



PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE

PER UNA MIGLIORE DISTRIBUZIONE DELLA TERRA

La sfida della riforma agraria

LIBRERIA EDITRICE VATICANA
00120 CITTÀ DEL VATICANO

PRESENTAZIONE

Il presente documento, « Per una migliore distribuzione della terra. La sfida della riforma agraria », si propone di sollecitare, a tutti i livelli, una forte presa di coscienza dei drammatici problemi umani, sociali ed etici, che solleva il fenomeno della concentrazione e dell'appropriazione indebita della terra. Si tratta di problemi che colpiscono nella loro dignità milioni di esseri umani e privano di una prospettiva di pace il nostro mondo.

Di fronte a situazioni contrassegnate da tanta e inaccettabile ingiustizia, il Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace ha ritenuto di offrire questo documento per la riflessione e l'orientamento, facendosi interprete di una duplice richiesta, quella proveniente dai poveri e quella proveniente dai pastori: pronunciare, con evangelica franchezza, una parola nel merito di situazioni scandalose, presenti in quasi tutti i continenti, circa la proprietà e l'uso della terra.

Il Pontificio Consiglio, facendo tesoro del ricco patrimonio di sapienza accumulato nella dottrina sociale della Chiesa, ha ritenuto suo improrogabile dovere richiamare tutti, soprattutto i responsabili politici ed economici, a mettere mano ad appropriate riforme in campo agrario per avviare una stagione di crescita e di sviluppo.

Non si deve lasciare trascorrere il tempo invano. Il Grande Giubileo del 2000, indetto dal Santo Padre Giovanni Paolo II per commemorare l'Unico Salvatore Gesù Cristo, è un richiamo alto ed impegnativo ad una conversione, anche sul piano sociale e politico, che ristabilisca il diritto dei poveri e degli emarginati a godere della terra e dei suoi beni che il Signore ha donato a tutti e a ciascuno dei Suoi figli e figlie.

PREMESSA

1. Il modello di sviluppo delle società industrializzate è capace di produrre enormi quantità di ricchezza, ma evidenzia gravi insufficienze quando si tratta di ridistribuirne equamente i frutti e favorire la crescita delle aree più arretrate.

Non sono indenni da questa contraddizione le stesse economie sviluppate, tuttavia è nelle economie in via di sviluppo che la gravità di questa situazione raggiunge dimensioni drammatiche.

Ciò si evidenzia nel persistere del fenomeno dell'appropriazione indebita e della concentrazione della terra, cioè del bene che, dato il carattere prevalentemente agricolo dell'economia dei Paesi in via di sviluppo, costituisce, unitamente al lavoro, il fondamentale fattore di produzione e la principale fonte della ricchezza nazionale.

Tale stato di cose è spesso una delle cause più importanti di situazioni di fame e miseria e rappresenta una negazione concreta del principio, derivante dalla comune origine e fratellanza in Dio (cfr. *Ef* 4,6), che tutti gli esseri umani sono nati uguali in dignità e diritti.

2. Alle soglie del Terzo Millennio dell'era cristiana, il Santo Padre Giovanni Paolo II invita tutta la Chiesa a « sottolineare più decisamente l'opzione preferenziale... per i poveri e gli emarginati » e indica « nell'impegno per la giustizia e per la pace in un mondo come il nostro, segnato da tanti conflitti e da intollerabili disuguaglianze sociali ed economiche, ... un aspetto qualificante della preparazione e della celebrazione del Giubileo ».(1)

In questa prospettiva, il Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace intende affrontare, attraverso il presente documento, il drammatico problema dell'appropriazione indebita e della concentrazione della terra nel latifondo,(2) sollecitando una sua soluzione e indicando lo spirito e gli obiettivi che la devono guidare.

Il documento presenta in forma sintetica:

- una descrizione del processo di concentrazione della proprietà della terra dove non è equamente distribuita;
- i principi che devono ispirare le soluzioni di tale gravosa questione, secondo il messaggio biblico ed ecclesiale;
- la sollecitazione ad una efficace riforma agraria, condizione indispensabile per un futuro di maggiore giustizia.

Il documento intende richiamare l'attenzione di quanti hanno a cuore i problemi del mondo dell'agricoltura e dello sviluppo economico generale, soprattutto dei responsabili, ai vari livelli nazionali e internazionali, sui problemi legati alla proprietà della terra e spronarli ad un'azione necessaria e sempre più urgente. Non è, tuttavia, un documento di proposta politica, perché essa non compete alla Chiesa.

3. Il Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace si fa interprete delle sollecitazioni pervenute da moltissime Chiese locali, che si trovano impegnate a far fronte quotidianamente ai problemi che qui vengono trattati.

La preoccupata attenzione che la Chiesa continua a dare a questi temi, nell'esplicito intento di costruire la società nel segno evangelico della giustizia e della pace, si può facilmente cogliere attraverso la lettura dei numerosissimi interventi sia di singoli Vescovi sia di Conferenze Episcopali a proposito della terra e della sua equa distribuzione.(3)

A questi interventi, anche se non vengono esplicitamente richiamati, si fa costante riferimento. Essi costituiscono un contributo di grande valore e significato, l'espressione, spesso, di sofferte testimonianze cristiane, realizzate in situazioni difficili e dolorose.

Intendiamo confermare il valore di queste testimonianze ed incoraggiarne l'impegno per il futuro.

CAPITOLO I

PROBLEMI LEGATI ALLA CONCENTRAZIONE DELLA PROPRIETÀ DELLA TERRA

L'ipoteca del passato nella situazione attuale

4. La struttura agraria dei Paesi in via di sviluppo è spesso caratterizzata da una distribuzione di tipo bimodale. Un esiguo numero di grandi proprietari terrieri possiede la maggior parte della superficie coltivabile, mentre una moltitudine di piccolissimi proprietari, di affittuari e di

coloni coltivano la superficie rimanente che è spesso di qualità inferiore. La grande proprietà caratterizza, ancor oggi, il regime fondiario di una buona parte di tali Paesi.(4)

Il processo di concentrazione della proprietà della terra ha origini storiche diverse, a seconda delle regioni. Per il particolare interesse che presenta per la nostra riflessione, va segnalato che, nelle aree che furono soggette a dominazione coloniale, la concentrazione della terra in fondi di grandi dimensioni si è sviluppata soprattutto a partire dalla seconda metà del secolo scorso, attraverso la progressiva appropriazione privata della terra, favorita da leggi che hanno introdotto gravi distorsioni nel mercato fondiario.(5)

L'appropriazione privata della terra non ha avuto come sola conseguenza la formazione ed il consolidamento di grandi proprietà terriere, ma anche l'effetto, diametralmente opposto, della polverizzazione della piccola proprietà.

Il piccolo coltivatore,(6) nella migliore delle ipotesi, poteva acquistare un'esigua superficie di terra, da lavorare con la propria famiglia. Quando questa aumentava, egli non era in grado, però, di allargare la sua proprietà, a meno che non fosse disposto a spostarsi, con i propri familiari, su terre meno fertili e più lontane, che richiedevano un più alto impiego di lavoro per unità di prodotto.

Si determinavano, in tal modo, le condizioni per l'ulteriore frammentazione della già piccola estensione di terra posseduta e, in ogni caso, per l'aggravamento della povertà del coltivatore e della sua famiglia.

5. Negli ultimi decenni, questa situazione non è sostanzialmente mutata, anzi, in molti casi, essa è andata via via peggiorando, sebbene l'esperienza di ogni giorno confermi la negatività del suo impatto sulla crescita dell'economia e sullo sviluppo sociale.(7)

Alla base di tutto ciò, vi è l'interagire di un complesso di fenomeni che sono di particolare gravità e che, nonostante le specificità nazionali, presentano tratti marcatamente simili tra i vari Paesi.

Le strade dello sviluppo economico percorse dai diversi Paesi in via di sviluppo negli ultimi decenni hanno spesso incentivato il processo di concentrazione della proprietà della terra. In genere, tale processo sembra essere conseguenza di misure di politica economica e di vincoli strutturali non mutabili nel breve periodo e causa di costi economici, sociali ed ambientali.

Una valutazione critica delle scelte di politica economica

L'industrializzazione a spese dell'agricoltura

6. Per realizzare in tempi brevi la modernizzazione dell'economia nazionale, molti Paesi in via di sviluppo si sono prevalentemente basati sulla convinzione, spesso non giustificata, che la rapida industrializzazione possa produrre un miglioramento del benessere economico generale anche se avviene a spese dell'agricoltura.

Essi hanno adottato, di conseguenza, politiche di protezione delle produzioni industriali interne e di manipolazione dei tassi di cambio delle monete nazionali in svantaggio dell'agricoltura; politiche di tassazione delle esportazioni di prodotti agricoli; politiche di sostegno del potere d'acquisto delle popolazioni urbane basate sul controllo dei prezzi dei prodotti alimentari, o altre forme di intervento che, alterando il meccanismo distributivo dei mercati, hanno spesso portato ad un peggioramento dei termini di cambio della produzione agricola rispetto a quella industriale.

La caduta dei redditi agricoli che ne è derivata ha gravemente colpito i piccoli produttori, al punto che molti di essi hanno abbandonato l'attività agricola. Tutto ciò ha incentivato il processo di concentrazione della proprietà della terra.

Le esperienze fallimentari di riforma agraria

7. In molti Paesi in via di sviluppo, in questi ultimi decenni, sono state attuate delle riforme agrarie tese ad assicurare una più equa ripartizione della proprietà e dell'uso della terra. Solo in alcuni casi queste riforme hanno raggiunto gli obiettivi prefissati. In buona parte di tali Paesi, invece, esse hanno profondamente disilluso le aspettative.

Uno degli errori principali è stato ritenere che la riforma agraria consista essenzialmente nella semplice ripartizione ed assegnazione della terra.

Gli insuccessi possono essere imputati, in parte, ad una impropria interpretazione delle esigenze del settore agricolo in transizione da una fase di sussistenza ad una di integrazione con i mercati domestici ed internazionali, in parte a scarsa professionalità nella progettazione, nell'organizzazione e nella gestione della riforma.(8)

In sintesi, gli interventi di riforma agraria hanno fallito i loro obiettivi: di ridurre la concentrazione della terra nel latifondo, di dare vita a imprese capaci di crescita autonoma, di impedire l'espulsione dalla terra delle grandi masse contadine e la loro emigrazione verso i centri urbani o verso le terre ancora libere o marginali e povere di infrastrutture sociali.

8. In molti casi i governi non si sono sufficientemente preoccupati di dotare le zone di riforma delle infrastrutture e dei servizi sociali necessari; di realizzare una efficiente organizzazione di assistenza tecnica; di assicurare un accesso equo al credito a costi sostenibili; di limitare le distorsioni a favore delle grandi proprietà terriere; di richiedere agli assegnatari prezzi e forme di pagamento delle terre ricevute compatibili con le esigenze di sviluppo delle loro imprese e con le esigenze di vita delle loro famiglie. I piccoli coltivatori, costretti a indebitarsi, spesso devono vendere i loro diritti e abbandonare l'attività agricola.

Una seconda importante causa di insuccesso delle riforme agrarie è derivata dalla mancata considerazione della storia e delle tradizioni culturali delle società agricole, che ha spesso portato a favorire delle strutture fondiarie in contrasto con le forme tradizionali di proprietà della terra.

Altre due realtà, infine, hanno concorso a destabilizzare sensibilmente il processo di riforma: una deplorabile serie di forme di corruzione, servilismo politico e collusione che ha portato a concederne estensioni amplissime ai membri dei gruppi dirigenti, e la presenza di importanti interessi stranieri, preoccupati delle conseguenze di una riforma per le loro attività economiche.

