


LA ESTABILIDAD COMO CATEGORÍA SUSTITUTIVA DE LA DEMOCRACIA. LA FORMA DE GOBIERNO A PRUEBA DEL “PREMIERATO A LA ITALIANA”: INESTABILIDAD FISIOLÓGICA, TORSIÓN MAYORITARIA Y MARGINALIZACIÓN DEL PARLAMENTO

STABILITY AS A SUBSTITUTE FOR DEMOCRACY. THE FORM OF GOVERNMENT TESTED BY THE “ITALIAN-STYLE PREMIERSHIP”: PHYSIOLOGICAL INSTABILITY, MAJORITY TORSION, AND MARGINALIZATION OF PARLIAMENT

Ugo Adamo ^{*1a} 

¹ Universidad de Calabria, Italia

* ugo.adamo@unicat.it * Profesor Titular de Derecho Constitucional y Público

Cómo citar:

Adamo, U. (2026). La estabilidad como categoría sustitutiva de la democracia. La forma de gobierno a prueba del “premierato a la italiana”: inestabilidad fisiológica, torsión mayoritaria y marginalización del Parlamento. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 26, e10317. <https://doi.org/10.17561/rej.n26.10317>

Publicación original:

El presente trabajo ha sido publicado en italiano en la revista *lceonline.it* en el número 1/2025, con el título: “*Premier eletto e premier nominato uguali non sono. Il premierato all’italiana e la relazione fiduciaria*”. https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2025/04/LCE-online-1_25.pdf

Traducción del italiano al español:

Jorge Lozano Miralles

Recibido: 10 marzo 2026 / Aceptado: 07 abril 2026



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Resumen

El ensayo parte del análisis del proyecto gubernamental de reforma constitucional en materia de premierato electivo. El texto, tras analizar los puntos focales de la reforma, se centra en la más amplia finalidad de la propuesta reformadora, que es la de debilitar el papel del Parlamento en favor del Ejecutivo y, en su seno, del primer ministro, y de poner a prueba los objetivos que sustentan las hipótesis de reforma y su idoneidad para resolver las manifestaciones de la crisis institucional, a veces entendidas como mera ‘crisis de gobernabilidad’.

Palabras clave: premierato electivo, propuesta de reforma constitucional

Abstract

The essay starts with an analysis of the government’s constitutional reform project concerning the elected premiership. After examining the key points of the reform, the text focuses on the broader objective of the reform proposal, which is to weaken the role of Parliament *in favor* of the Executive and, within it, the Prime Minister. It also tests the objectives underpinning the reform proposals and their adequacy in addressing the manifestations of the institutional crisis, sometimes understood merely as a ‘governability crisis’.

Keywords: elective premiership, proposal for constitutional reform

SUMARIO

I. Introducción. II. Propuesta de modificación de la segunda parte de la Constitución para la elección directa del presidente del Consejo de ministros, el fortalecimiento de la estabilidad del Gobierno y la abolición del nombramiento de senadores vitalicios por parte del presidente de la República (y no solo). III. Cuando los medios no se corresponden con los fines. Sobre la inviabilidad de la ‘solidez’ del Informe que acompaña al proyecto de ley constitucional. IV. Disposición (no) ‘transitoria’. V. Conclusiones. Hacia la marginación definitiva del conflicto de los lugares de representación. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Con la presentación a las Cámaras del proyecto de ley¹ constitucional A.S. 935 por parte del presidente del Consejo de ministros y del ministro para las Reformas Institucionales y la Simplificación Normativa, el 15 de noviembre de 2023² se inició el trámite parlamentario de un nuevo (¡enésimo!) intento de reforma de la Parte II de la Constitución. El Proyecto de ley fue aprobado en primera deliberación por el Senado (Volpi, 2024), y posteriormente remitido (el 18 de junio 2024) a la Cámara de Diputados donde sigue todavía tramitación (02/06/25).

El análisis del debate parlamentario, doctrinal y político sobre las reformas institucionales y constitucionales sugiere no solo interrogarse sobre la acumulación de propuestas de reforma constitucional de la segunda parte de la Constitución, sino también identificar cuáles son los objetivos y la filosofía institucional que sustentan la hipótesis de cambio del paradigma mismo de la forma de gobierno italiana, así como entender si la propuesta de reforma hoy en discusión es adecuada o no para resolver las manifestaciones de la crisis institucional (a veces entendidas como una mera ‘crisis de gobernabilidad’), también en la forma en que se presentan en el Informe que acompaña al Proyecto de ley n. 935.

II. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA SEGUNDA PARTE DE LA CONSTITUCIÓN PARA LA ELECCIÓN DIRECTA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS, EL FORTALECIMIENTO DE LA ESTABILIDAD DEL GOBIERNO Y LA ABOLICIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE SENADORES VITALICIOS POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (Y NO SOLO)

Entendida inmediatamente por la doctrina³ como una reforma con demasiadas sombras y poquísimas (insignificantes) luces, esta tiene ante sí un camino aún

largo y tortuoso; mientras se escribe, somos conscientes de que el texto todavía está sujeto a propuestas de enmienda y, sobre todo, a verdaderas ‘lógicas de intercambio’ electoral. Las siguientes anotaciones pretenden ofrecer puntos de reflexión crítica a partir del título del proyecto de ley, porque este nos da a entender cómo quien ejerció la iniciativa ha querido excluir (o al menos no buscar) el camino de una reforma consensuada, proyectándose desde el principio hacia el referéndum ‘constitucional’.⁴

Como ocurrió durante la pasada Legislatura con la reducción del número de parlamentarios, en el título del Proyecto de ley presentado al Senado – esta vez redactado directamente por el Gobierno – se encuentra un resumen solo parcial (nada se dice, por ejemplo, sobre los actos presidenciales que ya no requerirían refrendo ministerial o sobre la derogación del semestre blanco) y en un caso (el fortalecimiento de la estabilidad del Gobierno) ingenuo si no directamente engañoso, porque plantea un supuesto no demostrado, e incluso inconstitucional si representara un interés que se equilibrara⁵ de manera irrazonablemente prevalente sobre el principio de representación.⁶ Se trata, en este último caso, de un argumento que contiene una *petitio principii* racionalmente insuficiente por estar afectado de una (grave) indeterminación. El Gobierno lo ha propuesto con la intención de caracterizar con ese texto una reforma que necesitará primero la mayoría absoluta (asumida la imposibilidad de alcanzar la de 2/3) y luego el referéndum. Explicitado el intento de una legitimación directa, el Gobierno era consciente de que el título de la eventual pregunta del referéndum tomará (con mucha probabilidad) el nombre del título de la reforma.⁷

Volviendo al texto, no podemos sino detenernos en la redacción, que en muchas de sus partes parece descuidada, también por ser (por lo que ya subrayábamos) el resultado de continuas negociaciones entre las diferentes fuerzas presentes en la coalición de gobierno,⁸ donde el debate dialógico es muy intenso y está orientado a alcanzar la mayoría absoluta y, por tanto, a la exclusión de una propuesta consensuada también por la oposición.

La reforma tiene como eje la relación entre Parlamento y Gobierno, pero esto no significa que algunas modificaciones no afecten a otros órganos.⁹

El art. 59 – en las intenciones de los reformadores – suprime el nombramiento de senadores vitalicios por parte del presidente de la República (hasta hoy un acto presidencial). La propuesta no se alinea con los objetivos de racionalización que, al menos en intención, se propone alcanzar la mayoría

determinada tras las elecciones, que no debe poder ser cuestionada por una parte, aunque sea mínima, del pleno senatorial, a pesar de la reforma de 2020 que fijó en cinco el número máximo de senadores vitalicios. La *ratio* de la propuesta¹⁰ es que es necesario reducir al máximo el riesgo de una falta de sintonía electoral entre el legislativo y el ejecutivo. Riesgo que podría producirse en caso de que algunos parlamentarios llegaran a poder alterar los números de una mayoría que – como veremos – es impulsada por el primer ministro electo.

