LUISS

School of Government

Quote generazionali e tutela del futuro in Parlamento: una riflessione a partire dalla riforma elettorale

Luca Bartolucci, Professore associato in Diritto costituzionale e pubblico, Università eCampus

Paolo Giovarruscio, Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna

Policy brief n. 01/2026

PREMESSA. L'ORDINE DEL GIORNO ACCOLTO DAL GOVERNO DURANTE L'ITER DELLA LEGGE ELETTORALE

Negli ultimi tempi, la condizione dei giovani è tornata prepotentemente al centro del dibattito pubblico. Le condizioni economiche, le difficoltà di accesso al lavoro e all'abitazione hanno alimentato nuove forme di mobilitazione.

Accanto alle difficoltà che segnano le condizioni di vita delle giovani generazioni, rimane tuttavia meno affrontata un'altra questione: quella della loro partecipazione alle decisioni politiche e della loro effettiva presenza nelle istituzioni rappresentative. Nella legislatura in corso si rileva, infatti, una contrazione dei deputati di età uguale o inferiore ai trentacinque anni, scesi infatti dal 21,1% della XVIII Legislatura al 6,8% di quella attuale (v. CNG-AIG-Eures, Giovani 2024. Il bilancio di una generazione, aprile 2024, pp. 108-109). Un dato ancora più significativo se confrontato con il peso demografico delle giovani generazioni: nel 2022, i cittadini tra i 18 e i 35 anni rappresentavano il 21,9% dell'elettorato italiano. Pur tenendo conto che alla Camera possono essere eletti soltanto i cittadini che hanno compiuto venticinque anni, la presenza dei giovani alla Camera risulta comunque nettamente inferiore al loro peso nel corpo elettorale.

Il tema è emerso anche durante l'iter parlamentare della legge 9 ottobre 2026, n. 180, che ha modificato il sistema elettorale. Nel corso della discussione presso la Commissione affari costituzionali del Senato è stato infatti presentato l'emendamento 1.119, a prima firma della senatrice Aurora Floridia, volto a introdurre una quota minima del 25% di candidati che non avessero compiuto il trentacinquesimo anno di età nelle liste per l'elezione della Camera dei deputati. La quota avrebbe dovuto essere rispettata sia nelle liste circoscrizionali previste per l'attribuzione del premio di governabilità sia nelle liste dei collegi plurinominali, con un meccanismo di verifica a livello nazionale e la previsione dell'invalidità delle liste in caso di inosservanza.

La proposta non è stata però accolta nella sua formulazione originaria. Durante l'esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, l'8 settembre 2026, il Presidente e relatore De Priamo, pur condividendo lo spirito dell'iniziativa, ha prospettato la possibilità di trasfonderne il contenuto in un ordine del giorno, senza tuttavia prevedere specifiche quote. L'emendamento è stato respinto in Commissione, ma la questione è riemersa durante l'esame in Assemblea. Nella seduta del 10 settembre, il Governo ha espressamente invitato i proponenti a ritirare l'emendamento e a trasformarlo in ordine del giorno. Il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, Maria Elisabetta Alberti Casellati, ha inoltre precisato in Aula la formulazione dell'impegno governativo, ricondotto alla valutazione dell'opportunità di promuovere una maggiore partecipazione dei giovani alla vita politica e istituzionale. I proponenti hanno accettato la trasformazione e l'ordine del giorno, nel testo riformulato, è stato accolto dal Governo, senza essere posto in votazione (cfr. Senato della Repubblica, leg. XIX, Aula, Resoconto stenografico del 10/09/2026).

Ebbene, per quanto l'ordine del giorno in esame non abbia prodotto modifiche immediate alla legislazione elettorale, esso ha comunque portato formalmente all'attenzione delle istituzioni il problema della rappresentanza politica generazionale, invitando perciò ad aprire un confronto sugli strumenti attraverso i quali perseguirne un maggiore equilibrio.

