

RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO

Anno XXVIII Fasc. 3 - 2009

Adalberto Perulli - Fabrizio Marrella

**MANIFESTO DI VENEZIA
PER LA REGOLAZIONE DELLA
GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA.
LA GLOBALIZZAZIONE VIRTUOSA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

MANIFESTO DI VENEZIA
PER LA REGOLAZIONE DELLA GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA.
LA GLOBALIZZAZIONE VIRTUOSA

Il 30 aprile 2009, presso l'Aula Magna dell'Università Cà Foscari di Venezia si è svolto un convegno in tema di "crisi finanziaria globale e diritti economici e sociali" organizzato dalla predetta Università e dallo European Inter-University Center for Human Rights and Democratisation (EIUC). Al convegno, presieduto dalla Prof.ssa Florence Benoit-Rohmer (segretario generale dell'EIUC e già Rettore dell'Università di Strasburgo) e dal Prof. Tiziano Treu, hanno partecipato relatori italiani e stranieri tra cui i professori Antoine Lyon-Caen (Université de Paris X); Attracta Ingram (University College Dublin); Radu Mares (University of Lund); Carlo Carraro, Fabrizio Marrella e Adalberto Perulli (Università Cà Foscari di Venezia); Bruno Barel (Università di Padova). Nell'ambito di detto convegno è stato presentato il "Manifesto di Venezia per la regolazione della globalizzazione economica. La globalizzazione virtuosa" di cui si riporta il testo in appresso.

Questo documento viene offerto alla comunità scientifica, al di là delle divisioni disciplinari, al fine di aprire un dibattito serio ed approfondito su di un tema che appare di rilevanza centrale in questo particolare momento storico. A questo Manifesto hanno già aderito alcuni studiosi, enti come lo stesso EIUC ed altre associazioni.

Per aderire è sufficiente inviare una e-mail al sito globalisation@eiuc.org.

PREAMBOLO

Gli estensori di questo Manifesto, preso atto che le recenti vicende relative alla crisi economica mondiale impongono una riflessione sul ruolo delle istituzioni in economia e sul corretto funzionamento del rapporto tra società e mercato;

ritenuto che la globalizzazione senza regole ha prodotto insicurezza ed effetti negativi sul piano economico-sociale sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli avanzati, e che quindi si rende necessario ed urgente stabilire un quadro di norme condivise a livello internazionale, sovranazionale e transnazionale;

ritenuto che questa nuova regolazione si irradia mediante molteplici dispositivi, alcuni dei quali sono già esistenti e devono essere maggiormente valorizzati ed utilizzati, mentre altri devono essere istituiti *ex novo*, contribuendo a fornire senso, orientamento e normatività allo spazio giuridico mondiale;

consapevoli che queste norme dovrebbero riguardare anzitutto la tutela dei diritti umani nella loro accezione comprensiva dei DIRITTI CIVILI, POLITICI, ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI;

atteso che questi dispositivi si fondano sull'attivazione di meccanismi di internormatività, basati sul principio di interdipendenza degli interessi e dei beni pubblici e privati coinvolti nel processo di globalizzazione economica e delle rispettive sfere regolative, con particolare (ma non esclusivo) riferimento al rapporto tra commercio mondiale, integrazione dei mercati e diritti sociali e ambientali;

ritenuto che tali meccanismi di internormatività devono essere implementati in tutte le sedi, anche nelle giurisdizioni non statali in base al principio, enunciato dall'Organo d'Appello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), secondo il quale «*trade agreements are not to be read in clinical isolation from public International law*»;

ritenuto altresì che la regolazione dei fenomeni economici e finanziari collegati alla globalizzazione per il rispetto dei diritti fondamentali trova una duplice giustificazione, l'una di ordine economico-mercantile nella misura in cui tali norme sono funzionali alla creazione di un *level playing field* interstatale e di prassi di *fair competition* tra attori economici, l'altra di ordine assiologico-valoriale in quanto la regolazione è volta alla promozione e al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo;

TUTTO CIÒ PREMESSO E CONSIDERATO,

GLI ESTENSORI DEL MANIFESTO RICHIEDONO L'ADOZIONE DA PARTE DEI GOVERNI, DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI, DELLE ENTITÀ REGIONALI, DELLE IMPRESE MULTINAZIONALI, DI UNA SERIE DI MISURE E DI COMPORTAMENTI COERENTI CON I SEGUENTI PRINCIPI E LINEE DI AZIONE

