

IOCPI

Come si finanzia l'OMS?

di Nicolò Geraci e Gilberto Turati

27 febbraio 2024

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è l'agenzia delle Nazioni Unite impegnata a contrastare le malattie a livello globale attraverso il monitoraggio e la diffusione di dati epidemiologici, il coordinamento degli attori internazionali per la gestione delle emergenze e numerose attività sul campo per favorire l'accesso ai farmaci e la diffusione di pratiche preventive. Oltre il 75% del suo budget biennale proviene da finanziamenti volontari versati dagli Stati membri e numerosi attori non statali come fondazioni filantropiche e altre istituzioni internazionali (tra cui l'UE). Questa dipendenza dai contributi volontari espone l'OMS a una significativa instabilità dei finanziamenti e limita la sua capacità di programmazione e l'autonomia decisionale, vincolando l'allocazione delle risorse alle priorità dei singoli donatori. Il recente annuncio del ritiro degli Stati Uniti (e dell'Argentina) dall'Organizzazione solleva ulteriori interrogativi sulla sostenibilità del suo modello di finanziamento e sul rischio di un'influenza sproporzionata da parte di singoli attori a discapito di processi decisionali multilaterali necessari per la gestione di problemi sanitari globali.

* * *

Fondata nel 1948, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è l'agenzia delle Nazioni Unite che coordina gli sforzi globali in materia di salute, collaborando con governi, altre agenzie dell'ONU, istituzioni accademiche, organizzazioni non governative e il settore privato. Oggi sono 194 gli Stati membri e l'Italia ha aderito al Trattato istitutivo l'11 aprile 1947.

Oltre a numerose attività per promuovere l'accesso ai medicinali e la diffusione di pratiche di prevenzione (nel 1980, per esempio, la campagna vaccinale guidata dall'OMS ha consentito di debellare il vaiolo), l'OMS permette di individuare i rischi sanitari emergenti e di rispondere nel modo più efficace possibile alle emergenze attraverso la definizione di standard internazionali e la diffusione di dati epidemiologici comparabili fra Paesi.¹

Per svolgere questo ruolo, l'Organizzazione impiega più di 9.400 dipendenti divisi tra sei uffici regionali e dispone di un budget annuale di circa 4 miliardi di dollari. Le priorità e le attività dell'OMS sono stabilite in seno al suo organo

¹ S. Fleming, "[Smallpox – the only infectious disease we've ever eradicated](#)", *World Economic Forum*, 17 aprile 2020.

assembleare, dove siedono le delegazioni degli Stati membri, mentre il direttore generale e l'Executive Board ne coordinano l'implementazione. Questa nota ricostruisce il quadro dei finanziamenti e discute i possibili effetti della recente decisione dell'amministrazione Trump di ritirare gli Stati Uniti dall'OMS.

I finanziamenti dell'OMS

Le risorse finanziarie dell'OMS provengono dagli Stati membri e da un variegato insieme di attori non statali. I primi contribuiscono sia attraverso contributi regolari (obbligatori) che con contributi volontari, e i secondi solo su base volontaria. Il peso dei contributi volontari è cresciuto notevolmente a partire dagli anni Novanta e rappresenta ora oltre il 77% delle entrate annue dell'Organizzazione.² Ogni due anni, sulla base delle stime elaborate dal Direttore Generale e dall'Executive Board, l'organo assembleare dell'OMS approva il bilancio di previsione per i successivi due anni includendo sia i fondi da riscuotere come contributi regolari dagli Stati che i contributi volontari attesi. L'assemblea si accorda inoltre su come ripartire tra gli Stati membri l'onere del finanziamento regolare basandosi prevalentemente sul reddito pro capite dei Paesi. Nel caso in cui uno Stato manchi l'impegno finanziario potrebbe vedersi sospeso il diritto di voto all'interno dell'assemblea.³ Sebbene il bilancio preventivo sia un riferimento per le attività future e un "accordo" tra gli Stati e l'OMS, utile a incentivarne il finanziamento anche in corso d'opera, esso si basa in larga parte su contributi volontari di cui l'Organizzazione non ha garanzie, generando incertezza sulla realizzazione del programma di lavoro.⁴

