

CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA ITALIANA: EL PREMIERATO ELECTIVO ANTE LAS DIFICULTADES DE FUNCIONAMIENTO DE LAS FORMAS DE GOBIERNO EN ALGUNAS DEMOCRACIAS MAYORITARIAS EUROPEAS CONSOLIDADAS

CRITICAL CONSIDERATIONS ON THE PROPOSED CONSTITUTIONAL REFORM OF THE ITALIAN PARLIAMENTARY FORM OF GOVERNMENT: THE ELECTED PREMIERSHIP IN THE FACE OF THE DIFFICULTIES IN THE FUNCTIONING OF FORMS OF GOVERNMENT IN SOME CONSOLIDATED EUROPEAN MAJORITY DEMOCRACIES

Giampaolo Gerbasi^{*1a} 

¹ Universidad de Calabria, Italia

^a giampaolo.gerbasi@unicaj.it * Profesor Titular de Derecho Público Comparado

Cómo citar:

Gerbasi, G. (2026). Consideraciones críticas sobre la propuesta de reforma constitucional de la forma de gobierno parlamentaria italiana: el premierato electivo ante las dificultades de funcionamiento de las formas de gobierno en algunas democracias mayoritarias europeas consolidadas. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 26, e10319. <https://doi.org/10.17561/rej.n26.10319>

Publicación original:

El presente trabajo ha sido publicado en italiano en la revista lceonline.it en el número 1/2025, con el título: "Il premierato elettivo in Italia e le difficoltà di funzionamento delle forme di governo in alcune consolidate democrazie maggioritarie europee. Considerazioni critiche su metodo e merito della proposta di riforma costituzionale" https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2025/04/LCE-online-1_25.pdf

Traducción del italiano al español:

Jorge Lozano Miralles

Recibido: 16 abril 2026 / Aceptado: 20 abril 2026



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

Resumen

El artículo analiza la propuesta de revisión constitucional que tiene como objetivo introducir en Italia el llamado premierato electivo. La preferencia por una forma de gobierno inédita en el panorama comparado probablemente se explica también a la luz de las recientes dificultades de funcionamiento que están caracterizando las principales experiencias europeas de democracia mayoritaria. Esto induce a reflexionar, en primer lugar, sobre la cuestión de un uso apropiado en negativo de la comparación y sobre los límites de la ingeniería constitucional. Se sostiene que los contenidos y la naturaleza (solo en apariencia) puntual de la reforma propuesta no son idóneos para realizar los objetivos y los principios constitucionales de los que las formas de gobierno de

los Estados democráticos deben hacerse cargo globalmente. En las observaciones conclusivas, el artículo evidencia las lagunas y las posibles implicaciones negativas del texto de reforma a la luz del proceso de integración europea.

Palabras clave: premierato electivo, propuesta de reforma constitucional, derecho comparado, Unión Europea

Abstract

This article analyzes the proposed constitutional revision aimed at introducing the so-called elective premiership in Italy. The preference for a form of government that is unprecedented in the comparative landscape is probably also explained in light of the recent operational difficulties that have characterized the main European experiments with majoritarian democracy. This leads to reflection, first, on the question of an appropriate negative use of comparison and on the limits of constitutional engineering. It argues that the content and (only apparently) ad hoc nature of the proposed reform are not suitable for achieving the constitutional objectives and principles that the forms of government of democratic states must globally address. In its concluding remarks, the article highlights the shortcomings and potential negative implications of the reform text in light of the European integration process.

Keywords: elective premiership, proposed constitutional reform, comparative law, European Union, comparative law

SUMARIO

I. Notas introductorias. II. La irrupción de la inestabilidad gubernamental (también) en algunas democracias mayoritarias europeas consolidadas entre los límites de la ingeniería constitucional y el uso correcto (en negativo) del método comparado. III. Consideraciones críticas sobre el método y el fondo de la reforma constitucional sobre el premierato electivo. IV. Breves observaciones conclusivas sobre los límites de un enfoque únicamente nacional para la reforma constitucional de la forma de gobierno. V. Bibliografía.

I. NOTAS INTRODUCTORIAS

Desde hace más de cuarenta años, en la vida política e institucional italiana se repite cíclicamente el mismo estribillo que identifica esencialmente en la forma de gobierno parlamentaria introducida por la Constitución de 1948 la causa principal de los atávicos problemas de inestabilidad gubernamental y de gobernabilidad, proponiéndose consecuentemente (y hasta ahora infructuosamente) su reforma constitucional.¹ También en la legislatura actual, esta "regularidad", si así podemos definirla, no ha desaparecido. En las declaraciones programáticas presentadas en la Cámara de Diputados el 25 de octubre de 2022, la Presidenta del Consejo de Ministros, Meloni, afirmó sin rodeos que la introducción de una nueva forma de gobierno capaz de

asegurar la estabilidad, la gobernabilidad y la centralidad de la soberanía popular, así como una mayor credibilidad y autoridad de Italia en las relaciones internacionales, en la Unión Europea y frente a los mercados financieros, constituye la madre de todas las reformas que el gobierno se propone realizar. En esta perspectiva, se precisa además que:

[q]uemos partir de la hipótesis de un semipresidencialismo a la francesa, que en el pasado había obtenido un amplio consenso también por parte del centro-izquierda, pero permanecemos abiertos también a otras soluciones.

El Proyecto de ley constitucional AS n. 932, presentado posteriormente por la Presidenta del Consejo de Ministros Meloni y la Ministra para las Reformas (Alberti Casellati), manteniendo los objetivos explicitados en las declaraciones programáticas y sustancialmente reproducidos en la memoria justificativa del texto de reforma, no contiene, sin embargo, rastro alguno de la forma de gobierno semipresidencial prevista en la Constitución de la Quinta República francesa, a pesar de que esta última había constituido la principal fuente de inspiración del anterior Proyecto n. 716/2018 depositado en la Cámara de Diputados en la XVIII legislatura, que proponía "Modificaciones a la parte II de la Constitución concernientes a la elección directa del Presidente de la República" (siendo la primera firmante la misma diputada Meloni, entonces en las filas de la oposición), entre las cuales cabe destacar también la previsión de la moción de censura constructiva. Entre las otras posibles soluciones, a las que se hizo referencia genéricamente en las declaraciones programáticas, la propuesta ha optado por la forma de gobierno comúnmente definida como premierato electivo.

La preferencia por una forma de gobierno inédita en el panorama comparado, que de por sí no constituye un aspecto a considerar negativamente (más bien al contrario), plantea ante todo la cuestión de un posible y apropiado uso en negativo de la comparación por parte del ejecutivo actualmente en el poder. Se podría, en efecto, hipotetizar que la exclusión por parte de este último de soluciones más afines al sistema semipresidencial francés o incluso a los principales parlamentarismos mayoritarios europeos (británico, alemán y español), que siempre han representado un punto de referencia constante en el debate doctrinal y político-institucional por haber garantizado generalmente estabilidad y gobernabilidad, encuentre una posible clave de lectura en las recientes dificultades de funcionamiento de dichos sistemas, que en algunos aspectos recuerdan a las que tradicionalmente han afectado al parlamentarismo italiano de débil racionalización. A este propósito, después de dar cuenta de las recientes fases de inestabilidad gubernamental en las mencionadas

experiencias constitucionales a la luz de las indicaciones metodológicas que una autorizada doctrina ha ofrecido desde hace tiempo a los análisis jurídicos en materia de formas de gobierno,² se pondrá principalmente el acento en los límites de la ingeniería constitucional frente a los condicionamientos de factores extrajurídicos (partidos y sistemas políticos, pero no solo) sobre los textos normativos y sobre las dinámicas de funcionamiento mayoritario de cualquier forma de gobierno, aunque esté fuertemente racionalizada, formulando asimismo una advertencia de carácter general sobre el empleo apropiado de la comparación y de su relativa función de auxilio al legislador constitucional.

Para evitar malentendidos, es conveniente precisar desde ahora que quien escribe no se opone prejuiciadamente a cualquier hipótesis de reforma constitucional sobre el tema objeto del presente análisis. Al contrario, a nuestro juicio, un mantenimiento constitucional global pero equilibrado de la forma de gobierno parlamentaria italiana resultaría necesario en la perspectiva de dar pleno seguimiento a las indicaciones contenidas en el “orden del día Perassi”³ a través de la previsión de institutos y mecanismos de racionalización que, en el marco de un razonable equilibrio con el principio constitucional de la representación política y de una necesaria consideración del entrelazamiento existente con la estructura institucional de la Unión Europea,⁴ podrían contribuir a hacer más estable y más eficiente el *continuum* mayoría parlamentaria-gobierno en la realización de su dirección política.⁵ Tanto más a la luz de los crecientes y heterogéneos desafíos que las organizaciones estatales (europeas e internacionales), también en consideración al cambiado cuadro geopolítico internacional, están llamadas a afrontar tempestiva y eficazmente a través de visiones estratégicas político-institucionales de medio-largo plazo, cuya definición y realización resulta evidentemente un espejismo en experiencias constitucionales como la italiana, cuya principal seña de identidad es la inestabilidad de gobierno y la difícil gobernabilidad.

Dicho esto, la cuestión que se plantea no se refiere tanto al *an* (el qué) sino al *quomodo* (el cómo) de la reforma. Al respecto, como se observará en el tercer párrafo, la propuesta de revisión constitucional suscita perplejidades de no poca monta que conciernen tanto al método como a sus contenidos. En particular, nos preguntamos si la preferencia expresada por una reforma puntual de la forma de gobierno, que busca introducir en la Constitución la elección directa del Presidente del Consejo y una prima de mayoría asignada a nivel nacional a las listas y a los candidatos vinculados al Presidente electo, es idónea para erradicar y curar los principales males que afligen a

nuestro país con el fin de conseguir los objetivos expresamente perseguidos por el texto de reforma (estabilidad, gobernabilidad y fortalecimiento de la soberanía popular) sin asestar, sin embargo, un golpe letal a la ya sufrida instancia constitucional de la representación y al sistema político-partidista, ya profundamente desestructurado y deslegitimado. Se trata de cuestiones particularmente complejas respecto a las cuales se avanzarán una serie de observaciones y argumentaciones que sugieren expresar una neta cautela frente a las llamadas reformas constitucionales puntuales en el ámbito aquí examinado y a las decantadas "virtudes" benéficas "del premierato" electivo.⁶

En las conclusiones se intentará, en cambio, reflexionar y plantear algunas objeciones críticas sobre los límites de la perdurable tendencia a afrontar los problemas de la forma de gobierno en una perspectiva exclusivamente nacional, prescindiendo de la existencia de la participación de Italia en el proceso de integración europea y de las mutuas implicaciones entre la dimensión interna y la supranacional, también en el ámbito de la Constitución de los poderes. En tal perspectiva, se desarrollarán algunas observaciones problemáticas sobre las lagunas y la posible incidencia negativa del texto de reforma en la acentuación del desequilibrio a favor de las cúpulas de los ejecutivos nacionales en las relaciones entre los órganos constitucionales nacionales, entre las instituciones supranacionales e intergubernamentales de la Unión y, más en general, sobre las dinámicas de funcionamiento dentro del proceso de integración europea.

