



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N.3/2026

1. RIFLESSIONI SUL COSTO DELL'AZIONE GLOBALE PER LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI NELLA PROSPETTIVA DELL'INIZIATIVA UN80: UN SISTEMA IN CRISI

1. *Il mandato dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani: il nesso organico ed operativo tra Ginevra e New York*

L'opportunità di istituire un organismo complesso competente per la promozione e la protezione dei diritti umani nel quadro sistemico delle Nazioni Unite, pur essendo collocabile temporalmente a distanza di quasi cinque decenni dalla nascita dell'Organizzazione, riscontra il potenziamento dell'impegno dell'intera *membership* onusiana nell'attuare il dispositivo della Carta e, in esso, il suo terzo pilastro così come sancito nell'art. 1, paragrafo 3.

L'iniziale creazione di una Divisione sui Diritti Umani nel contesto organico del Segretariato, al fine di affiancare tecnicamente il lavoro dell'allora Commissione sui Diritti Umani, si è tradotta in un duplice esercizio mirato dapprima al processo di compilazione della Dichiarazione universale dei diritti umani e poi, dal 1946 al 1966, alla definizione di interventi strumentali per l'elaborazione dei principali standard giuridici internazionali vincolanti in materia. Rispetto a tale mandato, piuttosto circostanziato e comunque complicato, la Divisione ha operato altresì nell'assistere gli Stati membri nel garantire il rispetto e la piena esecuzione degli obblighi derivanti dalla partecipazione ai predetti standard.

Lo spostamento della Divisione da New York a Ginevra nel 1974, seguito dalla rimodulazione della stessa in un Centro dedicato ai diritti umani nel 1982, ha assicurato il collegamento con la sede principale dell'Organizzazione mediante la nomina del Direttore quale *Assistant* del Segretario Generale prima e come Vice-Segretario Generale poi.

L'attuale configurazione dell'Ufficio e la creazione della figura dell'Alto Commissario per i Diritti Umani poggia sugli esiti della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, tenutasi a Vienna nel 1993, all'indomani della fine della guerra fredda, sebbene il mandato sia stato delineato non senza criticità relative, tra l'altro, all'inclusione della dimensione pubblica e marcatamente indipendente della figura in parola nonché all'azione di contrasto e messa al bando delle violazioni dei diritti umani, al monitoraggio delle situazioni-paese e all'assistenza per la realizzazione di progetti a tutela dei diritti umani (A. CLAPHAM, *Creating the High Commissioner for Human Rights: The Outside Story*, in *European Journal of International Law*, 1994(5), p. 556 ss.; T. VAN BOVEN, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The History*

of a Contested Project, in *Leiden Journal of International Law*, 2007(4), p. 767 ss.; I. BOEREFIJN, *Human Rights, United Nations High Commissioner for (UNHCHR)*, *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2008, vol. 5, p. 14 ss).

La determinazione dei contenuti prioritari del mandato, così come contenuta nella lettera della [Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/141 del 20 dicembre 1993](#), ha sancito il passaggio finale per la configurazione dell'attuale assetto della *Machinery* onusiana a Ginevra nella duplice articolazione dell'Alto Commissario e del suo Ufficio, senza far venire meno la correlazione operativa con New York se è vero che: l'Alto Commissario viene nominato dal Segretario Generale su approvazione dell'Assemblea Generale ed agisce «under the direction and authority of the Secretary-General» per l'esecuzione del suo mandato quadriennale, rinnovabile soltanto una volta; rispetto alla stessa Assemblea Generale come anche al Consiglio Economico e Sociale e alla allora Commissione sui Diritti Umani, è chiamato a «carry out the tasks assigned to him/her by the competent bodies of the UN system» e a «make recommendations to them».

Particolarmente interessante, sempre nella lettera della Risoluzione 48/141, è l'accezione multi-funzionale del mandato dell'Alto Commissariato poiché implica la costruzione di un Ufficio che si occupi in via principale di affiancarlo per coordinare la promozione e la protezione dei diritti umani su scala globale, per prevenire e rimuovere gli ostacoli ed affrontare le sfide inerenti la piena realizzazione degli stessi (C. BROECKER, R., FREEDMAN, *Office of the high commissioner for human rights*, in C. BINDER, M. NOWAK, J.A. HOFBAUER, P. JANIG (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, Edward Elgar, 2022, p. 586 ss.). Invero l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani ha in carico ulteriori competenze: svolge attività di segretariato dei diversi organismi della *Machinery* – a partire dagli organi di controllo dei Trattati in materia di diritti umani, conduce un costante monitoraggio circa il rispetto dei diritti umani al livello internazionale, realizza interventi di assistenza tecnica in favore delle competenti autorità nazionali, dialoga con organismi intergovernativi internazionali e regionali. La sua presenza è fattiva sul campo, mediante la creazione di 17 uffici in alcuni Stati membri e di 37 funzionari presenti nei *teams* dislocati a livello nazionale.

