

## LA DESTINAZIONE UNIVERSALE DEI BENI

### A proposito della Conferenza sul Diritto del mare (\*)

#### I - NUOVE PROSPETTIVE

1. La ricerca di nutrimento e, in tempi più recenti, quella di approvvigionamenti e di sbocchi per l'industria hanno spesso provocato migrazioni, invasioni, occupazioni e guerre. Ai nostri giorni, mentre le economie dei Paesi più avanzati diventano più che mai consumatrici di materie prime e di energia, le legittime esigenze dei popoli in via di sviluppo e la crescita demografica di alcuni di essi chiedono a loro volta risorse e spazi nuovi. E' a questo punto della storia che progressi tecnologici considerevoli aprono all'iniziativa degli uomini lo spazio marino e le sue immense ricchezze.

In questa coincidenza tra il bisogno e il possibile, il dovere permanente che ha l'umanità di provvedere al proprio sviluppo scopre compiti inediti, con una possibilità storica unica di progredire attraverso vie pacifiche su uno spazio non ancora totalmente toccato dalle complicazioni iscritte dalla storia umana nelle terre emerse; e inoltre con un'esperienza, e dei mezzi che dovrebbero permettere di non dilapidare questa riserva inaspettata con uno spreco irresponsabile.

2. Per fronteggiare questo compito, la concezione tradizionale dell'alto mare come « res nullius » si dimostra superata. Essa riposava sulla persua-

---

(\*) Questo documento della Commissione pontificia « Iustitia et Pax » è stato pubblicato il 20 luglio 1977, in occasione della VI sessione della Conferenza sul Diritto del mare apertasi il maggio scorso nell'ambito dell'ONU. Il testo era accompagnato dalla seguente nota di presentazione: « La spartizione dei mari e delle loro ricchezze, che è in corso di attuazione, eserciterà un influsso decisivo sulla pace, sulla giustizia tra i popoli, sulla ricerca di un nuovo ordine mondiale. Tanto meno può la Chiesa disinteressarsene in quanto tale spartizione mette alla prova un punto fondamentale della sua dottrina sociale: la destinazione universale dei beni della terra. La presente nota, attualizzando questo punto di dottrina sul " grande schermo " dello spazio marino, getta luce per di più su molti problemi relativi alla distribuzione delle ricchezze all'interno delle nazioni ». - La traduzione italiana del documento è sostanzialmente quella pubblicata in « L'Osservatore Romano », 14 agosto 1977, p. 5, ma in vari punti modificata, a cura della nostra redazione, per renderla meglio aderente al testo originale francese.

sione che gli oceani costituissero una riserva inesauribile, un ambiente non degradabile, un'immensità sulla quale la circolazione, la pesca e la ricerca non richiedevano che regolamentazioni di secondaria importanza. Ora non è più così. Il regime attuale serve i più provveduti; lo scontro anarchico degli interessi moltiplicherebbe le sorgenti di conflitti, condurrebbe a sfruttare le ricchezze disponibili nelle condizioni più devastatrici e a compromettere gli equilibri generali della vita sul pianeta. Se non si fissasse, attraverso una intesa generale, un limite massimo della produzione annuale della pesca per mantenere lo stock al livello ottimale, verrebbe un giorno il momento in cui questa risorsa, di per sé rinnovabile, si troverebbe anch'essa gravemente compromessa.

**3. L'estensione massiccia delle sovranità dei Paesi costieri non è una soluzione migliore.** Essa iscrive ed amplifica nello spazio marino le rivalità tra i popoli. Profitta più largamente ai Paesi già favoriti dalla natura, escludendo totalmente i Paesi senza accesso al mare ed essendo funzione della lunghezza del litorale nazionale rispettivo. Introduce una divisione poco propizia alla ricerca scientifica, alla ricerca di una maggiore solidarietà fra i popoli.