II. LA IRRUPCIÓN DE LA INESTABILIDAD GUBERNAMENTAL (TAMBIÉN) EN ALGUNAS DEMOCRACIAS MAYORITARIAS EUROPEAS CONSOLIDADAS, ENTRE LOS LÍMITES DE LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL Y EL CORRECTO EMPLEO (EN NEGATIVO) DEL MÉTODO COMPARADO

El panorama político europeo contemporáneo evidencia que la inestabilidad gubernamental ya no es una característica exclusiva de sistemas como el italiano, sino que ha permeado incluso a democracias mayoritarias consolidadas. Experiencias parlamentarias tradicionalmente estables como la alemana, la española e incluso la del Reino Unido, junto con el arquetipo semipresidencial francés, están enfrentando "stress tests" significativos. Estos sistemas, que históricamente buscaron replicar la estabilidad del *cabinet system* británico mediante diversos mecanismos de racionalización constitucional, inspirados en parte por las sistematizaciones de Mirkin-Guetzévitch –influencia notable también en la V República Francesa– ven ahora cuestionada su capacidad para asegurar la gobernabilidad.

Este fenómeno ha llevado a la doctrina constitucional-comparatista a plantear dudas sobre el atractivo de las democracias mayoritarias frente a otras europeas y a cuestionar la vigencia de modelos politológicos que distinguen entre democracias de vocación mayoritaria y consensuales. Se debate incluso la necesidad de revisar la clasificación de estas experiencias paradigmáticas de parlamentarismo racionalizado y semipresidencialismo. El caso británico, admirado como el *Westminster model*, ilustra esta fluctuación, haciendo difícil su clasificación únicamente como *premiership*.

Más allá de la reclasificación de modelos, es crucial entender que las "situaciones condicionantes" (factores extrajurídicos como los sistemas político-partidistas) pueden orientar el funcionamiento de las formas de gobierno de manera significativamente diferente a la lógica mayoritaria que tradicionalmente garantizaba su estabilidad, sin alterar su estructura jurídico-formal.

La causa primordial de estas dificultades recientes, tanto en las "formas de gobierno parlamentarias mayoritarias" como en la semipresidencial francesa, radica en la profunda transformación de los sistemas político-partidistas. No obstante, factores específicos de cada contexto nacional también han influido en la evolución o involución de sus formas de gobierno.

En el **Reino Unido**,⁷ la compleja vicisitud del Brexit y el controvertido liderazgo del Primer Ministro Johnson durante este proceso y la pandemia son factores clave. Su estilo carismático y poco respetuoso de las convenciones constitucionales y el papel del Parlamento generaron una inédita fase de inestabilidad. Tras las dimisiones de Cameron y May, y la afirmación de Johnson, el país vio tres Primeros Ministros en 2022, incluyendo la renuncia del propio Johnson por pérdida de apoyo interno. A pesar de esta inestabilidad anómala, se ha mantenido cierta solidez en rasgos típicos del parlamentarismo británico, como la relación entre la investidura del primer ministro y su liderazgo partidario, y el principio de soberanía parlamentaria, reafirmado por el Tribunal Supremo frente a las tensiones del Brexit.

La situación en **España**⁸ ilustra de manera particularmente aguda la transición de un parlamentarismo con tendencia mayoritaria, consolidado desde 1982, hacia una profunda inestabilidad gubernamental, con problemas en la formación de Gobiernos y el fin del bipartidismo imperfecto

Tras las elecciones de 2015, la fragmentación parlamentaria impidió la investidura de un presidente por falta de mayoría absoluta, llevando a la primera disolución automática de las Cortes, art. 99.5 CE; las nuevas elecciones resultaron en otro bloqueo de diez meses, superado solo en octubre

de 2016 con la formación del segundo gobierno de Rajoy, gracias a la “difícil” abstención del PSOE.

Desde 2015 prima la inestabilidad y la fragilidad gubernamental, hasta el punto que en 2018 se aprobó la primera moción de censura constructiva exitosa desde 1978, llevando al gobierno de Pedro Sánchez, quien dos años antes había dimitido del escaño y del cargo de Secretario Gral. del PSOE por no apoyar la abstención en la investidura de Rajoy. Sin embargo, esta moción respondió más al deseo de terminar con el gobierno de Rajoy que a un apoyo sólido al nuevo ejecutivo. Se formó un "gobierno hiper minoritario", dependiente de relaciones de fuerza volátiles en el Parlamento, lo que incentivó el uso de decretos-leyes y mermó el papel legislativo del Parlamento.⁹

El sistema de partidos se fragmenta y se polarización como evidenciaron las elecciones de abril de 2019, con una proliferación de partidos regionalistas y la consolidación de partidos autonomistas/separatistas, nacionalistas y populistas (Vox, Podemos, Ciudadanos).

La ausencia de cultura de coalición en el PSOE (y en el espectro político español) llevó al intento de un gobierno monocolor socialista en extrema minoría, causando un cortocircuito al sistema y la convocatoria de las cuartas elecciones en cuatro años tras una segunda disolución automática.

Finalmente, la necesidad llevó a la formación del primer gobierno de coalición de la etapa democrática, un intento de superar la práctica de gobiernos monocolors y devolver estabilidad y funcionalidad al sistema.

Alemania,¹⁰ tradicionalmente paradigma de estabilidad gubernamental, también ha experimentado transformaciones debido a la creciente fragmentación y polarización de su sistema político. Como en España han aflorado problemas en la formación de los Gobiernos, caracterizado por largas negociaciones y una creciente heterogeneidad política en las coaliciones. Ya desde 2013 se recurrió a la fórmula de la "gran coalición" (no nueva en su historia), que en 2017/2018 requirió 171 días para formar el cuarto gobierno de Merkel, una anomalía para una democracia mayoritaria.

Otra excepción es la que se produjo a finales de 2024 cuando se rompió el acuerdo en la coalición "semáforo" (SPD, Verdes, FDP) liderada por Scholz y conduciendo a elecciones anticipadas el 23 de febrero de 2025 por la fragilidad de la coalición.¹¹

El **sistema semipresidencial francés**,¹² concebido por Duverger a partir de la experiencia de la V República, con un Presidente electo directamente y un Primer Ministro responsable ante el Parlamento, también enfrenta dificultades,

como los ya mencionados problemas en la formación de Gobiernos y también de Gobernabilidad como es el caso español o alemán. Así, tras las elecciones legislativas tras la disolución decidida por Macron (después de los resultados de las elecciones europeas con descenso de su partido y auge de Le Pen), el sistema experimenta inéditas dificultades. Esto se evidenció con la moción de censura contra el Primer Ministro Barnier y el problemático inicio del gobierno de François Bayrou, quien enfrentó una moción de censura de la *gauche radicale* (apoyada por comunistas y verdes) que no prosperó gracias a la abstención de la mayoría de socialistas y el apoyo del grupo de Le Pen.

Estos eventos confirman fragmentaciones y sacudidas en el sistema político francés observables al menos desde 2017. Han desaparecido dos presupuestos clave para el funcionamiento estable del semipresidencialismo (al margen de las denominadas cohabitaciones): la estructuración bipolar del sistema (*quadrille bipolaire*) y el *fait majoritaire* (mayoría parlamentaria sólida para el Presidente).

El sistema, diseñado por De Gaulle para superar las degeneraciones de la IV República, se enfrenta a inestabilidad y a la falta de mayorías para apoyar al Presidente. El funcionamiento actual (prevalencia parlamentaria, inestabilidad, gobiernos minoritarios, representación fragmentada y polarizada) difiere de las cohabitaciones previas a las reformas del 2000 (alineación de mandatos presidencial y parlamentario). En aquellas, la contraposición Presidente-mayoría parlamentaria diferente reforzaba al Primer Ministro en política interna, con ralentización ocasional de la acción gubernamental, pero no necesariamente inestabilidad. Futuras cohabitaciones similares afectarían la gobernabilidad más que la estabilidad, salvo mayorías parlamentarias poco cohesionadas o uso estratégico de la disolución por el Presidente.

Ni siquiera el sistema electoral mayoritario a doble vuelta para la Asamblea Nacional ha podido garantizar por sí solo el mantenimiento de un sistema bipolar, mayorías estables y la contención de la polarización, debido a la alta volatilidad electoral.

La advertencia de Mirkine-Guetzévitch sobre los límites de la regulación jurídica de la estabilidad se confirma: ni un sistema "blindado" con fuerte racionalización y prerrogativas presidenciales (como el poder de disolución, cuyo uso estratégico no siempre es exitoso, como en el intento fallido de Macron) puede evitar crisis, inestabilidad, elecciones anticipadas y dificultad para formar gobiernos si no es recurriendo a gobiernos minoritarios o coaliciones heterogéneas, con menor rendimiento normativo.

A pesar de las especificidades nacionales, **un *fil rouge* une a las "democracias estabilizadas"** ¹³ europeas en sus crecientes dificultades: la fragmentación y la polarización de sistemas políticos anteriormente estructurados sobre equilibrios bipolares, incluso bipartidistas (como en el caso británico y, aunque imperfecto, el español). Este es el factor condicionante principal que explica las dificultades en la formación de gobiernos, la reciente inestabilidad, las frecuentes crisis gubernamentales y la atenuación de una acción de gobierno eficiente.

Las razones de esta transformación son múltiples y complejas aunque cabe encontrar un hilo conductor entre todas ellas: 1) Crisis de Representatividad y de Identidad Político-Ideológica: Los partidos tradicionales han perdido peso electoral, lo que obliga a coaliciones de gobierno más amplias y heterogéneas, o a gobiernos minoritarios; 2) Las sociedades son cada día más complejas y con nuevas fracturas sociales, culturales, económicas, laborales, etc.; 3) Insatisfacción con las respuestas de política económica; existe una creciente insatisfacción social ante las políticas nacionales y europeas frente al aumento de las desigualdades, en un contexto geopolítico y económico internacional inestable; 4) El ascenso de movimientos populistas y nacionalistas; estos movimientos, impulsados por crisis recurrentes desde 2008 (financiera, migratoria, pandémica, etc.), han sabido capitalizar electoralmente el malestar social, fragmentando y polarizando la representación parlamentaria y el debate político.

El entrelazamiento variable de estos factores en cada país ha alterado las condiciones extrajurídicas que antes aseguraban la estabilidad y el funcionamiento eficiente de los parlamentarismos, a pesar de los mecanismos formales de racionalización y los sistemas electorales diseñados para producir efectos mayoritarios o desproporcionales.

Las observaciones precedentes reafirman la advertencia de Mirkin-Guetzévitch (1950, p. 613): la estabilidad gubernamental no es un mero "problema constitucional" y "ninguna ley, ninguna regla rígida puede realizarla si la vida política de un país no tiene en sí los elementos necesarios para garantizar tal estabilidad". De hecho, en contextos de alta fragmentación y polarización, como en la España de gobiernos hiperminoritarios, mecanismos de racionalización como la moción de censura constructiva pueden pasar de ser un "instrumento de estabilización" a un "motor de desestabilización", ¹⁴ sin diferenciarse de los efectos de una moción de confianza ordinaria.

