

# *Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite: Osservazioni generali \**

*Introduzione: scopo delle Osservazioni generali (observations générales, general comments)*

1. Nella sua seconda sessione, nel 1988, il Comitato ha deciso (E/1988/14) §§ 366 e 367), in conformità con l'invito che gli era stato rivolto dal Consiglio economico e sociale (Risoluzione 1987/15) fatto proprio dall'Assemblea generale (Risoluzione 42/102), di intraprendere a partire dalla sua terza sessione l'elaborazione di osservazioni generali relative ai diversi articoli e disposizioni del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, allo scopo di aiutare gli Stati parti ad adempiere i loro obblighi in materia di presentazione dei rapporti.

2. Al termine della sua terza sessione, il Comitato e il gruppo di lavoro di sessione formato da esperti governativi che era stato formato precedentemente alla costituzione del Comitato stesso, hanno esaminato 138 rapporti iniziali e 44 secondi rapporti periodici relativi agli articoli 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 del Patto. L'esperienza interessa numerosi Stati parti del Patto, i quali sono attualmente (1989) in numero di 92 e rappresentano tutte le regioni del mondo nonché sistemi socio-economici, culturali, politici e giuridici differenti.

I rapporti presentati finora illustrano un gran numero di problematiche sollevate dagli sforzi di applicazione del Patto, benché non permettano ancora di farsi un'idea complessiva della situazione globale per quanto riguarda il godimento dei diritti economici, sociali e culturali.

3. Attraverso le sue osservazioni generali, il Comitato si sforza di far partecipare tutti gli stati dell'esperienza acquisita nell'esame dei rapporti presentati per aiutarli ed incoraggiarli a continuare nell'applicazione del Patto, per richiamare la loro attenzione sulle carenze che traspaiono da un gran numero di rapporti, per proporre miglioramenti nel metodo di presentazione dei rapporti e per stimolare

\* Traduzione dal francese di Paolo De Stefani.

l'attività degli Stati parti, delle organizzazioni internazionali e delle istituzioni specializzate interessate che hanno lo scopo di favorire la progressiva ed effettiva realizzazione dei diritti riconosciuti nel Patto. Ogni volta che sarà necessario, il Comitato potrà, alla luce dell'esperienza degli Stati parti e delle conclusioni che da essa abbia tratto, riesaminare ed aggiornare le proprie Osservazioni generali.

### *Osservazione generale n. 1 (1989) \*\**

#### *Rapporti degli Stati parti*

1. Gli obblighi in materia di presentazione di rapporti previsti nella quarta parte del Patto hanno innanzitutto lo scopo di aiutare ciascuno Stato parte ad adempiere gli obblighi sostanziali che tale Strumento gli impone e, secondariamente, di fornire al Consiglio economico e sociale, assistito dal Comitato, una base che gli permetta di far fronte alle sue responsabilità in questi due campi: controllo sul modo in cui gli Stati parti adempiono a questi obblighi e sostegno alla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, in conformità con le disposizioni del Patto. Secondo il Comitato, sarebbe sbagliato vedere nei rapporti degli Stati parti nient'altro che una semplice procedura avente l'unico scopo di soddisfare l'obbligazione formale di ciascuno Stato di far rapporto all'organo internazionale competente. Al contrario, alla luce della lettera e dello spirito del Patto, la redazione e la presentazione dei rapporti da parte degli Stati può – e deve – rispondere ad una pluralità di obiettivi.

2. Il *primo obiettivo* – che riveste un'importanza tutta particolare nel caso del rapporto iniziale, che dev'essere presentato nel termine di due anni a partire dall'entrata in vigore del Patto per lo Stato interessato – è di far in modo che ciascuno Stato parte proceda ad uno studio d'insieme delle sue leggi, regolamenti, procedure e pratiche, al fine di renderle il più possibile conformi a quanto previsto dal Patto. Un tale studio sarà fatto, per esempio, in collaborazione tra tutti i ministeri o le diverse autorità rivestite della responsabilità di definire gli orientamenti generali della nazione e di attuarli nei diversi settori individuati dal Patto.