4. Se le parole hanno un senso, la XXIII sessione ordinaria dell'assemblea generale delle Nazioni Unite apriva delle prospettive ricche di implicazioni multiple e dinamiche dichiarando l'alto mare « **patrimonio comune dell'umanità** ». Secondo questo concetto:

a) L'immensità marina sarebbe come uno spazio di pace. In un duplice senso: non la si abbandona agli scontri tra le sovranità nazionali; si riservano i suoi beni ad usi esclusivamente pacifici, evitando così che le industrie di armamenti vi trovino nuovo alimento. C'è in questo un fattore di evoluzione dell'idea di sovranità nazionale.

b) Uno spazio e una massa di manovra considerevoli sarebbero aperti al perseguimento della giustizia tra i popoli. Le ricchezze degli oceani devono servire a tutti, e in primo luogo ai più poveri. Non si divideranno soltanto i benefici finanziari, ma anche quelli risultanti dalla gestione comune e dal trasferimento di tecnologie. Un mutamento nei concetti tradizionali di aiuto allo sviluppo viene a delinearsi.

c) Riunendo l'umanità per un compito comune vasto e durevole, al quale tutti i popoli parteciperebbero, si sarebbe indotti a creare delle strutture originali nelle quali la solidarietà della famiglia umana si darebbe un'espressione concreta e un mezzo di nuovo progresso. Un passo decisivo sarebbe compiuto nell'organizzazione della solidarietà della famiglia umana.

d) La gestione preserverebbe attivamente gli interessi delle generazioni future attraverso uno sfruttamento razionale e il mantenimento o la ricostruzione incessante degli equilibri fondamentali del pianeta.

e) Una volta sperimentato sugli oceani — spazio privilegiato per la sua novità ed ampiezza —, il concetto di patrimonio comune dell'umanità potrebbe estendersi a molti altri ambiti.

C'è dunque in questo, certamente, un'idea nuova e innovatrice.

## II - ALLA PROVA DELLE REALTA'

1. L'idea del mare patrimonio comune dell'umanità non si è affatto imposta nella pratica, come prova la Conferenza sul Diritto del mare, in corso dal 1973, e la cui sesta sessione è riunita dal maggio 1977. Era facile proclamare questa idea dieci anni fa, quando ciò non impegnava a gran che. La prova della realtà sembra tornare a suo svantaggio.

2. Anzitutto, il suo ambito di applicazione si è singolarmente ristretto. E' già stato acquisito che i Paesi rivieraschi potranno attribuirsi una « zona economica » di duecento miglia marine. E' un terzo, e il terzo più utile, dello spazio marino che passerà così, mediante qualche servitù di secondaria importanza, sotto la sovranità nazionale esclusiva dei Paesi costieri, con tutto ciò che questo comporta di ineguaglianze, di ingiustizie, di incertezze, di sorgenti di complicazioni multiformi, di occasioni mancate.

3. Anche per ciò che resterà dell'alto mare, il principio non è per il momento accettato che per il fondo dei mari e il sottosuolo marino, ad esclusione della « colonna d'acqua » (mare pescoso...) che resta sotto il regime tradizionale della libertà. Si rivela difficile far accettare un'« alta autorità » realmente efficace e una « impresa » di sfruttamento che sarebbe gestita da essa: i Paesi tecnologicamente avanzati cercano di far prevalere il più possibile nella pratica la vecchia logica dell'alto mare « res nullius ».

**4. Le cause di questo regresso:**

a) Le strutture e le autorità necessarie per riprendere a carico il mare come patrimonio comune dell'umanità non sono pronte. Gli organigrammi che vengono proposti riflettono la complessità dei problemi da risolvere e talvolta sembrano aumentare ancora questa complessità.

b) Nel frattempo, le urgenze che abbiamo evocato all'inizio premono e non tollerano più nuovi ritardi.

