

Commento alla 79^a World Health Assembly

Sandra Gallina*

La 79^a Assemblea Mondiale della Sanità (79th session of the World Health Assembly, WHA 79 in sigla inglese) si è tenuta in un momento in cui i temi della salute sono al centro del dibattito pubblico in molti Paesi, mentre in alcuni di essi si consumano vere crisi umanitarie dovute a conflitti ed emergenze sanitarie. A ciò s'aggiunge il fatto che questo è forse uno dei momenti più difficili per l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), reduce da una ristrutturazione massiccia che dovrebbe permetterle di continuare il suo operato malgrado l'interruzione del sostegno finanziario da parte degli Stati Uniti e la riduzione dei contributi volontari di alcuni dei suoi Stati membri.

In un contesto così complesso, le tensioni geopolitiche hanno talvolta oscurato le discussioni tecniche, portando a molte più "votazioni" rispetto agli anni precedenti. Persino l'adozione dell'ordine del giorno dell'Assemblea (una questione squisitamente procedurale) è stata oggetto di contesa, con una lunga serie di punti presentati al voto formale, un'anomalia rispetto alla pratica del consenso degli anni precedenti.

Tra i temi discussi attivamente vi sono stati la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e la crisi in Medio Oriente, ma anche una questione quasi procedurale quale il recesso dell'Argentina dall'Organizzazione. L'Accordo Pandemico, invece, non è stato oggetto di discussioni poiché si è accettata una proroga di un ulteriore anno per i negoziati del suo principale allegato. I focolai in corso, inclusi quelli dei virus Hanta ed Ebola, hanno forse contribuito a una maggiore comprensione dell'importanza di tale accordo. Infine, le elezioni per il Consiglio Esecutivo dell'Organizzazione si sono rivelate particolarmente controverse, dato che la Russia, dopo la sconfitta nelle elezioni per la regione EURO dell'ottobre scorso, si è ricandidata "autonomamente" per un seggio, sfidando pratiche consolidate e fallendo il suo obiettivo.

* Direttore generale della Salute e della Sicurezza alimentare della Commissione dell'Unione europea. La Direzione della Rivista ringrazia sentitamente la dott.ssa Sandra Gallina per avere accolto l'invito a commentare la recente e importante Assemblea annuale di Ginevra dell'Organizzazione mondiale della sanità. Resta naturalmente inteso che le opinioni espresse nello scritto appartengono alla responsabilità individuale dell'Autrice e non impegnano la struttura di appartenenza.

Numerose sono le risoluzioni tecniche su priorità sanitarie adottate durante la WHA79. Tra queste spiccano il Codice Globale di Condotta sul Reclutamento Internazionale di Personale Sanitario ed il nuovo Piano d'Azione Globale per la Resistenza agli Antimicrobici¹.

Nonostante le sfide, la WHA79 è riuscita a mantenere lo slancio per una riforma della governance dell'OMS e per un miglioramento dell'ecosistema sanitario globale. Il processo per una riforma dell'architettura sanitaria globale proposto dall'OMS è stato approvato con un largo sostegno coagulatosi attorno alla dichiarazione congiunta dei Paesi UE e del Consiglio di Cooperazione del Golfo. Questo sarà un tema che vedrà i membri impegnati per mesi dentro a un lavoro più ampio in seno alle Nazioni Unite.

È interessante riesaminare per sommi capi il tema del recesso degli Stati membri dall'Organizzazione, visti i risultati in parte diversi raggiunti dagli Stati Uniti e dall'Argentina.

Va detto che le forti divisioni scatenate dal recesso dell'Argentina dall'OMS hanno messo a dura prova anche l'unità dell'UE. Molti Stati membri dell'OMS non erano soddisfatti della decisione del Consiglio Esecutivo proposta dall'Argentina stessa e da Israele, decisione che in pratica legittimava il recesso dell'Argentina dall'Organizzazione². Di conseguenza all'Assemblea di maggio sono stati proposti due emendamenti, uno sostenuto dal Paraguay favorevole a legittimare il recesso argentino e l'altro da un gruppo interregionale volto a lasciare la situazione impregiudicata³. La Norvegia è riuscita a mediare, raggiungendo un compromesso che pone di fatto il recesso argentino in una zona grigia evitando un voto dagli esiti incerti⁴.

