



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La Natura come soggetto di diritto nell'ordinamento dell'Uganda

*Laura Alessandra Nocera**

Abstract

On 24 February 2019, the Parliament of Uganda approved the National Environment Act to provide for a correct management of the environment and natural resources. The Act was adopted in order to enhance the protection of the environment, address a strategic assessment in implementing environmental rights and sustainable development, and increase penalties for offences against nature. The relevance of this Act stands in the radical change of the legal consideration of the environment and nature. Indeed, the Ugandan legislation appears to alter the classical parameter of environmental law in considering Nature a subject entitled to its own rights with the possibility of recurring before the Courts in case of danger and/or violations. This reform marks a shift from an anthropocentric vision of the environment towards a more geocentric construction of environmental law.

Keywords: Environment – Climate Change – National Environment Act – Rights of Nature – Uganda.

* Assegnista di Ricerca Post-Doc presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

Il territorio dell'Uganda vanta una ricca diversità di ecosistemi naturali, che comprendono la presenza di numerosi laghi e corsi d'acqua, tra cui spicca il Nilo Bianco, uno dei due bracci principali del Nilo, ma anche di foreste pluviali ed equatoriali, di foreste a galleria, di savane e di zone semiaride, con una grande biodiversità e la presenza di numerose specie protette di fauna e flora. Questa peculiare caratteristica del territorio ugandese ha influito sull'istituzione di numerosi parchi nazionali¹ e di zone protette, rendendo l'Uganda una meta turistica particolarmente ambita.

La varietà degli ecosistemi naturali e la forte connessione tra popolazione e territorio hanno da sempre caratterizzato la storia dell'Uganda, portando ad una definizione della politica ambientale già prima della decolonizzazione dall'impero britannico, avvenuta nel 1962². Tuttavia, è necessario denotare che la politica ambientale in epoca coloniale non era volta a favorire l'integrazione tra popolazione e territorio, ma a separare, in ottica eminentemente occidentale, l'ambiente dall'uomo, in modo tale da spezzare il legame antropologico esistente³.

La lunga piaga dei regimi autoritari (Idi Amin Dada, prima, Milton Obote e Yoweri Museveni, dopo), tra gli anni '70 e gli anni '80 del XX secolo, ha influito in modo ulteriormente negativo anche sulla situazione ambientale, gettando le basi per la distruzione di diversi ecosistemi. In quel periodo, i governi autoritari adottarono una normativa "paternalista", affetta dal retaggio coloniale e ispirata all'esempio britannico, attribuendo allo Stato centrale, in un'ottica federale, il monopolio delle ricche risorse naturali, senza, però, considerare l'importanza della questione ambientale⁴. Tale comportamento, col tempo, ha incoraggiato la presenza delle imprese occidentali, che hanno spogliato il territorio ugandese delle sue risorse più preziose e hanno favorito l'inquinamento. Inoltre, un simile atteggiamento da parte delle istituzioni ha spinto la migrazione delle masse

¹ Ad oggi i parchi nazionali presenti in territorio ugandese sono dieci, tutti posti sotto l'egida e il monitoraggio del Ministero del Turismo. Due di essi sono stati dichiarati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO. Per un approfondimento, cfr. la *World Heritage List* dell'UNESCO, consultabile al link whc.unesco.org/.

² Risalgono al periodo pre-decolonizzazione, ad esempio, il *Forests Act 1947*, che ha disciplinato la tutela delle zone forestali, il *National Parks Act 1952*, che ha introdotto la salvaguardia dei grandi parchi nazionali, e il *Game (Preservation and Control) Act 1959*, che ha cercato di regolamentare tutte le attività sportive e turistiche in ambienti naturali presumibilmente protetti. Cfr.: P. Mutibwa, *Uganda Since Independence: A Story of Unfulfilled Hopes*, Africa World Press, 1992.

³ A.Y. Banana, P. Byakagaba, A.J.M. Russell, D. Waiswa, A. Bomuhang, *A Review of Uganda's National Policies Relevant to Climate Change Adaptation and Mitigation. Insights from Mount Elgon*, Center for International Forestry Research, Working Paper 157, 2014, 10-11, cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP157Russell.pdf. Cfr. anche: J.R. Kamugisha, *Management of Natural Resources in Uganda: Policy and Legislation Landmarks, 1890-1990*, SIDA Regional Soil Conservation Unit, 1993; N. Tryahabwe, A.Y. Banana, *An Overview of History and Development of Forest Policy and Legislation in Uganda*, in *International Forestry Review*, Vol. 10 No. 4, 2008, 641-656.

⁴ Si segnala, ad esempio, il *Land Reform Decree 1975* che, adottato all'epoca del dittatore Idi Amin Dada per riassegnare le terre a fini di mantenimento del consenso, è stato causa di un vero stravolgimento urbano e ambientale.

contadine dai territori rurali alle riserve ambientali di Nabira, Kibaale, Lake Mburo e Kyambura, con un incremento della deforestazione⁵.

Con il ritorno alla normalità politico-istituzionale e l'adozione della carta costituzionale nel 1995⁶, la problematica ambientale è diventata centrale nello sviluppo giuridico ugandese⁷. La carta costituzionale ha qualificato all'art. 39 il diritto «to a healthy and clean environment» come un diritto umano fondamentale, prevedendo un contestuale sistema di protezione e promozione, come garantito dal Principle XXVII, secondo cui:

In the National Objectives and Directive Principles of State Policy, the State shall promote sustainable development and public awareness of the need to manage land, air, water resources in a balanced and sustainable manner for the present and the future generations.

