Le sfide che l'Europa è chiamata ad affrontare sono molteplici: spesso la legalità è violata o svuotata del suo significato sostanziale per divenire mero criterio formale, la disuguaglianza è insopportabile mettendo a dura prova la coesione sociale ed il divenire individuale e la crisi ambientale tarpa le ali delle generazioni future. Per superarle è necessario sanare la sete di giustizia nelle sue tre accezioni – legale, sociale, ambientale – che vanno coniugate insieme per garantire un ordinato progresso civile. Bisogna però ricordare che le tre accezioni possono entrare in contraddizione: talora, nel rispetto delle leggi, un'azienda fa profitti sfruttando i lavoratori o distruggendo l'ambiente, oppure la generazione attuale amplia i consumi materiali rovinando il pianeta e impoverendo così le generazioni successive. L'Unione Europea, patria del diritto, è candidata fin dalla nascita a promuovere anche politiche di solidarietà sociale ed è oggi all'avanguardia nella transizione sostenibile alla ricerca di soluzioni concrete che possano offrire risposte soddisfacenti alla complessità che siamo chiamati ad affrontare. Il volume tratta la questione da varie prospettive, affiancando all'analisi giuridica quella economica, istituzionale e comportamentale. Particolarmente significativi sono i contributi al dibattito formulati dagli studenti. Riguarderà infatti soprattutto i giovani se l'Europa saprà vincere tali sfide ed essere realmente giusta guidando anche gli altri popoli verso la sopravvivenza della specie umana sul pianeta terra.

ISBN 979-12-5965-229-4

€ 23,00

L'Europa giusta: legalità, disparità sociali e responsabilità intergenerazionali

L'EUROPA GIUSTA:
legalità, disparità sociali e responsabilità intergenerazionali

A cura di
Giovanni Ferri, Silvia Bruno e Plinio Limata

CACUCCI EDITORE
BARI

L'EUROPA GIUSTA: LEGALITÀ, DISPARITÀ SOCIALI E RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALI

A cura di
Giovanni Ferri, Silvia Bruno e Plinio Limata

CACUCCI EDITORE
BARI

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato ***di interesse storico particolarmente importante*** *ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2023 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

1.	Prefazione – Ennio Triggiani	VII
2.	Introduzione – Giovanni Ferri, Silvia Bruno, Plinio Limata	XVII
3.	Premessa ai lavori	1
3.1.	Le motivazioni istituzionali del workshop – Vito Borrelli	3
3.2.	Le motivazioni accademiche del workshop – Giovanni Ferri	7
	3.2.1. Un salto di qualità nella comunicazione dell'urgenza della *Green Transition*	7
	3.2.2. *Green Transition* e creazione di valore economico	9
4.	Relazioni invitate	17
4.1.	Nascita dell'*European Green Deal* e valori europei – Agostino Inguscio	19
4.2.	Evoluzione del pensiero su diritto ed equità – Fabio Macioce	25
4.3.	*Green Transition* e benessere sul luogo di lavoro – Paula Benevene	33
4.4.	Percezioni individuali e transizione sostenibile – Massimiliano Scopelliti	37
5.	Cronaca del dibattito	43
6.	Ulteriori contributi	51
6.0.	Sulla responsabilità intergenerazionale quale condizione per una "Europa giusta". Cenni – Angelo Rinella	53
6.1.	La responsabilità intergenerazionale nelle Costituzioni e nella giurisprudenza costituzionale: profili di diritto comparato – Cristina Piccolo	55
6.2.	La giustizia ambientale negli ordinamenti costituzionali europei: alcuni casi di studio – Concetta Pungitore	97

6.3. Solidarietà intergenerazionale e suffragio davvero universale – Matteo Rizzolli 117
6.4. Dall'approccio 'mercatista' al *Green Deal europeo* – Silvia Bruno 133
6.5. Ecologia integrale e fraternità per una transizione verde e giusta – Plinio Limata 147
7. Conclusioni – Giovanni Ferri, Silvia Bruno, Plinio Limata 165
8. Appendici 173
8.1. Interventi e comunicazioni degli studenti 175
8.1.1. Le studentesse del Liceo Tasso 175
8.1.2. Elena Rinallo 176
8.1.3. Riccardo Alati 179
8.1.4. Adriana Brusca 179
8.2. Biografie degli autori 183
9. Postfazione – Antonia Carparelli 189

6.3. SOLIDARIETÀ INTERGENERAZIONALE E SUFFRAGIO (DAVVERO) UNIVERSALE

Matteo Rizzolli

6.3.1 Introduzione

Un alto livello di debito pubblico, un'alta spesa pubblica che beneficia soprattutto gli anziani ed una bassa natalità sono tre sintomi di mancanza di prospettiva futura del decisore politico. Il decisore politico risponde razionalmente alle preferenze dell'elettorato che nelle democrazie moderne esclude però i minori finendo pertanto per penalizzare politiche più orientate al futuro. Una soluzione radicale ancorché parziale al problema è il voto fiduciario dei bambini; voto affidato pro-tempore ai genitori. In questo breve saggio si illustra la storia e l'economia di un'idea conosciuta anche come voto alla Demeny.

Il tema della giustizia intergenerazionale si misura da vicino con i limiti dei meccanismi politici delle democrazie che non riescono né a considerare adeguatamente gli interessi ambientali sociali ed economici delle generazioni che verranno, né a bilanciare adeguatamente tra di loro gli interessi delle generazioni oggi viventi.