Otra propuesta (autónoma en su contenido y que mal se concilia con las demás) es la que afecta al art. 83 de la Constitución, que pospone del tercer al sexto escrutinio para la elección del Jefe de Estado el paso de la mayoría de 2/3 a la absoluta de los componentes. No se ha considerado, en cambio, ‘salvaguardar’ la imparcialidad del presidente de la República elevando los quórum para su elección.¹¹ Y, de hecho, la mera previsión de más escrutinios, de tres a seis, para llegar al mismo resultado ya posible hoy (incluso en menos tiempo) se revela fácilmente como una modificación superflua, aunque no exenta de reflejos negativos,¹² ya que el presidente de la República será (luego) de todos modos elegible por la sola mayoría.

Otra parte de la reforma (cuanto menos excéntrica respecto a las demás, como se tendrá ocasión de subrayar más adelante en el texto) es la que trata de las relaciones entre los órganos constitucionales de vértice; nos referimos a la previsión según la cual “[l]os actos del Presidente de la República son refrendados por los ministros proponentes, que asumen su responsabilidad”, que sigue a aquella por la cual “[n]o son refrendados” los actos presentes en el listado¹³ que figura en el art. 89 reformado en la propuesta.

Si por algunos¹⁴ ha sido definida como una innovación “histórica” y por otros¹⁵ es, en todo caso, digna de ser acogida favorablemente, por otros¹⁶ –de manera más compartible– esta parte de la reforma se asume como una puntualización singular y, en cualquier caso, saturada de problemas interpretativos que parecen –nos atrevemos a añadir– de suma importancia.

Más allá de las problemáticas ligadas a una propuesta que constituye una enumeración parcial de los actos que para la jurisprudencia (un poco menos para la doctrina) son tanto formal como sustancialmente presidenciales, hasta el punto de no requerir refrendo, la referencia al nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros como acto sustancialmente presidencial entre los que no necesitan refrendo, mal se concilia (por usar un eufemismo) con la elección directa del primer ministro.

Durante el debate en el Senado, algunas propuestas de enmienda han intentado mitigar evidentes distorsiones presentes en el texto en discusión, sin afectar, sin embargo, el diseño general de la reforma, que sigue siendo (como destacaremos) criticable en su lectura orgánica; entre estas ‘luces’ se encuentra el límite del doble mandato consecutivo del primer ministro electo. Dicha ‘luz’, sin embargo, no solo no es plena, sino que parece absolutamente tenue, ya que la prohibición se limita a un mandato de tipo consecutivo.

Además, la disposición aparece como un *unicum*, en la medida en que “[e]l presidente del Consejo es elegido por sufragio universal y directo por cinco años, por no más de dos legislaturas consecutivas, elevadas a tres si en las anteriores ha desempeñado el cargo por un período inferior a siete años y seis meses”. Al no prever nada sobre la prohibición de una nueva candidatura en caso de dimisión, ciertamente no se puede excluir que una disolución ‘impuesta’¹⁷ pueda llevar a un premierato consecutivo (con tres elecciones, una de ellas ‘inducida’) por una duración de doce años y seis meses. El objetivo de la gobernabilidad, en este caso, se alcanzaría con creces, pero – por lo que diremos – una vez más en detrimento de la representación.¹⁸

Llegamos finalmente al *punctum dolens* de la propuesta reformadora, que concierne a la forma de gobierno y, por tanto, a los arts. 92 y 94 de la Constitución, según los cuales el presidente de la República confiere al presidente del Consejo electo el encargo de formar Gobierno, además de nombrar y revocar, a propuesta de este, a los ministros.¹⁹

Aquí está el *quid* del ‘premierato a la italiana’ (mejor dicho, ‘absoluto’): alejándose tanto de las formas monistas como de las dualistas²⁰ (pero también de la israelí, formalizada desde mayo de 1996 hasta marzo de 2021),²¹ la propuesta de reforma prescribe que el primer ministro que recibe una legitimación directa necesite, de todos modos, la confianza de las cámaras,²² y que el Parlamento (también investido de una legitimación directa) permanezca rehén del poder de disolución, que recae *de facto* en la potestad exclusiva del primer ministro. La legitimación universal y directa, *id est*, no es suficiente para garantizar la estabilidad de ninguno de los dos órganos constitucionales.

Además de seguir siendo incomprensible la previsión²³ de una nueva moción de confianza hacia el primer ministro electo si en la primera no ha alcanzado la mayoría, del texto²⁴ se deduce que, antes de llegar a la disolución automática del Parlamento, la falta de confianza debe repetirse dos veces consecutivas. Si, por el contrario, la relación de confianza se establece, se impone ese mismo vínculo que en nuestro ordenamiento hasta ahora solo se ha

observado en las formas de gobierno regionales (*aut simul stabunt aut simul cadent*)²⁵ y, aún antes, en las municipales.²⁶

Las mismas perplejidades surgen si se considera no ya el inicio de la relación de confianza, sino su interrupción. Si en el caso de una moción de censura al primer ministro la disolución es impuesta, no ocurre lo mismo en el caso de dimisión (incluso las debidas, por ejemplo, tras un voto negativo en una cuestión de confianza, o las espontáneas por crisis extraparlamentarias), ya que el Presidente del Consejo – que tiene plena capacidad de dominio sobre el Parlamento – puede, en un plazo de siete días, proponer o no (en ejercicio de una discrecionalidad basada en valoraciones eminentemente políticas) al Presidente de la República la disolución, y este último deberá disponerla en consecuencia.

Si, por el contrario, el primer ministro ‘absoluto’ no propusiera la disolución, el presidente, tras consultas, podrá conferir el encargo de formar Gobierno de nuevo al presidente del Consejo dimisionario o a otro parlamentario²⁷ electo que tenga conexión con el presidente del Consejo. Y esto, por una sola vez en el curso de la legislatura. Puesta esta cláusula, paradójicamente, es en este escenario (al menos en las intenciones del legislador de la reforma) donde se concretaría la máxima estabilidad, o en todo caso una de tipo mayor a la asegurada al primer ministro electo, ya que un nuevo encargo puede ocurrir solo una vez durante la Legislatura y, por tanto, puede afectar solo al primer ministro electo sin que el Parlamento corra el riesgo de disolución.

El legislador de la reforma ha escrito una norma ‘anti-vuelco’ (con una referencia implícita al pacto de *stafetta*²⁸) para que solo quien es expresión de la mayoría que ha ganado las elecciones suceda al presidente del Consejo electo. Sin embargo, el presidente del Consejo entrante ya no sería elegido por sufragio universal y directo, pero tendría las mismas competencias y ‘preeminencias’ que su predecesor, aunque sin gozar, por tanto, de la misma legitimación que el primer ministro electo. Se violaría aquello que la reforma querría preservar, es decir, la capocracia²⁹ de quien ha sido elegido por el ‘pueblo’,³⁰ además de lo que se declara en la Memoria Explicativa del proyecto en la parte en que se manifiesta que el objetivo del mismo es garantizar el “respeto del voto popular y la continuidad del mandato electoral conferido por los electores”.

El Presidente de la República queda así despojado de su función de resolver las crisis parlamentarias. Quizás.

