

*Comitato dei diritti economici, sociali e culturali: Osservazione generale n. 3 (1990)**

La natura degli obblighi degli Stati parti (art. 2, par. 1, del Patto)

1. L'articolo 2 ha un'importanza particolare per ben capire il Patto, anche considerato il fatto che mantiene una relazione dinamica con tutte le altre disposizioni di questo strumento. In tale articolo si trova infatti esposta la natura degli obblighi giuridici generali assunti dagli Stati parti del Patto. Questi obblighi, prendendo spunto dai lavori della Commissione di diritto internazionale, si possono distinguere in obbligazioni di comportamento e obbligazioni di risultato. Si è talvolta sottolineata con forza la distinzione tra le formule usate nel passo in questione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e quella che figura nell'omologo articolo 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; ma non sempre si dice che su questo punto esistono anche delle importanti analogie.

In particolare, se è vero che il Patto prevede che l'esercizio dei diritti dovrà essere assicurato progressivamente e riconosce le costrizioni derivanti dal carattere limitato delle risorse disponibili, è vero anche che esso impone vari obblighi aventi effetto immediato, di cui due sono particolarmente importanti per capire la natura precisa dei doveri degli Stati parti. Il primo di questi obblighi, oggetto di una osservazione generale distinta che il Comitato esaminerà nella sesta sessione, è che gli Stati parti "s'impegnano a garantire" che i diritti considerati "saranno esercitati senza discriminazione" **.

* Adottata alla 5ª sessione (1990) del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, Doc. E/1991/23 - E/C.12/1990/8, Allegato III, pp. 86-90.

Art. 2.1: "Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto".

Le osservazioni generali 1 (1989) e 2 (1990) sono pubblicate nel n° 1, 1991 di questa Rivista.

** Art. 2.2: "Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione".

2. L'altro obbligo consiste nel fatto che, ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 2, gli Stati s'impegnano a *prendere delle misure*, obbligo che di per sé non è sfumato o limitato da altre considerazioni. Il significato integrale dell'espressione che compare nel testo può essere colto appieno anche considerando alcune delle sue versioni. Nel testo inglese, l'obbligo è "to take steps" (prendere delle misure); in francese, gli Stati s'impegnano "à agir" (a operare) e, nel testo spagnolo, "a adoptar medidas" (a adottare delle misure). Risulta pertanto che, mentre il pieno esercizio dei diritti considerati non può essere assicurato che progressivamente, le misure da prendere a questo scopo devono essere adottate a scadenza ragionevolmente breve a decorrere dall'entrata in vigore del Patto per gli Stati interessati. Queste misure devono avere un carattere esplicito e concreto, e mirare il più efficacemente possibile all'attuazione degli obblighi riconosciuti nel Patto.

3. I mezzi che devono essere utilizzati per soddisfare l'obbligo di operare sono, per citare il paragrafo 1 dell'articolo 2, "tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative". Il Comitato ritiene che, in molti casi, il ricorso alla legislazione è fortemente auspicabile e che, in certi casi, può anzi essere indispensabile. Per esempio, può essere difficile lottare efficacemente contro la discriminazione se non esiste, per i provvedimenti imposti, una base legislativa solida. In ambiti quali la sanità, la protezione dei bambini e delle madri, e l'educazione, così come negli ambiti di cui si parla negli articoli 6-9 del Patto, la legislazione può essere un elemento indispensabile per molti degli obiettivi previsti.

4. Il Comitato nota che in generale gli Stati parti espongono, in modo senz'altro coscienzioso e dettagliato, alcune delle misure legislative che hanno adottato a questo riguardo. Il Comitato desidera tuttavia sottolineare che l'adozione di misure legislative, espressamente prevista dal Patto, non esaurisce affatto i doveri degli Stati parti.

Al contrario, bisogna intendere l'espressione "con tutti i mezzi appropriati" nella pienezza del suo significato. È fuor di dubbio che ogni Stato parte deve decidere autonomamente i mezzi più appropriati, vista la situazione concernente ciascun diritto, ma il carattere "appropriato" dei mezzi scelti non è sempre palese. È dunque auspicabile che i rapporti degli Stati parti indichino non soltanto quali misure siano state prese, ma anche perché esse siano state giudicate le più "appropriate" alla luce delle circostanze. Fermo restando che, in ultima analisi, spetta al Comitato stabilire se tutte le misure appropriate sono state prese.

