

PONTIFICIA COMMISSIONE «JUSTITIA ET PAX»

LA DESTINAZIONE UNIVERSALE DEI BENI

*a proposito della
Conferenza sul diritto del mare*

Documento di lavoro n. 2

2^a edizione



CITTÀ DEL VATICANO 2011

LA DESTINAZIONE
UNIVERSALE
DEI BENI

*à propos de la
Conférence du droit de la mer*

Documento di lavoro n. 2

1ª edizione 1979

2ª edizione 2011

Indice

Indice.....	3
I. PROSPETTIVE NUOVE.....	5
II. LA TEORIA DI FRONTE ALLA REALTÀ.....	9
III. LA DESTINAZIONE UNIVERSALE DEI BENI.....	13
IV. AGGIORNAMENTO DELLA DOTTRINA DELLA CHIESA	19

I. PROSPETTIVE NUOVE

1. La ricerca di nutrimento e, in tempi più recenti, la ricerca di approvvigionamenti e di sbocchi per l'industria hanno sovente provocato migrazioni, invasioni, occupazioni e guerre. Oggigiorno, mentre le economie dei paesi più progrediti diventano più che mai consumatrici di materie prime e di energie, le richieste legittime dei paesi in via di sviluppo e la crescita demografica di alcuni di loro, esigono anch'esse risorse e spazi nuovi. È a questo momento della storia che i progressi tecnologici considerevoli dischiudono all'iniziativa degli esseri umani lo spazio *marino* e le sue immense ricchezze.

In tale convergenza di necessità e di potenzialità, il dovere permanente che ha l'umanità di provvedere al suo sviluppo scopre compiti inediti, con un'opportunità storica unica di progredire mediante vie pacifiche su di uno spazio che le complicazioni iscritte dalla storia umana nelle terre emerse non intaccano ancora totalmente; inoltre con un'esperienza e con dei mezzi tali da consentire che questa riserva insperata non sia, dilapidata da uno sperpero irresponsabile.

2. Per fronteggiare questo compito, *la concezione tradizionale dell'alto mare quale res nullius risulta superata*. Essa faceva perno sul sentimento che gli oceani costituissero una riserva inesauribile, un ambiente indeteriorabile, un'immensità su cui la circolazione, la pesca e la ricerca non esigevano che delle regolamentazioni secondarie. Ora non è più così. Il regime attuale è al servizio di chi è più fornito, lo scontro anarchico degli interessi moltiplicherebbe le fonti dei conflitti, condurrebbe all'appropriarsi delle ricchezze disponibili nelle condizioni più devastatrici e a compromettere gli

equilibri generali della vita sul pianeta. Se non si fissa con un'intesa generale il tetto della produzione annuale della pesca al fine di mantenere le scorte al livello ottimale si arriverà ad un momento in cui questa risorsa, di per sé rinnovabile, si troverebbe, essa pure, gravemente compromessa.

3. *L'estensione massiccia delle sovranità dei paesi costieri non è una soluzione migliore.* Essa introduce e amplifica nello spazio marino le rivalità tra i popoli. È a beneficio maggiore dei paesi già favoriti dalla natura escludendo totalmente i paesi che non hanno accesso al mare ed è in funzione della lunghezza del litorale nazionale rispettivo. Introduce una divisione poco propizia alla ricerca scientifica e alla ricerca di una più grande solidarietà tra i popoli.

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

- a) L'immensità marina sarebbe come uno spazio di pace. In un duplice senso: non lo si abbandona affatto agli scontri delle sovranità nazionali; si riservano i suoi beni ad usi esclusivamente pacifici, evitando perciò che le industrie degli armamenti vi trovino nuovo alimento. Si tratta di un fattore di evoluzione dell'idea di sovranità nazionale.
- b) Uno spazio e un'insieme di possibilità considerevoli sarebbero aperti al perseguimento della giustizia tra i popoli. Le ricchezze degli oceani devono servire a tutti e soprattutto ai più poveri. Non solo saranno condivisi i benefici finanziari, ma anche quelli derivanti dalla gestione comune e dal trasferimento di tecnologie. Una mutazione nei concetti tradizionali di aiuto allo sviluppo sta delineandosi.
- c) Riunendo l'umanità per un compito comune, vasto e durevole, al quale tutti i popoli parteciperebbero, si sarebbe indotti a mettere in opera strutture originali, nelle quali la solidarietà

della famiglia umana si doterebbe di un'espressione concreta e di uno strumento per nuovi progressi. Un passo decisivo sarebbe compiuto nell'organizzazione della solidarietà della famiglia umana.