Supongamos la hipótesis de que el sustituto del primer ministro dimisionario (es decir, un parlamentario electo que tenga conexión con el primer ministro que no ha impuesto la disolución del Parlamento en siete días) sea censurado o incluso no obtenga la mayoría de los votos válidos en la moción de confianza; en ese punto, el texto de la propuesta de reforma guarda silencio, no estableciendo la disolución como un acto debido (la disolución automática, de hecho, solo está prevista para el Presidente electo). En una reencontrada forma de gobierno parlamentaria, el presidente de la República podría encontrarse ejerciendo libremente el acto de nombramiento (que, para la propia reforma, según el art. 89 Const., es un acto formal y sustancialmente presidencial) que puede afectar – y es bueno subrayarlo – también a quien no ha sido elegido como parlamentario, pudiéndose, entonces, configurar también lo que la actual mayoría (y no solo ella) suele definir como ‘gobierno técnico’.³¹

III. CUANDO LOS MEDIOS NO SE CORRESPONDEN CON LOS FINES. SOBRE LA INVIABILIDAD DE LA ‘SOLIDEZ’ DEL INFORME QUE ACOMPAÑA AL PROYECTO DE LEY CONSTITUCIONAL

La reforma no resiste, por lo dicho, a los pilares del constitucionalismo, de la separación de poderes y de los órganos de garantía. Parece, sin embargo, que tampoco logra garantizar la consecución de los objetivos prefijados, tanto que resultaría desproporcionada respecto a las finalidades planteadas por el Legislador de la reforma. Argumentar esto significa constatar la existencia de una irracionalidad intrínseca, entendida como contradicción entre la finalidad global perseguida por el legislador y la disposición expresada por la norma. Intentemos, entonces, verificar si la reforma (tal como se ha reconstruido en los párrafos precedentes) respalda las finalidades que se propone alcanzar, analizando el Informe que acompaña al Proyecto de ley constitucional n. 935: “[l]a presente propuesta de revisión constitucional tiene el objetivo de ofrecer solución a problemáticas ya antiguas y manifiestas de la forma de gobierno italiana, es decir, la inestabilidad de los Gobiernos, la heterogeneidad y la volatilidad de las mayorías, el ‘transfuguismo’ parlamentario”.

El fortalecimiento del ejecutivo es el primer objetivo de cuya realización es, cuanto menos, lícito dudar, tanto por lo que la reforma dice como por lo que la misma reforma permite.

Las crisis extraparlamentarias son siempre posibles (siendo reducibles al área de lo políticamente posible y de lo jurídicamente no coercible);³² como absolutamente imaginable es la hipótesis de que el Gobierno del primer ministro electo pueda no recibir una moción de confianza o que este sea

apoyado por una nueva mayoría liderada por el mismo primer ministro o por un presidente del Consejo diferente al electo. De hecho, el único límite constitucionalmente identificado es que el sustituto del primer ministro electo sea elegido entre los parlamentarios a él (solo) originalmente vinculados.

Por lo tanto – en caso de que el gobierno del primer ministro elegido por los electores no nazca si una de las dos Cámaras le niega la confianza inicial – sigue siendo posible que el mismo primer ministro se presente por segunda vez en el Parlamento para obtener la confianza, esta vez con un ejecutivo renovado en su composición. Es la misma Constitución (en la hipótesis reformada) la que permite – por no decir que explícitamente invita – los vuelcos políticos y los relevos, contradiciendo de manera frontal el objetivo del fortalecimiento de la estabilidad del Gobierno descrito con tanta ‘audacia’ en el Informe que acompaña al proyecto de ley.

En todo esto, nunca debe subestimarse que los gobiernos técnicos son siempre posibles, no solo si se acepta la reconstrucción ofrecida anteriormente (que, de todos modos, se refiere a la fase de la crisis de la relación de confianza ya iniciada), sino también considerando que – sin adentrarse en constructivismos que por algunos podrían ser considerados incluso excesivos – siempre es posible que el gobierno nombrado por el Presidente de la República incluya (obligatoriamente) como órgano político solo al primer ministro o al parlamentario a él vinculado que le suceda, mientras que todos los demás ministros podrán ser elegidos entre personalidades externas al Parlamento y, por tanto, pertenecientes al llamado mundo de la técnica (Volpi, 2017).

La falacia argumentativa de la congelación de las posiciones de la contienda electoral es asimismo evidente si uno se concentra en la prohibición del mandato imperativo según el artículo 67 de la Constitución (no reformado y no reformable); este sigue siendo una norma imperativa, tanto que no se puede excluir en absoluto la práctica del transfuguismo de diputados o senadores de un grupo parlamentario a otro.

La referencia al parlamentario originalmente³³ vinculado al Presidente del Consejo como aquel/aquella que debe ser elegido como su sucesor en caso de dimisión y de no solicitud de disolución de las Cámaras puede también referirse a un honorable que mientras tanto haya migrado a la oposición, pero que sea capaz de reunir en torno a su figura un consenso tal que le permita formar un nuevo Gobierno con fuerzas transversales o incluso con los votos de la oposición, pudiéndose formar una mayoría distinta a la anterior. En otros términos, la nueva fórmula del artículo 92.3 de la Constitución, tal como se propone en la reforma, no podría en hipótesis garantizar que el relevo

quede congelado a una vinculación con una mayoría no modificada respecto a la determinada por el resultado de las elecciones;³⁴ no se pueden impedir jurídicamente los cambios en el curso de la Legislatura, es decir, para usar términos políticos, los vuelcos.

Todo esto para reiterar que la estabilidad del ejecutivo puede prescindir totalmente de la gobernabilidad y de la cohesión de la mayoría.

Nada impide que el nuevo encargo lleve a la formación de un Gobierno sostenido por una mayoría parlamentaria diferente a la surgida de las listas vinculadas al presidente con las que este fue elegido (Faraguna, 2024, p. 591). La posibilidad del cambio de mayoría no se excluye (porque no es excluible); puede derivar “del segundo encargo al presidente electo (de modo análogo a lo ocurrido con el nacimiento del gobierno Conte 2) o al parlamentario electo en conexión, que podría haber organizado una emboscada al primer ministro, mediante el voto en contra en una cuestión de confianza, reconstituyéndose una mayoría alternativa” (Calvano, 2024, p. 606).

No se comprende, al mismo tiempo, cómo es posible traducir en realidad lo que se lee si se continúa recorriendo el Informe: “la propuesta de ley busca consolidar el principio democrático, valorando el papel del cuerpo electoral en la determinación de la dirección política de la Nación, a través de la elección directa del presidente del Consejo de ministros y la estabilización de su cargo, para dar apoyo y continuidad al mandato democrático”.

La imposibilidad de realización de este propósito está *in medias res*; en primer lugar, porque la dirección política, permaneciendo intacto el art. 95 de la Constitución (con la relativa previsión de la relación de confianza entre Parlamento y Gobierno), no está en la disponibilidad del Primer Ministro (elegido por el cuerpo electoral), sino del Consejo de Ministros y de la mayoría parlamentaria.

Admitamos incluso³⁵ que la elección directa haya modificado tácitamente el art. 95 de la Constitución y atribuido la determinación de la dirección política únicamente al primer ministro, pero incluso en este caso el cuerpo electoral no lograría (co)determinarla, y esto por la simple razón de que esta se define en el momento de la moción de confianza.

Y aún más, supongamos por un momento que lo previsto en la reforma se realice: el Presidente de la República, después de un primer rechazo, renueva el encargo al primer ministro electo. En ese punto, es muy probable que el presidente del Consejo, para evitar un segundo rechazo que implicaría la disolución de las Cámaras por parte del jefe de Estado, se vea impulsado no solo a efectuar una ‘remodelación’ del equipo de gobierno, sino también a

modificar algunos aspectos del programa que el Parlamento ha considerado inaceptables, con el fin de obtener la confianza. Sin embargo, esto terminaría por ampliar significativamente el hiato entre la dirección política elegida por los electores y la aprobada por el Parlamento.

El objetivo único y evidente sigue siendo, en todo caso, el de reforzar el ejecutivo en detrimento del principio democrático.³⁶

La reforma propuesta (casi para justificar la autocalificación de “mínima”³⁷) también busca “preservar en el máximo grado las prerrogativas del presidente de la República, que la experiencia republicana ha confirmado como figura clave de la forma de gobierno italiana y de la unidad nacional”.