Il dibattito si colloca in una difficoltà più generale delle democrazie contemporanee, spesso eccessivamente condizionate dalle contingenze del presente. L'invecchiamento demografico, accrescendo il peso delle fasce d'età più avanzate nel corpo elettorale, può incentivare le

forze politiche a privilegiare misure rispondenti alle esigenze di queste ultime. Dal punto di vista istituzionale, poi, il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e a interventi dettati da emergenze sembra confermare una logica di "presentismo", nella quale gli interessi delle giovani generazioni e, ancor più, di quelle future rischiano di restare in secondo piano. Si tratta, peraltro, di due piani connessi ma allo stesso tempo distinti, in quanto una maggiore presenza di giovani nelle istituzioni rappresentative non garantisce necessariamente decisioni più attente al lungo periodo.

QUATTRO VIE PER LA TUTELA DEL FUTURO

Per contrastare il presentismo delle democrazie contemporanee si possono individuare almeno quattro vie di intervento: quella dei principi costituzionali, quella procedimentale, quella istituzionale e, infine, quella della rappresentanza e della partecipazione politica.

La prima riguarda il riconoscimento costituzionale degli interessi delle generazioni future. Nell'ordinamento italiano, un percorso significativo si è sviluppato attraverso le revisioni costituzionali del 2012 e del 2022. La prima, introducendo nell'art. 97 Cost. il riferimento alla sostenibilità del debito pubblico, ha posto anche le premesse per una considerazione delle conseguenze intergenerazionali delle scelte di bilancio (come la Corte costituzionale non ha mancato, negli anni successivi, di sottolineare a più riprese). La seconda ha compiuto un passo ulteriore, inserendo espressamente nell'art. 9 Cost. la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. Due innovazioni diverse per oggetto e portata, ma entrambe riconducibili all'esigenza di non esaurire nella dimensione presente l'orizzonte della responsabilità politica.

La seconda via interviene direttamente sui procedimenti decisionali. In questo caso, più che creare nuovi organi, ci si riferisce alla previsione di strumenti che consentano al legislatore e al Governo di conoscere anticipatamente le conseguenze delle proprie scelte, oltre l'orizzonte temporale più immediato. In questa direzione assume particolare rilievo la valutazione di impatto generazionale (VIG), disciplinata dall'art. 4 della legge n. 167 del 2025, che prevede l'analisi preventiva degli effetti ambientali e sociali degli atti normativi del Governo sui giovani e sulle generazioni future, nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione.

Una terza via riguarda l'organizzazione delle istituzioni. In alcuni ordinamenti si è cercato di attribuire a organismi specifici il compito di richiamare l'attenzione del decisore politico sugli effetti di lungo periodo delle scelte pubbliche. È il caso, ad esempio, della Committee for the future del Parlamento finlandese, così come dell'esperienza francese del Conseil économique, social et environnemental. Sebbene con caratteristiche differenti, questi due esempi mostrano le potenzialità di sedi consultive e partecipative capaci di contribuire alla formazione delle decisioni pubbliche. Su questo versante si può collocare anche l'Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dall'art. 5 della legge n. 167 del 2025, con funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta in materia di equità intergenerazionale.

La quarta via, infine, investe la rappresentanza politica e la partecipazione democratica. Se i processi elettorali tendono a risentire del peso degli interessi più immediati, una maggiore inclusione delle giovani generazioni può contribuire ad ampliare le prospettive presenti nel dibattito pubblico e nelle istituzioni. In questa direzione si colloca la legge costituzionale n. 1 del 2021, che ha eliminato la differenza tra Camera e Senato quanto all'età richiesta per l'esercizio dell'elettorato attivo, consentendo anche ai diciottenni di partecipare all'elezione di entrambi i rami del Parlamento. Sempre sul versante dell'elettorato attivo, merita di essere ricordata anche la disciplina del voto dei fuori sede, introdotta dall'art. 8 della stessa legge n. 180 del 2026. La disposizione consente agli elettori temporaneamente domiciliati in una

regione diversa da quella di iscrizione elettorale per motivi di studio o di lavoro, nonché in determinate ipotesi di cura o assistenza, di esercitare il diritto di voto nel comune di temporaneo domicilio in occasione delle elezioni politiche ed europee e dei referendum. Pur non essendo una misura specificamente destinata ai giovani, può comunque contribuire a rimuovere quegli ostacoli alla partecipazione politica particolarmente rilevanti per gli studenti universitari e i giovani lavoratori.

