

Malcolm Langford, César Rodríguez-Garavito, Julieta Rossi (a cura di), *Social Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making it Stick*, Cambridge University Press, Cambridge - New York, 2017, pp. XVIII-527.

L'analisi approfondita delle decisioni emesse dalle istanze giudiziarie è uno dei caratteri distintivi degli studi giuridici. Meno spesso quegli studi si spingono ad interrogare i risultati concreti che le sentenze contribuiscono a produrre. È questo per contro il tema centrale del nuovo volume collettaneo qui in esame, che sembra di estremo interesse per i giuristi attenti agli aspetti pratici e alle analisi socio-giuridiche ed interdisciplinari. Raccogliendo sia analisi concettuali che studi empirici, il volume esplora gli effetti concreti oltretutto giuridici delle azioni giudiziarie volte a far valere diritti economici, sociali e culturali (ESC). Si pensi, ad esempio, ai diritti all'abitazione, all'educazione e alla salute – diritti riconosciuti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Il volume si apprezza, oltre che per la ricchezza delle prospettive prese in esame, per il fatto che – pur coprendo notevole diversità di argomenti e contesti geografici e giuridici – l'analisi si articola intorno ad una linea investigativa coerente dettata dallo studio dei diritti ESC nelle loro dimensioni pratiche.

Uno spunto di partenza è l'emblematico caso *Grootboom*, deciso dalla Corte costituzionale sudafricana e riguardante il diritto all'abitazione. Nella loro introduzione al volume, i curatori ricordano come nonostante la pronuncia favorevole della Corte, e al di là della diffusa disinformazione sulla vicenda, la *lead applicant* sia deceduta senza dimora (capitolo introduttivo di Langford, Rodríguez-Garavito e Rossi, p. 8). Una circostanza, questa, che sembrerebbe validare analisi pessimistiche sull'efficacia del diritto nei difficili terreni delle politiche sociali. Gli studi raccolti nel volume mettono però in discussione facili pessimismi, sviluppando concetti e metodi per studiare nella loro complessità questioni di giustiziabilità, di esecuzione e di effetti delle sentenze riguardo ai diritti ESC.

Il pensiero sulla giustiziabilità dei diritti ESC si è molto evoluto negli ultimi venti anni. A lungo, le elaborazioni dottrinali hanno messo l'accento su presunte differenze strutturali tra i diritti civili e politici da una parte, che avrebbero creato obblighi statuali sostanzialmente negativi (cioè di non fare), e i diritti ESC dall'altra, che avrebbero creato obblighi positivi, e pertanto un dispiego di risorse che potrebbero non essere disponibili, e in ogni caso sollevando que-

stioni allocative di pertinenza della politica piuttosto che dei tribunali. Queste due categorie di diritti umani erano spesso classificati in termini di ‘prima’ e ‘seconda’ generazione, in base alla sequenza storica attraverso la quale quei diritti sono stati riconosciuti nei paesi europei e nordamericani (si veda il capitolo di Çali e Koch, p. 46). L’esistenza di due distinti trattati internazionali, il Patto sui diritti civili e politici, e quello sui diritti ESC, entrambi adottati nel 1966 in seno al sistema delle Nazioni Unite, sembrava cementare questa classificazione. In questo contesto, la giustiziabilità dei diritti ESC – cioè la possibilità di far valere tali diritti davanti ad istanze giudicatrici – era fondamentalmente messa in dubbio (Çali e Koch, p. 46).

La premessa del volume qui in esame è l’intervenuto superamento di queste concezioni dottrinali. Vale la pena di ricordare che già la Dichiarazione di Vienna del 1993 affermava che tutti i diritti umani sono ‘indivisibili e interdipendenti’¹, ponendo così seriamente in questione classificazioni basate su presunte differenze strutturali tra ‘generazioni’ di diritti umani. È seguito un ampio lavoro di interpretazione nell’ambito delle Nazioni Unite, specialmente da parte del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, che attraverso una serie di Commenti Generali ha chiarito la natura degli obblighi degli stati riguardo la realizzazione dei diritti ESC². Questo lavoro ha dimostrato che i diritti ESC implicano obblighi negativi oltreché positivi – come per esempio l’obbligo di rispettare i diritti ESC (cioè di non prendere misure che violino quei diritti), e il divieto di discriminazione.

È inoltre ormai riconosciuto che anche l’esercizio dei diritti civili e politici può richiedere che lo stato adempia ad obblighi di natura positiva. Si pensi a situazioni in cui la protezione del diritto alla vita richiede lo sviluppo di effettive capacità investigative e se del caso processuali, o alle sentenze sull’eccessiva durata dei procedimenti giudiziari o sulle condizioni nelle carceri o nei centri di detenzione per richiedenti asilo – situazioni, queste, in cui la realizzazione di diritti civili e politici può richiedere un significativo dispiego di risorse.

¹ Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights (Vienna, 25 giugno 1993), in <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>, paragrafo 5.

² Si veda ad esempio il *General Comment* n. 12 del 12 maggio 1999 (*The Right to Adequate Food*, E/C.12/1999/5), e da ultimo il *General Comment* n. 24 del 10 agosto 2017 (*State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities*, E/C.12/GC/24).

se pubbliche (capitolo di Çali e Koch, pp. 47-48). L'entrata in vigore, nel 2013, di un protocollo opzionale che investe il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali della competenza a ricevere 'comunicazioni' di gruppi e di individui su presunte violazioni di diritti ESC protetti dall'omonimo Patto ha posto una nuova pietra miliare in questo processo di ridimensionamento delle presunte differenze strutturali tra diritti civili e politici e diritti ESC³.

