

Giulia Perrone

Scienza e diritti economici, sociali e culturali: Il Commento generale n. 25 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali

(doi: 10.12829/99545)

Diritti umani e diritto internazionale (ISSN 1971-7105)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2020

Ente di afferenza:

Università di Torino (unito)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Diritti economici, sociali e culturali

Scienza e diritti economici, sociali e culturali: Il Commento generale n. 25 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il contenuto normativo dell’art. 15, commi 1(b), 2, 3 e 4 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. – 3. Gli elementi essenziali del cd. *diritto alla scienza*. – 4. Il principio di non discriminazione. – 5. Quali obblighi per gli Stati contraenti? – 6. Realizzazione progressiva e *core obligations*. – 7. Monitoraggio, *accountability* e conclusioni.



Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General comment No. 25 (2020) on Science and economic, social and cultural rights Art. 15.1.b, 15.2, 15.3 and 15.4*, UN Doc. E/C.12/GC/25 del 7 aprile 2020 (www.un.org)

1. Il 30 aprile 2020, il Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali ha pubblicato il Commento generale n. 25 sul diritto a «partecipare e godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni» (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General comment No. 25 (2020) on Science and economic, social and cultural rights Art. 15.1.b, 15.2, 15.3 and 15.4*, in UN Doc. E/C.12/GC/25 del 7 aprile 2020). Il

documento fornisce l’interpretazione autentica dell’art. 15, commi 1b, 2, 3 e 4 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, rispondendo a tre esigenze di particolare importanza. *In primis*, supera l’idea di una ‘scienza di pochi’ prodotta in laboratorio e include nell’alveo del cd. *diritto alla scienza* le attività di scienziati, istituzioni e cittadini in un processo di partecipazione democratica. In secondo luogo, il Commento offre una guida per la corretta applicazione degli obblighi internazionali da parte degli Stati e fornisce elementi utili per l’effettiva azionabilità del diritto alla scienza dinanzi a organi giurisdizionali (sull’azionabilità dei diritti ESC: J.K. Mapulanga-Hulston, “Examining the Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights”, in *The International Journal of Human Rights* 2002, vol. 6, p. 29 ss.; K. Boyle, E. Hughes, “Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights” in *The International Journal of Human Rights* 2018, vol. 22, p. 43 ss.). Infine, richiama l’obbligo degli Stati di vietare ed evitare ogni uso improprio della scienza, contribuendo a superare lo spettro delle violazioni dei diritti umani commesse durante il secondo conflitto mondiale. Il presente contributo fornisce una lettura critica del Commento generale, soffermandosi in particolare sul contenuto normativo delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica, sugli elementi essenziali del diritto alla scienza, sugli obblighi per gli Stati contraenti e sulle criticità dei meccanismi di monitoraggio e di *accountability*.

2. Il contenuto normativo delle disposizioni in esame è interpretato dal Comitato anche alla luce del lavoro pluriennale di promozione del diritto alla scienza svolto dall’UNESCO, dallo stesso Comitato e dalla Relatrice speciale ONU nel campo dei diritti culturali Farida Shaheed. In base a quanto spiegato nel Commento, il «progresso scientifico e le sue applicazioni» di cui all’art. 15 comprendono sia lo svolgimento di un’attività di *ricerca* basata sul