La questione delle quote under 35 si inserisce dunque in un percorso in parte già avviato, che riguarda non soltanto la titolarità dei diritti politici, ma anche le concrete possibilità di accesso alla rappresentanza. Nello stesso senso, altre possibilità di intervento vanno dall'abbassamento dell'età per l'elettorato passivo del Senato all'eventuale estensione del diritto di voto ai sedicenni, già sperimentata in alcuni ordinamenti. Su un piano in parte differente si collocano invece i tentativi per introdurre un limite massimo per l'elettorato passivo (si pensi al caso del North Dakota, dove nel 2024 è stata approvata mediante referendum una modifica della Costituzione statale volta a introdurre un limite massimo di età per l'elezione dei rappresentanti dello Stato al Congresso federale, non senza rilevanti dubbi di compatibilità con la Costituzione degli Stati Uniti; cfr. E. Campelli, Old enough or too old? Soglie anagrafiche e partecipazione democratica in prospettiva comparata, in DPCE, n. 1/2026, spec. pp. 38-39).

Nell'ordinamento italiano si sono registrati interventi significativi sul piano dei principi costituzionali e, più recentemente, su quello procedimentale e istituzionale. Anche sul versante dell'elettorato attivo sono intervenute importanti innovazioni, mentre assai meno esplorata rimane la questione dell'accesso dei giovani alle cariche parlamentari. È in questo contesto che si colloca la recente vicenda delle quote generazionali, la cui opportunità e legittimità costituzionale meritano dunque di essere approfondite.

OPPORTUNITÀ E LIMITI DELLE QUOTE ELETTORALI PER LA RAPPRESENTANZA DELLE GIOVANI GENERAZIONI

Il punto di partenza è rappresentato dall'art. 67 Cost., secondo cui ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato. Anche chi fosse eletto grazie a una quota generazionale non sarebbe quindi chiamato a rappresentare soltanto gli interessi dei propri coetanei. Anzi, ragionando in termini di incentivi individuali, si potrebbe persino sostenere, paradossalmente, che un parlamentare prossimo alla conclusione della propria carriera politica, e dunque meno condizionato dall'esigenza di ottenere la rielezione, possa essere più libero di sostenere scelte orientate al lungo periodo, anche quando queste risultino impopolari nell'immediato. Un parlamentare giovane, al contrario, potrebbe essere incentivato a privilegiare il consenso di breve periodo proprio in ragione della prospettiva di una lunga carriera politica.

Del resto, la qualità del procedimento legislativo dipende anche dalla capacità del Parlamento di conoscere la realtà sulla quale interviene e di valutare adeguatamente le conseguenze delle scelte compiute. Durante l'istruttoria legislativa, ad esempio, le esperienze e le sensibilità degli eletti possono orientare le questioni da approfondire e i quesiti da rivolgere ai soggetti auditi. È soprattutto nella formazione delle premesse conoscitive della decisione legislativa che la presenza di parlamentari più giovani può offrire un contributo significativo. L'età rimane, naturalmente, un indicatore imperfetto, dal momento che persone appartenenti alla stessa generazione possono avere condizioni sociali e percorsi di vita assai diversi. Ampliare la presenza giovanile in Parlamento può, per questo, arricchire le conoscenze e le sensibilità, senza presupporre che i più giovani condividano gli stessi interessi.

Il potenziale rafforzamento della deliberazione parlamentare offre, dunque, una valida ragione per promuovere la partecipazione giovanile, ma lascia aperta la questione delle condizioni di accesso alla rappresentanza. La ridotta presenza degli under 35 nelle assemblee rappresentative, infatti, non costituisce di per sé la prova di una discriminazione di carattere costituzionale. Occorre piuttosto verificare se l'accesso alle candidature sia ostacolato da meccanismi di selezione o da condizioni economiche e sociali che, alla luce degli artt. 3, secondo comma, e 51 Cost., possano richiedere specifici interventi volti a rimuovere tali ostacoli.

