

Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite: prima sessione

È entrato in funzione il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali allo scopo di sovrintendere, con maggiore specificità e continuità, all'applicazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrato in vigore il 3 gennaio 1976 (in Italia, 15 dicembre 1978). Il Comitato è stato creato dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite con Ris. 1985/17 del 28 maggio 1985. La prima sessione di lavori si è svolta a Ginevra dal 9 al 27 marzo 1987.

Il Comitato si compone di 18 membri, i quali sono eletti dal Consiglio Economico e Sociale sulla base di una rosa di nomi designati dagli Stati parti al Patto. L'appartenenza al Comitato è a titolo strettamente individuale e non già in rappresentanza dello stato di appartenenza. È evidente l'analogia con la composizione del preesistente Comitato dei diritti dell'uomo, previsto dall'art. 28 del Patto sui diritti civili e politici e funzionante dal 1977.

Il nuovo Comitato non è espressamente previsto dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che demanda all'Ecosoc la funzione di esaminare i rapporti che gli Stati parti devono periodicamente presentare circa l'applicazione delle disposizioni pattizie al loro interno (artt. 16 e 17 del Patto). Per un più efficace esercizio di questa funzione, l'Ecosoc aveva costituito con Ris. 1988 (LX) dell'11 maggio 1976 (integrata da successiva risoluzione 1978/10 del 3 maggio 1978), un "Sessional Working Group" composto da 15 esperti governativi in rappresentanza degli stati. Il nuovo Comitato sostituisce a tutti gli effetti il "Working Group". Si è quindi passati da un organo internazionale rappresentativo di stati a un organo internazionale di individui qualificato per la *expertise* e la indipendenza dei membri, i quali sono: Ibrahim Ali Badawi El Sheikh (Egitto), Presidente; Philip Alston (Australia); Juan Alvarez Vita (Peru); Adib Daoudy (Siria); Mohamed Lamine Fifana (Guinea); Maria de los Angeles Jimenez Butragueno (Spagna); Samba Cor Konate (Senegal); Jaime Marchan Romero (Ecuador); Vassil Mratchkov (Bulgaria); Alexandre Muterahajuru (Rwanda); Vladyslaw Neneman (Polonia); Kenneth Osborne Rattray (Jamaica); Bruno Simma (Repubblica Federale Tedesca); Mikis Demetriou Sparsis (Cipro); Eduard P. Sviridov (Urss); Chikako Taya (Giappone); Philippe Texier (Francia); Javier Wimer Zambrano (Messico).

La creazione del Comitato costituisce un passo molto importante sulla via del rafforzamento della *machinery* internazionale a tutela dei diritti umani, come sottolineato dall'ambasciatore K. Herndl, già Sotto-segretario generale dell'ONU per i diritti umani, nell'intervento che pubblichiamo di seguito. C'è infatti da considerare che la materia dei diritti economici, sociali e culturali è estremamente delicata, dal momento che investe le grandi scelte di politica economica e sociale degli stati e tocca quindi la struttura stessa dei regimi e dei sistemi dei vari stati.

Il fatto che gli stati si siano vincolati, in termini di obblighi giuridici, a rendere conto in sede internazionale, mediante la presentazione di rapporti periodici, delle loro politiche interne in materia costituisce certamente una garanzia. L'esistenza di un Comitato di esperti indipendenti, col compito di esaminare e commentare tali rapporti, è una garanzia evidentemente ancora più efficace, nel tentativo di instaurare una vera e propria "giurisprudenza" in materia. Nelle prime sedute del Comitato, i membri hanno discusso della identità del Comitato medesimo, alla ricerca dei principi che devono ispirarne l'azione.