metodo scientifico che i *risultati* di tale processo, intesi come conoscenza verificabile, applicazioni tecniche e tecnologiche (par. 4-7). Si procede poi con il dipanare uno dei principali punti di discussione degli ultimi anni, ossia cosa debba intendersi per «benefici» della scienza. Diversamente dalle prime interpretazioni dei benefici come semplici applicazioni tecniche e tecnologiche del progresso (H.M. Haugen, “Human Rights and Technology-A Conflictual Relationship? Assessing Private Research and the Right to Adequate Food”, in *Journal of Human Rights* 2008, vol.7, p. 232), il Commento supera il significato etimologico del termine arrivando a coinvolgere non solo la conoscenza e l’informazione che derivano dall’attività scientifica, ma anche il ruolo della scienza nel formare cittadini critici e responsabili, in grado di partecipare pienamente allo sviluppo di una società democratica (par. 8). Già nel 2005 l’UNESCO aveva proposto un modello di democrazia partecipativa per disciplinare le scienze che, a una gerarchia verticale tra governo, industria e società civile, sostituiva una struttura triangolare per consentire un dibattito alla pari tra gli interlocutori (UNESCO, *Towards knowledge societies*, Parigi, 2005). Il Commento sembra riprendere e arricchire tale visione (par. 9-10), richiamando espressamente l’approccio teleologico all’interpretazione dei trattati derivabile dall’art. 31 della Convenzione di Vienna del 1969 e specificando che una rigida distinzione tra chi ‘produce’ scienza e chi è intitolato a goderne sarebbe in contrasto con la più opportuna interpretazione delle disposizioni alla luce del contesto, dell’oggetto e dello scopo del Patto. I *travaux préparatoires* dell’art. 15, continua il Comitato, dimostrano come le sue disposizioni siano sempre state mirate a sviluppare le finalità che erano già dell’art. 27 della Dichiarazione Universale e dunque a garantire non solo il diritto a godere dei benefici del progresso scientifico ma anche il diritto di partecipare al loro sviluppo (par. 9-11).

3. Gli elementi essenziali del diritto alla scienza seguono la cd. ‘AAAQ framework’, ossia la necessaria soddisfazione dei requisiti di *availability, accessibility, acceptability e good quality* (par. 15-20).

Come emerge dal Commento, il primo requisito della *disponibilità* è direttamente connesso allo sviluppo, alla conservazione e alla diffusione della scienza e dei suoi prodotti. Una riflessione più ampia consente di collegare la soddisfazione di questo elemento alla tutela di altri diritti umani, tra cui il diritto alla salute. Nel 2001, per esempio, la Corte suprema della Repubblica bolivariana del Venezuela ha stabilito che la mancata fornitura di medicine essenziali per le persone malate di HIV da parte dell’istituto venezuelano per la sicurezza sociale costituiva, tra le altre, una violazione del diritto a godere dei benefici della scienza (Corte Suprema del Venezuela (Repubblica bolivariana del), *López, Glenda y otros c. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)*, ricorso n. 00-1343, sentenza del 6 aprile 2001, n. 487). Il caso, pur costituendo una pronuncia isolata nel panorama giurisprudenziale internazionale, suggerisce un approccio inclusivo del diritto alla scienza in sede giurisdizionale affinché non ci si limiti all’accertamento di violazioni dei diritti connessi, come il diritto alla salute, ma si possa garantire adeguata tutela anche al diritto in esame.

Il secondo elemento, *l’accessibilità*, si riferisce al diritto di poter effettivamente far uso dei risultati del progresso senza discriminazione (par. 17). Il requisito sembra richiamare la promozione della cd. *scienza aperta*, definita funzionale rispetto all’obbligo di realizzare il diritto in questione (par. 49). La ‘scienza aperta’, che il documento ricollega *in primis* al

requisito della disponibilità (par. 16), ma che pare opportuno menzionare anche in questo contesto, rientra nella concezione della scienza partecipativa e include non solo la piena accessibilità ai prodotti della ricerca (nel qual caso si parla di *open access*) ma anche la condivisione pubblica dei dati sia grezzi che elaborati (*open data*), la condivisione delle metodologie adottate e dei software utilizzati (*open methodology* e *open source*), e l'adozione di pratiche aperte nella revisione delle pubblicazioni scientifiche in modo da renderne verificabile la qualità (*open peer review*) (E.R. Gold, "Accelerating Translational Research through Open Science: The Neuro Experiment", in *PLOS Biology* 2016, vol.16, disponibile su www.journals.plos.org; G. Boulton, "The Digital Revolution, Open Science and Development", in *International Astronomical Union. Proceedings of the International Astronomical Union*, Cambridge 2018, vol. 14, p. 584 ss.; P. Mirowski, "The future(s) of open science", in *Social Studies of Science* 2018, vol.48, p. 171 ss.; T. Margoni et al, "Open Access, Open Science, Open Society", in *Positioning and Power in Academic Publishing: Players, Agents and Agendas*, F. Loizides, B. Schmidt (eds), Amsterdam, 2016, p. 75 ss.). Eventuali barriere contrattuali all'accesso a pubblicazioni scientifiche sono quindi accettabili solo se commisurate da un interesse pubblico, ragionevole e proporzionato che giustifichi un'eccezione alla promozione della *scienza aperta* (par. 50).