3. Il *secondo obiettivo* è quello di vigilare affinché ciascuno Stato tenga sotto osservazione in modo sistematico la reale situazione per quanto riguarda i diritti in questione e sia così in grado di determinare in quale misura questi diritti possono – o non possono – essere esercitati da tutti gli individui che vivono nel suo territorio o che sono comunque sottoposti alla sua giurisdizione. L'esperienza finora acquisita dal Comitato dimostra che statistiche o altre valutazioni generalizzanti non sono sufficienti a raggiungere tale obiettivo e che è necessario che ogni Stato parte accordi particolare attenzione alle regioni o zone più sfavorite ed ai gruppi o sottogruppi sociali che appaiono i più vulnerabili e svantaggiati. Il primo passo verso la concreta attuazione dei diritti economici, sociali e culturali consiste dunque nel

\*\* Adottata nella terza sessione del Comitato (6-24 febbraio 1989), doc. E/1989/22 - E/C.12/1989/5, Allegato III, pp. 101-104.

prendere coscienza della situazione reale e nell'elaborare relativamente ad essa una diagnosi. Il Comitato non si nasconde il fatto che la raccolta e lo studio dei dati necessari a questo fine può costituire un'operazione estremamente lunga e costosa, e nemmeno che può darsi il caso che gli Stati parti abbiano bisogno, per adempiere i loro obblighi, dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui parla l'articolo 2, § 1 e gli articoli 22 e 23 del Patto. In un simile caso, se uno Stato parte conclude che non dispone dei mezzi per procedere a questa operazione, che è parte integrante degli sforzi sulla via della realizzazione di tutti gli scopi di politica generale e che è indispensabile per l'applicazione effettiva del Patto, potrà indicarlo nel suo rapporto al Comitato, precisando il tipo e le dimensioni dell'assistenza internazionale di cui ha bisogno.

4. Quanto precede deve permettere di realizzare un quadro dettagliato della situazione reale che a sua volta servirà come base per l'elaborazione di politiche formulate e definite con precisione, secondo priorità conformi alle disposizioni del Patto. Il *terzo obiettivo* dei rapporti degli Stati parti è dunque quello di permettere ai governi di tali paesi di dimostrare che questa ridefinizione delle politiche è stata effettivamente intrapresa. Se infatti è vero che il Patto rende esplicito questo obbligo soltanto all'articolo 14, nel caso in cui "l'obbligatorietà e la gratuità dell'insegnamento primario" non sia ancora stato stabilito per tutti, esiste tuttavia un obbligo analogo di "stabilire e adottare ... un piano dettagliato delle misure necessarie per realizzare progressivamente" ciascuno dei diritti consacrati nel Patto, contenuto nell'articolo 2, § 1, ove si dice appunto che ciascuno degli Stati parti "si impegna ad operare ... con tutti i mezzi appropriati...".

5. Il *quarto obiettivo* a cui sono finalizzati i rapporti degli Stati è di facilitare la valutazione da parte dell'opinione pubblica delle politiche nazionali in materia di diritti economici, sociali e culturali, e di incoraggiare la partecipazione dei diversi settori economici, sociali e culturali della società alla formulazione di queste politiche, alla loro attuazione e alla loro verifica. Studiando i rapporti pervenuti fino ad oggi, il Comitato ha constatato con soddisfazione che numerosi Stati parti, dai differenti sistemi politici ed economici, incoraggiano questi gruppi nongovernativi a portare il loro contributo all'elaborazione dei rapporti previsti nel Patto. Altri hanno cura che i loro rapporti vengano debitamente diffusi, affinché i diversi settori della popolazione possano avanzare le osservazioni necessarie. Considerati in tal modo, l'elaborazione dei rapporti e il loro studio possono avere, a livello nazionale, un'utilità almeno pari a quella del dialogo costruttivo che ha luogo, sul piano internazionale, tra il Comitato e i rappresentanti degli Stati autori dei rapporti.

6. Il *quinto obiettivo* è individuare una base comune a partire dalla quale ogni Stato parte, così come il Comitato, possa valutare l'importanza dei passi avanti realizzati verso l'esecuzione degli obblighi previsti nel Patto. A questo scopo sarà forse utile che gli Stati definiscano criteri o finalità alla luce dei quali valutare i risultati ottenuti. Per esempio, è generalmente ammesso che per quanto concerne la lotta contro la mortalità infantile, l'estensione delle vaccinazioni dei bambini, il consumo individuale di calorie, il rapporto tra numero di pazienti e numero di sanitari, ecc., il fatto di assegnarsi degli obiettivi precisi è importante. In molti di questi ambiti, i criteri stabiliti a livello mondiale hanno un interesse limitato, mentre criteri nazionali o più specifici ancora possono fornire indicazioni estremamente preziose sui progressi compiuti.