- d) La gestione salvaguarderebbe attivamente gli interessi delle generazioni future, mediante uno sfruttamento razionale e il mantenimento o la ricostituzione incessante degli squilibri fondamentali del pianeta.
- e) Una volta sperimentato sugli oceani – spazio privilegiato per la sua novità e la sua ampiezza –, il concetto di patrimonio comune dell'umanità potrebbe estendersi a tanti altri campi. Siamo in presenza, senza alcun dubbio, di un'idea nuova ed innovatrice.

II. LA TEORIA DI FRONTE ALLA REALTÀ

1. L'idea del mare, patrimonio comune dell'umanità, non si è per nulla imposta nella pratica, come lo dimostra la Conferenza sul diritto del mare, che si svolge dal 1973 e la cui VI^a sessione è riunita dal mese di maggio del 1977. Era facile proclamare questa idea dieci anni fa, quando ciò non richiedeva impegni gravosi. La prova della realtà sembra tornare a suo svantaggio.

2. *Innanzitutto, il suo campo d'applicazione si è notevolmente ristretto.* Fin d'ora è acquisito che i paesi rivieraschi potranno attribuirsi una «zona economica» di 200 miglia marine. È un terzo, e il terzo più utile, dello spazio marino che passerà così, mediante qualche servitù di poco conto, sotto la sovranità nazionale esclusiva dei paesi costieri, con tutto quello che ciò implica d'ineguaglianze, d'ingiustizie, d'incertezze, di molteplici complicazioni, di occasioni mancate.

3. *Anche per ciò che resterà dell'alto mare, il principio è accettato al momento soltanto per il fondale dei mari e per il sottosuolo marino; escludendo la «colonna d'acqua» (mare pescoso...) che rimane sotto il tradizionale regime di libertà.* Risulta difficile fare accettare «un'autorità suprema» realmente efficace e una «impresa» di sfruttamento che fosse da codesta amministrata: i paesi tecnologicamente progrediti si studiano di far prevalere nella pratica, quanto più possibile, la vecchia logica dell'alto mare come una «res nullius».

4. *Le cause di questo regresso:*

a) Non sono pronte le strutture e le autorità necessarie per farsi carico del mare inteso come patrimonio comune dell'umanità.

Gli organigrammi proposti rispecchiano la complessità dei problemi da risolvere e a volte sembrano rincarare ancor più la dose di complessità.

- b) Durante questo tempo, le urgenze da noi ricordate all'inizio premono e non tollerano più nuovi ritardi.
- c) Gli spiriti sono dunque poco disposti a sperimentazioni incerte, ma sono portati piuttosto a ricorrere ai mezzi «che hanno dato buona prova», e in tali circostanze uno di questi è l'estensione delle sovranità nazionali su un primo braccio di mare. I paesi tecnologicamente progrediti ravvisano in ciò il mezzo più semplice e più efficace per fronteggiare i problemi che si pongono. I paesi poveri, dal canto loro, hanno così la possibilità di sottrarre allo sfruttamento dei più progrediti gli spazi e le ricchezze alla loro portata, di conservarli per uno sfruttamento ulteriore e di assicurarsi una situazione contrattuale più forte per negoziare le condizioni di un'eventuale utilizzazione immediata nella quale sarebbero attivamente i beneficiari. Quanto ai paesi senza litorale, è chiaro come questa procedura non faccia che accentuare la loro posizione svantaggiata.
- d) Le mentalità e la riflessione dottrinale sono in ritardo sull'avvenimento. Ciò per il momento assicura un sicuro vantaggio delle nozioni più familiari di sovranità nazionale e di proprietà esclusiva, su quelle di sovranità sovranazionale e di patrimonio comune dell'umanità. Si è tentato uno sforzo per uscire dal dilemma preconizzando un rinnovamento dell'idea di sovranità: nazionale o sovranazionale, essa non sarebbe più «geografica» (globale, nel senso che copre l'insieme delle realtà di un dato territorio), bensì «funzionale» (particolare, che si estende a un dato bene o a una data attività); ciò permetterebbe di concepire, su uno stesso spazio, un intreccio di sovranità nazionali o sovranazionali. Ma, per il momento, questo orientamento non convince e richiede certamente ulteriori elaborazioni teoriche e pratiche più affinate. Senza disconoscere l'importanza delle

