LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

RAFFAELE BIFULCO

SOVRAPPOPOLAZIONE, QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA E SVILUPPO SOSTENIBILE

20 LUGLIO 2020

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Raffaele Bifulco

Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile

SOMMARIO: 1. Oggetto e metodo dell'analisi. – 2. Alcuni dati sulla popolazione mondiale. – 3. Il pianeta è già sovrappopolato? – Qualità della democrazia, sicurezza, ambiente. – 4.1. *Sovrappopolazione e qualità della democrazia* – 4.2. *Sovrappopolazione, sicurezza, migrazioni*. – 4.3. *Sovrappopolazione e questione ambientale*. – 4.4. *Le ragioni del silenzio in materia di sovrappopolazione*. – 5. Il dibattito internazionale sulla sovrappopolazione: dal *Kissinger Report* ai diritti riproduttivi. – 6. Tra diritto internazionale e diritto costituzionale: il diritto a procreare. – 7. Conclusioni.

1. *Oggetto e metodo dell'analisi*.

Diritti e libertà sono scritti nelle costituzioni. Ma ogni giurista sa che poi quei diritti e quelle libertà vivono nel mondo concreto e da questo sono condizionati nella più varia misura. E quindi una cosa è prevedere e garantire il diritto alla salute in un paese di 60-80 milioni di abitanti, altro è assicurarlo in un paese che non supera la decina di milioni; e ciò vale anche se si limita il confronto ai c.d. paesi sviluppati o ricchi. Tra questi fattori limitanti vi è appunto la popolazione, intesa come insieme degli individui che sono presenti in un certo paese in una certa fase storica. Se la popolazione cresce (o decresce) troppo rapidamente all'interno di uno Stato, è inevitabile che vi siano riflessi non solo sulla fruibilità dei diritti e delle libertà ma anche su altri profili che interessano da vicino il diritto, e in particolare il diritto costituzionale, visto che è questo il settore del diritto chiamato a dare ordine e regole alla collettività che insiste sul territorio di quello Stato[1]. Come si vedrà, oggi il problema è ancora più complesso a causa della dimensione oramai raggiunta dalla popolazione mondiale e delle sue prospettive di ulteriore crescita; è più complesso perché è proprio la dimensione globale della popolazione mondiale che ha effetti pervasivi, come in un sistema di vasi comunicanti, sullo stato del pianeta e quindi anche su quegli Stati che vivono fasi di decrescita o di bassa natalità.

Le pagine che seguono si propongono di esaminare il problema della sovrappopolazione (da ora anche SP) in una prospettiva giuridica, *tendenzialmente* costituzionalistica. Il punto di osservazione non è legato ad un ordinamento statale in particolare; le lenti analitiche privilegiate saranno quelle costituzionalistiche, adattate per un complesso confronto con questioni che vanno oltre il perimetro tradizionale di riferimento del diritto costituzionale. Questa prospettiva così ampia è dovuta ad una serie di difficoltà che chi scrive ha incontrato. La prima è legata alla mancanza di competenze specifiche del giurista in relazione ad un tema che rientra, da sempre e principalmente, nell'ambito della demografia e della scienza economica[2]. Di conseguenza sono anche pochi gli scritti giuridici in argomento. La seconda è legata alla natura dell'oggetto di analisi: il tema della sovrappopolazione non si presta ad essere analizzato con gli occhiali del diritto nazionale, indipendentemente dal fatto che a indossarli sia un privatista o un pubblicista. Rimane ovviamente fermo che alcuni profili della SP sollevano questioni che possono interessare maggiormente un certo ramo del diritto rispetto ad un altro (come ad esempio la questione dell'esistenza del diritto a procreare). Non da ultimo vi è pure la consapevolezza che l'Italia vive problemi demografici apparentemente lontani da quelli della

[1] In chiave comparatistica cfr. B. OPESKIN, E. NWAUCHE, *Constitutions, populations and demographic change*, in M. TUSHNET, T. FLEINER, C. SAUNDERS (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Routledge, London-New York, 2013, 455-459, che nell'ampiezza, nella distribuzione, nella struttura e nei processi individuano quattro dimensioni rilevanti della popolazione per l'organizzazione costituzionale.

[2] M. P. GOLDING, N. HOTZMAN GOLDING, *Ethical and Value Issues in Population Limitation and Distribution in the United States*, in 24 *Vanderbilt Law Review*, 3/1971, 500; C. J. DILLARD, *Rethinking the Procreative Right*, in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 10, 1/2007, 3, sul ritardo della scienza giuridica nel 'population field'.

sovrappopolazione, attraversando una fase di denatalità che coinvolge anche altri Stati dell'Unione europea[3].

Stanno in sintesi qui le ragioni che hanno portato a privilegiare una prospettiva di analisi, per così dire, orizzontale piuttosto che verticale: l'intento è, in altri termini, quello di inviduare le principali questioni giuridiche che solleva il problema della sovrappopolazione e di segnalarne le ricadute su questioni rilevantissime per gli ordinamenti giuridici contemporanei. Neppure saranno fornite soluzioni confezionate a tali questioni. Le risposte che il diritto può fornire a un tema del genere non sono rinvenibile in un *corpus* compiuto di norme, sia essa una legge o un codice. E difatti l'idea che ha spinto a problematizzare la questione della SP è la convinzione che essa intercetti il diritto indirettamente, nell'ambito di questioni che sono prettamente giuridiche (come la titolarità dei diritti fondamentali, la garanzia di determinate prestazioni sociali, la disponibilità di adeguate risorse ambientali, l'eguaglianza di genere e così via).

E tuttavia –lo si ribadisce fin da queste righe iniziali- popolazione è oggetto eminentemente, *naturalmente* giuridico. A guardar bene, popolo e territorio sono, insieme al governo, all'origine dell'entità statale; ne sono anzi il presupposto fisico. Dunque, per il diritto costituzionale popolo e territorio sono come la matita e il compasso per l'architetto o l'ingegnere (prima dell'avvento di Internet). Certo, popolazione è concetto non coincidente con quello di popolo e tuttavia è rilevante per il diritto costituzionale; basti pensare al delicatissimo profilo della titolarità dei diritti fondamentali, e cioè se essi spettino ai soli cittadini o anche agli stranieri oppure ai problemi legati alle grandi concentrazioni urbane e alle diseconomie di scale che esse comportano [4].

In ragione dello stato attuale cui è giunta la popolazione mondiale e dei preoccupanti mutamenti dell'ambiente, la questione della (sovrap)popolazione è dunque parte inscindibile e preponderante di quel modello di sviluppo sostenibile a cui tutti i paesi del mondo sviluppato dicono di voler partecipare. È dunque una questione globale e nazionale allo stesso tempo: globale, perché può essere affrontata solo se discussa e risolta all'interno della comunità internazionale; nazionale, perché tocca da vicino le singole collettività nazionali (i popoli) e soprattutto perché le concrete politiche pubbliche dirette ad affrontare il problema sono ancora in mano ai singoli Stati [5].

Il contributo si dipana nella seguente maniera. Nel prossimo paragrafo verranno forniti alcuni dati relativi alle dimensioni della popolazione mondiale, mentre in quello successivo, partendo dalla presa d'atto che il mondo è già sovrappopolato, saranno rese evidenti le interrelazioni tra SP e qualità della democrazia, che rendono poco giustificabile la mancata iscrizione nell'agenda della comunità internazionale del tema della SP. Nel par.5, attraverso un rapido esame delle conferenze internazionali in materia di popolazione, si darà conto della progressiva emersione dei c.d. diritti riproduttivi, giungendo a sostenersi, nel paragrafo successivo, che il diritto alla procreazione, pur avendo lo *status* di diritto umano, può entrare in bilanciamento con interessi contrapposti, che giustificano politiche regolative. Le conclusioni sono dedicate all'analisi di alcuni problemi posti dalle politiche regolative, con riferimenti ad esperienze concrete, e contengono una proposta di arricchimento del concetto di sviluppo sostenibile.

2. *Alcuni dati sulla popolazione mondiale*.

Gli *Highlights* del *World Population Prospects 2019*, curati dalle Nazioni Unite, confermano che la popolazione mondiale continua a crescere. A metà del 2019 essa ha raggiunto i 7,7 miliardi di individui; dal 2007 si è aggiunto un miliardo di individui e dal 1994 due miliardi. Ci si aspetta che la popolazione raggiunga gli 8,5 miliardi nel 2030, per salire a 9,7 nel 2050 e 'arrestarsi' a 10.9 nel 2100

[3] Cfr. A. ROSINA, *Un paese che ha abolito i figli non può sperare nella rinascita*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 giugno, 2020, 22.

[4] M. LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, Bologna, il Mulino, 2016, V ed., 324-5.

[5] J. A. CASSILS, *Overpopulation, Sustainable Development, and Security: Developing an Integrated Strategy*, in *Population and Environment*, 25, 3/2004, 176.

