University of Groningen

Het Italiaanse referendum over de vermindering van de -parlementszetels

Karapetian, Gohar

Published in:
RegelMaat

DOI:
[10.5553/RM/0920055X2021037002009](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2021037002009)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Karapetian, G. (2021). Het Italiaanse referendum over de vermindering van de -parlementszetels. *RegelMaat*, 2021(2), 115-118. <https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2021037002009>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

BUITENLANDS NIEUWS

Het Italiaanse referendum over de vermindering van de parlementszetels

G. Karapetian

1. Inleiding

In september 2020 stemde de Italiaanse bevolking bij referendum in met verschillende grondwettelijke hervormingen zoals verankerd in de constitutionele wet van 12 oktober 2019.¹ Een van de hervormingen betreft het verminderen van het aantal zetels van het Italiaanse parlement, dat thans uit 945 leden bestaat. Ongeveer 70 procent van de deelnemers stemde in met het voorstel om het aantal parlementariërs terug te brengen tot 600 – een forse reductie van meer dan een derde van het zeteltal. Hoe is het Italiaanse parlement staatsrechtelijk vormgegeven en voor welk probleem is deze hervorming de oplossing?

2. Il Parlamento italiano

Het Italiaanse parlement is bicameraal en bestaat uit het Huis van afgevaardigden (*Camera dei deputati*) en de Senaat (*Senato della Repubblica*).² Het Huis van afgevaardigden bestaat uit 630 leden en de Senaat telt 315 leden.³ Beide Kamers worden direct gekozen voor een periode van vijf jaar.⁴ In de Italiaanse Republiek geldt een zogeheten perfect bicameralisme: dat wil zeggen dat beide Kamers constitutioneel gelijkwaardig zijn en dezelfde bevoegdheden hebben.⁵ Dit geldt zowel in het wetgevingsproces als in de verhouding tot de regering. In het wetgevingsproces hebben beide Kamers dezelfde rechten en de regering behoeft het vertrouwen van beide Kamers.⁶ Een relevant verschil tussen de Kamers ligt in de leeftijdsgrenzen voor het actief en passief kiesrecht. Kiesgerechtigd voor het Huis van afgevaardigden zijn Italiaanse staatsburgers van 18 jaar of ouder, en voor de Senaat kunnen staats-

1 *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 240, 12 oktober 2019, geraadpleegd op www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/10/12/240/sg/pdf (p. 1-2).

2 Art. 55 Italiaanse Gw.

3 Art. 56 en 57 Italiaanse Gw.

4 Art. 60 Italiaanse Gw.

5 L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 452.

6 De keuze voor een perfect bicameralisme in Italië ligt in de ervaringen van de fascistische dictatuur. De nieuwe republikeinse Grondwet trad in werking in januari 1948 en ging ervan uit dat een dubbele vertrouwensrelatie met beide Kamers een herleving van Mussolini's machtsgreep van 1922 onmogelijk zou maken.

burgers pas vanaf 25 jaar stemmen.⁷ Verkiesbaar in het Huis van afgevaardigden zijn Italiaanse staatsburgers van 25 jaar of ouder en in de Senaat van 40 jaar of ouder.⁸

Het kiesstelsel van de Kamers is als volgt. Van de 630 leden van het Huis van afgevaardigden worden 12 leden gekozen door Italianen in het buitenland – dit buitelanddistrict heet de *Circonscrizione Estero*.⁹ 232 zetels van dit Huis gaan naar parlementariërs die gekozen zijn volgens het districtenstelsel, en voor de overige 386 zetels geldt het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Op grond van artikel 56, vierde lid, van de Italiaanse Grondwet (Italiaanse Gw) worden de zetels over de kieskringen evenredig aan het aantal inwoners verdeeld, naar gelang van het in elke kieskring woonachtige veelvoud van 1/618 deel van de gehele bevolking. De Senaat bestaat, zoals gezegd, uit 315 gekozen leden. Zes leden daarvan worden gekozen door Italianen in het kiesdistrict buitenland, de *Circonscrizione Estero*.¹⁰ 116 zetels van de Senaat worden verdeeld volgens het districtenstelsel en 193 zetels worden verdeeld op basis van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Naast deze 315 leden kent de Senaat senatoren voor het leven, de zogeheten *senatori a vita*.¹¹ Zij zijn de oud-presidenten van de Republiek en vijf door de President benoemde personen van grote verdienste voor het vaderland op maatschappelijk, wetenschappelijk, artistiek of literair terrein.¹² Krachtens artikel 57, derde lid, van de Italiaanse Gw heeft geen gewest minder dan zeven senatoren, met uitzondering van de kleine gewesten Molise (dat twee senatoren heeft) en Valle d'Aosta (dat een senator heeft).

