

(Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici)

di **Martino Liva**

Cultore della materia in Diritto pubblico dell'economia,
Università di Milano-Bicocca

L'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, nota anche con l'acronimo inglese OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development) fu istituita all'inizio degli anni '60 del secolo scorso, quando ancora si ragionava in termini di economie nazionali ma già si scorgevano all'orizzonte le grandi questioni della globalizzazione. La Convenzione che la istituì fu firmata a Parigi il 14 dicembre 1960 da 18 Paesi dell'Europa occidentale, tra cui l'Italia, già membri dell'OECE (Organizzazione per la cooperazione economica europea, l'entità a cui era affidata la gestione degli aiuti del Piano Marshall), con l'aggiunta di Canada e Stati Uniti, ed entrò in vigore il 30 settembre 1961. Secondo l'art. 1, l'OCSE ha come obiettivo «la promozione di politiche miranti a realizzare la crescita più elevata possibile dell'economia e dell'occupazione e l'innalzamento del livello di vita dei Paesi membri, compatibilmente con il mantenimento della stabilità finanziaria».

L'OCSE, che ha sede a Parigi, conta oggi 34 membri (cfr riquadro alla pagina seguente), oltre all'UE, ampiamente

coinvolta nei lavori ma senza diritto di voto. Gli attuali membri rappresentano circa i due terzi della produzione mondiale di beni e servizi e i tre quinti delle esportazioni complessive. Il progressivo allargamento della "base sociale" dell'OCSE si è rivolto esclusivamente a Paesi industrializzati con economia di mercato, tanto che ben 31 degli attuali membri sono classificati dalla Banca mondiale tra i Paesi a reddito elevato. La procedura di ammissione è piuttosto lunga, soggetta a una molteplicità di analisi e condizionata all'impegno del candidato di adottare un'economia di mercato e una democrazia di tipo pluralistico.

La principale attività dell'OCSE consiste nell'attenta sorveglianza macroeconomica strutturale, che si concretizza nell'elaborazione di studi e rapporti, nella raccolta di dati statistici, nell'elaborazione di principi e regole comuni. Tale attività si esplica in primo luogo nei confronti degli Stati membri, ma negli anni si è intensificato un fecondo dialogo con alcuni Paesi non aderenti. Per certi versi, dunque, l'OCSE è una conferenza intergovernativa permanente, dotata però di

autonomia e di una struttura organizzativa, in grado di far dialogare i Governi, ma anche la società civile, attorno ai temi politico-economici cruciali che segnano il processo di globalizzazione: in altre parole, un *forum* prestigioso in cui identificare e scambiare buone pratiche, e coordinare le politiche nazionali e internazionali. Alcune decisioni politiche nazionali degli Stati membri, infatti, sono frutto del coordinamento e della *moral suasion* in sede OCSE, che è poi coinvolta anche nel monitoraggio della loro attuazione.

Struttura e funzionamento

L'organizzazione interna dell'OCSE è complessa, ma ben strutturata in forma triangolare. Un primo vertice è rappresentato dal Segretariato, a capo del quale è posto il Segretario Generale (dal 2006 il messicano Angel Gurría), forte di circa 2.500 funzionari, con compiti di rappresentanza, analisi e proposta. Un secondo vertice è costituito dal Consiglio, l'organo politico decisionale formato dai Rappresentanti permanenti degli Stati membri. Particolarmente nota è la riu-

nione annuale (*annual meeting*) del Consiglio con i ministri economici degli Stati membri, durante la quale si elaborano le linee guida dell'attività dell'organizzazione. Infine, il terzo polo di questa struttura è formato dai circa 250 Comitati e Gruppi di lavoro, che riuniscono, attorno a temi specifici, funzionari dell'OCSE e dei Paesi membri (circa 40mila persone ogni anno). I costi dell'organizzazione sono coperti dal contributo dei Paesi membri, che è proporzionale alle dimensioni dell'economia di ciascuno: l'Italia contribuisce per il 5% circa, contro il 22% degli USA e lo 0,26% dell'Islanda. Nel 2012 l'OCSE ha potuto contare su un budget di 347 milioni di euro.