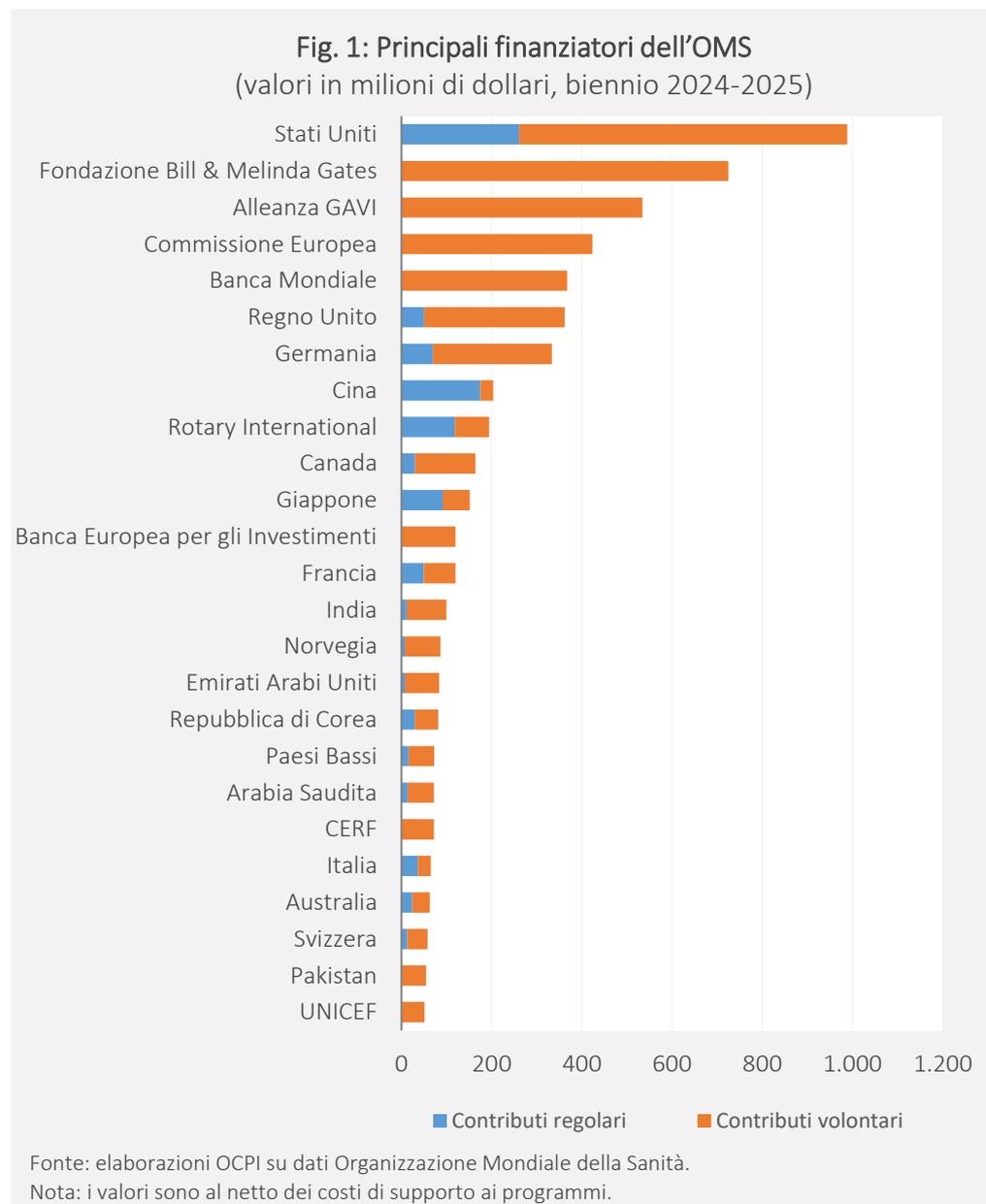
La Fig. 1 mostra i principali finanziatori in ordine di importanza e la tipologia di contributo (regolare o volontario) per il biennio 2024-2025. Sul fronte degli attori statali, primeggiano gli Stati Uniti con 1 miliardo di dollari, di cui 260 regolari, pari al 14% di tutti i finanziamenti nel biennio. Seguono a distanza il Regno Unito con 362 milioni (di cui 50 milioni in contributi regolari) e la Germania con 334 milioni (di cui 70 milioni in contributi regolari). La Francia compare in tredicesima posizione con 120 milioni (di cui 49,5 in contributi regolari). L'Italia è al ventunesimo posto con 65 milioni versati (36 milioni in contributi regolari). Insieme, i venticinque contribuenti inclusi nella Fig. 1 corrispondono a oltre il 73% dei finanziamenti nel biennio 2024-2025.