El análisis de las formas de gobierno parlamentarias mayoritarias europeas confirma que no existe una correspondencia automática entre sistemas

electorales mayoritarios o selectivos y la estructuración bipartidista o bipolar del sistema de partidos y su reflejo parlamentario. Si bien los sistemas electorales influyen en el sistema político con "probabilidades que tienen valor tendencial"¹⁵ y no como "regularidades" inmutables, también es cierto que cambios significativos en los sistemas político-partidistas (mayor fragmentación, polarización, caída del apoyo a partidos tradicionales, presencia de fuerzas menores concentradas geográficamente, reducción de la distancia electoral entre partidos grandes y pequeños) pueden atenuar la selectividad y desproporcionalidad de los sistemas electorales. Esto se ha visto claramente en España desde 2015-2016 y, en menor medida, en Alemania (donde la barrera del 5% aún juega un papel, aunque la formación de gobierno se ha complicado).

Las dificultades de estabilidad y gobernabilidad en las principales democracias mayoritarias europeas podrían haber inducido al gobierno italiano a distanciarse de estos modelos tradicionalmente referenciales para el "aspirante reformador institucional" y a explorar soluciones de "ingeniería constitucional" inéditas como el premierato electivo (Fusaro, 1997, pp. 25 ss.).

Sin embargo, la introducción de una solución innovadora no garantiza *sic et simpliciter* los efectos deseados de estabilidad y gobernabilidad, ni que estos sean definitivos. El derecho constitucional no es una ciencia exacta; múltiples factores impiden prever con certeza sus efectos. Las experiencias europeas demuestran cómo formas de gobierno fuertemente racionalizadas y/o con elección directa del ejecutivo, incluso con sistemas electorales mayoritarios, no han escapado a los condicionamientos variables de los contextos político-partidistas.

Esto debería llevar al legislador constitucional italiano a ser cauto con las expectativas puestas en la ingeniería constitucional y en las "capacidades taumáticas" de fórmulas nuevas frente a las soluciones ofrecidas por el derecho comparado. Un uso correcto de la comparación implicaría observar tendencias de medio-largo plazo en la interacción entre formas de gobierno, sistemas electorales y factores extrajurídicos, considerando la evolución histórica, cultural y contingente de cada contexto nacional.

Aunque las experiencias europeas analizadas enfrentan dificultades recientes, su atractivo histórico se basó en su capacidad general para garantizar gobiernos estables y eficaces, si bien con diferentes equilibrios entre órganos constitucionales y relaciones con el electorado. Esto no implica la superioridad de unas formas sobre otras, ya que cada una debe adecuarse a las especificidades de su comunidad. Es en esta perspectiva que la propuesta del

premierato electivo "a la italiana" suscita perplejidades, especialmente sobre su coherencia con las raíces histórico-culturales y el pluralismo político y social italiano desarrollado desde la posguerra y la Constitución republicana.

III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE EL MÉTODO Y EL FONDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PREMIERATO ELECTIVO

Pasemos ahora a argumentar más específicamente las principales preocupaciones y perplejidades que, a nuestro juicio, suscita el premierato electivo y que se refieren tanto a las dificultades objetivas para evaluar *ex ante* sus potenciales implicaciones y su posible rendimiento, como a la eficacia de las opciones propuestas, tanto en lo que respecta al método como al fondo de las mismas, con referencia a los objetivos perseguidos globalmente por este enésimo intento de reforma constitucional de la forma de gobierno.

Respecto al primer orden de preocupaciones, es necesario ante todo reiterar que los estudios comparatistas no pueden ofrecer ningún soporte a las presuntas capacidades taumáturgicas de la forma de gobierno propuesta frente a los atávicos malestares de la democracia parlamentaria italiana. En verdad, el llamado premierato electivo a la italiana puede ser indudablemente reconducido a la teorización de la forma de gobierno semiparlamentaria elaborada por Duverger a principios de los años 60 del siglo pasado ¹⁶ y posteriormente retomada también en Italia, aunque con la etiqueta de forma de gobierno neoparlamentaria y con diversas variantes, por una parte de la doctrina constitucionalista italiana. ¹⁷ Pero se trata, precisamente, de un modelo de forma de gobierno cuyo interés está prevalentemente confinado al plano doctrinal, pero que no se origina en un proceso de abstracción inductiva de las llamadas "constantes" observables en las concretas experiencias constitucionales comparadas. Así pues, el premierato electivo, tal como se prevé en la propuesta de reforma constitucional, constituye un *unicum* en el panorama comparado del que no pueden extraerse indicaciones y confirmaciones relativas al funcionamiento efectivo y concreto de esta peculiar forma de gobierno en otras experiencias nacionales. Ni siquiera la experimentación de la forma de gobierno neoparlamentaria en el ordenamiento israelí puede proporcionar sólidos elementos de evaluación si se considera que la reforma de la ley fundamental introducida en 1996 había regulado sus caracteres de modo parcialmente diferente a los ahora previstos por la propuesta italiana y que operó durante un brevísimo lapso de tiempo a causa de su repentina sustitución por la posterior ley fundamental de 2001. ¹⁸ No obstante, precisamente esta última circunstancia constituye, en todo caso, un

indicio del hecho de que evidentemente no dio buena prueba de sí misma, probablemente también a causa de las fracturas profundas y heterogéneas que caracterizan a la sociedad israelí y de la conexas presencia de un sistema político de multipartidismo extremo, alimentado a su vez por un sistema electoral proporcional casi puro.

En ausencia de referencias evaluativas y de evidencias empíricas en el panorama comparado, una parte de las fuerzas políticas y de la misma doctrina¹⁹ ha identificado en el rendimiento positivo de las formas de gobierno previstas a nivel municipal (*ex ley n. 81/1993*) y en los estatutos regionales (a raíz de la ley constitucional n. 1/1999) un elemento idóneo para sugerir su adopción a nivel nacional, también con el fin de asegurar y satisfacer la homogeneidad de las formas de gobierno operantes dentro de los diferentes niveles institucionales que componen la república italiana. Al respecto, se coincide, sin embargo, con quienes en la doctrina consideran tal referencia viciada por una "falsa analogía",²⁰ no del todo pertinente ni exenta de problematicidad en el plano jurídico, en la medida en que descuida al menos un doble orden de consideraciones.²¹ Aun existiendo algunas innegables analogías entre el premierato electivo propuesto a nivel nacional y la forma de gobierno regional (la elección directa y simultánea del vértice del ejecutivo y de las asambleas representativas, el expreso reconocimiento de una prima de mayoría y, al menos parcialmente, la previsión del llamado *simul stabunt simul cadent*), su comparación corre el riesgo, sin embargo, de conducir a conclusiones distorsionadas si se consideran las diferencias no despreciables que existen entre la estructura y las funciones de los aparatos estatales y las de los niveles territoriales de gobierno.²² Por no decir más, es suficiente mencionar la previsión de un órgano constitucional estatal como el Presidente de la República, así como su papel de representante de la unidad nacional, de moderador de la vida político-institucional y de garante político de la Constitución, que no encuentran evidentemente ninguna correspondencia en los órganos y en las dotaciones funcionales de los entes territoriales. Tal circunstancia no es irrelevante, por ejemplo, sobre el alcance y el grado de rigidez que la regla del *simul simul*, que como es sabido constituye uno de los elementos constitutivos de la forma de gobierno neoparlamentaria y probablemente también el principal disuasivo frente a las crisis, asumiría respectivamente en el ámbito nacional y en las autonomías territoriales. Si se considera, en efecto, la facultad del Presidente de la República de disolver las Cámaras de conformidad con el art. 88 de la Constitución (cuyas disposiciones, en la hipótesis de entrada en vigor de la revisión constitucional, resultarían modificadas solo en relación con la imposibilidad de disolver solo una de

las Cámaras y con la introducción de la obligación de disolver las Cámaras también en el ámbito del semestre blanco cuando la disolución sea un acto debido de conformidad con las modificaciones propuestas en relación con el art. 94 de la Constitución ²³), no hay quien no vea cómo, a pesar de la significativa compresión de la discrecionalidad del Presidente de la República a través de la previsión de supuestos en los que la disolución es obligatoria, en las hipótesis de dimisión del Presidente del Consejo diferentes de las que se derivan de la no concesión inicial o de la posterior revocación de la confianza parlamentaria al Gobierno del Presidente del Consejo electo, si este último no ejerce su facultad de solicitar la disolución anticipada de las Cámaras, el Presidente de la República podría, en hipótesis, conferir el encargo de formar gobierno, por una sola vez en el curso de la legislatura, también a una persona distinta del Presidente del Consejo dimisionario, siempre que sea un parlamentario elegido en conexión con el presidente del Consejo. Esta última eventualidad constituye, en cambio, la regla en los casos de cese, impedimento permanente o muerte del presidente del consejo elegido directamente. Esto acabaría traduciendo evidentemente en "una aplicación en cierto modo 'atemperada' del [...] principio del *simul simul*" en el ámbito del premierato electivo nacional, a diferencia de lo previsto en la forma de gobierno neoparlamentaria regional, considerado que en esta última el mismo principio "liga inseparablemente los destinos del Consejo regional a los del Presidente de la Junta". ²⁴

Pero incluso prescindiendo de los límites de una comparación con los sistemas de gobierno infraestatales, es preciso en segundo lugar tener presente que, si es cierto que en estos últimos la forma de gobierno neoparlamentaria ha asegurado la estabilidad de los ejecutivos regionales, no es menos cierto que ha acabado produciendo también un preocupante "aniquilamiento de las asambleas consejeras y del principio de representación que expresan" sin que de ello se haya seguido siempre una mayor eficacia de la acción de gobierno y de la administrativa, como resulta evidente de la gestión poco prudente de la sanidad que la emergencia pandémica solo ha hecho dramáticamente evidente ante toda la comunidad nacional. ²⁵ En este sentido, resultan plenamente compartibles las conclusiones alcanzadas sobre este punto por una parte de la doctrina:

el modelo regional, lejos de ofrecer la prueba de la eficacia de la elección directa del vértice del ejecutivo, representa por el contrario precisamente la confirmación de que una mayor duración del ejecutivo y la calidad y eficacia de las políticas públicas no están necesariamente asociadas y

no son, en todo caso, las segundas la consecuencia natural de la primera (Gorlani, 2024, p. 5).