[6]. Il dato prospettico dice che -dei due miliardi di individui che si aggiungeranno tra il 2019 e il 2050- 1,05 proverrà dai paesi dell'Africa sub-sahariana, mentre un altro 25% arriverà dall'Asia centrale e meridionale [7].

Altro rilevante dato è che il pianeta vive un 'population moment', una sorta di slancio della popolazione dovuto alla tendenza della popolazione a crescere, nonostante un tasso di fertilità calante, a causa dell'alta concentrazione di individui in giovane età [8]. La crescita si concentrerà in particolare in nove Stati: India, Nigeria, Pakistan, Repubblica democratica del Congo, Etiopia, Repubblica Unita di Tanzania, Indonesia, Egitto e Stati Uniti d'America [9].

Tuttavia, la notizia di maggior valore è forse quella che riguarda quanto accaduto proprio nel 2019: in questo anno, per la prima volta nella storia, la popolazione mondiale con un'età uguale o maggiore a 65 anni ha superato il numero di bambini con un'età inferiore a 5 anni. Ciò vuol dire che, nel 2050, in 48 paesi -situati per lo più in Europa, Nord-America, Asia orientale e sud-orientale- il rapporto tra individui in età lavorativa (tra i 25 e i 64 anni) e persone sopra i 65 anni sarà inferiore a 2 (nell'Africa sub-sahariana, nel 2019, è stato di 11,7). Questa inversione avrà indubbie conseguenze sul mercato del lavoro e sul riparto generazionale della pressione fiscale con probabile ricadute negative per gli individui anziani riguardo all'assistenza pubblica sanitaria, pensionistica e di assistenza sociale [10].

I pochi dati appena indicati ci raccontano di una popolazione mondiale in continua espansione, anche se in alcune parti del pianeta la crescita si è fermata e la popolazione decresce. Eppure, per quanto impressionanti, le cifre, prese nella loro assolutezza, non riescono a trasmettere la dimensione storica della crescita, la sua proiezione nel tempo. A tal fine basti considerare che –nell'arco di oltre due millenni, prendendo in considerazione il periodo di tempo che va dal 400 a.C. al 1800- la popolazione mondiale cresce da 153 a 954 milioni, mentre, nello spazio di due secoli, essa passa da 954 milioni a 6.127 miliardi [11].

3. *Il pianeta è già sovrappopolato*?

Nonostante la tendenza alla crescita della popolazione sia indiscutibile, è invece molto controverso quando possa effettivamente parlarsi di SP. Il termine ha indubbiamente una valenza negativa, alludendo a un eccesso di popolazione. Tenendo conto di ciò, alcuni autori ritengono che non si potrebbe parlare di SP fintantoché non si arrivi ad uno scenario malthusiano in cui le persone muoiono di fame per effetto dell'eccesso di popolazione [12]; per altri, invece, lo stato di SP può considerarsi raggiunto molto prima, e cioè al manifestarsi di fenomeni di povertà, di conflitti, di mancanza di cure mediche, di riscaldamento terrestre, di deforestazione e così via [13]. Stando al primo approccio non si

---

[6] UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, *World Population Prospects 2019* (Highlights), 2019, 5.

[7] *Ibidem*, 6.

[8] *Ibidem*, 8. È evidente che il 'population moment' risulta da una considerazione globale della crescita della popolazione, visto che in circa la metà degli Stati esistenti, e quindi per un totale di popolazione pari a circa il 40% di quella mondiale, il tasso di natalità è al di sotto del tasso di mantenimento: sul punto cfr. M. BALTER, *The Baby Deficit*, in *Science*, 312, n. 5782, 30/2006, 1894. Il tasso di mantenimento, che assicura l'equilibrio della popolazione mondiale, è fissato dai demografi a due (2 o 2.1) figli per coppia.

[9] *Ibidem*, 12.

[10] *Ibidem*, 19-20. Sul punto anche E. HOLODNY, *The world is about to see an unprecedented demographic shift*, in *World Economic Forum*, 18.5.2016, 1, che ritiene tale inversione di tendenza una delle più grandi transizioni demografiche della storia.

[11] I dati sono tratti da LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 42.

[12] J. RYBERG, *The Argument from Overpopulation –Logical and Ethical Considerations*, in *Population and Environment*, 19, 5/1998, 413 ss.

[13] S. CONLY, *The Right to Procreation: Merits and Limits*, in *American Philosophical Quarterly*, 42, 2, 2005, 111.

potrebbe ragionare, oggi, di SP, mentre, aderendo al secondo, ci si troverebbe già in uno stato di SP [14].

Coloro che criticano il ricorso al concetto di SP hanno un punto a favore, poiché, per parlare di sotto o sovrappopolazione, bisogna pur far riferimento a un parametro che dica quante persone può contenere un determinato luogo (nel caso, il pianeta terra). È la questione della misura ideale (optimum size) di popolazione, che tuttavia scivola inevitabilmente in questioni morali, poiché ad essere in gioco non è la mera sopravvivenza ma una qualche idea del buon vivere [15]. Che la terra possa sopportare un carico di popolazione oscillante intorno agli 11 miliardi può senz'altro ammettersi [16]; il punto è come vivranno le persone in un contesto simile, come ci arriveranno, quali nuovi e ulteriori conflitti ciò potrà scatenare [17].

L'atteggiamento mentale dei critici della SP sottovaluta tuttavia il ruolo che l'eccesso di popolazione ha svolto e sta svolgendo come causa principale o concausa del degrado ambientale del pianeta. Anche a non volere accedere alle tesi di chi ritiene che la sovrappopolazione sia la causa principale o primaria di fenomeni come l'effetto serra, la desertificazione e il cambiamento climatico[18], appare difficilmente revocabile in dubbio che la SP sia tra le concause del degrado ambientale. I problemi legati allo sviluppo sostenibile e molti di quelli legati alla sicurezza non possono più essere considerati in maniera separata rispetto alla questione dell'aumento della popolazione, crescente a ritmi esponenziali [19]. Di seguito si proverà a fornire una conferma di quanto appena affermato.

---

[14] Per un esame delle differenti posizioni C. N. RADAVOI, *Thoughts on the U.N.2017 Population Prospects: Procreation-Related Internationally Wrongful Acts, and Overpopulation ad Global Risk*, in *Pace International Law Review*, 20, 1/2017, 130-2.

[15] Ad esempio, seguendo il ragionamento di RYBERG, *The Argument from Overpopulation*, cit., 413-414, bisognerebbe chiedersi innanzitutto quale sia il valore da perseguire; poi il criterio per massimizzate tale valore; infine le circostanze da prendere in considerazione per calcolare tale valore ottimale. Secondo l'Autore una possibile definizione di popolazione ideale sarebbe "the population size which, under the actual state of affairs at t1, maximizes well-being over time" (416); v. anche J. A. ROBINSON, *Provisional Thoughts on Limitations to the Right to Procreate*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 18 (2), 2015, 356-7; sulla questione della dimensione ottimale della popolazione degli Stati Uniti d'America cfr. D. PIMENTEL, R. HARMAN, M. PACENZA, J. PECARSKY, M. PIMENTEL, *Natural Resources and an Optimum Human Population*, in *Population and Environment*, 15, 5/1994, 363.

[16] Ma già G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968, 1244 osservava che "the optimum population is, then, less than maximum. The difficulty of defining the optimum is enormous".

[17] Scrivendo nel 2007, J. A. BRANDER, *Viewpoint: Sustainability: Malthus revisited?*, in *Canadian Journal of Economics*, 40, 1/2007, 16, si chiede quale sia il limite di popolazione che può sopportare la terra. Facendo riferimento al 'Terrestrial Net Primary Production' (TNPP), vale a dire al complesso dei prodotti che derivano da processi di fotosintesi (land-based photosynthesis), l'Autore osserva che, al 2007, gli esseri umani consumano già più del 30% del TNPP disponibile. Il problema diventa quindi quello della velocità con cui la popolazione mondiale crescerà e il modo in cui tale aumento si realizzerà. Quanto al primo aspetto, tra il 1963 e il 2006 la popolazione mondiale è raddoppiata (da 3.2 a 6.5 miliardi). La stima dell'Autore è che la terra potrebbe sopportare un ulteriore raddoppio, senza che ciò provochi un declino degli standard di vita; tuttavia un ulteriore raddoppio sarebbe non tollerabile. Quanto al secondo aspetto, l'Autore ammette che non è possibile prevedere se un'ulteriore crescita della popolazione si realizzerà pacificamente o sarà causa di tensioni e guerre.

[18] In tal senso cfr. CASSILS, *Overpopulation, Sustainable Development, and Security*, cit., 172, secondo cui "Overpopulation is the chief cause of ongoing ecological damage; overpopulation is the fundamental cause of growing insecurity; overpopulation is the prime reason that sustainable development remains beyond reach"; G. SARTORI, in G. Sartori, G. MAZZOLENI, *La terra scoppia. Sovrappopolazione e sviluppo*, Milano, Rizzoli, 2003, 22; G. KUO, *MegaCrisis? Overpopulation Is the Problem*, in *World Future Review*, Fall 2012, 25, a proposito del rapporto tra SP e cambiamento climatico. Respingono invece con forza quella che definiscono la 'people-population fallacy' GOLDING, HOTZMAN GOLDING, *Ethical and Value Issues in Population Limitation and Distribution in the United States*, cit., 503, secondo cui "the attribution of many 'evils' solely to population size that instead should be allocated to people and their behavior patterns".