Per assicurare il pieno ed efficace esercizio di tali competenze, l'Ufficio deve poter contare su un ampio volume di risorse finanziarie: comparato con gli altri pilastri del sistema onusiano, quello inerente i diritti umani può contare oggi su impegno che incide soltanto sul 3% dell'intero bilancio regolare dell'Organizzazione. Tale lettura è stata corretta con riferimento all'introduzione della componente diritti umani nelle missioni-paese per il mantenimento e la costruzione della pace, consentendo all'Ufficio di collaborare con i Dipartimenti per le Operazioni per il mantenimento della pace e degli Affari Politici collocati a New York.

Nonostante un graduale incremento di tale voce, principalmente assicurato dalla *membership*, la dotazione organica indispensabile per porre in essere un alto numero di attività non è stata agevolata e messa in sicurezza in modo ordinario, costringendo l'Ufficio a richiedere un'allocazione extra-bilancio a carico degli Stati membri (a titolo esemplificativo, pari nel 2019 a 179 milioni di dollari).

2. *Considerazioni strategico-programmatiche per una appropriata allocazione ed un efficace utilizzo delle risorse finanziarie per la promozione e protezione dei diritti umani su scala globale*

Sulla base dei dati raccolti dall'Ufficio dell'Alto Commissariato nel 2019, a testimonianza dell'incremento del personale localizzato sia a Ginevra sia nei *teams*-paese, nel [Documento di programmazione per il 2024-2027](#) sono state individuate delle componenti-chiave essenziali per rendere il sistema di protezione dei diritti umani realmente efficace al livello sia nazionale sia internazionale.

In via principale la garanzia del rispetto degli standard giuridici internazionali, tradotta sul piano legislativo domestico ed agevolata mediante l'attuazione di interventi programmatici mirati, deve essere coniugata con il potenziamento degli apparati organici – di natura istituzionale – demandati al conseguimento di tale obiettivo complesso in modo continuativo. L'importanza che, in detti apparati, sia previsto un meccanismo di protezione dei diritti umani che agevoli in modo tempestivo e concreto il perseguimento dei responsabili delle violazioni dei diritti umani è un requisito essenziale. Al contempo, non soltanto in situazioni critiche per i titolari dei diritti violati bensì nella conduzione delle ordinarie attività di comunità, la loro piena ed attiva partecipazione ai processi di natura pubblica e decisionale necessita di essere assicurata al massimo livello.

Nel Documento di programmazione, parimenti, il sistema di promozione e protezione dei diritti umani su scala internazionale richiede un dialogo costante ed una rinnovata collaborazione con gli attori statali e non, la disponibilità di risorse finanziarie adeguate, l'introduzione e l'utilizzo di procedure semplici e ad impatto diretto nell'affrontare le sfide – ben conosciute o impreviste ed emergenziali – che mettono a rischio la tenuta degli standard giuridici internazionali vigenti nella materia dei diritti umani, un peso specifico attribuito al pilastro dei diritti umani nelle attività programmate e tradotte in politiche, programmi ed iniziative proprie del sistema onusiano.

In una lettura complessiva delle dinamiche nazionali ed internazionali, che possa facilitare l'esecuzione del mandato nella sua articolazione complessiva, l'Ufficio dell'Alto Commissariato ha sviluppato le proprie prerogative in modo fattuale ed ha voluto preservare tale approccio operativo anche nel periodo temporale 2024-2027 individuando alcune linee d'azione strategiche, suggerite peraltro mediante una consultazione inserita nel quadro dell'iniziativa [Human Rights 75](#): «Rebuilding trust and reinvigorating a global movement for human rights; Fostering inclusion and equality through a diversity approach; Promoting a human rights economy to realize rights and address inequalities; Ensuring digital technologies and data are at the service of humanity and advance human rights; Putting human rights at the centre of early warning and advancing the global protection agenda; Advancing environmental action, including on climate, with human rights at its core».