È stato però il recente, rapido sviluppo di un'ampia giurisprudenza sia nazionale che internazionale a ri-orientare definitivamente i dibattiti dottrinali sulla questione. Come notano i curatori nella loro introduzione, le tradizionali riserve sulla giustiziabilità dei diritti ESC non hanno impedito la crescita esponenziale di sentenze su quei diritti. Le pronunce nazionali e internazionali sono ormai numerose, e coprono tutte le regioni del mondo (capitolo di Langford, Rodríguez-Garavito e Rossi, p. 3). Di fronte a queste evoluzioni, la frontiera dell'analisi si è spinta oltre: se i diritti ESC sono giustiziabili, quali sono le condizioni che permettono l'efficace esecuzione delle sentenze ed aiutano a tradurre tale esecuzione in risultati concreti?

È proprio in materia di esecuzione ed effetti delle sentenze rese rispetto ai diritti ESC che il volume apporta i contributi più sostanziali, seguendo un approccio in larga parte socio-giuridico. Sviluppando lavori precedenti, il capitolo scritto da Rodríguez-Garavito articola un innovativo quadro concettuale. L'Autore distingue tra esecuzione ed effetti, notando che una sentenza non eseguita può comunque produrre effetti – per esempio, se catalizza la mobilitazione delle parti sociali e riforme delle politiche pubbliche. Nello studio degli effetti, Rodríguez-Garavito spinge l'analisi al di là degli aspetti materiali per considerare anche gli altri effetti dei fenomeni giudiziari, compresi gli effetti indiretti e simbolici.

Sulla base di una disamina della giurisprudenza della Corte costituzionale colombiana, Rodríguez-Garavito identifica alcuni di questi effetti indiretti: per esempio, la creazione di nuovi spazi di dialogo e di partecipazione nella formulazione delle politiche; e la ricontestualizzazione di dibattiti pubblici in chiave più favorevole agli aventi diritto (ciò che l'Autore chiama il *'reframing effect'* delle sentenze). Un esempio di *reframing* riguarda il ruolo che la giurisprudenza costituzionale colombiana avrebbe giocato nel ricalibrare la que-

³ *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adottato con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/63/117 (10 dicembre 2008).

stione degli sfollati post-conflitto da problema umanitario a imperativo di diritti umani necessitante un immediato intervento pubblico.

Segue una ricca serie di studi sulla casistica proveniente dal Costa Rica (capitolo di Wilson e Rodríguez), dall'Argentina (capitolo di Sigal, Rossi e Morales), dal Brasile (Ferraz), dal Canada (Porter), dagli Stati Uniti (Albisa e Shanor), dall'India (Chitalkar e Gauri) e dal Sud Africa (Langford e Kahanovitz), nonché capitoli sull'esecuzione delle decisioni delle istanze internazionali in Africa (Viljoen), in Europa (Dobrushin e Alexandridis) e attraverso una lente tematica piuttosto che geografica (Cabal e Philips). Un capitolo conclusivo (Brinks) considera l'interazione tra i fattori che possono facilitare l'esecuzione delle sentenze da una parte, e i costi (politici oltreché monetari) associati all'esecuzione dall'altra.

Questi studi della prassi giudiziaria fanno luce su alcune delle circostanze che possono influenzare l'esecuzione ed effetti delle sentenze rese rispetto ai diritti ESC. Nel complesso, gli Autori non riscontrano difficoltà specifiche nell'esecuzione in materia di diritti ESC rispetto a quella che riguarda i diritti civili e politici: anche per questi ultimi, il quadro complessivo presenta notevole varietà nei livelli e nella velocità di esecuzione. Gli Autori notano inoltre la vasta gamma dei fattori che possono influenzare l'esecuzione e gli effetti ultimi delle sentenze, e la necessità di riconoscere l'importanza del contesto locale. Un filo conduttore comune riguarda il ruolo dei movimenti della società civile nel facilitare l'esecuzione: la mobilitazione degli attori sociali emerge come uno degli elementi più citati negli studi empirici, in quanto tende ad aumentare i costi politici della mancata esecuzione.

Un altro spunto interessante concerne le specificità delle pronunce internazionali rispetto a quelle nazionali. Il capitolo di Viljoen sul sistema regionale africano, per esempio, ipotizza che i governi potrebbero avere spazi politici maggiori nel respingere pronunce internazionali non radicate nel tessuto istituzionale nazionale. In compenso, le istanze internazionali possono giocare un ruolo importante nel monitoraggio dell'esecuzione, e intervenire quando necessario, secondo modalità non sempre disponibili nei contesti nazionali. I curatori portano l'esempio della Corte inter-americana dei diritti umani, che ha utilizzato *compliance orders* per richiedere agli stati di agire entro scadenze determinate (si veda il capitolo introduttivo di Langford, Rodríguez-Garavito e Rossi, p. 34).

Nell'esplorare queste problematiche, il volume collettaneo riunisce Autori di diversa estrazione – soprattutto giuristi ma anche economisti, e pratici oltreché ricercatori – delineando nuove piste per

collaborazioni interdisciplinari e dialogo tra teoria e pratica. Il risultante impianto concettuale ed empirico stimola i giuristi a considerare in modo diverso i parametri delle azioni giudiziarie – a non dare per scontato che una sentenza favorevole equivalga ad un esito positivo, e a sviluppare metodologie rigorose per valutare i complessi rapporti che esistono tra giustiziabilità, esecuzione ed effetti. Il volume costituisce dunque un contributo importante alla comprensione del ruolo del diritto nel navigare problemi economici e sociali.

Lorenzo Cotula