Tra gli altri, Philip Alston ha sostenuto che «il Comitato deve prima di tutto far sì che i diritti economici, sociali e culturali siano riconosciuti allo stesso titolo dei diritti civili e politici e non unicamente a livello teorico, come avviene in genere, bensì nella pratica ... Esso deve utilizzare le informazioni che riceve dalle istituzioni specializzate e dalle organizzazioni non governative ... Conformemente al Patto, compete agli Stati di attuare i diritti enunciati in esso e il Comitato deve giocare un ruolo secondario, consistente nell'incoraggiare gli Stati a fare partecipare le collettività nazionali alla messa in opera di tali diritti. D'altronde, al fine di rispettare il principio del dialogo costruttivo, il Comitato non deve né condannare né accusare gli Stati parti, ruolo che appartiene alla Commissione dei diritti dell'uomo e all'Assemblea generale allorquando constatano che sono state commesse violazioni. Da parte sua, il Comitato deve aiutare gli stati giocando un ruolo di catalizzatore».

Alvarez Vita considera incoraggiante per i diritti umani «ciò che risulta dal presente dibattito. Coloro che lavorano da lungo tempo nell'ambito dell'ONU rischiano talora di dar prova di inerzia, e se il "*Sessional Working Group*" non ha potuto ben realizzare il suo compito è perché era composto da esperti governativi che non godevano di tutta l'indipendenza necessaria. Adesso sembra che ci sia qualcosa di nuovo nel seno di un Comitato che, per sua natura, differisce sensibilmente da tutti gli organi creati fino ad ora e che è chiamato a giocare un ruolo importante nello sviluppo del diritto internazionale. Salvaguardando beninteso quanto di positivo c'era nei metodi del "*Sessional Working Group*", il Comitato deve stare attento a non perdere la sua specificità allineandosi alla prassi di altri organi. A questo riguardo mi sembra utile non attendere il 1990 per cominciare ad elaborare un regolamento interno e ci si potrebbe fin d'ora ispirare, per esempio, all'eccellente regolamento di cui si è dotato il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale».

Vassil Mratchkov sottolinea che «il Comitato succede al "*Sessional Working Group*" e che esso deve dunque preservare l'eredità costituita dai numerosi elementi positivi accumulati nel corso della sua esistenza ... se non è sempre stato all'altezza del suo compito ciò è imputabile non soltanto al fatto di essere formato da esperti governativi ma anche al fatto che taluni fra di loro non avevano le

conoscenze tecniche richieste ... Bisogna soprattutto tenere presente che il Comitato non ha funzioni giurisdizionali e pertanto il termine "giurisprudenza" è forse da evitare in questo contesto. Lungi dall'essere un tribunale contro gli stati, esso deve invece aiutare questi ad applicare il Patto, tenuto debitamente conto della loro specifica situazione economica e sociale ... A questo riguardo, il "*Sessional Working Group*" adottava le sue decisioni per *consensus* e quindi anche l'attuale Comitato deve sforzarsi di lavorare in uno spirito di cooperazione».

Eduard P. Sviridov ha ricordato innanzitutto che si è soliti ritenere che esistono due tipi di diritti umani e che talora i diritti economici, sociali e culturali non hanno beneficiato di una attenzione prioritaria da parte di certi governi. È ben vero che questi diritti costituiscono degli obiettivi da conseguire, ma parlare, come si fa talvolta, di diritti della prima, della seconda o perfino della terza generazione, significa instaurare una distinzione artificiale fra tutti i diritti umani, che sono interdipendenti e indivisibili così come hanno più volte ribadito l'Assemblea generale, il Consiglio economico e sociale e altri organi importanti delle Nazioni Unite. Spiridov fa osservare da un lato che in quanto cittadino dell'Unione Sovietica egli possiede un certo numero di diritti e che, dall'altro, gli interessi dell'individuo sono determinati dalla politica economica e sociale del governo sovietico, donde l'attenzione che egli presta ai diritti economici, sociali e culturali ... Non è possibile ignorare la situazione economica e sociale di un paese del quale si esamina il rapporto. Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali comporta disposizioni precise a questo riguardo e traccia gli orientamenti che devono permettere agli stati di farsi carico dei loro obblighi e di adottare le misure appropriate. Il Comitato non può neppure pensare di attuare i diritti economici, sociali e culturali facendo astrazione dalla situazione internazionale. A questo proposito, Spiridov ha sottolineato che il rappresentante del Segretario generale ha fatto giustamente presente in occasione della prima seduta che la questione dei diritti umani è legata a problemi quali la pace e lo sviluppo. Per quanto riguarda l'autonomia del Comitato, Spiridov sostiene che esso non trova fondamenti in una previsione specifica del Patto internazionale, e non può pertanto essere assimilato al Comitato per la eliminazione della discriminazione razziale o al Comitato dei diritti dell'uomo o al Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (la cui creazione è stata prevista nei rispettivi atti costitutivi): esso è una emanazione dell'Ecosoc alle cui direttive deve attenersi. Infine, Spiridov propone di non allontanarsi dal mandato conferito al Comitato e cioè dall'esame dei rapporti presentati dagli Stati parti.