c) Gli spiriti sono dunque poco disposti a delle sperimentazioni incerte, ma sono piuttosto portati a ricorrere ai mezzi « già sperimentati », in questo caso all'estensione delle sovranità nazionali su un primo tratto di mare. I Paesi tecnologicamente avanzati vedono in ciò il mezzo più semplice e più efficace per fronteggiare i problemi posti. I Paesi poveri, dal canto loro, hanno così la possibilità di sottrarre allo sfruttamento da parte dei Paesi più avanzati gli spazi e le ricchezze alla loro portata, di tenerli in riserva per uno sfruttamento ulteriore, di assicurarsi una situazione contrattuale forte per negoziare le condizioni di un'eventuale sfruttamento immediato nel quale sarebbero attivamente beneficiari. Quanto ai Paesi senza litorali, è chiaro che questa procedura non fa che accentuare la loro posizione di svantaggio.

d) Le mentalità e la riflessione dottrinale sono in ritardo sui fatti. Questo assicura, per il momento, un vantaggio certo alle nozioni più familiari di sovranità nazionale, di proprietà esclusiva, su quelle di sovranità sovranazionale e di patrimonio comune dell'umanità. Uno sforzo viene tentato per uscire dal dilemma, preconizzando un rinnovamento dell'idea di sovranità: nazionale o sovranazionale, essa non sarebbe più « geografica » (globale, tale da coprire l'insieme delle realtà di un dato territorio), ma « funzionale »

(particolare, tale da coprire un dato bene o una data attività); il che permetterebbe di concepire, su un medesimo spazio, un intreccio di sovranità nazionali o sovranazionali. Ma, per il momento, questo orientamento non convince ed esige certamente delle elaborazioni teoriche e pratiche più affinate. Senza misconoscere l'importanza della realtà e delle pratiche per far evolvere le mentalità, una riflessione propriamente dottrinale può contribuire a rendere gli spiriti più liberi per innovare. I principi del diritto naturale, ai quali l'insegnamento tradizionale della Chiesa si riferisce in questa materia, forniscono, con l'affermazione della destinazione universale dei beni, delle linee di approfondimento illuminanti.

### III - LA DESTINAZIONE UNIVERSALE DEI BENI

1. Una delle difficoltà per far accettare la nozione di patrimonio comune dell'umanità, viene dal fatto che essa è spesso presentata, e comunque compresa dall'opinione pubblica, come puramente e semplicemente opposta a quella di appropriazione particolare, come se questa dovesse progressivamente sparire per fare posto a quella. Così, il progetto RIO (Reshaping the International Order, nel quale il prof. Tinbergen e la sua équipe formulano dei presupposti dottrinali e delle proposte concrete per il nuovo ordine internazionale) prevede a termine un sistema di agenzie delle Nazioni Unite, collegate tra loro da una struttura integrante (integrative machinery), che « potrebbero finalmente proporsi la messa in comune e la spartizione ("pooling and sharing") di tutte le risorse, materiali e non materiali, compresi i mezzi di produzione, allo scopo di garantire una pianificazione ("planning") e una gestione ("management") efficaci dell'economia mondiale e dell'uso globale delle risorse, che soddisfino gli obiettivi essenziali di equità e di efficienza » (cap. 18: « Packages for comprehensive negotiation », 18.5.3.f). Una tale costruzione è realistica? Non rischia di tutto appesantire in una tecnocrazia internazionale complicata e di rendere inoperante la « base realmente democratica » sulla quale essa vuole fondarsi? Ma lo stesso progetto RIO stima che, nell'immediato e a medio termine, l'accento deve essere messo sulla « self-reliance », sulla nozione di possesso esclusivo dei beni da parte dei popoli presso i quali sono collocati, su una fase di « ricupero » nella quale i Paesi giovani comincerebbero con l'affermare la loro identità nel quadro delle sovranità nazionali intransigenti che tanto hanno servito i Paesi industrializzati.

D'altra parte, il comportamento attuale universale, quali che siano le ideologie alle quali ci si appella, non reclama forse una coesistenza durevole, perché conforme all'esperienza e ai dinamismi costitutivi della vita sociale, di forme di possesso e di gestione più particolari (in questo caso nazionali) e di altre veramente comuni all'umanità intera? Il capitolo del progetto RIO consacrato agli oceani suggerisce una concezione « funzionale » della sovranità e della proprietà che renda la nozione di patrimonio comune dell'umanità applicabile non soltanto all'alto mare (sotto gestione comune), ma anche alle parti dello spazio marino rimesse in forma stabile alla giurisdizione e alla gestione degli Stati particolari (parte IV, « Annessi » 10, 10.3.1).