Quasi contemporaneamente, nel 1994, il governo ugandese ha adottato il *National Environment Action Plan* (NEAP) per la gestione di una politica ambientale che, nell'ambito di una *National Environmental Management Policy*

⁵ C.M. Akol, C. Kakooza-Sabiiti, *Environmental Issues and the Evolution of Environmental Policy and Law in Uganda*, in K. Kakuru, I. Ssekyaana (Eds.), *Handbook on Environmental Law in Uganda, Volume 1*, Environmental Law Institute, 2009, 64-70.

⁶ In realtà, la transizione democratica in Uganda fu un periodo molto complesso, iniziato nel 1979 con la deposizione da parte dei soldati di Idi Amin Dada e non ancora conclusosi completamente. Dopo il crollo del regime di Amin, alla fine della guerra contro la Tanzania (1978-1979), prese il potere l'UNLA (*Uganda National Liberation Army*) di Milton Obote, che instaurò un clima di persecuzione e di repressione nei confronti degli ex sostenitori di Amin, causando scontri armati contro il NRA (*National Resistance Army*) di Yoweri Museveni. Quest'ultimo subentrò ad Obote con un colpo di stato e proseguì l'intenzione di attuare vere e proprie vendette armate per la mancanza di concordia politica. La situazione divenne incandescente fino agli inizi degli anni '90 del XX secolo, quando le forze politiche e militari si accordarono firmando i trattati di pace (3 giugno 1988) e concedendo l'amnistia a tutti coloro che accettavano la completa smobilitazione e demilitarizzazione del paese e l'avvio di un progetto democratico che coinvolgesse tutte le forze politiche e militari ugandesi. Tali sforzi confluirono, in particolare, sull'adozione della Costituzione del 1995. Tuttavia, non è possibile considerare l'Uganda come un ordinamento democratico, in quanto soffre di una carenza istituzionale di base, ma come un regime ibrido, proprio di alcuni Stati in via di sviluppo, misto di elementi democratici ed elementi autoritari. Basti pensare che l'attuale Presidente è l'ex dittatore Yoseveni, eletto nel 2021 per il suo sesto mandato presidenziale. Cfr.: A.M. Tripp, *The Politics of Constitution Making in Uganda*, in L.E. Miller, L. Aucoin (Eds.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, Usip, 2000, 158-175. Cfr. anche: J.M. Waliggo, *Constitution-Making and the Politics of Democratisation in Uganda*, in H.B. Hansen, M. Twaddle (Eds.), *From Chaos to Order: The Politics of Constitution-Making in Uganda*, Fountain Publishers and James Currey, 1995, 18-40. Sulla carta costituzionale dell'Uganda del 1995, cfr.: D. Mukholi, *A Complete Guide to Uganda's Fourth Constitution: History, Politics, and the Law*, Fountain Publishers, 1995.

La Costituzione dell'Uganda del 1995 è consultabile al seguente link: ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/44038/90491/F206329993/UGA44038.pdf.

⁷ Nonostante il Parlamento avesse approvato la nuova Costituzione nel 1995, il multipartitismo è stato ammesso in Uganda solo dal 2001. J. Oloka-Onyango, *New Wine or New Bottles? Movement Politics and One-Partyism in Uganda*, in J. Mugaju, J. Oloka-Onyango (Eds.), *No-Party Democracy in Uganda: Myths and Realities*, Fountain Publishers, 2000, 45.

(NEAMP), tutelasse gli ecosistemi naturali e preservasse le culture locali⁸. Al NEAP hanno fatto seguito una serie di provvedimenti normativi volti alla tutela dell'ambiente. Tra le leggi che hanno avuto il compito di preservare la diversità ambientale ugandese, hanno assunto una particolare importanza: l'*Agricultural Seeds and Plants Act 1994*, il *Land (Bona Fide Occupation of Lands) Act 1994*, il *National Environment Act 1995 (Act No.4/1995)*, il *Water Action Plan and Water Act 1995* e il *Wildlife Act 1996*. A tali leggi, ha fatto seguito l'adozione di una serie di piani attuativi, quali: il *National Policy for Conservation and Management of Wetlands Resources* nel 1995; la *Wildlife Policy*, la *National Soil Policy* e la *Fisheries Policy* nel 2000; infine, la *Forestry Policy* nel 2001. La politica ambientale adottata in questi anni dal governo ugandese ha portato all'inserimento di *Environmental Crimes* all'interno del Codice penale, con la previsione di un regime sanzionatorio specifico⁹.