La gestione delle esportazioni agricole

9. In molti Paesi in via di sviluppo, anche le modalità con cui le politiche agrarie hanno gestito l'esportazione delle produzioni agricole hanno spesso favorito il processo di concentrazione della proprietà della terra in poche mani.

Per alcuni prodotti sono state adottate politiche di controllo dei prezzi, favorevoli alle grandi imprese agro-industriali e ai coltivatori di prodotti per l'esportazione, che hanno però penalizzato i piccoli coltivatori di prodotti agricoli tradizionali.(9) Altre politiche hanno indirizzato l'intero sistema delle infrastrutture e dei servizi prevalentemente secondo gli interessi dei grandi agricoltori. In altri casi ancora, le politiche fiscali riguardanti l'agricoltura hanno agevolato i profitti di certi gruppi di proprietari (singole persone fisiche o società di capitale) e hanno permesso di ammortizzare, in tempi relativamente brevi, gli investimenti fissi, senza prevedere imposte progressive o comunque permettendo una facile evasione fiscale. Vi sono state, infine, politiche di agevolazione del credito all'agricoltura che hanno distorto i rapporti di prezzo tra capitale fondiario e lavoro.

Si è incoraggiato, in tal modo, un processo di accumulazione basato sull'investimento in terra. Da questo processo sono stati esclusi i piccoli coltivatori, spesso ai margini del mercato della terra.

L'aumento dei prezzi della terra e la diminuzione della domanda di lavoro, dovuta alla meccanizzazione delle operazioni colturali agricole, rendono difficile ai piccoli coltivatori, quando non sono consociati, l'accesso al credito di lungo periodo e quindi l'acquisto di terra.

10. L'obiettivo di perseguire la riduzione del debito internazionale attraverso l'esportazione può portare ad una diminuzione del livello di benessere dei piccoli agricoltori che spesso non coltivano prodotti da esportare.

Le carenze del servizio pubblico di formazione agricola non consentono a questi coltivatori, che si dedicano per necessità ad un'agricoltura prevalentemente di sussistenza ricorrendo a pratiche tradizionali, di acquisire la preparazione tecnica necessaria per compiere correttamente le operazioni colturali richieste dai nuovi prodotti. Le difficoltà che i piccoli agricoltori, scarsamente integrati con il mercato, incontrano nell'accesso al credito limitano le loro possibilità di acquistare i fattori di produzione che le nuove tecniche esigono. La scarsa conoscenza del mercato non permette loro di essere informati sull'andamento dei prezzi dei prodotti e di ottenere la qualità che l'esportazione esige.

Nelle piccole proprietà, la coltivazione dei prodotti per l'esportazione, incentivata dal mercato, avviene spesso a spese delle produzioni destinate in gran parte all'autoconsumo e, pertanto, espone la famiglia agricola a forti rischi. Se l'andamento stagionale o le condizioni di mercato sono sfavorevoli, la famiglia del piccolo coltivatore può entrare nella spirale della fame e accumulare debiti che la costringono a perdere la proprietà della sua terra.

L'espropriazione delle terre delle popolazioni indigene

11. In questi ultimi decenni si è registrata un'intensa e continua espansione delle varie forme di attività economica basate sull'uso delle risorse naturali verso le terre tradizionalmente occupate dai popoli indigeni.

Nella maggioranza dei casi, la diffusione delle grandi imprese agricole, la realizzazione di impianti idroelettrici, lo sfruttamento delle risorse minerarie, del petrolio e delle masse legnose delle foreste nelle aree di espansione della frontiera agricola sono stati decisi, pianificati ed attuati ignorando i diritti degli abitanti indigeni.(10)

Tutto ciò avviene nel rispetto della legalità, ma il diritto di proprietà sancito dalla legge è in conflitto con il diritto all'uso del suolo derivante da un'occupazione e da una appartenenza le cui origini si perdono nel tempo.

Le popolazioni indigene, che nella loro cultura e nella loro spiritualità considerano la terra la base di ogni valore ed il fattore che le unisce e alimenta la loro identità, hanno perduto il diritto legale alla proprietà delle terre sulle quali vivono da secoli già al momento della costituzione dei primi grandi latifondi. Pertanto, possono essere private improvvisamente di queste terre qualora i detentori vecchi o nuovi del titolo legale di proprietà vogliano prenderne concretamente possesso, anche se per decenni se ne sono disinteressati. Può anche accadere che gli indigeni corrano il rischio, tanto assurdo quanto concreto, di essere considerati invasori delle loro terre.

La sola alternativa alla possibilità di essere espulsi dalle proprie terre è la disponibilità a lavorare alle dipendenze delle grandi imprese o ad emigrare. Questi popoli, in ogni caso, vengono spogliati della loro terra e della loro cultura.

Violenze e complicità

12. La storia di molte aree rurali è stata caratterizzata spesso da conflitti, ingiustizie sociali e forme di violenza non controllate.

L'élite fondiaria e le grandi imprese impegnate nello sfruttamento di risorse minerarie e del legname non hanno esitato, in molte occasioni, ad instaurare un clima di terrore per sedare le proteste dei lavoratori, obbligati a ritmi di lavoro disumani e remunerati con salari che spesso

non coprono le spese di viaggio, vitto e alloggio. Lo stesso clima si è instaurato per vincere i conflitti con i piccoli agricoltori che coltivano da lungo tempo terre demaniali o altre terre o per appropriarsi delle terre occupate dai popoli indigeni.

In queste lotte vengono utilizzati metodi intimidatori, si provocano arresti illegali e, in casi estremi, si assoldano gruppi armati per distruggere i beni e i raccolti, togliere potere ai leaders delle comunità, sbarazzarsi di persone, compresi coloro che prendono le difese dei deboli, tra cui vanno ricordati anche molti responsabili della Chiesa.

I rappresentanti del pubblico potere, spesso, sono direttamente complici di queste violenze. L'impunità agli esecutori e ai mandanti dei delitti viene garantita da deficienze nell'amministrazione della giustizia e dall'indifferenza di molti Stati verso gli strumenti giuridici internazionali riguardanti il rispetto dei diritti umani.

Nodi istituzionali e strutturali da risolvere

13. I Paesi in via di sviluppo possono contrastare efficacemente l'attuale processo di concentrazione della proprietà della terra se affrontano alcune situazioni che si connotano come veri e propri nodi strutturali. Tali sono le carenze e i ritardi a livello legislativo in tema di riconoscimento del titolo di proprietà della terra e in relazione al mercato del credito; il disinteresse per la ricerca e la formazione in agricoltura; la negligenza a proposito di servizi sociali e di infrastrutture nelle aree rurali.

Il riconoscimento legale del diritto di proprietà

14. Il quadro normativo e i fragili assetti delle istituzioni amministrative, come i catasti, di molti Paesi spesso aggrava le difficoltà che i piccoli coltivatori incontrano nell'ottenere il riconoscimento legale del diritto di proprietà sulla terra che coltivano da lungo tempo e della quale sono proprietari di fatto. Accade frequentemente che essi ne siano depredati perché questa terra cade, per legge, nelle mani di coloro che, grazie ai maggiori mezzi finanziari e alle informazioni di cui dispongono, possono ottenere il riconoscimento del diritto di proprietà.

Il piccolo coltivatore risulta penalizzato in ogni caso: l'incertezza circa il titolo di possesso della terra costituisce, infatti, un forte disincentivo all'investimento, fa aumentare i rischi per il coltivatore qualora egli accresca l'estensione della propria azienda e riduce la possibilità di accedere al credito utilizzando la terra come garanzia. Questa incertezza, inoltre, costituisce un incentivo a sfruttare in eccesso le risorse naturali del fondo senza considerare i rischi legati alla sostenibilità ambientale e senza preoccuparsi della continuità intergenerazionale della proprietà della famiglia.

Il mercato del credito

15. La tradizionale normativa riguardante il mercato del credito concorre a produrre gli effetti appena considerati. Il piccolo coltivatore incontra grandi difficoltà nell'accedere al credito necessario per migliorare la tecnologia produttiva, per accrescere la proprietà, per fronteggiare le avversità, a causa del ruolo assegnato alla terra come strumento di garanzia e dei maggiori costi che i finanziamenti di importo limitato comportano per gli istituti di credito.(11)

Nelle aree rurali il mercato legale del credito è, spesso, assente. Il piccolo coltivatore è indotto a ricorrere all'usura per i prestiti di cui ha bisogno, esponendosi a rischi che lo possono portare alla perdita parziale o anche totale della propria terra. L'usuraio, infatti, finalizza di solito la sua attività alla speculazione fondiaria. Avviene in tal modo un rastrellamento di piccole proprietà che accresce il numero dei senza terra e che, nello stesso tempo, accresce il patrimonio dei grandi proprietari, dei più ricchi agricoltori o dei commercianti locali.

Nelle economie povere, in sostanza, l'accesso al credito di lungo periodo tende ad essere direttamente proporzionale alla proprietà dei mezzi di produzione, in particolare della terra, e ad essere, pertanto, prerogativa esclusiva dei grandi proprietari terrieri.

La ricerca e la formazione agricola

16. Altre importanti carenze riguardano la ricerca e la formazione agricola,(12) ossia le attività di studio e di sviluppo di tecniche di produzione nuove e appropriate alle diverse realtà e l'opera di informazione dei produttori agricoli circa l'esistenza di queste tecniche e le modalità d'impiego atte a trarne il massimo vantaggio.

Molto spesso, nei Paesi in via di sviluppo, l'impegno economico per dare vita a strutture e centri di ricerca è assai limitato e inadeguata risulta la preparazione di coloro che sono preposti alla formazione.

Si determinano, pertanto, le condizioni che rendono possibili due fenomeni, strettamente collegati, di particolare rilievo economico-sociale:

- la diffusione di tecniche frutto dell'attività di ricerca e di sviluppo di privati, i quali, per ragioni di mercato, rivolgono la loro attenzione alle imprese di grandi dimensioni;
- l'insufficiente attenzione alla compatibilità delle tecniche nuove con le caratteristiche dell'agricoltura delle diverse aree e, in particolare, con le condizioni socio-economiche locali. In quest'ultimo caso, alto è il rischio che gli effetti della diffusione delle nuove tecniche siano negativi sul benessere dei piccoli coltivatori e sulla stessa sopravvivenza delle loro imprese.

La carenza di infrastrutture e di servizi sociali

17. Assume grande rilievo il disinteresse per le infrastrutture e i servizi sociali indispensabili nelle aree rurali.

Il sistema scolastico in queste aree, per le sue profonde insufficienze quantitative e qualitative, non fornisce ai giovani i mezzi necessari per sviluppare le loro potenzialità personali e per acquisire la consapevolezza della propria dignità di esseri umani e dei propri diritti e doveri.

In modo analogo, la scarsità e la bassa qualità dei servizi sanitari si traducono, frequentemente, in una effettiva negazione del diritto alla salute dei poveri delle aree rurali, con tutte le conseguenze che ciò comporta sulla vita delle persone.

A loro volta, le carenze dei sistemi di trasporto, oltre a rendere più difficile l'accesso agli altri servizi sociali, concorrono a ridurre sensibilmente ai piccoli coltivatori la redditività dell'esercizio dell'agricoltura. La mancanza di strade o le loro cattive condizioni di manutenzione e la scarsità di mezzi di trasporto pubblici aumentano i costi dei fattori di produzione e riducono, pertanto, l'incentivo a migliorare le tecniche di produzione.

La conseguenza più grave delle carenze nelle infrastrutture viarie è la dipendenza obbligata dei piccoli coltivatori dal mercato locale per la commercializzazione dei loro prodotti. Nel mercato locale le informazioni utili sono scarse e diventa perciò difficile adeguare la qualità dei prodotti alle esigenze della domanda. In esso dominano operatori che dispongono di un potere di carattere monopolistico, cosicché gli agricoltori sono costretti ad accettare il prezzo che viene loro offerto oppure a non vendere.

