

Paolo De Stefani*

Annotazioni sulla recente attività del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite

1. Istituzione, struttura e finalità del Comitato

Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali si propone in questi anni come uno dei più vivaci centri di elaborazione della cultura dei diritti umani a livello mondiale. Istituito con una Risoluzione del Consiglio economico e sociale, Ecosoc (la 1985/17), esso ha tenuto finora sei sessioni (due nel 1990)¹. Tra i suoi membri figurano personalità di alta levatura: la qualità eccellente delle elaborazioni di questo Comitato dipende anche dall'alto grado di competenza degli esperti che in esso operano. Come è noto, i diciotto membri di questo organismo, eletti dall'Ecosoc su una lista di candidati presentata dagli stati parti al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, siedono nel Comitato a titolo personale, non in qualità di rappresentanti governativi. Tali invece erano i quindici componenti del "gruppo di lavoro di sessione" dell'Ecosoc che, in base alla Ris. 1988/76, aveva il compito di esaminare i rapporti che gli stati parti sono tenuti a presentare in forza degli artt. 16 e 17 del Patto. Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali dunque, oltre ad essere composto di personalità indipendenti, non essendo previsto nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, non dipende che dall'Ecosoc, l'organo dell'Onu che l'ha istituito. Esso quindi non deve sottostare alle direttive di una Conferenza di stati parti, come avviene ad esempio per il Comitato dei diritti umani, istituito direttamente dal Patto sui diritti civili e politici. Questa duplice caratteristica, di essere organo di personalità indipendenti dagli stati e di dover rispondere direttamente ad un organismo internazionale

* Allievo della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova.

¹ Una presentazione del Comitato in occasione della sua prima Sessione è contenuta nel n. 3, 1987 di questa Rivista, pp. 89-95. In quelle pagine si trova anche pubblicato il testo tradotto della Ris. 1985/17. Per ulteriori approfondimenti si vedano gli studi di P. Alston e B. Simma dedicati alla prima e alla seconda sessione del Comitato comparsi sull'*American Journal of International Law* (A.J.I.L., 1987, 81, pp. 747-756 e A.J.I.L., 1988, 82, pp. 603-615).

come l'Ecosoc, spiega la notevole libertà di giudizio dimostrata da questo Comitato nei suoi lavori. Essa, d'altro canto, può anche spiegare un fatto negativo: la grande difficoltà che il Comitato più volte lamenta nel convincere gli stati a prendere seriamente l'obbligo di rendicontazione introdotto dai citati artt. 16 e 17 del Patto: come vedremo, ben pochi stati sono in regola con l'obbligo di fornire al Comitato i loro rapporti periodici.

Il Comitato, dunque, ha come finalità fondamentale quella di aiutare l'Ecosoc a far fronte alle sue responsabilità, come sono enunciate negli artt. dal 16 al 19, 22 e 23 del Patto. In base a tali norme infatti spetta all'Ecosoc:

- esaminare i rapporti degli stati;
- fissare il calendario di presentazione di tali rapporti;
- concludere accordi con istituzioni specializzate dell'Onu e richiedere anche a queste la presentazione di rapporti sulle loro attività;
- inviare, se del caso, rapporti alla Commissione dei diritti dell'uomo;
- presentare all'Assemblea generale dell'Onu raccomandazioni di carattere generale e informazioni sul grado di attuazione nei vari paesi dei diritti enunciati nel Patto;
- sottoporre agli altri organi dell'Onu ed alle istituzioni specializzate che si occupano di assistenza tecnica qualsiasi questione sollevata dai rapporti degli stati;
- progettare la conclusione di Convenzioni, l'adozione di Raccomandazioni, la prestazione di assistenza tecnica, l'organizzazione di riunioni regionali o tecniche per la migliore realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali.

2. Le sessioni del Comitato

Il Comitato ha tenuto finora sei sessioni presso l'Ufficio delle Nazioni Unite di Ginevra (l'ultima si è svolta dal 25 novembre al 13 dicembre 1991). Nel 1990 le sessioni sono state due: in gennaio-febbraio e in novembre-dicembre. Il problema del poco tempo a disposizione per svolgere tutte le incombenze gravanti su quest'organismo è costantemente presente nei lavori del Comitato. Anche nell'ultima sessione si è avanzata la proposta di portare a due le sessioni annuali. L'attuale presidente del Comitato, Philip Alston, ha notato, in ordine alla proposta di una sessione supplementare, che "certamente né l'Ecosoc né l'Assemblea generale sottoscriverà volentieri questo suggerimento; bisognerebbe piuttosto trovare il modo di escogitare metodi diversi per venire a capo del pesante carico di lavoro in occasione di riunioni informali"². Anche il prolungamento dei tempi della sessione non è una scelta proponibile, per l'ulteriore onere finanziario che comporterebbe, ma soprattutto per i problemi che ciò creerebbe agli esperti, molti dei quali sono docenti universitari. In definitiva, visto il numero di rapporti che il Comitato non ha potuto esaminare a causa del tempo limitato e del ritardo accumulato nelle precedenti sessioni, si è deciso di chiedere all'Ecosoc di mettere in calendario una sessione supplementare del Comitato stesso nel 1992 o 1993³.

² E/C.12/1991/SR.1, § 42.

³ E/C.12/1991/SR.22, §§ 23 e 24.

A ulteriore spiegazione di queste problematiche organizzative, solo apparentemente banali, occorre ricordare che i membri del Comitato ricevono un rimborso spese per la loro partecipazione alle sessioni annuali, ma nessun compenso. Degli emolumenti sono corrisposti soltanto ai componenti del Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro la donna, a quelli del Comitato per l'infanzia e ai membri del Comitato dei diritti umani. Bruno Simma, autorevole componente dell'organismo di cui ci stiamo occupando, osserva che il problema della retribuzione è importante, perché si tratta di rendere concreto il rapporto di parità che deve esistere tra tutti gli organismi che si occupano dell'applicazione delle Convenzioni internazionali sui diritti umani. Si è così deciso di sollevare la questione davanti alla prossima Riunione dei presidenti degli organi creati in virtù degli strumenti internazionali sui diritti dell'uomo⁴.

Altro tema sollevato a questo proposito riguarda la sede delle riunioni del Comitato. Da tempo si propone di far riunire i Comitati che si occupano di diritti umani non più solo a Ginevra ma anche in altri paesi membri dell'Onu. Come ha notato B. Simma in occasione dell'ultima sessione del nostro Comitato, se c'è un organo internazionale per i diritti umani per il quale avrebbe senso riunirsi in un paese in via di sviluppo, questo è proprio il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali⁵. A tal riguardo, il presidente del Comitato ricorda che una simile richiesta è già stata regolarmente presentata al Segretariato dell'Onu, ma i costi per organizzare una riunione al di fuori di una delle sedi delle Nazioni Unite appaiono quasi sempre proibitivi. La proposta comunque sarà presentata all'Ecosoc e agli stati parti attraverso il Rapporto di fine sessione.

I componenti del Comitato⁶, eletti in base ai criteri indicati nella citata Ris. 1985/17 dell'Ecosoc, restano in carica 4 anni⁷. Essi devono pronunciare una dichiarazione in cui promettono solennemente di esercitare le loro funzioni di membri del Comitato con totale imparzialità e in tutta coscienza (art. 13 del Regolamento interno)⁸.