Tra i Comitati più significativi e di più antica istituzione, merita citare il Comitato di politica economica (EPC) e il Comitato di revisione e valutazione delle politiche economiche (EDRC). Il primo affronta l'analisi delle politiche economiche e i principali temi macroeconomici (fisco, sistemi previdenziali, mercato del lavoro, ecc.) sulla base degli studi realizzati dal dipartimento economico del Segretariato, e due volte all'anno pubblica l'*Economic Outlook*

(previsioni sull'andamento dell'economia e della finanza pubblica dei Paesi membri e delle principali economie emergenti). Il secondo ha il compito di analizzare ogni 18 mesi la situazione economica degli Stati membri e di organizzare seminari sullo sviluppo di alcuni Paesi terzi. Le valutazioni si basano su un rapporto del Segretariato che si concentra sui principali problemi da affrontare per assicurare la prosperità nel medio e lungo periodo.

Paesi membri dell'OCSE

(tra parentesi l'anno di adesione):

Australia (1971)	Lussemburgo (1961)
Austria (1961)	Messico (1994)
Belgio (1961)	Norvegia (1961)
Canada (1961)	Nuova Zelanda (1973)
Cile (2010)	Paesi Bassi (1961)
Corea del Sud (1996)	Polonia (1996)
Danimarca (1961)	Portogallo (1961)
Estonia (2010)	Regno Unito (1961)
Finlandia (1969)	Repubblica Ceca (1995)
Francia (1961)	Slovacchia (2000)
Germania (1961)	Slovenia (2010)
Giappone (1964)	Spagna (1961)
Grecia (1961)	Stati Uniti (1961)
Irlanda (1961)	Svezia (1961)
Islanda (1961)	Svizzera (1961)
Israele (2010)	Turchia (1961)
Italia (1962)	Ungheria (1996)

L'importanza delle relazioni con la società civile, il mondo delle professioni e il terzo settore è testimoniata dall'esistenza di comitati consultivi, quali quello del mondo degli affari (BIAC: Business and industry advisory committee) e dei sindacati (TUAC: Trade union advisory committee). Inoltre l'OCSE è attenta ai temi dell'istruzione e dei giovani, in particolare attraverso il PISA (Programma per la valutazione internazionale degli studenti), che con regolarità valuta la performance dei sistemi scolastici attraverso l'esame delle conoscenze dei quindicenni di oltre 70 Paesi.

Tuttavia lo sguardo dell'OCSE non si limita ai Paesi membri, ma si allarga alle principali economie emergenti. L'anno della svolta in questo senso è stato il 2007, quando prese avvio il processo di adesione della Russia e fu lanciata l'iniziativa "Enhanced Engagement" (Impegno rafforzato) nei confronti di cinque Paesi non membri, ma di primaria importanza: Cina, Brasile, India, Indonesia e Sudafrica. Con loro è stato creato un legame strutturato e intenso, soprattutto attraverso lo strumento di periodici *Global forum*. Sempre in questa linea, l'OCSE è coinvolta nei lavori del G20, mentre gli Stati non membri possono essere invitati come osservatori ai Comitati che si occupano di questioni a cui siano interessati.

Linee guida e convenzioni

Si cadrebbe in errore, tuttavia, se si considerasse l'OCSE alla stregua di un centro studi, seppur qualificatissimo, o una sede autorevole dove tessere relazioni economiche e diplomatiche. Fra i suoi compiti, infatti, vi è anche la predisposizione di strumenti operativi.

Il pensiero corre, in primo luogo, alle *Linee guida in materia di credito all'esportazione* del 1976-78: un accordo informale che ha regolamentato la concessione di crediti pubblici all'esportazione, con il

fine di scoraggiare le pratiche di concorrenza sleale; importanti sono poi i *Principi di governo societario* del 1999 (aggiornati nel 2004), che hanno costituito la fonte di ispirazione di numerose riforme del diritto societario, tra cui quella realizzata nel nostro Paese nel 2003, e le *Linee guida per le imprese multinazionali* (2011).

