

FOCUS AFRICA

14 DICEMBRE 2022

La sfida dell'eguaglianza di genere e della
tutela dei diritti delle donne nell'Africa
subsahariana francofona. Brevi note dalle
Corti costituzionali di Madagascar,
Senegal e Congo

Tania Abbiate

Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Siena

di Valentina Carlino

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Siena

e Giammaria Milani

Professore Associato di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Siena



La sfida dell'eguaglianza di genere e della tutela dei diritti delle donne nell'Africa subsahariana francofona. Brevi note dalle Corti costituzionali di Madagascar, Senegal e Congo*

di **Tania Abbiate**

Dottore di ricerca Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Siena

Valentina Carlino

Ricercatore di Diritto pubblico
comparato
Università degli studi di Siena

e **Giammaria Milani**

Professore Associato di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Siena

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema dell'eguaglianza di genere e della tutela dei diritti delle donne nell'Africa subsahariana francofona, analizzandolo nel prisma di tre decisioni in materia dei giudici costituzionali di Madagascar, Senegal e Congo.

Title: The Challenge of Gender Equality and Women's Rights in Francophone Sub-Saharan Africa. Brief notes from the Constitutional Courts of Madagascar, Senegal and Congo

Abstract [En]: The contribution addresses the issue of gender equality and protection of women's rights in Francophone sub-Saharan Africa, analysing it in the prism of three decisions on the subject by the constitutional courts of Madagascar, Senegal and Congo.

Parole chiave: eguaglianza di genere; parità; violenza di genere; non-discriminazione; Africa subsahariana.

Keywords: gender equality; gender violence; non-discrimination; sub-Saharan Africa.

Sommario: 1. Cenni al tema dell'eguaglianza di genere nel contesto dell'Africa subsahariana. 2. L'Alto Consiglio costituzionale malgascio dichiara incostituzionale la legge sulla partecipazione delle donne ai ruoli decisionali apicali. 3. Il Consiglio costituzionale senegalese, giudice elettorale, si pronuncia su *parrainage* e rispetto della parità di genere. 4. La Corte costituzionale del Congo Brazaville conferma la costituzionalità della legge contro la violenza alle donne. 5. Brevi considerazioni conclusive.

Nota a [Cour Constitutionnelle du Bénin, Contrôle de constitutionnalité, la loi n°2021-12 modifiant et complétant la loi n°2003-04 du 03 mars 2003 relative à la santé sexuelle et à la reproduction; Avis n° 001-ACC-SVC/22 du 6 janvier 2022 sur la conformité à la Constitution de la loi organique fixant la procédure de révision de la Constitution; Cour Constitutionnelle du Niger, loi organique sur les finances publiques, Arrêt N. 03/CC/MC du 25 Octobre 2021.](#)

1. Cenni al tema dell'eguaglianza di genere nel contesto dell'Africa subsahariana

Nel corso degli anni più recenti, numerosi Stati africani hanno firmato e ratificato gli strumenti di diritto internazionale volti a promuovere l'eguaglianza di genere, predisposti anche a livello regionale. Altrettanto frequentemente essi hanno poi traslato le norme nel diritto positivo interno, su un piano legislativo e, talvolta, costituzionale. Certamente, la tendenza non può ascriversi alla totalità degli Stati africani, permanendo esperienze nelle quali la cornice normativa ignora il tema della parità di genere. Peraltro,

* Articolo sottoposto a referaggio. I parr. 1, 2 e 5 sono da attribuire alla Dott.ssa Valentina Carlino, il par. 3 alla Dott.ssa Tania Abbiate, il par. 4 al Prof. Giammaria Milani.

anche laddove vi siano uno o più strumenti a tutela dell'eguaglianza, siano essi di mera derivazione internazionale o inseriti anche nell'ordinamento domestico, sussiste uno iato notevole tra quanto proclamato a livello sostanziale e la realtà di un continente dove la parità è un obiettivo ancora assai lontano.

Ciò non deve impedire di guardare con favore all'insieme degli strumenti di *hard law* di promozione dell'eguaglianza e lotta alle discriminazioni di genere i quali, seppur lentamente e limitatamente, sono in grado di imprimere un cambio di passo alla società. Essi indicano infatti la via al legislatore, costituendo un argine – seppur fragile, in termini di effettività delle norme – al suo operato; al contempo, possono potenzialmente aumentare la consapevolezza sul tema, che assume un ruolo rinnovato in seno al dibattito pubblico nazionale e regionale.

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW), ad esempio, ratificata da tutti gli Stati africani, fatta eccezione per Somalia e Sudan, costituisce un importante stimolo per l'innalzamento delle tutele nelle legislazioni interne degli Stati dell'area, fungendo al contempo da vessillo per numerose iniziative per i diritti delle donne organizzate dalla società civile. A livello continentale deve essere menzionato il cd. Protocollo di Maputo del 2003¹, il quale impegna i Paesi che lo ratificano ad adattare i propri quadri normativi domestici per adeguarsi all'insieme di tutele dei diritti delle donne previste nel documento. Attualmente, il Protocollo è stato firmato da 49 dei 55 Stati africani e ratificato da 42².

Del resto, l'eguaglianza di genere e il principio di non discriminazione devono essere senz'altro annoverate tra le priorità attuali del continente africano e, segnatamente, dell'Unione Africana (UA). L'Agenda 2063, il piano strategico che l'UA intende attuare nel prossimo futuro per imprimere una svolta all'economia e allo sviluppo della regione, ne è testimonianza. Tra i 20 obiettivi prefissati figura la «full gender equality in all spheres of life», per raggiungere la quale sono state individuate come aree prioritarie, tra le altre, «women and girls empowerment» e «violence and discrimination against women and girls»³. A testimoniare la centralità oramai rivestita dal tema negli ordinamenti africani può concorrere uno studio delle giurisprudenze costituzionali nazionali, che sempre più spesso si trovano a decidere di questioni che trattano la parità di genere. Evidentemente, l'esistenza di regole scritte vincolanti gioca qui un ruolo di primo rilievo, fungendo gli obblighi internazionali, regionali e costituzionali da parametro nella valutazione della legittimità delle norme.

¹ Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa. Il testo è consultabile all'indirizzo: <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa>.

² I sei Stati africani a non aver firmato il Protocollo di Maputo sono Botswana, Capo Verde, Egitto, Malawi, Marocco e Mauritania.