Si tratta, in modo evidente, di un cambio di passo che intende attualizzare il mandato e le modalità operative dell'Ufficio per affrontare in maniera efficace le sfide globali inerenti il pilastro onusiano dei diritti umani sia a New York sia a Ginevra come anche negli uffici localizzati negli Stati membri, soprattutto a fronte della contrazione delle risorse finanziarie disponibili.

2. L'appello dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani: la necessità di incrementare le risorse finanziarie per far fronte alle violazioni dei diritti umani su scala globale

La lettura del Documento di programmazione in una accezione primariamente tecnico-organizzativa e trasformativa deve essere completata richiamando una visione di più ampio respiro e decisamente politica, così come formulata dallo stesso Alto Commissario

per i Diritti Umani nel suo recente [appello](#) per mettere in sicurezza il funzionamento della *Machinery* onusiana a Ginevra.

Le difficoltà operative dettate dalla compresenza di conflitti, crisi climatica, insicurezza determinata dall'ampio e non corretto utilizzo delle conoscenze, potenzialità e capacità digitali, mettono a rischio il livello di protezione dei diritti umani ben oltre le contestualizzazioni-paese o le aree geografiche pertinenti: come ha affermato l'Alto Commissario «[i]n a context in which the Human Rights pillar of the UN is already underfunded, receiving less than one percent of the funding of the entire UN, the consequences for the UN Human Rights mandate, global human rights protection, and the wider human rights ecosystem, are immediate, severe, and system-wide» (cfr. in dottrina, per tutti, A. SKELTON, *Cash strapped! Can the multi-lateral human rights system survive the UN financial crisis?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2025, Vol. 43(4), p. 209 ss.).

Le criticità gestionali, correlate ad una drastica diminuzione dei fondi dell'Organizzazione, determinano un impatto significativo sulle azioni sinora intraprese dalla *Machinery* per garantire il medesimo livello di protezione dei diritti umani rispetto ai decenni di questo XXI secolo, anche alla luce dell'impegno rinnovato dalla *membership* in occasione dell'Iniziativa [UN80](#), in previsione della creazione di un Gruppo di Lavoro onusiano dedicato al pilastro dei diritti umani e al lancio di una Alleanza Globale per i Diritti Umani nel 2026, che veda coinvolti tutti gli attori, pubblici e privati, nazionali, regionali ed internazionali, co-agire per il medesimo obiettivo: potenziare il sistema multilaterale per rispondere in modo rapido ed efficace alle sfide che mettono a rischio gli standard giuridici in materia di diritti umani come anche il pieno ed effettivo esercizio dei diritti da parte dei titolari – individuali e collettivi.

L'appello dell'Alto Commissario poggia su una ricostruzione oggettiva e quantitativa del funzionamento del sistema onusiano per il 2025, inserendo anche delle stime per il 2026.

Il budget regolare approvato per l'anno 2025 ammontava a 246 milioni di dollari: a partire da tale cifra, che ha potuto contare sull'ampio sostegno simbolico e materiale degli Stati membri, sono stati allocati per l'Ufficio dell'Alto Commissario 191.5 milioni di dollari, rendendo particolarmente difficile il proseguimento delle attività ordinarie programmate in via iniziale. I due numeri, comparati con quanto stanziato nel 2024, avevano già registrato una evidente contrazione: 12 milioni di dollari in meno. Nel ragionamento espresso dall'Alto Commissario in relazione alla revisione complessiva del bilancio regolare dell'Organizzazione a valere sul 2026, pari a 224.3 milioni di dollari, la voce destinata a Ginevra viene ulteriormente diminuita (60 milioni di dollari in meno rispetto ai 54.5 milioni di dollari che non sono stati messi a disposizione dell'Ufficio nel 2025), rendendo evidente la permanenza di fattori che incidono in modo chiaro sull'indebolimento delle azioni programmate e, dunque, sull'impatto reale in termini di promozione e protezione dei diritti umani.

Tale dinamica restrittiva si inserisce in un quadro più ampio di crisi di liquidità dell'intera Organizzazione, in larga parte riconducibile alla decisione dell'Amministrazione statunitense, a seguito dell'ordine esecutivo del febbraio 2025, di sospendere il finanziamento del Consiglio dei Diritti Umani e di numerose altre entità onusiane, oltre a ridurre drasticamente i contributi volontari destinati al sistema delle Nazioni Unite nel suo complesso. Tale scelta, sommata al mancato versamento integrale e tempestivo dei contributi obbligatori da parte di altri importanti Stati membri, ha contribuito in modo significativo a determinare quella condizione di “modalità di sopravvivenza” più volte richiamata dall'Alto Commissario, accentuando l'impatto strutturale delle misure di austerità adottate nell'ambito dell'iniziativa UN80 sul pilastro dei diritti umani.