En cuanto al segundo orden de reservas relativas al método y al fondo de la propuesta de reforma constitucional, conviene ante todo observar que la forma de gobierno parlamentaria italiana, tal como está regulada por las normas constitucionales vigentes, constituye, a bien ver, solo una de las concausas de su problemático funcionamiento y, seguramente, ni siquiera la principal. Por lo tanto, el método de modificar radicalmente la estructura sobre la que se funda, sin revisar o, al menos, proponerse reformar/introducir otras normas (constitucionales y no) concernientes a otros factores y elementos que también se entrecruzan incisivamente con el funcionamiento de la forma de gobierno, por un lado, corre el riesgo de conseguir solo en parte los objetivos perseguidos por el texto de reforma; por otro lado, analizando incluso someramente sus contenidos, conduciría, sin embargo, con una previsible certeza, a la acentuación de la verticalización monocrática dentro del Ejecutivo y a la alteración de los equilibrios entre el Presidente del Consejo, el Gobierno y el Parlamento, en detrimento de este último y a favor del primero. Por el momento, es suficiente observar que, como ha señalado gran parte de la doctrina constitucionalista, la previsión de la elección directa del Presidente del Consejo, apoyado por una mayoría parlamentaria constitucionalmente asegurada por una prima de mayoría atribuida a nivel nacional en cada una de las dos Cámaras, produciría ciertamente una mortificación de la independencia y de la autonomía estructural del Parlamento, así como una neta cesura respecto al elemento indefectible de las formas de gobierno parlamentarias. Esto se debe a que, por efecto de tales previsiones, la composición del Parlamento y, más precisamente, la mayoría parlamentaria, derivaría de la elección directa del órgano constitucional monocrático y no de los sufragios expresados en el ámbito de las elecciones legislativas y, por tanto, sería la mayoría parlamentaria la que sería expresión del Presidente del Consejo electo y no el Gobierno el que sería emanación y expresión de la mayoría parlamentaria.²⁶ Al mismo tiempo, sin embargo, el vuelco de la lógica y del principal elemento constitutivo de los parlamentarismos, pero sobre todo la atribución al Presidente del Consejo del poder de disolución anticipada del Parlamento (salvo en las residuales hipótesis antes mencionadas), por cuanto presumiblemente idóneos para asegurar una mayor estabilidad del ejecutivo (aunque al precio del que se dará cuenta más detalladamente más adelante), podrían revelarse no suficientes para garantizar la eficacia de la acción de gobierno en ausencia de otras reformas destinadas a poner remedio, por ejemplo, a las añejas problemáticas planteadas por el anacrónico bicameralismo paritario italiano (cuya solución, por otra parte incompleta

e insatisfactoria, no puede confiarse más allá de la afirmación de prácticas no conformes a la Constitución que envilecen su prescriptividad), por el fenómeno del llamado transfuguismo de los parlamentarios y por la crisis de legitimación profunda del sistema de partidos.

Tomando prestados para nuestro razonamiento los términos (y, en parte, también las principales razones de fondo) del debate doctrinal en torno al carácter orgánico o puntual de las reformas constitucionales,²⁷ la propuesta de revisión constitucional parece, por así decirlo, excesiva pero solo aparentemente puntual, siendo candidata "al falso mito de la reforma puntual".²⁸ Es puntual solo en apariencia, puesto que produciría ciertamente significativos efectos reductores sobre el papel global y sobre las funciones de control del Parlamento sin modificar formalmente su contenido y alcance; es, en cambio, excesivamente puntual en la medida en que se preocupa de intervenir únicamente sobre algunas (aunque relevantes) normas constitucionales, descuidando otras igualmente reconducibles no solo al objeto de la forma de gobierno, sino a los mismos objetivos primarios globalmente tenidos en cuenta por el legislador constitucional. Tal enfoque de las reformas en materia de forma de gobierno, además de ser equívoco en razón de la naturaleza solo aparentemente puntual de la propuesta en examen, resulta al mismo tiempo de corto alcance y metodológicamente no apropiado para hacerse cargo globalmente y de manera tendencialmente resolutoria de las exigencias expresamente mencionadas en la memoria justificativa del Proyecto de ley, y mucho menos de las, por así decirlo, inexpresas (pero significativamente afectadas y comprimidas por la hipótesis de revisión constitucional) que también merecerían una debida consideración coherente con el complejo entramado de valores subyacente a la Constitución (italiana y no solo) que exigiría un cierto equilibrio entre las instancias de representar y gobernar,²⁹ un sistema de pesos y contrapesos y no un neto aplanamiento de las relaciones entre los órganos constitucionales estatales en torno a un Presidente del Consejo ungido por el sufragio universal y directo. En este sentido, la exigencia (metodológica y, al mismo tiempo, formal y sustancial) de no descuidar los nexos que unen las diversas disposiciones de la Constitución en torno a un tema homogéneo (aunque máximamente transversal como el de la forma de gobierno, que se entrecruza, precisamente, con muchas partes de la Constitución) impondría la adopción de un enfoque más sistemático destinado a definir y realizar, sobre la base de un necesario diálogo entre todas las fuerzas políticas en el Parlamento,³⁰ una estrategia orgánica de innovaciones y reformas (no solo constitucionales) que, partiendo de una visión unitaria y global de las problemáticas y de los bienes jurídicamente relevantes que giran

en torno a la forma de gobierno,³¹ aspire a asegurar no solo la estabilidad, sino también una mayor eficacia de la acción de gobierno, prestando además una adecuada atención al principio constitucional de la representación y al papel (de hecho, cada vez más marginal) del Parlamento, también a la luz del impacto sobre la forma de gobierno nacional de la participación en el proceso de integración europea. En tal perspectiva, remitiendo el análisis del último perfil mencionado a las breves observaciones conclusivas, es suficiente ahora mencionar, a título emblemáticamente ejemplificativo, el tema de la reforma electoral. Esta última, al menos a grandes rasgos, debería concebirse unitariamente y coherentemente con la propuesta de revisión de la forma de gobierno y con las restantes disposiciones constitucionales, considerada la constitucionalización del premio de mayoría.³² Sin embargo, en el ámbito del proceso de reforma constitucional ahora en curso, no ha surgido ninguna idea o indicación general por parte de los proponentes sobre el sistema electoral, a pesar de que este último, también a la luz de la jurisprudencia constitucional en la materia, constituye la pieza fundamental y al mismo tiempo problemática de la aplicación de una de las normas más controvertidas previstas por el texto de reforma.

Pero incluso prescindiendo del nudo problemático de la reforma electoral, que inevitablemente deberá desatarse tras la eventual entrada en vigor de la revisión constitucional, se quiere ahora circunscribir la atención a otras innovaciones normativas que, en la perspectiva aquí acogida de una estrategia de reforma orgánica y unitaria de la forma de gobierno y a diferencia del enfoque de las reformas aparentemente puntuales del que es expresión la propuesta de revisión en examen, podrían crear las condiciones para una consecución más eficaz de los objetivos por ella expresamente perseguidos o, al menos, atenuar la incidencia negativa de algunas de las añejas problemáticas mencionadas sobre el buen funcionamiento de la forma de gobierno. En este sentido, como ha observado desde hace tiempo una advertida doctrina, resultaría ilusorio depositar expectativas excesivas en las capacidades de las propuestas de ingeniería constitucional para resolver el problema de las recurrentes crisis institucionales y de gobierno si, junto a la exigencia de promover una más difundida participación de los ciudadanos también más allá de los partidos políticos, "no se afronta de forma preliminar la cuestión del papel efectivo desempeñado por los partidos en el ordenamiento constitucional real y la cuestión [...] de su democracia interna y de sus relaciones con los órganos constitucionales (organización de las campañas electorales, financiación pública, acceso a los medios de comunicación de masas, etc.)" a través de la adopción (ya no aplazable) de una disciplina orgánica de los partidos políticos, en aplicación

del art. 49 de la Constitución.³³ El tema, como es sabido, remite al permanente nudo sin resolver de la autorreforma de la política³⁴ que en esta sede solo puede mencionarse para subrayar cómo constituye una manifestación patológica de los condicionamientos producidos por el sistema político y partidista sobre la forma de gobierno *stricto sensu* que, como se señaló en el párrafo anterior, son observables con intensidad creciente también en otras experiencias constitucionales europeas tradicionalmente consideradas arquetipos de estabilidad política y gubernamental. Reiterada, pues, la advertencia sobre los límites de la sola ingeniería constitucional, a nuestros fines interesa, sin embargo, reafirmar que un proceso reformador de la forma de gobierno, para desplegar una cierta eficacia respecto a los objetivos perseguidos, precisamente en razón de la incidencia de elementos no jurídicos, no debería prescindir de la introducción coordinada, orgánica y equilibrada de vínculos, condicionamientos y mecanismos de racionalización constitucionales e institucionales. Entre estos, en esta sede se hará referencia únicamente al necesario injerto en la Constitución de algunos elementos de racionalización asimétrica de las funciones de las asambleas representativas y a la deseable revisión, específica y coordinada, de ambos reglamentos de las asambleas representativas.

En el primer frente, incluso prescindiendo de la debatida transformación constitucional del Senado en Cámara de representación de las autonomías territoriales (en una de las diversas variantes ofrecidas por el derecho comparado), constituiría ya un paso adelante en la dirección indicada la previsión constitucional de una relación de confianza entre la sola Cámara de Diputados (o el Parlamento en sesión conjunta) y el solo Presidente del Consejo,³⁵ siguiendo el modelo de lo que ya ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido, en las mencionadas experiencias de parlamentarismo racionalizado y en el mismo sistema semipresidencial francés. En realidad, extendiendo la mirada al panorama europeo más general, emerge que solo en Italia y Rumanía rige un bicameralismo perfecto, por efecto del cual el Gobierno debe obtener la confianza de ambas Cámaras. Análogamente, también con el fin de reforzar (formal pero razonablemente) el papel del gobierno en el Parlamento y de restaurar al mismo tiempo la prescriptividad mortificada de algunas normas constitucionales vigentes, resultaría necesaria la introducción en la Constitución de normas generales preordenadas (mediante su correspondiente desarrollo por parte de los reglamentos parlamentarios) a diferenciar las funciones entre las dos cámaras del Parlamento en el ámbito de los procedimientos legislativos. A este último respecto, por ejemplo, se podría constitucionalizar la asimetría competencial entre las dos Cámaras ya afianzada de hecho en el ámbito de los procedimientos de conversión en

ley de los decretos-ley (ya subrepticamente transformados en el principal instrumento ordinario de la producción legislativa) a través del llamado "monocameralismo alternado".³⁶ Naturalmente, tal innovación debería ir necesariamente acompañada de la previsión de límites materiales y de dispositivos idóneos para reducir el patológico abuso de los decretos-ley y de la distorsionada práctica de los maxi-enmiendas a las proposiciones de ley aprobadas con voto de confianza, así como para garantizar las prerrogativas y los derechos de los parlamentarios individuales y de los grupos parlamentarios (también mediante la proposición de un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional). Concebida en estos términos y con estos límites, tal solución podría ofrecer una respuesta constitucional coherente a la exigencia de un razonable equilibrio entre las necesidades de celeridad del *iter legis*, el ejercicio de las funciones de dirección y control por parte del Parlamento y las prerrogativas y los derechos de los parlamentarios a aportar su contribución en la discusión y en la conversión legislativa de los decretos-ley (pero más en general en los procedimientos legislativos), facilitando al mismo tiempo su tutela concreta por parte del Tribunal Constitucional en sede de conflicto de atribuciones entre poderes del Estado, visto que hasta hoy, como ha observado una advertida doctrina constitucionalista, la jurisprudencia constitucional ha reconocido solo en abstracto a los parlamentarios la naturaleza de poder del Estado y su legitimación para proponer conflictos interorgánicos.³⁷ En el segundo frente, por arduo que pueda parecer el objetivo de poner límites eficaces al irrefrenable dinamismo y transformismo de los actores políticos que operan dentro de las asambleas representativas, se considera que las reformas de los reglamentos parlamentarios, sobre todo si se realizan en ambas Cámaras sobre la base de una eficaz coordinación entre sus respectivas Juntas, pueden contribuir, por un lado, a la salvaguardia de los derechos y de las libertades de los parlamentarios individuales también dentro de los grupos de pertenencia³⁸ y, por otro, si no a evitar, al menos a desincentivar, en el respeto de la prohibición del mandato imperativo y de la libertad de ejercicio de las funciones reconocida a cada miembro del Parlamento (*ex art. 67 Const.*), la formación de pequeños grupos parlamentarios y ciertos comportamientos oportunistas por parte de sedicentes parlamentarios responsables³⁹ que, como tristemente se sabe por los acontecimientos internos del Parlamento italiano, no dudan en abandonar el grupo original de pertenencia, contribuyendo no pocas veces a la creación de condiciones políticas favorables para determinar crisis de gobierno y la formación de nuevas pero cada vez menos cohesionadas mayorías parlamentarias y coaliciones de gobierno, o a hacer, en todo caso, más dificultosa la acción del gobierno en la realización normativa de su dirección política. En tal perspectiva, es preciso reconocer que, a diferencia