Il Comitato ha subito dovuto far fronte all'impegnativa funzione di esaminare i rapporti periodici presentati dagli stati, continuando così il lavoro del "*Sessional Working Group*". Al 15 dicembre 1986, 88 stati avevano ratificato il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali. Com'è noto, la presentazione dei rapporti avviene per gruppi omogenei di articoli. Per quanto riguarda gli articoli da 6 a 9 (diritto al lavoro e diritti sindacali), al 31 dicembre 1986 il numero degli Stati parti che avevano presentato i rapporti *iniziali* era di 47: l'Italia figura nella lista degli adempienti. Alla stessa data avevano presentato i *secondi* rapporti periodici 25 stati (l'Italia non figura nella lista).

Per quanto riguarda gli articoli da 10 a 12 (diritto dell'individuo e della famiglia alla protezione, alla assistenza, a un livello di vita adeguato, alla salute fisica e mentale), 60 Stati parti alla data sopra indicata hanno presentato i rapporti

iniziali (Italia compresa). I secondi rapporti provengono da 19 stati (nelle liste non figura l'Italia).

Per gli articoli da 13 a 15 (diritto all'istruzione e diritti culturali), i rapporti iniziali provengono da 37 stati (nella lista non figura l'Italia) ¹. ■

Discorso del Sottosegretario generale dell'Onu per i diritti dell'uomo alla prima seduta del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali

Pubblichiamo di seguito il resoconto dell'intervento dell'allora Sottosegretario generale per i diritti dell'uomo, M. Herndl, tenuto il 9 marzo 1987 in occasione della prima seduta del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (Doc. E/C.12/1987/SR.1).

1. *M. Herndl* afferma che la prima sessione del Comitato dei diritti economici sociali e culturali è un avvenimento molto importante, poiché questo organo è composto da esperti di alto livello che, per le loro competenze, da una parte, giocano un ruolo nell'elaborazione delle modalità di applicazione dei diritti economici sociali e culturali sulla base dell'esperienza acquisita in questo settore dagli Stati e sulla base delle difficoltà incontrate sul piano pratico; d'altra parte sono in grado di fornire consigli agli Stati in questo settore. Per svolgere questo ruolo, il Comitato dovrà evidentemente non oltrepassare i limiti del Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali, tener presente i settori di propria competenza, gli obblighi e gli interessi delle diverse parti interessate così come gli sforzi compiuti dai diversi organismi delle Nazioni Unite che coincidono con i suoi obiettivi. Le questioni che riguardano i diritti dell'uomo sono infatti strettamente legate a numerose altre questioni, come ad esempio lo sviluppo e la pace. Il Comitato non dovrà né perdere di vista questo fatto quando tenterà di definire gli obblighi che incombono agli Stati partecipi al Patto, né dimenticare che esso deve innanzitutto occuparsi delle questioni in rapporto con i diritti dell'uomo.