2. Invece di opporre l'uno all'altro i due termini (appropriazione partico-

lare; patrimonio comune dell'umanità), la riflessione cristiana permette di riconciliarli grazie a una terza nozione che li domina entrambi. Si tratta del principio dinamico della « destinazione universale dei beni ». La messa in opera concreta di questo principio si attua attraverso le vie complementari che sono l'appropriazione particolare e il possesso comune: ciascuna di queste due vie concrete può assumere forme molteplici; ciascuna resta sotto l'influsso del principio superiore della destinazione universale dei beni; nessuna delle due è chiamata a sparire puramente e semplicemente; la ripartizione dei beni tra l'una e l'altra non è fatta una volta per tutte ed esige di essere rivista periodicamente in funzione delle situazioni mutevoli, all'interno dei Paesi e a livello mondiale.

3. L'insegnamento della Chiesa si è sviluppato, nell'epoca moderna, attraverso un confronto con i problemi posti dalla proprietà industriale, e, più recentemente, in occasione dei dibattiti sullo sviluppo solidale dei popoli. I principi direttivi che non hanno mai cessato di ispirarlo sono semplici, anche se, sotto il profilo dell'esposizione, non sono sempre apparsi con la chiarezza che le formulazioni della « *Gaudium et spes* » (nn. 69-71) e della « *Populorum progressio* » (nn. 22-24) hanno riscoperta.

« Dio ha destinato la terra e tutto ciò che essa contiene all'uso di tutti gli uomini e popoli, e pertanto i beni creati debbono, secondo un equo criterio, essere partecipati a tutti, essendo guida la giustizia e assecondando la carità » (« *Gaudium et spes* », n. 69, § 1).

La « *Populorum progressio* », dopo aver citato questo passo, lo commenta così: « Tutti gli altri diritti, di qualunque genere, ivi compresi quelli della proprietà e del libero commercio, sono subordinati ad essa: non devono quindi intralciarne, bensì, al contrario, facilitarne la realizzazione, ed è un dovere sociale grave e urgente restituirli alla loro finalità originaria » (« *Populorum progressio* », n. 22).

a) Dio ha dato la terra in comune agli uomini, al genere umano tutto intero. Tutti gli uomini, tutti i popoli devono aver accesso ai beni materiali della terra. Questo, visto dal lato dei beni stessi, significa affermare che essi sono e restano orientati costitutivamente a una **destinazione universale**.

b) La destinazione universale dei beni è un « dato » e un compito. L'**appropriazione particolare dei beni**, sotto forme storicamente diverse, permette agli uomini di esercitare la loro libertà in un ambito in cui essi possono sviluppare la loro personalità, gestire e moltiplicare i beni in maniera responsabile, caricarli di umanità attraverso il lavoro, e fare dello scambio un processo multiforme di sviluppo dei vincoli sociali. Lo stesso dicasi per analogia e, *mutatis mutandis*, delle collettività intermedie e degli Stati. Questo suppone certamente che la divisione del lavoro non condanni classi e popoli interi ad un'attività disumanizzante e che lo scambio non avvenga sotto il segno dello sfruttamento degli uni ad opera degli altri. Di fatto, si trova così postulato tutto un intreccio di proprietà particolari, più individuali o più sociali, dagli statuti multiformi adattati alla natura, ai fini e alle attività dei diversi raggruppamenti nei quali l'uomo è inserito, restando la gestione e lo scambio dei beni particolari sotto il segno della loro destinazione universale.