Se ha intentado hasta aquí demostrar que –al menos en las intenciones del Legislador– la afirmación de preservar al máximo las prerrogativas del Presidente de la República no es cierta, debido a la imposibilidad por parte del Presidente de la República de guiar la formación del Gobierno, primero, y de gestionar las crisis de Gobierno, después, quedando sus prerrogativas reducidas a la fórmula estéril de la “audiencia”,³⁸ y ubicando su figura en un plano diferente al ocupado por el primer ministro (doblemente legitimado). Una *diminutio* de los poderes (especialmente los de intermediación política)³⁹ que golpearía desde los cimientos el papel que durante más de setenta años el presidente de la República ha ocupado y ejercido en nuestro ordenamiento como órgano *super partes*, capaz en tal calidad de contribuir a la realización de los valores constitucionales y a la separación de poderes, en una expresión, de ser el representante de la unidad nacional⁴⁰: “la reconstrucción del conjunto de las atribuciones del Presidente de la República en el sistema constitucional italiano pone de relieve que el mismo ha sido ubicado por la Constitución fuera de los poderes tradicionales del Estado y, naturalmente, por encima de todos los partidos políticos. Él dispone, por tanto, de competencias que inciden sobre cada uno de los citados poderes, con el fin de salvaguardar, a la vez, tanto su separación como su equilibrio. Tal singular característica de la posición del Presidente se refleja en la naturaleza de sus atribuciones, que no implican el poder de adoptar decisiones sobre el fondo de materias específicas, sino que le dan los instrumentos para inducir a los otros poderes constitucionales a desempeñar correctamente sus propias funciones, de las que deben emanar las correspondientes decisiones de fondo. La especificidad de la posición del jefe de Estado se funda en la descrita naturaleza de sus atribuciones, que lo diferencian de los otros órganos constitucionales, sin incidir, sin embargo, en el principio de paridad entre los mismos”.

A la luz de lo dicho, el presidente de la República “representa la unidad nacional” (art. 87.1 Const.) no solo en el sentido de la unidad territorial del Estado, sino también, y sobre todo, en el sentido de la cohesión y del armónico funcionamiento de los poderes, políticos y de garantía, que componen la estructura constitucional de la República italiana. Se trata de un órgano de moderación y de estímulo hacia otros poderes, en hipótesis, tendentes a extralimitaciones o a la inercia (STC 1/2013).

Capacidad de estímulo y moderación que, si entrara en vigor la reforma, el Jefe de Estado perdería instantáneamente, en la medida en que el papel de *dominus* de las relaciones entre poderes recaería en las expectativas del primer ministro, a quien se le encomendaría la tarea de dirigir y no ya de mediar, y mucho menos de esperar o facilitar las mediaciones ajenas. El empobrecimiento⁴¹ del papel del jefe de Estado está marcado *funditus*, hasta el punto de minar su capacidad de influir en el equilibrio de los poderes a través de esas valoraciones discrecionales que le competen por ser “órgano *super partes*, ‘representante de la unidad nacional’, ajeno a lo que se define como el ‘circuito’ de la dirección político-gubernamental” (STC200/2006).

O la crisis de gobierno arrastra en la disolución también a las Cámaras, con el efecto de que a la inestabilidad de los gobiernos se añadirá también la del Parlamento, o el poder de disolución atribuido al presidente del Consejo funcionará como disuasorio frente al disenso interno de la mayoría de gobierno, asegurando sí la estabilidad del ejecutivo, pero al precio de sofocar el debate sobre cualquier decisión de alguna relevancia política, incluso dentro de la misma coalición (Cartabia, 2024, p. 543).

IV. DISPOSICIÓN (NO) ‘TRANSITORIA’

Para retomar lo que se sostuvo en el párrafo que abrió nuestra reflexión, se puede subrayar cómo en el título del Proyecto de ley no se hace referencia ni siquiera (entre otras cosas) a la remisión a la ley electoral que debe garantizar el premio de mayoría según el art. 92.2, tras la reforma.

El tema de la ley electoral, en cambio, es central no solo por lo subrayado en materia de ‘arrastre’ y, más en general, de constitucionalización del premio de mayoría que deberá ser garantizado en el “respeto del principio de representatividad” parlamentaria, sino también porque la norma transitoria propuesta es irrealizable.

“La presente ley constitucional se aplica a partir de la fecha de la primera disolución o del primer cese de las Cámaras posteriores a la fecha de entrada en vigor de la disciplina para la elección del presidente del Consejo de ministros

y de las Cámaras” (art. 5. 2 del Proyecto de ley constitucional). La disposición que acabamos de citar, de hecho, pospone el efecto jurídico de la derogación y de las modificaciones constitucionales a la entrada en vigor de la nueva ley electoral (para el Parlamento y el primer ministro). Precisamente por su contenido, la disposición contiene una norma no ya ‘transitoria’, sino más bien ‘dilatatoria’ de la entrada en vigor de la reforma, supeditada a la producción normativa de una fuente jerárquicamente inferior a ella.⁴²

Lo que se exige es la producción de una fuente primaria, pero, ante la eventual inoperancia del Parlamento, tal previsión puede comportar una prolongación *sine die* de la derogación suspendida, en la medida en que no existe obligación jurídica alguna para imponer al Parlamento que legisle.

Falta de obligación de *facere*, o mejor, falta de sanciones por una eventual inacción, que no puede ni siquiera excluir que una futura mayoría, diferente a la que aprobara la reforma, tuviera juego fácil para desactivar el premierato absoluto hoy combatido. A tal resultado, de hecho, se podría llegar sin tener que ejercer nuevamente el poder de revisión constitucional, sino (simplemente) a través de un obstruccionismo de mayoría; práctica, esta, muy conocida por haber sido usada varias veces en el curso de las legislaturas.

Si el Parlamento no diera curso a la producción de la normativa electoral de manera célere o, si, de todos modos, el presidente de la República, recibida la dimisión del Gobierno en funciones, se viera obligado, previas consultas, a nombrar un nuevo Gobierno, debería hacerlo aplicando el que es el actual artículo 92 de la Constitución (prescindiendo de la reforma constitucional), es decir, una disposición que ya estaría derogada.⁴³

Condicionar la vigencia de parte de la Constitución (evidentemente, una de las más importantes en materia de relaciones entre órganos constitucionales) significa determinar una situación de incertidumbre jurídica (y política) de primer orden, incluso en presencia de una nueva ley electoral.

Piénsese, por poner solo un ejemplo, en la eventual declaración de inconstitucionalidad de la (futura) ley electoral, que determinaría, una vez más, que se aplique una disposición constitucional derogada pero vigente en virtud de la norma transitoria (Rossi, 2024a, p. 5).

Incluso solo analizando la disposición transitoria (que de transitoria no tiene nada), tal disposición debería inducir al legislador de la reforma a reconsiderar sus pasos o al menos a rediscutir la viabilidad de la modificación de la forma de gobierno, que requiere una consiguiente revisión de la ley electoral con remisión a fuentes jerárquicamente ordenadas.

V. CONCLUSIONES. HACIA LA MARGINACIÓN DEFINITIVA DEL CONFLICTO DE LOS LUGARES DE LA REPRESENTACIÓN

La estabilidad de gobierno viene dada por la cohesión de la coalición, por la regularidad de la política y no por mecanismos de ingeniería constitucional. Tanto es así que es evidente la paradoja por la cual, mientras los proponentes estigmatizan la falta de estabilidad, si se lograra llevar a término la reforma constitucional, significaría que ha sido la estabilidad gubernamental la que la ha hecho posible; y todo ello, con independencia de la propia reforma.

Regresa una vez más el descuido de redacción de un texto que quiere cambiar la Carta constitucional más de veinte años después de otra reforma⁴⁴ cuyos efectos continúan creando problemas, y no solo interpretativos.

Hasta aquí nos hemos centrado en la acumulación de propuestas de enmienda de la Carta constitucional con el propósito de demostrar su falacia y la falta de fundamento de una reforma que prescindiera del contexto en el que se quería insertar.⁴⁵

En su conjunto, sin embargo, no se puede cerrar esta contribución sin subrayar el verdadero fin de la reforma, que se mueve en el mismo surco que las ya fallidas y las que han encontrado afirmación positiva (como la drástica reducción del número de parlamentarios). El fin es alterar el papel central que por Constitución corresponde al Parlamento y, por tanto, excluir el conflicto de los lugares de la representación con la intención populistamente⁴⁶ orientada a hacerlos eficientes. La exaltación del valor de la gobernabilidad (‘el Gobierno propone, el parlamento ratifica sin rechistar’) es indicativo de una concepción limitada de la democracia: no conflictiva, reducida al *eficientismo*, a-ideológica; en otros términos, una democracia empobrecida a un recuento numérico en el que el Parlamento queda institucionalmente consagrado a ser una mera incubadora de las decisiones tomadas por el órgano en la cúspide, el Gobierno y, en su seno, el primer ministro.

