

Demografia e democrazia

# SEDICI ANNI SON POCHI?

L'età al voto e altri problemi democratici

GIANPIERO DALLA  
ZUANNA, ANDREA  
ZANNINI

LA RIFLESSIONE SULL'INNALZAMENTO DELL'ETÀ AL VOTO corre il rischio di essere sequestrata dalle ragioni della politica e ridursi al mero calcolo del *cui prodest*. Se inquadrata su una scala storica più ampia, che tenga conto dei macro-cambiamenti demografici, può invece aiutare a prendere un orientamento più consapevole, meno influenzato dalle ragioni dell'immediatezza.

L'età minima alla quale esprimere la propria volontà politica attraverso il voto è stata legata, in modi diversi, soprattutto all'esercizio della guerra. La democrazia ateniese assegnava il diritto di voto solo a una percentuale relativamente bassa di abitanti, tra il 10% e il 20%, naturalmente solo ai maschi liberi, e la partecipazione alla principale assemblea, l'ecclesia, era aperta a chi avesse compiuto 18 o 20 anni, a seconda delle epoche e del servizio nell'esercito. L'assemblea popolare romana con le competenze più rilevanti erano i comizi centuriati, che secondo la tradizione nacquero in età monarchica sul modello della riforma dell'esercito. Erano suddivisi sia per censo sia per età, tra gli *iuvenes* di 18-45 anni e i *seniores* di 46-60 anni: un'articolazione che introduce un aspetto molto attuale, l'ampiezza delle coorti demografiche degli elettori.

Tra il Medioevo e la prima età moderna il diritto di voto, come è noto, fu mantenuto solo in pochi casi, tra i quali spicca quello della Repubblica di Venezia, alla quale, soprattutto da parte della cultura anglosassone, è stato assegnato il ruolo di traghettatrice degli ideali della democrazia classica nell'età dei Parlamenti. Il caso della Serenissima è interessante per più motivi. Nata nel tardo Medioevo come Repubblica oligarchica mercantile, la Serenissima riservava le cariche di governo a circa 2.000 patrizi maschi che avevano almeno 25 anni. Una soglia elevata, dovuta al fatto che si considerava utile, prima di sedere sui banchi del Maggior consiglio, passare diversi anni sulle galee cariche di merci che viaggiavano per tutto il Mediterraneo, per fare esperienza della vita e del mondo. Questo influiva sull'elettorato passivo: di fatto, quella veneziana era una gerontocrazia, con gli incarichi di maggior peso assegnati a uomini ancora oggi considerati di età avanzata. L'unica carica a vita, quella del doge, era peraltro ricoperta da uomini di una tale età da non avere tempo di trasformarla in un'occasione di arricchimento e potere personale o familiare.

L'età della nazione, che iniziò a fine Settecento, durante la quale si introdussero sistemi elettorali a suffragio allargato (naturalmente solo maschile), mantenne un'età minima al voto generalmente alta, tra i 21 e i 25 anni. Ventun anni era la soglia per votare nelle colonie nordamericane che dichiararono l'indipendenza nel 1776, dove però bisognava essere proprietari di un appezzamento di terra, una qualifica non difficile da raggiungere visto che circa il 75% della popolazione maschile si qualificava come votante. Se si escludono, tuttavia, le donne, gli schiavi, i minori ecc., anche nelle tredici colonie non votava più del 10-20% della popolazione. L'avanzatissima Costituzione «giacobina» dell'anno I (1793), invece, che introduceva (sulla carta) una serie eccezionale di diritti, mantenne la stessa soglia d'età con cui erano stati eletti i rappresentanti del Terzo Stato: 25 anni.

### L'antico legame tra età al voto e servizio militare torna in uno dei primi casi novecenteschi di abbassamento dell'età a 18 anni, quello americano

L'eco dell'antico legame tra età al voto e servizio militare torna in uno dei primi casi novecenteschi di abbassamento dell'asticella elettorale a 18 anni, quello americano. Nel 1971 il XXVI emendamento diede la possibilità di votare nelle elezioni presidenziali a 11 milioni di nuovi americani giovani, dopo una breve campagna politica lanciata dai democratici, che aveva raccolto un consenso quasi unanime sulla base del principio *«Old enough to fight, old enough to die»*. Gli Usa erano infatti nel pieno della guerra del Vietnam e l'età media dei soldati sorteggiati a far parte dell'esercito di leva era 19 anni. In Georgia, nel 1944, si era avuta la prima estensione al diritto di voto ai diciottenni, anche in quel caso come riconoscimento ai giovani che stavano morendo sui campi di battaglia di tutto il mondo. Solo la metà degli 11 milioni di giovani americani che acquisirono il diritto al voto nelle elezioni presidenziali del 1972 espresse però la loro scelta, contribuendo tuttavia direttamente alla vittoria schiacciante di Nixon contro il democratico McGovern, favorevole a uno sganciamento immediato dal conflitto asiatico.