² O. Iwunna, J. Kennedy, A. Harmer, "Flexibly funding WHO? An analysis of its donors' voluntary contributions", *BMJ Global Health*, 8(4), aprile 2023.

³ Si richiamano gli articoli 7, 34 e 55 della costituzione dell'OMS.

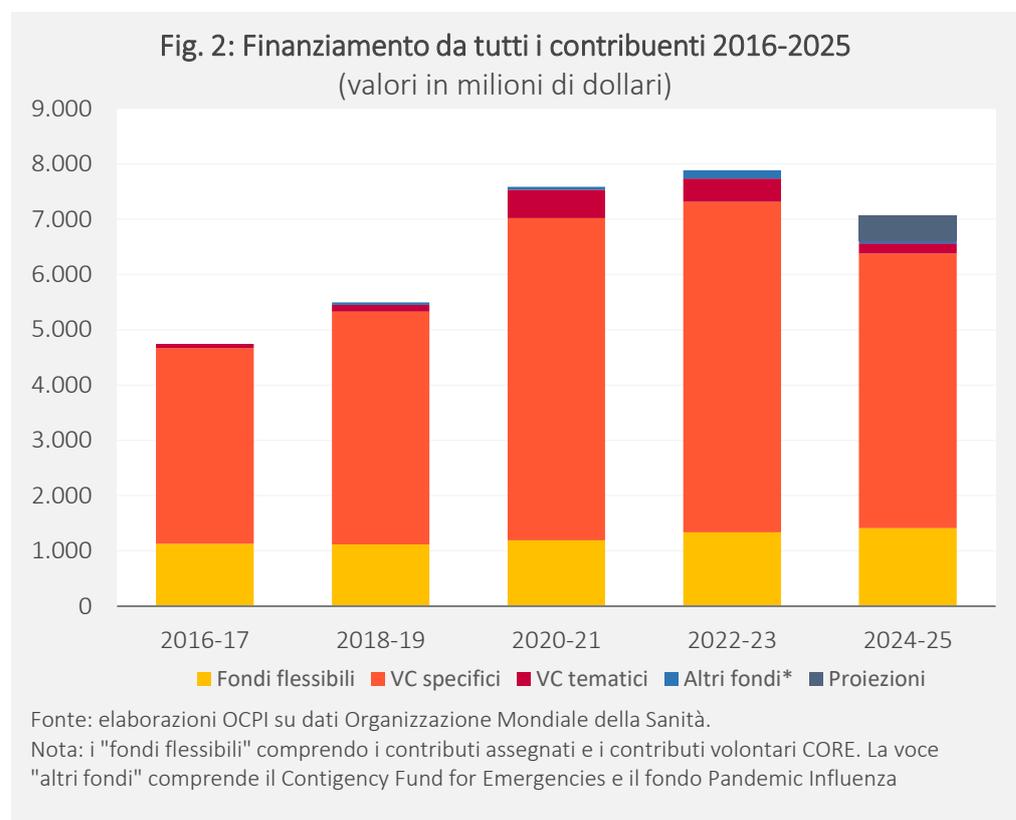
⁴ K. Daugirdas, G.L. Burci, "Financing the World Health Organization. What lessons for multilateralism", *International Organizations World Review*, 16, 2019, pp. 299-338.

I Paesi europei contribuiscono ulteriormente anche per il tramite dell'UE, che viene classificata (insieme alle altre organizzazioni internazionali) tra gli attori non statali. Considerando anche gli importi della Bill and Melinda Gates Foundation, della Banca Europea degli Investimenti e della Banca Mondiale, gli attori non statali occupano un ruolo di primo piano nel mantenere l'OMS in attività (Fig. 1). Le fonti non statali hanno versato all'OMS 1,4 miliardi di dollari nel 2023, pari al 51% dei contributi volontari e al 42% di tutte le entrate nello stesso anno.⁵



⁵ World Health Organization, [“Audited financial statements for the year ended – 2023”](#), 9 maggio 2024, p. 16. Secondo il bilancio certificato riferito all'anno 2023, le sole fondazioni filantropiche hanno versato 568 milioni di dollari, pari al 17% delle entrate complessive. Il bilancio conferma inoltre che le fluttuazioni nella dotazione dell'OMS da un anno all'altro sono dovute alle variazioni dei contributi volontari.