5. Tra le misure che potrebbero essere considerate come appropriate figurano, oltre alle misure legislative, quelle che prevedono mezzi di ricorso giurisdizionali in merito a diritti che, secondo l'ordinamento giuridico dei singoli Stati, sono considerati come suscettibili di essere invocati davanti ai giudici. Il Comitato nota, per esempio, che il godimento, senza discriminazione, dei diritti riconosciuti, è spesso realizzato in modo appropriato anche grazie all'esistenza di ricorsi giurisdizionali o di altri mezzi di ricorso utili. In realtà, gli Stati parti che sono anche contraenti del Patto internazionale sui diritti civili e politici sono già tenuti (in virtù dei paragrafi 1 e 3 dell'articolo 2 e degli articoli 3 e 26 del Patto) a garantire che ogni persona i cui diritti e libertà riconosciuti in questo strumento (compreso quindi il diritto all'uguaglianza e alla non-discriminazione) siano stati violati "di-

sporrà di un mezzo di ricorso utile” (art. 2.3, lett. a). Inoltre, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali esiste un certo numero di altre disposizioni, comprese quelle degli articoli 3; 7, lett. a, i; 8, 10.3; 13.2 lett. a, 3 e 4; 15.3, che – a quanto pare – sono suscettibili di essere immediatamente applicate da organi di carattere giudiziario e non giudiziario nell’ambito di numerosi ordinamenti giuridici interni. Sarebbe arduo sostenere che disposizioni come quelle indicate, vista la loro natura, non siano di immediata applicazione.

6. Nel caso in cui delle misure espresse volte direttamente a garantire l’esercizio dei diritti riconosciuti nel Patto siano state adottate sotto forma legislativa, il Comitato desidera che gli si comunichi, in particolare, se le leggi in questione creano oppure no, per gli individui o i gruppi che ritengono non pienamente rispettati i propri diritti, il diritto di intentare un’azione. Nel caso in cui dei diritti economici, sociali o culturali specifici siano riconosciuti dalla costituzione, o quando le disposizioni del Patto siano state incorporate direttamente nella legge nazionale, il Comitato desidera che gli si dica in che misura questi diritti sono considerati come suscettibili di essere invocati davanti ai giudici. Desidera anche avere dei ragguagli precisi su ogni caso in cui il tenore delle disposizioni costituzionali relative ai diritti economici, sociali e culturali sia stato mitigato o sensibilmente modificato.

7. Le altre misure che possono essere considerate come “appropriate” ai fini del paragrafo 1 dell’articolo 2 comprendono, anche se non esclusivamente, le misure amministrative, finanziarie, educative e sociali.

8. Il Comitato nota che la disposizione secondo la quale gli Stati parti s’impegnano “a operare [. . .] con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l’adozione di misure legislative”, non esige né impedisce che una forma particolare di governo o di sistema economico serva da strumento per le misure in questione, alla sola condizione che essa sia democratica e che tutti i diritti umani siano rispettati. Così, dal punto di vista dei sistemi politici o economici, il Patto è neutrale e davvero non se ne può dedurre che a suo fondamento sia posta la necessità o l’opportunità di un sistema socialista o capitalista, di una economia mista, pianificata o liberale, o di una qualsiasi altra concezione. A questo proposito il Comitato riafferma che l’esercizio dei diritti riconosciuti nel Patto è suscettibile di essere garantito nell’ambito di sistemi economici o politici molto diversi, alla sola condizione che l’interdipendenza e il carattere indivisibile delle due serie di diritti umani, affermati specificamente nel preambolo del Patto, siano riconosciuti e vengano rispecchiati nell’ordinamento in questione. Costata peraltro che in questa sede trovano la loro collocazione anche altri diritti dell’uomo, in particolare il diritto allo sviluppo.

9. Il principale obbligo di risultato di cui si parla al paragrafo 1 dell’articolo 2, è di “operare [. . .] al fine di assicurare progressivamente la piena attuazione dei diritti riconosciuti [nel Patto]”. Si usa spesso la nozione di realizzazione progressiva per definire l’intenzione sottostante a questa parte della frase. È un modo di riconoscere il fatto che il pieno esercizio di tutti i diritti economici, sociali e culturali, in genere non può essere conseguito in un breve lasso di tempo. In questo

senso, questo obbligo è nettamente diverso da quello enunciato all'articolo 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che è un obbligo immediato a rispettare e a garantire tutti i diritti richiamati. Nondimeno, il fatto che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali preveda una procedura iscritta nel tempo, in altri termini progressiva, non può essere interpretato in un modo che toglierebbe all'obbligo in questione ogni contenuto di effettività. Da un lato, questa clausola permette di salvaguardare la flessibilità necessaria, tenendo presenti le realtà del mondo e le difficoltà che incontra ogni paese che si sforza di rendere possibile il pieno esercizio dei diritti economici, sociali e culturali; dall'altro, deve essere interpretata alla luce dell'obiettivo globale, e in ultima analisi della ragion d'essere del Patto, che è quella di fissare in capo agli Stati parti degli obblighi chiari per quanto riguarda il pieno esercizio dei diritti in questione. Pertanto questa clausola impone l'obbligo di operare il più rapidamente ed efficacemente possibile per raggiungere questo obiettivo. Inoltre, ogni misura deliberatamente regressiva in questo campo deve essere esaminata imperativamente con la più grande cura, e risultare pienamente giustificata in riferimento alla totalità dei diritti sui quali verte il Patto, tenendo conto di tutte le risorse disponibili.