Ma la prima democrazia ad abilitare al voto i diciottenni era stata, due anni prima, il Regno Unito.

L'abilitazione progressiva al voto dei diciottenni nelle democrazie occidentali del secondo Dopoguerra è un fenomeno che ha più ragioni e che andrebbe considerato anche nel contesto dell'introduzione del suffragio femminile. È stato in primo luogo l'effetto della scolarizzazione di massa: nelle moderne società industriali in cui l'istruzione dell'obbligo ha progressivamente allungato la scolarità (il numero di anni medi di scuola *pro capite*) è

divenuto difficile sostenere che chi aveva dieci o più anni di istruzione alle spalle non potesse esercitare quel diritto di cui disponevano i suoi genitori o nonni, poco o per nulla alfabetizzati. Ma influirono anche altri aspetti, primo fra tutti la crescente importanza della nuova categoria sociale dei «giovani». Frantumate le società tradizionali nelle quali l'anzianità e la saggezza prevalevano, le moderne società di massa elevarono i giovani a nuovi *trend setters*, nuova categoria di riferimento per consumi e comportamenti: da qui la richiesta, e il riconoscimento, di contare politicamente di più.

Nel frattempo, tuttavia, il grande cambiamento iniziato nel secolo precedente, la transizione demografica, stava modificando le grandezze in gioco. Mentre scoloriva fino a scomparire il ruolo autorevole degli anziani tipico delle società patriarcali, le coorti d'età più avanzate si sarebbero «vendicate» guadagnando silenziosamente uno spazio sempre maggiore nel panorama elettorale delle democrazie liberali. Complici la denatalità e gli spettacolari successi della medicina e del Welfare, tra XX e XXI secolo i corpi elettorali dei Paesi che vantano il reddito *pro capite* più elevato hanno visto crescere in modo impressionante la curva dell'indice di vecchiaia, un indicatore che è normalmente utilizzato per segnalare le emergenze nel mercato del lavoro e raramente per il suo significato in termini democratici.

In un *paper* di qualche anno fa, l'inglese Intergenerational Foundation prevedeva che l'età del votante medio sarebbe stata nel Regno Unito di 52 anni nel 2021 e di 54 anni nel 2051: in Italia, già oggi l'età mediana dell'elettore è 51, e secondo le previsioni Istat nel 2030 sarà 54 anni, nel 2040 sarà 57 anni. Questo rapido incremento è dovuto all'aumento della vita media nelle età anziane (la speranza di vita a 60 anni aumenta da 19 a 25 anni dal 1979 al 2019), all'ingresso dei *baby boomer* nella terza e quarta età (gli italiani ultraottantenni erano un milione nel 1970, tre milioni e 400 mila nel 2010 e secondo l'Istat saranno otto milioni nel 2050), al basso numero di nascite del quarantennio 1980-2020 (ventun milioni contro trentacinque milioni del quarantennio precedente): le mancate nascite sono rimpiazzate solo molto parzialmente dalle immigrazioni dall'estero.

Nel 2018, quando ci sono state in Italia le ultime elezioni politiche, i cittadini italiani residenti in Italia che avevano 18 anni, dunque i potenziali elettori, erano 530 mila ed erano numerosi quanto i cittadini italiani di 79 anni! La pandemia Covid-19, nonostante l'elevata incidenza tra le classi d'età più anziane, modificherà solo molto parzialmente tale tendenza, cosicché la Next Generation Eu è oggi, di fatto, decisa da coloro che sono stati eletti dalla *Past Generation* pre Eu.

## Non basta abbassare l'età al voto a 16 anni: bisogna accompagnare l'abbassamento a una riconsiderazione del rapporto tra i giovani e la comunità

La soluzione non risiede, tuttavia, semplicemente nell'abbassare l'età al voto a 16 anni, una strada già percorsa da alcuni Paesi, Cuba in testa, che prevedono tale diritto per alcuni tipi di elezione o in modo facoltativo rispetto all'obbligatorietà del voto dai 18 anni in poi. Come stanno dimostrando alcuni studi comparativi, senza accompagnare l'abbassamento dell'età al voto a una riconsiderazione complessiva del rapporto tra i giovani e la comunità nel suo complesso, questa sola modifica corre il rischio di generare disorientamento e confusione. L'individuazione dell'«età della responsabilità» non è una questione che riguarda, infatti, solo il diritto al voto ma tutta una serie di comportamenti e diritti che sono difficilmente separabili gli uni dagli altri: dall'essere eleggibili in una giuria popolare a ottenere la patente di guida o il porto d'armi, poter acquistare alcolici, essere giudicati da un tribunale ordinario e non minorile ecc. Separare, peraltro, l'estensione del voto agli adolescenti rischia di essere solo una misura fine a se stessa, se non è accompagnata da politiche positive che favoriscano la rapida uscita dei giovani dal precariato e dalla prolungata dipendenza dalle famiglie di origine. Dal punto di vista più strettamente demografico, poi, aggregando al corpo elettorale due nuove cohorti di italiani sedicenni e diciassettenni, all'incirca un milione di nuovi potenziali elettori, a causa della presente soverchiante crescita di elettori anziani, l'età dell'elettore mediano si abbasserebbe solo di pochi mesi.