Conseguenze delle politiche economiche relative alla proprietà fondiaria

Conseguenze economiche

18. Gli squilibri nella ripartizione della proprietà della terra e le politiche che li generano e li alimentano sono fonte di gravi ostacoli allo sviluppo economico.

Tali squilibri e tali politiche possono generare conseguenze economiche che ricadono sulla maggioranza della popolazione. Se ne possono segnalare almeno cinque:

a) *le distorsioni nel mercato della terra.* Le politiche di intervento sui mercati favoriscono spesso le grandi proprietà terriere, in modo implicito od esplicito, attraverso sussidi indiretti e trattamenti fiscali e creditizi privilegiati. Tali vantaggi producono nuovi investimenti nel valore della terra e, pertanto, l'aumento del suo prezzo. I piccoli coltivatori vedono così ridursi la loro capacità di acquistare terra e, pertanto, la loro possibilità di accrescere, attraverso le normali operazioni di compravendita, l'efficienza e l'equità del mercato fondiario;

b) *la riduzione della produzione agricola complessiva del Paese.* Nei Paesi con una economia agricola poco sviluppata, esiste, di norma, una relazione inversa tra dimensione dell'impresa agricola e produttività. La produzione per unità di superficie realizzata dai piccoli coltivatori è più elevata di quella ottenuta dai grandi proprietari terrieri. Quella ottenuta invece dai grandi proprietari terrieri, i quali posseggono la maggior parte della terra, è inferiore con la conseguente riduzione della produzione agricola complessiva del Paese;

c) *il contenimento dei salari agricoli a livelli bassi.* Tale contenimento è dovuto alla crescita dell'offerta e alla contemporanea riduzione della domanda di lavoro in agricoltura e alla mancanza delle condizioni che assicurino ai lavoratori la possibilità di negoziare, a livello collettivo e individuale, il loro lavoro;

d) *la ridotta redditività delle piccole imprese.* Quando la redditività delle piccole imprese si riduce, risultano difficili gli investimenti necessari per il loro sviluppo. Si tratta, pertanto, di un processo a spirale, di segno negativo;

e) *la sottrazione dei risparmi accumulati nel settore agricolo.* Essi non sono utilizzati proficuamente per investimenti produttivi in infrastrutture e tecnologie utili all'agricoltura, ma le vengono sottratti per essere destinati al consumo o ad altri settori dell'economia.

Conseguenze sociali e politiche

19. Elevate e gravi sono le conseguenze sociali. Il mondo agricolo è fagocitato in un processo che accresce e diffonde la povertà.⁽¹³⁾ Là dove essa domina e non esistono né sicurezza sociale né assicurazioni per la vecchiaia, i figli rappresentano per i genitori una garanzia per il proprio futuro. I tassi di aumento della popolazione, pertanto, sono molto alti, mentre i problemi dell'educazione e di tutela della salute non trovano risposte adeguate.

Il tradizionale equilibrio nella distribuzione spaziale della popolazione è spezzato, nelle comunità rurali, da processi di destrutturazione, che sono all'origine di un movimento migratorio verso le periferie delle grandi città, sempre più megalopoli, dove più gravi diventano i contrasti sociali, la violenza e la criminalità.

I popoli indigeni, sottoposti a continue pressioni che mirano ad allontanarli dalle loro terre, devono assistere alla dissoluzione delle loro istituzioni economiche, sociali, politiche e culturali e alla distruzione dell'equilibrio ambientale dei loro territori.

20. Per molti Paesi, anche molto dotati di terreni coltivabili e di risorse naturali, sono ancora la fame e la malnutrizione a rappresentare il problema principale.⁽¹⁴⁾ La fame è, oggi, un fenomeno di crescenti dimensioni. Essa non dipende soltanto dalle carestie, ma anche da scelte politiche che non migliorano la capacità delle famiglie ad accedere alle risorse. La difesa dei privilegi di una minoranza porta spesso ad ostacolare e ad impedire di fatto, se non legalmente, lo sviluppo della produzione agricola. La destinazione delle terre a produzioni da esportare, mentre riduce i costi dell'alimentazione nei Paesi ad economia sviluppata, può avere effetti anche molto negativi sulla maggior parte delle famiglie che vivono di agricoltura. Questo paradosso è intollerabile per ogni intelligenza e coscienza.

L'accumulazione dei problemi economici e sociali accresce la complessità di quelli politici, provocando instabilità e conflitti che rallentano lo sviluppo democratico. Tutto ciò penalizza l'agricoltura e rappresenta un gravissimo ostacolo per ogni programma di crescita economica.

Conseguenze ambientali

21. Le disuguaglianze nella distribuzione della proprietà della terra innescano, infine, un processo di degrado ambientale difficilmente reversibile,⁽¹⁵⁾ a cui concorrono la degradazione del suolo, la riduzione della sua fertilità, l'elevata esposizione al rischio di alluvioni, l'abbassamento delle falde freatiche, l'interramento dei fiumi e dei laghi, ed altri problemi ecologici.

È frequentemente incentivata, con agevolazioni fiscali e creditizie, la deforestazione di ampie aree per far posto a forme di allevamento estensive e ad attività minerarie o alla lavorazione delle masse legnose, ma non sono previsti piani di risistemazione ambientale oppure non sono attuati, qualora esistano.

Anche la povertà si collega al degrado ambientale in un circolo vizioso quando i piccoli coltivatori, espropriati dalla grande proprietà, ed i poveri senza terra sono costretti, nella loro ricerca di nuove terre, ad occupare quelle strutturalmente fragili, come le terre in pendio, e ad erodere il patrimonio forestale per esercitarvi l'agricoltura.

CAPITOLO II

IL MESSAGGIO BIBLICO ED ECCLESIALE SULLA PROPRIETÀ DELLA TERRA E SULLO SVILUPPO AGRICOLO

Il messaggio biblico

La cura della creazione

22. La prima pagina della Bibbia racconta la creazione del mondo e della persona umana: « Dio creò l'uomo a sua immagine; a immagine di Dio lo creò; maschio e femmina li creò » (*Gen 1,27*). Parole solenni esprimono il compito che Dio loro affida: « Siate fecondi e moltiplicatevi, riempite la terra; soggiogatela e dominate sui pesci del mare e sugli uccelli del cielo e su ogni essere vivente, che striscia sulla terra » (*Gen 1,28*).

Il primo compito che Dio loro assegna — si tratta, evidentemente, di un compito fondamentale — riguarda l'atteggiamento che devono assumere di fronte alla terra e a tutte le creature. « Soggiogare » e « dominare » sono due verbi che possono essere facilmente fraintesi e addirittura sembrare una giustificazione di quel dominio dispotico e sfrenato che non si cura della terra e dei suoi frutti, ma ne fa scempio a proprio vantaggio. In realtà « soggiogare » e « dominare » sono verbi che, nel linguaggio biblico, servono a descrivere il dominio del re saggio, che si prende cura del benessere di tutti i suoi sudditi.

L'uomo e la donna devono aver cura della creazione, perché questa serva a loro e rimanga a disposizione di tutti, non solo di alcuni.

23. La natura profonda della creazione è di essere un dono di Dio, un dono per tutti, e Dio vuole che tale rimanga. Per questo il primo imperativo rivolto da Dio è di conservare la terra nella sua natura di dono e benedizione e di non trasformarla invece in strumento di potere o in motivo di divisione.

Il diritto-dovere della persona umana di dominare la terra deriva dal suo essere immagine di Dio: spetta a tutti, non solo ad alcuni, la responsabilità della creazione. In Egitto e in Babilonia questa prerogativa era attribuita ad alcuni. Nel testo biblico, invece, il dominio appartiene alla persona umana come tale e, quindi, a tutti. Anzi è l'umanità nel suo insieme che deve sentirsi responsabile della creazione.

L'uomo è posto nel giardino per coltivarlo e custodirlo (cfr. *Gen 2,15*), così da potersi nutrire dei suoi frutti. In Egitto e in Babilonia il lavoro è una dura necessità imposta agli uomini a beneficio degli dei: di fatto, a beneficio del re, dei funzionari, dei sacerdoti e dei grandi proprietari. Nel racconto biblico, invece, il lavoro è per la realizzazione della persona umana.

La terra è di Dio che la dona a tutti i suoi figli

24. L'israelita ha diritto alla proprietà della terra, che la legge protegge in molti modi. Prescrive il Decalogo: « Non bramerai la casa del tuo prossimo, né il suo campo né il suo servo né la sua serva né il suo bue né il suo asino e nulla di quanto è del tuo prossimo » (*Dt* 5,21).

Si può dire che l'israelita si sente veramente libero, pienamente israelita, solo quando possiede il suo pezzo di terra. Ma la terra è di Dio, insiste l'Antico Testamento, e Dio l'ha data in eredità a tutti i figli di Israele. Dunque deve essere divisa fra tutte le tribù, clan e famiglie. E l'uomo non è il vero padrone della sua terra, ma piuttosto un amministratore. Il vero padrone è Dio. Si legge nel Levitico: « Le terre non si potranno vendere per sempre, perché la terra è mia e voi siete presso di me come forestieri e inquilini » (25,23).

In Egitto la terra apparteneva al faraone e i contadini erano suoi servi e sua proprietà. A Babilonia vigeva una struttura feudale: il re consegnava le terre in cambio di fedeltà e servizi. Nulla di simile in Israele. La terra è di Dio che la dona a tutti i suoi figli.

25. Ne derivano precise conseguenze. Da un lato, a nessuno è lecito privare del possesso della terra la persona che l'ha in uso, altrimenti si viola un diritto divino; neppure il re lo può fare. (16) Dall'altro lato, viene negata ogni forma di possesso assoluto e arbitrario esclusivamente a proprio vantaggio: non si può fare ciò che si vuole dei beni che Dio ha dato a tutti.

È su questa base che la legislazione introduce di volta in volta, e sempre sotto la spinta di concrete situazioni, molte limitazioni al diritto di proprietà. Qualche esempio: il divieto di raccogliere frutti da un albero durante i primi quattro anni (cfr. *Lv* 19,23-25); l'invito a non mietere fino ai margini del campo e la proibizione di raccogliere frutti e spighe dimenticati o caduti per terra, perché appartengono ai poveri (cfr. *Lv* 19,9-10; 23,22; *Dt* 24,19-22).

Alla luce di questa visione della proprietà si comprende la severità del giudizio morale espresso dalla Bibbia sulle prevaricazioni dei ricchi, che costringono i poveri e i contadini a cedere i loro fondi familiari. Sono particolarmente i Profeti a condannare con energia questi soprusi. « Guai a voi, che aggiungete casa a casa e unite campo a campo », grida Isaia (5,8). E il suo contemporaneo Michea: « Sono avidi di campi e li usurpano, di case, e se le prendono. Così opprimono l'uomo e la sua casa, il proprietario e la sua eredità » (2,2).

La prospettiva di libertà del Giubileo

26. Lo sforzo di legare stabilmente e in perpetuo la proprietà della terra al suo possessore e, nel contempo, lo sforzo di distribuire equamente le terre fra tutte le famiglie d'Israele, sono all'origine di uno degli istituti sociali più singolari di quel popolo: il Giubileo (cfr. *Lv* 25).(17)

Questo istituto traduce direttamente sul piano sociale ed economico la signoria di Dio ed intende affermare, o difendere, tre libertà.

La prima libertà riguarda i campi e le case che, nell'anno giubilare, debbono ritornare agli antichi proprietari. Campi e case si possono vendere, ma la vendita è semplicemente un passaggio dei diritti di utilizzo, fermo restando il diritto del proprietario (o di un parente) a riscattare in qualsiasi momento il suo fondo. In ogni caso, ogni cinquant'anni le proprietà alienate torneranno alle antiche famiglie.

La seconda libertà riguarda le persone che, nell'anno del Giubileo, devono tornare libere alle loro famiglie e alle loro proprietà.