³ Tutte le informazioni e le citazioni testuali relative all'Agenda 2063 provengono dal [sito ufficiale](#) appositamente predisposto dall'Unione Africana.

In questa ottica, il presente contributo esamina tre recenti sentenze di giudici costituzionali dell’Africa subsahariana francofona in tema di eguaglianza di genere e tutela dei diritti delle donne, al fine di osservare l’approccio delle Corti alla materia nei diversi ordinamenti nazionali.

Nel par. 2 verrà esaminata la decisione con cui l’Alto Consiglio costituzionale del Madagascar ha censurato di incostituzionalità una legge in discussione in Parlamento da molti mesi e volta ad assicurare la parità nelle procedure di nomina ed elezione alle cariche pubbliche apicali, con motivazioni non del tutto condivisibili.

Nel par. 3, invece, verranno trattate una serie di decisioni con cui il Consiglio costituzionale senegalese ha analizzato l’obbligo di garantire una rappresentanza paritaria in termini di genere nelle liste di candidati alle elezioni parlamentari.

Il par. 4, infine, si soffermerà sul caso del Congo, dove la Corte costituzionale ha avallato la nuova legge contro la violenza di genere, secondo atto normativo in materia dell’intero continente.

2. L’Alto Consiglio costituzionale malgascio dichiara incostituzionale la legge sulla partecipazione delle donne ai ruoli decisionali apicali

All’interno della regione africana, nonostante gli evidenti problemi di attuazione della normativa esistente, il Madagascar ha dimostrato negli anni più recenti un’apprezzabile attenzione alle questioni di genere. Non è affatto irrilevante che il Paese abbia deciso di vincolarsi alla quasi totalità degli accordi internazionali e regionali di tutela della parità attualmente esistenti, immettendo progressivamente larga parte degli impegni sottoscritti nell’ordinamento nazionale e nella politica interna.

Già nel 1980 il Governo malgascio aveva firmato la CEDAW, ratificandola poi nel 1989. Pochi anni dopo, nel 1995, vi era stata l’adesione alla Piattaforma di azione di Pechino, adottata nell’ambito della conferenza svoltasi nella capitale cinese convocata dalle Nazioni Unite per fissare obiettivi comuni relativi alle pari opportunità tra i generi e alla non discriminazione delle donne in ogni settore della vita, pubblica e privata. Non deve poi dimenticarsi, a livello continentale, l’adesione del Paese alla Carta Africana dei diritti dell’Uomo e dei Popoli e la firma del successivo Protocollo di Maputo, tuttavia mai ratificato. E se nessun riferimento alle donne era presente nelle Costituzioni precedenti, il testo adottato nel 2010 e tutt’ora vigente consacra invece in maniera esplicita il principio di eguaglianza tra uomo e donna, con specifico riferimento alla partecipazione alla vita pubblica. L’articolo 6, comma 3, Cost. precisa, infatti, che «la legge favorisce l’eguale accesso e la partecipazione delle donne e degli uomini ai pubblici impieghi e alle funzioni negli ambiti della vita politica, economica e sociale».

Proprio gli anni Duemila hanno costituito un punto di svolta nel Paese, che ha gradualmente iniziato a dotarsi di un apparato normativo sempre più garantista in materia. Sono numerosi i settori interessati

dalle riforme legislative variamente volte a tutelare le donne, spaziando dalla parità dei coniugi⁴ alla tutela della maternità⁵, dalla salute sessuale e riproduttiva⁶ alla trasmissione della cittadinanza ai figli⁷, passando per la dimensione lavorativa. Del resto, non è casuale l'adozione di una “*Politique nationale de promotion de la femme*” (PNPF) avvenuta proprio nel 2000⁸, per la cui implementazione il Paese si è dotato negli anni di alcuni piani d'azione nazionali vertenti su plurimi ambiti tematici nei quali veniva osservato un evidente squilibrio tra la condizione femminile e quella maschile⁹. Più di recente, meritevole di menzione l'adesione, tra le altre, alla menzionata agenda 2063 dell'Unione Africana.

Nonostante gli – apprezzabili – sforzi fin qui ripercorsi, il *gender gap* nel Paese è ancora assai profondo. «In materia di rappresentatività femminile nei ruoli di responsabilità, sebbene l'obiettivo fosse del 30% nel 2012 e del 50% nel 2015, per l'anno 2021 il tasso di rappresentanza delle donne è del 17% nell'Assemblea nazionale, dell'11% al Senato, del 37% per i Ministri, del 9% per i membri dei consigli direttivi, 5% per i sindaci e 7% per i consiglieri comunali e municipali». È quanto si legge nell'*exposé des motifs* che precede e, appunto, motiva le esigenze alla base della legge n. 2022-003 sulla partecipazione delle donne ai ruoli decisionali apicali¹⁰, adottata dal Parlamento malgascio il 16 giugno 2022¹¹. L'obiettivo dell'intervento legislativo è evidente: muovendo dal dato fattuale, e dunque dall'evidente mancata implementazione dei principi di parità variamente enunciati sul piano normativo internazionale e interno, esso mira a favorire la presenza femminile nella vita politica del Paese.

Del resto, «la partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica è volta all'attuazione dell'obiettivo costituzionale di parità di genere»¹², come specifica lo stesso art. 1 della legge in commento. Per questo,

⁴ La legge n. 2007-022 ha portato a 18 anni l'età minima per contrarre matrimonio, fissando al contempo una responsabilità condivisa di entrambi gli sposi nell'amministrazione dei beni comuni e equiparando la potestà parentale di entrambi i genitori.

⁵ La legge n. 2003-011 ha fissato a 3 mesi la durata del congedo di maternità per le donne funzionarie pubbliche, mentre la legge n. 2003-044 (Codice del lavoro) ha stabilito tutta una serie di tutele per la donna lavoratrice incinta (tra le altre, il diritto di essere temporaneamente adibita a una mansione differente per ragioni mediche e la fissazione di periodi obbligatori di esenzione dall'attività lavorativa).

⁶ La legge n. 2015-38 di modifica della *Politique Nationale de Jeunesse* adottata con legge n. 2004-028 ha istituito una serie di servizi dedicati alle giovani donne di età inferiore ai 30 anni legati proprio alla salute sessuale e riproduttiva; dunque, principalmente connessi alle gravidanze in età giovanile e alle potenziali problematiche connesse. La legge n. 2017-043 ha poi rinforzato l'accesso ai servizi in materia per tutte le donne e gli uomini, indipendentemente dall'età.