2. Il Comitato ha come missione quella di aiutare il Consiglio economico e sociale a far fronte alle sue responsabilità come sono enunciate negli articoli dal 16 al 19, 22 e 23 del Patto, vale a dire: esaminare i rapporti; fissare le tappe di presentazione di questi rapporti; concludere accordi con le istituzioni specializzate in vista della presentazione da parte di queste ultime di rapporti relativi ai progressi compiuti relativamente all'osservanza delle disposizioni del Patto che rientrano nel campo delle loro attività; inviare rapporti alla Commissione dei diritti dell'uomo, se lo ritiene utile; presentare all'Assemblea generale raccomandazioni di carattere generale e un riassunto delle informazioni ricevute sulle misure adottate e i progressi compiuti per garantire il rispetto generale dei diritti riconosciuti nel Patto; sottoporre all'attenzione degli altri organi delle Nazioni Unite e delle istituzioni specializzate che si occupano di dare assistenza tecnica qualsiasi questione sollevata dai rapporti; infine progettare la conclusione di convenzioni, l'adozione di raccomandazioni, la prestazione di assistenza tecnica e l'organizzazione di riunioni regionali o tecniche. Ma, prima di passare all'azione, il Comitato deve sapere esattamente come far fronte alle sue responsabilità. A questo proposito, gli impegni contratti dagli Stati partecipi sono precisati ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 2; e i diritti fondamentali garantiti dal Patto sono enunciati negli altri articoli della prima e seconda parte.

3. L'economia mondiale è in crisi e numerosi sono i Paesi che conoscono gravi difficoltà: non si può non tenerne conto. Per quanto concerne l'operatività del Patto bisognerà dunque fare certe scelte. È preferibile che il Comitato chieda rapporti su tutti gli articoli del Patto, oppure che esso inizi con gli Stati partecipi un dialogo costruttivo e che tenga conto della congiuntura, sforzandosi al contempo di progredire nel rispetto dei diritti di cui si fa carico? Nella stessa ottica deve il Comitato chiedere contemporaneamente rapporti per argomento e per paese? Nel Patto tre sembrano le questioni prioritarie: l'adozione di misure legislative, il rispetto della non discriminazione e, perciò, l'equa ripartizione delle risorse nazionali. Bisogna esaminare queste questioni essenziali soltanto

¹ *Fonti:* Doc. E/C.12/1987/SR.4, del 12 marzo 1987; Doc. E/C.12/1987/3, del 9 gennaio 1987.

nell'ambito dei rapporti presentati dagli Stati sugli articoli del Patto individualmente commentati, oppure bisogna chiedere agli Stati di preparare dei rapporti su questi argomenti? Optando per questa seconda formula, il Comitato affronterebbe il problema sotto una nuova angolazione, quella della realtà propria a ciascun Paese e delle modalità di applicazione dei diritti enunciati dal Patto.

4. Anche le istituzioni specializzate si interessano alla applicazione del Patto. Questo d'altronde fa menzione del loro ruolo agli articoli dal 16 al 22 e all'articolo 24. Nei settori di loro competenza istituzioni come l'OIT, l'UNESCO, la FAO e l'OMS sanno meglio di chiunque altro come debbono essere applicati i diritti al lavoro; all'educazione, all'alimentazione, alla salute. In possesso di una grande quantità di informazioni esse hanno una grande esperienza da offrire in questo campo, ma esse potranno anche trarre giovamento dal punto di vista del Comitato nelle loro attività che abbiano un rapporto con i diritti dell'uomo. Dovranno dunque essere trattate come partners a pieno titolo nella applicazione del Patto ed essere coinvolte in tutte le tappe del processo: condivisione dell'informazione, esame dei rapporti, provvedimenti da prendere. Conformemente ai loro accordi di cooperazione con l'organizzazione delle Nazioni Unite esse avranno, secondo Herndl, il diritto di chiedere e di partecipare a pieno titolo ai lavori del Comitato, come fanno al Consiglio. Herndl suggerisce di conseguenza che in occasione dell'esame di rapporti di competenza di una istituzione specializzata un rappresentante di esse sia autorizzato a partecipare a pieno diritto alle deliberazioni del Comitato.