PRINCIPIO 1. - *Coniugare liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati, rispetto dei diritti umani, giustizia sociale e rispetto dell'ambiente.* La rapida crescita degli scambi commerciali internazionali di beni, servizi e capitali, resa possibile dall'applicazione dei principi di liberalizzazione del commercio elaborati nell'ambito GATT-WTO ha prodotto una deterritorializzazione delle attività economiche cui non è conseguito alcun progetto politico in grado di mantenere il legame sociale mediante discipline bilaterali, multilaterali o sopranazionali. Come rilevato dalla Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione sotto l'egida del BIT, «*pour une vaste majorité des femmes et des hommes, la mondialisation n'a pas répondu à leurs aspirations, simples et légitimes, à un travail décente et à un avenir meilleur pour leurs enfants*».

La liberalizzazione degli scambi è stata quindi considerata un fine in sé, a detrimento degli obiettivi di giustizia sociale, i quali devono invece ritrovare il

ruolo di autonomi e prioritari principi fondatori su scala internazionale, come previsto dalla Dichiarazione di Filadelfia, parte integrante della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

La globalizzazione economica e la relativa riduzione dei tradizionali ostacoli alle frontiere (ad es. dazi e contingenti) ha fatto emergere il ruolo sempre più significativo delle interrelazioni tra commercio e tutela ambientale, investimenti, questioni monetarie, rispetto dei *core labour standards* e quindi dei diritti umani. Tuttavia, nell'attuale fase di transizione tra sistemi nazionali in crisi e fonti sopranazionali in gestazione, l'intreccio regolativo della dimensione economica e sociale vive ancora di specifici negoziati bilaterali e settoriali, ed attende una soluzione politica idonea a stabilizzare, a livello multilaterale, un congegno di governo della dimensione sociale del commercio internazionale.

Il sistema economico che regge la globalizzazione lascia irrisolti fondamentali problemi etici e giuridici, che reclamano ormai risposte globali. Essi interessano sia il rispetto di standard di tutela nei Paesi poveri del mondo, ove il degrado sociale e le violazioni dei più elementari diritti umani appaiono sempre più intollerabili, sia la tenuta dei sistemi giuridici evoluti, la cui deregolamentazione competitiva viene rappresentata dai governi come l'unica risposta possibile alla concorrenza internazionale. Come rilevato dall'ONU nel *World Economic and Social Survey 2008*, «mercati del lavoro sempre più flessibili hanno minato la sicurezza dell'occupazione. In molti paesi in via di sviluppo, il vuoto lasciato dai posti di lavoro andati persi a causa di un settore pubblico stagnante o declinante e dei tagli nell'industria è stato riempito da occupazioni precarie o poveramente retribuite nell'economia informale o nel settore dei servizi in espansione. Nei paesi avanzati, gli stili di vita della classe media sono stati vuotati».

Solo grazie all'azione di più ampie strutture istituzionali, volte a disciplinare l'ordine economico globale nel rispetto del progresso sociale e dei diritti umani sarà possibile, con il coinvolgimento diretto degli Stati, ricondurre la globalizzazione a principi politicamente ed universalmente condivisi, che attribuiscono legittimità all'azione del mercato affrontando gli squilibri di fondo creati da un processo attualmente gestito soltanto dalle forze economiche e fondato sulla fiducia nei benefici del libero mercato eretto a dogma.

L'insieme dei problemi sunteggiati supera la capacità di autoregolazione del mercato e pone l'esigenza di interventi eterocorrettivi, da effettuarsi con norme e provvedimenti che impongano il rispetto dei diritti umani e, al contempo, delle regole concorrenziali.

In questa prospettiva si rende necessario:

— introdurre clausole sociali nei trattati commerciali internazionali bilaterali e multilaterali, volte al rispetto delle Convenzioni dell'OIL. È ormai improcrastinabile una profonda riforma del WTO in grado di «internalizzare le esternalità» prodotte dalla liberalizzazione degli scambi, incorporando le istanze *non*

trade nel governo del commercio mondiale onde, sulla base dei trattati e delle norme internazionali in vigore negli Stati membri del WTO, valutare l'impatto sociale e ambientale delle decisioni dei *panel* e dell'Organo di appello;

— promuovere da parte dei singoli governi legislazioni sugli appalti pubblici e sulle modalità di partnership pubblico/privato secondo quanto previsto dal *Government Procurement Agreement* e dal *Model Law on Procurement* dell'UNCITRAL nonché dalla *Labour Clauses (Public Contracts) Convention* dell'OIL n. 94, che prevede l'adozione di clausole sociali nei contratti pubblici di appalto al fine di evitare che gli standard sociali rappresentino un elemento di competizione al ribasso;