⁷ La legge n. 2016-038 ha riformato il *Code de la nationalité*, permettendo per la prima volta alle donne malgascie di trasmettere la loro cittadinanza ai figli.

⁸ La PNPF è poi giunta al termine nel 2015.

⁹ Per una disamina più approfondita si rinvia al Dossier sul Madagascar redatto nel 2019 dal Dipartimento genere, donne e società civile (AHGC) del *Groupe de la Banque africaine de développement*, disponibile sul sito ufficiale del Gruppo all'indirizzo <https://www.afdb.org/fr/documents/document/madagascar-profil-genre-pays-107494> (ultimo accesso 29/10/2022).

¹⁰ La denominazione originale della legge è Loi n. 2022-003 sur la participation des femmes aux postes de décision.

¹¹ Il testo della legge, comprensivo dell'*exposé des motifs*, è consultabile sul sito ufficiale dell'Assemblea nazionale malgascia, all'indirizzo <https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2022/07/Loi-n%C2%B0-2022-003-femme-aux-postes-de-d%C3%A9cision.pdf> (ultimo accesso 29/10/2022).

¹² Tutte le traduzioni dal francese all'italiano sono non ufficiali e ad opera degli Autori.

il legislatore ha voluto imporre il rispetto dell'equilibrio di genere tanto in sede di nomina (art. 5) quanto di elezione (art. 6). Le disposizioni sono entrambe molto generali, rinviando a successivi regolamenti per la fissazione delle modalità concrete di esecuzione. La loro portata, comunque, è tanto chiara quanto dirompente: è necessario introdurre regole atte a garantire una proporzione del 50% tra uomini e donne nella presentazione dei candidati da parte dei partiti politici, per tutte le elezioni; specularmente, quando un'autorità si trovi a dover nominare una serie di soggetti per ruoli apicali, si impone a questa l'obbligo di garantire l'equilibrio tra i sessi in fase di scelta.

Il testo legislativo è assai snello. Dopo aver specificato la portata dei termini utilizzati nella legge¹³ e aver fissato le regole menzionate, prevede in maniera sbrigativa l'istituzione di un "Osservatorio sul genere" «incaricato di emettere pareri sul rispetto della parità uomo-donna relativi alle nomine e alle cariche elettive» (art. 8), disciplinandone la composizione (art. 9) ma non il funzionamento. Infine, gli articoli 10 e 11 specificano che, con l'entrata in vigore della legge, il mancato rispetto del principio di parità sarà giustiziabile, ciò che, evidentemente, avrebbe dovuto contribuire a rafforzarne il contenuto precettivo.

Ebbene, la legge n. 2022-003 è stata dichiarata non conforme a Costituzione con decisione n. 07-HCC/D3 del 21 settembre 2022 dell'Alto Consiglio costituzionale malgascio, che ha così interrotto il procedimento legislativo. La Corte si è pronunciata su impulso del Presidente della Repubblica nell'ambito del controllo di costituzionalità obbligatorio che essa deve svolgere in via preventiva sulle leggi organiche, le leggi e le ordinanze, in attuazione di quanto previsto all'art. 117, comma 11, della Costituzione del 2010¹⁴.

A una prima lettura della sentenza in commento si osserverà subito come, nell'esaminare il merito della questione, le prime riflessioni della Corte siano dedicate a riconoscere il merito della *ratio* sottesa alla normativa analizzata. Il giudice costituzionale ricorda infatti l'insieme degli obblighi presi dal Madagascar in sede internazionale e regionale sottoscrivendo le convenzioni e i trattati per l'eliminazione delle discriminazioni di genere di cui si è detto. Obblighi che, come si legge nella pronuncia, sono stati fatti propri dal diritto positivo malgascio, in seno al quale la parità costituisce un vero e proprio «obiettivo costituzionale». Il parametro costituzionale utilizzato dalla Corte è in particolare l'art. 6, il cui comma secondo afferma il principio di eguaglianza formale e di non discriminazione. Il terzo comma, poi, impone al legislatore un ruolo attivo nella promozione dell'eguaglianza sostanziale, con specifico riferimento proprio a un «accesso e (a una) partecipazione egualitari delle donne e degli uomini nel pubblico impiego e alle funzioni nell'ambito della vita politica, economica e sociale». Ciò che si lega a quanto disposto

¹³ L'art. 2 enuncia le definizioni dei termini parità, vita politica e pubblica, ruoli decisionali, processi decisionali e genere ai fini della legge stessa.

¹⁴ Per una ricostruzione della storia costituzionale del Paese si rinvia a G. MILANI, *A quoi serve la Constitution Malgache? Les défis pour l'édification d'une Constitution effective et efficace à Madagascar*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 3, 2018.

dall'art. 27, comma terzo, Cost. ai sensi del quale è lecito stabilire in via temporanea – con tempi e modalità stabilite dal legislatore – regole di contingentamento per l'accesso alle pubbliche funzioni, proprio allo scopo, argomenta la Corte, di «perseguire l'interesse generale e corregge le diseguaglianze evidenti nella società».

Dopo aver esternato l'importanza che attribuita al principio di parità di genere, il giudice delle leggi malgascio inizia a motivare le ragioni che lo hanno portato a censurare di incostituzionalità la legge n. 2022-003. In particolare, se è vero che è possibile istituire misure temporanee per accelerare l'obiettivo concreto di eguaglianza tra uomo e donna, nel fare ciò il legislatore non può non tenere in considerazione altri principi costituzionali ugualmente rilevanti. In particolare, afferma la Corte, non possono soccombere «il principio di separazione dei poteri, il rispetto delle regole democratiche, la libertà dei partiti politici e soprattutto l'esercizio della sovranità da parte del popolo». Viene altresì menzionato l'art. 28 Cost., secondo cui nessuno può essere discriminato sul lavoro in ragione di sesso, età, religione, opinione, origini, appartenenza a un'organizzazione sindacale o convinzioni politiche. Secondo la Corte, la disposizione testimonia la volontà del costituente di garantire eguale accesso alla crescita professionale. Tra le righe sembra potersi leggere che, a parere dei giudici, imporre per legge una regola di parità nelle elezioni e nomine ai ruoli apicali violerebbe una tale tutela, imponendo un criterio di selezione differente dall'unico che dovrebbe rilevare, quello meritocratico.

