, T. Moustafa (a cura di), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; T. Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; R. Barros, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

<sup>16</sup> Si pensi, ad esempio, ai ricorsi presentati dall’allora principale sfidante di Museveni, vale a dire Kiiza Besigye, in occasione delle elezioni presidenziali del 2001 e del 2006. La Corte Suprema, nonostante avesse riscontrato numerose irregolarità nel processo elettorale, ritenne tuttavia che esse non avessero inciso sul risultato finale, e pertanto dichiarò le elezioni valide (si veda, B. Kiromba Twinomugisha, *The Role of the Judiciary in the Promotion of Democracy in Uganda*, in *African Human Rights Law Journal*, vol. 9, 2009, pp. 13 ss.; J. Murison, *Judicial Politics: Election Petitions and Electoral Fraud in Uganda*, in *Journal of Eastern African Studies*, vol. 7, n. 3, pp. 492 ss.).

<sup>17</sup> B. Kiromba Twinomugisha, *The Role of the Judiciary in the Promotion of Democracy in Uganda*, cit., p. 22; si veda altresì J. Fowkes, *Relationship with Power. Re-imagining Judicial Roles in Africa*, in C.M. Fombad (a cura di), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 210-211.

democratizzazione del Paese vi è la nota sentenza della Corte costituzionale *Male Mabirizi & Ors vs Attorney General* del 26 luglio 2018<sup>18</sup>, poi confermata dalla Corte Suprema l'anno successivo<sup>19</sup>, che ha, di fatto, legittimato Museveni (in carica dal 1986) a proseguire nell'esercizio del suo mandato anche oltre il raggiungimento del suo settantacinquesimo anno di età, dando così il via libera ad una possibile presidenza a vita<sup>20</sup>.

In un Paese dove la violenza delle forze dell'ordine e la repressione del dissenso sono purtroppo all'ordine del giorno, la sentenza *Human Rights Network Uganda & 4 Others vs Attorney General* rappresenta un motivo di speranza. Non era infatti certo scontato leggere nella pronuncia affermazioni come queste: “[i]t is only in undemocratic and authoritarian regimes that peaceful protests and public gatherings of a political nature are not tolerated” (Justice Barishaki); “I wholly reject the notion that the police have supernatural powers to determine that a particular public gathering should not be allowed to happen because it will result into a breach of the peace” (Justice Barishaki); o ancora “[t]he product of the POMIA in practical terms is the empowering of the police to grant and take away people’s rights at its discretion. Such an exercise of powers does not reflect the values of the 1995 Constitution [...]” (Justice Musoke).

L'impressione è che questa sentenza costituisca una chiara espressione di quello che Charles M. Fombad ha definito “*progressive judicialism*”. Esso “*invites judges, as an imperative, to adopt a more principled and rights-sensitive approach to interpreting constitutions in a manner that takes account of the radical political, economic and social changes of our times and the revulsion against dictatorship [...] Progressive judicialism also means that judges should go beyond their traditional role of interpreters of the constitution and should strive to do justice by giving effect to contemporary social conditions and values*”<sup>21</sup>.

A ben vedere, il *progressive judicialism* costituisce un elemento fondamentale del “*transformative constitutionalism*”<sup>22</sup>, che ha nella Costituzione sudafricana post-apartheid del 1996 ed in quella keniana del 2010 le due massime espressioni all'interno del contesto africano. Come è stato evidenziato da Eric Kibet e Charles M. Fombad, “*courts must reject undue attention to technicalities and a cursory approach to adjudication since [...] substantive justice and real enjoyment of rights are the ultimate objectives of transformative constitutionalism. [...] [T]he judge is [...] a surgeon with the power to clip existing law to bring it in conformity with the aspirations of the*

---

<sup>18</sup> *Male Mabirizi & Ors vs Attorney General* (Consolidate Constitutional Petitions Nos. 49 of 2017, 3 of 2018, 5 of 2018, 10 of 2018, and 13 of 2018) (26 luglio 2018).

<sup>19</sup> *Male Mabirizi & Ors v. Attorney General* (Constitutional Appeal no 2 of 2018) (18 aprile 2019).

<sup>20</sup> Si veda, R. De Simini, *I giudici e il potere perpetuo. L'age limit bill di fronte alla Corte costituzionale dell'Uganda*, in *Federalismi.it – Focus Africa*, n. 2, 10 luglio 2019, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>21</sup> C.M. Fombad, *Constitutional Adjudication and Constitutional Justice in Africa's Uncertain Transition. Mapping the Way Forward*, in C.M. Fombad (a cura di), *Constitutional Adjudication in Africa*, cit., pp. 357-358.

<sup>22</sup> Su cui si veda K. Klare, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal on Human Rights*, vol. 4, 1998, pp. 146 ss.; M. Pieterse, *What Do We Mean When We Talk About Transformative Constitutionalism?*, in *South African Public Law*, vol. 20, 2005, pp. 155 ss.