⁴ E/C.12/1991/SR.22, §§ 25-29; SR.24, § 72.

⁵ E/C.12/1991/SR.26, § 138.

⁶ Gli attuali componenti del Comitato sono: P. Alston (australiano, presidente), J. Alvarez Vita (Peruviano), M. Lamine Fofana (Guinea), M. A. Jimenez Butragueño (spagnola), S.C. Konate (senegalese), A. Muterahjuru (Ruanda, vice-presidente), V. Kouznetsov (russo), I.A. Badawi El Sheikh (egiziano), B. Simma (tedesco), K.O. Rattray (giamaicano, vice-presidente), V. Mratchkov (bulgaro), M.D. Sparsis (cipriota), P. Texier (francese), J. Wimer Zambrano (messicano), V. Bonoan-Dandam (filippina), L. Ider (mongola), W. Neneman (polacco), J. Marchan Romero (Equador).

⁷ Cfr. il § b) della Risoluzione citata: "Il Comitato avrà 18 membri che saranno esperti di riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani operanti a titolo personale, sulla base di un'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 tre seggi rimanenti saranno assegnati in funzione dell'aumento del totale degli stati parti per gruppi regionali". Attualmente tra i membri del Comitato la proporzione è la seguente: 3 esperti dell'Europa Occidentale, 3 per l'Europa Orientale, 4 ciascuno per America Latina, Africa e Asia.

§ 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 4 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 § b) (. . .)".

⁸ Il Regolamento interno del Comitato è stato elaborato nel corso della terza e della quarta Sessione (1989-1990) ed approvato dall'Ecosoc con Decisione 1990/251. È pubblicato con la sigla E/C.12/1990/4.

Ad ogni sessione è eletto un ufficio di presidenza che comprende, oltre al Presidente, due Vicepresidenti e un Relatore, che sarà incaricato di predisporre il Rapporto finale all'Ecosoc. Il Comitato ha avuto come presidenti Ibrahim Ali Badawi Ei Sheikh (relatore Philip Alston) dalla 1^a alla 4^a sessione; Valeri Kouznetsov (relatore sempre Alston) alla 5^a sessione; Philip Alston (relatore Vassil Mratchkov) alla 6^a. I poteri del presidente sono descritti all'art. 33 del Regolamento.

Le sedute sono pubbliche e vi sono invitati a partecipare, con diritto di parola, i rappresentanti degli stati di cui si esamina il rapporto e i rappresentanti di istituti specializzati dell'Onu in qualità di esperti. Tra questi ultimi finora hanno partecipato alle sedute del Comitato esponenti dell'Oil, dell'Unesco, della Fao, dell'Unicef, dell'Oms.

Per quanto riguarda il sistema di votazioni, il Regolamento fissa un *quorum* di 12 membri (art. 32) e fa sua la regola per cui "le decisioni del Comitato sono prese a maggioranza dei membri presenti. Tuttavia, il Comitato si sforzerà di lavorare sulla base del principio del *consensus*" (art. 46). Il voto è palese (art. 48), salvo quando si procede ad elezioni (art. 53).

3. *Organizzazione dei lavori*

La maggiore incombenza del Comitato, come abbiamo visto, consiste nell'esaminare i rapporti periodici degli stati. Nell'intento di razionalizzare l'attività e di sveltire i tempi, nel corso della 2^a sessione è stato deciso di costituire un comitato di presessione con il compito di valutare preliminarmente i rapporti che saranno oggetto di esame presi in considerazione nella sessione e di formulare per iscritto un elenco di domande da far pervenire ai rappresentanti dello stato. In tal modo le principali questioni possono essere subito affrontate da parte degli incaricati governativi in sede di presentazione del rapporto davanti al Comitato. Il meccanismo si basa sull'art. 56 del Regolamento, il quale permette al Comitato di istituire sotto-commissioni ausiliarie. Il Comitato ausiliario di presessione⁹, formato da 5 membri rappresentativi delle diverse aree geo-politiche, identifica in anticipo le questioni che durante la sessione del Comitato potranno essere utilmente discusse con i rappresentanti dello stato parte. Le domande da esso formulate sono comunicate direttamente alla missione permanente presso l'Onu dello stato interessato. A tal fine, s'intende che è essenziale far riunire il gruppo di lavoro di presessione con un congruo anticipo rispetto alla data della discussione. Attualmente la prassi è quella di far riunire tale gruppo per una settimana all'inizio di ottobre, di modo che le liste di domande possano essere a disposizione delle missioni permanenti degli stati almeno tre-quattro settimane prima della discussione dei rispettivi rapporti. In realtà, capita che le delegazioni governative lamentino di essere venute in possesso solo all'ultimo minuto delle osservazioni del gruppo di lavoro, e questo fatto rende meno incisiva e rapida la discussione in seno al Comitato. Anche se non sempre queste lamentele appaiono fatte in buona fede, per evitare queste difficoltà il Comitato propone all'Ecosoc di far riunire il gruppo di presessione

⁹ Cfr. Rapporto del Comitato all'Ecosoc, II^a Sessione documento E/1988/14, ovvero E/C.12/1988/4, §§ 359-361.

almeno a giugno-luglio e di richiedere agli stati risposte per iscritto alle questioni che il gruppo di lavoro avrà sollevato.

I membri del prossimo comitato di pressione saranno Bonoan-Dandam, Jimenez Butragueño (o Simma, a seconda di quale sarà la data definitiva di convocazione decisa dall'Ecosoc), Konate, Neneman e Wimer Zambrano. In particolare, Bonoan-Dandam esaminerà il rapporto della Nuova Zelanda; Neneman quello dell'Ungheria e della Cecoslovacchia; Wimer Zambrano formulerà le sue osservazioni sul rapporto del Nicaragua; Konate esaminerà i rapporti di Norvegia e (ex) Unione Sovietica; Jimenez Butragueño e Simma si occuperanno dei rapporti di Bielorussia, Polonia e Italia¹⁰.

Il Comitato ha inoltre deciso di incaricare alcuni propri membri di seguire, in qualità di "*agents de liaison*", i lavori degli altri organismi creati da Convenzioni internazionali sui diritti umani. L'obiettivo è naturalmente quello di rendere omogenea dal punto di vista dei contenuti e del metodo di lavoro l'azione di questi organismi e rafforzare la loro influenza sulla condotta degli stati e delle istituzioni specializzate dell'Onu¹¹.

L'efficacia pratica dei lavori del Comitato dipende anche dal grado di pubblicità che viene loro data. È importante quindi che l'opinione pubblica internazionale sia informata dell'esistenza e dei metodi di lavoro di questo organismo, che i rapporti degli stati siano resi pubblici e siano conosciute le valutazioni che su di essi sono date dagli esperti del Comitato. A tal fine il Centro per i diritti umani di Ginevra ha provveduto a stampare e distribuire una scheda informativa (la n. 16 della serie), che peraltro i membri del Comitato hanno giudicato non sufficientemente dettagliata.