— promozione dei medesimi dispositivi di cui al punto precedente da parte degli organismi internazionali che operano nell'area dei contratti, quali la Banca Mondiale, le Istituzioni finanziarie internazionali (come l'International Finance Corporation), le Banche regionali di sviluppo, l'Unione Europea e le altre organizzazioni internazionali-regionali (quali ad es. APEC, Mercosur, NAFTA), le ONG e le Linee guida volontarie (sull'esempio di quanto previsto negli *Equator Principles Financial Institutions* e dalla *International Federation of Consulting Engineers*);

— istituire un raccordo operativo tra OIL, WTO ed altre organizzazioni internazionali a competenza specializzata, secondo quanto era stato previsto dall'art. 7 dell'*Havana Charter* (mai entrata in vigore) con riferimento al rispetto a livello globale di Fair Labour Standard;

— introdurre clausole di condizionalità «essenziali» volte al rispetto dei diritti umani nei trattati internazionali sugli investimenti, sugli aiuti allo sviluppo, sulla cooperazione economica;

— promuovere ed assicurare un maggior ruolo delle clausole di condizionalità nell'attività del FMI, della Banca Mondiale e delle Banche regionali di sviluppo, che permettano, se necessario, di ricorrere a sanzioni ed allo scioglimento dell'accordo in caso di inadempimento;

— introdurre tra i criteri di eleggibilità dei Paesi in via di sviluppo ammessi alla riduzione totale o parziale del loro debito verso i Paesi ricchi il criterio del rispetto dei diritti umani e, in particolare, dei diritti sociali fondamentali;

— prevedere l'impiego di risorse temporanee di finanziamento rapido per le spese sociali urgenti a condizione che i Paesi interessati rispettino i diritti umani e in particolare i diritti sociali fondamentali;

— subordinare l'accesso ai finanziamenti e l'assicurazione/riassicurazione dei crediti all'esportazione al rispetto da parte delle imprese dei diritti sociali fondamentali. Inoltre, tra i rischi-paese deve essere incluso il rispetto degli standard sociali posti dall'OIL, ed occorre evitare che denaro pubblico — come il finanziamento di progetti di internazionalizzazione delle imprese — sia utilizzato per finanziare il dumping sociale.

PRINCIPIO 2. - *Promuovere nuovi strumenti di garanzia dei diritti economici e sociali mediante la certificazione sociale e ambientale.* La crisi finanziaria globale comporta una accelerazione nel processo di mutamento dei modi di regolazione, anche mediante la realizzazione di dispositivi volti ad integrare il rispetto dei diritti umani, sociali e ambientali nei meccanismi di produzione dei beni e servizi immessi sul mercato, consentendo ai consumatori di operare con le loro scelte d'acquisto una legittima forma di pressione economica. Numerose voci si levano per reclamare una simile regolazione, peraltro compatibile con l'attuale sistema WTO, mediante la creazione di un marchio di sostenibilità ambientale e sociale che garantisca il rispetto dei diritti fondamentali lungo l'intera catena produttiva. In tale prospettiva la Commissione europea deve rapidamente rivedere l'attuale Regolamento CE n. 1980/2000 del 17 luglio 2000 che istituisce un sistema comunitario di attribuzione del marchio ecologico, nonché la Decisione della Commissione del 10 novembre 2000 concernente un contratto-tipo relativo alle condizioni di utilizzo del marchio ecologico comunitario. La necessità di un marchio sociale e ambientale s'impone sia in ragione della debolezza della disciplina imperativa multilaterale ed europea, sia in ragione dell'efficacia reale dei meccanismi di regolazione che utilizzano l'*eco/social labelling*.

Si propone quindi la promozione da parte dei singoli governi e dell'UE di leggi sulla tutela di standard sociali e ambientali, con meccanismi di *enforcement* quali:

- istituzione della certificazione sociale e ambientale;
- adozione di principi contabili nazionali ed internazionali volti a rappresentare in bilancio e negli allegati l'azione dell'impresa nel sociale e nel rispetto dei diritti umani;
- istituzione del bilancio sociale, ambientale e di sostenibilità rendendolo obbligatorio sia per le imprese industriali e commerciali, sia per le imprese che operano in ambito bancario e finanziario, siano esse o meno società quotate alla borsa valori;
- adozione di apposite discipline fiscali di agevolazione degli investimenti aziendali nel sociale;
- creazione di una Commissione nazionale per i diritti umani, già operativa in alcuni paesi europei, con l'obbligo di vigilanza sul rispetto di tali standard normativi e di raccordo con la magistratura per perseguire le violazioni degli standard e accertare le relative responsabilità.