Il Commento menziona, infine, i requisiti dell'*accettabilità* e della *qualità*. Ogni Stato deve impegnarsi a garantire che la scienza sia, in tutte le sue forme, rispettosa del contesto culturale in cui viene studiata e sviluppata, assicurando un equo bilanciamento tra quest'ultimo e il diritto ai benefici del progresso scientifico (par. 19). Per soddisfare il requisito della qualità, ogni processo, metodologia e risultato deve essere *verificabile* sulla base dei dati utilizzati (par. 18). Eventuali ricerche e applicazioni non basate su tale criterio sono escluse dal campo delle scienze e possono comportare danni sia al lavoro dei ricercatori che allo stesso sviluppo scientifico (D. Cyranoski, "What CRISPR-baby prison sentences mean for research" in *Nature* 2020, vol. 577, disponibile su www.nature.com; A. Boggio, B.M. Knoppers, J. Almqvist, C.P.R. Romano, "The human right to science and the regulation of human germline engineering", in *the Crispr Journal* 2019, vol. 2, p. 134 ss.).

4. Nel rispetto del principio di non discriminazione, il Commento descrive l'obbligo degli Stati di eliminare ogni forma di trattamento iniquo, in particolare nei confronti di cinque gruppi di persone «sistematicamente discriminate» nel godimento del diritto alla scienza (par. 28): le donne, le persone con disabilità, le persone in stato di povertà, le popolazioni indigene e le persone LGBTI. «Per ragioni di spazio» (par. 28), tuttavia, il Comitato si sofferma solo sui primi quattro. Non è questa la sede più idonea per discutere dell'opportunità (o meno) politica di limitarsi a menzionare le persone LGBTI senza chiarirne le connessioni col diritto alla scienza. Sembra invece lecito richiamare alcune di tali connessioni attraverso la principale giurisprudenza europea e nazionale in materia, specialmente, di diritti di transgender e intersessuali.

Storicamente, la trattazione di questioni giuridiche riguardanti l'identità di genere è dipesa in larga parte dalle risultanze scientifiche sul tema nonché dal ruolo effettivamente attribuito a tali risultanze (diritto alle) in sede procedimentale. Il 'modello medico' introdotto dal giudice inglese Ormrod nel 1971 per giustificare la definizione legale del sesso in base alla sola analisi di cromosomi, gonadi e genitali è tra i più celebri – e criticati –

tentativi di commistione tra scienza e diritto in ambito *gender* (Alta corte di giustizia (Inghilterra e Galles), *Corbett v Corbett (otherwise Ashley)*, 1971, par. 83). La disinformazione scientifica e le difficoltà di comprensione riguardanti il settore giuridico hanno poi condotto alla produzione di una giurisprudenza anche europea priva di ragionevolezza scientifica e fondata in qualche caso sull'assunto che le persone transessuali non avessero diritto ad alcuna particolare protezione perché responsabili di aver deliberatamente causato la propria *malattia* attraverso operazioni chirurgiche e cure ormonali non motivate da esigenze terapeutiche (Commissione europea dei diritti umani: *D. van Oosterwijck c. Belgio*, ricorso n. 7654/76, rapporto del 1 marzo 1979; Corte europea dei diritti umani, *B. c. Francia*, ricorso n. 13343/87, sentenza del 25 marzo 1992, par. 14-15; *van Küçk c. Germania*, ricorso n. 35968/97, sentenza del 12 giugno 2003, par. 23). A fronte di tali questioni, tra il 2003 e il 2009 la stessa Corte di Strasburgo ha riscontrato la violazione del diritto a un equo processo (art. 6 CEDU) da parte di due giudici nazionali che, nei rispettivi procedimenti, avevano ignorato il parere tecnico fornito da consulenti medici per la riattribuzione del genere ai fini legali (Corte europea dei diritti umani: *van Küçk c. Germania*, cit., par. 53-57 e 64-65; *Schlumpf c. Svizzera*, ricorso n. 29002/06, sentenza del 8 gennaio 2009, par. 51-58). Con tali, significative, pronunce, la Corte ha quindi evidenziato la necessità di garantire il diritto di ogni ricorrente a decisioni basate su ragionevolezza scientifica e di costruire, a tal fine, un rapporto di partecipazione reciproca tra scienza e diritto nel rispetto delle relative competenze.