[19] Con le parole degli Autori di una importante ricerca sul rapporto tra risorse naturali e dimensione ideale della popolazione: "World leaders seem not to understand or acknowledge the interdependencies existing among individual standard of living, population density, availability of life-supporting resources, and the quality of the environment. Local, national, and global problems exist because governments have not tried to develop cohesive and cooperative policies that recognize how supplies of the natural resources are affected by human numbers and consumption levels" (PIMENTEL, HARMAN, PACENZA, PECARSKY, PIMENTEL, *Natural Resources and an Optimum Human Population*, cit., 365).

4. *Qualità della democrazia, sicurezza, ambiente*.

4.1. Sovrappopolazione e qualità della democrazia

La crescita della popolazione incide anche sulla qualità della democrazia. È ovviamente difficile, se non impossibile, stabilire dei precisi rapporti di causa ed effetto tra crescita della popolazione ed effetti sulla collettività di riferimento, molto dipendendo dalle concrete esigenze di quella determinata realtà storica [20]. In ogni caso, la crescita demografica impatta sulle politiche sociali, previdenziali, assistenziali, economiche, ambientali, di sicurezza [21]. Di conseguenza, riuscire ad assicurare un giusto equilibrio tra nascita e morte vuol dire porre le condizioni per mantenere lo Stato sociale su basi solide.

Al di là di queste ovvie considerazioni, va posta attenzione sul rapporto tra democrazia e crescita demografica. Al crescere della dimensione della popolazione, infatti, cambiano le forme della democrazia. La storia mostra l'evoluzione che dalla democrazia diretta delle città-Stato della Grecia classica ha condotto alla democrazia rappresentativa degli attuali ordinamenti statali. Il continuo espandersi della popolazione all'interno di una collettività ha un sicuro impatto sui meccanismi della democrazia rappresentativa sia perché diminuisce il grado di rappresentatività degli eletti [22] sia perché rende più complessa la soluzione dei problemi legati appunto alla crescita della popolazione [23].

La crescita demografica viene oggi avvertita come problema soprattutto in relazione a due funzioni affidate agli Stati nazionali: la sicurezza ma soprattutto la tutela dell'ambiente. Conflitti armati, migrazioni di massa, devastazione ambientale sono eventi collegati, in maniera più o meno evidente, alla SP e incidenti sulla qualità della democrazia.

4.2. Sovrappopolazione, sicurezza, migrazioni

---

[20] A mo' di esempio può ricordarsi che in India, nel 1976, è intervenuta una modifica costituzionale che ha fissato la popolazione al censimento del 1971, senza possibilità di aggiornamenti fino al 2026, al fine di evitare che gli Stati del Nord, in crescita demografica, potessero prendere un numero di seggi maggiori rispetto ad altri Stati con tassi di crescita della popolazione più bassi: sul punto OPESKIN, NWAUCHE, *Constitutions, populations and demographic change*, cit., 460.

[21] Sul rapporto di tensione tra demografia e democrazia cfr. S. BENHABIB, *Democracy, Demography, and Sovereignty*, in *Law & Ethics of Human Rights*, 2, 2/2008, 4: "If demography is the attempt of define the boundaries of the democratic people by including some and excluding others, democracy is a political form which challenges boundedness and introduces reflexive instability in definining the boundaries of demos". Proprio tenendo presente le parole della Benhabib, conviene ricordare che l'art.1, sez.2, della Costituzione degli Stati Uniti d'America, pur contenendo una norma che permetteva un pronto adeguamento del numero dei rappresentanti della Camera dei rappresentanti in funzione dell'avanzare della conquista verso Ovest, prevedeva l'esclusione degli Indiani e degli schiavi dal computo statistico diretto a determinare il numero dei membri della Camera dei rappresentanti (la disposizione è stata poi modificata con gli emendamenti XIII-XV); nello stesso senso dispone l'art.127 della Costituzione australiana che esclude gli aborigeni dal computo della popolazione.

[22] OPESKIN, NWAUCHE, *Constitutions, populations and demographic change*, cit., 456, ricordano che il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione derivante dalla rivoluzione industriale ha riguardato anche la sfera politica riflettendosi sull'ampiezza delle assemblee legislative e sulla formazione dello Stato.

[23] Come osserva LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 324-5, col crescere numerico degli aggregati, i problemi di ordine sociale, sanitario e ambientale crescono in maniera più che proporzionale. A. A. BARTLETT, *Demcoracy Cannot Survive Overpopulation*, in *Population and Environment*, 22, 2/2000, 66-7 esemplifica questo problema considerando la questione dell'inquinamento atmosferico di una città: i cittadini possono vedere annullati i propri sforzi di diminuirlo se la popolazione intorno alla città aumenta velocemente. Il problema, in questo modo, passa dalla scala locale a quella regionale.

Dire che all'origine delle future crisi mondiali vi sarà la SP è sicuramente eccessivo perché il conflitto è un fattore antropologico, che certo non emerge solo in situazioni di SP [24].

È più plausibile osservare che la SP è una delle concause del cattivo uso delle risorse ambientali. Ciò non porta necessariamente a conflitti; tuttavia, come è stato opportunamente osservato attraverso analisi empiriche, questi ultimi possono materializzarsi se il controllo di tali risorse ambientali diventa l'oggetto di competizione tra *élites* politiche [25]. Inoltre cambiamenti demografici all'interno di paesi politicamente instabili –come la rapida crescita di forza lavoro in economie poco dinamiche, la crescita di giovani istruiti alla ricerca di posizioni di *élite* quando tali posizioni sono scarse o difficilmente raggiungibili, la crescita demografica diseguale all'interno di diversi gruppi etnici o migrazioni che cambiano gli equilibri tra gruppi etnici, l'urbanizzazione eccessiva rispetto ai ritmi di crescita dell'economia- possono essere sintomi di rischio di conflitti all'interno delle collettività che subiscono tali eventi [26].

Quanto appena detto evoca il fenomeno delle migrazioni di massa, che caratterizzano sempre di più gli scenari geopolitici del nuovo secolo. Il citato rapporto dell'Onu ricorda che, in alcune parti del mondo, le migrazioni sono divenute la componente principale del mutamento demografico. In particolare, in Europa e in America del Nord il flusso migratorio, nella decade 2010-2020, ha raggiunto il numero di 25,9 milioni di individui. Per lo più le migrazioni sono legate alla ricerca di occasioni lavorative o alle situazioni di crisi e conflitto armato [27].

Da più parti tale fenomeno viene ricollegato alla crescente popolazione. Il problema è risalente, come dimostra l'analisi di T. Malthus del rapporto che esiste tra abitudini e culture di un popolo e migrazioni [28]. E tuttavia i fenomeni attuali di migrazione non possono essere in alcun modo paragonati all'esperienza dei paesi europei –relativa al secolo XIX e ad una buona parte del XX- in quanto non esistono più paesi 'vuoti', aperti all'emigrazione [29].

In questo ambito, il rischio di strumentalizzazione politica dell'analisi è notevolmente alto, soprattutto da parte di quelle correnti politiche che della tutela dell'identità nazionale fanno un tratto caratterizzante della propria azione politica. Le cause delle migrazioni di massa sono troppo complesse per essere assolutizzate e ricondotte alla SP. E tuttavia una parte dell'opinione pubblica occidentale rinviene nella SP l'origine delle migrazioni di massa [30]. Il passo è breve per giungere a sostenere che, se si vuole preservare la sicurezza, la democrazia e l'ambiente del proprio paese, bisogna impegnarsi a frenare le migrazioni [31]. Da ultimo vi è stato anche chi, con prospettiva più

---

[24] In tal senso KUO, *MegaCrisis? Overpopulation Is the Problem*, cit., 23, secondo cui la sovrappopolazione mondiale sarebbe "an evil that is the mother of all others".

[25] J. A. GOLDSTONE, *Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict*, in *Journal of International Affairs*, 56, 1/2002, 4-5.

[26] In tal senso ancora GOLDSTONE, *Population and Security*, cit., 4-5. Cfr. anche lo studio di M. BRÜCKNER, *Population Size and Civil Conflict Risk: Is There A Causal Link?*, in *The Economic Journal*, 120, 2010, 535 ss., sui rapporti tra crescita della popolazione e conflitti negli Stati subsahariani in un periodo di tempo che va dal 1981 al 2004. Da tale ricerca emerge l'importanza di due fattori, l'ampiezza della popolazione e la stabilità economica: mentre il primo tende ad accentuare il rischio di conflitti, il secondo tende a diminuirlo.

[27] UNITED NATIONS, *World Population Prospects 2019*, cit., 32-3.