del reglamento de la Cámara de Diputados (que todavía espera ser adecuado a la reforma constitucional que ha dispuesto la drástica reducción del número de parlamentarios), el del Senado ha sido modificado en varias ocasiones en el intento de poner algunos diques al fenómeno del transfuguismo y a la fragmentación de los grupos parlamentarios, superando, por ejemplo, la obligatoriedad de la pertenencia a un grupo⁴⁰ por parte de los senadores vitalicios y de los otros senadores que dimiten o son expulsados del grupo de pertenencia, y modificando las normas sobre la composición y la constitución de los grupos (*ex arts. 14 y 15*). Ciertamente, los objetivos de tales reformas se han conseguido solo en mínima parte, probablemente también por efecto de una formulación no siempre clara y lineal de las novedosas disposiciones reglamentarias, que ha favorecido a veces una interpretación distorsionada y una aplicación controvertida.⁴¹ No obstante, es siempre algo frente a la absoluta inadecuación del reglamento de la Cámara de Diputados, que ha permanecido en gran parte inalterado desde 1971. Lo que confirma, al menos en cierta medida, la utilidad y la necesidad de los vínculos puestos por los reglamentos parlamentarios a las dinámicas político-parlamentarias, tanto más si se formulan mediante disposiciones normativas claras e idóneas para restringir, en la medida de lo posible, la creatividad interpretativa y aplicativa de las mismas dentro de las asambleas parlamentarias.

Volviendo al perfil del texto de reforma que suscita mayores reservas, junto con el complementario de la búsqueda obsesiva de un "jefe" elegido directamente por el cuerpo electoral, es preciso ahora observar que el aplanamiento del Parlamento sobre el Ejecutivo y, más exactamente, sobre el Presidente del Consejo, parte del principio del automatismo según el cual la mayoría parlamentaria debe coincidir con la presidencial (según las reglas que la ley electoral deberá definir) para afirmarse cumplidamente gracias al rígido mecanismo (aunque atemperado) del *simul simul*, típico de las formas de gobierno neoparlamentarias. En efecto, de conformidad con la propuesta de reforma del vigente art. 94 de la Constitución, la revocación de la confianza mediante moción motivada por parte de una de las dos asambleas parlamentarias comporta la dimisión del Presidente del Consejo electo y la automática disolución de las Cámaras por parte del Presidente de la República. Tal previsión transforma sustancialmente la moción de censura en un acto de autodisolución por parte de las Cámaras, cuyo uso concreto es extremadamente arduo de hipotetizar. Esto acabaría privando al Parlamento del instrumento principal a través del cual controlar y hacer valer eventualmente la responsabilidad política del Gobierno y de su Presidente electo, debilitando en gran medida también su actividad de dirección política, puesto que la eficacia de esta última, como es sabido, se funda también en

el efecto disuasorio de la función parlamentaria de controlar y sancionar al Gobierno y a su Presidente (si es necesario, también con la indicación de un nuevo primer ministro en los ordenamientos constitucionales que prevén la moción de censura constructiva) cuando de su concreto ejercicio no se derive la automática disolución de las asambleas parlamentarias. Como resulta evidente, el precio a pagar por la consecución de la estabilidad gubernamental (de la cual, es bueno reiterar, no se sigue una automática eficacia de la acción de gobierno y mucho menos la homogeneidad política de la mayoría parlamentaria y de la coalición de gobierno) es extremadamente elevado,⁴² visto que la adopción del premierato electivo requeriría al sistema institucional privarse de necesarios mecanismos de *checks and balances* en las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo y de esa necesaria flexibilidad que, en cambio, están asegurados en las formas de gobierno parlamentarias, incluso donde están fuertemente racionalizadas, a través de una sabia coordinación de la moción de censura constructiva con los otros institutos de racionalización⁴³ y gracias a la función de mediación del Presidente de la República que, en cambio, de modo particularmente evidente en el supuesto mencionado, resultaría transformada en una función meramente notarial, en cuanto preordenada únicamente a tomar nota de la (improbable) voluntad de las Cámaras de poner fin anticipadamente a la legislatura.

Cierto, respecto a las objeciones críticas planteadas en relación con la rigidez y las implicaciones del *simul simul*, podría objetarse que en el texto de reforma este mecanismo, como ya se ha señalado, resulta atemperado en la medida en que, en la diferente hipótesis de que el Parlamento rechazara la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo, la consiguiente dimisión de este último (también por motivos diferentes al ahora mencionado) no comporta la automática disolución por parte del Presidente de la República si el Presidente dimisionario no ejerce en el plazo de siete días la facultad de solicitar la disolución anticipada de las Cámaras. En tal caso, en efecto, la propuesta de reforma prevé que el Presidente de la República confiera el encargo de formar el Gobierno, por una sola vez en el curso de la legislatura, al Presidente del Consejo dimisionario o a un parlamentario elegido en conexión con el Presidente del Consejo. Esto podría, en abstracto, restituir un residual margen de intervención a la función de control parlamentario, pero solo por una vez en el curso de la legislatura y en el limitado sentido de que el eventual rechazo de la cuestión de confianza constituiría una deliberación de las Cámaras no de autodisolución, sino de atribución al Presidente del Consejo de la facultad de decidir si proceder a la disolución anticipada o presentar la dimisión en el intento de formar un nuevo gobierno previo encargo del Presidente de la República a uno de los dos sujetos antes indicados. Ahora

bien, incluso al margen de cualquier consideración y (difícil) previsión sobre la (im)probabilidad de que la segunda hipótesis pueda encontrar aplicación concreta en presencia de coaliciones de gobierno frecuentemente heterogéneas y si resultara más o menos evidente que el encargo de formar el nuevo gobierno no fuera confiado al Presidente del Consejo electo sino dimisionario, la objeción a las reservas planteadas en esta sede es, en todo caso, fácilmente superable teniendo en mente la diferente *ratio* subyacente respectivamente a la cuestión de confianza y a la moción de censura. Es, en efecto, notorio que esta última, incluso prescindiendo del escaso uso que se ha hecho de ella en Italia y en las experiencias comparadas de parlamentarismo racionalizado, sobre todo donde está prevista en la forma de una "censura constructiva sistémica" que aspira a asegurar no solo la estabilidad gubernamental,⁴⁴ constituye el principal instrumento que entra en la plena disponibilidad del Parlamento y de sus poderes de control frente al Gobierno; por el contrario, la cuestión de confianza expresa notoriamente una lógica diametralmente opuesta, vista su naturaleza de instrumento a disposición del Presidente del Consejo, cuyo uso aspira a controlar y recomponer la mayoría parlamentaria cuando en esta surgieran disensos y/o posiciones heterogéneas sobre la aprobación de un determinado acto legislativo considerado de fundamental importancia para la aplicación de la dirección política.

En consideración a las objeciones concernientes al método y al fondo de la reforma constitucional propuesta, se considera que la modificación radical de la estructura y de los equilibrios entre los órganos constitucionales estatales a través de la previsión de un "jefe" elegido directamente por el cuerpo electoral y de una mayoría parlamentaria derivada del premier electo parece un remedio ineficaz, no suficiente y al mismo tiempo desproporcionado si se conviene, por un lado, en la ineliminable necesidad de preservar, aunque con algún sacrificio, el principio constitucional de la representación y la autonomía estructural de las asambleas representativas, así como la coesencial función de los partidos políticos en las democracias contemporáneas y, por otro lado, en la impelente exigencia de otras reformas que, aun no afectando exclusivamente la dimensión constitucional formal, probablemente permitirían incidir con igual eficacia y de manera más orgánica sobre los principales factores que condicionan negativamente las dinámicas de funcionamiento de la forma de gobierno italiana. En tal perspectiva, los esfuerzos reformadores deberían, por tanto, ser conducidos sin poner en discusión la perdurable validez de la forma de gobierno parlamentaria, la cual, como ha observado persuasivamente una autorizada doctrina:

sigue siendo la mejor solución para afrontar la crisis de estabilidad, representación y participación, las fracturas socioeconómicas y territoriales que atraviesan el País y un sistema político de multipartidismo polarizado (Volpi, 2023, p. 65).

IV. BREVES OBSERVACIONES CONCLUSIVAS SOBRE LOS LÍMITES DE UN ENFOQUE ÚNICAMENTE NACIONAL A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA FORMA DE GOBIERNO

En estas breves observaciones conclusivas se intentará ofrecer una posible clave de lectura de la total ausencia en la arquitectura de la propuesta de reforma de la más mínima consideración del nexo cada vez más estrecho, o si se prefiere, de la "relación osmótica"⁴⁵ entre las dinámicas de funcionamiento de la forma de gobierno nacional y la Unión Europea.⁴⁶ En esta perspectiva, suscita muchas perplejidades la perdurable tendencia (no solo en Italia) a focalizar el debate sobre las reformas constitucionales en materia de formas de gobierno en una dimensión puramente nacional, descuidando que el entrelazamiento entre los órganos constitucionales y las instituciones europeas dota a los miembros de los ejecutivos nacionales, y más precisamente a los ministros y al Presidente del Consejo, de nuevas funciones destinadas a codeterminar, con los homólogos representantes de los Estados miembros dentro respectivamente del Consejo (de ministros) de la Unión y del Consejo Europeo, los vínculos normativos europeos y las directrices políticas supranacionales, cuyas repercusiones dentro de los ordenamientos nacionales inciden sobre todo en el papel y en las prerrogativas de los parlamentos nacionales, modificando significativamente los equilibrios internos con los gobiernos nacionales a favor de estos últimos.

