

Staten en kiesstelsels

Italië

Al decennia lang is het Italiaanse partijpolitieke landschap volop in beweging. Ook het kiesstelsel is deze eeuw al drie keer veranderd. In dit dossier richten we de blik op het staatkundige en politieke bestel van Italië.

1. De structuur

Italië staat vaak symbool voor politieke instabiliteit – en dat niet geheel ten onrechte. Sinds de stichting van de Italiaanse Republiek in juni 1946 zijn er 65 verschillende regeringen aangetreden – een unicum in Europa. Deze instabiliteit werd mede veroorzaakt door het feit dat er in het parlement erg veel partijen zaten, waardoor het vaak moeilijk was om stabiele meerderheden te vormen. De politieke instabiliteit moet echter enigszins worden gerelativeerd. In de gehele naoorlogse periode is namelijk ook sprake geweest van persoonlijke en bestuurlijke continuïteit. Zo was tot 1993 de premier bijna altijd afkomstig uit de rangen van de christendemocraten en keerde hij ook veelvuldig terug: Alcide De Gasperi was acht keer premier, Aldo Moro vijf keer en Giulio Andreotti zeven keer. En de rechts-populistische mediamagnaat Silvio Berlusconi heeft tot nu toe vier keer leiding gegeven aan de Italiaanse regering. De afgelopen jaren is het aantal partijen door coalitievorming, kiesdrempel en nieuwe politieke formaties verminderd, maar het blijft ingewikkeld om in Italië stabiele parlementaire meerderheden te vormen.

De kiesstelsels zijn in Italië ook geen lange levensduur beschoren. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg Italië een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor de verkiezingen van het Huis van Afgevaardigden. In 1993 moest dat plaatsmaken voor een gemengd stelsel: 75% van de afgevaardigden werd voortaan gekozen volgens een meerderheidsstelsel (met enkelvoudige kiesdistricten) en 25% via evenredige vertegenwoordiging. Die wijziging vond plaats nadat de verkiezingen van 1992 geen politieke meerderheid hadden opgeleverd, als gevolg waarvan het kiesstelsel steeds meer aan kritiek werd blootgesteld. De crisis werd compleet met het aftreden van de president. Bovendien kwamen in die tijd ernstige gevallen van fraude, corruptie en machtsmisbruik bij de belangrijkste politieke partijen aan het licht. De wijziging van het kiesstelsel ging daardoor vergezeld van een volledige hergroepering van het

partijpolitieke landschap. Maar beide veranderingen zorgden niet voor meer politieke stabiliteit.

In 2005 vond wederom een herziening van het kiesstelsel plaats, dit maal vooral uit opportunistische overwegingen van de regering-Berlusconi, die hiermee de centrumlinkse oppositie de wind uit de zeilen wilde nemen. In 2006 lukte dat net niet, in 2008 wel. Hoewel het kiesstelsel de vorming van verkiezingscoalities bevorderde, was de stabiliteit nog steeds ver te zoeken. In december 2013 heeft het Italiaanse Constitutionele Hof onderdelen van de kieswet van 2005 ongeldig verklaard omdat die in strijd zouden zijn met de grondwet. In 2015 nam het parlement daarom een nieuwe kieswet aan, maar opnieuw verklaarde het Constitutionele Hof een aantal bepalingen van de kieswet ongrondwettig. Een en ander leidde weer tot de kieswet van 2017, die hieronder nader zal worden toegelicht.

Niet alleen de landelijke partijpolitiek en het kiesstelsel, maar ook de toedeling van taken, bevoegdheden en middelen aan lokale bestuursorganen heeft de Italianen na de oorlog in meer of mindere mate beziggehouden. In de eerste decennia na de oorlog was Italië een sterk gecentraliseerd land en was er van lokale en regionale autonomie nauwelijks sprake. Volgens de eerste naoorlogse grondwet van 1948 telt Italië twintig regio's en zij worden (anders dan in Spanje) ook allemaal in de grondwet genoemd. Vijf regio's genoten vanwege historische en/of taalkundige kenmerken vanaf het begin een speciale status: de eilanden Sicilië en Sardinië en drie regio's in Noord-Italië. Op grond hiervan kregen deze vijf regio's reeds vanaf de tweede helft van de jaren veertig eigen instituties en competenties, maar in de praktijk bleef hun autonomie zeer beperkt. De andere vijftien regio's kregen eigenlijk pas na 1970 een zekere mate van autonomie. Een mijlpaal in de ontwikkeling van de regionale autonomie vormde de grondwetsherziening van 2001, die onder andere leidde tot een afbakening van allerlei taken en bevoegdheden tussen de centrale staat enerzijds en de regio's anderzijds. Maar Italië is – evenmin als Spanje – geen federale staat.