*Constitution*<sup>23</sup>. Ed effettivamente è proprio la volontà di garantire una “*substantive justice*” e un “*real enjoyment of rights*” il fulcro attorno a cui ruota tutta la pronuncia della Corte costituzionale ugandese. Quest’ultima, peraltro, aveva già assestato, poco tempo prima, un duro colpo ai poteri della polizia al fine di tutelare più efficacemente il diritto di riunione e manifestazione. In *Moses Mwandha vs Attorney General – Constitutional Petition no. 5 of 2007*, del 30 maggio 2019, la Corte, ispirandosi anche in quel caso ai principi che stanno alla base del *progressive judicialism*, aveva infatti dichiarato l’illegittimità costituzionale degli articoli 33, 34, 35, 36, 37 e 40 del *Police Act*, i quali attribuivano alla polizia ampi poteri per disperdere manifestazioni e riunioni, anche pacifiche.

L’importanza di *Human Rights Network Uganda & 4 Others v Attorney General* pare travalicare i confini dell’ordinamento nazionale, ponendosi come *landmark judgment* all’interno del continente africano ed oltre. Non è un caso, ad esempio, che tale sentenza abbia attirato fin da subito l’interesse della dottrina indiana<sup>24</sup>. Il Codice di procedura penale indiano del 1973, infatti, contiene una disposizione (art. 144) non molto dissimile dall’art. 8 del POMA, e la Corte Suprema si è già pronunciata più volte sulla sua legittimità costituzionale e sulla sua corretta interpretazione. Si pensi, in particolare, ai casi *Madhu Limaye vs Sub-Divisional Magistrate* del 28 ottobre 1970, e *Anuradha Bhasin vs Union of India* del 10 gennaio 2020.

La pronuncia della Corte costituzionale ugandese – contro cui (come già detto) è stato annunciato ricorso alla Corte Suprema – apre uno spiraglio di ottimismo in un quadro che rimane, tuttavia, particolarmente complesso. *Freedom House* ha di recente declassato lo *status* del Paese da “*partly free*” a “*not free*”<sup>25</sup>. *Amnesty International* ha già da tempo evidenziato come in Uganda il principio della *rule of law* sia stato sostituito da quello della *rule by law*<sup>26</sup>. *Human Rights Watch* ha opportunamente sottolineato che “*restrictions on expression and assembly, arbitrary detentions and prosecutions of outspoken critics, and the government’s failure to ensure accountability for past abuses, do not bode well for the 2021 general elections*”<sup>27</sup>. L’emergenza relativa all’epidemia da COVID-19 (che per il momento rimane sotto controllo) potrebbe rappresentare l’alibi perfetto per un leader autoritario come Museveni per restringere ulteriormente la tutela dei diritti fondamentali<sup>28</sup>. È altresì vero,

<sup>23</sup> E. Kibet, C.M. Fombad, *Transformative Constitutionalism and the Adjudication of Constitutional Rights in Africa*, in *African Human Rights Law Journal*, vol. 17, 2017, pp. 359-360.

<sup>24</sup> Si veda, K. Gupta, *Notes From a Foreign Field: The Ugandan Constitutional Court on the Right to Protest*, cit.; R. Garg, P. Ahuja, *Uganda’s Recent Decision on Public Order Management Act, 2013: When the Constitutional Court Failed Constitutional Interpretation*, cit.

<sup>25</sup> *Freedom House, Freedom in the World 2019*, p. 13, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019\\_FH\\_FITW\\_2019\\_Report\\_ForWeb-compressed.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf)

<sup>26</sup> *Amnesty International, Rule by Law. Discriminatory Legislation and Legitimized Abuses in Uganda*, cit.

<sup>27</sup> *Human Rights Watch, World Report 2020*, p. 591, [https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/hrw\\_world\\_report\\_2020\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2020_0.pdf)

<sup>28</sup> Basti pensare a ciò che è accaduto in Ungheria, dove Orbán ha sfruttato l’emergenza sanitaria legata al COVID-19 per dichiarare lo “stato di pericolo” (art. 53 della Costituzione) e assumere di fatto pieni poteri (si veda, K.L. Scheppele, *Orban’s Emergency*, in *Verfassungsblog*, 29 marzo 2020, <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/>;



tuttavia, che proprio le circostanze eccezionali legate all'epidemia potrebbero aprire spazi insperati per i movimenti di opposizione, ed in particolare per Bobi Wine ed il suo partito *People Power, Our Power*<sup>29</sup>.

*francesco biagi*

---

R. Uitz, *Hungary's Enabling Act: Prime Minister Orbán Makes the Most of the Pandemic*, in *ConstitutionNet*, 6 aprile 2020, <http://constitutionnet.org/news/hungarys-enabling-act-prime-minister-orban-makes-most-pandemic>).

<sup>29</sup> Si veda S. Broadway, *Uganda's People Power in the Age of COVID-19*, 20 aprile 2020, <https://africasacountry.com/2020/04/people-power-in-the-age-of-covid-19>