En consecuencia, los partidos políticos quedan de hecho desresponsabilizados de la solución de las crisis políticas, que permanecen fuertemente comprimidas dentro de un sistema poco flexible debido a los automatismos. Las crisis en cuestión son también aquellas que, como los últimos años han demostrado plásticamente, pueden derivar de situaciones de emergencia o de una fragilidad del propio ‘Estado de partidos’.

Con la desaparición de los institutos propios de la forma de gobierno parlamentaria, se anulan esas elasticidades que hasta ahora han permitido a nuestra forma de gobierno responder a los procesos de cambio y garantizar

(a diferencia de lo que con demasiada frecuencia se sostiene) una respuesta a graves situaciones de crisis. Los automatismos y la rigidez corren el riesgo, por el contrario, de hacer al Parlamento incapaz de ejercer un control fuerte sobre el Gobierno y de representar el pluralismo social, político y cultural. Esto también porque – siempre con la reforma en cuestión – el Parlamento se forma no en base a los votos obtenidos, sino, dado el art. 92.3 de la Constitución, por el efecto de arrastre de la elección realizada por los ciudadanos de investir a una determinada persona con el papel de primer ministro.

El efecto del fortalecimiento de las prerrogativas del Gobierno en el Parlamento, unido a la modificación de la ley electoral con un premio de mayoría, trae consigo *naturaliter* una intolerable restricción de la representación política, en detrimento de una composición conciliadora de los conflictos sociales, económicos, civiles, en una palabra, políticos.

Todo ello en un sistema en el que el verdadero problema del Parlamento es que no dispone de un tiempo adecuado para la discusión porque está constreñido por las cuestiones de confianza presentadas a lo largo de cada año, incluso sobre maxi enmiendas, hasta el punto de limitar, si no excluir, el debate sobre las leyes que dan fisonomía al propio ordenamiento, como las leyes de presupuestos.

La gobernabilidad es un interés constitucional que, si se desvincula de la representación, resulta sometido a una torsión tal que ya no es plenamente democrático. Del mismo modo, la eficiencia es un interés que, si no está teleológicamente orientado a los intereses constitucionales, resulta también sometido a una intolerable torsión que mostraría toda su problematicidad si no fuera constitucionalmente autoevidente la respuesta a las preguntas “¿eficiencia en nombre de qué? ¿a favor de quién?” (Algotino, 2019, p. 5). Continúa, por tanto, ese proceso de “empobrecimiento de la democracia”⁴⁷ que el cuerpo electoral (llamado a expresarse en el referéndum constitucional) hasta ahora está sufriendo.

La elección simultánea del primer ministro y de los parlamentarios, con la constitucionalización prevista de un premio de mayoría (a definirse por ley ordinaria), produce un sistema de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en detrimento irrazonable del segundo y comprometiendo el principio de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado⁴⁸; todo ello por un no mejor definido principio de estabilidad que continúa estando en la disponibilidad de los partidos políticos.

Mientras ahora el Parlamento está patológicamente subordinado al Gobierno, en la propuesta lo estaría fisiológicamente: un Parlamento

completamente subalterno al Gobierno, incapaz de oponerse a las decisiones gubernamentales sin arriesgarse a la disolución inmediata. El poder del Parlamento de censurar un Gobierno considerado inepto para guiar el país queda neutralizado por la amenaza constante de nuevas elecciones.

Todo esto es válido incluso ante un primer ministro electo que –en un contexto caracterizado desde hace ya demasiado tiempo por un abstencionismo cronificado⁴⁹– podría ser expresión de una minoría del cuerpo electoral. Pero no solo eso. Su elección sería fruto de otro, enésimo, descuido de redacción. La combinación de los dos momentos electorales implica que el resultado verdaderamente relevante es el inherente a la elección del Presidente del Consejo. Esta última no solo designa al jefe del Gobierno, sino que también asigna a su coalición el premio de mayoría en cada una de las dos Cámaras, independientemente del número de votos obtenidos por la propia coalición.

Si esto es cierto, entonces no se puede sino tomar seriamente en cuenta lo planteado en la doctrina sobre el tema del voto de los italianos en el extranjero.⁵⁰ A día de hoy, doce parlamentarios de la circunscripción exterior son elegidos por los compatriotas residentes fuera de las fronteras nacionales.

Mientras que el voto para las Cámaras de un residente en el extranjero está constitucionalmente ponderado y elige a un parlamentario por cada setecientos mil electores (frente a los aproximadamente ciento cincuenta mil electores por cada parlamentario elegido desde Italia), para la elección de un cargo monocrático como el del primer ministro, dada la falta de cualquier previsión,⁵¹ cada voto proveniente del extranjero sería igual a uno expresado en Italia. El voto de los italianos en el extranjero, por la manifiesta incoherencia detectada, no solo podrá ser determinante para la elección del primer ministro, con la consiguiente atribución del premio de mayoría a las listas que lo apoyan, sino que abrirá la espita a todas esas impugnaciones que caracterizan cada inicio de Legislatura, sobre todo frente a un voto que, al ejercerse por correspondencia, no puede asegurar de manera plena los caracteres de libertad, personalidad, secreto e igualdad.

Si es cierto que las impugnaciones son siempre posibles, es igualmente cierto que en el futuro estas puedan afectar también a la elección del Presidente del Consejo. Nuestro ordenamiento no prevé un juez específico para el contencioso electoral. Para la elección a parlamentario, sería competente el órgano para las elecciones de la Cámara en la que el primer ministro se postula. Sin embargo, esta solución, al no entrar en la hipótesis de la autotutela, no podría aplicarse también a la elección a presidente del Consejo, considerando que el órgano para las elecciones está compuesto por los parlamentarios que

obtienen los escaños en el mismo procedimiento electoral que podría ser objeto de controversia. No ofrecería ninguna garantía el hecho de que el contencioso sobre la elección del primer ministro sea decidido por su propia mayoría parlamentaria, ya que esto podría comprometer la imparcialidad del juicio.

En conclusión, las fuerzas políticas deberían moverse hacia un ‘retorno a la Constitución’,⁵² tanto en el aspecto organizativo de los poderes y de los equilibrios constitucionales como en la activación de las estructuras de garantía y reformista-económicas, como promoción del proceso de participación difundida del ciudadano, y del ciudadano-trabajador, en la determinación de la política del país, además de en la búsqueda de modalidades nuevas para conseguir objetivos de eficiencia, competencia y responsabilidad de las instituciones (parlamentarias y administrativas).

La reforma propuesta –a la luz de lo hasta aquí observado– representa una profunda regresión cultural, con la centralización del poder en una sola persona y la disminución de las funciones y de los poderes del Parlamento y del jefe de Estado. La institución de una Cámara con un sistema hiper mayoritario y la eliminación del sistema de garantías y contrapesos considerados indispensables por los Constituyentes conducen a una alteración en sentido iliberal de la lógica de la República parlamentaria consagrada en la vigente Constitución republicana. Y esto parece un riesgo verdaderamente elevado, sobre todo si es cierto – como lo es – que “si tenemos mayor estabilidad, esta se basará en el temor más que en el consenso, en la fuerza de uno más que en el acuerdo entre la mayoría y, por tanto, al precio de sofocar el espacio de la dialéctica política, no solo entre mayoría y oposición, sino también dentro de la propia mayoría, neutralizando *de facto* el pluralismo sobre el que se asienta nuestra democracia constitucional”⁵³.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Ainis, M. (2024). *Capocrazia: Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*. La nave di Teseo.
- Algostino, A. (2003). Premierato... purché capo sia: Il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolicizzata. *Rivista AIC*, (3). <https://hdl.handle.net/2318/1923516>
- Algostino, A. (2019, 30 de septiembre). Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia. *Forum di Quaderni Costituzionali*. <https://hdl.handle.net/2318/1712987>