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, deriva da come essa è sovente presentata, e, in ogni caso, compresa dall'opinione, quasi si opponesse puramente e semplicemente alla nozione di appropriazione particolare, come se questa dovesse progressivamente sparire per far posto a quella. Così, il progetto RIO (*Reshaping the International Order*, in cui il Professore TINBERGEN e la sua équipe formulano presupposti dottrinali e proposte concrete per il Nuovo Ordine Internazionale) prevede entro un certo termine un sistema di agenzie delle Nazioni Unite, collegate tra loro da una struttura integrante («integrative machinery»), che «dovrebbero tendere, quale obiettivo finale, a mettere in comune e a condividere (“pooling and sharing”) tutte le risorse, materiali e non materiali, compresi anche i mezzi di produzione, al fine di assicurare una pianificazione (“planning”) e una gestione (“management”) efficaci dell'economia mondiale e dell'uso globale delle risorse, in un modo che soddisfi agli obiettivi essenziali di equità e di efficienza» (Cap. 19. «Packages for comprehensive negotiation», 19.5.3 s.). Ma una tale costruzione è realistica? Non rischia forse di tutto appesantire in una tecnocrazia internazionale complicata e di rendere inoperante la «base realmente democratica» su cui vuol fondarsi? Ma lo stesso progetto RIO stima che, nell'immediato e a medio termine, l'accento deve esser posto sulla *self-reliance*, sulla nozione di possesso esclusivo dei beni da parte di popoli presso i quali sono localizzati, su una fase di «recupero», durante la quale i paesi giovani comincerebbero con l'affermare la loro personalità nel quadro delle

sovranità nazionali intransigenti che tanto hanno giovato ai paesi industrializzati.

Il comportamento attuale universale, quali che siano le ideologie a cui esso si richiama, non esigono d'altronde una coesistenza durevole, perché conforme all'esperienza e ai dinamismi costitutivi della vita sociale, di forme di possesso e di gestione più particolari (in tal caso nazionali) e di altre veramente comuni all'intera umanità? Il capitolo consacrato agli oceani dal progetto R10, suggerisce una concezione «funzionale» della sovranità e della proprietà tale da rendere la nozione di patrimonio comune dell'umanità applicabile non soltanto all'alto mare (sotto gestione comune), ma anche alle parti dello spazio marino sottoposte in forma stabile alla giurisdizione e alla gestione degli Stati particolari (parte IV, annesso 10, 10.3.1).

2. Invece di opporre reciprocamente i due termini (appropriazione particolare; patrimonio comune dell'umanità), la riflessione cristiana permette di riconciliarli grazie ad una terza nozione che li domina entrambi. Si tratta del principio dinamico della «destinazione universale dei beni». L'attuazione concreta di questo principio si opera attraverso le vie complementari che sono l'appropriazione particolare e il possesso comune: ognuna di queste due vie concrete può assumere molteplici forme; ognuna di esse permane sotto l'influsso del principio superiore della destinazione universale dei beni; nessuna è destinata a sparire puramente e semplicemente; la ripartizione dei beni tra l'una e l'altra non è data una volta per sempre e richiede 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, nel periodo moderno, tramite 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 cessato di ispirarlo sono semplici, anche se, nell'ordine di esposizione, non sono sempre apparsi con quella chiarezza, che le formulazioni recenti della *Gaudium et spes* (nn. 69-71) e della *Populorum Progressio* (nn. 22-24) hanno ritrovato:

Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene, all'uso di tutti gli uomini e popoli, 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 par. 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 intralciare, 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 poter avere accesso ai beni materiali della terra. Ciò equivale ad affermare – considerando tali beni – che essi sono e restano costitutivamente destinati a una destinazione universale.
- b) La destinazione universale dei beni è un «dato» e un compito. L'appropriazione particolare dei beni, sotto diverse forme storiche, permette agli uomini di esercitare la loro libertà, in un ambito dove possono sviluppare la loro personalità, gestire e moltiplicare i beni in maniera responsabile, impregnarli di umanità con il loro lavoro, e fare dello scambio un processo multiforme di sviluppo dei vincoli sociali. Lo stesso dicasi per analogia delle collettività intermedie e degli Stati, *mutatis mutandis*. Ciò suppone naturalmente che la divisione del lavoro non condanni in nessun modo alcune 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, è così postulato tutto un intreccio di proprietà particolari, di natura più individuale o più sociale, con gli statuti multiformi adattati alla natura, agli scopi e alle attività dei diversi gruppi in cui l'uomo è inserito, mentre la gestione e lo scambio dei beni particolari restano sotto il segno della loro destinazione universale.

- c) Ma se la destinazione universale dei beni si realizza in gran parte mediante appropriazioni particolari, non è senza interesse che essa si traduca anche sotto forma concreta di un patrimonio comune, a livello degli enti locali, delle nazioni e anche, se il quadro delle istituzioni riesce a permetterlo, della comunità internazionale tutta intera. Si applicherebbe qui per analogia quello 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 certamente preoccuparsi di garantire, mediante accordi internazionali, il godimento per tutti e il mantenimento delle risorse essenziali come l'aria, gli equilibri della biosfera, l'acqua forse, in un prossimo futuro. 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 dei mezzi di produzione particolarmente importanti e strategici, verso una redistribuzione equa del reddito nazionale mediante una qualche gestione compartecipativa. Questo stesso movimento di compartecipazione a livello dell'umanità conduce a costituire delle scorte alimentari che siano a disposizione dei paesi della fame, delle scorte che regolino i prodotti primari, dei diritti di prelievo dalle riserve monetarie mondiali e forse anche, in un futuro da augurarsi prossimo, un grande fondo

mondiale per l'insieme dell'opera dello sviluppo (cfr. *Populorum Progressio*, nn. 51-53).

IV. AGGIORNAMENTO DELLA DOTTRINA DELLA CHIESA

1. Il dibattito sul mare come patrimonio comune dell'umanità, con la novità che rappresenta, 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 i permanenti elementi costitutivi quanto il dinamismo creatore.

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

- Sul piano mondiale, ciò è evidente con il problema degli oceani e su più larga scala, con quello del Nuovo Ordine Internazionale. I cristiani verrebbero gravemente meno alla loro responsabilità se si disinteressassero di un dibattito che, persino nel vocabolario, ritrova un insieme di preoccupazioni che non hanno cessato di attirare l'attenzione dell'insegnamento sociale della Chiesa.
- Ciò che avviene nella vita interna delle nazioni illumina molto bene problemi antichi (non risolti) e problemi nuovi. La dottrina autentica della Chiesa, fondata sul principio primo e dinamico della destinazione universale dei beni, deve ispirare ricerche coraggiose per fronteggiare le speculazioni fondiarie, urbane e rurali, in cui sovente una concezione erronea della proprietà distoglie da soluzioni innovatrici. Lo stesso vale in campo industriale e commerciale: bisogna riconoscere anzitutto ai diversi diritti degli agenti implicati nel processo produttivo (partecipazione...) la loro specificità propria; poi mettere i

diritti reali, connessi ai diversi tipi di possesso, sotto il comune principio direttivo della destinazione universale dei beni.

2. A motivo di alcune contestazioni radicali del principio stesso di proprietà privata (individuale o sociale) dei mezzi di produzione, la Chiesa è stata indotta, in passato, a porre in evidenza il valore permanente del principio, per salvaguardare soprattutto la libertà responsabile degli uomini e dei gruppi umani di fronte ad un'ingerenza generalizzata e oppressiva dello Stato (vedere ancora recentemente *Mater et Magistra*, parte II, cap. 1 e 4; e *Gaudium et spes*, n. 71). Nonostante uno sforzo costante per denunciare gli abusi della proprietà e per richiamare il principio superiore della destinazione universale dei beni, molti, compresi i cristiani, hanno voluto ritenere soltanto l'aspetto di difesa della loro proprietà privata, ignorando il principio più fondamentale.