10. Forte dell'esperienza considerevole acquisita nell'esaminare per oltre dieci anni, unitamente all'organo che l'ha preceduto, i rapporti degli Stati parti, il Comitato è del parere che ogni Stato contraente ha l'obbligo fondamentale minimo di garantire almeno l'attuazione del nucleo essenziale di ciascun diritto. Di conseguenza, uno Stato parte in cui, per esempio, siano numerose le persone che mancano del necessario, si tratti di nutrimento, assistenza sanitaria di base, alloggio o istruzione, è uno Stato che, a prima vista, trascura gli obblighi che gli spettano in forza del Patto. Il Patto sarebbe privato in larga parte della sua ragion d'essere se non risultasse dalla sua lettura questo obbligo fondamentale minimo. Allo stesso modo, è utile notare che, per determinare se uno Stato adempie ai suoi obblighi fondamentali minimi, bisogna tener conto delle limitazioni che gravano sul paese considerato per quanto riguarda le risorse. In virtù del paragrafo 1 dell'articolo 2, ciascuno degli Stati parti è tenuto ad agire "con il massimo delle risorse di cui dispone". Perché uno Stato parte possa addurre la mancanza di risorse quando non adempie ai suoi obblighi fondamentali minimi, deve dimostrare che non è stato risparmiato alcuno sforzo per utilizzare tutte le risorse che sono a sua disposizione in vista di adempiere, a titolo prioritario, questi obblighi minimi.

11. Il Comitato desidera sottolineare tuttavia che, anche se si dimostra che le risorse disponibili sono insufficienti, resta l'obbligo, per uno Stato parte, di sforzarsi di garantire il godimento più ampio possibile dei diritti in questione, tenendo conto delle sue specifiche condizioni. Inoltre, la carenza di risorse non elimina affatto l'obbligo di controllare l'ampiezza della realizzazione, e più ancora della mancata realizzazione, dei diritti economici, sociali e culturali, e di elaborare delle strategie e dei programmi mirati a promuovere questi diritti. Il Comitato ha già trattato questi temi nella sua Osservazione generale n° 1 (1989).

12. Allo stesso modo il Comitato sottolinea che, anche in tempo di grave penuria, a causa di un processo di aggiustamento, della recessione economica o di altri fattori, gli elementi vulnerabili della società possono e devono essere protetti

grazie all'attuazione di programmi specifici relativamente poco costosi. A sostegno di questa tesi, il Comitato cita l'analisi realizzata dall'UNICEF, intitolata *L'ajustement à visage humain: protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*¹, quella che è stata condotta dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUD) nel *Rapport mondial sur le développement humain 1990*² e quella della Banca mondiale nel *Rapport sur le développement dans le monde 1990*.

13. Su un ultimo punto del paragrafo 1 dell'articolo 2 è opportuno attirare l'attenzione. Esso dispone che ciascuno degli Stati parti s'impegna a "operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico". Il Comitato fa osservare che, per gli autori del Patto, l'espressione "con il massimo delle risorse di cui dispone" riguardava contemporaneamente le risorse proprie di uno Stato e quelle della Comunità internazionale, rese disponibili dall'assistenza e dalla cooperazione internazionale. Inoltre, le disposizioni esplicite degli articoli 11, 15, 22 e 23 pongono anch'esse l'accento sul ruolo essenziale di questa cooperazione quando si tratta di facilitare il pieno esercizio dei diritti in questione. Per quanto riguarda l'articolo 22, il Comitato ha già insistito, nell'Osservazione generale n° 2 (1990), su un certo numero di possibilità e di responsabilità per quanto concerne la cooperazione internazionale. Quanto all'articolo 23, vi è detto espressamente che "la prestazione di assistenza tecnica", così come di altre attività, figura nel novero delle "misure di ordine internazionale miranti all'attuazione dei diritti riconosciuti nel Patto".

14. Il Comitato desidera sottolineare che, in forza degli Articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite, dei principi acquisiti dal diritto internazionale e delle disposizioni del Patto stesso, la cooperazione internazionale per lo sviluppo e quindi per l'esercizio dei diritti economici, sociali e culturali è un dovere che spetta a tutti gli Stati. Spetta in modo particolare ai Paesi che sono in grado di aiutare gli altri Stati su questo terreno. Il Comitato richiama specialmente l'attenzione sull'importanza della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale nella sua risoluzione 41/128 del 4 dicembre 1986, e sulla necessità per gli Stati parti di tenere pienamente conto di tutti i principi che vi sono enunciati. Se gli Stati in condizione di farlo non attuano un programma di cooperazione e di assistenza internazionali, il godimento pieno dei diritti economici, sociali e culturali resterà un'aspirazione frustrata. Il Comitato richiama, a questo proposito, il testo della sua osservazione generale n° 2 (1990). ■

¹ G.A. Cornia, R. Jolly e F. Stewart (eds.), *Economica*, Paris, 1987 [trad. it., *L'aggiustamento dal volto umano*, F. Angeli, Milano, 1989].

² *Economica*, Paris, 1990.