Nonostante la previsione di una normativa puntuale sulla tutela del diritto dell'ambiente, i problemi connessi all'effettiva protezione di esso sono rimasti intatti, aggravandosi nell'ultimo decennio. La crescita sproporzionata della popolazione negli ultimi due decenni¹⁰, l'inadeguatezza della gestione ambientale e la presenza di una legislazione carente, l'assenza di politiche di sviluppo compatibili con la tutela ambientale e il limitato sviluppo tecnologico hanno influito negativamente sull'implementazione dei diritti ambientali. Il territorio ugandese è stato esposto ad un alto tasso di deforestazione, connesso anche alla crescita dell'urbanizzazione, mentre gli interessi legati al turismo e al commercio di materie preziose (carne, pelli, avorio, ma anche risorse minerarie) hanno accelerato la degradazione del suolo e la distruzione degli ecosistemi e della ricca biodiversità di fauna e flora. Questi atteggiamenti hanno influito massivamente sulle trasformazioni ambientali, causando aumento della siccità, violente inondazioni dei corsi d'acqua, esposizione del territorio ai venti e sua erosione e la propagazione degli incendi con conseguente perdita di vegetazione. La povertà della popolazione e la carente presenza delle istituzioni, infine, hanno avvantaggiato interventi incontrollati da parte di aziende straniere, che hanno sversato i propri rifiuti sul

⁸ Negli anni '90 del XX secolo, l'Uganda viveva ancora una fase di relativa stabilità politico-istituzionale, con l'avvio di un procedimento democratico, di fatto gestito solo da un unico partito, il Movimento di Resistenza Nazionale (NRA – *National Resistance Army*) che ha ispirato anche la Costituzione del 1995 e ha gestito le elezioni presidenziali e le elezioni legislative fino al 2001. In questo periodo, il territorio ugandese è stato oggetto di numerosi attentati terroristici da parte dell'Esercito di Resistenza del Signore (LRA – *Lord's Resistance Army*), che, sostenuto dal Sudan, ha condotto una guerriglia continua nel nord del paese. Inoltre, sempre negli anni '90, l'Uganda è intervenuto nella prima e nella seconda guerra del Congo (1996 e 1998-2003).

⁹ J. Ntambirweki, *Environmental Law as a Tool for Sustainable Development in the Context of Uganda*, in K. Kakuru, I. Ssekyaana (Eds.), *Handbook on Environmental Law in Uganda*, cit., 81-97.

¹⁰ La popolazione attuale dell'Uganda supera i 46 milioni di abitanti, a fronte dei soli 12 milioni e mezzo del 1980, con un tasso di crescita che si è quasi quadruplicato. Sui problemi causati dalla sovrappopolazione in Uganda, cfr.: M. Vega, *Problems Associated with Overpopulation in Uganda*, February 22, 2019, borgenproject.org/problems-associated-with-overpopulation-in-uganda/.

suolo africano, generando un aumento sproporzionato dell'inquinamento (soprattutto da materie plastiche)¹¹.

A fronte di una situazione ingestibile, la *National Environment Management Authority* (NEMA) ha evidenziato alcuni aspetti critici della legislazione ugandese in materia ambientale ritenendola frammentaria, poco chiara – anche dal punto di vista linguistico – e settoriale¹². Inoltre, secondo l'analisi della NEMA, la normativa precedente regolamentava l'utilizzo delle risorse naturali, senza, però, prevedere una adeguata disciplina per la loro preservazione o meccanismi di coordinamento tra le diverse istituzioni. Infine, nessuna delle leggi approvate in attuazione del *National Environment Action Plan* aveva mai previsto un sistema sanzionatorio in caso di violazione del diritto ambientale o l'intervento dei cittadini per agire in giudizio contro atteggiamenti che avrebbero potuto compromettere la preservazione dell'ambiente. A tal fine, sarebbe stato necessario un netto cambiamento di prospettiva, che ponesse al centro non tanto l'individuo, quanto la natura, come titolare di diritti e interessi, ma anche come possibile vittima di violazioni, prevedendo per lo Stato un obbligo attivo di tutela e di preservazione.

In questo contesto, è progressivamente maturata una maggiore sensibilità nel riconsiderare la tutela dell'ambiente, anche per sviluppi politici particolari che hanno condotto, il 24 febbraio 2019, all'approvazione quasi all'unanimità da parte del Parlamento dell'*Act No.5/2019*, anche noto come *National Environment Act 2019* (NEA 2019)¹³. Il NEA 2019 ha avuto l'obiettivo non solo di riformare profondamente la legislazione precedente relativa alla tutela dell'ambiente, ma anche di implementare una strategia valida per monitorare e controllare tutte le attività connesse alla protezione di risorse e habitat naturali. L'innovazione presente in tale dispositivo di legge è la considerazione della Natura come soggetto giuridico, fatto che funge da presupposto logico alla tutela.

Lo stesso Preambolo definisce lo scopo della legge nel modo seguente:

[...] to repeal, replace and reform the law relating to environmental management in Uganda; to provide for the management of the environment for sustainable development; to continue the National Environment Management Authority as a coordinating, monitoring, regulatory and supervisory body for all activities relating

¹¹ T. Morrison Rwakakamba, *How Effective are Uganda's Environmental Policies?*, in *Mountain Research and Management*, Vol. 29 No. 1, May 1st 2019, 121-127. Cfr. anche: The World Bank (Eds.), *Uganda: Environmental Assets are Critical to Sustainable Urban Development*, October 14, 2015, worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/14/uganda-environmental-assets-are-critical-to-sustainable-urban-development. Per una panoramica sulle questioni ambientali in Uganda, cfr. United Nations Environmental Programme (UNEP), *Annual Report – State of the Environment Report – Uganda*, unep.org/resources/annual-report/state-environment-report-uganda.

¹² National Environment Management Authority (NEMA), *National State of the Environment Report for Uganda 2002*, Uganda National Environment Management Authority, Ministry of Natural Resources, Government of Uganda, 2002.