In questo breve saggio vogliamo delineare con gli strumenti tipici dell'economia delle scelte pubbliche i contorni del problema di decisione politica che causa situazioni di evidente ingiustizia intergenerazionale e proporre almeno una soluzione istituzionale affinché il meccanismo democratico possa più adeguatamente, anche se non in maniera risolutiva, considerare gli interessi delle generazioni più giovani. Il meccanismo proposto è quello del voto *à la Demeny* -dal nome del Demografo Paul Demeny che nel suo articolo del 1986 per primo ne scrisse-, ovvero il voto esercitato dai genitori per conto dei figli minorenni o comune non ancora in grado di esprimere consapevolmente il proprio voto. La proposta verrà illustrata nel dettaglio con le sue principali varianti e verranno discusse in seguito le principali obiezioni che tipicamente vi vengono opposte.

6.3.2 (In)giustizia intergenerazionale e visione di corto respiro

Il problema della visione di corto respiro -lo *shorterminism*- si manifesta in molti ambiti a cominciare da quello climatico-ambientale; la prospettiva di costi ambientali futuri insostenibili per le generazioni che verranno non sembra scuotere sufficientemente la generazione oggi responsabile delle decisioni politiche affinché si apprestino tutti i necessari correttivi e nei tempi necessari. Altrove in questo volume si discute delle problematiche ambientali in un'ottica di giustizia intergenerazionale[1]; in questo paragrafo pertanto ci riserviamo solo di sottolineare come la decisione politica di non contrastare la destabilizzazione del clima può essere del tutto compatibile con un modello di decisione razionale da parte di un individuo che ha un orizzonte temporale limitato dall'aspettativa di vita e a cui non stanno a cuore le conseguenze negative subite da altri individui che vivranno successivamente.

Un altro sintomo evidente della visione di corto respiro è rappresentato dal debito pubblico. Almeno dai tempi di Musgrave (1959) e Buchanan, Bowen et al., (1960) si dibatte delle implicazioni etiche del debito pubblico rispetto alle future generazioni ed anche se l'abbassamento semi strutturale dei tassi di interesse verificatosi negli ultimi vent'anni (si veda Reis 2022, ma ben sappiamo che negli ultimi trimestri del 2022 i tassi di interesse sono di nuovo in crescita) ne ha in parte modificato le implicazioni intergenerazionali, il debito pubblico rimane una lama a doppio taglio per le future generazioni. Il debito pubblico può infatti essere contratto per effettuare gli investimenti necessari a migliorare in maniera strutturale le prospettive delle future generazioni -questa è ovviamente l'idea alla base del debito che finanzia lo *European Green Deal* – oppure – all'opposto – può essere stipulato per finanziare la spesa corrente potenzialmente insostenibile sia dal punto di vista finanziario che ambientale della generazione attuale e a discapito delle generazioni future che si troverebbero a dover subire oltra al danno ambientale anche la beffa del peso del ripianamento del debito. Non a caso gli autori del rapporto sulla Giustizia Intergenerazionale della fondazione Bertelsmann Stiftung costruiscono il loro indice sintetico di giustizia intergenerazionale attorno a quattro pilastri; uno dei quali è il livello di debito pubblico (Schraad-Tischler e Azahaf, 2013).

Un terzo sintomo eclatante della visione di corto respiro concerne lo sbilanciamento della spesa pubblica corrente verso le generazioni anziane. Tepe e Vanhuysse (2010) hanno introdotto un indicatore della distorsione della spesa pubblica corrente in favore delle generazioni anziane denominato ENSS (Elderly/Nonelderly Social Spending) e studiato per 21 sistemi di welfare di paesi OECD tra il 1980 e il 2003. L'ENSS è definito come la quota di spesa totale (non corretta) di alcune spese inequivocabilmente a favore degli

[1] Si vedano i capitoli di Plinio Limata e Concetta Pungitore in questo volume (n.d.r.)

anziani (pensioni di anzianità e di reversibilità) sul totale della spesa sociale meno chiaramente favorevole agli anziani come il reddito di cittadinanza, le politiche per la famiglia, i programmi attivi per il mercato del lavoro e le indennità di disoccupazione. In questa particolare classifica tra i primi paesi con la spesa sociale maggiormente sbilanciata verso gli anziani figurano Grecia, Giappone, ed Italia; ovvero paesi caratterizzati non solo da età media molto avanzata ma anche da tassi di fertilità particolarmente bassi. A distanza di più di 10 anni dallo studio di Tepe e Vanhuysse, la situazione italiana non sembra affatto cambiata: la spesa previdenziale nel paese nel 2018 ha sfiorato il 17% del PIL (dati ISTAT), il dato più alto nei paesi sviluppati ed inoltre, sempre secondo l'ISTAT (2021), il reddito medio dei pensionati ha negli ultimi anni superato quello dei lavoratori dipendenti mentre la ricchezza si concentra sempre di più nelle fasce anziane della popolazione.

Se la spesa per gli anziani è già alta ed in continuo aumento, la spesa che interessa le generazioni giovani (ad es. educazione, spesa per le famiglie, etc.) è tra le più basse del mondo occidentale. Valga l'esempio della recente riforma dell'Assegno Unico ed Universale (Legge 46/2021), una legge di riforma dell'intero settore degli aiuti alle famiglie, con undici milioni di figli in larga parte minorenni (l'assegno infatti si dimezza tra i 18 ed i 21 anni), che dopo anni di gestazione ha finito per riorganizzare risorse in larga misura già esistenti ed ha messo sul piatto risorse nuove per soli sei miliardi di euro. Per fare un paragone, l'intera operazione di "Quota 100" che ha riempito il dibattito della scorsa legislatura, costerà secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB 2022a) 23 miliardi in 6 anni (dal 2019 al 2025) interessando circa di 380.000 pensionati. Sempre secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio la mera rivalutazione delle pensioni all'inflazione in corso in questi mesi peserà per più di 32 miliardi lordi nei prossimi 3 anni (UPB, 2022b).