[28] Cfr. in particolare i capp.VI, IX, X, XI del libro primo di T. R. MALTHUS, *Saggio sul principio di popolazione* [1798], Torino, Utet, 1965. In un breve scritto B. K. HOLLAND, *A View of Population Growth Cira A.D. 200*, in *Population and Development Review*, 19, 2/1993, 328-9, riprende alcuni passi del *De anima* nel quale Q.S.F. TERTULLIANO, circa duecento anni dopo Cristo, esprimeva già preoccupazione per la crescita demografica.

[29] In tal senso LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 178 e 323.

[30] Cfr., ad esempio, RADAVOI, *Thoughts on the U.N.2017 Population Prospects*, cit., 129, che menziona i fenomeni migratori che interessano l'Italia e la Grecia.

[31] Anche questo argomento è risalente e non è un'esclusiva dei movimenti nazionalisti. A conferma cfr. CASSILS, *Overpopulation, Sustainable Development, and Security*, cit., 187-8, secondo cui "the era of mass migration is coming to an end. It is impossible that even a significant proportion of the current global annual population expansion of about seventy-nine million a year (Population Reference Bureau, 2003), almost all of which is occurring in underdeveloped nations, could be incorporated into developed nations". Toni più fermi sono usati in POPULATION-ENVIRONMENT BALANCE, *Why Excess Immigration Damages the Environment*, in *Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies*, 13/4, 1992, 303 dove, con riguardo all'ordinamento statunitense, la limitazione

giuridica, si è posto il problema della responsabilità dello Stato che, contando sul principio del *non refoulement*, provochi emigrazioni di massa dal proprio paese col proposito di danneggiare i paesi confinanti, così esercitando pressioni sulla sovranità dello Stato che subisce la migrazione. Indubbiamente stabilire una responsabilità internazionale per questi comportamenti, ammesso che siano accertabili con chiarezza, è estremamente difficile [32]. E tuttavia si affaccia sullo scenario della geopolitica contemporanea un uso della popolazione -intesa come massa, come strumento biopolitico di pressione- quale strumento di minaccia nei confronti degli altri Stati. Non è fuori luogo ricordare, a tale proposito, la dichiarazione di Erdogan del marzo 2017 in cui il Premier della Repubblica di Turchia ha invitato i suoi connazionali residenti in Europa a fare più di tre figli al fine di alterare gli equilibri demografici europei [33].

Anche alla luce di questi esempi appare con evidenza l'utilità di politiche regolative rispetto ad un uso strumentale delle migrazioni. Le migrazioni internazionali, tra l'altro, possono essere uno strumento molto utile per attenuare la decrescita della popolazione nei paesi in cui il numero dei decessi supera quello delle nascite [34].

4.3. Sovrappopolazione e questione ambientale

Non pare utile entrare nell'acceso e risalente dibattito sul rapporto tra SP e questione ambientale. Non pochi autori hanno sostenuto che le analisi di T. Malthus avrebbero riacquistato nuovo smalto con l'emersione delle tematiche legate all'inquinamento e al degrado ambientale, che avrebbero sostituito lo scenario originario malthusiano di povertà e morte[35].

Sta di fatto che altre e più recenti tendenze nell'ambito del dibattito pubblico sull'ambiente hanno preso il sopravvento, tendenze che puntano a richiamare l'attenzione più sulle conseguenze (le varie forme di inquinamento ambientale) che sulle cause nonché sull'esaurimento delle risorse ambientali, con i relativi limiti alla crescita [36].

Per convincersi di quanto appena detto può riflettersi sul ruolo centrale che ha svolto, a livello mondiale, il concetto di sviluppo sostenibile. Il Bruntland Report [37]–che, come è noto, è all'origine di questo concetto - tiene fuori dall'ambito definitorio dello sviluppo sostenibile il fattore causale della popolazione, puntando piuttosto sugli effetti benefici dello sviluppo economico, nell'auspicio, mutuato dalla teoria della transizione demografica, che ad un maggiore benessere corrisponda anche un abbassamento della fertilità[38]. Anche nelle declinazioni più recenti dello sviluppo sostenibile il fattore popolazione è assente, concentrandosi l'attenzione, come appena ricordato, sull'inquinamento

---

dell'immigrazione è collegata alla capacità di popolamento (carrying capacity) degli Stati Uniti e alla tutela dei cittadini statunitensi meno abbienti.

[32] Lo stesso Autore che propone il caso riconosce la difficoltà di accertare una tale responsabilità: RADAVOI, *Thoughts on the U.N.2017 Population Prospects*, cit., 126-7.

[33] Cfr. R. GOLDMAN, *'You are the Future of Europe', Erdogan Tells Turks*, in *The New York Times*, 17 marzo 2017, in cui l'intento di alterare la demografia dell'Occidente è denunciato con chiarezza. RADAVOI, *Thoughts on the U.N.2017 Population Prospects*, cit., 124-5, si chiede se la dichiarazione di Erdogan non possa essere qualificata, alla luce dell'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite, come un intervento o almeno un'interferenza nella sovranità di altri Stati.

[34] UNITED NATIONS, *World Population Prospects 2019*, cit., 35.

[35] Tra questi hanno esercitato una grande influenza HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, cit., 1243 ss. e P. R. EHRLICH, *The Population Bomb*, New York, Ballantine, 1968. Per numero e autorevolezza dei sottoscrittori va ricordato anche l'appello *"Warning to Humanity" – a Declaration by Scientist on Global Issues*, in *Population and Development Review*, 18/4, 1992, 783, nel quale si indica come rimedio alla distruzione dell'ambiente anche la stabilizzazione della popolazione: "We must stabilize population. This will be possibile only if all nations recognize that it requires improved and social economic conditions, and the adaptation of effective, voluntary family planning"; v. anche il manifesto POPULATION-ENVIRONMENT BALANCE, *Why Excess Immigration Damages the Environment*, cit., 303 ss.; CASSILS, *Overpopulation, Sustainable Development, and Security*, cit., 180; Brander, *Viewpoint*, cit., 2.

[36] Sui limiti alla crescita è doveroso il richiamo al pioneristico rapporto di D. H. MEADOWS, D. L. MEADOWS, J. RANDERS, W. W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972 (commissionato dal c.d. Club di Roma, su cui cfr. MAZZOLENI, IN SARTORI, MAZZOLENI, *La terra scoppia*, cit., 172).

[37] WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

[38] CASSILS, *Overpopulation, Sustainable Development, and Security*, cit., 182 ss.

ambientale e sull'esaurimento delle risorse ambientali [39]. Per quanto apprezzabile, tale attenzione ha tuttavia lasciato completamente sullo sfondo gli effetti nefasti che la crescita della popolazione ha sulle risorse ambientali [40].

4.4. Le ragioni del silenzio in materia di sovrappopolazione

Le evidenti connessioni tra SP e qualità della democrazia rendono ingiustificabile non tanto la discussione sulla soglia superata la quale è possibile parlare di sovrappopolazione –perché, in questo caso, vorrebbe dire che la discussione è almeno avviata- quanto lo sconcertante silenzio che è oramai calato sull'argomento nei grandi fori internazionali e tra gli attori della politica internazionale.

Con l'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo, la questione della SP è sostanzialmente sparita dall'agenda pubblica internazionale. Le cause possono essere diverse. Giocano sicuramente alcuni atteggiamenti culturali [41], pressioni legate a motivi ideologici e religiosi [42], l'emersione delle tematiche ambientalistiche [43], il discorso sui diritti umani [44], l'eccessiva enfasi sugli interessi delle donne [45], una soverchia fede nel progresso tecnologico [46], il progressivo rafforzamento della teoria

[39] Un'autorevole eccezione è il citato studio di PIMENTEL, HARMAN, PACENZA, PECARSKY, PIMENTEL, *Natural Resources and an Optimum Human Population*, cit., 348 ss.

[40] A conclusione del suo volume LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 320, osserva che "tre punti debbono essere riaffermati: il primo è che la crescita demografica non è neutra nei confronti dell'ambiente; il secondo, che segue dal primo, è che un rallentamento della crescita può facilitare la soluzione di vari problemi; il terzo è che mai nel passato l'impatto dell'attività umana che minaccia l'ecosistema planetario è stato così forte come oggi. È quindi prudente moderare i rischi, e il rallentamento della crescita demografica contribuisce a questo fine".

[41] A tal proposito M. CAMPBELL, *Why the silence on population?*, in *Population and Environment*, 28, 2007, 237, osserva che nelle aule universitarie del mondo occidentale è stato detto o comunque suggerito agli studenti, nelle ultime decadi, che non sussiste un nesso tra SP e inquinamento ambientale. A proposito delle sensibilità culturali Brander, *Viewpoint*, cit., 6 osserva perspicuamente: "When academics of European or East Asian descent suggest the need to reduce high facilities rates, it sounds to some as if they are saying 'there are too many of you and not enough of us'. The underlying ethnic, religious, and nationalist sensitivities make focusing on population issues an uncomfortable approach in many contexts"; sul punto v. anche SARTORI, in SARTORI, MAZZOLENI, *La terra scoppia*, cit., 35.