L'introduzione di quote generazionali obbligatorie solleva, nondimeno, rilevanti dubbi di legittimità costituzionale. In questo senso, elementi comparativi utili possono rinvenirsi nelle pari opportunità tra uomini e donne: una materia che, prima ancora di essere normata a livello costituzionale, e nell'immediatezza della sua positivizzazione, è stata affrontata dalla Corte costituzionale. Invero, la sentenza n. 422 del 1995, relativa alle quote di candidature fondate sul sesso, mostra le difficoltà che possono incontrare vincoli legislativi alla formazione delle liste in ragione di caratteristiche personali. Le successive sentenze n. 49 del 2003 e n. 4 del 2010 hanno, poi, esaminato misure di riequilibrio di genere alla luce di un quadro costituzionale dapprima in trasformazione e successivamente consolidato, valorizzando una lettura unitaria del principio di eguaglianza, nella quale l'obiettivo delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive ha ricevuto uno specifico riconoscimento costituzionalE. Un riferimento altrettanto esplicito, invero, manca per le quote generazionali, né il richiamo alle future generazioni contenuto nell'art. 9 Cost. – che non coincidono con i giovani di oggi – consente di prescindere da un rigoroso vaglio di ragionevolezza e proporzionalità. La distinzione tra quote di candidature e quote di seggi resta rilevante, ma non è, da sola, risolutiva.

Rimane, infine, il problema del rapporto tra quote generazionali e autonomia dei partiti politici. L'art. 49 Cost. non sottrae la formazione delle liste elettorali a qualsiasi disciplina legislativa, ma una quota obbligatoria di candidature, accompagnata dalla sanzione dell'invalidità delle liste, inciderebbe sensibilmente sull'autonomia delle formazioni politiche. Si potrebbero, invece, privilegiare misure promozionali e incentivi, capaci di favorire una maggiore presenza giovanile nelle candidature senza imporre vincoli troppo incisivi. Tra queste misure, particolare attenzione meriterebbe anche una maggiore trasparenza dei criteri attraverso i quali i partiti selezionano le candidature, ferma restando la loro autonomia nelle scelte di merito politico.

CONCLUSIONI.
OLTRE LE QUOTE GENERAZIONALI

L'ordine del giorno G1.119, accolto dal Governo, non ha modificato la legislazione elettorale; offre, tuttavia, l'occasione per individuare strumenti capaci di promuovere l'accesso dei giovani alla rappresentanza politica.

Il Parlamento ben potrebbe raccogliere questa indicazione attraverso l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale con compiti di studio e proposta, chiamata ad approfondire gli ostacoli all'accesso delle giovani generazioni alla rappresentanza politica, i meccanismi di selezione delle candidature e le possibili misure promozionali, nel rispetto dei principi costituzionali.

Accanto a questa possibilità, una strada da percorrere – fors'anche più lineare – potrebbe essere intanto la revisione dell'art. 58 Cost., abbassando da quaranta a venticinque anni l'età richiesta per essere eletti senatori.

Dopo l'unificazione dell'elettorato attivo dei due rami del Parlamento, realizzata con la legge costituzionale n. 1 del 2021, una simile modifica favorirebbe l'accesso delle generazioni più giovani in Senato e rappresenterebbe un altro tassello verso l'omogeneizzazione dei due rami del Parlamento, ormai già iniziata da almeno un decennio (N. Lupo, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in Osservatorio AIC, n. 6, 2019, spec. p. 78 s.). La riforma non garantirebbe, di per sé, l'elezione di un maggior numero di giovani, ma amplierebbe notevolmente la platea degli eleggibili, senza imporre ai partiti quote anagrafiche nella formazione delle liste.

Resta, tuttavia, essenziale distinguere la rappresentanza dei giovani dalla tutela delle generazioni future. Un Parlamento anagraficamente più equilibrato potrebbe arricchire il pluralismo della deliberazione, ma non assicurerebbe necessariamente decisioni più attente al lungo periodo. Per contrastare il presentismo occorre, dunque, agire anche sulle altre vie considerate, assicurando l'effettiva operatività degli strumenti istituzionali e procedimentali da poco introdotti e capaci di rendere visibili le conseguenze delle scelte pubbliche sulle generazioni successive.

LUISS

School of Government