Con specifico riferimento alle nomine, sostengono i giudici che l'imposizione di un rigido vincolo di parità si pone in contrasto con la discrezionalità che è propria dell'autorità di nomina, segnatamente il Presidente della Repubblica o il Consiglio dei ministri. Ne deriva, da ciò che si legge nella pronuncia, una violazione del principio di separazione dei poteri, in quanto il legislativo imporrebbe all'esecutivo dei limiti inaccettabili. Conseguentemente, gli articoli 3, comma 1, 4 e 5 della legge n. 2022-003 sono dichiarati non conformi a Costituzione.

La medesima censura concerne anche gli articoli 3, comma 2, 6 e 7 della legge, concernenti le funzioni elettive. L'articolo 6, in particolare, dispone che «nonostante le disposizioni di legge riguardanti le differenti categorie di elezioni e quelle che riguardano l'organizzazione dei partiti politici, è richiesta una proporzione del 50% nella presentazione dei candidati da parte dei partiti politici. Questa concerne tutte le categorie di elezioni». Ebbene, la Corte malgascia ravvisa una violazione della riserva di legge di cui all'art. 88 della Costituzione, che rimette al legislatore organico la disciplina di una serie di materie tra cui, appunto, le regole che disciplinano le elezioni presidenziali e del Parlamento. In altri termini, non sarebbe possibile per il legislatore ordinario porre un tale vincolo nello svolgimento dei menzionati processi elettorali, essendo questa una prerogativa del solo legislatore organico.

Nell'ultima parte della sentenza, la Corte malgascia si occupa degli articoli 10 e 11 della legge oggetto di controllo di costituzionalità che, come anticipato, regolano la possibilità di accedere a un giudice in caso di violazione del principio di parità in discussione. Le motivazioni che conducono alla censura di incostituzionalità sono speculari a quelle appena discusse. Infatti, tra le materie rimesse alla legge organica ex art. 88 Cost., rientrano anche «l'organizzazione, la composizione, il funzionamento e le attribuzioni della Corte suprema e delle tre corti che la compongono, quelle relative alla nomina dei loro membri e quelle relative alla procedura applicabile dinanzi a esse». Merita di essere menzionato come la legge n. 2022-003 si limiti in realtà a esplicitare che «L'Alto Consiglio costituzionale e le giurisdizioni amministrative statuiscono in funzione dei contenzioni che rilevano delle loro rispettive competenze» (art. 10) e che «chiunque abbia un interesse legittimo può adire il giudice competente». Non pare, dunque, che il legislatore ordinario abbia inteso riorganizzare funzionamento e attribuzioni delle corti, limitandosi a ricordare la giustiziabilità del principio introdotto in via normativa, secondo le regole del contenzioso già esistenti.

La decisione dei giudici malgasci non convince, così come non convincono le motivazioni addotte. Nonostante l'apprezzabile *excursus* delle norme in materia di parità esistenti, la cui importanza è rimarcata, il merito della sentenza sembra poi disattendere le premesse, conducendo a una censura di incostituzionalità totale della legge esaminata.

3. Il Consiglio costituzionale senegalese, giudice elettorale, si pronuncia su parrainage e rispetto della parità di genere

Con una serie di decisioni adottate tra la fine di maggio e l'inizio di giugno 2022, il Consiglio costituzionale del Senegal si è pronunciato, in qualità di giudice delle elezioni, sulla regolarità delle candidature presentate in occasione delle elezioni legislative che si sono tenute nel Paese il 31 luglio 2022. Il Consiglio costituzionale si è espresso sulla base dell'art. 92 della Costituzione che gli riconosce, tra le altre, la competenza di giudicare «della regolarità delle elezioni nazionali e delle consultazioni referendarie» e di «proclamarne i risultati»; in particolare, la competenza a pronunciarsi sulla regolarità delle candidature è disciplinata nel dettaglio dal Codice elettorale, il quale, all'art. 184, afferma che «in caso di contestazione di un atto del Ministro incaricato delle elezioni promossa in applicazione degli articoli L.179, L.180 e LO.183, i rappresentanti delle liste di candidati possono, nelle ventiquattro ore successive alla notifica della decisione o alla sua pubblicazione, ricorrere dinanzi al consiglio costituzionale che statuisce nei tre giorni dalla registrazione dell'istanza».

Al di là di un insieme di decisioni con le quali il Consiglio costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate, il contenzioso elettorale si è concentrato principalmente su due aspetti, vale a

direi il meccanismo del c.d. *parrainage* e il rispetto del principio della parità di genere nella composizione delle liste dei candidati.

Quanto al primo aspetto, quello del c.d. *parrainage*, si tratta di uno strumento piuttosto ricorrente negli ordinamenti africani, utilizzato come filtro per ammettere alle elezioni soltanto quei candidati che già possono contare su un adeguato sostegno popolare; meccanismo che, se da una parte ha il fine di ridurre i casi di candidature futili con scarsa possibilità di successo e permettere un miglior funzionamento dell'amministrazione e del procedimento elettorale, dall'altra parte rischia evidentemente di comprimere la partecipazione popolare dei cittadini alle elezioni¹⁵. In particolare, ai sensi dell'art. L149 del Codice elettorale senegalese, «Per poter presentare validamente una lista di candidati, i partiti politici legalmente costituiti, le coalizioni di partiti politici legalmente costituiti e le entità che raggruppano persone indipendenti devono raccogliere le firme di un minimo dello 0,5% e di un massimo dello 0,8% degli elettori registrati nella scheda generale. Una parte di questi elettori deve provenire da sette regioni, con almeno un migliaio per regione. Un elettore può sponsorizzare una sola lista di candidati».

La verifica sulle firme è operata dalla Commissione per la ricezione delle candidature (*Commission de réception des candidatures*), sotto il controllo e la supervisione della Commissione elettorale nazionale autonoma (*Commission électorale nationale autonome*); l'intervento del Consiglio costituzionale avviene invece in via eventuale e soltanto a seguito del consolidamento delle liste dei candidati operato dal Ministro incaricato delle elezioni. Il Consiglio ha nondimeno rigettato tutte le questioni che sono state poste al suo vaglio, anche se, dalla lettura delle pronunce, risulta come sussistano diversi ostacoli oggettivi e ricorrenti nella raccolta delle firme, dovuti principalmente alla tenuta delle liste elettorali e alla difficoltà di evitare casi di firme a sostegno di più liste di candidati o di firme da parte di cittadini non iscritti alle liste elettorali¹⁶.