Per aumentare il peso elettorale dei giovani italiani, altre riforme dell'elettorato attivo e passivo ci sembrano assai più urgenti, in particolare con riferimento al Senato. Oggi l'età minima per essere eletti senatori è di 40 anni, mentre i votanti per il Senato debbono averne compiuti 25. Per contro i deputati, che debbono avere almeno 25 anni, vengono eletti da chi ha compiuto il diciottesimo compleanno. Questa differenza fra i due rami del Parlamento porta a due gravi distorsioni. In primo luogo, la diversità di elettorato attivo può generare maggioranze diverse nelle due Camere, complicando assai l'attività del governo. Questo problema è ulteriormente accentuato dalla diversità dei sistemi elettorali fra Camera e Senato.

In secondo luogo, poiché in Italia vige il bicameralismo ripetitivo, ogni legge deve essere approvata in modo identico da Camera e Senato, quindi i senatori ultraquarantenni hanno una sorta di *golden share* anche sulle leggi che interessano i giovani. Per dare più «potere» ai giovani e per evitare distorsioni nella rappresentanza, sarebbe urgente allineare gli elettorati - attivo e passivo - dei due rami del Parlamento, mediante le opportune riforme costitu-

zionali. Mentre scriviamo, Camera e Senato hanno già votato in prima lettura l'allineamento a 18 anni dell'elettorato attivo al Senato. Tuttavia, per evidenti ragioni corporative, il Senato si è opposto all'allineamento dell'elettorato passivo, che resterà limitato agli over 40, anche se la riforma verrà approvata.

Un altro deficit democratico tipico del nostro Paese è la ritardata aggregazione al corpo elettorale dei cittadini stranieri, che per ogni tipo di elezione possono votare ed essere eletti solo quando diventano cittadini italiani, ossia dopo almeno dieci anni di residenza continuativa in Italia e due-tre anni di successivo *iter* burocratico. In altri Paesi i tempi sono molto più contenuti e per le elezioni amministrative l'elettorato attivo spetta anche ai cittadini stranieri residenti da qualche anno: viene applicato il principio secondo cui chi paga le tasse e contribuisce alla vita di una comunità, ha anche il diritto e il dovere di eleggerne gli organi di governo («*No taxation without representation*»). Oggi in Italia risiedono quattro milioni di stranieri maggiorenni, metà dei quali ha meno di 40 anni. Di conseguenza, modernizzando le leggi italiane sulla cittadinanza e allargando il diritto di voto agli stranieri per le elezioni amministrative, la rappresentanza delle coorti più giovani verrebbe notevolmente accresciuta.

### Modernizzando le leggi sulla cittadinanza e allargando il voto agli stranieri per le elezioni amministrative, la rappresentanza dei più giovani verrebbe accresciuta

Per inciso, si verifica in Italia poi un fatto poco noto e che ha una sua rilevanza in termini di democrazia effettiva: il numero dei deputati e dei senatori che spettano a ogni regione viene stabilito guardando alla numerosità *non* del corpo elettorale, bensì della popolazione legale, stabilita a ogni censimento, includente anche gli stranieri. Alle elezioni politiche del 2013 e del 2018, quindi, sulla base del censimento del 2011, essendo il numero totale dei deputati e dei senatori fissato dalla Costituzione, i parlamentari del Centro Nord risultarono aumentati e quelli delle regioni del Mezzogiorno diminuiti. Le regioni con un maggior numero di stranieri eleggono ora, quindi, un maggior numero di parlamentari, ma senza che gli stranieri stessi abbiano voce in capitolo per determinare la loro elezione, e - naturalmente - senza poter essere eletti nelle pubbliche assemblee. Una cosa simile avviene per la determinazione della numerosità di un consiglio comunale: il numero di consiglieri è legato alla popolazione legale, che include gli stranieri, ma gli stranieri non comunitari non fanno parte né dell'elettorato attivo né di quello passivo.

Poiché gli stranieri sono molto più giovani degli italiani, questi mecca-

nismi si traducono in sovra-rappresentanza degli anziani e sotto-rappresentanza delle coorti giovanili della popolazione residente.