Ahora bien, como ya se ha anticipado, es cierto que en la memoria justificativa del Proyecto de ley constitucional la consecución de la estabilidad y de la gobernabilidad se orienta también a la exigencia de reforzar el peso y la autoridad del Presidente del Consejo italiano y de los mismos ministros en las instituciones intergubernamentales de la UE. Lo cual resulta perfectamente comprensible en la perspectiva de hacer más influyente la posición del ejecutivo nacional en el ámbito de las complejas negociaciones con los *partners* europeos. Es preciso, sin embargo, considerar que la autoridad y la fuerza negociadora de los ejecutivos nacionales en la dimensión supranacional (y, en especial, en la *governance* económica europea) dependen esencialmente del estado de salud de las cuentas públicas nacionales y de su grado de desviación de los vínculos cuantitativos definidos por el derecho primario de la Unión y por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.⁴⁷ Por

lo tanto, en la constancia del elevado endeudamiento público del Estado italiano (que, además, en la emergencia pandémica ha registrado un repunte –necesario– sin precedentes a causa de la temporal relajación europea de los vínculos impuestos por la Unión y de la insuficiente compensación por parte del débil y lento crecimiento económico), el riesgo que se vislumbra en el horizonte es que el remedio preparado por la propuesta de reforma resulte idóneo para acrecentar y alimentar no tanto la influencia del Estado italiano en la Unión, sino las crecientes presiones para el fortalecimiento de la dimensión intergubernamental en detrimento de la supranacional dentro de las complejas dinámicas de funcionamiento de la forma de gobierno de la Unión, atenuando si no erosionando las perspectivas de desarrollo del proceso de integración; tanto más en la actual fase histórica en la que el neto aumento de las fuerzas políticas nacionales soberanistas y antieuropeístas que adquieren posiciones de gobierno en sus respectivos Países, así como un creciente peso numérico en la representación nacional y en el Parlamento Europeo, ya está comportando un mayor poder de condicionamiento sobre las instituciones europeas, en especial sobre la Comisión. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta las previsibles repercusiones sobre los equilibrios internos en las relaciones entre los órganos constitucionales estatales de la propuesta de reforma constitucional, esta última resulta en perfecta línea de continuidad con el planteamiento funcionalista de la "gubernamentalidad neoliberal" de la Unión.⁴⁸ En efecto, esta última, al incidir en las dinámicas de funcionamiento de las formas de gobierno nacionales⁴⁹ en la definición y en el desarrollo nacional de la dirección político-normativa, ya determinada en una porción significativa y en las opciones de fondo por las instituciones europeas (por tanto, en muchos casos por los órganos constitucionales internos en el seno de las instituciones europeas), presupone y requiere eficiencia, monocraticidad y no colegialidad de la acción de gobierno en la vertiente ejecutiva nacional, reduciendo cada vez más drásticamente los espacios de la representación política y de las funciones legislativas, así como de dirección y control de los Parlamentos nacionales, del principio democrático y del conflicto social. Con la venia del apreciable (pero desatendido) propósito expresamente indicado en el art. 12 TUE sobre el fortalecimiento del papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea.

A la luz de lo anterior, suscita, pues, no pocas perplejidades el intento de introducir una nueva forma de gobierno con elección directa del Presidente del Consejo que mira implícitamente al proceso de construcción europea únicamente con el fin de acrecentar la estabilidad y la influencia del órgano monocrático en el exterior y en el interior, descuidando por completo, sin embargo, la exigencia de prever idóneos contrapesos a través de la

revitalización de los institutos de la representación y del control democrático y de la función parlamentaria nacional, también explicitando su nexo cooperativo con la del Parlamento Europeo, frente al Ejecutivo nacional y, de rebote, a las instituciones europeas (de la Comisión Europea, pero también de las instituciones intergubernamentales). En este sentido, sobre todo en consideración a los riesgos de un ulterior aislamiento del Parlamento nacional consiguiente a la parcial extensión del "método de gobierno" experimentado con el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a los planes nacionales de medio plazo de la reciente reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento,⁵⁰ sería sumamente oportuno prever en la Constitución algún dispositivo que (con el sucesivo auxilio aplicativo de los reglamentos parlamentarios) aspire a salvaguardar un adecuado espacio de intervención a la representación parlamentaria nacional en los procedimientos euro-nacionales de definición de las políticas económicas y financieras nacionales. Al mismo tiempo, nos preguntamos si la búsqueda de soluciones constitucionales diferentes del pasado puede ya prescindir de la exigencia de un enfoque destinado a contribuir constructivamente (y no simplemente receptivamente) a la definición y al perfeccionamiento de un sistema institucional multinivel, dentro del cual los sistemas nacionales de gobierno están ya llamados a operar, cuyo funcionamiento esté orientado por lógicas más democráticas que, en hipótesis, podrían revelarse más idóneas para hacerse cargo de la creciente necesidad de reducción de las desigualdades (de diversa naturaleza), de integración y cohesión social, así como de la exigencia de equilibrar, también en ausencia de necesarias pero improbables reformas de los tratados de la Unión, la irrupción de las crecientes tendencias intergubernamentales y del conexo riesgo de malograr los resultados (escasos pero en todo caso ya) conseguidos en este mismo terreno por el proceso de integración europea. También en esta perspectiva, la propuesta de reforma en examen rehúye el intento de adecuar nuestra forma de gobierno a las transformaciones, ya antiguas, de la sociedad y de las estructuras institucionales en el marco europeo, con el fin de revitalizar la democracia contemporánea y de superar la profunda crisis que proyecta luces inquietantes en un panorama geopolítico internacional atravesado por crecientes tensiones, trastornos y conflictos (lamentablemente también bélicos, como es sabido) respecto a los cuales el robustecimiento ulterior de la tendencia a la "capocracia",⁵¹ observable en gran parte de los sistemas democráticos contemporáneos, podría revelarse extremadamente peligrosa.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Ainis, M. (2024). *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*. La Nave di Teseo.
- Blanco Valdés, R. L. (2007). Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo. En A. Di Giovine, A. Mastromarino & N. Olivetti Rason (Eds.), *La presidenzializzazione degli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*. G. Giappichelli Editore.
- Blanco Valdés, R. L. (2017). El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 63-96. <https://www.jstor.org/stable/26375278>
- Bogdanor, V. (2022, 5 de septiembre). Boris Johnson broke all the rule, but history may be kind to him yet. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/sep/05/boris-johnson-rules-history-brexit-covid-law>
- Bonfiglio, S. (2023). *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*. G. Giappichelli Editore.
- Camoni, D. (2020). Continuità e discontinuità nell'evoluzione del parlamentarismo spagnolo nel prisma del diritto comparato. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2. <https://dx.doi.org/10.17394/97516>
- Camoni, D. (2024, 23 de abril). Il progetto di legge di amnistia per il movimento independentista catalano: riconciliazione o rottura con la Costituzione spagnola? *Diritti comparati*. <https://www.diritticomparati.it/il-progetto-di-legge-di-amnistia-per-il-movimento-independentista-catalano-riconciliazione-o-rottura-della-costituzione-spagnola/>
- Cartabia, M. (2024). Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, 3. <https://doi.org/10.1439/114504>
- Cassese, S. (Ed.). (2006). *Dizionario di Diritto Pubblico*. Giuffrè Editore.
- Catelani, E. (2020). Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale? *Federalismi.it*, 1/2020. <https://arpi.unipi.it/handle/11568/1041664>
- Ciancio, A. (2020). Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti. *Rivista AIC*, 1. https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2020_Ciancio.pdf
- Clementi, F. (2000). L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia. *Quaderni Costituzionali*, 3. <https://doi.org/10.1439/4774>

- Clementi, F. (2024). Perché il Paese ha bisogno di riforme. *Rivista il Mulino*, 3. <https://doi.org/10.1402/114475>
- Conti, G. (2019, 26 de septiembre). La Corte suprema británica tra prorogation e Brexit. *Diritti comparati*. <https://www.diritticomparati.it/la-corte-suprema-britannica-tra-prorogation-e-brex-it-una-lezione-di-diritto-costituzionale/>
- Curreri, S. (2025, 29 de enero). *Integrazione europea e trasformazioni della forma di governo* [Seminario]. Universidad de Milán y Centro Studi sul Federalismo, Milán.
- D'Atena, A. (2024). *Metodo e merito delle riforme costituzionali*. Associazione Italiana dei Costituzionalisti.
- De Petris, A. (2018). La Germania tra crisi politica, Grandi coalizioni ed inediti attivismi istituzionali. *DPCE online*, 1. <https://www.dpce.it/la-germania-tra-crisi-politica-grandi-coalizioni-ed-inediti-attivismi-istituzionali.html>
- Di Virgilio, A. (1995). Semipresidencialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo. En S. Gambino (Ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali* (pp. 333-358). Cedam.
- Dogliani, M. (1973). *Spunti metodologici per una indagine sulla forma di governo*. Giurisprudenza Costituzionale.
- Duverger, M. (1960). *La repubblica tradita*. Edizioni di Comunità.
- Duverger, M. (1970). *Institutions politiques et droit constitutionnel* (11ª ed.). Presses Universitaires de France.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>
- Duverger, M. (1983). La nozione di regime semi-presidenziale e l'esperienza francese. *Quaderni Costituzionali*, 2, 257-271.
- Elia, L. (1970). Governo (forme di). En *Enciclopedia del diritto* (Vol. XIX). Giuffrè Editore.
- Elia, L. (2005). *La Costituzione aggredita*. Il Mulino.
- Fenucci, T. (2024). Studio comparato sulla razionalizzazione dei rapporti di fiducia nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Prassi applicative e recenti sviluppi. *Nomos. Le attualità del diritto*, 2. <https://hdl.handle.net/11386/4886553>
- Fernández Esquer, C. (2016, 29 de marzo). *Desproporcionalidad y gobernabilidad*. Agenda Pública.

- Frau, M. (2023). La funzione (fraintesa) della sfiducia costruttiva. *Rivista AIC*, 4. <https://hdl.handle.net/11379/590345>
- Frosina, L. (2021). Emarginazione e autoemarginazione delle Cortes Generales nella recente evoluzione della forma di governo parlamentare. *Nomos. Le attualità del diritto*, 3. <https://hdl.handle.net/11573/1613835>
- Frosini, T. E. (2018). *Declinazioni del governare*. G. Giappichelli Editore.
- Frosini, T. E. (Ed.). (2008). *Il premierato nei governi parlamentari*. G. Giappichelli Editore.
- Frosini, T. E. (Ed.). (2019). *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*. Il Mulino.
- Furlan, F. (2023). Obiettivi e correttivi per un semipresidenzialismo all'italiana. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6. <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2023/04/32-Furlan-FQC-1-2023.pdf>
- Fusaro, C. (1997). *Semipresidenzialismo e premierato: due modelli a confronto*. Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale.
- Fusaro, C. (2015). Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015). *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2. <https://hdl.handle.net/2158/1005531>
- Gambino, S. (1995). Introduzione. Rappresentanza politica e Governo nelle democrazie contemporanee. En S. Gambino (Ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali*. Cedam.
- Gambino, S. (2004). *Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'*. *Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*. Astrid Rassegna.
- Gambino, S. (Ed.). (2007). *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*. Giuffrè Editore.
- Giménez Glück, D. (2020). *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*. Tirant lo Blanch.
- Gorlani, M. (2024). La riforma del c.d. premierato e l'impropria suggestione del modello regionale, tra crisi della rappresentanza e vincoli elettorali. *Italian Papers on Federalism*, 3. https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2024/10/01_IPOF-3-24-Gorlani.pdf
- Guazzarotti, A. (2025, 25 de febrero). *Grossraum Europa, o dell'irresponsabile' egemonia tedesca*. LaCostituzione.info.
- Lijphart, A. (1988). *Le democrazie contemporanee*. Il Mulino.