La Fig. 2 mostra i finanziamenti complessivi ricevuti da tutti i finanziatori nel periodo 2016-2025, dividendo tra diverse tipologie di fondi classificati dall'OMS come fondi "specifici", "tematici" e "flessibili". I fondi specifici sono versati per il perseguimento di determinati obiettivi o l'affidamento a precisi uffici e rappresentano oltre il 70% del totale in ogni biennio. I fondi tematici sono una categoria più flessibile ma conservano un legame con un'area geografica o una delle macroaree di intervento dell'OMS. I fondi flessibili, infine, sono contributi che l'Organizzazione può spendere liberamente in base alle priorità definite dal suo organo assembleare. Questi fondi comprendono i contributi obbligatori degli Stati membri e una piccola parte (meno del 5%) dei contributi volontari. Il valore dei contributi volontari nella Fig. 2 è calcolato al netto dei costi di supporto del programma dovuti, per esempio, alle specifiche attività di rendicontazione richieste dal donatore.



Il peso relativo dei contributi volontari (oltre il 75%) comporta due conseguenze. Primo, espone l'OMS al rischio di sostanziali modifiche delle entrate da un anno all'altro, rendendo difficile la programmazione delle attività nel medio periodo. Come si nota dalla Fig. 2, i finanziamenti sono passati da poco meno di 5 miliardi di dollari nel biennio 2016-2017 a circa 8 miliardi di euro nel 2022-2023, per poi scendere a 7 miliardi nel 2024-2025. Secondo, il fatto che i contributi siano volontari consente al finanziatore di destinare l'importo versato al perseguimento di specifici obiettivi o temi, limitando la discrezionalità dell'OMS sull'impiego delle sue risorse. Ciò riguarda il 95% dei

fondi volontari versati nel biennio 2024-2025. Il vincolo di destinazione di queste risorse solleva preoccupazioni circa la coerenza di questo sistema di finanziamento con la necessità di una *governance* globale per alcuni problemi sanitari (la pandemia è un esempio eclatante), poiché le priorità dell'OMS possono essere distorte dagli interessi specifici di singoli donatori anziché essere guidate da un processo decisionale collettivo all'interno dell'assemblea.⁶

In passato l'OMS ha riconosciuto questa sua "vulnerabilità" nella "dipendenza da una base di donatori molto ristretta" e "una certa mancanza di trasparenza associata agli attuali approcci alla mobilitazione e alla gestione delle risorse."⁷ Negli ultimi vent'anni il segretariato e l'organo assembleare dell'OMS hanno elaborato diverse proposte di modifica dei mezzi di finanziamento e reso più trasparente l'assegnazione dei finanziamenti ricevuti ai vari progetti e uffici regionali.⁸ Ciononostante, gli Stati restano scettici verso la possibilità di aumentare i contributi regolari e le recenti decisioni di abbandonare l'OMS da parte degli Stati Uniti e dell'Argentina riducono ancor di più la prospettiva di adeguamento delle risorse finanziarie rispetto al mandato.

Il ritiro degli Stati Uniti (e dell'Argentina)

Con l'ordine esecutivo del 25 gennaio scorso, il Presidente Trump ha disposto, per la seconda volta, il ritiro degli Stati Uniti dall'OMS, accusata di una gestione fallimentare della crisi pandemica, di incapacità a adottare riforme necessarie da tempo, di essere inappropriatamente influenzata dagli Stati membri e di chiedere finanziamenti sproporzionati agli Stati Uniti rispetto alla Cina.⁹ Anche il Presidente argentino Milei ha annunciato la stessa decisione il 5 febbraio 2025 e altri esponenti di partiti sovranisti in Europa hanno espresso posizioni simili.¹⁰

⁶ K. Daugirdas, G. L. Burci, "Financing the World Health Organization", cit., pp. 310-311.

⁷ OMS, [Proposed Programme Budget 2014-2015](#), 19 aprile 2013, pp. 12-13.

⁸ S.K. Reddy, S. Mazhar, R. Lencucha, "The financial sustainability of the World Health Organization and the political economy of global health governance: a review of funding proposals", *Globalization and Health*, 2018, 14(119).