- Azzariti, G. (2022). Presidencialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione. *Queste Istituzioni*, (4). <https://hdl.handle.net/11573/1723042>
- Balboni, E. (1988). Conflitti politici e nodi istituzionali nella crisi. En E. Balboni, L. D'Addabbo, A. D'Andrea & G. Guiglia (Eds.), *La difficile alternanza*. Franco Angeli.
- Bilancia, F. (2024). Presidencialismo e appelli al popolo eversivi. En G. Azzariti & M. Della Morte (Eds.), *Il Führerprinzip. La scelta del capo: Atti del Seminario di Napoli 28 settembre 2023*. Editoriale Scientifica.
- Bin, R. (2023, 12 de noviembre). *Una riforma da ridere*. LaCostituzione.info.
- Brunelli, G. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Calvano, R. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Calvano, R., & Spadacini, L. (2023, 30 de diciembre). Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere: Il problema del voto degli italiani all'estero. *LaCostituzione.info*. <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/30/elezione-diretta-del-premier-e-indiretta-delle-camere-il-problema-del-voto-degli-italiani-allestero/>
- Cantaro, A. (1999). (Semi)presidencialismo e governo del primo ministro: rappresentanza e forma di governo alla bicamerale. En R. di Leo, G. Pitruzzella (Eds.), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*. Il Mulino.
- Cartabia, M. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Cheli, E. (2022). Perché dico no al presidenzialismo. *Forum di Quaderni Costituzionali*, (3). <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2022/09/03-Cheli-FQC-3-2022.pdf>
- Cheli, E. (2023). *Costituzione e politica: Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*. Il Mulino.
- Ciulli, I. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2). *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*. (2024). Passigli.
- D'Andrea, A. (1988). Il patto della “staffetta” ed il dibattito in Parlamento sul Il Governo Craxi. En E. Balboni, L. D'Addabbo, A. D'Andrea, G. Guiglia (Eds.), *La difficile alternanza* (pp. 29-62). FrancoAngeli.

- Di Giovine, A., & Mastromarino, A. (Eds.). (2007). *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Giappichelli.
- Faraguna, P. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Florio, A. (2024). Sull'applicabilità della forma neoparlamentare regionale all'elezione del Presidente del consiglio. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/13_IPOF-3-24-Florio.pdf
- Franceschi, P. (1984). Art. 59. En G. Branca (Ed.), *Commentario della Costituzione: Le Camere, Artt. 55-63* (T. I, p. 107). Zanichelli - Il Foro italiano.
- Frosini, T. E. (Ed.). (2004). *Il premierato nei governi parlamentari*. Giappichelli.
- Furlan, F. (2023). Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione. *Consulta Online*, (3). <https://hdl.handle.net/10281/453860>
- Fusaro, C. (2024, 5 de abril). Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma. *Astrid Rassegna*, (5). https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/astr/0000/astrid_fusaro_rassegna.pdf
- Giovarruscio, P. (2024). Elezione diretta del Presidente del Consiglio e partiti politici: Una riflessione a partire dai dati regionali. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/14_IPOF-3-24-Giovarruscio.pdf
- Gorlani, M. (2024). La riforma del c.d. premierato e l'impropria suggestione del modello regionale, tra crisi della rappresentanza e vincoli elettorali. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/01_IPOF-3-24-Gorlani.pdf
- Grosso, E. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Iannetti, F. (2024). Dalle Regioni allo Stato: verticalizzazione del potere e sistema partitico. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/11_IPOF-3-24-Iannetti.pdf
- Lollo, A. (2024). Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi. *Lceonline*, (1). <https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2024/04/II.03-Lollo-def-1.pdf>
- Melpignano, M. (2024). Assonanze, dissonanze ed equivoci: Un breve raffronto tra premierato e forma di governo regionale attraverso il prisma della stabilità. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/15_IPOF-3-24-Melpignano.pdf

- Morelli, A. (Ed.). (2018). *Dal “contratto di Governo” alla formazione del Governo Conte: Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*. Editoriale Scientifica.
- Mortati, C. (1973). *Le forme di governo: Lezioni*. CEDAM.
- Onida, V. (2016, 8 de junio). Il sistema parlamentare, garanzia di democrazia. *Il Corriere della Sera*. https://www.corriere.it/opinioni/16_giugno_08/sistema-parlamentare-garanzia-democrazia-315bb8a0-2cce-11e6-b303-a777738cf73e.shtml
- Pizzorno, S. E. (2024). Gli emendamenti presentati dal Governo (Appendice al contributo Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni). *Forum di Quaderni Costituzionali*, (1). <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/10-Pizzorno-FQC-1-2024.pdf>
- Pugiotto, A. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Pupo, V. (2024). Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/05_IPOF-3-24-Pupo.pdf
- Rossi, E. (2024a). La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria. *Forum di Quaderni Costituzionali*, (2). <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/01-Rossi-FQC-2-2024.pdf>
- Rossi, E. (2024b). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Ruggeri, A. (2024a). La controfirma ministeriale e il gioco dell’oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all’originario dettato (nota minima su una vicenda anomala). *Consulta Online*, (1). <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/ruggeri142.pdf>
- Ruggeri, A. (2024b). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Salazar, C. (2024). Risposta a Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, (2).
- Spadaro, A. (2023). Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)? *Consulta Online*, (3). <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/spadaro2.pdf>
- Sterpa, A. (2024). La lezione delle autonomie sul “premierato all’italiana”: non è necessario scrivere tutto in Costituzione. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/03_IPOF-3-24-Sterpa.pdf

- Tarchi, R. (2023). Il “premierato elettivo”: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana. *Osservatorio sulle Fonti*, (3). <https://hdl.handle.net/11568/1234167>
- Tosi, R. (1999). Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria. *Le Regioni*, (5). <https://doi.org/10.1443/6612>
- Ventura, L. (1981). Il rappresentante dell'unità nazionale. En G. Silvestri (Ed.), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano* (pp. 477-ss.). Giuffrè.
- Viceconte, N. (2024). “Neoparlamentare” ma non troppo! Riflessioni sul cd. “premierato” alla luce dell’esperienza regionale. *ISSiRFA*, (3). https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/04_IPOF-3-24-Viceconte.pdf
- Volpi, M. (Ed.). (2017). *Governi tecnici e tecnici al governo*. Giappichelli.
- Volpi, M. (2024). Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività. *Astrid Rassegna*, (6). https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/volp/volpi_gli-eme ndamenti-al-progetto-di-premierato-elettivo.pdf
- VV.AA. (2024). *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*. Pasigli.
- Zagrebel'sky, G. (2024). Sul premierato. En G. Zagrebel'sky, A. Spataro, & F. Pallante, *Loro dicono noi diciamo: su premierato, giustizia e regioni* (p. 19). Laterza.