4. Lo stato delle ratifiche e la proposta di Protocollo addizionale. L'obbligo di rendicontazione degli stati

Al 1° gennaio 1991 il Patto sui diritti economici, sociali e culturali era stato sottoscritto o ratificato da 97 stati. Nei mesi successivi gli stati parti sono diventati 104, con l'adesione di Albania, Estonia, Grenada, Israele, Lituania, Nepal e Zimbabwe. Si tratta di un andamento positivo che si spiega anche in considerazione del 25° anniversario dell'adozione dei due Patti da parte dell'Assemblea generale dell'Onu che si è celebrato il 16 dicembre del 1991. È peraltro una tendenza che ha bisogno di essere rafforzata, spingendo gli stati che ancora non l'hanno fatto a ratificare il Patto. Da questo punto di vista l'avvenuta ratifica da parte degli Stati Uniti della Convenzione contro la tortura costituisce un ulteriore incoraggiante segnale per il futuro di tutti gli accordi giuridici internazionali sui diritti dell'uomo¹².

¹⁰ Il rapporto dell'Italia prossimamente discusso presso il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (doc. E/1990/6/Add.1) sarà prossimamente pubblicato su questa Rivista.

¹¹ Madame Ider parteciperà alle sedute del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro la donna; la Bonoan-Dandam si dedicherà al Comitato per l'infanzia (CRC); Bruno Simma seguirà il Comitato contro la discriminazione razziale (CERD); Maria de los Angeles Jimenez Butragueño seguirà il Comitato contro la tortura (CAT) e infine Vassil Mratchkov parteciperà al Comitato dei diritti umani (CCPR).

¹² Com'è noto, gli USA non hanno ratificato la maggior parte delle Convenzioni internazionali sui diritti umani, anche perché non intendono sottostare agli obblighi di rendicontazione che essi generalmente impongono.

La richiesta agli stati di provvedere alla ratifica del Patto è contenuta come raccomandazione in quasi tutti i rapporti finali del Comitato¹³.

Tra le questioni che in questi ultimi tempi interessano maggiormente i membri del Comitato c'è la progettata formulazione di un Protocollo facoltativo da aggiungere al Patto sui diritti economici, sociali e culturali concepito analogamente a quello aggiunto al Patto sui diritti civili e politici che consente la presentazione al Comitato dei diritti umani di "comunicazioni individuali" sulla violazione dei diritti sanciti da quella Convenzione. La questione è stata ampiamente dibattuta nel corso della 13^a e 14^a seduta dell'ultima sessione. L'opportunità di proseguire lo studio già iniziato da Philip Alston su questo argomento è stata sottolineata da più parti. Ovviamente, come è stato osservato, qualsiasi decisione in materia non potrà essere presa dal Comitato (che può al massimo elaborare un *progetto* di Protocollo addizionale), ma dalla Commissione dei diritti dell'uomo, dall'Ecosoc e dai vari stati parti. Nel dibattito si è notato che il Comitato potrà raggiungere il grado di maturità e di specificità che il suo lavoro richiede solo se sarà messo in condizione di esaminare dettagliatamente questioni precise. I problemi che si presentano nell'elaborare un sistema di comunicazioni individuali sono tuttavia numerosi: la necessità di non interferire nei settori già coperti da altri organi di controllo internazionali¹⁴; l'opportunità di consentire comunicazioni anche avverso l'attività di organi internazionali (Fondo monetario internazionale, Fmi, e Banca mondiale, per esempio) che grandemente influiscono sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali delle popolazioni, ma che tuttavia non sono parti della Convenzione; la necessità di riconoscere anche a gruppi di società civile (associazioni, Organizzazioni internazionali nongovernative, Oing) il diritto di presentare le comunicazioni, dato il carattere di "diritto collettivo" o "interesse diffuso" che molte delle posizioni giuridiche tutelate dal Patto rivestono; la difficoltà di ipotizzare forme di controllo "oggettivo" sul grado di realizzazione di diritti che sono perseguibili soltanto con gradualità: il problema di definire dei criteri di ap-

¹³ Il tema è costantemente all'attenzione anche della Commissione dei diritti dell'uomo del Consiglio economico e sociale, l'organo (formato da rappresentanti di stati) che segue per conto dell'Onu lo stato degli strumenti giuridici internazionali relativi a questa materia. Una Risoluzione particolarmente interessante a questo proposito è la Ris. 1991/16.

¹⁴ Una procedura aperta a comunicazioni individuali è prevista in materia di diritti culturali presso gli organi dell'Unesco. Si tratta della procedura istituita dalla decisione 104 EX/3.3 adottata dal Consiglio esecutivo nel 1978 e incentrata sull'attività del Comitato sulle convenzioni e raccomandazioni dell'Unesco, organo sussidiario del Consiglio esecutivo formato attualmente da 24 membri e presieduto per il 1991 dall'argentino M. Jorge Cayetano Zain Asis. L'Oil ha introdotto due procedure di controllo attivabili da gruppi privati: la prima è il reclamo che associazioni sindacali o di datori di lavoro possono proporre davanti all'Ufficio internazionale del lavoro per (Bir) violazione di Convenzioni in materia di diritto del lavoro (artt. 24 e 25 dello Statuto dell'Oil). La seconda, denominata "procedura speciale per la tutela della libertà sindacale", può essere attivata su iniziativa di sindacati ma anche di governi; essa si incentra sull'attività di un Comitato per la libertà sindacale composto di 9 membri e sul rapporto che quest'ultimo può presentare al Consiglio di amministrazione dell'Oil (per maggiori dettagli su quest'ultima procedura cfr. il 4° Rapporto dell'Oil alle Nazioni Unite, 1950, Appendice VI e i verbali della 117^a sessione del Consiglio di Amministrazione Oil, 1951, Appendice V). Anche la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale nel dicembre del 1990, prevede la creazione di un Comitato competente a ricevere ed esaminare delle comunicazioni (art. 77). Molte proposte sono state avanzate nell'ambito del Consiglio d'Europa per realizzare una procedura di deposito ed esame di comunicazioni che si riferiscano alla Carta sociale europea. Questioni di diritti sociali, economici e culturali rientrano nella sfera d'azione del Comitato per l'infanzia. In teoria, anche la "Procedura 1503" sulle massicce e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo può essere utilizzata per far valere i diritti economici, sociali e culturali.

prezzamento dell'attività degli stati in campo socio-politico validi per tutti i paesi è ancora il principale punto su cui si deve impegnare il Comitato¹⁵.

Altro punto su cui si chiede agli stati di impegnarsi maggiormente è l'adempimento tempestivo del dovere di rendicontazione che è loro imposto dagli artt. 16 e 17 del Patto.

La non presentazione o il grave ritardo nella presentazione di tali rapporti è stata lamentata fin dalla prima sessione¹⁶. Nella 5^a sessione è stata approvata una ecisione¹⁷ che indica espressamente i 12 stati che, avendo aderito al Patto da più di 10 anni, non hanno mai presentato un rapporto iniziale. Anche alla fine della 6^a sessione una simile Decisione verrà proposta all'Ecosoc. Inoltre si è stabilito che, nel caso di un ritardo di oltre cinque anni nella presentazione dei rapporti, il Comitato passerà ugualmente a discutere e a trarre le sue conclusioni sulla situazione dei diritti umani in quel paese, sulla base di ogni informazione utile¹⁸.