c) Ma se la destinazione universale dei beni si realizza in gran parte

attraverso appropriazioni particolari, non è senza interesse che essa si traduca anche sotto la forma completa di un patrimonio comune, a livello degli enti locali, delle nazioni, ed anche, se il quadro delle istituzioni arriva a permetterlo, a quello della comunità internazionale intera. Si applicherebbe qui per analogia ciò che la costituzione « Gaudium et spes » (n. 69) dice dei grandi servizi che possono ancora rendere certe forme di proprietà comunitaria in società economicamente meno sviluppate. Sul piano mondiale, bisogna certo preoccuparsi di garantire attraverso convenzioni internazionali il godimento da parte di tutti e la conservazione di risorse essenziali come l'aria, gli equilibri della biosfera, domani forse l'acqua. Ma il movimento non si limita a questo: esso spinge all'interno delle nazioni, sotto la forma di investimenti collettivi sociali e culturali, di istituzioni di sicurezza sociale, di controllo più diretto di mezzi di produzione particolarmente importanti e strategici, verso una redistribuzione equa del reddito nazionale mediante una certa messa in comune. Questo stesso movimento di messa in comune al livello dell'umanità conduce a costituire degli stock alimentari a disposizione dei Paesi della fame, degli stock di regolazione dei prodotti primari, dei diritti di prelievo sulle riserve monetarie mondiali, e forse, in un avvenire che ci si augura prossimo, un grande fondo mondiale per l'insieme dell'opera di sviluppo (cfr. « Populorum progressio », nn. 51-53).

#### IV - ATTUALIZZAZIONE DELLA DOTTRINA DELLA CHIESA

1. Il dibattito sul mare, patrimonio comune dell'umanità, con la novità che costituisce, permette una lettura rinnovata di un insegnamento che la Chiesa ha progressivamente elaborato per chiarire altri dibattiti e di cui si coglieranno meglio, allora, tanto gli elementi costitutivi permanenti, quanto il dinamismo creatore.

Il momento è doppiamente favorevole per meglio conoscere questa dottrina e per svilupparla in funzione dei problemi dell'umanità contemporanea:

— Sul piano mondiale, questo è evidente con il problema degli oceani e in forma più vasta con quello del nuovo ordine internazionale. I cristiani mancherebbero gravemente alla loro responsabilità se si disinteressassero di un dibattito che, perfino nei vocaboli, coincide con un insieme di preoccupazioni che non hanno cessato di attrarre l'attenzione dell'insegnamento sociale della Chiesa.

— Nella vita interna delle nazioni, ciò che sta succedendo illumina molti problemi antichi (non risolti) e moderni. La dottrina autentica della Chiesa, fondata sul principio primario e dinamico della destinazione universale dei beni, deve ispirare ricerche coraggiose per fronteggiare le speculazioni fondiarie, urbane e rurali, là dove spesso una concezione erronea della proprietà svia da soluzioni innovatrici. Ugualmente, in materia industriale e commerciale: bisogna riconoscere anzitutto ai diversi diritti degli agenti implicati nel processo produttivo (partecipazione...) la loro propria specificità; poi mettere i diritti reali, connessi con i diversi tipi di possesso, sotto il comune principio direttivo della destinazione universale dei beni.

2. Di fronte a contestazioni radicali del principio stesso di proprietà privata (individuale o sociale) dei mezzi di produzione, la Chiesa è stata indotta

in passato a mettere in evidenza il valore permanente del principio, per salvaguardare in particolare la libertà responsabile degli uomini e dei gruppi umani di fronte a un'ingerenza generalizzata e oppressiva dello Stato (si vedano ancora recentemente la « Mater et magistra », parte II, capitoli 1 e 4; e la « Gaudium et spes », n. 71). Malgrado uno sforzo costante per denunciare gli abusi della proprietà e per ricordare il principio superiore della destinazione universale dei beni, molti, anche tra i cristiani, non hanno voluto ritenere se non l'aspetto di difesa della loro proprietà privata, ignorando il principio più fondamentale.