[42] Antiabortisti, leader religiosi, politici conservatori hanno opposto, in varie parti del mondo, una fiera resistenza a politiche di controllo delle nascite e più ampiamente a politiche dirette a rafforzare il ruolo della donna nei processi riguardanti la procreazione: rende conto di questo mix di interessi conservatori A.-B. COE, *From Anti-Natalist to Ultra-Conservative*, in *Reproductive Health Matters*, 2004, 56 ss., con riguardo alle alterne vicende dell'esperienza peruviana di pianificazione familiare; sul ruolo della Santa Sede cfr. SARTORI, in SARTORI, MAZZOLENI, *La terra scoppia*, cit., 45-51, e le critiche alle posizioni del Vaticano, da una prospettiva femminista, espresse da R. POLLACK PETCHESKY, *From Population Control to Reproductive Rights: Feminist Fault Lines*, in *Reproductive Health Matters*, 6, 1995, 152.

[43] Come si è osservato, l'estesa e crescente attenzione ai temi dell'inquinamento ambientale non è stata affiancata, negli ultimi decenni, a una parallela attenzione alla questione della SP.

[44] Le traumatiche politiche di controllo delle nascite in Cina, India e Perù hanno spinto i movimenti a favore dei diritti umani a bollare tali esperienze in termini molto negativi, contribuendo così a fornire la falsa idea per cui parlare di SP alluda necessariamente a forme di controllo pubblico lesive dei diritti umani (il c.d. imperialismo demografico).

[45] In tal senso CAMPBELL, *Why the silence on population?*, cit., 241-2, secondo cui "Drawing attention to any connection between population and environment became taboo –again, because it was viewed, or promoted, as disadvantageous to women. It became inappropriate to say that slowing population growth will make it more possibile to preserve the environment for future generations"; inoltre Sartori, in SARTORI, MAZZOLENI, *La terra scoppia*, cit., 45-5172, a proposito della strana alleanza tra Chiesa cattolica, Cina e femministe contro una tematizzazione della SP; nello stesso volume anche MAZZOLENI, 131-2, ricorda che al Vertice della Terra di Rio del 1992 la proposta di perseguire un tasso di fertilità di 2,1 non fu accolta per la combattività di un piccolo gruppo di delegate contrarie alla pianificazione intesa come controllo sul corpo delle donne.

[46] BRANDER, *Viewpoint*, cit., 19, il quale osserva che "faith in technological progress is probably the most important reason for the relative unconcern regarding population pressures".

economica neoliberale [47] e, paradossalmente, le contrapposte teorie redistributive [48], infine una certa idea del rapporto tra crescita demografica e sviluppo economico [49] e della c.d. transizione demografica [50].

È possibile che questo insieme di fattori culturali abbia contribuito a mettere un tappo sul problema della SP [51]. E tuttavia, per meglio fotografare l'altalenante svolgersi del dibattito in una materia che ha una dimensione globale, conviene volgere lo sguardo al modo in cui la questione è stata affrontata dall'organizzazione naturalmente deputata al suo trattamento, l'ONU [52].

5. *Il dibattito internazionale sulla sovrappopolazione: dal* Kissinger Report *ai diritti riproduttivi*

Le conferenze dedicate alla popolazione prendono il via con la Conferenza Mondiale della Popolazione tenutasi a *Roma* nel 1954, seguita da quella di *Belgrado* del 1965 [53]. Questi due primi incontri furono caratterizzati dall'assenza delle rappresentanze degli Stati e dall'assenza di risoluzioni adottate al termine dei lavori. Dal dibattito che si svolse prevalentemente tra demografi ed economisti emerse come gli alti tassi di fertilità e la forte crescita demografica rappresentassero una zavorra per lo sviluppo dei paesi poveri; nacque da tali incontri l'idea di promuovere programmi di pianificazione familiare per queste realtà [54].

Già nel 1968, nell'ambito della Conferenza internazionale dei diritti umani di *Teheran*, fu infatti adottata una proclamazione non vincolante, il cui par. 16 afferma che «i genitori hanno il diritto umano fondamentale di determinare liberamente e responsabilmente il numero dei figli e l'intervallo tra le nascite» [55]. La proclamazione può essere letta come una presa di posizione della comunità internazionale per esercitare pressione sui paesi meno sviluppati che resistevano alla diffusione dell'uso di contraccettivi [56].

Alla Conferenza mondiale della popolazione di *Bucarest*, nel 1974, convocata sotto gli auspici dell'Onu, parteciparano anche i delegati dei vari Stati. Venne così adottato il primo *World Population*

---

[47] Il neoliberalismo entra in contrasto frontale con le idee maturate nelle Conferenze mondiali sulla popolazione, che puntavano alla richiesta di sistemi sanitari efficienti ed estesi a tutela della salute delle donne: S. BERNSTEIN, *The Changing Discourse on Population and Development: Toward a New Political Demography*, in *Studies in Family Planning*, 36, 2/2005, 127-8.

[48] Questo orientamento economico, pur non negando i problemi legati all'inquinamento ambientale, ritiene che essi siano da collegare alla ingiusta distribuzione del benessere tra popoli e nazioni.

[49] Demografi ed economisti discutono da tempo su tale rapporto. Indubbiamente, se si concentra l'analisi sugli ultimi due secoli dell'Occidente, la crescita demografica può essere ritenuta una molla della crescita economica. Tuttavia, non pare che, da un punto di vista teorico, possa stabilirsi un rapporto di causalità (in tal senso LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 253).

[50] Con tale locuzione si allude a quel processo che ha attraversato l'Occidente negli ultimi due secoli anche a seguito della 'rivoluzione industriale', caratterizzato dai seguenti elementi indicati da LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 148: moltiplicazione per quattro della popolazione; allungamento della speranza di vita da 25/35 a 80 anni; riduzione del numero dei figli per donna da 5 a 2; riduzione della natalità e della mortalità da valori che oscillavano a circa il 30-40% a valori prossimi al 10%.

[51] A tal proposito BRANDER, *Viewpoint*, cit., 5-6 osserva che, poiché gli accademici che si occupano di tali problemi vivono in paesi dove la teoria della transizione demografica si è effettivamente concretizzata, ciò aiuterebbe a spiegare il silenzio.

[52] In proposito molto utile BERNSTEIN, *The Changing Discourse on Population and Development*, cit., 127-130.

[53] F. J. C. M. RATH, *Population problems: a constituent of general culture in the 21st century*, in *International Review of Education*, 39, 1993, 7, ricorda che già nel 1948 Julian Huxley, primo Direttore generale dell'Unesco, dichiarava alla *General Conference* che la questione della popolazione "is of grave concern to Unesco; it can drastically affect the type of civilization possible and the rate of its advance".

[54] Cfr. sul punto il report di F. A. A. MENZER, *The World Population Conference, Rome 1954*, in *Transactions of the Faculty of Actuaries*, vol. 23, n. 188 (1954-56), 265.

[55] «Parents have a basic human right to determine freely and responsibly the number and the spacing of their children» (U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3 (1968).

[56] L. P. FREEDMAN, S. L. ISAACS, *Human Rights and Reproductive Choice*, in *Studies in Family Planning*, 24/1, 1993, 21.

Plan of Action, un programma ventennale di ricerca e interventi collegati alla popolazione e allo sviluppo. Nell'incontro di Bucarest l'amministrazione statunitense –fortemente convinta della necessità di frenare la crescita demografica mondiale- svolse un ruolo centrale chiedendo, agli Stati in via di sviluppo, programmi riguardanti la popolazione come precondizione per lo sviluppo [57]. Ad essa si opposero tuttavia proprio i paesi in via di sviluppo secondo cui la crescita della popolazione non poteva considerarsi un ostacolo allo sviluppo. Questa opposizione era anche legata alla volontà di contrapporsi all'emergere del c.d. Nuovo ordine economico internazionale [58]. I contrasti stavano per far fallire qualsiasi accordo allorché si raggiunse un compromesso stabilendosi che, se la crescita della popolazione era un fattore di sviluppo, lo sviluppo, allo stesso tempo, tendeva a ridurre i tassi di crescita della popolazione [59].

Nel corso degli anni Ottanta gli Stati Uniti cambiarono completamente la loro posizione. Difatti, alla Conferenza mondiale di *Città del Messico* nel 1984, ancora sotto gli auspici dell'Onu, l'amministrazione statunitense si posizionò su prospettive molto conservatrici, secondo le quali lo sviluppo macroeconomico non sarebbe toccato dalle dinamiche demografiche. Venne tuttavia riaffermata la validità del *Plan of Action* adottato a Bucarest dieci anni prima.

Gli anni Ottanta registrarono importanti novità con riguardo al tema in esame: da un lato prese forza e si consolidò un movimento internazionale per i diritti delle donne, che culminò nella Conferenza sui diritti umani del 1991 a Vienna [60]; dall'altro emersero nuove tendenze in apparente contraddizione: i demografi che insistevano sulle interrelazioni tra popolazione, crescita economica e sicurezza nazionale; i sostenitori dei diritti umani (declinati con attenzione particolare alla salute della donna); gli ambientalisti che mettevano in correlazione la crescita demografica e l'inquinamento ambientale [61].