5. Altre parti interessate all'applicazione del Patto: le organizzazioni non governative dotate dello statuto consultivo presso il Consiglio che possono partecipare alle riunioni degli organi sussidiari di quest'ultimo, sia esprimendosi per bocca dei loro rappresentanti, sia sottoponendo osservazioni per iscritto. Una partecipazione orale, rischierebbe nello stato attuale delle cose di rendere ancora più difficili i lavori del Comitato che deve gettare le basi delle sue attività. Sarebbe forse più utile e produttivo permettere loro di sottoporre comunicazioni scritte come fanno davanti altre istanze come la Commissione dei diritti dell'uomo e la Sottocommissione per la lotta contro la discriminazione e per la protezione delle minoranze. Non bisogna tuttavia dimenticare che numerosi strumenti relativi ai diritti dell'uomo sono stati migliorati grazie alle idee fornite per iscritto da queste organizzazioni.

6. Attualmente anche all'esterno del Comitato si fanno sforzi per far progredire il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali. Numerosi organismi ed organi sussidiari delle Nazioni Unite accordano infatti una attenzione particolare ai diritti all'alimentazione, all'educazione, all'abitazione, alla proprietà, allo sviluppo, nonché al ruolo della scienza e della tecnica nella realizzazione dei diritti economici e sociali, all'interdipendenza tra i diritti economici, sociali e culturali e quelli civili e politici, agli strumenti per dare un seguito allo "studio Ganji" sulla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, e ad una maggiore protezione, su scala regionale, dei diritti economici, sociali e culturali. Sembra importante che il Comitato possa tener conto di queste attività, anzi che contribuisca ad alcune di esse.

7. Il Comitato dovrà mostrare la via verso la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali in quanto diritti dell'uomo, essendo cosciente del suo ruolo di organo di esperti con l'incarico di aiutare il Consiglio Economico e Sociale nei diversi compiti che gli incombono in virtù del Patto, tenere in considerazione gli obblighi e gli interessi di tutte le parti interessate, tener conto delle attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in questo campo e procedere tanto per Paesi che per temi. Vasta è l'impresa, pesanti le responsabilità. Ma il Comitato non può permettersi di fallire, e il Segretariato dal canto suo lo aiuterà in tutti i modi ad avere successo. ■

Ris. Ecosoc. 1985/17. Composizione, organizzazione e struttura amministrativa del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali sull'applicazione del relativo Patto internazionale

Il Consiglio Economico e Sociale,

Richiamando la sua Risoluzione 1988 (LX) dell'11 maggio 1976 nella quale faceva notare le importanti responsabilità affidate al Consiglio Economico e Sociale dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali¹, in particolare quelle risultanti dagli articoli 21 e 22 del Patto e si dichiarava pronto ad assumersene pienamente,

Richiamando la sua decisione 1978/10 del 3 maggio 1978 con la quale decideva di costituire un "Sessional Working Group" per l'applicazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali con il compito di assistere il Consiglio nella valutazione dei rapporti inviati dagli Stati parti del Patto in esecuzione della Risoluzione 1988 (LX) del Consiglio, e ne determinava la composizione,

Richiamando anche la sua Risoluzione 1979/43 dell'11 maggio 1979, con la quale approvava i metodi di lavoro del *Working Group*, e la sua decisione 1981/158 dell'8 maggio 1981, con la quale introduceva alcuni cambiamenti nel *Working Group* e ne modificava i metodi di lavoro,

Richiamando inoltre la sua Risoluzione 1982/83 del 6 maggio 1982, con la quale modificava la composizione, l'organizzazione e la struttura amministrativa del *Sessional Working Group* di esperti governativi e decideva di modificarne ulteriormente la composizione, l'organizzazione e la struttura amministrativa nella prima sessione regolare del 1985²,

Considerato il rapporto del Segretario generale sulla composizione, organizzazione e struttura amministrativa del *Sessional Working Group* di esperti governativi sull'applicazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e di altri enti creati sulla base degli strumenti internazionali esistenti nel campo dei diritti umani³,