¹³ Il *National Environment Act*, approvato il 24 febbraio, è stato promulgato il 7 marzo 2019. Il testo della legge è consultabile all'indirizzo: nema.go.ug/sites/all/themes/nema/docs/National%20Environment%20Act,%20No.%205%20of%202019.pdf.

to environment; to provide for emerging environmental issues including climate change, the management of hazardous chemicals and biodiversity offsets; to provide for strategic environmental assessment; to address environmental concerns arising out of petroleum activities and midstream operations, to provide for the management of the plastics and plastic products; to establish the Environmental Protection Force; to provide for enhanced penalties for offences under the Act; to provide for procedural and administrative matters; and for related matters.

Pertanto, l'Act, dopo aver definito una serie di termini e di espressioni utili per la comprensione e l'attivazione di una corretta politica ambientale, tra cui *climate change*, *pollution* ed *environment*, si pone l'obiettivo di intensificare la tutela dell'ambiente e di implementare le attività di *strategic environmental assessment* (Art. 2). A tal fine, è necessario tutelare sia il diritto ad un ambiente sano (Art. 3, *Right to a Decent Environment*), che il diritto della natura (Art. 4, *Right of Nature*).

Il diritto ad un ambiente sano, previsto dall'Art. 3, impone una struttura giuridica oggettiva nella quale soggetto titolare del diritto all'ambiente è l'individuo, a cui spetta la pretesa di chiedere una protezione a livello giudiziale e un'equa compensazione per i danni subiti. L'ambiente è solo un oggetto su cui ricadono le conseguenze delle azioni e/o delle omissioni e, quindi, anche i possibili danni di cui si domanda la riparazione e il risarcimento. Il diritto ad un ambiente sano è chiaramente derivante dall'impostazione giuridica classica ed euro-occidentale del diritto dell'ambiente, che pone al centro l'uomo, i suoi diritti, le sue libertà e la sua relazione con le istituzioni nazionali (visione antropocentrica). Secondo la disposizione costituzionale ugandese, ognuno ha diritto ad un ambiente «decent» per la componente umana, ovvero che debba essere «clean and healthy», in modo da garantire la salubrità e la vivibilità ai cittadini, in accordo con il testo della Costituzione e con uno sviluppo sostenibile. Tale diritto include anche il dovere, in capo ad ogni cittadino, di preservare la sanità ambientale e, quindi, il dovere di prevenire l'inquinamento e di intervenire per correggere eventuali o possibili danni che possano incidere sull'ambiente. La legge introduce la possibilità, per chiunque si sentisse minacciato da un'azione o da un'omissione che potrebbe causare una violazione alla salute o all'ambiente, di ricorrere in giudizio («file a civil suit against the person whose act or omission has or is likely to cause harm to human health or the environment»: Art. 3(3)). Il ricorso deve essere indirizzato al giudice competente e ha l'obiettivo di prevenire, fermare o interrompere la continuità dell'azione o dell'omissione deleteria per la salute umana e/o per l'ambiente e di chiedere la compensazione economica per i danni e le perdite eventualmente subite. Inoltre, attraverso il ricorso, è possibile:

[...] (b) to require that an activity likely to have significant adverse impacts on human health or the environment be subjected to an environmental and social impact or risk assessment; (c) to require that any ongoing activity that is likely to impact human health or the environment be subjected to an environmental audit in accordance with this Act; (d) to require that any ongoing activity be subjected to environmental monitoring in accordance with this Act; (e) to compel any ministry,

department, agency or local government to take measures to prevent or to discontinue any act or omission deleterious to human health or the environment; (f) to require any person to take any other measures to ensure that human health or the environment do not suffer any significant aim or damage; (g) to compel the persons responsible for the environmental degradation to restore the degraded environment as far as practicable to its immediate condition prior to the damage; (h) to provide compensation for any victim of pollution and the cost of beneficial uses lost as a result of an act of pollution; [...] (Art. 3(4)).

Se, per gli aspetti fin qui segnalati, la legge ugandese non si distingue dalle legislazioni ambientali presenti negli ordinamenti euro-occidentali, la vera innovazione della legge analizzata è contenuta nel successivo articolo 4, nel quale si introduce la tutela dei diritti della natura, operando un vero e proprio stravolgimento rispetto all'Art. 3 e alla tradizione seguita fino ad oggi dalla normativa ugandese. La disposizione in questione, infatti, chiarisce che anche la Natura (volutamente indicata con lettera maiuscola) «has the right to exist, persist, maintain and regenerate its vital cycles, structure, functions and its processes in evolution» (Art. 4(1)) e, quindi, è titolare di una serie di diritti, che possono essere messi in pericolo e/o violati da un'azione o da un'omissione di privati o di istituzioni. Pertanto, la Natura diventa un vero e proprio soggetto giuridico autonomo, titolare di posizioni giuridiche che possono essere tutelate e rivendicate in giudizio. Per questo motivo, qualsiasi individuo e/o associazione ha il diritto di agire in giudizio davanti al giudice competente per qualsiasi violazione o infrazione ai diritti della natura (Art. 4(2)). Il governo ha il compito di attivare misure di precauzione e di restrizione relativamente a quelle attività che possono distruggere l'ecosistema, alterare in modo permanente i cicli naturali o portare all'estinzione di specie protette (Art. 4(3)). Tutti i cittadini sono potenzialmente responsabili e sono tenuti a non violare la tutela prevista dall'*Act* e a vegliare su di essa, ricorrendo eventualmente in giudizio. Pertanto, l'Art. 134(1) dispone che:

Court may, in any proceedings brought by any person, issue an environmental restoration order against a person who has caused or is likely to cause pollution contrary to this Act or has harmed, is harming or is reasonably likely to harm human health or the environment.

