



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

L'Unione e gli Stati membri in soccorso dell'OMS

Nicola Ruccia

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Lo scorso 6 novembre il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno approvato mediante procedura scritta delle Conclusioni “sul ruolo dell’UE nel rafforzamento dell’Organizzazione mondiale della sanità” (OMS)¹.

Prima di esaminarne il contenuto, appare opportuno individuarne le caratteristiche generali. Le conclusioni del Consiglio rientrano tra gli atti atipici e, precisamente, tra quelli non previsti dai Trattati europei. Prive di effetti giuridici vincolanti, rappresentano una manifestazione dell’attività non legislativa dell’istituzione in oggetto e hanno, esclusivamente, lo scopo di esprimere una posizione politica su particolari tematiche afferenti alle attività svolte dall’Unione². La loro adozione ha luogo a seguito di un dibattito durante una sessione consiliare e possono contemplare una posizione o un impegno politico su un determinato tema invitando, in taluni casi, uno Stato membro, un’altra istituzione dell’Unione o, ancora, l’Unione medesima a intervenire su una questione. Generalmente, vi si ricorre nei settori elencati nell’art. 6 TFUE, ossia quelli in cui all’Unione è riservata una competenza di sostegno, coordinamento o completamento dell’azione degli Stati membri tra i quali rientrano, ai sensi della lett. a), la tutela e il miglioramento della salute umana cui, a livello globale, è preordinata l’attività dell’OMS.

Le conclusioni hanno, tra gli altri scopi, quello di stabilire un obiettivo o di valutare i progressi compiuti nel settore cui si riferiscono, oppure quello di fissare una posizione coordinata tra l’Unione e i suoi Stati membri nell’ambito delle organizzazioni internazionali – come, nel caso di specie, l’OMS – o in vista della partecipazione dell’Unione stessa alle suddette organizzazioni. La loro adozione segue una prassi che prevede tre livelli in sede di Consiglio. Nel primo, precedentemente all’elaborazione di un progetto di conclusioni, la presidenza di turno elabora un documento di riflessione per esaminare la questione a livello di gruppo. Sulla base del dibattito che ne scaturisce, la suddetta presidenza, con l’assistenza del Segretariato generale, predispone un progetto di conclusioni. Il gruppo si riunisce più volte per discuterlo prima di inviarlo per un’ulteriore disamina al COREPER. Quest’ultimo cerca di risolvere gli eventuali problemi rimasti in sospeso per poi sottoporlo alla pertinente formazione del Consiglio per la relativa adozione, da operarsi per *consensus*³.

Le Conclusioni in questione rilevano, innanzitutto, poiché rappresentano simultaneamente sia un atto del Consiglio, sia uno dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. Esse sono, in altri termini, un “atto ibrido” (oltre che atipico) che, sebbene non previsto dai Trattati europei, non è dagli stessi nemmeno

¹ 12957/20, SAN 406, DEVGEN 165, ONU 71, COVID-19 22, reperibile *online*.

² R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell’Unione europea*, 3° ed., Torino, 2020, p. 184 ss.

³ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, 6° ed., Bari, 2020, p. 166.

vietato. Se la loro adozione da parte del Consiglio non pone alcun particolare interrogativo, quella da parte dei rappresentanti degli Stati membri appare più problematica. Vero è che le fonti primarie non impediscono la possibilità – per i suddetti Stati membri – di svolgere un’attività tipica del diritto internazionale, che è quella di negoziare e di concludere accordi anche in seno al Consiglio. Risulta ben possibile, infatti, che i medesimi Stati membri adottino atti denominati «atti degli Stati membri (o dei rappresentanti dei governi degli Stati membri) riuniti in sede di Consiglio». Essi non hanno la natura giuridica di atti dell’Unione – e, quindi, attribuibili al Consiglio – ma, diversamente, restano imputabili collettivamente agli Stati membri. Siffatta possibilità, peraltro, è stata riconosciuta anche dalla Corte di giustizia che ne ha negato la natura unionale escludendo, per converso, anche la propria competenza a sindacarne la legittimità⁴.

Le Conclusioni in esame, sotto il profilo di cui sopra, sembrano risolvere una serie di problemi giuridici. Innanzitutto, fissano la posizione dell’Unione con riferimento a un’organizzazione internazionale – l’OMS – della quale, diversamente da tutti gli Stati membri – l’UE non è parte e ne può divenirne⁵. In seconda istanza, le Conclusioni uniformano le posizioni degli Stati membri, sempre in merito all’OMS, sia tra di essi e sia rispetto a quella dell’Unione. In definitiva, attraverso un atto ibrido si perviene a una posizione unitaria con riferimento alla proiezione esterna dell’Unione e dei suoi Stati membri.