- Lupo, N. (2018a, 5 de enero). La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura. *Forum di Quaderni Costituzionali*. <https://hdl.handle.net/11385/180728>
- Lupo, N. (2018b). La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea. *Il Politico*, 83. <https://hdl.handle.net/11385/185069>
- Lupo, N. (2024). Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari. *Rivista il Mulino*, 3. <https://doi.org/10.1402/114486>
- Marchi, M. (2025, 20 de enero). Il risveglio dei socialisti francesi. *Rivista il Mulino*. <https://www.rivistailmulino.it/a/il-risveglio-dei-socialisti-francesi>
- Martinelli, C. (2017). I poteri costituzionali di fronte alla Brexit: la UKSC fissa i confini. *DPCE online*, 1. <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2017.367>
- Mezzetti, L., & Billè, R. (2007). La forma di governo tedesca. En S. Gambino (Ed.), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana* (pp. 93-146). Giuffrè Editore.
- Mezzetti, L., & Piergigli, V. (Eds.). (1997). *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*. G. Giappichelli Editore.
- Mirkine-Guetzévitch, B. (1950). Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes. *Revue internationale de droit comparé*, 2(4). https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1950_num_2_4_5994
- Mirkine Guetzévitch, B. (1954). *Le Costituzioni europee*. Edizioni di Comunità.
- Morrone, A. (2024). Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale. *Quaderni Costituzionali*, 3. <https://doi.org/10.1439/114505>
- Musso, F. (2025, 18 de febrero). La Germania è ora divisa sul “freno al debito”: prospettive sul futuro dello Schuldenbremse. *Diritti comparati*. <https://www.diritticomparati.it/la-germania-e-ora-divisa-sul-freno-al-debito-prospettive-sul-futuro-dello-schuldenbremse/>
- Naglieri, G. (2023). Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola. *DPCE online*, 1. <https://hdl.handle.net/11586/428188>
- Nardini, M. (2024, 26 de noviembre). La proposta di riforma dell'art. 92 della Costituzione e gli effetti conformativi sulla legge elettorale. *Forum di Quaderni Costituzionali*. <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=19275>
- Olivetti, M. (2025). Le elezioni tedesche del 2025: stabilità nonostante la polarizzazione e la frammentazione? *Federalismi.it*,

6. https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=733&content=Le%2Blezioni%2Btedesche%2Bdel%2B2025%3A%2Bstabilit%C3%A0%2Bnonostante%2Bla%2Bpolarizzazione%2Be%2Bla%2Bframmentazione%3F&content_auth=%3Cb%3EMarco%2BOLivetti%3C%2Fb%3E
- Pasquino, G. (2003). Varianti dei modelli di governo parlamentare. *Rivista italiana di scienza politica*, 33(3), 395-419. <https://doi.org/10.1426/9197>
- Pegoraro, L. (1997). Forme di governo, definizioni e classificazioni. En L. Pegoraro, & A. Rinella (Eds.), *Semipresidenzialismi*. Cedam.
- Pennicino, S., & Tieghi, G. (2023). Leadership del Primo ministro nuove sfide per la Costituzione britannica? *DPCE online*, 1. <https://www.research.unipd.it/bitstream/11577/3508930/3/document.pdf>
- Piciacca, P. (2023). Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti. *DPCE online*, 1. <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1832>
- Poggi, A. (2024). *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*. G. Giappichelli Editore.
- Rebollo Delgado, L. (2024). La incostitucionalidad de la ley orgánica 1/2024 de amnistía. *Revista de Derecho Político*, 120. <https://doi.org/10.5944/rdp.120.2024.41763>
- Roselli, O. (2023). Per una strategia condivisa delle riforme costituzionali. *Osservatorio sulle fonti*, 2. <https://hdl.handle.net/2158/1329877>
- Ruggeri, A. (2019). Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo virtuale o in astratto ... (nota minima a Corte cost. n. 17. del 2019). *Consultaonline*, 1. <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/ruggeri86.pdf>
- Ruggiu, I. (2024). Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale. *Rivista AIC*, 1/2024. <https://hdl.handle.net/11584/416723>
- Ruiz-Rico Ruiz, G., & Lozano Miralles, J. (2007). La forma di governo spagnola. En S. Gambino (Ed.), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*. Giuffrè Editore.
- Salerno, G. M. (2024). Presentazione del Fascicolo. *Italian Papers on Federalism*, 3. <https://www.ipof.it/presentazione-del-fascicolo-n-3-2024/>
- Sartori, G. (2003). *Ingegneria costituzionale comparata*. Il Mulino.

- Tarchi, R. (2021). Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi. *DPCE online*, 4. <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2021.1466>
- 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>
- Toniatti, R. (1997). Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata: la soluzione dell’elezione diretta del primo ministro in Israele. En L. Mezzetti, & V. Piergigli (Eds.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*. G. Giappichelli Editore.
- Torre, A. (1997). *Interpretare la Costituzione britannica*. G. Giappichelli Editore.
- Tropea, G. (2021). PNR e governamentalità neoliberale: una linea di continuità. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA)*, 2. <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/10/contributo-Prof.-Tropea-ok.pdf>
- Volpi, M. (2015). Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1/2015. <https://doi.org/10.17394/79526>
- Volpi, M. (2017). La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi. *Osservatorio Costituzionale*, 3. <https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/11-Mauro%20Volpi%20Definitivo.pdf>
- Volpi, M. (2018). La crisi del sistema maggioritario tra sistemi elettorali e forme di governo. *Teoria Politica*, 8. <http://journals.openedition.org/tp/329>
- Volpi, M. (2023). *Quale forma di governo per l'Italia*. Mucchi Editore.

Notas

- 1 En la ingente bibliografía sobre el tema, cfr., al menos, Fusaro, 2015, p. 432 ss.; más recientemente, S. Bonfiglio, 2023, pp. 153-179.
- 2 Cfr., por todos, la conocida voz de Elia (1970, p. 584 ss.), que marcó un hito en los análisis jurídicos de las formas de gobierno a pesar de la posterior y oportuna revisión parcial por parte del mismo autor, en relación con la originaria identificación de los sistemas de partidos como elementos constitutivos de las formas de gobierno.
- 3 En el ámbito de los trabajos de la Asamblea Constituyente, dicho orden del día, aprobado el 5 de septiembre de 1946 por la segunda Subcomisión de la Comisión para la Constitución, después de haber descartado la hipótesis del gobierno presidencial y del directorial, por considerarlos no adecuados a las condiciones de la sociedad italiana y de su sistema político, indicó que la forma de gobierno parlamentaria a regular debería "tutelar las exigencias de estabilidad de la acción de Gobierno para evitar las degeneraciones del parlamentarismo".

- 4 Sobre la necesidad de mantener conectados los debates sobre la forma de gobierno italiana y sobre la estructura institucional europea, a la que se hará referencia en las observaciones conclusivas del presente trabajo, insiste oportunamente Lupo (2018b, pp. 41-60).
- 5 En tal sentido, es bueno precisar desde ahora que las coordinadas trazadas por el Tribunal Constitucional con el fin de orientar al legislador en la definición de los sistemas electorales (con específica referencia a la previsión de primas de mayoría) deberían tenerse en debida consideración también en sede de revisión constitucional de la forma de gobierno con el fin de asegurar un razonable equilibrio entre "los principios constitucionales de la necesaria representatividad [parlamentaria] y de la igualdad del voto, por un lado, con los objetivos, también de relieve constitucional, de la estabilidad del gobierno del País y de la rapidez del proceso decisorio, por otro" (Trib. Const., sent. n. 35/2017, cons. en der., p.to 5).
- 6 Tomando parcialmente el título del reciente e interesante libro de A. Poggi, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, (2024), que, sobre todo en el capítulo IV, plantea analíticamente los (presuntos) beneficios que la eventual introducción de tal forma de gobierno, si se acompaña de la constitucionalización de algunos correctivos, podría aportar al funcionamiento de la democracia constitucional italiana.
- 7 Pennicino & Tieghi, 2023, pp. 262-265; Bogdanor, 2022. Sobre la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo inglés en relación con la necesaria salvaguardia del papel del Parlamento británico, inicialmente obliterado por el ejecutivo británico, tanto en el procedimiento de notificación al Consejo Europeo de la voluntad de retirarse de la Unión, como en relación con el instituto de la *prorogation* violada por Johnson cfr., Martinelli, 2017, p. 99 ss.; Conti, 2019.
- 8 Como botones de muestra entre la abundante bgr, proponemos: Frosina, 2021, p. 3; Blanco Valdés, 2017, p. 66 y 2007; Camoni, 2020, p. 289 y 306; Giménez Glück, 2020, pp. 23-24; Fernández Esquer, 2016; Naglieri, 2023, pp. 251-255.
- 9 La cuestión territorial catalana también ha sido un fuerte factor desestabilizador: la declaración unilateral de independencia de Cataluña en 2017 (y la aplicación del art. 155 Const.) ha tenido profundas implicaciones. Una iniciativa de los aliados secesionistas catalanes provocó el fin anticipado de la legislatura al bloquear los presupuestos de 2019. Las negociaciones para la investidura de Sánchez en la legislatura actual, incluyendo la aprobación de la Ley de Amnistía y futuras demandas de financiación privilegiada para Cataluña, siguen siendo focos potenciales de crisis. Cfr. Camoni, 2024; Rebollo Delgado, 2024, pp. 85-116.
- 10 Entre otros muchos, cfr. Olivetti, 2025; De Petris, 2018.
- 11 Contribuyó a esto una sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2023 que anuló la ley de presupuestos por violar el "freno al endeudamiento" (arts. 113 y 115 Ley Fundamental de Bonn). Musso, 2025.
- 12 Cfr. Duverger, 1980, p. 181 ss. y 1983, p. 259; Fusaro, 1997, pp. 41-42; Piciacca, 2023, p. 990; Di Virgilio, 1995, pp. 334-341; Marchi, 2025; M. Volpi, 2017, p. 5.
- 13 Para retomar el subtítulo del manual de T. E. Frosini, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, 2019.
- 14 Naglieri, 2023, p. 249.
- 15 Como precisó oportunamente Volpi (2015, p. 165), a propósito de la crítica hacia "las llamadas «leyes» de Duverger, que correlacionaban la fórmula electoral con la naturaleza bipartidista o multipartidista del sistema político" (p. 163).
- 16 Duverger, 1960, p. 180 ss.
- 17 Para una eficaz y completa reconstrucción sobre los orígenes del modelo de tal forma de gobierno en Francia, sobre la experiencia israelí y sobre el debate doctrinal que al respecto se ha desarrollado en Italia, cfr. F. Clementi, 2000, p. 578 ss.
- 18 Sobre el tema, cfr., entre otros, Morrone, 2024, pp. 697-698. Para una reconstrucción de los caracteres de tal forma de gobierno en la experiencia israelí, cfr. Toniatti, 1997, p. 123 ss.
- 19 Cfr., para todos, Frosini, 2008.
- 20 Elia, 2005, p. 144.
- 21 Sobre el tema cfr. las compartibles observaciones de Tarchi, 2023, p. 20 ss.
- 22 Para una reconstrucción de las analogías y diferencias entre la forma de gobierno regional y el premierato electivo nacional, sobre todo en relación con las posibles repercusiones sobre la definición del sistema electoral nacional, véase la reciente contribución de Nardini, 2024, p. 91 ss.