Una delle difficoltà che intralciava lo spedito andamento dell'esame dei rapporti presso il Gruppo di lavoro speciale dell'Ecosoc che ha preceduto l'istituzione del Comitato, era il macchinoso calendario di presentazione dei rapporti. Si distingueva infatti non solo tra rapporto iniziale e rapporti periodici di aggiornamento, ma anche tra rapporti relativi all'attuazione degli artt. da 6 a 9, da 10 a 12 e da 13 a 15, con un accavallarsi continuo di materiale che non favoriva la chiarezza e la celerità dei lavori.

¹⁵ Su un altro tema, quello dell'efficacia giuridica delle "constatazioni" dei Comitati, così si esprime B. Simma: "Non è possibile affermare che il protocollo facoltativo aggiunto al Patto sui diritti civili e politici dia risultati esaltanti. A parte il fatto che il numero delle comunicazioni individuali trasmesse al Comitato dei diritti umani è molto basso, la procedura, molto costosa, che così si introduce, mette capo semplicemente alla conclusione, formulata dal Comitato, che un certo diritto è stato violato - e questa conclusione, per di più, non ha alcuna forza obbligatoria. Il fatto che il Comitato dei diritti umani si proponga di domandare alla Conferenza mondiale sui diritti umani di dare forza obbligatoria alle sue conclusioni, dimostra quanto, a suo avviso [di B. Simma], la situazione non sia soddisfacente" (E/C.12/1991/SR.14, § 64).

¹⁶ Cfr. Rapporto all'Ecosoc, E/1987/28 (ovvero E/C.12/1987/5), § 305.

¹⁷ E/1991/23, progetto di decisione I, recepita nella decisione 1991/265 dell'Ecosoc. In quest'ultima versione, adottata dall'Ecosoc, gli stati di cui si sollecita l'attivazione sono 10: El Salvador, Gambia, Guinea, Kenia, Libano, Mali, Marocco, Isole Maurizio, Sri Lanka, Suriname.

¹⁸ Questo il testo che si progettava di inserire nel Rapporto finale all'Ecosoc: "S'è seguito da dare alla non presentazione dei rapporti. Il Comitato si è dichiarato profondamente preoccupato dal fatto che numerosi stati parti del Patto non hanno adempiuto all'obbligo cui sono tenuti di sottomettere al Comitato stesso i rapporti. Esso fa osservare che il numero crescente di stati parti che in dieci anni o più non hanno mai presentato il loro rapporto iniziale, aggiunto al numero considerevole di rapporti periodici in ritardo di oltre cinque anni, minaccia di abbattere le fondamenta stesse del meccanismo di controllo stabilito dal Patto. Il Comitato ha concluso che, in conformità con le pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale, dell'Ecosoc e della Commissione dei diritti dell'uomo, è opportuno assumere senza indugio le appropriate misure per contrastare questa situazione. Il Comitato ha dunque adottato la seguente procedura che verrà applicata, in una prima fase, nel caso di rapporti iniziali in ritardo di dieci anni o più e quindi, in una fase successiva, per tutti i rapporti in ritardo di oltre cinque anni:

a) Pregare il Segretario generale di inviare una nota verbale agli stati parti interessati, invitandoli pressantemente a presentare i rapporti in ritardo il più presto possibile.

b) Se il Comitato non riceve il rapporto richiesto prima della sua settimana [o comunque prima della sua successiva] sessione, fissare, nel corso di questa stessa sessione un calendario per l'esame della situazione relativa all'applicazione del Patto nel paese considerato, si tratti di rapporti iniziali o di altri rapporti. Nel caso in cui si tratti di rapporti iniziali, il Comitato baserà il suo esame su ogni informazione utile di cui potrà disporre, secondo la procedura che stabilirà. Nel caso dei rapporti periodici [cioè di aggiornamento], il Comitato si baserà sull'ultimo rapporto presentato dallo stato parte, nonché su ogni altra informazione utile" (Cfr. E/C.12/1991/SR.26, §§ 113-116).

Alla 2^a sessione si è dunque stabilito un nuovo modo di determinare le tappe di rendicontazione degli stati¹⁹. Questi sono tenuti a presentare un rapporto iniziale relativo a tutti gli articoli da 1 a 15 del Patto entro due anni dall'entrata in vigore del Patto nel loro ordinamento; successivamente, dei rapporti di aggiornamento, riguardanti sempre tutti gli articoli da 1 a 15 del Patto, dovranno essere sottoposti al Comitato ogni cinque anni. Il Comitato potrà richiedere eventualmente dei rapporti supplementari nel caso quelli presentati siano lacunosi²⁰.

L'esame dei rapporti²¹ durante le sedute del Comitato avviene attraverso una discussione libera tra i membri del Comitato stesso e i rappresentanti dello stato. La presenza di questi ultimi è un requisito importante che consente di approfondire i nodi poco chiari del rapporto e di discuterlo tenendo conto dell'attualità. Non è infrequente infatti il caso di rapporti esaminati con anni di ritardo e per i quali si richiede quindi un aggiornamento almeno in occasione della discussione orale. In mancanza di un rappresentante dello stato, l'esame del rapporto viene normalmente spostato alla sessione successiva. L'orientamento del Comitato va però nella direzione di procedere all'esame del rapporto anche in mancanza dell'esperto governativo dopo tre rinvii. Una tale regola dovrebbe prossimamente essere inserita nel Regolamento del Comitato.

Dopo la discussione dei rapporti, condotta alla presenza dei rappresentanti governativi, il Comitato provvede a formulare le proprie considerazioni in ordine al rapporto ricevuto. È attraverso tali osservazioni che il Comitato riesce anche ad esprimere valutazioni sul merito delle politiche intraprese dagli stati nell'adempiere agli obblighi loro imposti dal Patto. Dalla 3^a sessione l'esposizione delle osservazioni riguardanti i rapporti statuali si articola in tre momenti:

a) considerazioni generali. In questa sede si riassume la parte della discussione riguardante la situazione generale del paese, così come risulta principalmente dalle comunicazioni fornite dal rappresentante governativo di sua iniziativa o su specifica richiesta di membri del Comitato.

b) Considerazioni analitiche riguardanti gli articoli del Patto di cui il rapporto si è occupato. Il rapporto finale del Comitato riassume le domande specifiche fatte dagli esperti internazionali in ordine ai problemi di implementazione

¹⁹ Rapporto all'Ecosoc, 2^a sessione, doc. E/1988/14 (ovvero E/C. 12/1988/4), §§ 339-341

²⁰ I calendari per la presentazione dei rapporti degli stati sono stati definiti dall'Ecosoc con le Risoluzioni 1988 (LX) dell'11 maggio 1976 (modificata con Decisione 1985/132 del 28 maggio 1985) e 1988/4 del 24 maggio 1988. Quest'ultima recepisce le indicazioni espresse dal Comitato e illustrate nel testo. Il quadro complessivo degli obblighi di rendicontazione che ne risulta, da qui al 1999, è esposto nell'Appendice VI al Rapporto finale del Comitato all'Ecosoc, 4^a sessione, doc. E/1990/23 (ovvero E/C.12/1990/3). Da esso risulta, tra l'altro, che l'Italia dovrà presentare il prossimo rapporto di aggiornamento, relativo a tutti gli articoli da 1 a 15 del Patto, entro il 30 giugno 1995.