La spesa pubblica "catturata" dalla fascia *anziana* a discapito della fascia *giovane* della popolazione ha delle conseguenze non solo dal punto di vista equitativo ma anche dal punto di vista dell'efficienza andando ad incidere direttamente anche sulla variabile demografica. Nel loro lavoro Joka e Rapallini (2022) sviluppano e calibrano un modello dinamico di un'economia con crescita endogena della popolazione nella quale si può verificare una trappola demografica quando la fascia anziana non sostiene elettoralmente le politiche che riducono il costo di avere figli e che quindi aumenterebbero il tasso di fecondità totale (politiche nataliste) e nonostante tali politiche avrebbero un effetto netto positivo in termini di welfare nel lungo periodo. Insomma: un paese potrebbe avvitarsi in un circolo vizioso nel quale, non finanziando adeguatamente nel breve periodo le politiche famigliari, indurrebbe dei tassi di fertilità più bassi che a loro volta, nel lungo periodo, comprometterebbero la ricchezza del paese stesso e la sostenibilità del suo sistema di welfare. Uno scenario che l'Italia dovrebbe seriamente contemplare.

Chiaramente la senescenza della democrazia è un potenziale problema che molti paesi sviluppato hanno in comune, tanto che l'ex presidente della repubblica federale tedesca Roman Herzog già nel 2008 parlava del suo paese come di una *democrazia dei pensionati*. Ma certo il problema sembra particolarmente serio ed intricato nel nostro paese che già oggi vive la realtà di un debito pubblico molto pesante, di una spesa pensionistica elevata e di un crollo demografico già in atto che rende insostenibile il mantenimento di questa spesa pubblica per il futuro.

6.3.3 L'elettore di età mediana alla prova della giustizia intergenerazionale

La spesa pubblica, almeno in alcuni paesi, sembra quindi già "catturata" dall'elettorato anziano. Come può accadere questo? Per capirlo bisogna partire dalla distribuzione dei voti per le fasce di età e dalla teoria dell'elettore mediano che modella da un lato l'offerta delle piattaforme politiche da parte di politici razionali che hanno come obiettivo quello di massimizzare la loro probabilità di vincere l'elezione e dall'altro lato gli elettori razionali che votano la piattaforma che massimizza la loro utilità. Il modello predice che, a determinate condizioni, la decisione politica che verrà presa in un sistema democratico rifletterà le preferenze dell'elettore mediano, ovvero colui che divide esattamente a metà la popolazione di elettori lungo la dimensione rilevante per la quale si vota. Questo succederà perché i due politici in competizione, per massimizzare la quantità di voti e quindi la probabilità di vincere l'elezione offriranno due piattaforme politiche più ampie possibili, e quindi convergenti verso le preferenze dell'elettore mediano. Questo modello – un vero e proprio cavallo di battaglia dell'economia delle scelte pubbliche (si veda Mueller, 2003) – è stato quasi sempre applicato in situazioni nelle quali le scelte degli elettori si distribuiscono lungo un asse politico destra-sinistra. Un esempio del modello dell'elettore mediano classico concerne le scelte di spesa pubblica per la salute o per la difesa; due argomenti su cui destra e sinistra hanno spesso visioni diametralmente opposte ma che – così il modello ci spiega – finiscono tali scelte per convergere verso un livello di spesa non dissimile che è quello invero preferito dall'elettore mediano.

È però legittimo ritenere che, oltre ad esistere una dimensione ideologica "destra-sinistra" sulla quale ordinare le preferenze per le decisioni politiche, ne esista un'altra, ormai altrettanto rilevante, che ordina gli elettori in base alle loro preferenze generazionali organizzate lungo l'asse "giovani-anziani". È chiaro che l'età delle persone determini in misura non marginale gli interessi e le preferenze che le persone manifestano verso determinate voci della spesa pubblica che hanno un risvolto generazionale: ad esempio la spesa per istruzione e per lo sport riguarda più direttamente le fasce giovani mentre la spesa per la sanità e per le pensioni riguarda più direttamente le fasce anziane. La spesa per le famiglie e per il contrasto alla povertà (ad esempio il reddito

di cittadinanza) probabilmente attraggono di più l'interesse delle fasce di età intermedia. Il modello dell'elettore mediano non ha bisogno di assumere che ciascuna fascia di età voti su misure di politica pubblica guardando esclusivamente ai propri interessi ed escludendo qualsiasi forma di solidarietà intergenerazionale (è questo il caso considerato ad esempio dai modelli di Persson & Tabellini, 2000: 124); per funzionare il modello necessita solo di assumere che le preferenze siano "a picco singolo"; ovvero che ciascuna generazione dia priorità agli interessi politici della propria generazione rispetto a quelli -pur considerati- delle altre. In altre parole non abbiamo bisogno di negare un certo grado di solidarietà (si veda Goerres & Tepe, 2010 per un'analisi empirica della segmentazione generazionale delle preferenze politiche) intergenerazionale per poter comunque concludere che l'offerta politica tenderà a convergere verso le preferenze dell'elettore di età mediana.