Tutto comincia con la decisione dell'Assemblea del 2025⁵ con cui si richiede al Consiglio Esecutivo di esaminare e presentare un rapporto all'Assemblea del 2026 sulla notifica da parte dell'Argentina della sua intenzione di recedere dall'Organizzazione il 17 marzo 2026, e anche sulla notifica da parte degli Stati Uniti della loro intenzione di recedere il 22 gennaio 2026.

L'Argentina ha avviato la procedura con l'invio di un messaggio al Segretario Generale delle Nazioni Unite in qualità di depositario della Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, facendo riferimento, quale base giuridica, all'articolo 56 della Convenzione di Vienna del 1969 sul Diritto dei Trattati⁶. Il Sottosegretario Generale delle Nazioni Unite per

¹ Le risoluzioni e decisioni dell'Assemblea sono disponibili sul sito: https://apps.who.int/gb/e/e_wha78.html.

² *Withdrawal of the Argentine Republic from the World Health Organization*, decisione EB158(12) del 6 febbraio 2026.

³ I paesi promotori includono: Belgio, Brasile, Croazia, Francia, Giappone, Germania, Norvegia, Paesi Bassi e Repubblica di Corea. Interessante vedere che essi appartengono a tre diverse regioni.

⁴ *Communications of the United Nations Secretary-General as depositary of the Constitution of the World Health Organization - Amendments to the draft resolution contained in decision EB158(12) (2026) entitled "Withdrawal of the Argentine Republic from the World Health Organization"*, decisione del 22 maggio 2026, A79/B/CONF./4.

⁵ *Collaboration within the United Nations system and with other intergovernmental organizations*, decisione WHA78(25) del 27 maggio 2025.

⁶ Il testo della Convenzione è reperibile al seguente link: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf.

gli affari giuridici, per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, ha risposto che la Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità non contiene alcuna disposizione riguardante la denuncia o il recesso e, in assenza di un precedente specifico, il depositario non è in grado di determinare se la notifica presentata dall'Argentina possa essere accettata. Si rimanda quindi la questione alla WHA.

Gli Stati Uniti hanno notificato il loro recesso dall'OMS al Segretario Generale delle Nazioni Unite il 22 gennaio 2025, con effetto dal 22 gennaio 2026, in conformità alle disposizioni della Risoluzione Congiunta del Congresso degli Stati Uniti, approvata il 14 giugno 1948 (Legge Pubblica 643, dell'80^{mo} Congresso), con cui era stata autorizzata l'accettazione della Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità da parte degli Stati Uniti d'America. Tale Risoluzione recita:

“... in the absence of any provision in the World Health Organization Constitution for withdrawal from the Organization, the United States reserves its right to withdraw from the Organization on a one-year notice: PROVIDED, HOWEVER, that the financial obligations of the United States to the Organization shall be met in full for the Organization's current fiscal year”⁷.

Questa dichiarazione, che secondo il diritto internazionale equivale a una riserva, è stata sottoposta alla valutazione dell'Assemblea dell'OMS e da questa accettata all'unanimità⁸. Pertanto, il diritto degli Stati Uniti di recedere dalla Costituzione dell'OMS con un preavviso di un anno non è in dubbio per i membri dell'OMS. Meno chiaro è se il Presidente abbia l'autorità di prendere la decisione di recedere senza l'approvazione del Congresso. Gli Stati Uniti non hanno pagato né i contributi del 2024 né quelli del 2025. Il recesso pare subordinato al saldo degli obblighi finanziari da parte degli Stati Uniti. Si potrebbe quindi pensare che, in presenza di obblighi finanziari non saldati, il recesso non possa essere considerato legale. L'articolo 7 della Costituzione dell'OMS prevede infatti la sospensione del diritto di voto per un membro che non paga le quote, ma è evidente che ciò non costituisce, di fatto, né un rimedio né un deterrente per uno Stato membro uscente. L'Assemblea ha però incluso formalmente gli Stati Uniti tra gli Stati membri dell'Organizzazione in arretrato con i pagamenti dovuti, Stati il cui diritto di voto, in mancanza del saldo, sarà sospeso all'inizio della 80^{ma} Assemblea nel maggio 2027. L'approccio scelto dall'Assemblea consente dunque di continuare a ritenere formalmente gli Stati Uniti uno Stato membro nella speranza che vogliano reintegrarsi nell'Organizzazione in un prossimo futuro.