La *Part XIII* dell'*Act*, intitolata *Judicial Proceedings*, disciplina i poteri del giudice a fronte di un ricorso per violazione delle disposizioni di legge relativamente alla tutela dei diritti della natura (Artt. 142-145).

Affinché le autorità possano provvedere ad una corretta tutela ambientale, l'Art. 5 stabilisce i principi per l'*environmental management*. Questi includono: l'incoraggiamento della partecipazione dei cittadini nello sviluppo di politiche, di piani e di programmi per la gestione ambientale (Art. 5(2), lett. a); l'utilizzo sostenibile, equo e comprensivo della diversità di genere, di ambiente e risorse naturali, inclusivo delle culture tradizionali a beneficio sia delle generazioni presenti che di quelle future e l'implementazione dell'educazione al rispetto e

all'importanza dell'ambiente (lett. b, k); il mantenimento della relazione con l'ambiente attraverso una corretta conservazione della diversità biologica, il prudente utilizzo delle misure di gestione ambientale, la preferenza per l'utilizzo di risorse rinnovabili e l'estrazione sostenibile di esse (lett. c, d, e); la restaurazione, quando e ove possibile, degli ecosistemi danneggiati, e, quindi, il ripristino dello *status quo ante* della natura e la prevenzione del rischio e del danno, in considerazione anche della scarsità di conoscenze scientifiche in determinate situazioni, con l'attribuzione dei costi dell'inquinamento in capo a chi l'ha causato e la previsione di misure di compensazione in caso di danneggiamento ambientale (lett. f, g, l, n); l'assicurazione di adeguati *standard* di protezione ambientale per il monitoraggio dei cambiamenti nella qualità ambientale, con ricorso a dati scientifici, lo studio di progetti preventivi sull'impatto ambientale e sociale dell'utilizzo delle risorse naturali attraverso l'applicazione di misure di *mitigation* per evitare o minimizzare gli effetti derivanti, e la predilezione per azioni che abbiano come priorità l'ambiente e la prevenzione degli impatti del cambiamento climatico e la previsione della corretta gestione dei rischi (lett. h, i, j, s, t); la promozione di un'economia verde, sostenibile e circolare (lett. o, p); la cooperazione anche a livello internazionale, in accordo con il rispetto dei diritti umani (lett. q, r).

Dopo aver chiarito i principi fondamentali alla base della nuova tutela dei diritti ambientali e della Natura, l'*Act* impone una programmazione, che deve essere condotta sia a livello nazionale che a livello locale, e definisce la corretta gestione di diversi aspetti che concorrono alla prevenzione e al monitoraggio di un ambiente sano e pulito (Art. 114). In questo senso, sono previsti gli *standard* minimi relativi alla qualità dell'aria, all'inquinamento, alle emissioni di gas e alla minimizzazione e al controllo di rumori e radiazioni (Artt. 103-109).

La programmazione ambientale deve essere avviata a livello nazionale attraverso la preparazione ogni cinque anni di un *Environment Action Plan* (di cui è richiesto un aggiornamento periodico ogni due anni e l'integrazione di un programma per affrontare le emergenze ogni sei mesi). Questo include una verifica dettagliata delle risorse naturali comprese nel territorio ugandese, definisce quali siano le problematiche relative all'ambiente e le tendenze dello sviluppo urbano e rurale e prevede le possibili strategie per contenere gli impatti negativi sull'ambiente, secondo quanto previsto anche dal *Physical Planning Act 2010*. A tal fine, sono proposte le linee-guida per l'interpretazione degli *standard* minimi relativi alla tutela della Natura, ma anche per prevenire, controllare, monitorare e mitigare gli effetti di qualsiasi azione afferente all'ambiente naturale. Ciò implica un obbligo di cooperazione tra le diverse agenzie e istituzioni nazionali e il dovere per il Ministro dell'Ambiente di relazionare periodicamente al Parlamento in riferimento alle problematiche ambientali e alle strategie adottate, presentando ogni anno il *National State of Environment Report* (Artt. 44-49).

L'*Act* presuppone la regolamentazione di diversi elementi che possono agire sull'ambiente e che riguardano la gestione dei prodotti chimici (Artt. 70-77), dell'inquinamento (Artt. 78-95) e dei rifiuti (Artt. 96-102). Inoltre, definisce come

«Green Environment» quelle aree a cui, a causa della ricca biodiversità ambientale, è attribuito uno *status* privilegiato, che include la preservazione di flora e fauna, in accordo con le disposizioni costituzionali¹⁴, con il *Land Acquisition Act* e con il *Land Act*, con il divieto esplicito di condurre determinate attività nocive per la natura a pena del pagamento di una sanzione. Ciò comporta l'utilizzo limitato – e solo in modo sostenibile – di laghi, fiumi e spiagge naturali, in quanto bene comune della popolazione ugandese e in tutela della sua eredità culturale e naturale, una protezione speciale per le cosiddette *wetlands*, in considerazione della loro importanza ecologica e alla luce di alcune attività tradizionali consentite (e.g.: turismo nelle terre selvagge e coltivazione del papiro da parte di alcune comunità locali) e la salvaguardia delle aree collinari e montuose per prevenire il rischio da degrado ambientale e da disastri naturali. La necessità di restaurare l'ambiente e la gestione delle terre selvagge deve prendere in considerazione anche il ripristino delle aree forestali e la conservazione della diversità biologica – sia *in situ* che *ex situ* – e contenere gli impatti derivanti dal cambiamento climatico (Artt. 50-69).