3. Het referendum over de constitutionele wet van 12 oktober 2019

Bij het referendum dat werd gehouden op 20 en 21 september 2020 over de constitutionele wet van 12 oktober 2019 heeft de Italiaanse bevolking ingestemd met verschillende hervormingen ten aanzien van het in paragraaf 2 omschreven stelsel. Het opkomstpercentage bij dit referendum bedroeg 51 procent, waarbij ongeveer 70 procent van de deelnemers instemde met de voorgestelde wijzigingen. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de artikelen 56, 57 en 59 Italiaanse Gw. Met betrekking tot artikel 56 Italiaanse Gw, dat ziet op het Huis van afgevaardigden, is voorgesteld het aantal leden van dit Huis te verminderen van 630, waarvan 12 uit het district buitenland, naar 400, waarvan 8 uit het district buitenland.¹³ Ook de verdeelsleutel (zoals hiervoor genoemd 1/618) verandert naar 1/392.¹⁴ Ten aanzien van artikel 57 Italiaanse Gw, dat betrekking heeft op de Senaat, is voorge-

7 Art. 48 jo. art. 58 Italiaanse Gw.

8 Art. 56 jo. art. 58 Italiaanse Gw.

9 Art. 48 jo. art. 56 Italiaanse Gw.

10 Art. 57, tweede en vierde lid, Italiaanse Gw.

11 Art. 59 Italiaanse Gw.

12 Art. 59 Italiaanse Gw.

13 Art. 1, eerste lid, onder a van de voorgestelde wet tot wijziging van art. 56, 57 en 59 Italiaanse Gw, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 240, 12 oktober 2019, geraadpleegd op www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/10/12/240/sg/pdf (p. 1-2).

14 Idem, art. 1, eerste lid, onder b.

steld het aantal senatoren te verminderen van 315, waarvan 6 worden gekozen uit het district buitenland, naar 200, met 4 uit het buitenland.¹⁵ Anders dan in de huidige bepaling geldt, zal volgens het voorstel geen gewest minder dan drie (thans zeven) senatoren kennen, met een uitzondering voor de gewesten Molise (nog steeds twee senatoren) en Valle d'Aosta (nog steeds een senator).¹⁶ Tot slot de wijziging van artikel 59 Italiaanse Gw. Deze bepaling betreft de senatoren die voor het leven worden benoemd. De formulering van deze bepaling wordt herzien, waardoor uitdrukkelijker naar voren komt dat het aantal zittende senatoren voor het leven de vijf niet mag overstijgen. De huidige formulering van de bepaling is ambigu, aangezien erin kan worden gelezen dat iedere President maximaal vijf senatoren voor het leven kan benoemen, met als gevolg dat het aantal senatoren voor het leven meer dan vijf kan bedragen.¹⁷

Het is interessant te bezien waarom deze hervormingen worden doorgevoerd in Italië. Voor welk probleem vormen deze hervormingen een oplossing?

4. Tot slot: het perfecte bicameralisme als de achilleshiel van de Italiaanse representatieve democratie?

Het voorstel om het aantal zetels van het Italiaanse parlement te reduceren is onderdeel geweest van het regeerakkoord van het kabinet-Conte II.¹⁸ Tijdens het formatieproces van Conte II had de Vijfsterrenbeweging de reductie van het aantal parlementariërs opgevoerd als een *conditio sine qua non* voor de steun aan dit kabinet. In dit proces is het verminderen van het aantal parlementariërs gepresenteerd als een symbolische bestraffing van de zittende politiek en als een middel om te besparen op de staatskosten.¹⁹ De bestraffing van de zittende politiek ziet onder meer op een te groot parlement, dat inefficiënt is. Daarnaast leidt de reductie van de parlementariërs met meer dan een derde tot een besparing van € 82 miljoen per jaar.