Di particolare rilevanza, infine, è la *Convenzione sulla lotta alla corruzione dei funzionari pubblici stranieri nel quadro delle transazioni commerciali internazionali*, siglata nel 1997 ed entrata in vigore a partire dal 1999. Questa Convenzione ha rappresentato un modello per interventi successivi sul tema, anche da parte di altre organizzazioni, e si fonda sullo studio della relazione inversa tra corruzione e crescita economica: infatti i mercati corrotti non attraggono flussi di capitali e di conseguenza sono caratterizzati da bassa crescita. Su questa base sono stati elaborati i principi della Convenzione ed è stato possibile convincere i Paesi firmatari (anche esterni all'OCSE) ad avviare un serio contrasto alla corruzione transnazionale. A seguito della stipula di questa Convenzione, è stato istituito presso l'OCSE un Gruppo di lavoro permanente sulla corruzione (WGB), cui partecipano gli Stati firmatari la cui legislazione soddisfa i criteri stabiliti dalla Convenzione stessa. I partecipanti al WGB, inoltre, devono essere disposti a sottoporsi a un rigoroso meccanismo di monitoraggio incrociato (*peer review*), in base al quale i funzionari di due Paesi membri esaminano la normativa in vigore in un terzo, redigendo un rapporto e predisponendo delle raccomandazioni che sono approvate dal WGB. L'Italia fa parte del WGB e si è periodicamente sottoposta alla *peer review*. Le raccomandazioni nei suoi confronti hanno riguardato la scarsa operatività delle norme sulla concussione nelle operazioni economiche internazionali, l'eccessiva durata dei processi, l'eccessivo

numero di prescrizioni dei reati di corruzione e l'inadeguatezza delle sanzioni in tema di falso in bilancio.

L'attenzione dell'OCSE ai temi della legalità e della trasparenza è testimoniata anche dal supporto organizzativo alle attività del Gruppo di azione finanziaria (FATF-GAFI), organismo internazionale per la lotta al riciclaggio istituito dal G7 nel 1997, che a partire dal 2001 ha esteso il proprio mandato al contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, affrontando il problema dei paradisi fiscali e finanziari.

Al governo della globalizzazione

Lo sviluppo di una politica internazionale e globale – vale a dire interstatale, intergovernativa e interministeriale – è una delle sfide più rilevanti che l'attuale crisi economica mondiale ci chiama a fronteggiare. Da questo punto di vista l'OCSE si presenta quale istituzione modello, punto nevralgico dei processi di globalizzazione e *forum* prestigioso in grado di unire la perizia pluridisciplinare del suo Segretariato all'esperienza dei rappresentanti dei Governi nazionali.

Inoltre, sempre più importante è divenuto il suo ruolo di vigilanza nei confronti degli Stati membri: l'attenzione in particolare è rivolta alle politiche economiche e finanziarie, alla produzione e distribuzione di beni e servizi, ai temi dell'ambiente, del lavoro e dell'istruzione. Il fine di questa attività resta la ricerca di «*better policies for better lives*» («Politiche migliori per una migliore qualità della

vita»), per riprendere lo slogan con cui nel 2011 l'OCSE ha celebrato il proprio cinquantenario.

In un'ottica di medio-lungo periodo, la sfida per una ulteriore crescita dell'autorevolezza e dell'importanza dell'OCSE è senz'altro quella dell'allargamento, in modo che il ruolo globale dell'organizzazione appoggi su una base anch'essa globale, e del consolidamento delle relazioni con le nuove economie emergenti. L'OCSE è per molti aspetti un'istituzione di avanguardia, ma rischia di avere uno sguardo parziale e limitato, viste le peculiari caratteristiche economiche dei suoi membri. Anche se la Convenzione istitutiva prevede tra le finalità dell'OCSE quella di proporre politiche in grado di far progredire anche gli Stati non membri, è evidente che l'idea di sviluppo economico promossa dall'organizzazione risulta spesso legata alla «visione del mondo» di una specifica componente della comunità internazionale, quella più prospera.

Anche per questo suscitano interesse i rapporti e le iniziative congiunte con altre organizzazioni internazionali, a cominciare dall'UE, con cui l'OCSE ha dato vita al programma SIGMA (Support for improvement in governance and management: Sostegno per il miglioramento della pubblica amministrazione). Lo scopo è diffondere modelli di governance e pratiche di amministrazione pubblica più efficaci ed efficienti in una ventina di Paesi dell'area balcanica e del Mediterraneo (cioè i candidati all'ingresso nell'UE o i suoi vicini più prossimi).