Per implementare le adeguate politiche in tema di ambiente e *climate change*, l'*Act* crea una specifica *Environmental Protection Force*, costituita da un *Policy Committee on Environment*¹⁵, i cui compiti e la cui formazione sono disciplinate dalla *Schedule 2* del presente *Act*, da una *National Environment Management Authority*, a cui spettano poteri investigativi, consultivi (anche nella coordinazione con i vari trattati internazionali) e sanzionatori, e da altri organi e istituzioni a livello locale e distrettuale, che capillarizzano l'attività di coordinamento e di integrazione definita a livello nazionale (Artt. 6-30).

L'*Authority* è composta da *Technical Committees*, che forniscono relazioni tecnico-scientifiche per il monitoraggio ambientale, e da un *Board*, a cui spetta l'amministrazione dei fondi, stanziati dal governo e approvati dal Parlamento, e delle donazioni, ricevute da istituzioni e/o da associazioni private (il cosiddetto *National Environment Fund*). A quest'ultimo è sottoposto ogni anno il resoconto finanziario dell'*Authority* e del suo *staff*, in accordo con le disposizioni costituzionali e con il *Public Finance Management Act 2015*. L'*Authority* ha il compito di gestire i fondi per la tutela ambientale, di predisporre *report* annuali sullo stato del diritto dell'ambiente e dei diritti della natura e di attivare audizioni per monitorare la situazione o, eventualmente, per intervenire e prevenire eventuali rischi, anche attraverso il ricorso ad ispettori, patenti, udienze e commissioni d'inchiesta (Art. 122). In quest'ultimo caso, è data la possibilità all'*Authority* di

¹⁴ Secondo la dottrina del *public trust*, l'Art. 237(2) della carta costituzionale affida al Parlamento il compito di «create and develop parks, reserves and recreation areas and ensure conservation of natural resources and to promote the rational use of natural resources [...] to protect biodiversity».

¹⁵ Il *Policy Committee on Environment* è composto dal Primo Ministro, dal Ministro dell'Ambiente e delle Acque, dal Ministro dell'Agricoltura, dal Ministro delle Finanze, dal Ministro dell'Educazione, dal Ministro della Salute, dal Ministro delle Terre e dello Sviluppo Urbano, dal Ministro delle Autonomie Locali, dal Ministro del Genere, del Lavoro e dello Sviluppo Sociale, dal Ministro del Turismo, dal Ministro del Commercio e dell'Industria, dal Ministro dei Trasporti, dal Ministro dell'Energia e dello Sviluppo Minerario, dal Ministro degli Interni, dal Ministro della Difesa e dal Ministro dell'Informazione, della Comunicazione e della Tecnologia.

provvedere con sgravi fiscali o con incentivi economici per incoraggiare pratiche virtuose nei confronti dell'ambiente o con disincentivi e sanzioni per prevenire comportamenti deleteri dell'habitat naturale, in accordo con l'*Income Tax Act* attualmente in vigore (artt. 31-43 e 141 relativamente alla *Financial Security*). L'*Authority*, infatti, può agire direttamente per ripristinare l'ordine e la sicurezza dell'ambiente (*Environmental Restoration Order*), in caso di violazione e/o di pericolo (Art. 130), integrando i compiti di tutela e di preservazione affidati dalla carta costituzionale al Parlamento¹⁶.

L'azione dell'*Authority* e di tutte le istituzioni ugandesi per la prevenzione e il monitoraggio dei problemi ambientali si fonda prettamente sui principi della *mitigation hierarchy* e su meccanismi di compensazione. Per questo motivo, viene valutato l'impatto che ogni singolo atto o fatto ha sia sull'habitat naturale che sulla realtà antropica coinvolta, attraverso studi equilibrati che devono considerare la biodiversità ambientale, ma anche aspetti sociali ed economici degli abitanti (Art. 115), evidenziando l'importanza di base di studi, progetti e ispezioni commissionate da parte dell'*Authority* per avviare un monitoraggio in continua evoluzione (Art. 116).

L'*Act* disciplina i compiti di implementazione e di rafforzamento della tutela ambientale spettanti all'*Authority*, attribuendo ad essa specifici poteri di ripristino ambientale, inclusi poteri investigativi, inquisitori, di notifica, d'arresto, anche avvalendosi della cooperazione di pubblici ufficiali competenti (Artt. 122 e 126-138), e, pur se in cooperazione con l'autorità giudiziaria eventualmente interpellata e competente, sanzionatori (Artt. 170-173). Infine, la stessa *Authority*, in collaborazione con il Ministro dell'Educazione e dell'Istruzione, ha il compito di incentivare un corretto programma educativo e scolastico volto alla tutela dell'ambiente, allo sviluppo sostenibile e all'importanza della natura nel sistema sociale e politico nazionale (Art. 148). Per quanto riguarda il diritto d'accesso, ogni cittadino può accedere alle informazioni relative alla tutela e all'implementazione dei diritti della natura, in accordo con il testo della Costituzione e con l'*Information Act 2005* (Art. 146).