PRINCIPIO 3. - *Promuovere l'effettività dell'autoregolazione dei poteri privati economici nella direzione di una cittadinanza sociale dell'impresa.* Il progresso sociale non è più solo affare degli Stati, ma anche di altri soggetti che operano sulla scena internazionale, degli altri attori economici e delle imprese, specie multinazionali. Negli ultimi anni è cresciuta la consapevolezza circa la necessità di adottare, da parte di questi soggetti, pratiche di responsabilità sociale su base volontaria (CSR). Queste forme di responsabilità autoproclamata, continuano

tuttavia a fondarsi su fragili basi giuridiche e pongono notevoli problemi di effettività, la cui soluzione è di fatto spesso rimessa alla buona volontà delle imprese stesse.

L'esperienza internazionale dimostra la persistenza di comportamenti irresponsabili da parte degli attori economici, la carenza di meccanismi di controllo ed implementazione sistematica dei principi e delle norme adottate nei codici di condotta, una scarsa effettività complessiva dei sistemi di CSR.

Con riferimento ai codici di condotta e agli altri strumenti di responsabilità sociale è quindi necessario:

— istituire controlli periodici circa il rispetto degli impegni assunti dalle imprese mediante agenzie indipendenti nazionali e internazionali, secondo una prospettiva già indicata nei Principi sulla responsabilità delle società transnazionali dell'ONU;

— adottare da parte delle associazioni industriali di categoria nazionali e internazionali norme statutarie che prevedono la creazione di appositi meccanismi di monitoraggio sulla attività di CSR degli associati, con creazione di una anagrafe delle società che hanno adottato codici etici e valutazione dei comportamenti applicativi, prevedendo l'adozione di sanzioni endoassociative in caso di trasgressione;

— promuovere a livello transnazionale accordi sindacali di categoria nell'ambito del dialogo sociale settoriale, eventualmente con l'assistenza della Commissione europea, aventi ad oggetto codici di condotta indirizzati alle imprese europee;

— diffondere informazioni sulle *best practices* esistenti in Europa sulla negoziazione collettiva dei codici di condotta, onde promuoverne i modelli e diffonderne la prassi;

— far sì che i codici di condotta contemplino almeno gli obblighi nascenti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed in particolare i diritti economici e sociali proclamati dagli artt. 22-25 (sicurezza sociale, parità di trattamento, lavoro che consenta di vivere degnamente, libertà sindacale, limitazione dell'orario di lavoro), a cui corrisponde il dovere delle imprese di contribuire, con l'adempimento delle prestazioni sociali, ai meccanismi di solidarietà che ne condizionano l'esercizio;

— superare la contraddizione tra il carattere puramente volontario dei dispositivi di CSR adottati e il carattere non vincolante degli impegni assunti, mediante la valorizzazione negli ordinamenti giuridici nazionali della regola *patere legem quam ipse fecisti*, che consente ai giudici di dare forza obbligatoria agli impegni assunti unilateralmente.

PRINCIPIO 4. - *Promuovere la regolazione dal basso attraverso una nuova legittimazione degli attori civili in un'ottica di regolazione multilivello.* Senza norme cogenti e pressioni organizzate della società civile le imprese non hanno alcun incentivo a tutelare i diritti economici e sociali a sufficienza. Anche la società civile, quindi, deve ritenersi responsabile dell'adempimento e del rispetto dei diritti umani (vedi la

Dichiarazione universale dei diritti umani) operando comportamenti economici in linea con il rispetto dei diritti umani, denunciando agli organi competenti le violazioni e facendo sentire la propria voce nelle istanze internazionali laddove è consentito (ad esempio secondo le procedure di *amicus curiae*).

A propria volta, le ONG devono operare in condizioni di massima trasparenza e rispondere a requisiti di effettiva rappresentatività. Una volta rispettate tali condizioni, le ONG devono essere poste nelle condizioni di:

— poter utilizzare tutte le tecniche giuridiche esistenti, esercitando il diritto di denuncia, di protezione, di comunicazione nell'interesse delle vittime, di assistenza alle parti nei processi nazionali ed internazionali;

— esercitare il diritto di azione nell'interesse collettivo davanti alle giurisdizioni interne ed ai meccanismi internazionali di controllo o di risoluzione delle controversie, laddove sia consentito, sul modello di quanto previsto nel protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea che riconosce alle ONG iscritte ad una lista (stabilita dal Comitato governativo della Carta) un diritto (non d'azione ma) di reclamo collettivo per la difesa dei diritti economici e sociali, nonché sulla base di quanto previsto, ad esempio, dalla Carta africana dei diritti umani che attribuisce alle ONG un vero diritto di azione per conto delle vittime.