Notas

- 1 Con el título *Modificaciones a los artículos 59, 88, 92 y 94 de la Constitución para la elección directa del presidente del Consejo de ministros, el fortalecimiento de la estabilidad del Gobierno y la abolición del nombramiento de senadores vitalicios por parte del presidente de la República*. El título fue luego modificado a *Modificaciones a la segunda parte de la Constitución para la elección directa del Presidente del Consejo de Ministros, el fortalecimiento de la estabilidad del Gobierno y la abolición del nombramiento de senadores vitalicios por parte del Presidente de la República*.
- 2 Que ha absorbido el Proyecto de ley constitucional (*Disposiciones para la introducción de la elección directa del Presidente del Consejo de Ministros en la Constitución* - n. 830) por iniciativa de los senadores Renzi, Paita, E. Borghi, Fregolent, Sbröllini, Scalfarotto y Musolino, ya presentado el 1 de agosto de 2023.
- 3 Como una reforma incluso “técnicamente inconexa” (VV.AA., 2024, p. 55), aunque hay quien ha valorado este juicio como hasta benévolo: Rossi, 2024, p. 5.
- 4 En este sentido Pugiotta, 2024, p. 582.
- 5 A decir verdad, ni siquiera estaríamos ante un verdadero equilibrio de acuerdo con la STC 1/2014, al encontrarnos, por un lado, con un principio (governabilidad) y, por otro, con un interés (estabilidad), estaríamos como máximo ante un equilibrio desigual.
- 6 En el título ni siquiera se trataba de la remisión a una ley electoral que debe garantizar el premio de mayoría según el art. 92.2, tras la reforma. El tema de la ley electoral es central porque se ha propuesto una norma transitoria que pospone el efecto jurídico de la derogación y de

- las modificaciones constitucionales hasta la entrada en vigor de la nueva ley electoral (para el Parlamento y el primer ministro). Pero sobre este punto, véanse las conclusiones.
- 7 Estamos (estaríamos), sin embargo, ante una etiqueta, una publicidad (a menudo engañosa): ¿quién no desearía el fortalecimiento de la estabilidad frente a la inestabilidad del Gobierno? Y todo ello, sin tomar en consideración que la estabilidad del ejecutivo puede prescindir totalmente de la gobernabilidad y de la cohesión de la mayoría. Pero sobre este punto, véase más adelante en el texto.
 - 8 Insiste mucho en esto –y con razón– A. Lollo (2024, p. 21 ss). Cfr., asimismo, Azzariti (2022, p. 3 ss).
 - 9 La propuesta diseña una forma de gobierno única en el panorama comparado (de premierato electivo) que se distancia también de las otras experiencias de premierato: Frosini, 2004; Di Giovine & Mastromarino, 2007; Tarchi, 2023, p. 6 ss.
 - 10 En el informe, en cambio, se afirma que “en la lógica de llevar la legitimación democrática al mayor número posible de institutos de la forma de gobierno, se supera la categoría de los senadores vitalicios. Una intervención, esta última, hecha inevitable, en la ya mencionada perspectiva de estabilidad de las mayorías, por la reducción del número de senadores, que ha reducido aún más el margen de las mayorías en esa rama del Parlamento”.
 - 11 A la luz de la constitucionalización de un premio de mayoría en el art. 92.2 Const.: “[l]a ley disciplina el sistema para la elección de las Cámaras y del presidente del Consejo, asignando un premio sobre base nacional que garantiza una mayoría de escaños en cada una de las Cámaras a las listas y a los candidatos vinculados al presidente del Consejo”. La fórmula en plural da a entender que el Gobierno será sostenido por una coalición de listas y no por un único partido. El legislador de la reforma sabe que el futuro será (continuará siendo) representado por gobiernos de coalición.
 - 12 En este sentido Faraguna, 2024, p. 638.
 - 13 La “*designación del presidente del Consejo de ministros*, la designación de los jueces del Tribunal Constitucional, la concesión del indulto y la conmutación de las penas, el decreto de convocatoria de elecciones y de referéndums, los mensajes a las Cámaras y la devolución de las leyes”. La *cursiva* es nuestra.
 - 14 Fusaro, 2024, p. 6.
 - 15 Ruggeri, 2024, p. 447.
 - 16 Volpi, 2024, p. 3.
 - 17 Siempre con respecto a los poderes del jefe de Estado, el semestre blanco ya no estará vinculado a la coincidencia con el final de la legislatura, sino a la circunstancia de que la disolución constituya un acto debido, y por tanto, cada vez que la disolución sea impuesta por el primer ministro, que se convierte de este modo en un *dominus* cada vez mayor de la disolución de las Cámaras.
 - 18 Como veremos, el artículo 92 de la Constitución constitucionaliza, *id est*, el principio de gobernabilidad, situándolo en el mismo plano que el principio supremo de la representatividad (esta última ya mermada por la reducción del número de parlamentarios).
 - 19 El Presidente de la República, privado de algunas prerrogativas precisas, ya no podrá constituir un elemento de intermediación y garantía institucional. Así, no solo actos que constituían libres elecciones presidenciales (como el nombramiento del Presidente del Consejo y la disolución de las Cámaras) se vuelven obligatorios, sino que también se verán comprometidos otros. Por ejemplo, los relativos a la potestad del Presidente de la República de evaluar la idoneidad de los Ministros propuestos por el Presidente del Consejo; de hecho, es fácil suponer que el drástico aumento de la posición institucional de este último conllevará un debilitamiento sustancial de la del Presidente de la República. Y esto por la simple razón (política y jurídica) de que a un Jefe de Estado (representante de la unidad nacional y elegido indirectamente) se le unirá un primer ministro elegido directamente por una parte del cuerpo electoral.
 - 20 La referencia, como es obvio, es a Mortati, 1973, p. 73 ss. Se aleja sideralmente de los modelos de forma de gobierno ‘clásicos’ en la medida en que la propuesta de reforma combina elementos de los sistemas presidencial y parlamentario de manera incompatible. Con la reforma, no se está ante una forma de gobierno parlamentaria por la privación sustancial del vínculo de confianza, ni ante una de tipo presidencial por la ausencia de una neta separación de poderes. Lo que

- se introduce es un vínculo de dependencia que, desde la fase constitutiva, subordina el poder legislativo al ejecutivo.
- 21 La diferencia con el modelo israelí radica en que en aquel no estaba previsto el vínculo entre la elección del Presidente del Consejo electo y la elección de las cámaras; no estaba, por tanto, constitucionalizada ninguna remisión al premio de base nacional que garantizara una mayoría de escaños en cada una de las Cámaras a las listas y a los candidatos vinculados al Presidente del Consejo.
- 22 La confianza, a tenor de la propuesta del art. 94.3 de la Constitución, debe concernir a todo el Gobierno y no solo al primer ministro, aunque está *in medias res* no solo la diferencia entre estos (único en ser elegido por el cuerpo electoral) y los ministros (el primer ministro de ‘mediador’ se transforma en ‘decisor’, con el debido respeto al art. 95.2 de la Constitución, aunque no se reforme), sino también la previsión de que solo estos últimos puedan ser revocados sin ‘repercusiones’ en el órgano legislativo.
- 23 Cfr. la nota siguiente.
- 24 Art. 94.3, de la propuesta: “[d]entro de los diez días siguientes a su formación, el Gobierno se presenta a las Cámaras para obtener su confianza. En caso de que no se apruebe la moción de confianza al Gobierno presidido por el Presidente electo, el Presidente de la República renueva el encargo al Presidente electo de formar nuevo Gobierno. Si tampoco el Gobierno obtuviera la confianza de las Cámaras, el presidente de la República procederá a la disolución de las Cámaras”. La segunda hipótesis de disolución impuesta es la siguiente: “[e]n caso de retirada de la confianza al presidente del Consejo electo, mediante moción motivada, el presidente de la República disuelve las Cámaras. En caso de dimisión del Presidente del Consejo electo, previa comunicación parlamentaria, este podrá proponer, en un plazo de siete días, la disolución de las Cámaras al Presidente de la República, quien la dispondrá. Si no ejerciere esta facultad y en los casos de muerte, impedimento permanente o cese, el presidente de la República podrá conferir, por una sola vez durante la legislatura, el encargo de formar Gobierno al presidente del Consejo dimisionario o a otro parlamentario elegido en conexión con el presidente del Consejo”.
- 25 Furlan, 2023, p. 1020 ss.
- 26 Por lo pronto, se podría empezar a decir que la estabilidad presente en las entidades locales y en las autonomías territoriales (entidades que, esperemos no sea trivial recordarlo, no conocen una figura similar a la que a nivel estatal ocupa el presidente de la República) no siempre ha garantizado eficiencia, pudiéndose más bien decir todo lo contrario. Pero sigue existiendo la falacia discursiva de que es posible comparar dichas Entidades con el Estado: se está, de hecho, ante una falsa equiparación/homologación. Trasladar la regla del *aut aut* a nivel estatal parece completamente irrazonable, sobre todo por la relevancia constitucional de una Entidad que con la función nomopoiética garantiza el mismo disfrute de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional. Y, por otro lado, ha sido la propia Corte la que ha remarcado la ‘distancia’, incluso nominalista, entre los órganos de la Región y los órganos del Estado. Cfr., *ex multis*, SSTC. 106 y 306/2002, 365/2007 o 118/2015. Sobre el tema, Gorlani, 2024; Sterpa, 2024; Viceconte, 2024; Iannetti, 2024; Florio, 2024; Melpignano, 2024.
- 27 De hecho, el primer ministro debe ser un parlamentario, con todo lo que ello conlleva en términos de aplicabilidad del art. 64.3 Const.: “[l]os miembros del Gobierno, aunque no formen parte de las Cámaras, tienen derecho, y si se les requiere, obligación, de asistir a las sesiones. Deben ser oídos cada vez que lo soliciten”.
- 28 Baste pensar en lo ocurrido en la segunda mitad de los años 80, en la que la única variante entre un gobierno y otro era (debería haber sido) la alternancia en la Presidencia del Consejo de exponentes de los dos partidos (DC y PSI): sobre ello D’Andrea, 1988, pp. 29-62 y Balboni, 1988, pp. 212-215.
- 29 Ainis, 2024.
- 30 Spadaro, 2023, p. 1070.
- 31 El nacimiento de un ‘gobierno técnico’ sería posible incluso antes, bastaría solo con que hubiera un *placet* o, en cualquier caso, no una contrariedad directa al primer ministro electo, que se manifestaría con la no solicitud de disolución y, por tanto, con el inicio de las consultas. Cfr. también Pizzorno, 2024, p. 109.
- 32 Ruggeri, 2024b, p. 568.