Il *National Environment Act 2019* rappresenta una rivoluzione copernicana nell'ambito del diritto dell'ambiente. Infatti, il testo della legge differenzia in modo significativo il concetto di ambiente e il concetto di natura. L'ambiente identifica un *corpus* oggettivo e inanimato, comprendente la ricchezza delle risorse naturali e della diversità ecosistemica, che può essere danneggiato dall'azione dell'uomo e, pertanto, deve essere tutelato e salvaguardato da norme adeguate e da azioni esecutive e programmatiche in grado di preservarne l'integrità (il cosiddetto diritto dell'ambiente). Al contrario, il concetto di natura, così come espresso nella legge ugandese, indica un *unicum* vivente e comprensivo di ambiente, di società e di cultura, che diventa soggetto titolare di posizioni giuridiche e di relazioni pari a quelle degli individui. Si tratta della Natura vista come Madre Terra, secondo un

¹⁶ L'Art. 245 della Costituzione dell'Uganda stabilisce che: «The Parliament shall provide for measures to protect and preserve the environment from abuse, pollution and degradation; to manage the environment for sustainable development; and to promote environmental awareness».

parametro antropologico e culturale che connette in modo olistico i rapporti umani e la loro esistenza con salvaguardia dell'elemento naturale. È un concetto già riconosciuto e tutelato a livello costituzionale dalle carte fondamentali di Bolivia (2009)¹⁷ ed Ecuador (2007)¹⁸, che, per prime, hanno inserito la Natura come soggetto giuridico attivo e vivo del diritto, in grado di ricorrere in giudizio per sostenere le proprie pretese e difendere le proprie posizioni giuridiche, e dalla recente giurisprudenza (Colombia¹⁹, India²⁰, Bangladesh²¹) e normazione di alcuni Stati (Nuova Zelanda²²).

Pertanto, riconoscere i diritti della Natura significa riconoscere a tutte le forme viventi, alla biosfera, agli ecosistemi e a tutti gli elementi naturali presenti in essi gli stessi diritti fondamentali e inviolabili riconosciuti all'individuo e, quindi, il diritto ad esistere, a mantenersi e a rigenerarsi. La protezione giuridica della Natura è una tutela rafforzata dell'ambiente che impone un rovesciamento tra elemento soggettivo ed elemento oggettivo, con l'introduzione di un concetto derivante da un parametro culturale e ancestrale, ovvero con la ricostruzione in chiave culturale e antropologica del rapporto tra uomo e natura, come fondamento dell'ordinamento nazionale²³. I diritti della Natura partono, dunque, dal presupposto che sia la Natura

¹⁷ L'art. 8 della Costituzione boliviana introduce i concetti indigeni del *sumak kawsay* e del *vivir bien* come fondamenti dell'ordinamento, in quanto recuperano il rapporto armonico tra individuo e natura e propongono un'impostazione costituzionale ecologica e culturale, basata sul ruolo della comunità e sull'importanza della *Madre Tierra* contro un sistema occidentale antropocentrico e capitalista.

¹⁸ Gli artt. 71 e 72 della Costituzione dell'Ecuador riconoscono i diritti relativi all'esistenza della Natura e alla sua *restauración*. Cfr.: S. Bagni, *Il sumak kawsay da cosmovisione indigena a principio costituzionale in Ecuador*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, 2014, 73-100; S. Baldin, *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'ética ambiental exigente in America latina*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità*, cit., 155-184; M. Carducci, *Il buen vivir come "autoctonia costituzionale" e limite al mutamento*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità*, cit., 101-118. Cfr. anche: S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Giappichelli, 2019.

¹⁹ La *Corte Constitucional* della Colombia nel 2016 ha riconosciuto al bacino del fiume Atrato la soggettività giuridica, imponendo allo Stato di adottare le misure necessarie per salvaguardare il suo ecosistema (sentenza T-622). Cfr.: L. Perra, *L'antropomorfizzazione giuridica*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, Vol. 20 No. 2, 2020, 47-70.

²⁰ La *High Court* dello Stato indiano di Uttarakhand ha riconosciuto i fiumi Ganga e Yamuna come *living persons* e *legal persons* con tutti i diritti e i doveri attribuiti ad ogni soggetto di diritto, in continuità con la cultura locale e ancestrale del popolo (*Mohd. Salim v. State of Uttarakhand & others*, *Writ Petition (PIL) No. 126 of 2014*, March 20, 2017).

²¹ Nel 2019 l'*Appellate Division of the Supreme Court* del Bangladesh, sulla base di un ricorso proveniente dalla *High Court (Writ Petition No. 13989)*, ha riconosciuto ai fiumi del territorio nazionale lo stesso *status* giuridico degli esseri umani, per cui è possibile ricorrere in giudizio avverso il loro danneggiamento.

²² Si tratta del *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017* che ha riconosciuto al fiume Te Awa Tupua il medesimo *status* di un individuo, sulla base del legame ancestrale tra il fiume (e, quindi, l'ecosistema naturale) e la locale tribù maori (i Whanganui) e in continuità con il diritto indigeno.