Si arriva così ad un tornante centrale nella questione della sovrappopolazione, la Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo, tenutasi al *Cairo* nel 1994 (International Conference on Population and Development, ICPD), sempre su iniziativa dell'Onu. Le tre tendenze appena ricordate riescono a convivere ma l'attenzione si concentra sul ruolo e sulle esigenze delle donne, in particolare sulla c.d. salute riproduttiva [62]. Questo orientamento è confermato l'anno successivo a Pechino, nel corso della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne, dove il tema dell'eguaglianza di genere trova ulteriore supporto.

La Conferenza del Cairo, pur rappresentando il momento culminante di anni di dibattito in tema di SP, segna l'inizio di quella fase di declino cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo. Le successive tappe della comunità internazionale non registreranno infatti un'uguale attenzione al tema della SP. All'Aia il Forum su popolazione e salute riproduttiva del febbraio 1999 e la sessione speciale

---

[57] È bene ricordare che nel 1974 gli Stati Uniti elaborarono una strategia molto attenta al controllo delle nascite, contenuta nel 'National Security Study Memorandum NSSM 200. Implications of Worldwide Population Growth For U.S. Security and Overseas Interests' (The Kissinger Report). Tale strategia ebbe vita difficile e alla fine non fu implementata a causa delle critiche che essa ricevette dagli esponenti di diverse confessioni religiose, dai sostenitori dei diritti umani e da coloro che non volevano limiti all'immigrazione. Sul punto cfr. CASSILS, *Overpopulation, Sustainable Development, and Security*, cit., 181

[58] BERNSTEIN, *The Changing Discourse on Population and Development*, cit., 127-130.

[59] Cfr. par. 14, lett. c, della Dichiarazione.

[60] Già nella Dichiarazione finale della prima Conferenza mondiale sulla condizione della donna, svoltasi a Città del Messico nel 1975, agli artt. 11 e 12, fu stabilito un diritto alla scelta riproduttiva fondato sui concetti di integrità e di controllo del proprio corpo da parte della donna. È stato opportunamente notato che questo diritto alla scelta riproduttiva fu rivendicato dal movimento per i diritti delle donne non in accordo bensì in opposizione al movimento per il controllo sulla popolazione: FREEDMAN, Isaacs, *Human Rights and Reproductive Choice*, cit., 23.

[61] BERNSTEIN, *The Changing Discourse on Population and Development*, cit., 128.

[62] Il *Programme of Action*, adottato al Cairo nell'ambito della Conferenza, così definisce la nozione di salute riproduttiva: «Reproductive health is a state of complete physical mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity, in all matters relating to the reproductive system and to its functions and processes. Reproductive health therefore implies that people are able to have a satysfying and safe life and that they have the capability to reproduce and the freedom to decide if, when and how often to do so» (p. 45).

sull'ICPD dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del giugno 1999 non hanno prodotto nuovi risultati.

Si arriva così al *Millenium Summit* tenutosi nel settembre del 2000 a *New York* che, per quanto idealmente legato all'ICPD, ha prodotto un risultato molto diverso rispetto alle precedenti esperienze finora esaminate. Difatti, i noti *Millenium Development Goals* (MDGs) non prendono in considerazione diretta la SP e le questioni ad essa correlate. Tuttavia il *World Summit* del 2005 ha posto al centro dell'attenzione la salute riproduttiva e l'eguaglianza di genere. Nell'*Outcome* finale si ribadisce l'impegno a raggiungere un «universal access to reproductive health by 2015, as set out at the International Conference on Population and Development» (par.57, lett.g). La precisazione è importante perché tale impegno non rientrava tra i fini del *Millennium Development Goals*. È stato inoltre notato che il riferimento alla salute riproduttiva contenuto nell'*Outcome* potrebbe esprimere l'emersione di un consenso internazionale sull'esigenza di tutelare la salute riproduttiva [63].

In conclusione, può dirsi che, per quanto il Programma di Azione elaborato al Cairo nel 1994 sia stato un punto di approdo importante per la comunità internazionale, i suoi principi (espressi nel Cap.II) non hanno rappresentato l'occasione per la cristalizzazione di norme consuetudinarie internazionali o di condensazione di *soft law* in materia di SP. Osservando il susseguirsi di conferenze internazionali, ciò che può dirsi con sufficiente sicurezza è che l'idea di pianificazione e di controllo delle nascite, ancora presente fino alla conferenza del Cairo del 1994, è stata progressivamente soppiantata dall'enfasi posta sui diritti riproduttivi [64]. Ed è a questa tipologia di diritti che conviene volgere lo sguardo per valutare la loro conciliabilità con interessi contrapposti che potrebbero giustificare politiche pubbliche dirette ad un controllo della crescita demografica.

6. *Tra diritto internazionale e diritto costituzionale: il diritto a procreare*

In ragione delle differenze esistenti in materia di diritti riproduttivi tra il mondo occidentale[65] e i paesi di religione musulmana (all'interno del quale vi sono tuttavia notevoli differenze), per quelli collocati nella parte meridionale del continente asiatico e per quelli dell'Africa sub-sahariana, è primaria l'esigenza di comprendere cosa si debba intendere con la locuzione 'diritti riproduttivi'.

Nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 non vi è cenno ad un diritto alla procreazione, che può essere considerato il più rappresentativo tra i diritti riproduttivi. Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, all'art. 23, par. 2, riconosce, invece, il diritto alla libera procreazione, senza l'apposizione di alcun limite («Il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia è riconosciuto agli uomini e alle donne che abbiano l'età per contrarre matrimonio»); anche il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali prevede, all'art.10, par.1, la protezione e l'assistenza più ampia per la famiglia, considerata «il nucleo fondamentale della società» [66].

Sempre in ambito ONU l'art.16, par.1, lett.e), della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), adottata dall'Assemblea generale nel 1979, riconosce a uomini e donne, in maniera estremamente ampia, «gli stessi diritti di decidere

---

[63] L. D. GURUSWAMY, *International Environmental Law in a Nutshell*, St.Paul, Thomson West, 2007, 3 ed., 141; in questo senso anche C. E. BROLAN, P. S. HILL, *Sexual and reproductive health and rights in the evolving post-2015 agenda: perspectives from key players from multilateral and related agencies in 2013*, in *Reproductive Health Matters*, 22, 2014, 66, che sottolineano il contesto molto favorevole per i diritti riproduttivi soprattutto nella fase finale dei MDGs (fissata al 31.12.2015).

[64] BROLAN, HILL, *Sexual and reproductive health and rights in the evolving post-2015 agenda*, cit., 66.

[65] Basti pensare alle sentenze delle giurisdizioni costituzionali statunitense, tedesca e italiana in materia di interruzione della gravidanza: una rapida sintesi in M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2018, 478-484.

[66] C. S. ROBB, *Liberties, Entitlements, and Trumps: Reproductive Rights and Ecological Responsabilities*, in *The Journal of Religious Ethics*, 26/2, 1998, 289.

liberamente, e con cognizione di causa, il numero e l'intervallo delle nascite, e di accedere alle informazioni, all'educazione ed ai mezzi necessari per esercitare tali diritti» [67].

Nell'ambito del diritto internazionale non vincolante (soft law), poi, il diritto di procreare è riconosciuto in maniera anche più ampia. Si è già detto della proclamazione di Teheran del 1968, dove fu affermato il diritto dei genitori «di determinare liberamente e responsabilmente il numero dei figli e l'intervallo tra le nascite». In questo senso depongono anche le conferenze di Città del Messico del 1984 e poi in del Cairo del 1994 (ICPD) e i relativi documenti da esse prodotte.

Da quanto detto finora, anche alla luce della ricostruzione del dibattito sulla SP, è possibile affermare che a livello internazionale esiste un diritto delle coppie e degli individui al controllo della propria riproduzione in maniera libera e responsabile [68].

In questo punto diritto internazionale e diritto costituzionale si intrecciano giacché quanto emerge dal diritto internazionale può ritenersi parte essenziale del patrimonio costituzionale di molte democrazie costituzionali, per quanto le risposte che queste ultime diano all'esistenza di un tale diritto fondamentale si diversificano a seconda dei diversi contesti ordinamentali, del modo in cui sono costruiti i diritti della persona, dell'esistenza di limiti generali o solo specifici ai diritti fondamentali, e così via [69]. Il punto di partenza, quando si parla di un diritto a procreare, è, per un verso, la natura eminentemente interpersonale dell'atto procreativo (come atto) [70] e, per l'altro, l'ineludibile legame che esiste tra il corpo della donna e la procreazione (come processo che porta alla formazione di un nuovo essere vivente). Per quanto le tecniche mediche portino oggi alla sostituibilità dell'atto sessuale procreativo in via artificiale[71], le tecniche mediche non possono però, almeno per ora, sottrarre il processo procreativo al corpo materno, che rimane, quindi, il punto di riferimento di ogni diritto alla procreazione. Il diritto alla procreazione nella sua dimensione processuale diventa così diritto alla libertà procreativa della donna, fondato sul principio di autonomia e sul diritto alla salute [72].