Nonostante tali interventi, molti Stati subordinano ancora oggi il riconoscimento dell'identità di genere delle persone transgender al requisito della sterilità. Sul punto si è pronunciata la Corte europea dei diritti umani ritenendo che la subordinazione di tale riconoscimento a un processo di sterilizzazione, anche chirurgica, cui i soggetti non intendevano sottoporsi, è in contrasto non solo con il rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) ma anche con il divieto di sottoporre persone a tortura o altri trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU) (Corte europea dei diritti umani, *A.P., Garçon e Nicot c. Francia*, ricorsi n. 79885/12, 52471/13 e 52596/13, sentenza del 6 aprile 2017).

Il divieto di tortura è emerso anche in relazione agli interventi chirurgici «normalizzanti» imposti alle persone intersessuali, spesso minori e non ancora in grado di esprimere liberamente il proprio consenso informato a tali operazioni (Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez*, UN Doc. A/HRC/22/53 del 1 febbraio 2013). Nel 2016, il Tribunale australiano per la famiglia ha ordinato di intervenire chirurgicamente sul corpo di una bambina intersessuale prima che la stessa sviluppasse la capacità di comprendere la procedura (Tribunale della famiglia dell'Australia, *Re: Carla (Medical procedure)*, sentenza del 20 gennaio 2016). La decisione è stata presa senza che alcuna urgenza medica o evidenza scientifica giustificasse la necessità di tale 'operazione correttiva' coatta, pratica recentemente condannata anche dal Parlamento europeo e dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people*, risoluzione n. 2191 del 12 ottobre 2017; Parlamento europeo, *Résolution sur l'avenir de la liste des mesures en faveur des personnes LGBTI*, risoluzione n. 2573 del 14 febbraio 2019).

Quel che emerge, in conclusione, è che pur in mancanza di specifici rinvii all'art. 15 del Patto nelle decisioni della Corte di Strasburgo o dei tribunali nazionali, l'effettiva tutela del diritto a partecipare e godere dei benefici del progresso scientifico ha da sempre inciso sulla vita e sul rispetto dei diritti umani delle persone *transgender* e intersessuali. L'auspicio, pertanto, è che alla luce delle connessioni tra la scienza e i diritti umani delle persone LGBTI, tale diritto riceva adeguata attenzione da parte degli organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali.

5. Se, da una parte, l'interpretazione del diritto alla scienza è unica per tutti i contraenti, dall'altra gli strumenti da adottare per l'applicazione in concreto variano a seconda della capacità di ogni Stato di adempiere agli obblighi di *realizzazione progressiva* del diritto sulla base delle risorse disponibili. L'interpretazione delle disposizioni in esame spiega che ogni Stato è tenuto nello specifico a *rispettare, proteggere e realizzare* il diritto di partecipare e godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni (par. 41).