Sotto il profilo contenutistico, nel documento in commento si constata come la pandemia da COVID-19 e le sue conseguenze sanitarie, sociali ed economiche abbiano manifestato la necessità di una forte cooperazione multilaterale a livello mondiale, di solide capacità sanitarie globali oltre che di una risposta collettiva alle sfide in ambito sanitario. Consiglio e Stati membri riconoscono il ruolo ricoperto, in merito, dall’OMS – quale autorità di riferimento e di coordinamento nell’affrontare le sfide sanitarie globali, incluse la preparazione a focolai epidemici, le relative prevenzioni e individuazioni, oltre che le risposte nei loro confronti – di segretario del polo di coordinamento dell’Acceleratore per l’accesso agli strumenti COVID-19 (c.d. *Access to COVID-19 Tools Accelerator*). Essi, tuttavia, osservano che la medesima pandemia dimostra come le aspettative della Comunità internazionale, seppure diverse in funzione dei contesti nazionali, siano in generale superiori alle attuali capacità dell’OMS e alla sua idoneità a sostenere gli Stati nello sviluppo di sistemi sanitari solidi e resilienti che erogino servizi di elevata qualità a coloro che ne hanno bisogno, senza lasciare indietro nessuno, anche nel periodo in corso. A tali considerazioni sono giunti osservando, tra le altre cose, le sfide, anche in termini di trasparenza, sinergie, finanziamenti e assunzione di responsabilità con cui l’OMS deve misurarsi nella situazione geopolitica attuale, come pure le raccomandazioni contenute nei riesami e nelle valutazioni condotte negli ultimi anni e in quello in corso, intese a individuare soluzioni alle sfide in atto che ne hanno, sotto certi aspetti – compromesso l’autorevolezza. A tal proposito è sottolineato il ruolo di coordinamento e di riferimento dell’Unione e dei suoi Stati membri nel promuovere e

⁴ Sentenza del 30 giugno 1993, in cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1993:271. In dottrina cfr. U. VILLANI, *op. cit.*, p. 288 ss.

⁵ In base all’art. 3 della Costituzione dell’OMS, infatti, suoi membri posso essere soltanto gli Stati.

negoziare la risoluzione WHA73.1 dell'OMS, del 19 maggio 2020, sulla risposta alla pandemia di COVID-19⁶.

Sulla base di queste considerazioni il Consiglio e i rappresentanti degli Stati membri affermano di essere risolti nel continuare ad assumere un ruolo di riferimento in ordine alla salute globale, assicurando una funzione proattiva, di coordinamento e di orientamento in un processo inclusivo inteso a rafforzare la sicurezza sanitaria a livello universale, oltre che la capacità dell'OMS di essere pronta e di rispondere alle emergenze che la coinvolgono. In altri termini, l'Unione e gli Stati membri dichiarano di voler offrire all'OMS un effettivo ed efficace contributo gestionale per l'uscita dalla pandemia da COVID-19. A tal fine, essi sottolineano l'importanza di un dialogo intenso e costante con tale organizzazione internazionale. Soprattutto, ritengono che occorra far fronte alle divergenze tra le aspettative degli Stati – sia membri dell'Unione, sia terzi – che vi aderiscono e i risultati che la stessa può raggiungere al fine di promuovere azioni idonee in merito alla migliore strategia da attuare. Per esempio, sostengono che, in sede di organi direttivi dell'OMS, risulta indispensabile affrontare, in via prioritaria, le sfide con cui essa deve attualmente misurarsi, tra l'altro negli accennati termini di trasparenza, sinergie, finanziamento prevedibile e sostenibile, oltre che di assunzione di responsabilità.

Le Conclusioni incoraggiano tutti gli *stakeholders*, inclusi gli altri attori sanitari globali e quelli non statali, a rafforzare congiuntamente la capacità dell'OMS in termini di prevenzione, preparazione e risposta, evidenziando, al contempo, l'importanza di consolidare i partenariati nonché l'indipendenza, le attività normative, la capacità tecnica, l'assunzione di responsabilità, l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'organizzazione. In questo contesto, l'Unione e gli Stati membri sottolineano il loro reciproco impegno nell'incoraggiare ulteriormente il ruolo normativo dell'OMS e, all'occorrenza, la sua capacità in tal senso. Particolare attenzione è rivolta al potenziamento dell'Ufficio del direttore scientifico dell'organizzazione in aggiunta al ruolo degli uffici regionali e nazionali, al miglioramento e allo sviluppo di nuovi approcci intesi a correlare la salute allo sviluppo sostenibile, oltre che al rafforzamento della mappatura e della comprensione dell'economia sanitaria globale.

Di particolare rilevanza, infine, è la constatazione della necessità di rafforzare la cooperazione multilaterale tra OMS, FAO, Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE) e Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) al fine di promuovere l'approccio "*One Health*" sulle zoonosi, segnale, questo che la pandemia deve essere affrontata con una strategia globale e non meramente settoriale o regionale.

In definitiva, l'Unione e gli Stati membri, per un verso, criticano la gestione della pandemia operata, sinora, dall'OMS e, per altro verso, affermano di sostenerne – comunque – il ruolo di riferimento e di coordinamento in merito alla salute globale. Essi, pertanto, ne vengono in soccorso, promuovendo l'attuazione tempestiva delle necessarie misure di riforma della stessa, nonché le pertinenti azioni e raccomandazioni

⁶ Reperibile *online*.

dirette a rafforzarla ai suoi diversi livelli, assicurandole il dovuto seguito da parte della Comunità internazionale.

Dicembre 2020