Così inteso, il diritto alla libertà procreativa contiene una pretesa allo stesso tempo positiva (libertà di procreare) e negativa (libertà di non procreare). Maggiore sarà la libertà delle donne riguardo al pieno controllo del proprio corpo, maggiore si ritiene che sarà il declino della fertilità e la possibilità di invertire la rotta della SP [73].

La questione immediatamente successiva è se tale diritto sia illimitato -con la conseguenza che esso porta alla pretesa di avere un numero imprecisato di figli- o sopporti invece limitazioni. In astratto, nessun diritto è privo di limiti, neanche il più strettamente inerente alla dignità della persona, come accade per il diritto alla libertà personale o per il diritto alla riservatezza e così via. Si tratta di un punto acquisito negli ordinamenti delle democrazie costituzionali [74]. Se è così, vanno allora individuati gli interessi, con uguale fondamento costituzionale, in grado di entrare in bilanciamento con il diritto alla libertà procreativa. In via astratta essi sono diversi.

Un plesso di posizioni piuttosto radicali sostiene che esiste un diritto a procreare ma non ad avere un numero di figli illimitato in quanto ciò interferirebbe con le libertà degli altri. L'eccesso di

---

[67] «The same rights to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to the information, education and means to enable them to exercise these rights».

[68] FREEDMAN, ISAACS, *Human Rights and Reproductive Choice*, cit., 23. Cfr. tuttavia, la posizione più restrittiva di DILLARD, *Rethinking the Procreative Right*, cit., 28-31, che tende a rinvenire nei due Patti –in particolare negli artt. 12 del Patto sui diritti civili e 11 del Patto sui diritti sociali- diritti e doveri che agirebbero da contrappeso a tale diritto.

[69] Sul punto, si v. OPESKIN, Nwauche, *Constitutions, populations and demographic change*, cit., 462, che osservano come, in materia di fertilità, interessi individuali e interessi degli Stati non sempre coincidano.

[70] DILLARD, *Rethinking the Procreative Right*, cit., 50-51, con riguardo all'ordinamento costituzionale statunitense; sul punto anche ROBINSON, *Provisional Thoughts on Limitations to the Right to Procreate*, cit., 347, con riguardo alla giurisprudenza costituzionale sudafricana.

[71] Sul punto cfr. anche la sentenza della Corte costituzionale italiana n. 221/2019.

[72] FREEDMAN, ISAACS, *Human Rights and Reproductive Choice*, cit., 19.

[73] Sottolinea le evidenze statistiche che legano istruzione delle donne e riduzione della fertilità A. SEN, *Fertility and Coercion*, in *University of Chicago Law Review*, 63, 1996, cit., 1052; cfr. anche CAMPBELL, *Why the silence on population?*, cit., 245.

[74] ROBINSON, *Provisional Thoughts on Limitations to the Right to Procreate*, cit., 351; con riguardo all'ordinamento italiano cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013.

filiazione inciderebbe su svariati diritti che vanno dal diritto all'ambiente al diritto di esser lasciato solo. Inoltre alcuni autori hanno enfatizzato il riferimento alla decisione non solo libera ma anche *responsabile* della riproduzione, presente nel citato par. 16 della proclamazione di Teheran (e poi sostanzialmente ripreso nell'art. 16, par.1, lett.e, CEDAW), per sottolineare che la libertà di procreare deve tener conto di un mondo sovrappopolato [75]. Ma anche gli interessi legati alla sicurezza possono rappresentare un motivo per limitare la libertà di procreazione senza limiti [76].

Per dare concretezza a un bilanciamento che rischia di essere troppo astratto, conviene dunque fare un passo indietro e chiedersi quali siano gli interessi in gioco nell'atto procreativo. Oltre a quelli personalissimi di chi decide di procreare, vi è sicuramente quello della persona che nascerà [77]. Non può escludersi che vi sia però anche un interesse pubblico riguardante tutti coloro che sono interessati dalla nascita di una nuova persona. Fino ad oggi la prevalenza di questo interesse pubblico non è stato problematizzato negli ordinamenti costituzionali europei, mentre ha acquistato forma in ordinamenti come quelli della Repubblica popolare cinese o dell'India (per citare i casi più noti). In queste esperienze, segnate fortemente dal fenomeno della SP, l'interesse pubblico o generale ad una limitazione delle nascite ha posto vincoli a quelli che sono ritenuti diritti fondamentali della persona[78]. In India l'interesse contrapposto a quello della libera procreazione ha preso forma costituzionale, visto che l'art. 246, sch. 7, List III-20A, della Costituzione indiana, prevede un 'concorrent power' relativo a ' population control and family planning'.

Anche la Corte costituzionale italiana, in una recente sentenza, ha avuto l'occasione di porsi la questione dell'esistenza del diritto di un adulto di procreare, partendo dall'assunto che si tratti di un diritto «che non sarebbe garantito in modo assoluto dall'ordinamento» (sent. 221/2019). Più specificamente la Corte si è chiesta se, alla luce degli sviluppi della tecnica che consentono di scindere l'atto sessuale dalla procreazione, «il desiderio di avere un figlio tramite l'uso delle tecnologie meriti di essere soddisfatto sempre e comunque sia, o se sia invece giustificabile la previsione di specifiche condizioni di accesso alle pratiche considerate: e ciò particolarmente in una prospettiva di salvaguardia dei diritti del concepito e del futuro nato». Il giudice costituzionale ha dato una risposta restrittiva a tale quesito, in sintonia con lo stato dell'ordinamento giuridico italiano.

Pare di poter dire, in conclusione, che diritto alla libertà procreativa e politiche regolative della crescita demografica, dirette a disincentivare le coppie ad avere figli oltre il tasso di sostituzione, non siano inconciliabili[79].

7. *Conclusioni*

Non è compito di chi scrive immaginare il tipo di politiche regolative da suggerire agli Stati con eccessi di crescita demografica. Le soluzioni vanno cercate e trovate nell'ambito della comunità internazionale e poi calate nei contesti culturali relativi alle differenti aree geografiche. In questa sede va solo osservato che le politiche regolative possono entrare in conflitto con quei diritti riproduttivi

---

[75] Si v. in particolare L. T. LEE, *Law, Human Rights and Population: A Strategy for Action*, in *Virginia Journal of International Law*, 12, 1972, 317, secondo cui "the 'individual' right of family planning [must] be harmonized with the 'collective' right under certain circumstances, as for example, where the resources, both actual and potential, of a country dictate the limitation of the size of its population in the interest of all"; CONLY, *The Right to Procreation*, cit., 109; DILLARD, *Rethinking the Procreative Right*, cit., 62.

[76] In tal senso può leggersi un passaggio nel cap. IV di J. S. MILL, *Saggio sulla libertà* [1859], Milano, il Saggiatore, 1999, 92.

[77] È chiaro che più è ampio il diritto alla procreazione riconosciuto oggi, più ristretto sarà lo stesso diritto per le generazioni a venire: DILLARD, *Rethinking the Procreative Right*, cit., 58.

[78] Queste esperienze sembrano dare ragione a DILLARD, *Rethinking the Procreative Right*, cit., 63, che conclude il suo ampio saggio affermando: "The right to procreate, correctly defined, is a right at least to replace one self, and at most to procreate up to a point that optimizes the public good".

[79] In tal senso cfr. anche ROBB, *Liberties, Entitlements, and Trumps*, cit., 284-5, nell'ambito di un articolato percorso diretto a contrappore i diritti come 'entitlements' rispetto ai diritti come 'trumps'.

che dominano la scena internazionale [80]. Va tuttavia osservato che giudizi astratti non se ne possono dare, dovendosi valutare la specificità del contesto in cui si applica la politica di regolazione dal punto di vista culturale, politico, sociale, economico. La situazione di conflitto può essere più evidente laddove le politiche siano di tipo coercitivo (directly coercive policies), limitando direttamente le coppie o gli individui nella loro scelta di avere figli (dall'aborto alla sterilizzazione, dall'infanticidio alla proibizione di rapporti sessuali non protetti). A questa tipologia può essere ricondotta la politica del figlio unico (one-child-per-couple policy), introdotta in Cina nel 1979. Dal 2001 il rigore di tale politica di forte regolazione delle nascite si è ammorbidito, venendo meno le forme più coattive di controllo. In ogni caso, grazie alla 'one-child policy', il tasso di fertilità, tra il 1979 e il 1991, è crollato da 2.8 a 2.0 [81]. A questo scenario, fondato sulla costrizione e, proprio per questo, autorevolmente criticato [82], possono contrapporsene altri, capaci di dialogare con i diritti riproduttivi. A tal proposito vanno menzionate le politiche che offrono opportunità di scelta alle coppie e ai singoli, come la contraccezione e un'adeguata educazione in materia riproduttiva soprattutto a favore delle donne (choice-providing measures), nonché le politiche che favoriscono cambiamenti di abitudini nelle pratiche riproduttive (qui gli strumenti possono essere molto diversificati: dalle campagne educative ad incentivi economici, come contributi o agevolazioni per le coppie con uno o due figli, ad incentivi negativi, come la revoca di benefici o agevolazioni) (incentive-changing policies) [83]. Di recente è stata anche rilanciata l'idea di K. Boulding che, già negli anni Sessanta, aveva immaginato un sistema di licenze alla procreazione commerciabili quale strumento per frenare la sovrappopolazione [84].