L'obbligo di *rispettare* il diritto alla scienza ha carattere negativo e consiste nel *non interferire* con il godimento del diritto. Il Commento cita alcuni esempi di tale interferenza, tra cui misure di censura o restrizioni arbitrarie dell'uso di internet che possano limitare l'accessibilità a pubblicazioni scientifiche o la condivisione di informazioni (par. 42). Di restrizioni dell'accesso a internet si era già occupata la Corte europea dei diritti umani, stabilendo che le limitazioni all'uso di siti web nei confronti dei loro proprietari possono costituire una violazione della libertà di espressione quando non basate su previsioni di legge e non necessarie secondo i criteri di cui all'art. 10 CEDU (Corte europea dei diritti umani, *Abmet Yildirim c. Turchia*, ricorso n. 3111/10, sentenza del 18 marzo 2013, par. 66). Il Commento fornisce pertanto nuovi elementi a questo approccio giurisprudenziale, ricollegando eventuali limitazioni arbitrali dell'uso di internet anche alla possibile violazione del diritto a partecipare e godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni. Sempre con riferimento all'art. 10 CEDU, la Corte di Strasburgo ha stabilito che le restrizioni all'uso di opere protette dal diritto d'autore e le sanzioni collegate costituiscono possibili interferenze con il diritto alla libertà di espressione e d'informazione (Corte europea dei diritti umani, *Ashby Donald and others v. France*, ricorso n. 36769/08 del 10 gennaio 2013, par. 34). Viene quindi da chiedersi se la tutela della *proprietà intellettuale* possa di fatto rappresentare un ostacolo anche alla libera partecipazione e al godimento dei benefici della scienza. La lettura fornita dal Comitato dell'obbligo di rispettare il diritto alla scienza come 'dovere di non ostacolarla' sembra infatti muovere in questa direzione.

Al tempo della stesura del Patto, le tre dimensioni dell'art. 15 – la partecipazione alla vita culturale, il diritto ai benefici del progresso scientifico e la tutela della proprietà intellettuale – erano considerate come intrinsecamente collegate l'una all'altra per la realizzazione del diritto alla scienza in una società democratica (W. Fisher, "Theories of Intellectual Property", in *New Essays in the Legal and Political Theory of Property*, S. Munzer (ed), Cambridge, 2001, p. 4). Il riferimento ai diritti d'autore ambiva a garantire una protezione degli interessi morali e materiali dei creatori di nuovi prodotti intesa come condizione necessaria per la libertà di partecipare alla vita culturale e all'avanzamento di scienza e tecnologia (A. Chapman, S. Russel, *Core Obligations: Building a Framework for ESCR*, Cambridge, 2002, p. 314). Il processo di commercializzazione della scienza, tuttavia, ha alterato

negli anni il ruolo della proprietà intellettuale che, da tutela volta a incentivare il lavoro di autori e ricercatori, è divenuta sempre di più un mezzo di protezione per gli interessi degli investitori, arrivando in qualche caso a strumentalizzare aspetti fondamentali della ricerca, tra cui la scelta dei progetti, il reclutamento dei ricercatori, gli obiettivi (im)posti, la metodologia scelta, i risultati da ottenere e la condivisione dei dati (S. Krimsky, *Science in the Private Interest: Has the Lure of Profits Corrupted Biomedical Research?*, Lanham, 2003; R.S. Eisenberg, "Proprietary Rights and the Norms of Science in Biotechnology Research", in *The Yale Law Journal* 1987, vol. 97, p. 177; R. Caso, "Il conflitto tra diritto d'autore e ricerca scientifica nella disciplina del text and data mining della direttiva sul mercato unico digitale", in *Trento Law and Technology Research Group*, Research Paper 2020, vol. 38, disponibile su: www.zenodo.org/communities/trentolawtechgroup; R. Caso, "La commercializzazione della ricerca scientifica pubblica: regole e incentivi", in *Ricerca scientifica pubblica, trasferimento tecnologico e proprietà intellettuale*, R. Caso (ed.), Bologna, 2005; A.K. Rai, "Regulating Scientific Research: Intellectual Property Rights and the Norms of Science", in *Northwestern University Law Review* 1999, vol. 94). A una prima lettura, e ferma restando la necessità di approfondire il tema in altra sede, l'interpretazione dell'obbligo di rispettare il diritto alla scienza fornita dal Comitato sembra coerente con l'approccio dimostrato dalla Corte di Strasburgo in *Asby Donald and others*, rendendo quindi plausibile una riflessione sulla tutela della proprietà intellettuale come potenziale ostacolo al godimento del diritto alla scienza.