La terza libertà riguarda la terra che, nell'anno del Giubileo e nell'anno sabbatico, deve essere lasciata riposare per un anno.

Particolarmente interessante è la motivazione di queste tre libertà: « Poiché io sono il Signore Dio vostro » (*Lv* 25,17); « La terra è mia e voi siete presso di me come forestieri e inquilini »

(Lv 25,23). La motivazione basilare, dunque, è la signoria di Dio, una signoria che si manifesta nel *dono* agli uomini: « Io sono il Signore vostro Dio, che vi ho fatto uscire dal paese d'Egitto, per darvi il paese di Canaan, per essere il vostro Dio » (Lv 25,38).

La proprietà della terra secondo la dottrina sociale della Chiesa

27. Nella prospettiva delineata dalle Sacre Scritture, la Chiesa ha elaborato lungo i secoli la sua dottrina sociale. Autorevoli e significativi documenti ne illustrano i principi fondamentali, i criteri per il giudizio e il discernimento, le indicazioni e gli orientamenti per le scelte opportune.

Nella dottrina sociale, il processo di concentrazione della proprietà della terra è giudicato uno scandalo perché in netto contrasto con la volontà ed il disegno salvifico di Dio, in quanto nega a tanta parte dell'umanità il beneficio dei frutti della terra.

Le perverse diseguaglianze nella distribuzione dei beni comuni e delle opportunità di sviluppo di ogni persona e gli squilibri disumanizzanti nelle relazioni individuali e collettive, provocati da una simile concentrazione, sono causa di conflitti che minano le fondamenta della convivenza civile e provocano il disfacimento del tessuto sociale e il degrado dell'ambiente naturale.

La destinazione universale dei beni e la proprietà privata

28. Le conseguenze dell'attuale disordine confermano l'esigenza, per l'intera società umana, di essere continuamente richiamata ai principi di giustizia, in particolare al principio della destinazione universale dei beni.

La dottrina sociale della Chiesa, infatti, fonda l'etica delle relazioni di proprietà dell'uomo rispetto i beni della terra sulla prospettiva biblica che indica la terra come dono di Dio a tutti gli esseri umani. « Dio ha destinato la terra e tutto quello 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 compagna la carità. Pertanto... si deve sempre ottemperare a questa destinazione universale dei beni ».(18)

Il diritto all'uso dei beni terreni è un diritto naturale, primario, di valore universale, in quanto compete ad ogni essere umano: non può essere violato da nessun altro diritto a contenuto economico;(19) si dovrà piuttosto tutelare e rendere effettivo con leggi e istituzioni.

29. Mentre afferma l'esigenza di assicurare a tutti gli uomini, sempre e in qualsiasi circostanza, il godimento dei beni della terra, la dottrina sociale sostiene anche il diritto naturale all'appropriazione individuale di questi beni.(20)

L'uomo, ogni uomo, pone a frutto, in modo effettivo ed efficace, i beni della terra che sono stati messi al suo servizio, e dunque afferma se stesso, se è nelle condizioni di poter usare liberamente di questi beni, avendone acquisito la proprietà.(21)

Essa è condizione e presidio di libertà; è presupposto e garanzia della dignità della persona. « La proprietà privata o un qualche potere sui beni esterni assicurano a ciascuno una zona del tutto necessaria di autonomia personale e familiare, e devono considerarsi come un prolungamento della libertà umana. Infine, stimolando l'esercizio dei diritti e dei doveri, essi costituiscono una delle condizioni delle libertà civili ».(22)

Senza il riconoscimento del diritto di proprietà privata sui beni anche produttivi, come attestano la storia e l'esperienza, si arriva alla concentrazione del potere, alla burocratizzazione dei vari ambiti di vita della società, al malcontento sociale, a comprimere e soffocare « le fondamentali espressioni della libertà ».(23)

30. Il diritto alla proprietà privata, secondo il Magistero della Chiesa, non è però incondizionato ma, all'opposto, è caratterizzato da vincoli ben precisi.

La proprietà privata, infatti, quali che siano le forme concrete delle sue istituzioni e delle sue norme giuridiche, è, nella sua essenza, uno strumento per la realizzazione del principio della destinazione universale dei beni, dunque un mezzo e non un fine.(24)

Il diritto alla proprietà privata, di per sé valido e necessario, deve essere circoscritto all'interno dei limiti di una sostanziale funzione sociale della proprietà. Ogni proprietario, pertanto, deve essere costantemente consapevole dell'*ipoteca sociale* che grava sulla proprietà privata: « Perciò l'uomo, usando di questi beni, deve considerare le cose esteriori che legittimamente possiede, non solo come proprie, ma anche come comuni, nel senso che possano giovare non unicamente a lui ma anche agli altri ».(25)

31. La funzione sociale direttamente e naturalmente inerente alle cose e al loro destino, consente alla Chiesa di affermare nel suo insegnamento sociale: « Colui che si trova in estrema necessità, ha diritto di procurarsi il necessario dalle ricchezze altrui ».(26) Il limite al diritto di proprietà privata è posto dal diritto di ogni uomo all'uso dei beni necessari per vivere.

Questa dottrina, già elaborata da San Tommaso d'Aquino,(27) aiuta nella valutazione di alcune complesse situazioni di grande rilievo etico-sociale, quali l'espulsione dei contadini dalle terre che hanno lavorato, senza che sia stato assicurato loro il diritto di ricevere la parte dei beni necessari per vivere, e i casi di occupazione di terre incolte da parte di contadini che non ne sono proprietari e vivono in uno stato di estrema indigenza.

La condanna del latifondo

32. La dottrina sociale della Chiesa, basandosi sul principio della subordinazione della proprietà privata alla destinazione universale dei beni, analizza le modalità di esercizio del diritto di proprietà della terra come spazio coltivabile e condanna il latifondo come intrinsecamente illegittimo.

Tale è la grande proprietà terriera, spesso malamente coltivata, o addirittura tenuta in riserva senza coltivarla per motivi speculativi, mentre si dovrebbe aumentare la produzione agricola per soddisfare la crescente domanda di alimenti della maggior parte della popolazione, sprovvista di terre da coltivare o con terre troppo limitate a disposizione.

Per la dottrina sociale della Chiesa, il latifondo contrasta nettamente con il principio che « la terra è data a tutti e non solamente ai ricchi », cosicché « nessuno è autorizzato a riservare a suo uso esclusivo ciò che supera il suo bisogno, quando gli altri mancano del necessario ».(28)

Il latifondo, di fatto, nega ad una moltitudine di persone il diritto di partecipare con il proprio lavoro al processo produttivo e di sovvenire ai bisogni propri, della propria famiglia e a quelli della comunità e della nazione di cui fanno parte.(29)

I privilegi assicurati dal latifondo sono causa di contrasti scandalosi e di situazioni di dipendenza e di oppressione tanto su scala nazionale che internazionale.

33. L'insegnamento sociale della Chiesa denuncia anche le insopportabili ingiustizie provocate dalle forme di appropriazione indebita della terra ad opera di proprietari o di imprese nazionali e internazionali, a volte sostenute da organismi dello Stato, i quali, calpestando ogni diritto acquisito e, non raramente, gli stessi titoli legali al possesso del suolo, spogliano i piccoli coltivatori ed i popoli indigeni delle loro terre.

Sono forme di appropriazione particolarmente gravi, perché, oltre ad accrescere la disuguaglianza nella distribuzione dei beni della terra, conducono, in genere, alla distruzione di una parte di questi stessi beni, impoverendo l'intera umanità. Esse determinano modi di sfruttamento della terra che spezzano equilibri tra l'uomo e l'ambiente costruiti nel corso dei secoli e provocano un forte degrado ambientale.

Questo deve apparire come il segno della disobbedienza dell'uomo al comando di Dio di agire come guardiano e saggio amministratore della creazione (cfr. *Gen* 2,15; *Sap* 9,2-3). Il prezzo

di questa disobbedienza peccaminosa è altissimo. Essa, infatti, causa una grave e vile forma di mancanza di solidarietà tra gli uomini perché colpisce i più deboli e le generazioni future.(30)

34. Alla condanna del latifondo e dell'appropriazione indebita della terra, contrari al principio della destinazione universale dei beni, la dottrina sociale aggiunge la condanna delle forme di sfruttamento del lavoro, specialmente quando esso viene remunerato con salari o altre modalità che sono indegni di un uomo.

Con l'ingiusta remunerazione per il lavoro compiuto e con altre forme di sfruttamento si nega ai lavoratori la possibilità di percorrere « una via concreta, attraverso la quale la stragrande maggioranza degli uomini può accedere a quei beni che sono destinati all'uso comune: sia beni della natura, sia quelli che sono frutto della produzione ».(31)

Riforma agraria: indicazioni di un percorso

Attuare una riforma agraria effettiva, equa ed efficiente

35. Accade di frequente che le politiche tese a promuovere un uso corretto del diritto di proprietà privata della terra non servano ad impedire che essa continui ad essere esercitata, in vaste aree, come un diritto assoluto, senza limiti provenienti da corrispondenti obblighi sociali.

Su questo punto la dottrina sociale della Chiesa è molto esplicita e indica la riforma agraria come una delle più urgenti, da intraprendere senza indugio: « In molte situazioni sono dunque necessari cambiamenti radicali ed urgenti per ridare all'agricoltura — ed agli uomini dei campi — il giusto valore come base di una sana economia, nell'insieme dello sviluppo della comunità sociale ».(32)

Particolarmente drammatico, a questo proposito, l'appello che Giovanni Paolo II ha lanciato ad Oaxaca, in Messico, agli uomini di governo e ai grandi proprietari terrieri: « A voi responsabili dei popoli, a voi classe di potere che a volte tenete improduttive le terre e nascondete il pane alle famiglie a cui manca, la coscienza umana, la coscienza dei popoli, il grido dei poveri derelitti, e soprattutto la voce di Dio, la voce della Chiesa ripetono con me: non è giusto, non è umano, non è cristiano continuare con certe situazioni chiaramente ingiuste. È necessario mettere in pratica misure concrete, efficaci, a livello locale, nazionale e internazionale secondo le ampie linee tracciate dall'enciclica Mater et magistra. Ed è chiaro che chi più deve collaborare a questo, è chi ha più potere ».(33)

36. La dottrina sociale afferma, a più riprese, che deve essere garantita la maggiore valorizzazione possibile delle potenzialità produttive agricole laddove una percentuale rilevante della popolazione è dedita al lavoro dei campi ed è da esso dipendente. Nel caso di fondi non sufficientemente coltivati, essa giustifica, dietro congruo indennizzo ai proprietari, (34) l'espropriazione della terra per assegnarla a coloro che ne sono privi o ne posseggono in misura troppo limitata.(35)

È opportuno sottolineare, tuttavia, che, secondo la dottrina sociale, una riforma agraria non deve limitarsi alla sola distribuzione dei titoli di proprietà tra gli assegnatari.