Al di là di queste importanti e urgenti modifiche istituzionali, l'opportunità di estendere il voto ai sedicenni va considerata in modo non superficiale. Come abbiamo visto, l'abbassamento della maggior età e il conseguente voto ai giovani venne introdotto in tutto l'Occidente in un periodo di accentuata enfasi sul ruolo trascinatore e innovatore dei giovani sulla vita collettiva, sulla spinta di una loro maggiore scolarizzazione e partecipazione alla vita pubblica. L'ulteriore allargamento ai sedicenni potrebbe avere innanzitutto giustificazioni demografiche, per contrastare l'invecchiamento del corpo elettorale, dovuto al mix tra denatalità e aspettativa prolungata di vita per i *baby boomers*, che creerà nei prossimi decenni un deficit crescente di potere democratico per le coorti giovanili. Ma vi possono essere anche motivazioni culturali (spingere sull'innovazione, dando voce elettorale ai nativi digitali) ed educative, per invitare gli adolescenti a non rifugiarsi nel loro mondo, facendosi presto carico dalla complessità della vita collettiva.

Si potrebbero adottare soluzioni intermedie, ad esempio consentendo ai sedicenni di votare alle elezioni amministrative e non a quelle politiche, come suggerisce una recente proposta di legge alla Camera (primo firmatario, Serse Soverini). Le elezioni amministrative diventerebbero una specie di palestra per addestrare a un graduale coinvolgimento nella vita democratica, su tematiche facilmente comprensibili anche per giovani adolescenti e che riguardano la loro città, dunque la loro vita di ogni giorno. Un po' come si è iniziato a fare, più di quarant'anni fa, con i cosiddetti Decreti delegati, permettendo ai giovani di entrare negli organi di governo delle scuole superiori. È invece più arduo permettere ai sedicenni di votare per le elezioni politiche, perché questo tipo di voto è tradizionalmente ancorato alla maggiore età e porre questa soglia a sedici anni - con tutte le conseguenze in termini di responsabilità giuridica - ci sembra una scelta più impegnativa e complessa.

**Si potrebbero avviare politiche attive per favorire  
la partecipazione delle donne ai processi decisionali  
e per coinvolgere i giovani nella vita amministrativa**

Si potrebbero, infine, avviare politiche attive, come quelle intraprese ormai in molti Stati del mondo, per favorire la partecipazione delle donne ai processi decisionali e per promuovere il coinvolgimento dei giovani nella vita amministrativa e politica. Non sono pochi in casi nel mondo di «quote giovani», cioè seggi riservati ai cittadini al di sotto di una certa età in assemblee rap-

presentative diverse: forse potrebbero essere introdotte a partire dai Consigli comunali, dove le italiane e gli italiani più giovani possono confrontarsi con i problemi concreti della loro città o del loro paese. Potrebbe essere introdotta una Commissione giovani di nomina parlamentare, sulla falsariga di quelle permanenti o straordinarie, con funzioni consultive delle Camere, per «ascoltare» i singoli problemi che riguardano da vicino i più giovani. Si potrebbero prevedere aiuti particolari a candidati al di sotto dei ventun anni nelle elezioni agli enti locali, per favorire la corsa elettorale di ragazze e ragazzi che studiano, non hanno un lavoro fisso o sono disoccupati. Insomma, i modi per dare un segnale e favorire una crescita culturale si possono trovare.

È vero che le coorti di età non sono gruppi sociali statici, ma semplici stadi che tutti noi «attraversiamo» e che le condizioni di salute stanno cambiando il concetto stesso di vecchiaia - come dimostra il settantottenne Biden, il presidente più anziano nella storia degli Stati Uniti - ma il succo del problema non cambia: il potere democratico di voto è e sarà sempre più saldamente nelle mani di uomini e donne non più giovani, cioè di coloro per i quali le conseguenze delle scelte politiche attuali avranno un impatto meno prolungato nel tempo. Il voto ai sedicenni, limitato alle elezioni amministrative, scalfirebbe la crescente maggioranza degli elettori con i capelli grigi e potrebbe essere un importante segnale simbolico per una società rivolta più al futuro che al passato.

GIANPIERO DALLA ZUANNA è professore ordinario di Demografia all'Università di Padova. Fra i suoi libri più recenti, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione* (con S. Allievi, 2016) e *La famiglia è in crisi. Falso!* (con M. Castiglioni, 2017), entrambi per Laterza. Con Il Mulino ha pubblicato di recente *Piacere e fedeltà* (con D. Vignoli, 2021).

ANDREA ZANNINI è professore ordinario di Storia moderna all'Università di Udine e direttore del dipartimento di Studi umanistici e del Patrimonio culturale. Tra i suoi lavori, *Storia minima d'Europa. Dal Neolitico a oggi* (Il Mulino, 2019<sup>2</sup>).