La realtà è che per realizzare politiche demografiche che non si pongano in contrasto con le primarie esigenze della persona e che quindi puntino sulla responsabilità [85] sono necessarie condizioni, politiche ed economiche innanzitutto, capaci di incentivare le responsabilità dei genitori nell'allevamento dei figli, di incoraggiare le donne a entrare nel mercato del lavoro, di rafforzare

---

[80] Mentre i diritti riproduttivi puntano alla libera scelta degli individui, gli incentivi o i disincentivi possono di fatto colpire, anche quando sono rimessi alla libera determinazione degli individui, alcuni gruppi o categorie di individui (per esempio i più poveri o determinate minoranze). Si pensi alle politiche regolative dell'India che prevedevano compensi a chi si lasciasse sterilizzare e ai procacciatori di soggetti da sterilizzare: sulle politiche indiane di pianificazioni familiare cfr. in particolare il documentato articolo di D. R. GWATKIN, *Political Will and Family Planning: The Implications of India's Emergency Experience*, in *Population and Development Review*, 5/1, 1979, 29 ss., nonché LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 235-9; sui rischi legati al ricorso agli incentivi e ai disincentivi cfr. FREEDMAN, ISAACS, *Human Rights and Reproductive Choice*, cit., 25; B. S. LOW, A. L. CLARKE, K. A. LOCKRIDGE, *Toward an Ecological Demography*, in *Population and Development Review*, 18, 1/1992, 20; in ragione di tali rischi CONLY, *The Right to Procreation: Merits and Limits*, cit., 112, osserva che l'eguaglianza è meglio garantita da limitazioni generali valide per tutti piuttosto che da incentivi positivi, che finiscono per favorire gli individui più ricchi.

[81] Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio il modo in cui si è sviluppata la pianificazione familiare in Cina nella seconda metà del Novecento: a tal fine si rimanda a LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 239-46 e ROBINSON, *Provisional Thoughts on Limitations to the Right to Procreate*, cit., 354-6.

[82] Cfr. in particolare SEN, *Fertility and Coercion*, cit., 1051, secondo cui "The alternative, then, is to seek a less breathless remedy that pays attention to issues of long-run *sustainability* as well as the exact *process* through which the reduction in population growth takes place".

[83] Terminologia e tipologia sono prese da E. CRIPPS, *Climate Change, Population, and Justice: Hard Choices to Avoid Tragic Choices*, in *Global Justice: theory practice rhetoric*, 8/2, 2015, 4-5, che ritiene oramai maturo il tempo per l'ultimo tipo di politiche regolative evidenziate nel testo; sulle tipologie v. anche FREEDMAN, ISAACS, *Human Rights and Reproductive Choice*, cit., 24; KUO, *MegaCrisis? Overpopulation Is the Problem*, cit., 26, con riguardo alle politiche praticate in Giappone tra il 1951 e il 1958 e in Iran dopo il 1989; GOLDING, HOTZMAN GOLDING, *Ethical and Value Issues in Population Limitation and Distribution in the United States*, cit., 509 ss., sono invece molto critici sull'uso di tali misure.

[84] K. BOULDING, *The Meaning of the Twentieth Century*, London, Allen e Unwin, 1964; l'idea è ripresa da D. DE LA CROIX, A. GOSSERIES, *Population Policy through Tradable Procreation Entitlements*, in *International Economic Review*, 50, 2/2009, 507 ss.

[85] Su ciò si rinvia ancora alla posizione di SEN, *Fertility and Coercion*, cit., 1061, secondo cui "the solution to the population problem calls for *more* responsability and freedom, not *less*"; anche LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 162, sottolinea come il contributo decisivo al declino della natalità provenga dalla diffusione del controllo volontario delle nascite, uno strumento più efficiente del ritardo del matrimonio o dell'osservanza di un periodo più lungo per la durata dell'allattamento.

l'obbligo scolastico dei bambini, di sviluppare schemi di protezione della vecchiaia [86]. Riprodurre queste condizioni nei paesi poveri richiede uno sforzo della comunità internazionale, che non pare rintracciabile nel breve periodo. Ritorna allora con forza la conclusione, spietata ma lucida, di Hardin, espressa già nel celebre saggio del 1968, secondo il quale bisogna abbandonare la logica dei 'commons' nell'ambito riproduttivo perché la libertà di procreare conduce alla rovina di tutti [87].

Un punto di partenza è però possibile fissarlo e consiste in un ripensamento o meglio in un affinamento del concetto di sviluppo sostenibile. Per quanto l'introduzione di tale concetto abbia fortemente contribuito alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica mondiale sulle tematiche ambientali, appare opportuno arricchirlo introducendovi, quanto alle cause dell'inquinamento ambientale, la crescita incontrollata della popolazione e, quanto agli obiettivi da perseguire, una migliore qualità della vita strettamente legata al concetto di capacità di popolamento (carrying capacity), vale a dire legata al numero di persone che l'ambiente può sopportare nel medio e lungo termine [88]. In questa prospettiva appare più interessante un'altrettanto nota nozione di sviluppo sostenibile contenuta nel report 'Caring for the Earth – a strategy for sustainable living' in cui il concetto di sviluppo sostenibile è declinato in maniera molto più ampia perché inteso come un insieme di strategie dirette a "improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems" [89].

Il perseguimento di uno sviluppo sostenibile *qualitativo* (con ciò alludendo al miglioramento della qualità della vita umana) implica l'inclusione di due ulteriori profili, entrambi riconducibili al fattore popolazione. Il primo comporta che l'inerzia in materia di controllo della popolazione mondiale va giudicata negativamente perché porta ad un aumento della popolazione. Tale aumento si traduce, forse, in aumento del benessere aggregato, non di quello individuale [90]. E in ogni caso se lo sviluppo e la crescita economica rimarranno al di sotto dell'aumento della popolazione, sarà inevitabile che il reddito *pro capite* continuerà a scendere con conseguente aumento della povertà [91].

Il secondo profilo con il quale arricchire il concetto di sviluppo sostenibile è dato dal rapporto che vogliamo instaurare tra generazioni presenti e generazioni future. Il concetto di sviluppo sostenibile è strettamente legato alla consapevolezza che le nostre scelte incidono sull'esistenza e sulla qualità di vita delle generazioni future. Poiché una crescita esponenziale della popolazione sottrarrebbe alle generazioni a venire la fruizione di beni e risorse ambientali sempre più erose dai processi demografici, nel concetto di sviluppo sostenibile qualità della vita e esigenze di giustizia intergenerazionale dovrebbero assumere un ruolo più centrale [92].

---

[86] Sono queste, secondo LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 233 e 272, le politiche che favoriscono la riduzione della fecondità e che, insieme a programmi ben strutturati di pianificazione familiare e di salute riproduttiva per madri e bambini, accelerano la transizione demografica.

[87] HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, cit., 1248.

[88] CASSILS, *Overpopulation, Sustainable Development, and Security*, cit., 174; BRANDER, *Viewpoint: Sustainability*, cit., 36. Più precisamente per 'carrying capacity' si intende la capacità di popolamento o portanza, ovvero la "popolazione massima sostenibile dati i vincoli di spazio, il livello di tecnologia, la qualità o livello di vita e senza produrre degrado ambientale": così LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, cit., 295, che non manca di sottolineare la difficoltà concettuale della sua individuazione.

[89] WORLD CONSERVATION UNION/UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME/WORLD WIDE FUND FOR NATURE, *Caring for the Earth – a strategy for sustainable living*, Gland, Switzerland, World Conservation Union, 1991, 10.

[90] Ovviamente questo tipo di ragionamento già implica una proiezione verso il futuro, vale a dire un giudizio positivo sul fatto che, se esistono più esseri umani in futuro, ciò è necessariamente un bene. Si tratta di un assunto molto criticabile, ma diffuso: cfr. ad esempio GOLDING, HOTZMAN GOLDING, *Ethical and Value Issues in Population Limitation and Distribution in the United States*, cit., 507-8, secondo cui, appartenendo già le generazioni future al nostro orizzonte morale, sarebbe paradossale ritenere che ci sia un obbligo di limitare la popolazione.

[91] MAZZOLENI, in SARTORI, MAZZOLENI, *La terra scoppia*, cit., 112.

[92] CRIPPS, *Climate Change, Population, and Justice*, cit., 1, osserva che "within a few generations, basic global justice and intergenerational justice could become incompatible if the human population grows fast enough. Future generations would be outside the circumstances of even basic justice".