L'espropriazione delle terre e la loro redistribuzione sono soltanto uno degli aspetti, e non il più complesso, di una equa ed efficiente politica di riforma agraria.(36)

Promuovere la diffusione della proprietà privata

37. La dottrina sociale della Chiesa individua nella riforma agraria uno strumento adatto a diffondere la proprietà privata della terra qualora i poteri pubblici si muovano secondo tre direttrici d'azione distinte, ma complementari:

a) a livello giuridico, affinché si abbiano leggi adeguate a mantenere e a tutelare l'effettiva diffusione della proprietà privata;(37)

b) a livello di politiche economiche, per facilitare « una più larga diffusione della proprietà privata di beni di consumo durevoli, dell'abitazione, del podere, delle attrezzature proprie dell'impresa artigiana ed agricolo-familiare, dei titoli azionari nelle medie e nelle grandi aziende »;(38)

c) a livello di politiche fiscali e tributarie, per assicurare la continuità della proprietà dei beni nell'ambito della famiglia.(39)

Favorire lo sviluppo dell'impresa agricola familiare

38. Condannando sia il latifondo, perché espressione di un uso socialmente irresponsabile del diritto di proprietà e perché grave ostacolo alla mobilità sociale, sia la proprietà statale della terra, perché conduce ad una spersonalizzazione della società civile, la dottrina sociale della Chiesa, pur nella consapevolezza che « non è possibile fissare a priori quale sia la struttura più conveniente alla impresa agricola », (40) suggerisce di valorizzare ampiamente l'impresa familiare proprietaria della terra che coltiva direttamente.(41)

L'impresa agricola a cui si fa riferimento utilizza prevalentemente nella propria azienda il lavoro familiare e si può integrare con il mercato del lavoro esterno assumendo lavoro salariato.

La dimensione aziendale di tale impresa dovrebbe essere tale da consentire il raggiungimento di redditi familiari adeguati, la continuità della famiglia nell'azienda, l'accesso al mercato del credito fondiario e la sostenibilità dell'ambiente rurale anche attraverso un utilizzo appropriato dei fattori.

Grazie all'efficienza della sua gestione e alla ricchezza sociale che viene così prodotta, una simile impresa crea nuove occasioni di lavoro e di crescita umana per tutti.

Essa, infatti, può offrire un contributo altamente positivo non solo allo sviluppo di una struttura agraria efficiente, ma anche alla realizzazione dello stesso principio della destinazione universale dei beni.

Rispettare la proprietà comunitaria dei popoli indigeni

39. Il Magistero sociale della Chiesa non considera la proprietà individuale come la sola forma legittima di possesso della terra. Esso tiene in particolare considerazione anche la proprietà comunitaria, che caratterizza la struttura sociale di numerosi popoli indigeni.

Questa forma di proprietà, infatti, incide tanto profondamente nella vita economica, culturale e politica di questi popoli da costituire un elemento fondamentale della loro sopravvivenza e del loro benessere, offrendo inoltre un contributo non meno basilare alla protezione delle risorse naturali.(42)

La difesa e la valorizzazione della proprietà comunitaria, tuttavia, non deve escludere la consapevolezza del fatto che questo tipo di proprietà è destinato ad evolversi. Se si agisse in modo da garantire solo la sua semplice conservazione si correrebbe il rischio di legarla al passato e, in questo modo, di distruggerla.(43)

Condurre una giusta politica del lavoro

40. La tutela dei diritti umani che scaturiscono dal lavoro è un'altra fondamentale direttrice d'azione che la dottrina sociale della Chiesa offre per assicurare un corretto esercizio del diritto di proprietà privata della terra. Date le relazioni che lo legano alla proprietà, il lavoro rappresenta un mezzo di importanza cruciale per assicurare la destinazione universale dei beni.

Vi è quindi il dovere per i pubblici poteri(44) di intervenire affinché questi diritti siano rispettati e realizzati, secondo tre essenziali direttrici:

a) promuovere le condizioni che assicurino il diritto al lavoro;(45)

b) garantire il diritto alla giusta remunerazione del lavoro;(46)

c) tutelare e promuovere il diritto dei lavoratori di costituire associazioni, che abbiano come scopo la difesa dei loro diritti.(47) Il diritto di associazione rappresenta, infatti, la condizione necessaria per raggiungere l'equilibrio nei rapporti di potere contrattuale tra i lavoratori ed i loro datori di lavoro e per garantire, pertanto, lo sviluppo di una corretta dialettica tra le parti sociali.

Realizzare un sistema d'istruzione capace di produrre una effettiva crescita culturale e professionale della popolazione

41. Il fattore sempre più decisivo in vista dell'accesso ai beni della terra non è più, come nel passato, il possesso della terra, ma il patrimonio di conoscenze che l'uomo sa e può accumulare. Afferma Giovanni Paolo II: « Ma un'altra forma di proprietà esiste, in particolare, nel nostro tempo e riveste un'importanza non inferiore a quella della terra: è la proprietà della conoscenza, della tecnica e del sapere ».(48)

Quanto più l'agricoltore conosce le capacità produttive della terra e degli altri fattori di produzione e le molteplici modalità con cui possono essere soddisfatti i bisogni dei destinatari dei frutti del proprio lavoro, tanto più fecondo diventa il suo lavoro, soprattutto come strumento di realizzazione personale, per il quale egli esercita la propria intelligenza e la propria libertà.

È necessario e urgente, pertanto, dare priorità all'obiettivo della realizzazione di un sistema d'istruzione capace di offrire, ai vari livelli scolastici, il più ampio bagaglio di conoscenze e di abilità tecniche e scientifiche.

CAPITOLO III

LA RIFORMA AGRARIA: UNO STRUMENTO DI SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE

La riforma agraria: uno strumento necessario...

42. Una struttura dell'agricoltura caratterizzata dall'appropriazione indebita e dalla concentrazione della terra nel latifondo ostacola gravemente lo sviluppo economico e sociale di un Paese. La mancata crescita della produzione agricola e dell'occupazione è un effetto di breve periodo. Nel lungo periodo, essa è causa di povertà e di sprechi che tendono a perpetuarsi, aggravandosi.

Di fronte a questa realtà, una riforma dell'agricoltura, che assicuri una diversa ripartizione della terra, rappresenta un importante obiettivo su cui centrare l'attenzione, poiché si tratta di un intervento necessario per lo sviluppo armonico dell'economia e della società.

La qualità ed il successo dei programmi di sviluppo traggono, infatti, sostanziali benefici dalla mobilità delle risorse interne di un Paese e dalla loro distribuzione tra i diversi settori e gruppi sociali. È questo lo scopo di una riforma agraria che assicuri l'accesso alla terra, un suo uso efficiente e la crescita dell'occupazione.

43. Una riforma agraria di questo tipo si va sempre più profilando come misura di politica di sviluppo doverosa, necessaria e indilazionabile.

Un'agricoltura in sviluppo accresce il reddito degli agricoltori, fa aumentare la domanda di beni e di servizi prodotti dall'industria e dal terziario e rafforza anche il potere d'acquisto di quanti, pur vivendo nelle aree rurali, non operano in agricoltura.

Un importante effetto di questo sviluppo è il contenimento della spinta migratoria verso le città e del trasferimento di manodopera verso altri settori e degli effetti sull'urbanizzazione e sul livello dei salari.

L'aumento della produttività agricola consentirebbe di garantire la sicurezza alimentare della popolazione e promuovere la crescita qualitativa e quantitativa dei prodotti alimentari attraverso prezzi accessibili.

L'esperienza concreta dimostra, inoltre, che la crescita dell'agricoltura significa espansione dell'industria e dei servizi e, dunque, sviluppo complessivo dell'economia.

Va infine notato che una riforma agraria che origina imprese familiari contribuisce sensibilmente al rafforzamento della famiglia, valorizzando le capacità e le responsabilità dei suoi membri.

44. Là dove sussistono condizioni di iniquità e di povertà, la riforma agraria rappresenta non solo uno strumento di giustizia distributiva e di crescita economica, ma anche un atto di grande saggezza politica.

Essa costituisce la sola risposta concretamente efficace e possibile, la risposta della legge al problema dell'occupazione delle terre. Quest'ultima, nella sua varia e complessa casistica, anche quando ad indurla sono situazioni di estrema necessità,⁽⁴⁹⁾ resta comunque un atto non conforme ai valori e alle regole di una convivenza veramente civile. Il clima di emotività collettiva che genera può facilmente condurre ad una successione di azioni e di reazioni tali da sfuggire ad ogni controllo. Gli atti di strumentalizzazione che possono facilmente verificarsi hanno ben poco a che fare con il problema della terra.

Manifestazione, spesso, di situazioni intollerabili e deprecabili sul piano morale, l'occupazione delle terre è una spia allarmante che sollecita la messa in atto, a livello sociale e politico, di soluzioni efficaci ed eque.

Sono, soprattutto, i Governi ad essere interpellati, nella loro volontà e determinazione, affinché forniscano urgentemente queste soluzioni. Il ritardare e il rimandare la riforma agraria tolgono ogni credibilità alle loro azioni di denuncia e di repressione dell'occupazione delle terre.

... ma anche particolarmente complesso e delicato

45. I benefici di una tale riforma tuttavia possono essere raggiunti solo se sono correttamente impostati i suoi programmi. È essenziale per il loro successo evitare l'errore di ritenere che gli interventi di riforma agraria si identifichino e si esauriscano con l'espropriazione delle grandi proprietà terriere, la loro successiva suddivisione in unità produttive compatibili con la capacità di lavoro di una famiglia e la distribuzione della terra, infine, agli assegnatari dei titoli di proprietà.

Un programma di riforma agraria deve certamente prevedere obiettivi a breve termine per ottenere risultati immediati di fronte alla gravità dei problemi sociali, assicurando che l'accesso alla terra soddisfi pienamente a questa esigenza. Nel medio-lungo periodo, se la riforma agraria si limita ad una semplice distribuzione, il problema della lotta alla miseria e dello sviluppo rimane tuttavia irrisolto.

Per una riforma agraria capace di dare una risposta concreta e duratura ai gravi problemi economici e sociali del mondo agricolo dei Paesi in via di sviluppo, l'impegno ad assicurare l'accesso alla terra costituisce solo la prima parte del programma. Esso si deve sviluppare nel tempo, prevedendo opportuni interventi per assicurare l'accesso sia ai fattori e alle infrastrutture che rendono possibile un continuo miglioramento della produttività dell'agricoltura e della commercializzazione dei suoi prodotti, sia al godimento dei servizi sociali che migliorano la qualità della vita e la capacità di autopromozione delle persone, e dunque anche il rispetto delle popolazioni indigene. Indispensabile al successo della riforma

agraria è, infine, la piena coerenza con essa delle politiche nazionali e di quelle degli organismi internazionali.

Un'adeguata offerta di tecnologie appropriate e di infrastrutture rurali

46. La ricerca è una componente essenziale di una riforma agraria veramente effettiva ed efficace, perché permette di conseguire tre obiettivi essenziali: l'offerta di tecnologie appropriate, la crescita della produzione e la protezione dell'ambiente. È possibile, oggi, eliminare il contrasto tra l'impiego di tecnologie adatte alle imprese, l'esigenza di queste ultime di intensificare la produzione agricola e la necessità di conservare le risorse naturali. È ormai ricchissima la serie di casi concreti atti a dimostrare che gli aumenti di produttività della terra e del lavoro realizzati con l'impiego di tecnologie relativamente semplici, ma innovative, sono, in genere, i più efficienti ed efficaci, anche sotto il profilo della loro compatibilità con l'ambiente.

Queste stesse esperienze attestano che l'efficienza e la compatibilità sono legate in modo assai stretto ad innovazioni nel lavoro e nell'uso del suolo, in genere fortemente condizionati dalle caratteristiche dell'ambiente fisico ed economico locale.

Le attività di ricerca e di sperimentazione rendono possibile l'individuazione delle innovazioni da adottare, caso per caso.

47. La prestazione di un servizio di assistenza tecnica non è meno essenziale ad una effettiva riforma. L'assistenza tecnica rappresenta il necessario complemento delle attività di ricerca e sperimentazione, perché i loro risultati possono essere introdotti nella pratica corrente solo se i produttori agricoli sono informati della loro esistenza e convinti della loro efficacia.

L'attività di informazione e di educazione diventa, pertanto, necessaria e deve essere costante per adeguare il livello delle conoscenze professionali dei coltivatori alle esigenze della riforma agraria.

Il servizio di assistenza tecnica è indispensabile soprattutto per educare gli agricoltori ad affrontare il mercato in forma associata, la sola capace di conferire loro un effettivo potere di mercato e di indirizzare opportunamente le scelte produttive.