Il secondo obbligo, l'obbligo di *proteggere*, ha carattere invece positivo e consiste nell'evitare che *soggetti terzi* interferiscano con il godimento del diritto da parte degli individui. Il Commento contiene uno specifico riferimento alle persone che «a causa della loro età o capacità» o del contesto sociale in cui vivono «non sono capaci di prendere decisioni in modo autonomo» e che, secondo il Comitato, richiedono *special protection* (par. 44). Le modalità di questa particolare forma di protezione sono, tuttavia, lasciate alla discrezionalità degli Stati, guidati dalla sola indicazione di dover garantire il diritto di tutti a godere dei risultati più aggiornati e verificabili che la ricerca produce; tra questi, le scienze mediche, spesso contrastate dalla diffusione delle cd. *pseudoscienze*, ossia da informazioni prive di ogni validità scientifica, potenzialmente idonee a compromettere la salute e la vita delle persone (par. 44). Qualunque limitazione a tale diritto, precisa il Commento, dovrà rispettare i criteri di eccezionalità previsti dall'art. 4 del Patto e dovrà, quindi, essere: stabilita per legge, compatibile con la natura dei diritti oggetto di restrizione e finalizzata al solo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica.

Oltre che dall'art. 15 con relativo Commento, un obbligo di protezione dall'uso improprio di scienza e tecnologia è imposto anche dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'uso del progresso scientifico e tecnologico nell'interesse della pace e a beneficio dell'umanità (1975) che obbliga gli Stati parti a proteggere tutti gli individui dall'eventuale violazione dei loro diritti e libertà fondamentali a causa di un uso abusivo di scienza e tecnologia per mano di soggetti terzi (art. 6). Uno dei rischi più evidenti a questo proposito emerge dalle fasi di sperimentazione dei medicinali allorché le persone che vi si sottopongono non abbiano previamente ricevuto un'informazione completa su tutte le possibili conseguenze dell'assunzione delle sostanze esaminate. In dottrina si è molto discusso dell'opportunità o meno per i governi di adottare il cd. *principio di precau-*

zione come principio-guida per garantire la protezione delle popolazioni dai possibili effetti negativi dello sviluppo di scienza e tecnologia, arrivando in qualche caso a concludere nel senso di un necessario bilanciamento tra principio di precauzione e *principio di innovazione* (J. Hanson, “Overview of the Precautionary Principle”, in *Encyclopedia of the Anthropocene*, 2018; P.F. Ricci, H. Sheng, “Benefits and Limitations of the Precautionary Principle”, in *Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences*, 2013; R.L. Zimdahl, “Biotechnology”, in *Agriculture’s Ethical Horizon*, Waltham, 2006; J. Hanson, “Overview of the precautionary principle”, in *Encyclopedia of the Anthropocene*, D.A. Dellasala, M.I. Goldstein (eds) 2018, vol. 4, p. 361 ss.; P.F. Ricci, H. Sheng, “Benefits and limitations of the precautionary principle”, in *Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences*, 2013). Nella lettura data dal Comitato, il ricorso al principio di precauzione è consentito entro i limiti dell’art. 4 del Patto e non deve ostacolare l’effettivo godimento del diritto alla scienza. Fondamentale, a tal fine, è la garanzia di trasparenza e partecipazione nei meccanismi di scienza per sviluppare una società capace di valutare criticamente l’accettabilità del rischio a fronte dei benefici prospettati (par. 56-57).

Il terzo obbligo che emerge dall’art. 15 è quello di *realizzare* il diritto alla scienza, ossia di adottare misure positive volte a garantirne il godimento. Ancora una volta, l’attuazione del diritto emerge da un rapporto tra scienza e democrazia che muove dalla condivisione di conoscenze scientifiche fino alla formazione di cittadini capaci di contribuire all’elaborazione di leggi, politiche, piani di gestione delle risorse e forme di monitoraggio basate su evidenza scientifica (par. 49).