²¹ Il Comitato ha esaminato finora i rapporti di 45 stati. Questo l'elenco, suddiviso per sessione (non si tiene conto dei rapporti complementari; tra parentesi il gruppo di articoli del Patto presi in considerazione nel rapporto): 1^a sessione: Paesi bassi (6-9); Giordania (6-9 e 10-12); Ucraina (10-12); Rep. Dem. Tedesca (10-12); Cecoslovacchia (6-9, 10-12); URSS (10-12), RFT (10-12); Corea del Nord (6-9, 10-12). 2^a sessione: Austria (6-9, 13-15); Mongolia (10-12); Romania (10-12); Danimarca (10-12); Svezia (10-12); Bielorussia (10-12); Cile (10-12, 13-15); Norvegia (10-12); Jugoslavia (13-15); Zaire (6-9, 10-12, 13-15); Bulgaria (10-12). 3^a sessione: Polonia (10-12); Camerun (10-12); Canada (6-9); Tunisia (10-12); Francia (10-12); Ruanda (6-9, 10-12, 13-15); Antille olandesi (6-9, 10-12, 13-15); Regno Unito (10-12); Trinidad e Tobago (6-9, 10-12, 13-15). 4^a sessione: Cipro (10-12); Messico (10-12); Filippine (13-15); Giamaica (6-9, 10-12, 13-15); Colombia (10-12); India (13-15); Argentina (13-15). 5^a sessione: Giordania (13-15); Lussemburgo (1-15); Ecuador (10-12, 13-15); Costa Rica (1-15); Repubblica Dominicana (1-15); Iran (13-15). 6^a sessione: Panama (6-9, 10-12, 13-15); Afghanistan (6-9, 1-15); Siria (1-15); Finlandia (13-15); Svezia (13-15); Spagna (13-15); Colombia (13-15).

dei singoli diritti considerati e le risposte ricevute dal rappresentante dello stato.

c) Osservazioni finali. Con esse viene dato un giudizio generale sulla qualità del rapporto analizzato e sul livello della presentazione e integrazione dello stesso svolta dal rappresentante governativo; si sottolineano i punti lacunosi e si formula eventualmente l'invito a fornire rapporti complementari (come previsto dall'art. 63 del Regolamento interno). È allo studio la opportunità di inserire nel contesto delle osservazioni finali anche un'esplicito giudizio sul carattere soddisfacente o non soddisfacente dell'adempimento da parte dello stato all'obbligo di rendicontazione ²².

La richiesta di rapporti complementari non è sempre accolta favorevolmente dagli stati. Così, per esempio, nell'ultima sessione è stata approvata una nota rivolta al governo della Repubblica Dominicana in cui, ricordando la richiesta di informazioni ulteriori sul tema delle espulsioni di massa realizzate in quel paese in violazione dell'art. 11 del Patto, "il Comitato prende atto che il governo non ha ancora risposto alla sua domanda. Esso nota altresì che nel frattempo gli sono pervenute parecchie informazioni da altre fonti, comprese quelle fornite dal documento E/C.12/1991/NGO/1 [comunicazione scritta presentata dalla Coalizione internazionale Habitat, organizzazione nongovernativa della categoria "lista": vedi più oltre una sintesi di tale comunicazione] le quali, se esatte, gli sembrano estremamente inquietanti. Il Comitato chiede quindi allo stato parte di sospendere ogni misura che non sia strettamente conforme alle disposizioni del Patto e di comunicargli urgentemente informazioni complementari" ²³.

²² Può essere utile sottoporre due esempi di "osservazioni finali" tratti dal rapporto finale della 4ª sessione del Comitato.

Rapporto delle Filippine: "A conclusione dell'esame del rapporto iniziale delle Filippine, i membri del Comitato hanno ringraziato i rappresentanti di quel paese per la franchezza e la sincerità con cui avevano presentato il rapporto e risposto alle domande del Comitato. Essi hanno peraltro fatto osservare che, malgrado il complemento di informazione fornito, le risposte alle domande non sono state sufficientemente chiare e precise. Sarebbe opportuno che fossero date ulteriori informazioni complementari per iscritto, riguardanti essenzialmente la situazione dei gruppi più vulnerabili della società filippina e la protezione dei loro diritti per quanto concerne l'educazione, la partecipazione alla vita culturale e il godimento dei vantaggi del progresso scientifico e tecnologico [praticamente tutti i punti trattati dal rapporto, che infatti riguardava l'attuazione degli artt. 13-15 del Patto-Ndr.]" (E/1990/23, ovvero E/C.12/1990/3, § 133).

Rapporto di Cipro: "Concludendo l'esame del secondo rapporto periodico, i membri del Comitato hanno espresso la loro soddisfazione sia al governo cipriota per il suo dettagliato e ben documentato rapporto, sia ai rappresentanti di Cipro per le spiegazioni spontaneamente date alle questioni loro poste. In considerazione della situazione dominante nel paese in seguito all'occupazione di una parte del territorio nazionale ad opera dell'esercito turco perdurante da 17 anni [il rapporto che citiamo è del 1990-Ndr.], il Comitato non poteva che apprezzare gli sforzi fatti dal governo sul piano giuridico ed economico per adempiere gli obblighi impostigli dal Patto. Il Comitato si è dichiarato preoccupato per questa situazione ed ha espresso la speranza che gli incontri che dovranno aver luogo sotto gli auspici del Segretario generale delle Nazioni Unite permetteranno di trovare una soluzione giusta e duratura al problema, in modo da permettere al governo cipriota di onorare gli obblighi che il Patto gli impone potendo operare su tutto il territorio nazionale. Il Comitato ha giudicato positivamente sia il rapporto del governo che il dialogo avuto con i rappresentanti di Cipro. Ha osservato che il rapporto era stato presentato in modo eccellente e che i rappresentanti di questo paese si erano immediatamente prestati al dialogo senza rifugiarsi nel generico. Il Comitato ha preso nota della dichiarazione del rappresentante di Cipro secondo cui le domande a cui non aveva potuto rispondere pienamente saranno trattate nel successivo rapporto" (§§ 82-84).

Il problema dei rapporti complementari richiesti allo stato è stato regolato secondo un duplice criterio: essi devono essere presentati dagli stati in occasione della successiva sessione del Comitato; quest'ultimo può esaminarli subito oppure rinviarne l'esame alla sessione in cui affronterà un successivo rapporto dello stesso stato (Cfr. la discussione sul tema alla 15ª seduta dell'ultima sessione (E/C.12/1991/SR.15, §§ 10-20).

²³ Cfr. E/C.12/1991/SR.19, §§ 14-19.

Al di fuori della richiesta di ulteriori informazioni, il Comitato è uso inviare note agli stati parti anche per chiedere loro di considerare la possibilità di modificare punti specifici della loro politica su materie che riguardano i diritti economici, sociali e culturali. Così, ad esempio, nell'ultima sessione una nota è stata comunicata alla Francia affinché il governo di questo paese elimini la limitazione che attualmente è praticata nel versamento di contributi a persone disabili, per cui tali benefici sono corrisposti solo a cittadini francesi o a cittadini di stati con i quali siano in vigore specifici accordi bilaterali. Questa pratica, giustificata formalmente in forza di un'esplicita riserva dichiarata dalla Francia al momento della ratifica del Patto, è giudicata non conforme allo spirito del Patto, così come interpretato dal Comitato ²⁴.