7. Il Comitato tiene a far osservare a questo proposito che il Patto attribuisce un'importanza particolare alla "realizzazione progressiva" dei diritti che vi sono proclamati. Esso invita dunque pressantemente gli Stati parti a far figurare nei loro rapporti indicazioni che illustrino i progressi da loro registrati nel tempo nella realizzazione di questi diritti. Per la stessa ragione, e allo scopo di permettere una valutazione soddisfacente della situazione, è evidente la necessità di inserire, oltre alle informazioni di tipo quantitativo, anche indicazioni di carattere qualitativo.

8. Il *sesto obiettivo* consiste nel porre gli Stati parti nella condizione di poter comprendere i problemi e gli insuccessi incontrati nei loro sforzi per attuare progressivamente tutti i diritti economici, sociali e culturali. A tale scopo è indispensabile che gli Stati parti forniscano rapporti dettagliati sugli elementi di ostacolo e le difficoltà che si oppongono a questa effettiva realizzazione. Solo individuando e riconoscendo queste difficoltà essi potranno avere un quadro adeguato in cui inserire nuove e più efficaci politiche.

9. Il *settimo obiettivo* è aiutare il Comitato e l'insieme degli Stati parti a migliorare gli scambi di informazioni tra Stati, a far sì che siano meglio compresi i problemi comuni ed a farsi un'opinione più approfondita di quali misure possono essere adottate in vista della realizzazione effettiva dei diritti proclamati nel Patto. Il Comitato può inoltre, in tal modo, individuare i mezzi attraverso i quali la comunità internazionale può aiutare gli Stati interessati, in conformità con gli articoli 22 e 23 del Patto. Al fine di sottolineare l'importanza fondamentale che viene attribuita a questo obiettivo, il Comitato nella sua quarta sessione esaminerà una Osservazione generale relativa proprio a questi due articoli.

### *Osservazione generale n. 2 (1990)\*\*\**

#### *Misure internazionali di assistenza tecnica (art. 22 del Patto)*

1. In virtù dell'articolo 22 del Patto viene istituito un meccanismo in base al quale il Consiglio economico e sociale può portare all'attenzione degli altri organi competenti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite qualunque questione sollevata nei rapporti degli Stati "che possa essere utile a tali organismi per decidere, ciascuno nel proprio ambito di competenza, sull'opportunità di misure internazionali idonee a contribuire all'efficace progressiva attuazione del Patto". Certamente, la responsabilità di cui all'articolo citato pesa in primo luogo sull'Ecosoc, tuttavia è evidente che al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali spetta un ruolo attivo in questo campo, fornendo consiglio e assistenza all'Ecosoc.

2. Le raccomandazioni di cui all'articolo 22 possono essere fatte agli "organismi delle Nazioni Unite", ai loro "organi sussidiari" ed agli "istituti specializzati competenti a prestare assistenza tecnica". Il Comitato ritiene che questa disposizione deve essere interpretata in modo da includere praticamente tutti gli organi e

\*\*\* Adottata nella quarta sessione del Comitato (15 gennaio - 2 febbraio 1990), doc. E/1990/23 - E/C.12/1990/3, Allegato III, pp. 78-80.

gli istituti dell'ONU che, in un modo o nell'altro, partecipano alle attività di cooperazione internazionale per lo sviluppo. Da ciò deriva che le raccomandazioni cui si riferisce l'articolo citato dovrebbero essere indirizzate ai seguenti organismi: Segretariato generale; organi sussidiari del Consiglio economico e sociale quali la Commissione dei diritti dell'uomo, la Commissione dello sviluppo sociale e la Commissione della condizione della donna; altri organismi quali il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e il Comitato per la pianificazione dello sviluppo; istituti come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale (FMI); istituti specializzati quali l'OIL, la FAO, l'UNESCO e l'OMS.

3. L'applicazione dell'articolo 22 potrebbe condurre sia all'adozione di raccomandazioni relative a considerazioni di politica generale, sia anche a raccomandazioni più precise riguardanti specifiche situazioni. Nel primo caso, il ruolo fondamentale del Comitato dovrebbe consistere nel far sì che gli organismi competenti si impegnino a indirizzare i loro sforzi verso la promozione dei diritti economici, sociali e culturali nel quadro delle attività internazionali di cooperazione per lo sviluppo intraprese dall'ONU e dagli organismi e istituti di quest'ultima, o comunque condotte con il loro aiuto. A tal riguardo, il Comitato osserva che, con la Risoluzione 1989/13 del 2 marzo 1989, la Commissione dei diritti dell'uomo ha invitato il Comitato stesso a "portare la sua attenzione sui mezzi attraverso i quali i diversi organismi delle Nazioni Unite competenti in materia di sviluppo potrebbero inserire nella maniera più opportuna nelle loro attività misure volte a favorire il pieno rispetto dei diritti economici, sociali e culturali".