6. Il Patto impone agli Stati un obbligo di realizzare il diritto alla scienza in modo progressivo, attraverso l’individuazione e la gestione delle risorse effettivamente utilizzabili. Oltre a questo, il trattato impone una serie di obblighi – le cd. *core obligations* – la cui derogabilità e (in) dipendenza dalle risorse disponibili è stata a lungo discussa, sia in dottrina che all’interno dello stesso Comitato. Con il Commento generale n. 14 sul diritto alla salute, gli esperti avevano infatti escluso la possibilità per uno Stato di non adempiere a tali obbligazioni, rigettando l’ipotesi di ogni possibile giustificazione in caso di deroga (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, (in UN Doc. E/C.12/2000/4 del 11 agosto 2000), par. 47). Il Comitato ha poi modificato il proprio orientamento individuando – e confermando nel Commento in esame – la mancanza delle risorse utilizzabili da parte dello Stato come possibile giustificazione dell’inadempimento, dimostrato che lo Stato abbia investito il massimo delle risorse a propria disposizione nell’attuazione del diritto, comprese quelle ricevute grazie ad aiuti internazionali, e che abbia fatto ogni possibile sforzo per essere adempiente (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant)*, (in UN Doc. E/C.12/GC/19 del 4 February 2008), par. 60; M. Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Portland, 2016, p. 95 ss.; R.E. Robertson, “Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the “Maximum Available Resources” to Realizing Economic, Social, and Cultural Rights”, in *Human Rights Quarterly* 1994, vol.16, p. 693 ss.). In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale lituana nel 2010 riguardo un caso relativo all’equo accesso a medicine essenziali e al godimento del diritto alla salute (Corte costitu-

zionale della Lituania, *GZ v. Latvia*, ricorso n. C-2/18 del 7 gennaio 2010). A fronte del ricorso di un paziente affetto da malattia rara per il mancato rimborso del medicinale che era costretto ad assumere, la Corte aveva infatti accolto l'argomento difensivo del governo di non avere risorse sufficienti per affrontarne il costo elevato.

Viene tuttavia da chiedersi se l'obbligo di cooperare per la realizzazione del diritto alla scienza includa anche un dovere di *chiedere* aiuto alla comunità internazionale nei casi di insufficienza di risorse. È questo l'orientamento che il Comitato sembra aver seguito nel Commento generale n. 22 sul diritto alla salute sessuale e riproduttiva nonché nel Commento generale n. 23 sul diritto a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro, secondo cui gli Stati che non sono in grado di conformarsi ai loro obblighi internazionali per mancanza di risorse hanno il dovere di adoperarsi per richiedere assistenza e cooperazione a livello internazionale (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali: *General comment No. 22 (2016) on the right to sexual and reproductive health (article 12 of the ICESCR)*, (in UN Doc. E/C.12/GC/22 del 2 maggio 2016, par. 50); *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the ICESCR)*, (in UN Doc. E/C.12/GC/23 del 27 aprile 2016, par. 52). Tale interpretazione, che era già stata avanzata nei Principi di Maastricht del 2011 e nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale per la protezione dalle calamità, sembra ragionevolmente da supportare anche in questa sede (Commissione di diritto internazionale, *Draft articles on the Protection of persons in the event of disasters*, UN Doc. A/CN.4/L.871 del 27 maggio 2016, art. 11).

Il Commento spiega inoltre che ogni Stato è tenuto a redigere un piano nazionale di distribuzione delle risorse che metta in ordine le priorità di investimento sulla base di un'analisi costi-benefici (par. 52). Ciò che non indica, tuttavia, è a quali criteri si debba far riferimento per individuare il tipo di risorse utilizzabili, il limite di sufficienza di quelle investite e le misure *più a basso costo* che lo stesso suggeriva di adottare già nel Commento generale n. 3 (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, (in UN Doc. E/1991/23 del 14 dicembre 1990); K. Perehudoff, L. Forman, "What constitutes 'Reasonable' State action on core obligations? Considering a right to health framework to provide essential medicines" in *Journal of Human Rights Practice* 2019, vol. 11, p. 1 ss.). Si aggiunge che, in alcune zone del mondo, la stesura di un piano nazionale per il diritto alla scienza è ostacolata in concreto da ragioni di varia natura – mancanza di un governo democratico, bassi livelli di istruzione, contesti di conflitto armato o altre situazioni di emergenza e così via – superabili solo attraverso l'incoraggiamento e lo sviluppo dei contatti e della collaborazione internazionale nei campi scientifico e culturale (art. 15.4 del Patto). Un esempio tristemente chiaro della necessità di cooperare a livello extraterritoriale è dato dalla pandemia di Covid-19. Il superamento delle epidemie, scrive il Comitato, richiede agli Stati un impegno *più forte* a cooperare per consentire alla comunità scientifica, da una parte, di sviluppare un vaccino o una terapia efficace nel minor tempo possibile e alla società tutta, dall'altra, di partecipare alle misure di contrasto della pandemia e godere dei benefici della scienza senza discriminazione alcuna (par. 82).