- 33 La propuesta de reforma se limita a fijar el posicionamiento político de cada parlamentario en el momento de las elecciones, sin tener en cuenta que, en el transcurso de la Legislatura, la ubicación política de los parlamentarios individuales y de los grupos puede, inevitablemente, sufrir cambios.
- 34 Entre muchos, al menos Pugiotta, 2024, p. 562.
- 35 Siguiendo el razonamiento –que aquí se hace propio en la medida en que se adhiere a él– de Ciolli, 2024, p. 547.
- 36 En este sentido y de manera muy contraria a la reforma está Grosso, 2024, p. 551.
- 37 Desde el punto de vista técnico, la formulación del texto está inspirada en un “criterio ‘mínimo’ de modificación de la Constitución vigente, en la convicción de que se debe operar, en la medida de lo posible, en continuidad con nuestra tradición constitucional y parlamentaria y que, por tanto, las intervenciones de revisión deben limitarse a las estrictamente necesarias para la consecución de los objetivos”. Se está ante todo menos ante un criterio mínimo cuando se socavan las bases mismas de la democracia parlamentaria (Grosso, 2024, p. 625) y las reformas inciden cualitativamente en el texto constitucional; entre otras muchas: la elección del Parlamento que se vuelve accesoria respecto a la del primer ministro; la disolución de las Cámaras que se sustrae al Presidente de la República y se sitúa sustancialmente en la plena disponibilidad del jefe del ejecutivo; la garantía constitucionalmente prevista de la mayoría de los escaños en cada Cámara a las listas de candidatos y a los candidatos vinculados al Presidente del Consejo; en este sentido, y casi textualmente, Brunelli, 2024, p. 573. Cuando se habla de reforma constitucional, *id est*, hay que rehuir de criterios de tipo cuantitativo: no importan los números de los artículos, sino el alcance sustancial y material de la propuesta de modificación. Para una crítica contundente a la elección directa del primer ministro, se remite también a Cantaro, 1999, p. 304 ss., y en particular p. 310.
- 38 Un acto tan debido que puede derogar el semestre blanco según el art. 88.2, Const. en la propuesta de reforma: “[n]o puede ejercer dicha facultad en los últimos seis meses de su mandato, salvo que la disolución constituya un acto debido”.
- 39 No es imaginable que el Presidente de la República pueda desempeñar algún papel en el nombramiento de los ministros o en su cese. El Presidente se encontrará debatiendo con un poder que tiene una legitimación directa; es *in re ipsa* la dificultad de ejercer cualquier papel, incluso de persuasión moral. Sobre este debate, en la forma de gobierno actual, véase Morelli, 2018.
- 40 En la doctrina, al menos, Ventura, 1981, p. 477 ss.
- 41 Salazar, 2024, p. 644.
- 42 Por todos, cfr. Rossi, 2024a, p. 1 ss., y 2024b, p. 670.
- 43 En esencia, la norma transitoria establece que “hasta que no entre en vigor la ley electoral, la elección directa del presidente del Consejo no podrá llevarse a cabo: *ergo*, si el presidente de la República recibiera la dimisión del Gobierno en funciones, ¿cómo debería actuar? Dada la evidente necesidad de dar vida a un nuevo Gobierno, el Jefe de Estado tendría ante sí dos caminos: o nombrar un nuevo Presidente del Consejo o disolver las Cámaras. En la primera hipótesis, el Presidente debería aplicar una disposición constitucional (el art. 92 actual, objeto de la reforma) ya derogada. Lo reiteramos: el Presidente de la República debería seguir aplicando una disposición constitucional derogada pero vigente en virtud de la norma transitoria. Y esto ocurriría no sobre un aspecto marginal y secundario de nuestra vida institucional, sino sobre el nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros, es decir, sobre el acto político (e institucional) por excelencia en una forma de gobierno parlamentaria. Si, por el contrario, pretendiera, en base a sus prerrogativas frente a la situación política, disolver las Cámaras (poder que seguiría previsto por el art. 88 Const.), las nuevas elecciones deberían celebrarse sin la elección directa del Presidente del Consejo, y posteriormente el encargo debería ser conferido, también en este caso, en virtud del ‘viejo’ art. 92 (con evidentes repercusiones sobre la credibilidad de las instituciones que bien pueden imaginarse)”, así E. Rossi, 2024a, p. 3.
- 44 De “mera dejadez técnica” en la redacción de la reforma constitucional del art. 123 había hablado, por ejemplo, Tosi, 1999, p. 847.
- 45 Insiste sobre este punto, Cheli, 2023, pp. 102-105.
- 46 En general, sobre el tema, Bilancia, 2024, p. 65 ss.
- 47 El producto de reformas que tienen como finalidad garantizar “un hombre al mando”: Onida, 2016.

- 48 Sobre el tema, ampliamente Pupo, 2024, p. 64 ss.
- 49 Este fenómeno, como es sabido, se refiere a la creciente distancia entre la sociedad y las instituciones, una distancia ya tan amplia que parece casi imposible de salvar (al menos) a través de técnicas de ingeniería constitucional.
- 50 Calvano & Spadacini, 2023.
- 51 Incluso la más radical, como la derogación parcial de los arts. 56 y 57 de la Constitución en la parte en que se refieren a los electos en la circunscripción del extranjero.
- 52 En el mismo sentido que quien escribe, ya desde el título, Algostino, 2003, p. 120 ss.; Cheli, 2022, p. 61.
- 53 Cartabia, 2024, p. 543. En el mismo sentido continúa Rossi, 2024, p. 566: “[s]i esto se realizara (es decir, si las fuerzas políticas de la coalición de mayoría comenzaran a tener visiones divergentes) se podrían tener dos consecuencias alternativas: o un debilitamiento general de la acción gubernamental (hipótesis más probable) o una centralización del poder en el presidente del Consejo. En el primer caso, la *estabilidad* entendida como *duración en el cargo* podría traducirse en ineficiencia: me parece evidente que un Gobierno que dura cinco años pero que no es capaz de realizar su dirección política no es útil para nadie, y mucho menos realiza un propósito democrático. También para los tan invocados *ciudadanos soberanos*, creo que no constituye una gran satisfacción para ellos haber contribuido a elegir un Gobierno que no es capaz de funcionar pero que durante cinco años no puede ser cambiado. Si, por el contrario, se realizara una concentración de poder político *en contra* de la mayoría de gobierno [...] la democraticidad del sistema se agotaría en el momento de la elección del presidente del Consejo” (*cursivas* presentes en el texto).