⁹ La prima decisione di ritirare gli Stati Uniti era stata annunciata da Trump a maggio 2020 e trasmessa al segretariato dell'ONU a luglio 2020. Già in quell'occasione le accuse riguardavano la malagestione della crisi da Covid-19 e la mancanza di indipendenza dalla Cina. Il ritiro sarebbe diventato efficace nel luglio 2021, ma il presidente Biden ritirò la decisione una volta entrato in carica a gennaio 2021.

¹⁰ N. Misculin, B. O'Boyle, C. Fincher, "[Argentina to withdraw from WHO after Trump exit, citing 'deep differences'](#)", *Reuters*, 5 febbraio 2025; R. O'Neill, C. Körömi, "[Hungary floats WHO withdrawal after Trump and Milei exits](#)", *Politico*, 6 febbraio 2025; "[Salvini: 'Italia lasci Oms, facciamo come Trump'](#)", *AdnKronos*, 23 gennaio 2025.

La costituzione dell'Organizzazione non prevede un'esplicita procedura di recesso. La base legale si rintraccia nella convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati (artt. 56 e 70) che dispone che la decisione di ritiro produca effetti trascorsi 12 mesi dalla notifica. Tuttavia, la decisione di ritiro non pregiudica la validità di ogni diritto e obbligo sorti prima del ritiro dall'Organizzazione, dunque gli Stati Uniti dovrebbero onorare ogni impegno, anche finanziario, preso prima del loro abbandono.¹¹ Sul fronte della legittimità della decisione secondo il diritto costituzionale statunitense, non è chiaro se il Presidente abbia il potere di prendere questa decisione senza coinvolgere il Congresso, all'interno del quale Trump potrebbe contare comunque su una maggioranza di dieci seggi.¹²

Pur riconoscendo che le critiche mosse all'OMS sono almeno in parte retorica politica, è difficile sostenere che l'Organizzazione abbia adottato un trattamento iniquo nei confronti degli Stati Uniti relativamente ai contributi finanziari richiesti. Come mostra la Fig. 1, oltre il 73% dei contributi statunitensi sono di natura volontaria. Riguardo alla componente regolare (obbligatoria) la differenza negli importi corrisposti da Stati Uniti e Cina riflette la differenza nel Pil dei due Paesi – il Pil nominale cinese nel 2023 è stato circa il 64% di quello statunitense, mentre i contributi regolari richiesti dall'OMS alla Cina per il biennio 2024-2025 sono il 69% di quelli degli Stati Uniti.¹³

Oltre alla perdita di 1 miliardo di finanziamenti, pari al 14% dei finanziamenti del 2024-2025, l'abbandono degli Stati Uniti lascerebbe con ogni probabilità più spazio ad altri attori, tra cui la Cina, per esercitare la propria influenza sui lavori dell'Organizzazione. Inoltre il primo finanziatore diverrebbe un'organizzazione filantropica privata, la Gates Foundation, con ovvie implicazioni sulla definizione delle priorità dell'Organizzazione. Nei fatti, questa decisione non infligge solamente un colpo alla capacità della comunità internazionale di affrontare le questioni sanitarie globali in modo coordinato, ma mette in discussione l'intero modello di *governance* globale basato su istituzioni multilaterali.

¹¹ B.J. Murrill, N.H. Hart, "Withdrawal from the World Health Organization: Legal Basis and Implications", Congressional Research Service, 5 giugno 2020.

¹² Nonostante nell'ultimo secolo più volte i presidenti hanno rescisso trattati e accordi internazionali senza passare per l'approvazione del Congresso, alcuni autori sostengono che nel caso di convenzioni multilaterali alla base di organizzazioni internazionali, quali l'OMS, il presidente non possieda tale potere di decisione unilaterale. Ulteriori osservazioni nel senso di rendere necessaria l'approvazione del Congresso per l'uscita dall'OMS poggiano sul fatto che nel 1948 fu proprio una deliberazione del Congresso a stabilire le condizioni per la partecipazione e per l'eventuale ritiro degli Stati Uniti dall'Organizzazione. Vedi H.H. Koh, L.O. Gostin, "[How to Keep the United States in the WHO](#)", *Foreign Affairs*, June 5, 2020.

¹³ I dati sul Pil dei due Paesi utilizzati per il confronto provengono da International Monetary Fund, World Economic Outlook, October 2024 edition.