De twintig regio's van Italië

Abruzzo	Molise
Basilicata	Piemonte
Calabria	Puglia
Campania	Sardegna
Emilia Romagna	Sicilia
Friuli-Venezia Giulia	Trentino-Alto Adige
Lazio	Toscana
Liguria	Umbria
Lombardia	Valle d'Aosta
Le Marche	Veneto

Op lager niveau is Italië ingedeeld in 83 provincies, 14 grootstedelijke gebieden en zes vrije gemeentelijke samenwerkingen. Er zijn ruim 8.100 gemeenten. De regio Trentino-Alto Adige (Zuid-Tirol) is overigens opgedeeld in twee autonome provincies (in verband met de Duitstalige minderheid), die dezelfde bevoegdheden hebben als de regio's. Meer dan de helft van de Italiaanse gemeenten telt minder dan 3.000 inwoners. De autonomie van provincies en gemeenten is eigenlijk pas in de jaren negentig van de twintigste eeuw van de grond gekomen. Sinds de grondwetsherziening van 2001 heeft de decentralisatie nog meer inhoud gekregen.

Medio 2017 telde Italië naar schatting zo'n 59.797.000 inwoners. De meest bevolkingsrijke regio is Lombardia met bijna 10 miljoen inwoners. Valle d'Aosta in het noordwesten heeft slechts zo'n 128.000 inwoners. Voor dit gebied gelden ook allerlei bijzondere bepalingen wat betreft verkiezingen en vertegenwoordiging in het parlement.

2. De organen

Italië heeft een tweekamerparlement. Bijzonder hieraan is dat beide kamers in zowel staatsrechtelijk als politiek opzicht elkaars gelijke zijn; ze hebben evenveel bevoegdheden, hoewel er in de praktijk natuurlijk wel sprake is van een taakverdeling. De regering heeft het vertrouwen nodig van beide kamers van het parlement. De zittingsduur van beide kamers is normaliter vijf jaar.

Het Huis van Afgevaardigden (*Camera dei deputati*) telt 630 zetels, van wie er twaalf door de in het buitenland woonachtige Italianen worden gekozen. De Senaat (*Senato della Repubblica*) heeft 315 gekozen leden, van wie er zes worden gekozen door de Italianen in het buitenland. Daarnaast telt de Senaat maximaal vijf door de president voor het leven benoemde leden. Ook voormalige presidenten kunnen een zetel in de Senaat innemen. Volgens de grondwet moet de Senaat op regionale basis worden gekozen. Het aantal senatoren per regio is afhankelijk van het aantal inwoners, maar het zijn er minimaal zeven, met uitzondering van Molise (2 senatoren) en Valle d'Aosta (1 senator).

De president van Italië heeft veel minder bevoegdheden dan die van Frankrijk, maar weer meer dan die van Duitsland. Als het parlement bijvoorbeeld geen werkbare politieke meerderheid meer heeft, kan hij na consultatie van beide kamervoorzitters het parlement ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven. Ook benoemt hij de minister-president, natuurlijk met inachtneming van de krachtsverhoudingen in het parlement. Verder beschikt de president over een opschortend veto als het gaat om wetgeving. De ambtstermijn van de president is zeven jaar. De premier staat niet boven de andere ministers – hij kan bijvoorbeeld geen collega-ministers ontslaan. De leden van de regering kunnen tevens lid zijn van het parlement, maar dat is geen algemeen geldende regel zoals in Duitsland.

De regio's hebben hun eigen vertegenwoordigende raad, een uitvoerend bestuur en een voorzitter. De wetgevende bevoegdheden van de raad zijn vastgelegd in de constitutie. Zij kunnen ook door raad en centrale regering gezamenlijk worden uitgevoerd. De voorzitter van het regionale uitvoerende bestuur wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen. Hij benoemt en ontslaat de leden van het regionale bestuur en is verantwoordelijk voor het beleid.

Dezelfde structuur bestaat bij de provincies en de gemeenten: ze hebben een vertegenwoordigende raad, een bestuur en een voorzitter dan wel burgemeester; eerst- en laatstgenoemden worden rechtstreeks door de bevolking gekozen.

3. De verkiezingen

Voor de verkiezing van het Huis van Afgevaardigden bestaat sinds 2017 een gemengd kiesstelsel. Italië telt 28 kiesdistricten: 14 kiesdistricten vallen samen met een regio, terwijl vijf regio's uit twee kiesdistricten bestaan en één regio uit vier (tezamen eveneens 14). Elk kiesdistrict is opgedeeld in enkelvoudige districten en in een of meer meervoudige districten. In de 232 enkelvoudige districten wordt de kandidaat gekozen die de meeste stemmen heeft behaald (*first-past-the-post*). De overige 386 zetels worden ingenomen door parlementariërs uit de meervoudige kiesdistricten. Per meervoudig kiesdistrict worden drie tot acht parlementariërs gekozen. Deze verkiezingen vinden plaats volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging, waarbij de landelijke uitslag bepalend is voor de verdeling van het aantal zetels tussen de partijen in de meervoudige districten. Voor partijen die afzonderlijk aan de verkiezingen meedoen geldt een landelijke kiesdrempel van 3 procent en van 10 procent voor coalities, ervan uitgaande dat ten minste een van de coalitiepartijen meer dan 3 procent van de stemmen heeft gekregen. Twaalf vertegenwoordigers van de Italianen in het buitenland worden eveneens via evenredige vertegenwoordiging in vier regio's gekozen. De kiesgerechtigde leeftijd is 18 jaar, terwijl men 25 jaar oud moet zijn om een zetel in het Huis te kunnen innemen.