E chi è dunque l'elettore di età mediana? In Italia nel 2022 l'età dell'elettore mediano – escludendo quindi dal computo i minori – è di poco superiore ai 52 anni (dati demografici ISTAT). Considerando che l'età media di pensionamento è di 63,1 anni (Favero, 2021) e che una persona di 52 anni ha un'aspettativa di vivere ulteriori 32 anni (Tavole di mortalità ISTAT), questo significa che l'elettore mediano ha davanti a un terzo di vita -dai 52 ai 63- da lavoratore ed i restanti due terzi da pensionato. In altre parole, l'elettore mediano è certamente sensibile a delle piattaforme politiche che favoriscano il tema delle pensioni anche a discapito di altre voci di spesa. Non sorprende quindi che il tema delle pensioni sia presidiato in maniera pesante durante il periodo elettorale e che le promesse più generose sul tema pensioni abbiano spesso finito con il determinare i vincitori della competizione elettorale: si pensi alla promessa del famoso milione di lire al mese per le pensioni minime promesso da Silvio Berlusconi nelle elezioni politiche vinte dalla sua coalizione nel 2001 e poi aggiornato alla valuta corrente con la promessa di 1000€ al messe formulata da Forza Italia nel 2022 (Taddei, 2022), oppure alla promessa risalente al 2018 della Lega di abolire la riforma Fornero operata durante la crisi del debito pubblico del 2011 dal Governo Monti. Nel corso del tempo le pur necessarie riforme in senso restrittivo che sono state apportate alla spesa pensionistica sono sempre state implementate da governi cosiddetti "tecnici" [riforme importanti delle pensioni sono state fatte dal governo Ciampi (1992), Dini (1995), e Monti (2011)], ovvero governi i cui principali esponenti non avevano come obiettivo la rielezione e pertanto -all'interno dello schema dell'elettore mediano- non necessitavano di trovare una proposta soddisfacente per l'elettore mediano. Potremmo quindi domandarci cosa possa importare al nostro elettore di età mediana se il debito pubblico è destinato a diventare insostenibile ed il welfare a crollare per mancanza di contribuenti tra qualche decennio. In fondo, come diceva Keynes, nel lungo periodo siamo tutti morti; a maggior ragione l'elettore di età mediana che è già abbastanza avanti con l'età.

Se infatti l'elettore mediano è troppo in là con l'età è anche perché almeno un quinto della popolazione -i minori- è esclusa dal voto. In campagna elettorale promettere investimenti sulla scuola e sull'assegno unico non paga elettoralmente. Le cose sarebbero ben diverse se gli interessi politici dei minori venissero davvero rappresentati. Qui sta la vera questione democratica che affligge tutte le società mature: come strutturiamo un meccanismo di scelta pubblica che tenga adeguatamente conto delle generazioni giovani e di quelle che ancora devono nascere? Come rendiamo i meccanismi democratici compatibili con il principio di solidarietà intergenerazionale? Come restituiamo rappresentanza politica ai giovani delle future generazioni?

6.3.4 Come restituire rappresentanza politica alle future generazioni?

Le risposte a queste pressanti domande possono essere molteplici. Alcuni ritengono che gli interessi delle future generazioni possano essere adeguatamente rappresentati dalla volontà dell'elettore mediano che, se adeguatamente ed opportunamente informato, potrebbe orientare il proprio voto in una prospettiva più altruistica e lungimirante. In un altro capitolo di questo volume i colleghi Angelo Rinella e Cristina Piccolo illustrano l'approccio costituzionale alla questione che passa attraverso costituzionalizzazione della responsabilità intergenerazionale.

In alcuni consessi – si veda ad esempio l'iniziativa del Consiglio d'Europa – si da voce alle giovani generazioni (ma pur sempre di maggiore età) tramite un rafforzamento della presenza giovanile nell'elettorato passivo. In altri paesi esistono dei *parlamenti dei bambini* che sono meramente degli organismi consultivi non formalizzati dove tuttavia i minori costituiscono l'elettorato passivo (Dar and Wall, 2011). Altri infine ritengono che sia giunto il tempo di rendere davvero universale il suffragio estendendo la rappresentanza politica a tutti i cittadini, minori compresi. Questo naturalmente non vuol dire che i neonati si debbano recare alle urne. Non subito quantomeno!

6.3.5 Una proposta radicale: emancipare i minori con il voto fiduciario ai genitori

In un articolo del 1986, dal titolo evocativo di *Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries*, il demografo Paul Demeny proponeva alcune misure radicali per invertire il trend di bassa natalità che già allora cominciava ad interessare alcuni paesi tra cui l'Italia. Una di queste proposte recitava:

Strengthen the influence of families with children in the political system. When newcomers are admitted to human society, they should not be left di-

senfranchised for some 18 years: let custodial parents exercise the children's voting rights until they come of age.

Come si evince dal testo, la proposta originale di Demeny era quindi piuttosto scarna di dettagli e si limitava a sostenere che i genitori potessero esercitare il diritto di voto per conto dei propri figli fino al compimento del 18esimo anno di età. Nel dibattito successivo questa proposta ha poi preso la denominazione di voto alla Demeny anche se in realtà l'idea predata l'articolo di Demeny di almeno 150 anni. Il primo accenno all'idea di un voto delegato che rifletta il peso di tutto il nucleo familiare si può riscontrare nella proposta di costituzione di Antonio Rosmini del 1848, che, all'art 56 recita:

Il diritto elettorale è esercitato da soli uomini. Può essere esercitato per legittimo procuratore: il padre, il marito, il tutore e il curatore lo esercitano pei figliuoli non emancipati, per la moglie, pei minori, per gl'interdetti: i voti mancanti in ogni Collegio sono suppliti dal Governo.