48. È necessario, inoltre, che i programmi di riforma agraria prevedano le risorse per lo sviluppo delle infrastrutture rurali, che rappresentano una terza area di intervento, decisiva per il successo della riforma.

Un'agricoltura in sviluppo induce un continuo aumento della domanda di energia, di strade, di telecomunicazioni, di acqua per usi irrigui. L'offerta di questi servizi deve essere adeguata alla domanda. A questo fine, oltre a provvedere alla dotazione delle infrastrutture, ci si deve preoccupare della loro corretta gestione. Specialmente nel caso dell'acqua per usi irrigui, si pone frequentemente il problema del riordino delle utenze e dell'adozione di meccanismi che assicurino un'appropriata allocazione della risorsa in modo da evitarne i cattivi usi.

La rimozione degli ostacoli per l'accesso al credito

49. L'accesso concreto al credito legale è un altro problema che i programmi di una riforma agraria devono affrontare e risolvere. A coloro che hanno ricevuto la terra deve essere garantita la possibilità di disporre dei moderni fattori di produzione a prezzi ragionevoli.

I beneficiari della riforma, solitamente, non sono in possesso di un risparmio sufficiente all'acquisto di tali fattori e, pertanto, devono ricorrere al credito, ma gli alti costi dei prestiti per i piccoli clienti rendono gli Istituti di credito restii a concederle. Agli assegnatari si presenta, dunque, la sola alternativa del ricorso al mercato informale del credito, con i costi e i rischi che ciò implica. Per ovviare a questi rischi, vanno incoraggiate le iniziative tese a promuovere la costituzione di banche locali cooperative.

I programmi di una riforma agraria incisiva devono prevedere il sostegno della domanda di credito delle nuove imprese nate dalla riforma. Devono essere predisposti interventi atti a favorire l'offerta di forme complementari di garanzia e a ridurre i costi dell'istruttoria delle operazioni di credito.

Alle varie forme di associazione delle imprese nate dalla riforma, che hanno lo scopo di gestire in comune i servizi produttivi, di acquistare collettivamente i fattori di produzione, di commercializzare in modo unitario i prodotti, il credito deve essere facilitato e incoraggiato.

Gli investimenti in servizi ed infrastrutture pubblici

50. Contemporaneamente alla realizzazione di servizi e di infrastrutture di diretto interesse per la produzione agricola, i programmi di riforma agraria devono prevedere cospicui investimenti nella sanità, nell'istruzione, nei trasporti pubblici, nell'approvvigionamento di acqua potabile.

Nelle aree rurali dei Paesi poveri, questi servizi e infrastrutture sociali presentano delle profonde carenze, in termini quantitativi e qualitativi. Le loro possibilità di sviluppo sono assai limitate dalla scarsa capacità della popolazione di queste aree di influenzare le scelte politiche e dal fatto che una quota rilevante dei costi dovrebbe gravare, direttamente o indirettamente, cioè attraverso lo strumento fiscale, sulla grande proprietà terriera.

Questi servizi, fondamentali in un moderno sistema di vita, sono, d'altronde, una componente indispensabile e un fattore di sviluppo del benessere. Essi rappresentano, pertanto, un fattore chiave dello sviluppo sostenibile.

La loro utilità non è limitata agli agricoltori e ai loro familiari, ma beneficia l'intera popolazione, creando le condizioni necessarie per una differenziazione delle attività produttive, per una crescita del reddito complessivo prodotto localmente e per un conseguente contenimento del fenomeno dello spopolamento.

La presenza adeguata di questi servizi è dunque una condizione necessaria per la lotta alla povertà delle aree rurali e per limitare i costi economici e sociali dell'urbanizzazione. Attraverso la riforma agraria si deve quindi compiere ogni sforzo per aumentare nelle campagne l'accessibilità, la disponibilità, l'accettabilità e la convenienza dei servizi pubblici e delle infrastrutture di pubblica utilità.

Ciò vale in particolare per la sanità: l'accesso alle strutture sanitarie di base e agli ospedali, un'estesa educazione sanitaria e la disponibilità di rimedi semplici ed economici sono di estrema importanza per ridurre mortalità e morbilità.

51. In tema di servizi, la massima priorità deve essere riservata agli interventi tesi a garantire, in egual misura agli uomini e alle donne, l'accesso alla scuola elementare e l'estensione della scolarizzazione sino ai livelli secondario e superiore.

A queste condizioni, infatti, l'istruzione e la formazione professionale non solo offrono ad ogni individuo i mezzi per poter sviluppare nella maggiore misura possibile le proprie potenzialità, ma diventano anche i fattori determinanti del cambiamento nelle attitudini e nei comportamenti, necessario per poter affrontare, senza costi eccessivi, la complessità del mondo di oggi. Si potrebbe così superare l'idea che induce a considerare l'istruzione come una spesa di puro consumo e non un investimento sociale.

Una particolare attenzione al ruolo della donna

52. Le politiche tese a favorire l'accesso alle moderne tecnologie e ai servizi pubblici devono prestare una particolare attenzione alla posizione cruciale che la donna occupa nella produzione agricola e nell'economia alimentare dei Paesi in via di sviluppo.

In questi Paesi, pur con sensibili differenze da luogo a luogo, le donne forniscono più della metà del lavoro impiegato in agricoltura; inoltre, è su di loro che ricade, generalmente, la piena

responsabilità della produzione degli alimenti per il sostentamento della famiglia.(50)

Ciò nonostante, si trovano ad essere ampiamente emarginate da gravi forme di ingiustizia economica e sociale. Gli stessi programmi di riforma agraria considerano le donne per il lavoro domestico che svolgono e non come soggetti di attività produttiva. Le leggi privilegiano l'uomo nel conferimento del diritto di proprietà della terra. Il sistema educativo tende ad anteporre la formazione dei ragazzi a quella delle ragazze.

In considerazione di questa realtà, è essenziale per il successo dei programmi di riforma agraria preoccuparsi di assicurare alla donna un effettivo diritto alla terra, una concreta attenzione alle sue esigenze da parte dei servizi di assistenza tecnica, una maggiore e migliore educazione scolastica, un più facile accesso al credito, al fine di migliorare la qualità del suo lavoro, di ridurre la sua vulnerabilità ai cambiamenti nella tecnologia, nell'economia e nella società, e di accrescere le occasioni alternative di occupazione.(51)

Un fattivo sostegno alla cooperazione

53. Nei programmi di riforma agraria si deve prestare grande attenzione alla funzione decisiva svolta dalla cooperazione nel sostenere il decollo e lo sviluppo delle imprese agricole originate dalla redistribuzione della terra.

Queste imprese devono affrontare, specie in rapporto al mercato, problemi complessi. A causa della grande moltitudine di persone che sono nelle condizioni di poter aspirare all'assegnazione della terra, nella stragrande maggioranza dei casi la dimensione delle imprese non consente un impiego proficuo di talune tecnologie, quali, ad esempio, quelle necessarie per alleviare il lavoro dei campi. È difficile per queste aziende poter disporre dei principali fattori di produzione, di cui spesso non esiste un mercato locale, oppure, quando vi sia una loro offerta, hanno costi particolarmente elevati. Gravi sono, soprattutto, le difficoltà che tali imprese incontrano nella commercializzazione dei loro prodotti. Nella maggior parte dei casi la commercializzazione è controllata da pochi commercianti locali o non è possibile perché, come avviene per i prodotti nuovi, specie se destinati ad essere trasformati, non esiste in luogo una loro domanda.

54. In una realtà simile, la cooperazione rappresenta uno strumento di solidarietà capace di offrire delle soluzioni efficaci. Con le sue varie forme — cooperative di servizio, di approvvigionamento, di trasformazione, di commercializzazione — la cooperazione consente di realizzare, a seconda delle necessità, una più completa utilizzazione delle macchine, un'efficace concentrazione della domanda di fattori di produzione e dell'offerta di prodotti. Essa diviene, pertanto, fonte di economie di scala e di forme di potere di mercato che conferiscono un importante vantaggio competitivo alle imprese associate e possono condurre all'apertura di nuovi mercati per le loro produzioni.

La cooperazione costituisce uno strumento prezioso per consentire alle imprese, private o cooperative, nate dalla riforma, il cambiamento della composizione della propria produzione e, in particolare, la produzione di prodotti per l'esportazione senza svantaggio per l'economia locale.

È quanto mai necessario, inoltre, prevedere, nell'ambito di una riforma agraria, la promozione e il sostegno alla costituzione di banche locali cooperative che si propongano la concessione di prestiti alle famiglie a basso reddito e alle donne, per favorire l'esercizio dell'agricoltura, le attività artigiane e anche i consumi. Una ricca esperienza dimostra che queste micro-banche possono rappresentare uno strumento efficace per il rafforzamento delle nuove imprese e per la lotta alla povertà.

Il rispetto dei diritti dei popoli indigeni

55. La riforma agraria non concorre solo alla soluzione del problema del latifondo. Essa è di grande valore anche per le politiche dirette a riconoscere e a far rispettare i diritti dei popoli indigeni.

A motivo delle strettissime relazioni esistenti tra la terra e i modelli di cultura, di sviluppo e di spiritualità di questi popoli, la riforma agraria rappresenta una componente determinante del progetto sistematico e coordinato di azioni che i governi devono sviluppare per proteggere i diritti e per garantire il rispetto della integrità delle popolazioni indigene.

Attraverso una riforma agraria si devono individuare le modalità per affrontare, in forma equa e razionale, il problema della restituzione ai popoli indigeni delle terre che essi tradizionalmente occupavano, soprattutto quelle loro sottratte, anche in tempi recentissimi, con varie forme di violenza o di discriminazione. In questo caso, la riforma agraria deve indicare i criteri per riconoscere le terre che essi occupavano e le forme della loro reintegrazione nell'uso di queste terre, garantendo un'effettiva protezione dei loro diritti di proprietà e di possesso.

La riforma deve offrire loro, con la possibilità di accedere ai servizi produttivi e sociali, i mezzi necessari per promuovere lo sviluppo delle loro terre e per beneficiare di un trattamento equivalente a quello accordato agli altri settori della popolazione.

In sintesi, la riforma agraria deve aiutare le comunità indigene a proteggere e a ricostruire le risorse naturali e gli ecosistemi da cui dipendono la loro sopravvivenza ed il loro benessere; a mantenere e sviluppare la loro identità, la loro cultura ed i loro interessi; a sostenere le loro aspirazioni per la giustizia sociale e ad assicurare un ambiente che consenta la partecipazione attiva alla vita sociale, economica e politica del Paese.

56. Per realizzare l'insieme di tali obiettivi, i programmi di riforma agraria debbono rispettare due condizioni.

a) Si dovrà realizzare, in maniera adeguata, il delicato e necessario equilibrio tra l'esigenza di conservare la proprietà comune e quella di privatizzare la terra. I tradizionali sistemi di possesso della terra, fondati sulla proprietà comune, ossia su una forma di proprietà che poco si presta all'impiego dei moderni fattori di produzione e all'innovazione tecnologica, manifestano la tendenza a trasformarsi in proprietà privata via via che l'agricoltura si sviluppa. Fondate ragioni inducono a prevedere, anche nel caso dei popoli indigeni, lo sviluppo di una politica di assegnazione individuale della proprietà della terra.(52)

b) I programmi di riforma devono essere definiti e adottati con la partecipazione e la cooperazione delle comunità interessate. La riforma agraria deve garantire alle comunità indigene, da un lato, la fruizione dei servizi produttivi e sociali che esse giudicano consoni alla loro organizzazione sociale e alla loro visione dei problemi ambientali, e dall'altro lato, deve orientare verso altre direzioni i fattori di carattere economico e sociale che possono essere causa di svantaggi.