4. In via preliminare, e venendo al concreto, il Comitato osserva che se i diversi organismi e istituti competenti si interessassero ai suoi lavori, da un lato il Comitato stesso potrebbe ricevere aiuti per lo svolgimento del suo compito, dall'altro gli organismi potrebbero usufruire delle informazioni che ad esso pervengono. Pur riconoscendo che questo interessamento da parte degli organismi citati può rivestire forme diverse, il Comitato nota che, con le rilevanti eccezioni dell'OIL, dell'UNESCO dell'OMS, nessuno organismo dell'ONU competente in materia ha inviato rappresentanti ai lavori delle sue prime quattro sessioni. Inoltre, il Comitato ha ricevuto documenti e informazioni scritte solamente da un ristrettissimo numero di organizzazioni. A suo parere, una migliore comprensione dell'importanza dei diritti economici, sociali e culturali nel contesto delle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo sarebbe notevolmente facilitata se si rafforzasse l'interazione tra gli organismi e le organizzazioni operanti nel settore. Anche il semplice dibattito attorno al tema specifico cui il Comitato in ciascuna sessione dedica una giornata dei suoi lavori, potrebbe costituire un'occasione ideale di scambio potenzialmente fruttuoso di opinioni.

5. A proposito della questione più generale del rispetto dei diritti dell'uomo nel contesto delle attività volte a promuovere lo sviluppo, si rileva che le azioni specifiche intraprese dagli organismi dell'ONU di cui il Comitato è attualmente a conoscenza, rimangono molto limitate. Si saluta con soddisfazione, a tal riguardo, l'iniziativa congiunta del Centro per i diritti dell'uomo e dell'UNDP, che hanno scritto ai rappresentanti dell'ONU residenti nei diversi paesi e ad altri funzionari presenti sul campo per invitarli a presentare i loro suggerimenti e i loro pareri relativi, in particolare, alle modalità di una possibile cooperazione in progetti già in corso che interessino i diritti umani o in progetti nuovi da intrapren-

dere su esplicita richiesta dei governi. Il Comitato inoltre è a conoscenza di come da molto tempo l'OIL si sforzi di tener presenti le norme in materia di diritti dell'uomo e di quelle in materia di lavoro che l'OIL stessa ha stabilito, nel realizzare le sue attività di cooperazione tecnica.

6. Per quanto concerne tutte queste attività di cooperazione allo sviluppo, due sono i principi generali da tenere in considerazione. In primo luogo, le due categorie di diritti umani (civili e politici da un lato; economici, sociali e culturali dall'altro) sono indivisibili e interdipendenti. Gli organismi delle Nazioni Unite competenti in materia di promozione dei diritti economici, sociali e culturali devono fare tutto il possibile per fare in modo che le loro attività siano pienamente compatibili con il rispetto dei diritti civili e politici. Da un punto di vista negativo, questo principio comporta che gli organismi internazionali devono evitare accuratamente di fornire appoggio a progetti che prevedono, ad esempio, il ricorso al lavoro forzato, in violazione delle norme internazionali, ovvero che incoraggino o rafforzino la discriminazione nei confronti di individui o gruppi, in violazione delle disposizioni del Patto, o che comportino espulsioni o trasferimenti di massa senza prevedere misure appropriate di protezione o di indennizzo. Da un punto di vista positivo, lo stesso principio implica che gli organismi devono, per quanto possibile, appoggiare i progetti e i metodi che contribuiscono non soltanto alla crescita economica od alla realizzazione di obiettivi più estesi, ma anche al pieno esercizio di tutti quanti i diritti umani.

7. Il secondo principio generale è che le attività di cooperazione allo sviluppo non sono anche automaticamente promotrici di un maggior rispetto dei diritti economici, sociali e culturali. Un gran numero di attività intraprese in nome dello "sviluppo" si sono rivelate in seguito mal concepite o addirittura nefaste dal punto di vista dei diritti dell'uomo. Affinché problemi di questo genere non abbiano più a presentarsi, bisognerebbe che l'intera gamma di problematiche affrontate nel Patto divenisse oggetto, per quanto possibile e alla luce dei bisogni di volta in volta emergenti, di un dettagliato ed accurato esame.