Si ripete spesso che i rapporti, essendo prodotti da stati profondamente diversi, non sono in generale comparabili fra loro. Alcuni paesi infatti non dispongono delle strutture tecniche sufficienti per fornire informazioni precise, statistiche aggiornate, e la qualità del loro rapporto ne risente. Un certo grado di omogeneità nel modo in cui i rapporti sono redatti è requisito indispensabile affinché il Comitato possa adempiere al suo compito di suggerire agli stati ed agli altri attori internazionali le linee fondamentali di azione attraverso cui i diritti umani possono meglio essere realizzati. In applicazione dell'art. 60 del suo Regolamento interno, il Comitato sta quindi predisponendo un progetto di direttive per la stesura dei rapporti che dovrebbero essere seguite da tutti gli stati. Si tratta in sostanza di un questionario molto analitico, seguendo il quale gli stati potranno costruire un rapporto esauriente che il Comitato potrà esaminare con facilità. Le situazioni dei diversi paesi potranno essere così confrontate e si potrà vedere con chiarezza quali sono gli stati che, per ciascuna problematica, sono i più bisognosi di sostegno internazionale. In tal modo il Comitato dà il suo contributo alla realizzazione degli obiettivi della rendicontazione statutale, così come definiti nell'osservazione generale n. 1 (1989) da esso adottata alla sua 3^a sessione ²⁵.

Infine, si deve ricordare che l'art. 18 del Patto prevede la possibilità per l'Ecosoc di stipulare accordi con le istituzioni specializzate dell'Onu che si occupano di diritti umani per ottenere informazioni direttamente da esse. Sulla base di una convenzione di questo tipo, l'Oil invia periodicamente rapporti sullo stato delle ratifiche delle Convenzioni in materia di lavoro e libertà sindacale. L'ultimo di questi rapporti, il 14^o, contiene, tra l'altro, la lista di tutti gli stati che hanno ratificato Convenzioni dell'Oil relative ai diritti di cui agli artt. 6-10 del Patto e il riferimento dei precedenti rapporti dell'Oil in cui è trattata la situazione di ciascuno di quei paesi ²⁶. Anche l'Unesco collabora con il Comitato inviando le proprie osservazioni sui rapporti statuali nel caso in cui questi riportassero dati non esatti in materia di diritti culturali (artt. 13-15 del Patto) ²⁷.

²⁴ Cfr. E/C.12/1991/SR.19, §§ 24-26.

²⁵ Le "direttive generali" adottate dal Comitato sono pubblicate nel documento E/C.12/1991/1. L'osservazione generale 1 (1989) è pubblicata nel numero 1, 1991 di questa Rivista.

²⁶ Si tratta del doc. E/1992/4, stabilito l'8 novembre 1991.

²⁷ V. il rapporto dell'Unesco E/1989/8, riportante osservazioni sui rapporti di Argentina, Filippine, Equador. Si tratta del terzo rapporto inviato dall'Unesco.

4. *Il contributo delle Organizzazioni internazionali nongovernative, Oing, all'attività del Comitato*

L'art. 69 del Regolamento interno del Comitato dispone al primo comma che "Le Organizzazioni nongovernative dotate di status consultivo presso l'Ecosoc possono presentare al Comitato dichiarazioni scritte idonee a contribuire al riconoscimento ed alla realizzazione completa e universale dei diritti enunciati nel Patto". I rappresentanti delle Oing possono inoltre partecipare alle sedute pubbliche del Comitato, ma senza diritto di parola.

Non sembra che le Oing abbiano finora sfruttato in modo massiccio questa opportunità, peraltro non molto ampia, di intervenire sulle attività del Comitato. È tuttavia indubbio che molti dei componenti di quest'ultimo hanno importanti collegamenti con reti di Oing e quindi le istanze di queste ultime sono comunque presenti nei lavori del Comitato, proprio attraverso l'opera dei suoi componenti.

Nelle prime sei sessioni del Comitato hanno inviato propri rappresentanti il Consiglio dei punti cardinali, la Commissione internazionale dei giuristi, il Consiglio internazionale per i diritti dell'ambiente, la Commissione internazionale dei sanitari per la salute e i diritti umani e Habitat International Coalition.

Alla seconda sessione sono state presentate tre comunicazioni scritte. La prima è stata presentata da Habitat International Coalition (E/1988/NGO/1)²⁸. In essa, tra l'altro, si propone di tener conto di alcuni punti nella definizione delle direttive per la formulazione dei rapporti degli stati: si tratta di argomenti che è necessario chiarire per poter valutare il grado di realizzazione del diritto all'alloggio. Si chiede inoltre al Comitato di studiare un'osservazione generale sull'articolo 11 del Patto specificamente dedicata a definire il diritto all'alloggio (richiesta accolta, come vedremo, in occasione dell'ultima sessione).

Con la Comunicazione E/1988/NGO/2, il Consiglio dei punti cardinali chiede di modificare la programmazione delle tappe di presentazione dei rapporti statuali, in un senso peraltro diverso da quello che poi il Comitato stesso deciderà di seguire.

Un cartello comprendente 17 Oing avanzava infine una comunicazione (E/1988/NGO/3) in cui, dopo aver affermato che "finché le donne non godranno di una piena eguaglianza nei loro diritti economici, sociali e culturali, gli stati parti non saranno in grado di applicare pienamente il Patto" e che "i numerosi studi sul tema dello sviluppo realizzati nel quadro del sistema Onu (...) dimostrano che non ci può essere vero sviluppo senza la piena partecipazione delle donne", queste Oing "invitano pressantemente il Comitato ad esaminare i rapporti degli stati parti in modo da garantire che le donne si vedano riconosciuto il loro legittimo ruolo nella attuazione del Patto".

Nella terza sessione il Consiglio dei punti cardinali ha inviato al Comitato quella che è stata classificata come una comunicazione di Oing (E/C.12/1989/NGO/1), ma che in realtà costituisce un "rapporto di stato parte", in quanto contiene le informazioni fornite dal Gran Consiglio dei Mik'maqs, che è il governo nazionale tradizionale dei Mik'maqs, popolo del nord-est dell'America settentrio-

²⁸ Come si sarà notato, la numerazione non teneva ancora conto della costituzione del nuovo organismo: la comunicazione risulta formalmente rivolta all'Ecosoc.

nale, membro del Consiglio dei punti cardinali. Il Gran Consiglio ha aderito al Patto nel 1987 e, anche se questa adesione non è stata riconosciuta dal Segretario generale, ha provveduto a sottoporre al Comitato il suo rapporto iniziale.

Nella quarta sessione il Comitato ha ricevuto una comunicazione dell'Associazione mondiale per la scuola strumento di pace (E/C.12/1990/NGO/1), in cui sono indicati quattro suggerimenti che questa Oing ritiene si debbano rivolgere agli stati per favorire l'educazione ai diritti umani. Essi riguardano: la traduzione dei testi giuridici in materia di diritti dell'uomo in un linguaggio accessibile; la produzione di materiale pedagogico appropriato; gli scambi tra scuole del mondo; i corsi di formazione per insegnanti. La comunicazione illustra le attività dell'Oing in questi quattro settori.