Una costituzione che riservando il diritto ai soli padri -chiamiamolo perciò *voto paternalista*- oggi appare inaccettabile ma che per i tempi era fortemente innovativa perché estendeva il suffragio a tutti i maschi senza meriti di censo e soprattutto perché introduceva il voto per procura del padre per conto del coniuge e dei figli a carico. Si noti che l'idea di costituzione di Rosmini fu discussa pubblicamente per la prima volta quello stesso anno nel contesto della Seconda Repubblica francese e che a questa seguì un lungo dibattito pubblico che si trascinò per decenni e che vide opporsi da una parte i movimenti natalisti ed i rappresentanti delle associazioni familiari proponenti del voto paternalista à-la Rosmini e dall'altro i movimenti femministi che rivendicavano l'emancipazione ed il suffragio femminile sorvolando sulla questione della rappresentanza dei minori. Questo dibattito, riassunto da Barrusse (2001), vide infine prevalere le ragioni del voto femminile su quelle del voto paternalista finendo così per gettare via il bambino (ed il suo voto) con l'acqua sporca del paternalismo.

È importante notare che questa opposizione non era affatto necessaria e la moderna versione à-la Demeny non intacca affatto il diritto di voto femminile. Anzi come vedremo in seguito, può finire persino per potenziarlo. Una volta spento in Francia negli anni venti del secolo scorso, la questione del voto ai minori ha dovuto aspettare la sua riproposizione da parte di Demeny per riaffiorare nel dibattito ma oggi è una proposta che ha una certa circolazione soprattutto nei paesi afflitti da bassi tassi di natalità. In Italia ne ha scritto in maniera estesa Luigi Campiglio, a cominciare dal sul libro del 2005 *Prima le Donne ed i Bambini*, ma si veda anche Campiglio (2009, 2013, 2019) e -con taglio più divulgativo- Tonin e Boffa (2019) e Rizzolli (2022a, 2022b, 2022c).

Seguendo il suggerimento di Giulio Napolitano (2022), definiremo il voto alla Demeny come voto *fiduciario* dei bambini. Non è questo il luogo, né questo l'autore in grado di articolare una convincente discettazione giu-

ridica della questione. Ci basti dire che se da una parte il mandato costituzionale attuale all'articolo 48 recita che *Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*, dall'altra l'articolo 1 recita che *La sovranità appartiene al popolo;* popolo di cui certamente fanno parte anche i minori. E d'altronde forme di esercizio del voto *in vece di altri* esistono già anche nell'ordinamento italiano: si pensi al *voto assistito* che consente ai ciechi, agli amputati delle mani, agli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità e agli elettori diversamente abili impossibilitati ad esprimere autonomamente il diritto di voto, di poter essere accompagnati in cabina da altro elettore. Inoltre, con l'introduzione del voto per corrispondenza nel 2006, riservato ai residenti all'estero, si è introdotto un ulteriore e a nostro avviso utile vulnus alla *finzione* del voto *personale e segreto*, espressione razionale delle proprie preferenze (Lupiáñez-Villanueva, & Devaux, 2018). Dunque, già oggi qualche forma di voto per procura esiste già in Italia e va notato che la modalità del voto per procura è molto più diffusa in altri paesi dove è conosciuta con il nome di *proxy vote*. Si tratterebbe quindi di utilizzare questa modalità già esistente per garantire i diritti politici dei bambini

Il dibattito sul voto fiduciario che è seguito al primo articolo di Demeny si è incentrato principalmente su tre aspetti: i) chi debba esercitare il voto per delega; ii) se il genitore fiduciario sia davvero in grado di rappresentare le preferenze del minore e iii) se sia davvero necessario aspettare la maggiore età per ricondurre il diritto di voto direttamente al suo legittimo detentore.

6.3.6 Chi deve esercitare il voto per delega?

Riguardo al primo punto, molta acqua è passata sotto i ponti dai tempi della proposta del voto paternalista Rosminiano. Demeny in una successiva rielaborazione della sua originale idea ha messo in luce che la questione di chi tra i due genitori debba esercitare il voto dei figli è a suo avviso una questione secondaria: tanto che nel 2011 ha proposto che siano le madri a votare a nome delle loro figlie femmine; ed i padri a nome dei loro figli maschi; ed in un successivo lavoro del 2015 ha sostenuto che il voto del bambino dovrebbe essere diviso equamente tra i due genitori (mezzo voto a testa quindi, oppure votando ciascuno ad elezioni alterne). Ribaltando completamente la prospettiva paternalista di Rosmini, alcuni autori sostengono l'opportunità di dare il voto dei figli solo alle madri per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo -è questa la tesi di Corak (2012) – perché dando più peso elettorale alle donne madri si finisce per rafforzare indirettamente le politiche di genere. In secondo luogo – è questa la tesi di Tonin e Boffa (2019) ma anche di Martin Wolf- il voto alle donne madri sarebbe un voto "migliore" perché dati empirici alla mano *le donne quando agiscono come decisori politici hanno una maggiore attenzione verso le spese per beni pubblici*

con effetti di lungo periodo, quali l'educazione e l'ambiente. Infine, Napolitano (2022) propone che sia il genitore più giovane (che peraltro spesso è la madre) ad esercitare il voto fiduciario: questo perché la maggior vicinanza di età garantirebbe una maggior aderenza delle decisioni del genitore alle preferenze del figlio. Nel suo libro Wall (2021) discute diversi ulteriori possibili scenari (tra cui quello del voto fiduciario degli orfani o dei figli di genitori divorziati) concludendo come Demeny che in fondo la questione sia di secondaria importanza una volta accettato il principio generale che il voto fiduciario debba essere affidato a chi è in grado di esprimere al meglio gli interessi politici del bambino. La questione quindi va spostata su quanto possano essere sovrapponibili le volontà politiche del genitore con gli interessi e le preferenze del minore.