Al presente, per quanto concerne gli oceani e le risorse naturali, il clima culturale è differente: sono i Paesi poveri a rivendicare con forza il riconoscimento di un diritto di proprietà « sovrano e incondizionato » (per ogni nazione) e a diffidare dell'idea di « patrimonio comune dell'umanità »; tanto più che questo principio è stato spesso rivendicato per giustificare l'espansione coloniale. Non è ignorando le loro legittime richieste che la Chiesa può contribuire a far avanzare la vera prospettiva di una destinazione universale dei beni. E' piuttosto mostrando che questa forma di appropriazione « particolare » (di nazioni particolari in rapporto all'unità della famiglia umana) risponde a un'aspirazione durevole, e che è possibile invitarla a collocarsi fin d'ora sotto il principio dinamico della destinazione universale dei beni e accettare la prospettiva di patrimonio gestito in comune, la cui costituzione apre una via complementare ma non esclusiva rispetto a quella di patrimonio nazionale: dal momento che l'equilibrio tra le due forme non può risultare che da confronti e impegni liberi di Paesi riconosciuti nella loro identità propria e dotati di un vero potere contrattuale.

3. Un'altra lezione dell'esperienza passata può aiutare i dibattiti attuali; e ne risulterà, di riflesso, una rinnovata illuminazione su un punto importante dello sforzo dottrinale della Chiesa. In effetti si è creato un certo distacco tra il vocabolario di questa e il vocabolario culturalmente dominante. Parlando di « diritto naturale » di proprietà (o di formulazioni simili) la Chiesa ha di mira un elemento fondamentale che è nell'uomo, in ogni uomo, e che lo porta ad appropriarsi dei beni materiali, nella prospettiva umana e sociale che abbiamo ricordato. Il dinamismo che si trova implicato in questo elemento richiede una organizzazione concreta « positiva » del diritto e l'orienta, ma questa organizzazione non si identifica puramente e semplicemente con il « diritto naturale » quale lo intende la Chiesa. Ora, per la mentalità dominante, il vocabolo « diritto di proprietà » evoca immediatamente un regime concreto di diritto positivo di proprietà.

La conseguenza è che, da taluni in buona fede (non illuminata), da molti in malafede, l'insegnamento della Chiesa è stato ed è ancora « recuperato » per autenticare come « naturale » nel senso di « permanente e intoccabile » un regime esistente di proprietà. In realtà, la dottrina della Chiesa sulla proprietà comporta un'esigenza di riesaminare continuamente, attraverso le procedure democratiche previste, i regimi di proprietà esistenti, per adattarli alla finalità umana e sociale che deve essere loro propria. La vera questione è allora la seguente: il regime esistente e la sua evoluzione in corso permettono ancora a tutti gli uomini di attuare il loro diritto « naturale » (« naturale », dunque valido per tutti), di aver accesso, in una forma o nell'altra, a un certo potere sulle cose al fine di esercitarvi la loro li-

bertà responsabile? O, al contrario, il regime esistente e la sua logica conducono a escludere la maggioranza da una tale prospettiva? E per di più, attraverso un nuovo abuso, conducono a una concentrazione nelle mani di alcuni non soltanto delle responsabilità della proprietà, ma anche dell'insieme dei poteri sociali e politici?

Nella Conferenza sul Diritto del mare attualmente in corso, bisogna guardarsi dal prendere per diritto « naturale » qualcosa che forse non è se non una modalità pratica, storica, contingente, rivedibile, volta a sistemare una data situazione. Così, il « principio » di contiguità geografica è utile, ma non assoluto. Esso si basa su una situazione geografica di fatto e non su premesse etiche.

Quali che siano le decisioni che alla fine saranno prese in comune o lasciate a ciascuno, la configurazione dello spazio marino che ne risulterà resterà aperta a nuove evoluzioni, sotto il più fondamentale dinamismo della destinazione universale dei beni della terra: questo comanda tanto la gestione delle parti lasciate alla giurisdizione degli Stati particolari quanto quella dell'ambito assegnato all'umanità come un tutto, così come l'equilibrio e l'interpretazione eventuale di entrambe.