- 23 En la nueva formulación propuesta, el art. 94 Const. prevé que la disolución de las Cámaras por parte del Presidente de la República sea un acto debido en las siguientes hipótesis: a) cuando el Gobierno presidido por el Presidente del Consejo electo no obtenga la confianza inicial de las Cámaras ni siquiera tras el renovado encargo a este último de formar el Gobierno; b) en el caso de revocación de la confianza mediante la aprobación de una moción motivada por parte de una o ambas Cámaras; c) cuando en los otros casos de dimisión del Presidente del Consejo, este último, en el plazo de siete días, ejerza la facultad de solicitar la disolución de las Cámaras al Presidente de la República, que la dispone.
- 24 Como correctamente observó Salerno, 2024.
- 25 Tarchi, 2023, pp. 20-21.
- 26 Según Elia (1970, p. 642), en una forma de gobierno parlamentaria el gobierno debe ser "emanación, derivación y socio del Parlamento". Pero ya anteriormente Mirkine Guetézvitch (Les Constitutions européennes, París, 1951/1952, trad. it. 1954, p. 23) había observado que "la esencia del parlamentarismo consiste en la prerrogativa de la que goza la mayoría parlamentaria de tener su ministerio". Este dato parece ser aceptado pacíficamente también en la doctrina autorizada más reciente que, no casualmente, precisamente en relación con la reciente propuesta constitucional y el carácter inédito del mecanismo institucional previsto, ha observado que "en verdad, ni siquiera de premierato se debería hablar, sino de una completa inversión de este sistema, puesto que el premier, en lugar de ser expresión de la mayoría parlamentaria elegida por los ciudadanos, determinaría él (o ella) mismo, con su elección, la formación de una mayoría gubernamental y parlamentaria servil a su papel". Respuesta a una de las preguntas planteadas a veintiséis constitucionalistas en el ámbito de una interesante iniciativa editorial (Cartabia, 2024, p. 542).
- 27 Sobre este antiguo debate doctrinal, predominantemente centrado en la exigencia de asegurar al electorado una adecuada comprensión del objeto de la ley constitucional en la hipótesis de un eventual referéndum constitucional, véase la interesante contribución de Catelani (2020, p. 4 ss).
- 28 Catelani, 2020, p. 18 ss. La autora, refiriéndose a la drástica reducción constitucional del número de parlamentarios y a sus efectos sobre el papel del Parlamento, expresa el deseo de mirar más allá del falso mito de la reforma puntual.
- 29 Como correctamente observaron hace treinta años, entre otros, Gambino (1995, p. 1 ss.).
- 30 Insiste correctamente en la oportunidad de buscar un diálogo, una confrontación dialéctica y un compromiso entre mayoría y oposición en el Parlamento con el fin de "devolver dignidad, antes que moralidad, a la política en sí" y de identificar las reformas de las "reglas generales de la casa [de] todos" para resolver los "principales problemas de sistema del País" (Clementi, 2024, p. 16).
- 31 Un enfoque, por tanto, orientado no en el sentido del "síndrome de la gran reforma" que, como señaló críticamente D'Atena (2024), se afirmó hasta las dos últimas legislaturas de la historia republicana italiana, basándose en la idea "según la cual valdría la pena emprender la revisión de la Carta fundamental solo interviniendo con grandes diseños, de carácter palinagénico" que privan, además, "al eventual referéndum aprobatorio del valor añadido que debería serle propio, sino precisamente desde una visión orgánica y sistemática de las reformas, no limitada a la dimensión constitucional, en torno a un tema homogéneo".
- 32 De tal exigencia se tuvo una confirmación irrefutable con la significativa reducción constitucional del número de parlamentarios, a la que no correspondió ninguna adecuación posterior de la ley electoral, con previsibles efectos distorsionantes sobre el sistema de la representación política.
- 33 En este sentido, cfr. las compartibles observaciones de Gambino (2004, p. 7).
- 34 Como se ha observado recientemente en la doctrina: "[I]a más decisiva de las reformas sería la de la política, pero esta solo puede ser una autorreforma como suma de la renovación de las culturas de las distintas fuerzas políticas". Así, Roselli (2023, p. 11).
- 35 Del mismo parecer es también D'Atena (2024), quien observa además que "En lugar de seguir este camino, que es el camino principal, el proyecto, en sustancia, realiza la cancelación oculta del bicameralismo. Es, en efecto, arduo considerar auténticamente bicameral un sistema con dos Cámaras-fotocopia, sintonizadas con el Ejecutivo, cuya única función acaba siendo la de ralentizar, sin justificaciones plausibles, el procedimiento legislativo".

- 36 Por efecto del cual, como se ha observado eficazmente, "es solo la rama del Parlamento que primero examina el texto [generalmente el Senado] la que aporta enmiendas a este, mientras que para la otra rama resulta «blindado», es decir, imposible de modificar ulteriormente (salvo luego hacer confluír en otras disposiciones las reconsideraciones que resultarían necesarias)". Así, Lupo (2024, p. 100), quien, limitando su atención a la vertiente de los reglamentos parlamentarios, sugiere prever en estos últimos al menos "formas de instrucción conjunta entre Cámara y Senado, en el plano técnico como en el político, con el fin de encauzar en la primera lectura las opciones de diputados y senadores". Es evidente, sin embargo, que tal hipótesis de modificación de los reglamentos parlamentarios, aunque preordenada a atenuar los efectos inconstitucionales del monocameralismo alternado, no elimina la necesidad de una específica integración de las relevantes disposiciones constitucionales a los fines indicados a continuación en el cuerpo de la presente contribución.
- 37 Sobre este resultado de la jurisprudencia constitucional, aunque en relación con un supuesto diferente al mencionado en el texto, ya que el caso concreto del que se originó el conflicto de atribuciones en cuestión se refería a la presunta violación de prerrogativas de los parlamentarios en el ámbito de la discusión y aprobación de la ley de presupuestos por efecto de la recurrente práctica (evidentemente inconstitucional) de las maxi-enmiendas "cubiertas" por la posición de la cuestión de confianza, véase Ruggeri, 2019, p. 71 ss.
- 38 Sobre el tema, Ciancio, 2020, p. 616 ss.
- 39 Sobre el tema y sobre la anomalía de normas que inciden en el estatuto de los parlamentarios previstas en una sola rama del Parlamento, de las que se dará cuenta inmediatamente en el texto, que podrían acrecentar la heterogeneidad política de las dos asambleas representativas e incidir negativamente en la estabilidad gubernamental, cfr. las compartibles observaciones de Lupo, 2018a, p. 2.
- 40 Apenas es necesario observar, como se ha reiterado recientemente en la doctrina, que tal obligatoriedad no se deriva de la Constitución sino del enfoque "grupocéntrico" adoptado por la disciplina reglamentaria de la organización parlamentaria. Así, Ciancio, 2020, p. 617.
- 41 Aspecto, este último, oportunamente señalado por Lupo (2024, p. 99), según el cual, para explicar el resultado decepcionante de las reformas del reglamento del Senado, contribuiría también la naturaleza "muy parcial" de la acción reformadora "- limitada a una rama del Parlamento y ni siquiera acompañada de intervenciones legislativas coherentes, ante todo en el plano de la financiación a partidos y grupos -".
- 42 Provocadoramente se podría incluso afirmar que, si el objetivo absorbente de la propuesta es, pues, el de asegurar a toda costa la estabilidad del ejecutivo y la legitimación democrática directa de su vértice, entonces sería probablemente preferible orientarse hacia la forma de gobierno presidencial, inspirándose en el prototipo estadounidense. En tal caso, el Parlamento y el Presidente de la República estarían institucional y constitucionalmente a salvo de eventuales interferencias recíprocas en orden a la cesación anticipada del mandato presidencial y de la legislación (considerada la imposibilidad de las Cámaras de censurar al ejecutivo monocrático y de este último de disolver anticipadamente el Parlamento) y sus relaciones estarían, cuando menos, inspiradas en un sistema de *checks and balances*.
- 43 Sobre la naturaleza de la moción de censura constructiva como instrumento tendente a asegurar no solo la estabilidad del gobierno sino también el control de este último por parte del Parlamento, al menos en aquellos sistemas como el alemán en los que su disciplina está coherentemente coordinada e integrada con el poder de disolución de las Cámaras de iniciativa gubernamental y con la cuestión (más exactamente la moción) de confianza del Canciller, cfr. la interesante contribución de Frau, 2023, p. 273 ss. Según el autor, "[e]l propósito fundamental del instituto en su concepción auténtica es [...] el de asegurar un peculiar equilibrio del gobierno parlamentario, consistente en el primado sub condicione del Parlamento sobre el Ejecutivo [...] siendo la condición dada precisamente por la idoneidad del primero para expresarse a través de una comprobada mayoría constructiva. Junto a esta ratio fundamental, existen las otras finalidades del instituto, entre ellas la de hacer más estable el Gabinete" (p. 277).
- 44 Así Frau (2023, pp. 277-278), que distingue entre un modelo de "censura constructiva sistémica" (en el que el instituto, gracias a una eficaz integración con la disciplina en materia de cuestión de confianza y de disolución anticipada del Parlamento por iniciativa gubernamental, aspira a asegurar la primacía condicionada del Parlamento, de la que se habla en la nota anterior,

y la estabilidad gubernamental), que encontró su expresión emblemática en la Ley Fundamental de Bonn, y un modelo de "censura constructiva espuria" (caracterizada por la ausencia de una rigurosa coordinación con los otros institutos de racionalización del gobierno parlamentario y por su exclusiva preordenación al objetivo de la estabilidad del Gobierno) emblemáticamente acogido por la Constitución española de 1978.

- 45 Expresión utilizada en la intervención de Curreri (2025).
- 46 Sobre la necesidad de un enfoque de las reformas constitucionales en materia de formas de gobierno nacionales que tenga bien presente el estrecho entrelazamiento que une a estas últimas con la forma de gobierno de la Unión Europea insiste desde hace tiempo, cfr. Lupo, 2018b, p. 41 ss.
- 47 A este propósito, se ha observado correctamente que, "también a causa del fuerte endeudamiento de Italia [...], el Gobierno resulta, por tanto, fuerte respecto a los órganos internos italianos y debilitado respecto a la UE en la determinación de los fines de la política". Así, Ruggiu, 2024, p. 333.
- 48 Para profundizaciones sobre el nexo entre la 'gubernamentalidad neoliberal' y el PNRR italiano, cfr. Tropea, 2021, p. 3 ss.
- 49 No es casualidad que Ruggiu (2024, p. 330 ss.) hable de "formante europeo" de la forma de gobierno nacional.
- 50 Tales riesgos han sido oportunamente señalados por Lupo, 2024, pp. 101-103.
- 51 Ainis, 2024.