Quanto al secondo aspetto, le pronunce del Consiglio costituzionale hanno permesso di chiarire la portata del principio della parità di genere nella composizione delle liste di candidati, sancito dalla Costituzione e regolato dalla normativa elettorale. Siffatto principio trova in particolare il suo fondamento nell'art. 7 della legge fondamentale senegalese, ai sensi del quale «(...) Uomini e donne sono uguali per legge. La legge promuove la parità di accesso di donne e uomini a mandati e funzioni (...)». Il menzionato art. 149 del Codice elettorale, nell'attuare il principio costituzionale, introduce una serie di disposizioni dettagliate in materia, affermando che «In ogni caso, la parità di genere si applica a tutte le liste. Le liste dei candidati, sia titolari che supplenti, devono essere composte alternativamente da persone di entrambi i sessi. Se il

¹⁵ Il meccanismo del *parrainage* ha dato luogo a un certo contenzioso elettorale anche in altri ordinamenti africani. Si vedano, a tal proposito, E. STEFANELLI, *Il Consiglio costituzionale ivoriano avalla la possibilità di un terzo (controverso) mandato presidenziale*, in *Federalismi. Focus Africa*, 3/2020; V. CARLINO, *La Corte costituzionale del Benin si dichiara incompetente a statuire sul meccanismo del parrainage in vista delle controverse elezioni presidenziali dell'aprile 2021*, in *Federalismi. Focus Africa*, 1, 2021.

¹⁶ Vedi *Décision n° 2/E/22*, *Décision n° 4/E/22*, *Décision n° 5/E/22*, *Décision n° 6/E/22*, *Décision n° 7/E/22*.

numero di membri è dispari, la parità si applica al numero pari immediatamente inferiore. Se nel dipartimento deve essere eletto un solo sostituto, il titolare e il sostituto devono essere di sesso diverso». Si tratta di regole apparentemente chiare, le quali cionondimeno si sono prestate ad alcune difficoltà interpretative e applicative e hanno dato luogo, anche in questo caso, a un interessante contenzioso elettorale davanti al Consiglio costituzionale¹⁷.

Di particolare rilievo, se non altro per l'esito della pronuncia, è la *Décision n° 8/E/22*, mediante la quale il Consiglio costituzionale ha dichiarato infondata una decisione del Ministro incaricato delle elezioni di esclusione di una lista di candidati per mancato rispetto della parità di genere. Il ricorso era stato presentato dalla coalizione *Yenni Askan Wi*, le cui liste, a seguito di alcune modifiche e sostituzioni dovute principalmente a cause di inleggibilità, avevano perduto la conformità al principio della parità di genere; il ricorrente aveva a quel punto richiesto al Ministro competente di sanare l'irregolarità che si era venuta a creare, sfruttando in tal senso la possibilità di rettifica e correzione delle liste elettorali prevista dal Codice elettorale; richiesta tuttavia rigettata dal Ministro, che aveva pertanto dichiarato l'irricevibilità delle liste viziate.

Il Consiglio costituzionale fonda la sua decisione sull'art. 4 della Costituzione, in base al quale «I partiti politici e le coalizioni di partiti politici contribuiscono all'espressione del voto alle condizioni stabilite dalla Costituzione e dalla legge». Si tratta di un principio generale dell'ordinamento costituzionale teso a garantire la libera partecipazione delle forze politiche, e per il loro tramite dei cittadini, alla vita politica del Paese, ciò che deve orientare i poteri pubblici anche e soprattutto nell'ambito dell'amministrazione e del procedimento elettorale. Su questa base, argomenta il Consiglio, precludere la partecipazione elettorale di una forza politica sulla base di errori sanabili riscontrati nella presentazione delle candidature può essere ammissibile soltanto se le operazioni necessarie a ripristinare la regolarità delle liste siano tali da impedire, a loro volta, il buon andamento dell'elezione; ciò che, ammonisce il Consiglio, non era stato affatto dimostrato dal Ministro competente nel caso di specie.

Con tale pronuncia, il Consiglio ha dimostrato di voler calare il principio della parità di genere nella complessità della “macchina elettorale” e, in fondo, di prendere tale principio sul serio, permettendo alle forze politiche di compiere tutti gli sforzi necessari affinché l'eguale accesso di donne e uomini ai mandati e alle funzioni sia effettivamente realizzabile; e, di conseguenza, costringendo i poteri pubblici ad adoperarsi affinché gli sforzi compiuti in tal senso non siano frustrati sulla base di rigidità nell'interpretazione delle pur importanti regole procedurali che determinano lo svolgimento dell'elezione.

¹⁷ Vedi *Décision n° 8/E/22*, *Décision n° 9/E/22*, *Décision n° 10/E/22*, *Décision n° 12/E/22*, *Décision n° 13/E/22*, *Décision n° 14/E/22*.

In tal senso, il Consiglio costituzionale si è mostrato efficace nell'espletare la sua funzione di giudice elettorale e, più in generale, nel giocare quel ruolo di arbitro tra i poteri che la Costituzione gli assegna¹⁸.

4. La Corte costituzionale del Congo Brazaville conferma la costituzionalità della legge contro la violenza alle donne

Il 7 luglio 2022, la Corte costituzionale del Congo ha emesso una importante decisione in materia di violenza contro le donne¹⁹. La pronuncia riguarda il ricorso diretto, *ex art.* 180²⁰ della Costituzione del 2015, di due cittadini congolese, i quali hanno lamentato l'incostituzionalità della legge contro la violenza alle donne, *Loi Mouebara* n. 19-2022²¹, adottata dall'Assemblea nazionale e dal Senato il 4 maggio 2022.

Con una sentenza ben articolata, i giudici hanno rigettato tutte le doglianze dei ricorrenti e confermato la costituzionalità della legge.

La sentenza si articola in cinque paragrafi, seguiti dal dispositivo: il primo ripercorre i fatti alla base della decisione; il secondo si occupa della riunione dei giudizi; il terzo analizza la competenza della Corte; il quarto considera la ricevibilità dei ricorsi; il quinto esamina nel dettaglio le doglianze dei ricorrenti.