8. Benché sia importante cercare di conciliare le esigenze di rispetto dei diritti dell'uomo con le attività finalizzate allo sviluppo, resta vero che quanto viene detto a questo riguardo rischia troppo spesso di essere molto generico. È per questo motivo, e dunque per incoraggiare l'effettiva attuazione del principio enunciato nell'articolo 22 del Patto, che il Comitato desidera attirare l'attenzione sulle misure specifiche qui sotto indicate, le quali meritano di essere studiate da parte degli organismi interessati.

a) Gli organismi e gli istituti competenti delle Nazioni Unite dovrebbero in via di principio riconoscere espressamente la necessità di stabilire stretti rapporti tra lo sviluppo e lo sforzo di promozione e tutela dei diritti dell'uomo in generale e dei diritti economici, sociali e culturali in particolare. Il Comitato osserva a tale riguardo che nei primi tre documenti sulla Strategia internazionale per lo sviluppo adottati dalle Nazioni Unite di questi rapporti non si è tenuto conto e domanda pressantemente che a questa omissione sia posto rimedio nel quadro del documento sul quarto decennio per lo sviluppo che sarà adottato nel 1990.

b) Gli istituti delle Nazioni Unite dovrebbero dar seguito alla dichiarazione fatta dal Segretario generale in un rapporto del 1979 ("Le dimensioni internazionali del diritto allo sviluppo come diritto umano, in rapporto ad altri diritti umani fondati sulla cooperazione internazionale, compreso il diritto alla pace, tenendo

conto delle esigenze del nuovo ordine economico internazionale e dei bisogni umani fondamentali”, E/CN.4/1334, § 314), secondo cui “uno studio sull’impatto (dello sviluppo) sui diritti umani” doveva essere realizzato nel quadro di tutte le maggiori iniziative di cooperazione allo sviluppo.

c) La formazione e l’aggiornamento generale degli agenti impegnati nei progetti o del personale di altre categorie impiegato presso gli istituti dell’ONU dovrebbe comprendere nozioni fondamentali sulle norme e i principi applicabili nella materia dei diritti dell’uomo.

d) Ogni sforzo dovrebbe essere fatto, a conclusione di ciascuna tappa nell’esecuzione dei progetti di sviluppo, affinché i diritti enunciati nei Patti siano debitamente presi in considerazione, in particolare quando si tratta di valutare preliminarmente quali sono i bisogni prioritari del paese interessato da tali progetti, nella individuazione di questi progetti, nella loro pianificazione, esecuzione e verifica finale.

9. In occasione dell’esame dei rapporti degli Stati parti, il Comitato ha rilevato con preoccupazione, in particolare, il peso nefasto del servizio del debito estero e delle misure di aggiustamento sull’esercizio dei diritti economici, sociali e culturali in un gran numero di paesi. Pur riconoscendo che i programmi di aggiustamento sono sovente inevitabili, traducendosi nella maggior parte dei casi in rigorose misure di austerità, esso è tuttavia convinto che risulta vieppiù urgente intensificare tutti gli sforzi per proteggere i diritti economici, sociali e culturali più elementari. Gli Stati parti del Patto, così come gli istituti specializzati delle Nazioni Unite, dovrebbero dunque vigilare in modo particolare affinché i programmi e le politiche di aggiustamento siano integrate, nei limiti del possibile, da misure di protezione. Una tale strategia, talvolta denominata “aggiustamento dal volto umano”, suppone che la protezione delle frange povere e vulnerabili della popolazione divenga un obiettivo fondamentale dell’aggiustamento economico. Allo stesso modo, le misure prese a livello internazionale per far fronte alla crisi del debito dovrebbero tener conto per intero della necessità di proteggere i diritti economici, sociali e culturali, nel quadro, in particolare, della cooperazione internazionale. In un gran numero di casi potranno rivelarsi necessarie, in questa prospettiva, rilevanti riduzioni del debito stesso.

10. Da ultimo, il Comitato desidera richiamare l’attenzione sulla preziosa opportunità che l’art. 22 del Patto offre agli Stati parti di indicare nei loro rapporti tutte le loro specifiche esigenze in materia di assistenza tecnica e cooperazione allo sviluppo. ■