6.3.7 Il genitore che esprime il voto fiduciario rappresenterà fedelmente le preferenze del minore?

Un'obiezione comune al voto fiduciario si risolve intorno all'argomento che il voto del genitore non rappresenterebbe davvero le preferenze del figlio. In fondo, sostenere come fa Corak (2012) che il voto alle donne aiuti oltre ai figli anche le donne stesse e che, come ritiene Napolitano (2022), il voto al genitore giovane sia più aderente alle preferenze del minore di quello del genitore anziano, significa riconoscere implicitamente che il genitore possa al più approssimare le preferenze del figlio e non certo rappresentarle perfettamente. Immaginiamo quindi il voto fiduciario del genitore ad un estremo come perfetta espressione della preferenza politica del figlio e all'altro estremo come semplice raddoppio della preferenza del genitore. Sarebbe davvero una obiezione radicale al voto fiduciario del genitore il riconoscere che esso può al più essere solo una 'buona' approssimazione delle preferenze del figlio? Anzi, contemplando il caso estremo nel quale il genitore voti effettivamente in maniera egoistica, magari anche in aperto conflitto con le preferenze del figlio; il voto fiduciario risulterebbe ingiustificabile di fronte a questo scenario? A questa obiezione si può rispondere usando almeno tre argomenti.

In primo luogo, vale la pena elaborare meglio cosa significhi per un genitore votare egoisticamente. Molti degli interessi personali di un genitore coincidono con gli interessi dei suoi figli: i genitori sono naturalmente più propensi ad un sistema fiscale che redistribuisca risorse verso le famiglie con figli e ad una maggiore spesa pubblica per l'educazione (Banducci et al., 2016). Pertanto, anche se il voto fiduciario espresso dal genitore fosse un mero raddoppio del suo voto, esso comporterebbe comunque una nuova distribuzione delle preferenze degli elettori ed una conseguente diversa offerta politica più attenta alle famiglie con figli e quindi anche ai figli stessi.

In secondo luogo, si potrebbero adottare degli accorgimenti che influenzino la capacità del genitore di approssimare meglio le preferenze del figlio. I primi accorgimenti li abbiamo appena menzionati: verosimilmente affidare il voto fiduciario alle madri e/o al genitore più giovane potrebbe rendere il voto fiduciario più sovrapponibile alla vera preferenza politica del figlio. Si potrebbe anche pensare di ricorrere a dei meccanismi di *nudging*: ad esempio istruendo adeguatamente i genitori che si recano all'urna riguardo la natura del loro voto fiduciario e distinguendo chiaramente le schede per il voto personale da quelle per il voto fiduciario.

Infine, anche riconoscendo che la questione della perfetta sovrapponibilità tra il voto fiduciario del genitore e la preferenza reale del figlio rimane incomprimibile (ovvero non si riuscirà mai a rappresentare perfettamente la preferenza politica del figlio) vale la pena chiedersi quale sia l'alternativa: ad oggi quella preferenza infatti non viene in alcun modo rappresentata e pertanto il voto fiduciario -per quanto imperfetto- costituisce senza dubbio un miglioramento. Le preferenze dei figli vanno espresse ed i migliori candidati ad esprimere quelle preferenze sono i loro stessi genitori; in fondo ad oggi consideriamo i genitori i migliori curatori fiduciari degli interessi dei loro figli minori in tutti gli ambiti (economico, educativo, di salute etc.) tranne che in quello politico.

6.3.8 A quale età il minore dovrebbe cominciare a votare direttamente?

Ma davvero è il genitore colui che più è in grado di esprimere le preferenze politiche del figlio? E se fosse il figlio stesso ad esprimerle? Nel comune sentire l'idea che i bambini non siano in grado di votare è spesso considerata *ovvia* (Olson, 2008) mentre l'idea contraria è considerata *ridicola* (Weinstock, 2020). Eppure da tempo diversi studiosi di filosofia (Cook, 2012; Umbers, 2018; Wiland, 2018) scienze politiche (Lau, 2012; López-Guerra, Claudio, 2012; Priest, 2016) ed altre scienze sociali evidenziano l'irragionevolezza ed arbitrarietà della soglia fissata ai 18 anni per accedere al diritto di voto.

Perché irragionevole? Innanzitutto, va notato che il diritto di voto è stato abbassato a 18 anni solo intorno agli anni '70 nella maggior parte dei paesi sviluppati (si veda Wall, 2021, p.28) ed esistono già oggi diversi paesi dove il voto è consentito ai sedicenni. Questo progressivo abbassamento dell'età evidenza una questione fondamentale: esattamente per quale motivo si usa l'età come criterio di esclusione dal diritto di voto? Se l'età è una approssimazione della capacità di elaborazione mentale, Munn (2012) si domanda perché non si applichi un test di 'capacità' come criterio invece di quello dell'età. Altri studiosi (López-Guerra, Claudio, 2012; Tremmel, 2015; Priest, 2016) sottolineano invece come l'idea stessa di far dipendere la cittadinanza attiva dalle capacità cognitive e conoscenze-misurate direttamente con un test oppure in-

direttamente tramite il criterio dell'età- sia caratteristica di una epistocrazia (il governo di chi ha -appunto- la conoscenza) e non di una democrazia. Si noti inoltre che il test di capacità implicito nel criterio dell'età si applica solo ai minori mentre nessuno mette in dubbio il diritto di voto per altre categorie delle cui capacità si potrebbe dubitare come persone affette da demenza senile, disturbi mentali, persone in carcere per reati gravi, etc. Non è qui il luogo per esplorare affondo la questione, ma riteniamo maturo il tempo di discutere l'assunto che un minore non sia in grado di esprimere la propria preferenze politica fino a diciott'anni.