Come già anticipato, la Corte opera una riunione dei giudizi trattando insieme due ricorsi presentati rispettivamente il 20 maggio 2022 e il 3 giugno 2022. Entrambi i ricorsi lamentano la presunta incostituzionalità degli artt. 1-72 della legge Mouebara in ragione del fatto che essa tutela le donne e non gli uomini e per questo si configurerebbe come discriminatoria nei confronti degli uomini. Alla base dei due ricorsi vi è dunque la presunta violazione del principio di uguaglianza previsto dal Preambolo della Costituzione congolese del 2015, dall' art. 17 del medesimo testo²², nonché dagli artt. 1 e 7 della

¹⁸ Per una ricostruzione dell'evoluzione e dell'attualità costituzionale del Senegal e del ruolo, in questo quadro, del Consiglio costituzionale, si veda V. CARLINO, *L'histoire constitutionnelle sénégalaise : entre révisions, occasions ratées et efforts démocratiques*, in *Federalismi. Focus Africa*, 3, 2018.

¹⁹ Decisione n. 006/DCC/SVA del 7 luglio 2022, consultabile all'indirizzo: <https://cour-constitutionnelle.cg/decision-n-002-dcc-sva-22/>

²⁰ Art. 180 Cost. : « Tout particulier peut, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités ».

²¹ Loi MOUEBARA n. 19-2022 del 4 maggio 2022, consultabile all'indirizzo: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=113524&p_country=COG

²² Art. 17 Cost. : « La femme a les mêmes droits que l'homme ». Il testo della Costituzione è consultabile all'indirizzo: <https://mjp.univ-perp.fr/constit/cg2015.htm>

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti "DUDU")²³ e dall'art. 3 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 (d'ora in avanti "Carta africana")²⁴.

Oltre a questa doglianza, i due ricorrenti lamentano altre presunte violazioni della Costituzione, in particolare: 1) degli artt. 225 e 226 della Costituzione relativi al riconoscimento della Nazione²⁵; 2) dell'art. 1 della Costituzione che afferma la sovranità dello Stato²⁶; 3) dell'art. 38 c. 1 della Costituzione che protegge la famiglia e il matrimonio²⁷; 4) dell'art. 56 della Costituzione che fa riferimento all'esercizio non discriminatorio dei poteri pubblici²⁸; 5) dell'art. 11 della Costituzione relativo al principio del *favor rei*²⁹.

Particolarmente interessante è poi la doglianza relativa alla violazione del principio espresso nel Preambolo della Costituzione che stabilisce che le realtà sociali e culturali nazionali devono essere conciliate con i valori universali della democrazia e dei diritti fondamentali³⁰.

Dopo aver analizzato i due ricorsi e aver proceduto alla riunione dei giudizi, la Corte si dichiara competente a pronunciarsi, ex art. 175 c. 2 della Costituzione³¹. A tal riguardo, è significativo notare che il testo costituzionale attribuisce formalmente alla Corte la competenza a pronunciarsi sulla costituzionalità dei trattati internazionali ratificati dallo Stato in quanto parametri veri e propri di costituzionalità e, come si vedrà in seguito, nella sentenza in commento la Corte utilizza ampiamente il cd. Protocollo di Maputo, ratificato dal Congo nel 2011, come parametro di costituzionalità.

²³ Art. 1 Dichiarazione dei diritti dell'uomo: «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza»; Art. 7 Dichiarazione dei diritti dell'uomo: «Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione». Il testo è consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/italian>

²⁴ Art. 3 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: «1. Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi. 2. Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi. ». Il testo è consultabile all'indirizzo: <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/french/fz1afchar.html>

²⁵ Art. 225 c.1 Cost. : « Les anciens Présidents des Assemblées parlementaires, les anciens Premiers Ministres, à l'exception de ceux qui ont été condamnés pour forfaiture, bénéficient de la reconnaissance de la Nation » ; art. 226 Cost. : « La loi détermine les autres anciens dirigeants pouvant bénéficier de la reconnaissance de la Nation ainsi que les avantages qui leur sont accordés ».

²⁶ Art. 1 Cost. : « La République du Congo est un État de droit, souverain, unitaire et indivisible, décentralisé, laïc et démocratique ».

²⁷ Art. 38 c. 1 Cost. : « Le mariage et la famille sont sous la protection de la loi ».

²⁸ Art. 56 Cost. : « Tout citoyen élu ou nommé à une haute fonction publique a le devoir de l'exercer sans discrimination ».

²⁹ Art. 11 c. 3 Cost. : « Toute personne arrêtée est informée du motif de son arrestation et de ses droits dans une langue qu'elle comprend. Tout acte de torture, tout traitement cruel, inhumain ou dégradant est interdit. Le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles, assure le respect de ce principe dans les conditions fixées par la loi ».

³⁰ Preambolo della Cost. : « [...] impérieuse nécessité de concilier les valeurs universelles de la démocratie et les réalités politiques, sociales et culturelles nationales ».

³¹ Art. 175 c. 2 Cost. : « Elle est juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux ».

In merito alla ricevibilità dei ricorsi, la Corte constata la loro conformità agli artt. 43-44 della legge organica n. 28-2018 del 7 agosto 2018³² riguardante l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale così come modificata dalla legge organica n. 57-2020 del 18 novembre 2020.

Entrando nel merito del sindacato di costituzionalità della legge Mouebara, la Corte rigetta la presunta violazione degli artt. 225-226 relativi al riconoscimento pubblico delle alte cariche dello Stato: ad avviso dei giudici il fatto che la legge oggetto del sindacato di costituzionalità abbia come denominazione “Loi Mouébara n. 19-2022” non ha alcun legame con quanto stabilito nei summenzionati articoli.

Successivamente, la Corte constata che il ricorso relativo alla presunta violazione dell'art. 1 della Costituzione per via della denominazione della legge non è fondato, dal momento che il Legislatore detiene discrezionalità nell'ambito della titolazione delle leggi e non è stato dimostrato in che misura la denominazione della legge in oggetto violerebbe la natura del Congo definito come “stato di diritto, sovrano, unitario, e indivisibile, decentralizzato, laico e democratico”.

Circa la presunta violazione del principio di uguaglianza la Corte rigetta il ricorso sostenendo che la legge non stigmatizza gli uomini e non favorisce in alcun modo la Signora Emilienne Mouebara³³ cui è intitolata. Il fatto poi che gli artt. 70³⁴ e 72³⁵ della legge prevedano pene specifiche per gli uomini in caso di espulsione della moglie o della concubina dall'abitazione non costituisce, ad avviso della Corte, una violazione dell'art. 56 Cost.³⁶, che fa riferimento all'esercizio non discriminatorio dei poteri pubblici. A tal riguardo, i giudici citano le disposizioni del Protocollo di Maputo che fanno riferimento all'azione degli Stati nella lotta alla violenza di genere³⁷ e considerano la legge Moubara l'attuazione a livello nazionale di tali disposizioni.