L'impegno istituzionale dello Stato

57. L'impegno richiesto allo Stato è di grande rilievo perché implica la modifica di organismi, istituti e norme che spesso sono alla base dell'organizzazione politica, economica e sociale. Nella maggior parte dei casi, questo impegno coincide con lo sviluppo di quattro principali direttrici di azione a livello istituzionale:

a) il completamento e la modernizzazione del quadro giuridico che regola il diritto di proprietà, il possesso e l'uso della terra, con una particolare attenzione ad offrire sostegno e stabilità alla famiglia in quanto soggetto di diritti e di doveri;

b) l'elaborazione di politiche e di leggi che tutelino i diritti fondamentali delle persone e garantiscano, pertanto, il diritto dei lavoratori a poter negoziare liberamente le loro condizioni di lavoro, a livello sia individuale sia collettivo;

c) l'attuazione di un processo di decentramento amministrativo tale da permettere e promuovere la partecipazione attiva delle comunità locali alla progettazione, alla realizzazione, alla gestione finanziaria, al controllo e alla valutazione dei programmi concernenti la popolazione, lo sviluppo, il territorio che li riguardano;

d) l'adozione di politiche macroeconomiche rispettose del principio che i diritti degli agricoltori a godere dei frutti del loro lavoro non sono meno importanti di quelli dei consumatori, specie per quanto riguarda i problemi di natura fiscale, monetaria e quelli derivanti dagli scambi commerciali con l'estero. Il mancato rispetto dei diritti economici degli agricoltori ha inevitabilmente degli effetti perversi sui meccanismi di mercato e sull'intera economia.

La responsabilità delle organizzazioni internazionali

58. La riforma agraria, in quanto strumento di un'agricoltura in sviluppo, coinvolge direttamente le competenze e le responsabilità di numerose organizzazioni internazionali. Queste organizzazioni, nel determinare i modelli di sviluppo che intendono promuovere, debbono preoccuparsi del fatto che tali modelli si adattino alle necessità e ai problemi dei singoli Paesi.

A questo fine è importante evitare che la preoccupazione per la riduzione del debito internazionale, che si traduce spesso nell'incentivare un'agricoltura prevalentemente orientata a produzioni per l'esportazione, conduca i Paesi in via di sviluppo ad attuare delle politiche che determinano gravi deterioramenti dei servizi pubblici, specie dell'istruzione, ed una accumulazione di problemi sociali.

59. La riforma agraria esige che le organizzazioni chiamate a promuovere il commercio internazionale prestino una particolare attenzione alle relazioni esistenti tra politiche commerciali, distribuzione del reddito e soddisfacimento dei bisogni elementari delle famiglie.

Lo sviluppo degli scambi commerciali ha solitamente un impatto positivo nella crescita economica di un Paese: aumenta la dimensione del mercato, stimola ad una maggiore efficienza e produce nuove conoscenze.

In determinate condizioni, tuttavia, tale sviluppo può avere anche effetti peggiorativi delle condizioni di vita di coloro che sono economicamente svantaggiati. Questo accade, ad esempio, se l'aumento della produzione di derrate agricole da esportare induce a ridurre l'offerta di alimenti per il consumo interno e ad aumentarne i prezzi. Si ha un effetto peggiorativo se, in conseguenza del fatto che i prodotti esportati richiedono meno lavoro di quelli consumati localmente, viene penalizzata l'occupazione.

Può inoltre accadere che i piccoli coltivatori siano doppiamente penalizzati. In primo luogo, perché, a causa degli ostacoli che incontrano nell'accedere ai fattori necessari per la coltivazione dei prodotti destinati all'esportazione, essi non possono beneficiare dei vantaggi da essa provenienti. In secondo luogo, perché lo sviluppo delle esportazioni provoca un aumento di certi costi di produzione in agricoltura e del prezzo della terra, e tali aumenti rendono meno conveniente la produzione di beni tradizionali.

Un simile complesso di effetti, tuttavia, non è dovuto esclusivamente alla logica degli scambi commerciali, di cui è solo una conseguenza indiretta. Esso è anche la risultante diretta della concentrazione del capitale fondiario in poche mani, della diffusa ineguaglianza sociale e dell'inadeguatezza dei servizi di assistenza tecnico-amministrativa a favore dei piccoli produttori. È evidente che questa realtà, per le sue conseguenze negative sul piano della lotta alla povertà e alla fame, impegna le organizzazioni internazionali a tenerla in grande considerazione nel momento in cui definiscono le proprie strategie di intervento.

CONCLUSIONE

60. La Chiesa si sta preparando al nuovo Millennio attraverso un'esperienza di conversione spirituale che trova il suo centro di ispirazione nel Grande Giubileo dell'Anno 2000. Questo straordinario evento ecclesiale deve spingere tutti i cristiani ad un serio esame di coscienza sulla loro testimonianza nel presente e anche ad una più viva consapevolezza dei peccati del passato, di quello « spettacolo di modi di pensare e di agire che erano vere forme di antitestimonianza e di scandalo ». (53)

Affrontando il tema, emblematico della tradizione biblica del Giubileo, della redistribuzione equa della terra, il Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace si propone di far volgere lo sguardo di tutti verso uno degli scenari più tetri e dolorosi della corresponsabilità, anche di tanti cristiani, in gravi forme di ingiustizia e di emarginazione sociale e dell'acquiescenza di troppi di loro di fronte alla violazione di fondamentali diritti umani.(54)

61. L'acquiescenza al male, che è un segno preoccupante di degenerazione spirituale e morale non solo per i cristiani, sta producendo, in numerosi contesti, una sconcertante vacuità culturale e politica, che rende incapaci di cambiare e di rinnovare. Mentre i rapporti sociali non mutano e giustizia e solidarietà rimangono assenti ed invisibili, le porte del futuro si chiudono e le sorti di tanti popoli restano avvitate ad un presente sempre più incerto e precario.

Lo spirito del Giubileo ci sproni a dire: « Basta! » ai tanti peccati individuali e sociali che provocano situazioni di povertà e di ingiustizia drammatiche e intollerabili! Richiamando l'attenzione sul significato peculiare ed essenziale che la giustizia ha, nel messaggio biblico, di protezione dei deboli e del loro diritto, in quanto figli di Dio, alle ricchezze della creazione, auspichiamo vivamente che l'anno giubilare, come nell'esperienza biblica, serva anche oggi al ripristino della giustizia sociale, attraverso una distribuzione della proprietà della terra guidata da uno spirito di solidarietà nei rapporti sociali.

62. Ci dà forza e illumina il nostro difficile cammino la luce di Cristo, immagine del Dio invisibile che cerca l'uomo, Sua particolare proprietà, spinto dal Suo cuore di Padre.(55)

La conoscenza approfondita e la pratica coerente delle direttive della Chiesa aiuteranno concretamente l'intera umanità a creare le condizioni per gioire della salvezza a cui è chiamata dalla grazia di Dio e a rivolgere a Lui una grande preghiera di ringraziamento e di lode.

Invochiamo l'intercessione di Maria, Madre del Redentore, Stella che guida con sicurezza i passi incontro al Signore di tutti i cristiani che abbandonano le strade sbagliate, le vie del male, e si rendono docili all'azione dello Spirito, per partecipare alla vita intima di Dio e chiamarLo: « Abbà, Padre! » (Gal 4,6).

Roma, 23 novembre 1997

Solennità di N.S. Gesù Cristo, Re dell'Universo

Roger Card. Etchegaray

Presidente del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace

S.E. Mons. François-Xavier Nguyen Van Thuan

Vice-Presidente del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace

Diarmuid Martin

Segretario del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace

(1) Giovanni Paolo II, Lett. Apost. *Tertio millennio adveniente*, 1994, n. 51.

(2) Per « latifondo » s'intende una grande proprietà terriera, le cui risorse sono di solito sottoutilizzate, spesso appartenente ad un proprietario assenteista, che impiega lavoro salariato ed utilizza tecnologie agricole arretrate.

(3) Un chiaro quadro di questa preoccupazione emerge dai numerosi documenti che l'Episcopato Cattolico, soprattutto dell'America Latina, ha dedicato ai problemi dell'agricoltura in questi ultimi anni. Si vedano, ad esempio, oltre ai documenti delle Conferenze Generali dell'Episcopato Latino-Americano tenutesi nelle città di Rio de Janeiro (1955), Medellin, *La Iglesia en la actual transformación de América Latina a la luz del Concilio* (1968), Puebla, *La Evangelización en el presente y en el futuro de América Latina* (1979) e Santo Domingo, *Nueva evangelización, promoción humana, cultura cristiana* (1992): Conferencia Episcopal de Paraguay, *La tierra, don de Dios para todos*, Asunción, 12 giugno 1983; Obispos del Sur

Andino, *La tierra, don de Dios - Derecho del pueblo*, 30 marzo 1986; Conferencia Episcopal de Guatemala, *El clamor por la tierra*, Guatemala de la Asunción, 29 febbraio 1988; Vicariato Apostólico de Darien, Panama, *Tierra de todos, tierra de paz*, 8 dicembre 1988; Conferencia Episcopal de Costa Rica, *Madre Tierra. Carta pastoral sobre la situación de los campesinos y indígenas*, San José, 2 agosto 1994; Conferencia Episcopal de Honduras, *Mensaje sobre algunos temas de interés nacional*, Tegucigalpa, 28 agosto 1995. La Conferenza Nazionale dei Vescovi del Brasile e, in particolar modo, la Commissione Pastorale della Terra si sono pronunciate diverse volte sul tema della riforma agraria: *Manifesto pela terra e pela vida a CPT e a reforma agrária hoje*, Goiânia, 1o agosto 1995; *Pro-Memória da Presidência e Comissão Episcopal de Pastoral da CNBB sobre as consequências do Decreto n. 1.775 de 8 de Janeiro de 1996*, Brasília, 29 febbraio 1996; *Exigências Cristãs para a paz social*, Itaiçi, 24 aprile 1996.

(4) Questa forma di organizzazione dell'agricoltura appare in declino solo laddove sono state realizzate delle riforme agrarie.

(5) Tra queste distorsioni meritano di essere ricordate:

a) una distribuzione delle terre operata spesso con metodi arbitrari e soltanto in favore dei membri dei gruppi dominanti o delle classi abbienti;

b) la costituzione di riserve per le popolazioni indigene, spesso in aree poco fertili o lontane dal mercato o povere di infrastrutture, al di fuori delle quali non era consentito acquistare o comunque occupare terra a nessun membro di queste popolazioni;

c) l'adozione di sistemi fiscali differenziati a beneficio dei grandi proprietari fondiari e l'imposizione di tasse discriminatorie sui prodotti dei contadini indigeni;

d) la costituzione di organizzazioni di mercato e l'adozione di sistemi di prezzi atti a privilegiare i prodotti delle grandi proprietà, giungendo, in taluni casi, al divieto di acquisto dei prodotti dei piccoli coltivatori;

e) l'imposizione di barriere all'importazione, per proteggere dalla competizione internazionale le produzioni delle grandi proprietà terriere;

f) l'offerta di credito, di servizi e di sussidi pubblici di cui, in concreto, poteva fruire solo la grande proprietà fondiaria.

(6) Per « piccolo coltivatore » s'intende il soggetto economico che opera ai margini della produzione agricola ed è coinvolto nel processo di polverizzazione della terra. Tale processo è speculare e consequenziale al processo di concentrazione e appropriazione indebita dello stesso bene.

(7) Cfr. FAO, *Landlessness: A Growing Problem*, « Economic and Social Development Series », Rome 1984.

(8) Sui diversi fattori d'insuccesso, si veda FAO, *Lessons from the Green Revolution - Towards a New Green Revolution*, Rome 1995, p. 8.