Quanto ora prefigurato, ad avviso dell'Alto Commissario, determina due ulteriori conseguenze: da un lato, la possibile e contestuale riduzione dei contributi volontari da parte degli Stati membri o di altri attori non statali (per il 2025, a fronte di una richiesta complessiva pari a 500 milioni di dollari, l'Ufficio ha ricevuto un supporto finanziario di 257.8 milioni di dollari), in ragione della consapevolezza che il supporto finanziario possa non essere realmente utile e debba comunque richiedere un impegno contingente che viene sottratto ad altre azioni che ogni Stato membro può decidere di intraprendere in altri contesti intergovernativi, regionali o internazionali; dall'altro, una duplice riduzione dell'impegno che risulta non soltanto in termini finanziari bensì nella declinazione della non più rinnovata fiducia della *membership* nell'operato dell'Organizzazione e nell'impatto che ne discende per la protezione concreta dei diritti umani su scala globale.

In relazione a tali molteplici aspetti, che rilevano sotto il profilo politico nonché tecnico-amministrativo dell'Organizzazione, l'Alto Commissario ha formulato il suo appello per la raccolta di ulteriori risorse finanziarie pari a 400 milioni di dollari per mettere in sicurezza le attività della *Machinery* di Ginevra per il 2026: «The cost of our work is low; the human cost of underinvestment is immeasurable. [...] Historically, human rights account for an extremely small portion of all UN spending. We need to step up support for this low-cost, high-impact work that helps stabilise communities, builds trust in institutions, and supports lasting peace» [...] «And we need more unearmarked and timely contributions so we can respond quickly, as human rights cannot wait».

L'appello deve essere contestualizzato tanto per la conduzione delle attività della *Machinery* a Ginevra quanto per la realizzazione degli interventi sul campo, negli Stati membri.

Una prima correlazione tra funzionamento della *Machinery* e la contrazione delle risorse finanziarie disponibili richiama un dibattito già affrontato in passato in dottrina sul legame tra sovraccarico procedurale degli Organi dei Trattati e le Procedure Speciali e limitazioni strutturali di natura finanziaria e amministrativa (J. KROMMENDIJK, *Less is more: Proposals for how UN human rights treaty bodies can be more selective*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, 38(1), p. 5 ss.) che, negli ultimi anni, hanno costretto a rimodulare le discussioni dei rapporti periodici per 35 Stati e a cancellare metà delle visite-paese delle Procedure Speciali. In generale, l'incremento del numero di rapporti periodici nazionali e delle comunicazioni individuali da esaminare come anche la progressiva espansione dei mandati di monitoraggio hanno determinato un aumento significativo del carico di lavoro dei predetti organismi, senza che a ciò corrispondesse un adeguato rafforzamento delle risorse a disposizione delle strutture di supporto. In modo specifico, i ritardi nell'esame dei rapporti periodici e nella trattazione delle comunicazioni non rappresentano soltanto una difficoltà procedurale contingente, ma riflettono un disallineamento tra l'evoluzione delle funzioni attribuite agli Organi dei Trattati e le capacità operative del sistema. La limitata disponibilità di personale, il tempo ridotto destinato alle sessioni e le restrizioni di bilancio incidono direttamente sulla possibilità di svolgere in modo tempestivo ed efficace le attività di monitoraggio. In tal modo, emerge con chiarezza una insostenibilità operativa dei meccanismi di controllo e, più in generale, dell'effettività del sistema internazionale di tutela dei diritti umani.

Ancora, in questa dimensione operativa, come già si ricordava, ogni eventuale correttivo rispetto alla metodologia in uso rientra nelle prerogative del Segretario generale dell'Organizzazione sin dal concepimento e dalla successiva attivazione dell'iniziativa UN80. Una utile esemplificazione rimanda al più ampio e mirato utilizzo delle nuove tecnologie per la raccolta dati e la conseguente interpretazione ai fini della individuazione delle migliori

misure da attuare per far fronte alle dinamiche compressive dei diritti umani in ogni contesto. È stata creata a questo scopo una piattaforma multi-attoriale denominata *Rightsx*, nella quale ogni soggetto – Governi, organizzazioni della società civile, esperti – può proporre e costruire in partenariato strumenti di analisi, modelli di intervento e meccanismi di valutazione d'impatto di ogni intervento a tutela dei diritti umani. Lo *Human Rights Data Exchange* (HRDx), invece, è una banca dati aperta ed accessibile che consente di effettuare analisi fondate su un ampio numero di informazioni quantitative in essa contenute in relazione alla situazione dei diritti umani in una prospettiva comparata e, ove necessario, predittiva.