Combinando l'idea del voto fiduciario ai genitori (voto alla Demeny) con quella dell'abbassamento radicale dell'età minima per il voto (voto alla Holt, dal nome del primo radicale propositore dell'idea nel 1974 che siamo riusciti a rintracciare), Wall (2021) ha recentemente proposto di i) istituire per ogni minore il voto fiduciario che deve essere esercitato da un genitore o tutore, combinato con ii) la possibilità per il minore di rivendicare a sua discrezione l'esercizio diretto di tale diritto in qualsiasi momento. Davanti alla domanda di quale sia il momento giusto per passare il diritto di esprimere il voto dal genitore al figlio Wall risponde semplicemente che lo saprà il figlio quando vuole compiere questo passo, nella consapevolezza che comunque, fino a quel momento, i suoi interessi saranno presi in carico dalle persone che gli sono più vicine. Questa proposta sembra mettere assieme il meglio delle due alternative sin qui valutate consentendo la rappresentazione degli interessi politici dei minori fin dalla nascita ed allo stesso modo garantendo che tali interessi siano direttamente espressi degli interessati 'il prima possibile'.

6.3.9 Conclusioni

La storia della democrazia è progredita per successive *ondate* emancipatorie: dal suffragio ristretto per capacità e censo si è passati al suffragio universale maschile e poi femminile. Minoranze etniche e raziali sono state incluse e limitazioni al voto sono state rimosse per altre categorie (si pensi in Italia alle limitazioni per i disabili interdetti rimosse con la legge Basaglia del 1978 ed il recente abbassamento dell'età dell'elettorato attivo per il senato dai 25 ai 18 anni). Ad ogni successiva ondata le obiezioni sono sempre state le medesime: i poveri, le donne, le persone di colore, gli interdetti saranno abbastanza maturi per votare? Non è vero che in fondo dei loro interessi si prendono altruisticamente cura già gli attuali elettori? La ricerca economica recente ci ha dimostrato che l'estensione del suffragio nel corso del tempo non solo era doverosa dal punto di vista etico ma ha avuto conseguenze molto positive per lo sviluppo delle democrazie vincolando i politici ad una spesa pubblica meno orientata ad interessi particolari e più all'investimento in beni pubblici (Lizzeri e Persico, 2004) e comportando maggior

investimenti nel welfare state (Bertocchi, 2011) ed in educazione (Bertocchi et al., 2020).

E tuttavia anche nelle democrazie più avanzate il suffragio non è ancora davvero universale: in paesi come l'India il 40% della popolazione è minore ed è esclusa dal voto. In Italia gli esclusi sono molti di meno solo grazie alla persistente denatalità che affligge il nostro paese e che – come ipotizzato sopra – può essa stessa essere il risultato dell'esclusione dal voto dei minori.

Denatalità, debito pubblico, stagnazione economica, disuguaglianze intergenerazionali sono forse aspetti diversi di una comune malattia che sembra affliggere il paese e che riguarda la sua incapacità di guardare con fiducia al futuro. In questo testo abbiamo tentato di individuare un aspetto del problema e forse anche una potenziale soluzione. Quella del voto ai bambini è una proposta impegnativa, che implica degli interventi legislativi importanti, a cominciare da delle modifiche costituzionali. Forse si potrebbe cominciare sperimentandone il funzionamento in consessi elettorali più limitati (primarie di partito, assemblee private o non disciplinate nell'ordinamento costituzionale, elezioni locali). Ma l'imperativo di dare risposte alle sfide del futuro del paese impone con urgenza la necessità di dare voce in capitolo a chi il futuro ce l'ha davvero a cuore.

Bibliografia

Banducci, S., Elder, L., Greene, S., & Stevens, D. (2016). Parenthood and the polarisation of political attitudes in Europe. *European Journal of Political Research*, 55(4), 745–766.

Barrusse, V. D. L. (2001). Les femmes et les enfants aussi. Actes de la recherche en sciences sociales (5), 51–56.

Bertocchi, G. (2011). The enfranchisement of women and the welfare state. European Economic Review, 55(4), 535-553.

Bertocchi, G., Dimico, A., Lancia, F., & Russo, A. (2020). Youth enfranchisement, political responsiveness, and education expenditure: Evidence from the US. American Economic Journal: Economic Policy, 12(3), 76-106.

Bowen, W. G., Davis, R. G., & Kopf, D. H. (1960). The public debt: A burden on future generations?. *The American Economic Review*, *50*(4), 701-706.

Campiglio, L. (2005). Prima le donne ei bambini: chi rappresenta i minorenni?, Volume 159. Il Mulino.

Campiglio, L. (2009). Children's right to vote: The missing link in modern democracies. In Structural, historical, and comparative perspectives. Emerald Group Publishing Limited.

Campiglio, L. (2013). The importance of investing in very young people. In Government, Governance and Welfare Reform, pp. 133–146. Edward Elgar Publishing.