(9) Per un'analisi di queste politiche a sostegno delle esportazioni agricole e delle grandi imprese e delle loro conseguenze sulla povertà, si vedano: World Bank, *World Development Report 1990*, Washington D.C., pp. 58-60; World Bank, *World Development Report 1991*, Washington D.C., p. 57.

(10) Su questa problematica, si veda: Conseil Pontifical Justice et Paix, *Les peuples autochtones dans l'enseignement de Jean-Paul II*, Cité du Vatican 1993, p. 22.

(11) Sulla stretta correlazione che esiste nella maggior parte delle economie agrarie tradizionali tra proprietà della terra, accesso al credito e distribuzione della ricchezza, si veda:

World Bank, *World Development Report 1991*, cit., pp. 65-66.

(12) Vi è una sostanziale unanimità di consensi circa l'impatto fortemente negativo che le carenze dei servizi di formazione professionale agricola di molti Paesi in via di sviluppo hanno sulla povertà del mondo agricolo. Si veda, tra gli altri: World Bank, *World Development Report 1991*, cit., pp. 73-75.

(13) Cfr. UNDP, *World Human Development Report 1990*, New York.

(14) Cfr. Giovanni Paolo II, Discorso al Vertice mondiale sull'Alimentazione organizzato dalla FAO, 13-17 novembre 1996, *L'Osservatore Romano*, 14 novembre 1996; FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Rome 1996; Pont. Cons. Cor Unum, *La fame nel mondo. Una sfida per tutti: lo sviluppo solidale*, Città del Vaticano 1996; FAO, *Dimensions of Need: An Atlas of Food and Agriculture*, Rome 1995, p. 16; World Bank, *Poverty and Hunger*, Washington D.C. 1986.

(15) Sui rapporti tra concentrazione della proprietà fondiaria, povertà delle campagne e degrado dell'ambiente, cfr. World Bank, *World Development Report 1990*, cit., pp. 71-73; World Bank, *World Development Report 1992*, Washington D.C., pp. 134-138, 149-153; FAO, *Sustainable Development and the Environment, FAO Policies and Actions*, Rome 1992.

(16) Emblematico è in proposito il racconto della vigna di Nabot (cfr. *I Re 21*).

(17) Cfr. Giovanni Paolo II, *Tertio millennio adveniente*, cit., nn. 12-13.

(18) Conc. Ecum. Vat. II, Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, 1965, n. 69.

(19) Cfr. Giovanni XXIII, Lett. Enc. *Mater et magistra*, 1961, n. 69. Nel Radiomessaggio della Pentecoste 1941 Pio XII, trattando del diritto ai beni materiali, affermava che « Ogni uomo, quale vivente dotato di ragione, ha infatti dalla natura il diritto fondamentale di usare dei beni materiali della terra, pur essendo lasciato alla volontà umana e alle forme giuridiche dei popoli di regolarne più particolarmente la pratica attuazione. Tale diritto individuale non può essere in nessun modo soppresso, neppure da altri diritti certi e pacifici sui beni materiali » (n. 13).

(20) Diritto naturale perché, secondo il Magistero della Chiesa, esso deriva dalla peculiare natura del lavoro umano e dalla « priorità ontologica e finalistica dei singoli esseri umani nei confronti della società », Giovanni XXIII, *Mater et magistra*, cit., n. 96.

(21) « E per poter far fruttificare queste risorse per il tramite del suo lavoro, l'uomo si appropria di piccole parti delle diverse ricchezze della natura: del sottosuolo, del mare, della terra, dello spazio. Di tutto questo egli si appropria facendone il suo banco di lavoro. Se ne appropria mediante il lavoro e per un ulteriore lavoro », Giovanni Paolo II, Lett. Enc. *Laborem exercens*, 1991, n. 12.

(22) Conc. Ecum. Vat. II, *Gaudium et spes*, cit., n. 71b.

(23) Giovanni XXIII, *Mater et magistra*, cit., n. 96.

(24) « La tradizione cristiana non ha mai sostenuto questo diritto come un qualcosa di assoluto ed intoccabile. Al contrario, essa l'ha sempre inteso nel più vasto contesto del comune diritto di tutti ad usare i beni dell'intera creazione: il diritto della proprietà privata come subordinato al diritto dell'uso comune, alla destinazione universale dei beni », Giovanni Paolo II, *Laborem exercens*, cit., n. 14.

(25) Conc. Ecum. Vat. II, *Gaudium et spes*, cit., n. 69a.

(26) *Ivi*.

(27) Cfr. *Summa Theologiae*, II-II, q. 66 art. 7.

(28) Paolo VI, Lett. Enc. *Populorum progressio*, 1967, n. 23.

(29) La proprietà dei mezzi di produzione in campo agricolo « giusta e legittima, se serve a un lavoro utile; diventa, invece, illegittima, quando non viene valorizzata o serve a impedire il lavoro di altri, per ottenere un guadagno che non nasce dall'espansione globale del lavoro e della ricchezza sociale, ma piuttosto dalla loro compressione, dall'illecito sfruttamento, dalla speculazione e dalla rottura della solidarietà nel mondo del lavoro. Una tale proprietà non ha nessuna giustificazione e costituisce un abuso al cospetto di Dio e degli uomini », Giovanni Paolo II, Lett. Enc. *Centesimus annus*, 1991, n. 43.

(30) La degradazione dell'ambiente materiale conduce, in sostanza, alla degradazione del « contesto umano che l'uomo non padroneggia più, creandosi così per il domani un ambiente che potrà essergli intollerabile: problema sociale di vaste dimensioni che riguarda l'intera famiglia umana », Paolo VI, Lett. Apost. *Octogesima adveniens*, 1971, n. 21. All'opposto l'uomo deve lavorare sapendo di essere « erede del lavoro di generazioni e insieme coartefice del futuro di coloro che verranno dopo di lui nel succedersi della storia », Giovanni Paolo II, *Laborem exercens*, cit., n. 16.

(31) Giovanni Paolo II, *Laborem exercens*, cit., n. 19.

(32) *Ivi*, n. 21.

(33) Giovanni Paolo II, *Discorso agli Indios del Messico*, Cuilapan - Oaxaca, 29 gennaio 1979. Sul tema della riforma agraria, il Santo Padre Giovanni Paolo II è intervenuto in diverse occasioni: a Recife, in Brasile, il 7 luglio 1980; a Cuzco, in Perù, il 3 febbraio 1985; a Iquitos, in Perù, il 5 febbraio 1985; a Lucutanga, in Ecuador, il 31 gennaio 1985; a Quito, in Ecuador, il 30 gennaio 1985; nel Discorso ai Vescovi Brasiliani in visita « ad limina », il 24 marzo 1990; a Aterro do Bacanga São Luis, in Brasile, il 14 ottobre 1991; nel Discorso ai Vescovi Brasiliani in visita « ad limina », il 21 marzo 1995.

(34) Cfr. Pio XII, *Radiomessaggio*, 1o settembre 1944, n. 13; Conc. Ecum. Vat. II, *Gaudium et spes*, cit. n. 71f.

(35) « Il bene comune esige dunque talvolta l'espropriazione se, per via della loro estensione, del loro sfruttamento esiguo o nullo, della miseria che ne deriva per le popolazioni, del danno considerevole arrecato agli interessi del paese, certi possedimenti sono di ostacolo alla prosperità collettiva », Paolo VI, *Populorum progressio*, cit., n. 24. « Si impongono pertanto ... anche riforme che diano modo di distribuire i fondi non sufficientemente coltivati a beneficio di coloro che sono capaci di metterli in valore », Conc. Ecum. Vat. II, *Gaudium et spes*, cit., n. 71f.

(36) Cfr. Giovanni XXIII, *Mater et magistra*, cit., nn. 110-157.

(37) « Principalissimo è questo: i governi devono per mezzo di sagge leggi assicurare la proprietà privata », Leone XIII, Lett. Enc. *Rerum novarum*, 1891, n. 30.

(38) Giovanni XXIII, *Mater et magistra*, cit., n. 102.

(39) La pubblica autorità non può usare arbitrariamente del suo diritto di determinare i doveri della proprietà violando il diritto naturale di proprietà privata e di trasmissione ereditaria dei propri beni e non può « aggravare tanto con imposte e tasse esorbitanti la proprietà privata da renderla quasi stremata », Pio XI, Lett. Enc. *Quadragesimo anno*, 1931, n. 49.

(40) Giovanni XXIII, *Mater et magistra*, cit., n. 128.

(41) « ... quando si ha dell'uomo e della famiglia una concezione umana e cristiana, non si può non considerare un ideale l'impresa configurata e funzionante come una comunità di persone nei rapporti interni e nelle strutture rispondenti ai criteri di giustizia e allo spirito sopraesposti;

e, più ancora, l'impresa a dimensioni familiari; e non si può non adoperarsi perché l'una o l'altra, in rispondenza alle condizioni ambientali, diventino realtà », *ivi*, n. 128.

(42) « Nelle società economicamente meno sviluppate frequentemente la destinazione comune dei beni è in parte attuata mediante un insieme di consuetudini e di tradizioni comunitarie, che assicurano a ciascun membro i beni più necessari », Conc. Ecum. Vat. II, *Gaudium et spes*, cit., n. 69b.

(43) Cfr. *ivi*, n. 69.

(44) « È, infatti, lo Stato che deve condurre una giusta politica del lavoro », Giovanni Paolo II, *Laborem exercens*, cit., n. 17.

(45) È dovere dello Stato « agire contro la disoccupazione, la quale è in ogni caso un male e, quando assume certe dimensioni, può diventare una vera calamità sociale », *ivi*, n. 18. Per rendere possibile a tutti l'occupazione, lo Stato deve promuovere una corretta organizzazione del lavoro mediante « una giusta e razionale coordinazione, nel quadro della quale deve essere garantita l'iniziativa delle singole persone, dei gruppi liberi, dei centri e complessi di lavoro locali, tenendo conto di ciò che è già stato detto sopra circa il carattere soggettivo del lavoro umano », *ivi*, n. 18.

(46) La remunerazione del lavoro è giusta se, oltre al salario, il lavoratore può beneficiare delle « varie prestazioni sociali, aventi come scopo quello di assicurare la vita e la salute dei lavoratori e quella della loro famiglia », *ivi*, n. 19.

(47) « L'esperienza storica insegna che ... l'unione degli uomini per assicurarsi i diritti che loro spettano, nata dalle necessità del lavoro, rimane un fattore costruttivo di ordine sociale e di solidarietà, da cui non è possibile prescindere », *ivi*, n. 20.

(48) Giovanni Paolo II, *Centesimus annus*, cit., n. 32.

(49) Cfr. Conc. Ecum. Vat. II, *Gaudium et spes*, cit., n. 69a.

(50) Circa l'importanza della posizione che, nei Paesi in via di sviluppo, la donna occupa nei processi di produzione e trasformazione dei prodotti agricoli, si veda: FAO, *Socio-Political and Economic Environment for Food Security*, Rome 1996, par. 4.3.

(51) Cfr. Giovanni Paolo II, *Lettera alle donne*, 29 giugno 1995.

(52) Non debbono essere sottovalutati, tuttavia, i vantaggi della proprietà comune, specie nel caso della presenza di una popolazione relativamente numerosa rispetto alla risorsa terra. In questo caso, la proprietà comune garantisce a tutti i membri della comunità, anche ai più poveri, di avere accesso alla terra; motiva i contadini a conservare la capacità produttiva del suolo che coltivano; non consente, come invece accade frequentemente nel caso della proprietà privata, che i piccoli coltivatori siano costretti a vendere le loro minuscole proprietà. In altri termini, la proprietà comune permette di evitare la povertà estrema e il costituirsi di masse di persone senza-terra che spesso caratterizzano le zone dominate dal latifondo.

(53) Giovanni Paolo II, *Tertio millennio adveniente*, cit., n. 33.

(54) Cfr. *ivi*, n. 36.

(55) Cfr. *ivi*, n. 7.