In un'altra comunicazione (E/C.12/1990/NGO/2) il Consiglio dei punti cardinali puntualizza alcuni aspetti del diritto al lavoro che non sono sufficientemente considerati nei rapporti degli stati e nemmeno nell'approccio del Comitato. In particolare critica l'idea che con "lavoro" si consideri solo il lavoro retribuito a tempo pieno, tralasciando di considerare tutto il settore "informale". Per gli indiani del Nordamerica, ad esempio, l'imposizione di questa concezione produttivistica del lavoro ha comportato la loro trasformazione da lavoratori stagionali, ufficialmente "sottoccupati" ma in realtà liberi di mantenere e sviluppare la loro cultura tradizionale, a operai industriali o dipendenti dell'amministrazione pubblica, facilmente vittime della disoccupazione. Se ne conclude che i criteri per giudicare del soddisfacente godimento del diritto al lavoro devono essere soggettivi e non rifarsi a pretesi criteri oggettivi come la continuità e sicurezza del reddito.

Con la comunicazione E/C.12/1990/NGO/3, la Coalizione internazionale Habitat ritorna sulla questione della definizione del diritto all'alloggio, fornendo alcune precisazioni idonee a collocare meglio la realtà complessa di questo diritto. Inoltre, la Coalizione Habitat esprime considerazioni su alcuni aspetti della prassi instauratasi presso il Comitato, chiedendo in particolare che sia dato maggior spazio al tema del diritto alla casa nelle giornate di studio, nelle osservazioni generali e nella determinazione delle direttive che gli stati devono seguire per la compilazione dei loro rapporti.

Anche nell'ultima sessione l'Associazione mondiale per la scuola strumento di pace è intervenuta sul tema delle direttive per i rapporti degli stati, lamentando che in esse non compaiano domande agli stati sul loro dovere di promuovere l'educazione ai diritti umani (E/C.12/1991/NGO/2).

Nella stessa sessione la Coalizione Habitat ha inviato una comunicazione assai preoccupata sulle espulsioni di massa realizzate e previste nella Repubblica Dominicana. Questa pratica era stata sospesa proprio dopo la presa di posizione del Comitato alla sua 5ª sessione²⁹, ma successivamente, nell'autunno 1991 un nuovo decreto emanato dal governo ha portato all'espulsione di oltre 200 famiglie nella località La Cienega-Los Guandules, mentre altre 12 mila famiglie sono minacciate della stessa sorte, senza che nessuna misura di alloggio alternativo sia stata predisposta. La giustificazione di tale provvedimento sarebbe la tutela ecologica dei fiumi della regione, inquinati dalla presenza di queste popolazioni povere. Habitat ha inviato al Comitato un dossier e la copia del decreto governativo citato.

²⁹ Cfr. Rapporto del Comitato all'Ecosoc, 5ª sessione, E/1991/23, § 249.

Come abbiamo visto, il Comitato, accogliendo una richiesta di questa Oing, ha rivolto un'ulteriore nota al governo della Repubblica Dominicana per richiedere urgentemente un complemento di informazioni e contribuire così, nei limiti dei propri poteri, a prevenire ulteriori violazioni dell'art. 11 del Patto.

5. Le "osservazioni generali" come "giurisprudenza" del Comitato. *Altre attività di studio e consultive*

È rispondendo ad un invito rivolto dagli Ecosoc e dalla stessa Assemblea generale che il Comitato, alla sua seconda sessione, ha deciso di intraprendere la formulazione di osservazioni generali ("*general comments*"), in analogia con quanto già faceva il Comitato dei diritti umani. A partire dalla terza sessione il Comitato ha messo in cantiere la approvazione di almeno un *general comment* per sessione; quelli finora adottati riguardano gli obblighi di presentazione dei rapporti da parte degli stati (parte quarta del Patto, artt. 16 e 17); l'art. 22 (misure internazionali di assistenza tecnica); l'art. 2.1 (natura e portata delle obbligazioni assunte dagli stati) e l'art. 11.1 (diritto ad un alloggio adeguato)³⁰.

Le osservazioni generali del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali costituiscono delle puntualizzazioni effettuate dal Comitato sul significato di specifiche norme o concetti normativi contenuti nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Queste interpretazioni sono date alla luce delle informazioni ricevute dagli stati attraverso i loro rapporti e in generale da tutte le varie fonti di conoscenza della realtà internazionale a cui il Comitato ha accesso. In questo senso esse costituiscono una sorta di "giurisprudenza" dell'organismo, poiché sintetizzano le valutazioni, i giudizi, le critiche che il Comitato ha formulato in occasione dell'esame dei rapporti statuali sulle diverse materie attinenti i diritti umani interessate dalle norme del Patto. Poiché l'attività dell'organismo non è propriamente di tipo giurisdizionale, l'espressione "giurisprudenza del Comitato" non è da intendersi in senso tecnico. Lo scopo di queste osservazioni è di mettere in comune fra tutti gli stati le informazioni e l'esperienza elaborata dal Comitato esaminando i rapporti provenienti da oltre 100 paesi dalla eterogenea struttura socio-politica. In tal modo il Comitato si propone di migliorare la qualità dei rapporti governativi e, di conseguenza, la qualità delle informazioni a disposizione degli stati, delle organizzazioni internazionali, delle Oing, intenzionate a favorire la realizzazione progressiva ed effettiva dei diritti umani riconosciuti nel Patto.

L'adozione di osservazioni generali può essere proposta da ciascun membro del Comitato in qualsiasi momento e può riguardare un articolo o una disposi-

³⁰ L'ultima osservazione generale, approvata nella 6^a sessione, non è ancora disponibile nel testo definitivo: appena possibile sarà pubblicata su questa Rivista. La discussione relativa a quest'ultima osservazione generale è riprodotta in E/C.12/1991/SR 23 e 24. Questo il testo dell'articolo su cui verte:

art. 11.1: "Gli stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita sufficiente per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso". Le osservazioni generali 1 (1989) e 2 (1990) sono pubblicate nel n. 1, 1991 di questa Rivista. L'osservazione generale 3 (1990) è pubblicata nel presente numero della Rivista alla p. 89 ss.

zione specifica di un articolo del Patto. I progetti di osservazione stilati dai membri del Comitato possono essere distribuiti agli altri membri sia durante la sessione che negli intervalli: in quest'ultimo caso compariranno tra la documentazione inviata a tutti i componenti prima delle sedute. Il presidente può affidare lo studio del testo a un gruppo ristretto di membri del Comitato che dovrà stilare il progetto definitivo. L'osservazione generale, approvata dal Comitato e inserita nel rapporto finale di quest'ultimo all'Ecosoc, è infine sottoposta, su decisione dell'Ecosoc, all'attenzione dell'Assemblea generale dell'Onu, nonché comunicata agli stati parti, che potranno formulare eventuali osservazioni ³¹.