A questo esercizio di analisi, studio e ricerca, si affiancano i molteplici contatti e le linee d'intervento basate su partenariati pubblico-privato, promossi in modalità virtuale o in presenza, a New York e a Ginevra, i cui esiti saranno il punto di partenza per la programmazione delle attività della già evocata ed istituenda Alleanza Globale per i Diritti Umani.

In merito, invece, alla funzione dell'Ufficio che si articola nella ricognizione investigativa sul livello di protezione dei diritti umani in uno Stato membro e che si traduce nella predisposizione e proposta di supporto circostanziato alle competenti autorità nazionali, l'istituzione e il pieno funzionamento di uno *Human Rights Inquiries Branch* (HRIB) nel 2025 ha permesso di uniformare la metodologia concettuale ed operativa e di istruire tutti gli organismi della *Machinery* che sono chiamati a svolgere indagini sul campo e ad elaborare le proprie osservazioni e commenti.

Al contempo, se si osservano le singole situazioni-paese, ancorché in una dimensione sub-nazionale e locale, rileva in modo marcato l'importanza della presenza, del contatto e della collaborazione tra uffici regionali del sistema onusiano, autorità statali e rappresentanti degli organismi intergovernativi regionali presenti nelle aree di riferimento. I meccanismi di consultazione e concertazione multi-livello agevolano sia la raccolta dei dati quantitativi e qualitativi inerenti la protezione dei diritti umani in un determinato contesto sia le procedure di monitoraggio e di valutazione sia, ancora, la predisposizione ed adozione di misure, programmi ed interventi mirati per assistere le stesse autorità statali e locali nel garantire il rispetto degli standard giuridici internazionali vigenti in materia di diritti umani come anche nel proteggere i titolari individuali e collettivi dei diritti in parola. La conoscenza e l'esperienza del personale onusiano consentono di focalizzare l'attenzione sulle situazioni di rischio, sulle violazioni multiple pregresse di diritti umani, sulla robustezza degli interventi già eseguiti, per consolidare la specialità insita nelle misure di assistenza tecnica che la *Machinery* può e deve assicurare sul campo, per le quali la contrazione delle risorse finanziarie disponibili è chiaramente pregiudizievole.

Il fattore risorse umane, non dotato di adeguate risorse finanziarie, non può incidere in modo determinante sul risultato positivo dell'intervento sul terreno. Soltanto nel 2025 la *Machinery* ginevrina ha collaborato con 35 interlocutori governativi statali per sostenere processi di ripresa economica rispettosi del principio di eguaglianza nell'accesso ai servizi essenziali da parte della popolazione, con particolare riguardo alle categorie più vulnerabili. Ancora, i funzionari dell'Ufficio hanno fornito assistenza tecnico-legale in 1300 procedimenti giurisdizionali avviati in 87 Paesi per la tutela di 67.000 vittime di torture e maltrattamenti crudeli, inumani e degradanti. Questi numeri, come ha chiaramente affermato l'Alto Commissario nel suo appello, non potranno essere più sostenuti nel breve periodo: soltanto le missioni di monitoraggio realizzate nel 2024 – 11.000 – sono state ridotte a 5.000

nel 2025, e il contingente del personale onusiano, soprattutto se collocato all'estero, sarà ridotto di 300 unità su 2000, portando alla chiusura degli uffici locali in 17 Stati.

In conclusione, non si può non condividere la seria preoccupazione dell'Alto Commissario e del suo Ufficio quando, senza previsioni stabili nel medio e lungo termine, si afferma che «Our reporting provides credible information on atrocities and human rights trends at a time when truth is being eroded by disinformation and censorship. It informs deliberations both in the UN Security Council and the Human Rights Council, and is widely cited by international courts, providing critical evidence for accountability» [...] «All this is weakening our 'Protection by Presence' – a simple idea with powerful impact: that the physical presence of trained human rights officers on the ground deters violations and reduces harm».

CRISTIANA CARLETTI