Decide che:

a) Il *Working Group* costituito dalla decisione 1979/10 del Consiglio Economico e Sociale e modificato dalla decisione 1981/158 e dalla Risoluzione 1982/33 del Consiglio sarà denominato "Comitato dei diritti economici, sociali e culturali" (d'ora in poi detto "Il Comitato");

b) Il Comitato avrà 18 membri che saranno esperti di riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani operanti a titolo personale, sulla base di una equa distribuzione geografica e della rappresentanza di differenti forme di sistemi sociali e giuridici; a questo fine, 15 seggi saranno equamente distribuiti tra i gruppi regionali, mentre i 3 seggi rimanenti saranno assegnati in funzione dell'aumento del totale degli Stati parti per gruppi regionali;

c) I membri del Comitato saranno scelti dal Consiglio a voto segreto da una lista di persone nominate dagli Stati parti del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali alle seguenti condizioni:

i) I membri del Comitato sono eletti per la durata di quattro anni e sono rieleggibili alla fine del mandato;

ii) La metà dei componenti del Comitato sarà rinnovata ogni due anni tenendo presente la necessità di conservare l'equa distribuzione geografica di cui al sottoparagrafo b);

iii) La prima elezione avrà luogo nel corso della prima sessione ordinaria del 1986 del Consiglio; subito dopo la prima elezione, il Presidente del Consiglio sceglierà tra gli eletti i nomi dei 9 membri il cui mandato terminerà dopo due anni;

iv) La decorrenza del mandato dei membri eletti nel Comitato prenderà inizio l'1 gennaio

¹ Risoluzione della Assemblea Generale 2200 (XXI), allegato.

² E/1985/17.

³ E/1985/18.

successivo alla loro elezione e avrà termine il 31 gennaio successivo alla elezione dei membri che succederanno loro in quanto membri del Comitato;

v) Le elezioni successive alla prima avranno luogo ogni due anni nel corso della prima sessione ordinaria del Consiglio;

vi) Almeno quattro mesi prima la data di ogni elezione del Comitato, il Segretario generale dovrà inviare un invito scritto agli Stati parti del Patto e inviare entro tre mesi le designazioni dei candidati al Comitato; il Segretario generale preparerà una lista delle persone così designate con l'indicazione degli Stati parti che li hanno nominati, e la invierà al Consiglio non più tardi di un mese prima della data di ogni elezione;

d) Il Comitato si riunirà annualmente per un periodo massimo di tre settimane prendendo in considerazione il numero di rapporti che il Comitato deve esaminare alternando la sede tra Ginevra e New York;

e) La trasferta e la diaria dei membri del Comitato graveranno sui fondi delle Nazioni Unite;

f) Il Comitato presenterà al Consiglio un rapporto sulle sue attività, includendovi un sommario dei rapporti inviatigli dagli Stati parti del Patto, e fornirà suggerimenti e raccomandazioni di ordine generale sulla base di tali rapporti nonché di quelli forniti dalle agenzie specializzate, allo scopo di assistere il Consiglio e rispondere in particolare alle responsabilità di cui agli articoli 21 e 22 del Patto;

g) Il Segretario generale fornirà al Comitato un resoconto sommario delle riunioni che sarà a disposizione del Consiglio contemporaneamente al rapporto del Comitato; il Segretario generale dovrà inoltre fornire al Comitato il personale e le strutture logistiche per permettergli l'effettivo espletamento delle sue funzioni, avendo presente la necessità di dare adeguata pubblicità al lavoro del Comitato;

h) La procedura e i metodi di lavoro indicati nella Risoluzione 1979/43 del Consiglio nonché le altre Risoluzioni e decisioni citate nel preambolo alla presente Risoluzione rimarranno in vigore in quanto non superate o modificate dalla presente Risoluzione;

i) Il Consiglio rivedrà la composizione, l'organizzazione e la struttura amministrativa del Comitato nella sua prima sessione ordinaria del 1990, e in seguito ogni cinque anni, tenendo presente il principio dell'equa distribuzione geografica della sua composizione.

22° Riunione plenaria, 28 maggio 1985

■