³² Gli articoli fanno riferimento al fatto che i ricorsi devono essere presentati in forma scritta, indirizzati al Presidente della Corte e firmati dai ricorrenti; essi devono poi contenere i dati personali del ricorrente e indicare le norme oggetto del sindacato di costituzionalità e i parametri costituzionali. Il testo della legge è consultabile all'indirizzo: http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=108928&p_count=96873

³³ La Sig.ra Mouebara è la madre del Presidente del Congo Denis Sassou-Nguesso.

³⁴ Art. 70 legge Mouebara: « Est puni d'un emprisonnement d'un (1) an à trois (3) ans et d'une amende de 200 000 à 2 000 000 de francs CFA, quiconque, sans motif légitime, aura expulsé sa conjointe ou sa concubine du foyer conjugal ou aura refusé de l'y ramener. La peine est portée au double en cas de récidive ».

³⁵ Art. 72 legge Mouebara: « Est puni d'un emprisonnement d'un (1) mois à six (6) mois et d'une amende de 200 000 à 2 000 000 de francs CFA ou de l'une de ces deux peines, l'époux ou le concubin qui organise la dissipation ou la cession de ses biens, de mauvaise foi, avec l'intention de nuire à l'épouse ou à la concubine ; ou de contourner les dispositions du code de la famille concernant la pension alimentaire, le logement ou les droits résultant de la rupture de la relation conjugale ou de la répartition des biens. La poursuite ne peut être engagée que sur plainte conjointe ou de la concubine lésée. Le retrait de la plainte met fin aux poursuites. »

³⁶ Art. 56 Cost : « Tout citoyen élu ou nommé à une haute fonction publique a le devoir de l'exercer sans discrimination ».

³⁷ Art. 2.2 del Protocollo di Maputo: “States Parties shall commit themselves to modify the social and cultural patterns of conduct of women and men through public education, information, education and communication strategies, with a view to achieving the elimination of harmful cultural and traditional practices and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes, or on stereotyped roles for women and men.” Art. 4.2 lett. a) e b): “States Parties shall take appropriate and effective measures to: a) enact and enforce laws to prohibit all forms of violence against women including unwanted or forced sex whether the violence takes place in private or public;

Riguardo alle pene inflitte in caso di espulsione della donna dall'abitazione, la Corte elabora un interessante *obiter dictum*: ad avviso dei giudici, «l'espulsione della donna dalla casa coniugale costituisce un trauma, una fonte di pregiudizio psicologico e dunque una violenza nei suoi confronti»; inoltre tale evento risulta essere «umiliante, degradante, lesivo della dignità della donna e tale da farle sviluppare un sentimento di inferiorità nei confronti del marito o compagno».

La Corte si pronuncia poi sulla presunta creazione di una nuova categoria di leggi, aggiuntiva rispetto alle leggi ordinarie e alle leggi organiche previste dall'art. 151 Cost.³⁸, lamentata da uno dei ricorrenti. I giudici constatano che la legge oggetto del sindacato di costituzionalità è stata adottata secondo la procedura prevista per le leggi ordinarie e conseguentemente la Corte non ravvisa la creazione di una nuova categoria di leggi.

In seguito, la Corte considera la presunta violazione degli obiettivi di valore costituzionale della pace, della stabilità dello Stato, dell'unità nazionale e della coesione sociale espressi nel Preambolo della Costituzione. A riguardo, la Corte afferma che il Preambolo è parte integrante della Costituzione, così come i principi fondamentali proclamati e garantiti dalla Carta africana, nonché tutti i testi nazionali e internazionali ratificati dallo Stato in merito ai diritti umani, tra cui il già citato Protocollo di Maputo. I giudici affermano dunque che il Legislatore congolese, adottando la legge Mouebarara, non ha fatto altro che rendere effettive le norme contenute in quest'ultimo trattato internazionale:

Circa la presunta violazione dell'art. 38 c. 1 Cost.³⁹ per via del riferimento alla convivenza extraconiugale contenuto negli artt. 70 e 72 della legge, la Corte cita la definizione di donna contenuta nell'art. 1 lett. k) del Protocollo di Maputo che fa riferimento a tutte le persone di sesso femminile comprese le ragazze. Ad avviso dei giudici, il Legislatore non ha dunque fatto altro che conformarsi al Protocollo di Maputo. I giudici passano poi ad analizzare la doglianza relativa alla presunta violazione delle pratiche tradizionali e rigettano con forza l'argomentazione secondo cui le pratiche tradizionali che arrecano danno alla donna andrebbero riconosciute e conciliate con i valori universali della democrazia e i diritti fondamentali da parte del Legislatore. Ad avviso della Corte, il levirato forzato e il sororato forzato sono pratiche vietate

b) adopt such other legislative, administrative, social and economic measures as may be necessary to ensure the prevention, punishment and eradication of all forms of violence against women”.

³⁸ Art. 151 : « Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques, hormis la loi de finances, sont votées et modifiées dans les conditions suivantes : - le projet ou la proposition de loi n'est soumis à la délibération et au vote de la première chambre saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze (15) jours après son dépôt ; - la procédure des articles 147 à 150 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux chambres, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres ; - les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution ».

³⁹ Art. 38 c. 1 Cost. : « Le mariage et la famille sont sous la protection de la loi ».

ai sensi dall'art. 4⁴⁰ e dell'art. 20⁴¹ del Protocollo di Maputo e conseguentemente l'art. 19⁴² della legge Moubara, che condanna tali pratiche, risulta in linea con quanto stabilito dalle norme internazionali.

La Corte considera poi il riferimento alla sentenza n. 004/DCC/SVA/20 del 22 luglio 2020⁴³ invocata dal ricorrente: in tale occasione i giudici si erano pronunciati sulla costituzionalità dell'art. 141 del Codice di famiglia, che fa riferimento al versamento della dote da parte dell'uomo, affermando che il suo riconoscimento equivale alla conciliazione dei valori universali della democrazia con la realtà sociale, politica e culturale locale prevista dal Preambolo della Costituzione.