Nel momento attuale, in ciò che concerne gli oceani e le risorse naturali, il clima culturale è diverso: sono gli stessi paesi poveri a rivendicare con forza il riconoscimento di un diritto di proprietà «sovrano e incondizionato» per ogni nazione) e diffidano dell'idea di «patrimonio comune dell'umanità» – tanto più che questo principio è stato sovente invocato per giustificare l'espansione coloniale. Non è ignorando la loro legittima richiesta che la Chiesa può contribuire a far progredire la vera prospettiva di una destinazione universale dei beni. È mostrando invece che questa forma di appropriazione «particolare» (di nazioni particolari rispetto all'unità della famiglia umana) corrisponde ad un'aspirazione durevole e che è possibile considerarla fin d'ora sotto il principio dinamico della destinazione universale dei beni, e accettare la prospettiva di un patrimonio gestito in comune, la cui costituzione apre una via complementare, ma non esclusiva, rispetto a quella di patrimoni nazionali; l'equilibrio tra i due tipi non potendo risultare che da confronti e da impegni liberamente assunti di paesi che si vedono riconoscere la loro propria personalità e che sono dotati di un autentico potere contrattuale.

3. Un'altra lezione dell'esperienza passata può aiutare i dibattiti attuali; ne risulterà, di riflesso, un rinnovato chiarimento su un punto importante dello sforzo dottrinale della Chiesa. Infatti si è creato un certo distacco tra il vocabolario ecclesiastico e quello culturale dominante. Parlando di «diritto naturale» di proprietà (o di formulazioni simili), la Chiesa intende un elemento fondamentale che è *nell'uomo*, in ogni *uomo*, e che lo porta ad appropriarsi dei beni materiali, nella prospettiva umana e sociale testé ricordata. Il dinamismo che si trova implicato in questo elemento postula un'organizzazione concreta «positiva» del diritto e l'orienta, ma questa organizzazione non s'identifica puramente e semplicemente con il «diritto naturale» come la Chiesa lo intende. Ora, per la mentalità dominante, l'espressione «diritto di proprietà» evoca immediatamente un regime concreto di diritto positivo di proprietà.

Ne deriva di conseguenza che l'insegnamento della Chiesa è stato ed è ancora «recuperato», in buona fede (non illuminata) da taluni, in mala fede da molti, per autenticare come «naturale», nel senso di «permanente ed intoccabile» un regime esistente di proprietà. In realtà, la dottrina della Chiesa sulla proprietà comporta un'esigenza di riesaminare incessantemente, mediante le procedure democratiche previste, i regimi di proprietà esistenti, per adattarli alla finalità umana e sociale che deve essere la loro. Il vero quesito è quindi il seguente: il regime esistente e la sua evoluzione in corso permettono ancora a tutti gli uomini di esercitare il loro diritto «naturale» («naturale», perciò valido per tutti), di accedere, sotto una forma o l'altra, ad un certo potere sulle cose, onde poter esplicitare la loro libertà responsabile? Oppure, al contrario, il regime esistente e la sua logica non conducono forse ad escludere la maggior parte delle persone da una tale prospettiva? E inoltre, aggiungendo abuso ad abuso, non portano forse ad una concentrazione nelle mani di pochi, non soltanto le

responsabilità della proprietà, ma anche dell'insieme dei poteri sociali e politici?

Nella Conferenza in corso sul diritto del mare, bisogna guardarsi di considerare un diritto «naturale» ciò che tutt'al più può essere solo una modalità pratica, storica, contingente, rivedibile, atta a regolare 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 ad ognuno, la configurazione dello spazio marino che ne risulterà, sarà sottomesso a nuove evoluzioni, sotto il più fondamentale dinamismo della destinazione universale dei beni della terra: tale principio guiderà tanto la gestione delle parti