La prossima osservazione generale che il Comitato si prefigge di adottare alla sua settima sessione riguarderà i diritti degli anziani. Suo punto di riferimento sarà il diritto al lavoro sancito nell'art. 6 del Patto, ma l'intenzione è di allargare il campo di indagine a tutta la condizione dell'anziano nelle società di oggi, sia in quelle industriali, sia in quelle tradizionali. Il progetto di osservazione sarà elaborato da M.L.A. Jimenez Butragueño, la quale ha già sottoposto al Comitato uno studio sull'argomento ³².

In vista dell'adozione di osservazioni generali, il Comitato ha intrapreso, sempre dalla 3^a sessione, la prassi di dedicare una o più sedute all'approfondimento di un particolare tema riguardante i diritti economici, sociali e culturali ³³, invitando ad una sorta di seminario i maggiori esperti internazionali. Nella terza sessione il dibattito generale è stato dedicato al diritto ad un'alimentazione sufficiente e si è svolto con il contributo di Asbjørn Eide (esperto della Sottocommissione contro le discriminazioni e per la tutela delle minoranze), Jean-Pierre Dobbert (della FAO) e Scott Leckie (Università della Columbia Britannica) ³⁴. Nelle successive sessioni il dibattito generale è stato dedicato all'art. 11 (diritto ad un adeguato livello di vita – in particolare nell'ultima sessione si è discusso del tema degli indicatori socio-economici), con la partecipazione di Danilo Türk, altro noto esperto della Sottocommissione ³⁵.

La prossima giornata di approfondimento sarà dedicata nella 7^a sessione (1992) ai diritti fondamentali di cui all'art. 15 del Patto (diritto di partecipare alla vita culturale, di beneficiare dei progressi della scienza e delle loro applicazioni, diritto dell'autore di beneficiare della protezione degli interessi morali e materiali scaturenti da qualsiasi produzione scientifica, letteraria o artistica).

Più volte nel corso nelle ultime sessioni è stata formulata da parte di membri del Comitato la richiesta di allestire presso l'ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, sede delle loro riunioni, una stanza di documentazione. Questo semplice accorgimento faciliterebbe molto il lavoro di questo come degli altri Comitati che si occupano di diritti umani, rendendo anche più agevole lo scambio reciproco di

³¹ Cfr. per le modalità di adozione delle osservazioni generali il rapporto finale della 2^a sessione, E/1988/14 (E/C.12/1988/4), §§ 366-370.

³² Cfr. la discussione sulle risultanze di tale studio nel documento E/C.12/1991/SR. 9, §§ 17-64.

³³ Cfr. il rapporto finale della 2^a sessione, E/1988/14 (E/C.12/1988/4), § 365.

³⁴ Cfr. i resoconti del dibattito in E/1989/22 (E/C.12/1989/5), §§ 310-326, nonché E/C.12/1989/SR. 20 e 21.

³⁵ Resoconti dei dibattiti riassunti in E/1990/23 (E/C.12/1990/3), §§ 255-285 (vedi anche E/C.12/1990/SR. 21-23); E/C.12/1991/SR. 22 e 23. Nella sessione 5^a il dibattito generale non si è tenuto.

informazioni ³⁶. Non pare che alla richiesta sia ancora stata data una risposta sufficiente, e ciò testimonia della sostanziale precarietà in cui sono costretti a lavorare questi organi, per la scarsa attenzione ad essi prestata dagli stati e per la stessa cronica inadeguatezza dei fondi che l'Onu destina a sostenere la loro attività.

Il tema del maggior ruolo da riconoscere alle istituzioni per i diritti dell'uomo e in particolare al Centro per i diritti umani di Ginevra si rinvia anche nel testo, adottato all'ultima sessione, del progetto di raccomandazione da inviare alla seconda sessione del Comitato preparatorio della Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo. In vista di tale Conferenza (che dovrebbe svolgersi nel dicembre 1993 e che l'Italia si è offerta di ospitare a Venezia), il Comitato preparatorio ha infatti invitato i vari organismi che, nell'ambito dell'Onu, si occupano di diritti umani, a fargli pervenire osservazioni e suggerimenti. Il documento approvato dal Comitato dei diritti economici, sociali e culturali ³⁷ formula 15 raccomandazioni che riguardano sia la preparazione della Conferenza, sia l'ordine del giorno che essa dovrà osservare. In particolare si chiede alla Conferenza di accrescere l'efficienza del Centro per i diritti umani e di iniziare seri studi riguardo all'opportunità di creare un Istituto di ricerca per i diritti umani a livello mondiale, collegato al Centro di Ginevra. Si chiede inoltre di esaminare il progetto relativo all'istituzione di una Corte internazionale dei diritti dell'uomo, che dovrebbe controllare l'attuazione dei diritti umani internazionalmente sanciti con quei poteri giurisdizionali che attualmente i vari Comitati non possiedono.

Tra i punti su cui il Comitato ha voluto insistere è stata l'affermazione del carattere interdipendente di tutti i diritti umani ³⁸ e l'impegno, che deve essere di tutti i Comitati creati in virtù degli strumenti internazionali sui diritti umani, per studiare, anche con l'apporto degli istituti specializzati dell'Onu e delle Oing, gli indicatori socio-economici su cui fondarsi per valutare i progressi compiuti dagli stati nell'attuazione dei diritti dell'uomo. ■

³⁶ La richiesta compare ufficialmente per la prima volta nel rapporto all'Ecosoc della terza sessione: E/1989/23 (E/C.12/1989/3), § 349.

³⁷ La discussione in ordine a queste raccomandazioni del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali al Comitato preparatorio della Conferenza mondiale sui diritti umani è esposta in E/C.12/1991/SR.23, §§ 1-44.

³⁸ Per questo punto si è battuto con particolare puntigliosità Juan Alvarez Vita, che ha insistito per impedire che, nella versione inglese del documento, le varie categorie di diritti umani fossero definite semplicemente "interrelated", facendo in modo che essi venissero indicati come "indivisible, interrelated, interdependent", termini che meglio traducono la complessa nozione di "interdipendenza". La puntigliosità di questo componente del Comitato si è potuta constatare in vari altri momenti dei lavori di quest'ultima sessione, risultando sempre ispirata alla difesa dell'indipendenza di giudizio del Comitato. Così, per esempio, in occasione dell'adozione della osservazione generale sull'art. 11 del Patto, egli ha chiesto e ottenuto che nella versione spagnola del testo si sostituisse sistematicamente il condizionale con l'indicativo, presente o futuro. Interessante la giustificazione di questa scelta: "Alvarez Vita - si legge nel verbale della seduta - sa bene che le osservazioni generali del Comitato non sono costitutive di obbligazioni per gli stati, ma ricorda che gli esperti membri del Comitato vi siedono a titolo personale: essi dunque non devono necessariamente adottare la prassi seguita dalle Nazioni Unite [che privilegia l'uso del condizionale - Ndr -] e possono, senza oltrepassare il loro mandato, manifestare in maniera ferma nel quadro di un'osservazione generale ciò che a loro giudizio è indispensabile per assicurare l'applicazione di questo o quel diritto enunciato nel Patto. Utilizzare il condizionale per esprimere un'opinione che raccoglie l'adesione unanime del Comitato porterebbe ad attenuare la forza di una simile affermazione" (E/C.12/1991/SR. 24, § 44).