Voor de Senaatsverkiezingen worden de kiesdistricten gevormd door de twintig regio's van Italië. Elk kiesdistrict is opgedeeld in enkelvoudige districten en in een of meer meervoudige districten. In totaal zijn er 116 enkelvoudige districten, waarbij de verkiezingen plaatsvinden volgens het systeem *first past the post*. De meervoudige districten leveren tussen de twee en acht afgevaardigden, gekozen volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging. De zetelverdeling vindt plaats op basis van de uitslag per regio, maar er gelden wel dezelfde landelijke kiesdrempels als bij de verkiezingen voor het Huis van Afgevaardigden. De kiesgerechtigde leeftijd voor de Senaatsverkiezingen is 25 jaar, terwijl men veertig jaar oud moet zijn om in de Senaat plaats te kunnen nemen.

Aan de verkiezingen voor Huis en Senaat kunnen partijen of groeperingen zowel afzonderlijk als in een coalitie meedoen. In elk meervoudig kiesdistrict wordt een

kandidatenlijst ingediend. Op deze lijsten moeten mannen en vrouwen elkaar afwisselen. Het gaat om gesloten lijsten, dat wil zeggen dat kiezers geen voorkeurstem kunnen uitbrengen. Anders dan in Duitsland kan de Italiaanse kiezer niet twee stemmen uitbrengen op verschillende politieke formaties. Een stem voor een kandidaat van een partij of coalitie in het enkelvoudige district is tegelijk ook een stem voor dezelfde partij of coalitie in het meervoudige district – en omgekeerd.

In Valle d'Aosta gelden speciale voorzieningen. Deze regio stuurt slechts één afgevaardigde naar het Huis en naar de Senaat, die wordt gekozen in een enkelvoudig district bij meerderheid van stemmen.

De verkiezingen voor het Huis van Afgevaardigden en de Senaat worden in Italië op dezelfde dag gehouden.

De opkomst bij verkiezingen in Italië is al jaren dalende:

Jaar	Percentage
2018	72,9
2013	75,2
2008	80,5

De president van Italië wordt gekozen door het parlement in verenigde vergadering, dat voor deze gelegenheid wordt aangevuld met 58 regionale gedelegeerden (gekozen door regionale raden). In de eerste drie stemronden is een twee derde meerderheid noodzakelijk. Na de derde stemronde is een absolute meerderheid voldoende. Om president te kunnen worden, moet een kandidaat ten minste vijftig jaar oud zijn.

De verkiezingen voor gemeenteraden, provincieraden en regionaraden vinden allemaal plaats op basis van evenredige vertegenwoordiging. De vijf regio's met een speciaal statuut volgen hun eigen verkiezingskalender, terwijl de andere vijftien regio's hun verkiezingen gelijktijdig houden. In dit opzicht is er overeenkomst met Spanje.

4. Referendum

Er moet een referendum worden gehouden indien 500.000 burgers of vijf regionale raden de gedeeltelijke of gehele intrekking van een wet wensen. Referenda zijn echter niet mogelijk over belasting- of begrotingswetten, amnestie of wetten ter ratificatie van internationale verdragen. De uitslag van het referendum is bindend als de opkomst meer dan 50 procent bedraagt en het voorstel met meerderheid van stemmen is aangenomen.

Voor een grondwetsherziening moeten twee stemronden in het parlement worden gehouden. Indien de herziening in de tweede stemronde bij gewone meerderheid wordt aangenomen, dan kan een constitutioneel referendum worden geïnitieerd door 500.000 kiezers, vijf regionale raden of een vijfde van de leden van Kamer of Senaat. De herziening gaat door als de meerderheid van de kiezers daar voor is. Indien er sprake is van een twee derde meerderheid in de tweede stemronde in het parlement, dan kan er geen referendum worden uitgeschreven. De republikeinse staatsvorm van Italië mag geen onderwerp zijn van een grondwetsherziening.

Naast de nationale referenda kunnen ook op regionaal en lokaal niveau referenda worden gehouden.

5. Bronnen

- Hartmut Ullrich, 'Das politische System Italiens', in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Wiesbaden 2009, ISBN 978 3 531 16200 3, pp. 643-712.
- Maurizio Cotta & Luca Verzichelli, *Political Institutions in Italy*, Oxford 2007, ISBN 978-0-19-928470-2, 277 pagina's.
- Manuel Alvarez-Rivera, *Elections to the Italian Parliament*, op: www.electionresources.org/it/
- De grondwet van Italië, in het Engels te vinden op: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf ; Italiaanse tekst: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>
- Informatie over het nieuwe kiesstelsel: http://www.camera.it/leg17/561?appro=the_electoral_system_of_the_national_parliament
- Alessandro Chiamonte & Roberto D'Alimonte, The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality, *Italian Political Science*, 13 (1), mei 2018, pp. 8-18.

Harm Ramkema

Voor het laatst herzien op 23 augustus 2019.