⁷ “... in assenza di ogni disposizione nella Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per il recesso dall'Organizzazione, gli Stati Uniti si riservano il diritto di recedere dall'Organizzazione con un preavviso annuale: a condizione tuttavia che gli obblighi finanziari degli Stati Uniti verso l'Organizzazione siano pienamente soddisfatti per l'anno fiscale corrente dell'Organizzazione”. Il testo della legge si può consultare al seguente link: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad052.asp.

⁸ Il 24 luglio 1948 l'Assemblea con la risoluzione WHA T1.76 (p. 341) riconobbe la validità della ratifica della Costituzione dell'OMS da parte degli Stati Uniti inclusa la riserva citata.

Come la Carta delle Nazioni Unite, anche la Costituzione dell'OMS⁹ non contiene alcuna disposizione riguardante la denuncia o il recesso. Esiste una dichiarazione da parte dei redattori della Costituzione, secondo la quale uno Stato membro avrebbe il diritto di recedere nel caso in cui i propri diritti e obblighi fossero alterati a causa di una modifica della Costituzione stessa che tale membro non possa accettare¹⁰. Questa non è la situazione dell'Argentina che, di conseguenza, non sembra poter fare affidamento sull'articolo 56 della Convenzione di Vienna citata, poiché tale norma richiede che, in assenza di una disposizione esplicita relativa all'estinzione, alla denuncia o al recesso, un trattato non possa essere oggetto di denuncia o di recesso a meno che «non risulti che corrispondeva all'intenzione delle parti ammettere [tale] possibilità»¹¹. Una simile intenzione non appare nei *travaux préparatoires*. E infatti, come detto, gli Stati Uniti, i quali intendevano conservare la possibilità di recedere dall'Organizzazione, formalmente presentarono una riserva in questo senso, poi accettata dall'Assemblea.

Finora nessuno Stato membro dell'OMS si è effettivamente ritirato dall'Organizzazione, quindi non esiste un precedente specifico. Tuttavia, tra il 1949 e il 1950 l'Organizzazione ricevette comunicazioni da diversi Stati Membri (per esempio dall'Unione Sovietica e da altri Paesi socialisti), i quali esprimevano l'intenzione di non considerarsi più membri dell'Organizzazione. L'Assemblea non intraprese alcuna azione specifica, se non una richiesta ai membri ritirati di ritornare sulla propria decisione. Nel 1956 questi stessi Stati presero nuovamente parte ai lavori dell'Organizzazione e l'Assemblea li riacolse con favore decidendo che questi Stati avrebbero effettuato un “pagamento simbolico” per gli arretrati corrispondenti al periodo in cui la loro appartenenza era stata “inattiva”. L'Assemblea non ritenne effettivo il loro recesso dall'Organizzazione. Una tale soluzione applicata all'Argentina grazie al “compromesso” norvegese potrebbe in fondo facilitarne una futura reintegrazione.

⁹ Il testo della Costituzione è disponibile sul sito: https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf#page=6.

¹⁰ *Official Records of the World Health Organization No. 2: Summary Report on Proceedings, Minutes and Final Acts of the International Health Conference held in New York from 19 June to 22 July 1946*. New York and Geneva: United Nations World Health Organization Interim Commission, 1948, p. 26.

¹¹ Vedi art. 56.1(a) della Convenzione, *supra*, nota 4.