²³ L. Perra, *L'affermazione giuridica dei diritti della natura*, in *filodiritto*, 10.04.2019, filodiritto.com/l'affermazione-giuridica-dei-diritti-della-natura. Sulla qualificazione giuridica dei

stessa a trovarsi al centro della tutela e, quindi, a diventare soggetto titolare di protezione²⁴. È uno schema geocentrico o cosmocentrico fondato sull'importanza della natura²⁵. In esso, la tutela giuridica è completata da nozioni provenienti da altre discipline, quali la scienza ecologica, e comprende la consapevolezza che l'attività dell'uomo incide massivamente sulla Natura²⁶. Pertanto, è una visione alternativa in cui la Natura assume valore in sé e non in funzione dell'uomo, che, anzi, ne è in qualche modo soggetto e dipendente, perché stravolgere l'equilibrio naturale comporta anche una destabilizzazione della realtà antropica²⁷. Si tratta di un approccio giuridico-costituzionale sintetizzabile nel termine “demo-diversità”, ovvero una metodologia fondata sulla tutela prioritaria e non negoziabile di qualsiasi forma di vita, sulla distribuzione delle competenze tra Stati ed enti territoriali e sul coinvolgimento diretto delle popolazioni locali nelle decisioni pubbliche sul futuro²⁸.

Su questa stessa base, è affrontata anche la questione del cambiamento climatico, che la legislazione ugandese introduce come inerente all'atmosfera e, quindi, all'integrità della natura, proponendo soluzioni per mitigarne e prevenirne gli effetti negativi. Questo approccio rappresenta non solo un'innovazione, ma anche una sfida per lo Stato africano, che continua a soffrire gli impatti più gravosi dell'inquinamento globale e della trasformazione ambientale causata da lunghi periodi di siccità e di carestia, ponendosi come apripista per gli ordinamenti africani in tema di diritto dell'ambiente e di personificazione giuridica della Natura.

diritti della Natura, cfr.: M. Carducci, *Voce “Natura (Diritti della)”*, in R. Sacco (diretto da) e R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, 2017, 486-521. Cfr. anche: AA.VV., *The Rights of Nature*, Council of the Canadians, 2011; C. Cullinan, *I diritti della natura. Wild Law*, Zeitgeist, 2012.

²⁴ V. De Lucia, *Towards an Ecological Philosophy of Law: a Comparative Discussion*, in *J. Hum. Rights & Envir*, Vol. 4 No. 2, 2013.

²⁵ L. Perra, *La natura e i suoi diritti*, in *Nomos*, No. 2, 2018, 1-17. Cfr. anche: L. Perra, *I diritti della natura e delle sue entità: qual è lo schema?*, in *filodiritto*, 14.10.2020, filodiritto.com/i-diritti-della-natura-e-delle-sue-entita-qual-e-lo-schema.

²⁶ P.J. Crutzen, *The Anthropocene*, in E. Ehlers, T. Krafft (Eds.), *Earth System Science in the Anthropocene*, Springer, 2006, 13 e ss.

²⁷ M. Carducci, L.P. Castillo Amaya, *Nature as “Grundnorm” of Global Constitutionalism: Contributions from the Global South*, in *Rev. Br. Dir.*, Vol. 12 No. 2, 2016, 154-165.

²⁸ La formula “demo-diversità” è stata coniata da Boaventura de Sousa Santos con particolare riferimento ai sistemi governativi per i diritti della natura in America latina e in Africa ed è chiaramente speculare al concetto scientifico ed ecologico di “biodiversità”. Infatti, mentre quest'ultima impone di conoscere la natura dei luoghi alla luce della diversità delle specie, nello stesso modo la “demo-diversità” è una metodologia politico-giuridica che deve essere adottata analogamente dalle istituzioni, prescindendo da uno studio astratto per prendere atto di ogni singola diversità. Per questo motivo, si basa sulla condivisione di priorità comuni a tutti sui bisogni naturali, sull'elaborazione di politiche integrate e di linee-guida condivise tra pubblico e privato, sul coinvolgimento di altre discipline scientifiche, sull'informazione e sulla diffusione dell'educazione. M. Carducci, *Voce “Natura (Diritti della)”*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., 511-513. Cfr.: B. de Sousa Santos, *A difícil democracia: reinventar as esferdas*, Boitempo editorial, 2016.

Il timore è che la nuova legislazione dell'Uganda possa rischiare di rimanere ferma ad una mera dichiarazione programmatica, senza una vera applicazione e senza provvedimenti di attuazione. Tuttavia, sotto la spinta dei giovani movimenti per la lotta al cambiamento climatico²⁹, che, in Africa, hanno acquisito una grande influenza, il governo, di recente, ha preso posizione per un vero e proprio cambiamento, per cui si auspica che il testo del *National Environment Act 2019* sia presto reso esecutivo con un'adeguata politica di implementazione.

²⁹ Solo per citare alcuni di questi movimenti, si ricorda brevemente: il lavoro di *Youth for Future Africa* della giovane ugandese Vanessa Nakate, portavoce dell'attivismo africano climatico, che si batte perché gli Stati garantiscano una piena giustizia climatica, reclamando una contestuale giustizia razziale, ovvero una decolonizzazione sociale ed economica del Sud del mondo dall'inquinamento provocato dai paesi ricchi; l'attività di *Rise Up*, fondato dall'ugandese Evelyn Acham, che ha portato avanti le ragioni climatiche dei paesi africani anche alla Cop26 tenutasi dall'1 al 14 novembre 2021 a Glasgow, promuovendo un'educazione adeguata e un'equa responsabilità per mitigare gli effetti nocivi dovuti allo sfruttamento selvaggio delle risorse naturali; infine, la campagna di sensibilizzazione *#birthdaytrees* della giovanissima Leah Namugerwa, che chiede di piantare alberi per contrastare l'incremento della deforestazione.