PRINCIPIO 5. - Ricondurre la finanziarizzazione dell'economia a nuove regole e principi di trasparenza, protezione dell'investitore e del consumatore, investimento responsabile e sostenibile. La crisi economica mondiale ha la sua origine in un processo di finanziarizzazione dell'economia-mondo, intesa come uso incontrollato della liquidità liberata dai processi produttivi ai fini di aumentare il valore borsistico del capitale, con la creazione di un mercato finanziario globale disconnesso dall'economia reale. Un trend catastrofico, non solo per gli effetti sociali che ha innescato, ma anche per i risultati di medio termine delle imprese, imprigionate nella logica di monetizzazione dei risultati a breve termine e per la diffusione di una gestione manageriale irresponsabile.

L'uso degli investimenti speculativi a breve termine è solo un aspetto di un processo di creazione di denaro che ha evidenziato una serie di caratteristiche negative, tra le quali l'utilizzo di procedure finanziarie di distribuzione del denaro assai vulnerabili e gestite da soggetti privati irresponsabili, impiego della liquidità per creare altra liquidità e non per investimenti produttivi.

Di fronte al fallimento di questa finanziarizzazione senza regole è certo necessario, come affermato di recente nella Dichiarazione del G20 del 15 ottobre 2008, rafforzare la trasparenza dei mercati e la responsabilità delle imprese, promuovendo la regolazione e la sorveglianza, sostenendo la protezione dell'investitore e del consumatore, evitando conflitti di interesse, rafforzando la cooperazione internazionale e riformando le istituzioni finanziarie internazionali. È tuttavia necessario andare oltre, individuando una serie di parametri di comportamento per gli investitori istituzionali, i quali dovrebbero:

- promuovere la trasparenza dei mercati finanziari, individuando le attività produttive da prediligere allo scopo di compiere investimenti responsabili;
- indirizzare i capitali di risparmio alla produzione di beni pubblici, come infrastrutture urbane, scuole, trasporti;
- migliorare le condizioni di lavoro nel mondo mediante investimenti produttivi sostenibili a lungo termine;
- sostenere e favorire, anche per il tramite di apposite politiche fiscali, la finanza etica, ossia gli investimenti socialmente responsabili che, operando in condizioni di massima trasparenza, escludono per principio ogni rapporto con quelle attività economiche che contribuiscono a violare i diritti umani, come la produzione e il commercio di armi, le produzioni gravemente lesive della salute e dell'ambiente, le attività che si fondano sullo sfruttamento dei minori o sulla repressione delle libertà civili;
- attribuire più ampio rilievo agli indici borsistici specializzati quali, ad esempio, i *Dow Jones Sustainability Indexes* volti a monitorare le performance di investimenti e fondi orientati verso attività sostenibili.

PRINCIPIO 6. - *Creare le condizioni per un sistema di giustiziabilità globale dei diritti economici e sociali.* La globalizzazione, con il suo portato di denazionalizzazione e deterritorializzazione dei fenomeni economici, richiede l'istituzione di dispositivi giurisdizionali in grado di garantire il rispetto dei diritti anche al di fuori dei confini nazionali. È necessario migliorare i meccanismi nazionali e soprattutto quelli internazionali di accesso alla giustizia da parte degli individui. In questa prospettiva si invitano i Governi a rispettare ogni atto sia di natura giurisdizionale che di natura non giurisdizionale proveniente da organismi internazionali abilitati al controllo internazionale del rispetto dei trattati vigenti sui diritti umani. Si invitano altresì i Governi ad adottare nuovi meccanismi internazionali che consentano un accesso diretto ed immediato degli individui ai meccanismi di tutela dei diritti umani ed a ratificare al più presto il Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, adottato a dicembre 2008 dall'Assemblea Generale dell'ONU nell'ambito delle celebrazioni del 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

Venezia, 12 maggio 2009

Gli estensori del Manifesto:

ADALBERTO PERULLI
*Ordinario di diritto del lavoro
nell'Università Cà Foscari di Venezia*

FABRIZIO MARRELLA
*Associato di diritto internazionale
nell'Università Cà Foscari di Venezia*