Hoewel het Italiaanse parlement vergeleken met andere parlementen een relatief duur en groot parlement is, is in de literatuur de vraag opgeworpen of de genoemde

15 Idem, art. 2, eerste lid, onder a.

16 Idem, art. 2, eerste lid, onder b. Zie ook art. 2, eerste lid, onder c, voor de wijziging van art. 57, vierde paragraaf, Italiaanse Gw.

17 Idem, art. 3, eerste lid. Op grond van art. 4, eerste lid, zullen de wijzigingen inzake art. 56 en 57 van kracht worden na het einde van de zittingsperiode van de huidige wetgever, of bij de volgende ontbinding van het parlement, en niet eerder dan zestig dagen na de afkondiging van deze constitutionele wet tot de wijziging van de Grondwet.

18 Het kabinet-Conte II was de 66ste regering van de Italiaanse Republiek en liep van 5 september 2019 tot 13 februari 2021. Dit kabinet werd gesteund door de Vijfsterrenbeweging, de Partito Democratico, Liberi e Uguali en – na een afsplitsing van de Partito Democratico – Italia Viva.

19 E. Bottini, 'Une non-réforme constitutionnelle : le référendum italien pour la réduction du nombre de parlementaires', *JP Blog* 12 oktober 2020, geraadpleegd op <https://blog.juspoliticum.com/2020/10/12/une-non-reforme-constitutionnelle-le-referendum-italien-pour-la-reduction-du-nombre-de-parlementaires-par-eleonora-bottini/>.

hervormingen daadwerkelijk effect zullen hebben.²⁰ Zo wordt gesteld dat het referendum denkkelijk niet zal leiden tot een structurele oplossing van institutionele problemen met betrekking tot het Italiaanse parlement.²¹ Een van deze institutionele problemen betreft volgens meerdere auteurs het hiervoor aangestipte systeem van perfect bicameralisme: de omstandigheid dat beide Kamers staatsrechtelijk gelijkwaardig zijn.²² Als gezegd, hebben het Huis van afgevaardigden en de Senaat dezelfde rechten en dezelfde verhouding tot bewindslieden, namelijk een gebaseerd op vertrouwen. De verschillen tussen de Kamers, die zoals hiervoor beschreven betrekking hebben op onder meer het actieve en passieve kiesrecht, leiden er niet toe dat beide Kamers een andere rol krijgen in het staatsbestel. Indachtig de inefficiënties van dit systeem wordt in Italië de vraag gesteld wat het exacte doel is van de reductie van het aantal parlementariërs.²³ Ten aanzien van de besparing op de staatskosten wordt aangegeven dat een besparing van € 82 miljoen in het licht van het staatsbudget een druppel op een gloeiende plaat is.²⁴

De constitutionele wet van 12 oktober 2019 is door auteurs aangemerkt als een wijziging die in de werkelijkheid weinig verandering zal meebrengen in het functioneren van de Italiaanse democratie, die gekenmerkt wordt door het perfecte bicameralisme.²⁵ Dat lijken mij terechte aarzelingen. Een gedeeld uitgangspunt bij een tweekamerstelsel is immers dat beide Kamers de rol van het parlement bij wetgeving en controle versterken, doordat deze Kamers staatsrechtelijk van elkaar verschillen. Een volstreekte symmetrie tussen de Kamers doet de vraag rijzen naar het nut van 'de andere Kamer'. Of de reductie van het aantal parlamentszetels het functioneren van het parlement wezenlijk zal veranderen, valt derhalve te betwijfelen.

20 Zie bijv. F. Palermo, 'Symposium | Part III | Reducing the Size of the Italian Parliament: The Wrong Means to the Right End', *International Journal of Constitutional Law* (blog) 18 september 2020, geraadpleegd op www.iconnectblog.com/2020/09/symposium-part-iii-reducing-the-size-of-the-italian-parliament-the-wrong-means-to-the-right-end/; Bottini 2020.

21 Palermo 2020.

22 Palermo 2020; Bottini 2020; F. Rosa, 'Symposium | Part II | Reducing the Size of the Italian Parliament: Why I Will Be Voting No', *International Journal of Constitutional Law* (blog) 17 september 2020, geraadpleegd op www.iconnectblog.com/2020/09/symposium-part-ii-reducing-the-size-of-the-italian-parliament-why-i-will-be-voting-no/.

23 Rosa 2020.

24 Rosa 2020.

25 Bottini 2020; Rosa 2020.