Nel caso di specie, invece, la Corte ritiene che «le pratiche nefaste, punitive, violente, degradanti e umilianti previste dall'art. 19 della legge Mouebara» siano ben diverse dal versamento della dote, dal momento che esse sono inconciliabili con i valori universali della democrazia e della protezione dei diritti fondamentali.

La Corte analizza infine la presunta violazione dell'art. 11 c. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁴⁴ relativa alla presunzione di innocenza e alla non retroattività della legge penale più severa. Ad avviso dei giudici non vi è alcun rapporto tra l'art. 71 c. 1⁴⁵ della legge, che dispone il regime delle pene in caso di violenza contro le donne, e il principio del *favor rei* sancito dalla DUDU.

In conclusione, la Corte rigetta tutte le doglianze dei ricorrenti e dichiara gli articoli oggetto del ricorso non contrari né al Preambolo né agli artt. 17 c.1, 38 c.1, 56 della Costituzione, nonché agli artt. 11 e 16 della DUDU e all'art. 3 della Carta africana.

⁴⁰ Art. 4 del Protocollo di Maputo: “Every woman shall be entitled to respect for her life and the integrity and security of her person. All forms of exploitation, cruel, inhuman or degrading punishment and treatment shall be prohibited. 2. States Parties shall take appropriate and effective measures to [...]”.

⁴¹ Art. 20 del Protocollo di Maputo: “States Parties shall take appropriate legal measures to ensure that widows enjoy all human rights through the implementation of the following provisions: a) that widows are not subjected to inhuman, humiliating or degrading treatment; b) that a widow shall automatically become the guardian and custodian of her children, after the death of her husband, unless this is contrary to the interests and the welfare of the children; c) that a widow shall have the right to remarry, and in that event, to marry the person of her choice.”

⁴² Art. 19 legge Mouebara: « Constituent une violence culturelle à l'égard des femmes, les pratiques traditionnelles préjudiciables et dégradantes dans le cadre du veuvage : - le lévirat forcé : une coutume qui consiste à imposer à une veuve d'épouser un membre de la famille de son défunt mari ; - le sororat forcé : une coutume qui consiste à imposer à la soeur d'une épouse décédée d'épouser le veuf de sa soeur défunte ; - la pratique qui consiste à obliger la veuve à avoir des rapports sexuels non protégés avec un inconnu ou un membre de la famille du défunt afin de chasser le fantôme du défunt mari ; - toute autre forme de pratiques dégradantes visant à humilier la veuve tels que le fait de l'obliger à ne plus se laver jusqu'aux obsèques, à porter des sous-vêtements imbibés de plantes épicés, à épouser la dépouille du défunt mari, à se soumettre à une épilation intégrale ».

⁴³ La decisione è consultabile all'indirizzo: <http://www.cour-constitutionnelle.cg/>

⁴⁴ Art. 11 c.2 Dudu: “Nessun individuo sarà condannato per un comportamento commissivo od omissivo che, al momento in cui sia stato perpetuato, non costituisca reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non potrà del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso”.

⁴⁵ Art. 71 c.1 della legge Mouebara: « Sans préjudice de dispositions pénales plus sévères, est puni d'un emprisonnement de six (6) mois à un (1) an et d'une amende de 3 000 000 à 30 000 000 de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque contraint une mineure ou une femme au mariage en ayant recours à la violence, à de menaces, à la ruse ou à tout autre moyen ».

Grazie alla pronuncia della Corte, che avalla l'operato del Legislatore, il Congo Brazaville si distingue nel panorama degli Stati africani come il secondo, dopo il Sudafrica, ad aver adottato una legge quadro contro la violenza di genere⁴⁶.

5. Brevi considerazioni conclusive

Le tre decisioni analizzate forniscono una panoramica, seppur inevitabilmente approssimativa, della condizione attuale africana in tema di eguaglianza di genere e tutela dei diritti delle donne. Sebbene tre sentenze non siano sufficienti a comprendere la complessità di un problema dalle radici profonde e ben salde, ci pare che esse possano comunque dare spunti interessanti di riflessione.

Il tema da evidenziare, a nostro parere, è principalmente quella distanza tra norma e fatto, tra forma e sostanza, di cui si accennava in premessa. In tutte e tre le decisioni analizzate sono presenti parametri normativi di tutela della donna e della parità che vengono citati e considerati dai giudici costituzionali nella risoluzione dei casi loro sottoposti. Essi sono dunque ben consapevoli del quadro di norme, di diversa provenienza, e della rete di tutele che ne deriva. Evidentemente, quelle norme non sono però sufficienti a riequilibrare uno sbilanciamento fattuale ancora troppo acuto, in un continente dove le strutture familiari e sociali⁴⁷ e il conseguente divario in termini di educazione⁴⁸ e di accesso al mondo del lavoro tra uomini e donne costituiscono un ostacolo difficile da superare.

Sono i giudici stessi, come si è visto, ad adottare approcci diversi nell'affrontare le questioni, mostrandosi talvolta più garantisti (come in Congo), talvolta più reticenti (come in Madagascar).

Seppure non sufficienti, comunque, le norme esistono e, in qualche modo, obbligano giudici e legislatori a prenderle in considerazione. Nonostante la diffusa e menzionata tendenza a eluderle, è la loro stessa presenza e il loro carattere vincolante a costituire un valore aggiunto, spingendo il decisore pubblico a conformarsi ad esse e il giudice a utilizzarle come parametro di legittimità.

La strada è ancora lunga. Tuttavia, senza peccare di eccessivo ottimismo, pare doversi apprezzare la centralità oramai rivestita dal tema in oggetto nel continente africano, sulla scia di una commistione tra la progressiva presenza di norme di tutela della parità e dei diritti della donna e la crescente consapevolezza riscontrabile tanto tra gli operatori del diritto quanto in seno alla cittadinanza.

⁴⁶ «Loi Mouébara: le juriste et écrivain congolais, Richard Ossoma-Lesmois, salue la décision de la Cour constitutionnelle validant la loi», in *Ambassade du Congo*, 1/09/2022, <https://ambacongofr.org/index.php/l-ambassade/actualites/893-chronique-presse-loi-mouebarata-taquee-devant-la-cour-constitutionnelle>

⁴⁷ Si veda ad esempio il Report di UN's Women sull'Africa subsahariana per il periodo 2019-2020, disponibile via unwomen.org.

⁴⁸ Si rinvia al [Gender Report](#) redatto da EFA Global Monitoring Report (GMR) per il periodo 2000-2015, disponibile via unesco.org.