Campiglio, L. (2019). Solo attraverso la natalità usciremo dalla stagnazione. Vita e Pensiero (3), 49–57.

Carstairs, A. M. (2013). *A short history of electoral systems in Western Europe*. Routledge.

Cook, P. (2013). Against a minimum voting age. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, *16*(3), 439-458.

Corak, Miles (2012, 12 Luglio), How to give children the vote. Economics for public policy website. Disponibile a https://milescorak.com/2012/04/20/how-to-give-children-the-vote/},

Dar, A., & Wall, J. (2011). Children's political representation: The right to make a difference. *The International Journal of Children's Rights*, *19*(4), 595-612.

Demeny, P. (1986). Pronatalist policies in low-fertility countries: Patterns, performance, and prospects. *Population and Development Review*, *12*, 335-358.

Demeny, P. (2011). Population policy and the demographic transition: performance, prospects, and options. Population and Development Review 37, 249–274.

Demeny, P. (2012). Geopolitical aspects of population in the twenty-first century. Population and development review 38(4), 685–705.

Demeny, P. (2015). Sub-replacement fertility in national populations: Can it be raised? Population Studies 69(sup1), S77–S85.

Holt, J. C. (1974). *Escape from childhood*. Dutton Adult.

ISTAT (2021) Report. Condizioni di vita dei pensionati | Anni 2018-19. Disponibile online a https://www.istat.it/it/files//2021/02/Report_Condizioni_vita_pensionati_2018_2019.pdf

Lau, J. C. (2012). Two arguments for child enfranchisement. *Political Studies*, *60*(4), 860-876.

Lizzeri, A., & Persico, N. (2004). Why did the elites extend the suffrage? Democracy and the scope of government, with an application to Britain's "Age of Reform". The Quarterly journal of economics, 119(2), 707-765.

López-Guerra, C. (2012). Enfranchising minors and the mentally impaired. *Social Theory and Practice*, *38*(1), 115-138.

Lupiáñez-Villanueva, F., & Devaux, A. (Eds.). (2018). *Study on the Benefits and Drawbacks of Remote Voting*. Publications Office of the European Union.

Favero Luca (2021). Qual è l'età effettiva di pensionamento in Italia? Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani.

Goerres, A., & Tepe, M. (2010). Age-based and the welfare state: A comparative analysis of older people's attitudes towards public childcare in 12 OECD countries. *European Journal of Political Research*, *49*(6), 818-851.

Mueller, D. C. (2003). *Public choice III*. Cambridge University Press.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance; a study in public economy*. Kogakusha Co..

Munn, N. J. (2012). Capacity testing the youth: A proposal for broader enfranchisement. *Journal of Youth Studies*, *15*(8), 1048-1062

Napolitano (2022, December 11). Giovani senza più fiducia in un futuro migliore. Caro PD riparti da loro. *La Repubblica*

Olsson, S. (2008). Children's suffrage: A critique of the importance of voters' knowledge for the well-being of democracy. *The international journal of children's rights*, *16*(1), 55-76.

Persson, T. & Tabellini, G. (2000). *Political economics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Priest, Maura, (2016) "Why Children Should Be Allowed to Vote," *Public Affairs Quarterly* 30(3):215-238.

Reis, R. (2022). Debt Revenue and the Sustainability of Public Debt. *Journal of Economic Perspectives*, *36*(4), 103-24.

Rizzolli, Matteo (2022a, 4 Agosto), "Per rimettere i giovani al centro della politica, i minorenni devono votare" *Domani*.

Rizzolli, Matteo (2022b, 27 Settembre). Suffragio universale. Se vota una persona con Alzheimer perché non può un bambino? *Avvenire*.

Rizzolli, Matteo (2022c, November 16) "Scuola, gli studenti che occupano dovrebbero chiedere di votare anche da minorenni" *Domani*.

Rosmini, A. (1848). La Costituzione secondo la giustizia sociale con un'appendice sull'unità d'Italia. Tipografia di Giuseppe Redaelli.

Schraad-Tischler Daniel and Najim Azahaf (2013). Intergenerational justice in aging societies: A cross-national comparison of 29 OECD countries Bertelsmann Stiftung.

Taddei, Massimo (2022) Quanto costa la pensione a mille euro e perché è una misura iniqua. Lavoce.info

Tepe, M., & Vanhuysse, P. (2010). Elderly bias, new social risks and social spending: change and timing in eight programmes across four worlds of welfare, 1980-2003. *Journal of European Social Policy*, *20*(3), 217-234.

Tonin, Mirco e Federico Boffa (2019) Diamo il voto ai bambini per fermare la denatalità. Lavoce.info

Tremmel, J., & Wilhelm, J. (2015). Democracy or epistocracy? Age as a criterion of voter eligibility. *Youth quotas and other efficient forms of youth participation in ageing societies*, 125-147.

Umbers, L. M. (2020). Enfranchising the youth. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, *23*(6), 732-755.

UPB (2022a). "Un bilancio di "Quota 100" a tre anni dal suo avvio" . Nota di lavoro n. 1/2022 disponibile online: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/06/Sintesi-Nota-INPS_UPB_per-sito-UPB.pdf

UPB (2022b). " Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio

pluriennale per il triennio 2023-2025". Disponibile online: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/12/Audizione-UPB-DDL-bilancio-2023.pdf

Weinstock, D. (2020). What's So Funny about Voting Rights for Children?. *Geo. JL & Pub. Pol'y*, *18*, 751.

Wiland, E. (2018). Should Children Have the Right to Vote?. *The Palgrave Handbook of Philosophy and Public Policy*, 215-224.