7. A conclusione del Commento, il Comitato spiega che ogni Stato è tenuto a garantire l'effettiva tutela giurisdizionale del diritto alla scienza nonché a instaurare meccanismi ef-

ficaci per l'individuazione dei responsabili di eventuali abusi e per l'accesso ai rimedi per le vittime (par. 89).

Il concetto di *accountability*, inteso come responsabilità in capo a un soggetto dei risultati ottenuti attraverso le sue azioni, è spesso interpretato come una mera attività di *naming and blaming*, volta a individuare e punire i soggetti in questione senza però trarre alcun vantaggio per il futuro. Sembra tuttavia opportuno accogliere un'interpretazione più ampia di tale concetto e andare quindi oltre tale significato, consentendo di istituire meccanismi di *responsabilità costruttiva* volti a valutare quali iniziative, nel tempo, abbiano contribuito all'attuazione del diritto – e possano essere ripetute – e quali siano state invece inefficaci o addirittura controproducenti (P. Hunt, "Missed opportunities: human rights and the Commission on Social Determinants of Health", in *Global Health Promotion* 16/2009; L. Freeman, "Achieving the MDGs: health systems as a core social institution, in *Development* 2005, vol.48, p. 19 ss.; S. Harman, F. Lisk, *Governance of HIV/AIDS: making participation and accountability count*, New York, 2009, p. 70; A. Schedler, "Conceptualizing accountability", in *The Self-Restraining State*, A. Schedler, L. Diamond, M Plattner (eds), Boulder, 1999, p. 15). Con riferimento ai sistemi di monitoraggio del rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritto alla scienza (par. 88), ogni Stato è tenuto a informare periodicamente il Comitato sulle misure adottate attraverso la preparazione di contributi scritti e orali (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by states parties under articles 16 and 17 of the international covenant on economic, social and cultural rights*, UN Doc. E/C.12/2008/2 del 24 marzo 2009). Tuttavia, l'invio di informazioni è spesso irregolare, a volte inefficace e in qualche caso non avviene (dati disponibili su: www.tbinternet.ohchr.org). Come emerge dal Commento, ogni Stato è tenuto a individuare autonomamente gli indicatori e i termini di riferimento per valutare la situazione del diritto nel contesto nazionale. Se è ragionevole lasciare che ogni governo definisca i parametri di analisi in base alle caratteristiche del contesto locale, sembra opportuno anche ritenere che la formulazione di indicatori comuni contribuirebbe a migliorare l'attività di *reporting* e a gestire con maggiore consapevolezza anche le attività di assistenza e cooperazione internazionale. Un valido esempio a questo riguardo arriva dal campo della tutela del diritto alla salute ed è rappresentato dai 72 indicatori sviluppati dal Relatore Speciale sul diritto alla salute per le analisi dei sistemi sanitari di 194 Stati (G. Backman, P. Hunt et al., "Health systems and the right to health: an assessment of 194 countries", in *The Lancet* 2008, vol. 372, p. 2047 ss.).

Alla luce di quanto scritto, in conclusione, sembra ragionevole affermare che il Commento generale n. 25, pur con alcune lacune, fornisca basi sufficienti per superare l'attuale approccio poco inclusivo di organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali nei confronti del diritto a partecipare e godere dei benefici della scienza e possa contribuire a garantire piena tutela in materia, senza discriminazione.

Giulia Perrone*

* Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, Lungo Dora Siena, 100 – 10124 Torino, giulia.perrone@unito.it.

ABSTRACT. Science and Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 25 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

At its 67th session, the UN Committee on economic social and cultural rights adopted the General Comment No. 25 on Science and Economic, Social and Cultural Rights. The present contribution aims at providing a critical analysis of the document and exploring ways in which it can serve as a useful basis for all rights holders, duty bearers, courts and tribunals dealing with the right to science.

Keywords: General Comment No. 25; art. 15 ICESCR; right to science; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.