

“DADME UNA PALANCA...”. PREMIERATO ELECTIVO Y DINÁMICAS POLÍTICAS

"GIVE ME A LEVER...": ELECTIVE PREMIERSHIP AND POLITICAL DYNAMICS

Francesco Raniolo ^{*1a} 

¹ Universidad de Calabria, Italia

^a francesco.raniolo@unical.it * Catedrático de Ciencia política

Cómo citar:

Raniolo, F. (2026). “Dadme una palanca...”. Premierato electivo y dinámicas políticas. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 26, e10320. <https://doi.org/10.17561/rej.n26.10320>

Publicación original:

El presente trabajo ha sido publicado en italiano en la revista *lceonline.it* en el número 1/2025, con el título: “*Datemi una leva ...! Premieratoelettivo e dinamichepolitiche*”. https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2025/04/LCE-online-1_25.pdf

Traducción del italiano al español:

Jorge Lozano Miralles

Recibido: 10 marzo 2026 / Aceptado: 07 abril 2026



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

Resumen

El ensayo examina el proyecto de ley sobre la elección directa del Presidente del Consejo [de Ministros]. Dicha reforma se analiza en el contexto de las transformaciones del sistema político italiano y en perspectiva comparada. Se resaltan sus incoherencias internas (en términos de equilibrios constitucionales y de *accountability* o rendición de cuentas) y, sobre todo, las incoherencias externas (declive de los partidos, polarización, cultura política). El artículo sostiene que el fortalecimiento del ejecutivo debería producirse en el marco de un régimen parlamentario racionalizado, en lugar de seguir el camino arriesgado para la calidad de la democracia, el del liderazgo carismático.

Palabras clave: premierato electivo, semiparlamentarismo, democracias del líder, plebiscitarismo

Abstract

The essay examines the bill on the direct election of the Italian Prime Minister. This reform is analysed in the context of the transformations of the Italian political system and in comparative perspective. Its internal inconsistencies (in terms of constitutional balances and accountability) and especially its external inconsistencies (party decline, polarization, political culture) are highlighted. The article argues that strengthening the executive should take place within the framework of a rationalized parliamentary regime rather than following the risky path, for the quality of democracy, of charismatic leadership.

Keywords: elective premiership, semiparliamentarism, accountability, leader's democracies, plebiscitarianism

SUMARIO

I. El "juego de la oca" de la política italiana. II. El Proyecto de ley en perspectiva comparada. III. Taxonomías, factores extra constitucionales y calidad de la democracia. IV. Bibliografía.

I. EL "JUEGO DE LA OCA" DE LA POLÍTICA ITALIANA

Como en el juego de la oca, la agenda decisional de la política italiana del nuevo milenio se encuentra, con una cadencia casi decenal, ante una nueva "gran reforma" de la estructura constitucional de la forma de gobierno. En 2005 lo intentó Berlusconi con un diseño ambicioso, luego en 2015 fue el turno de Renzi con una propuesta centrada en aspectos más específicos y, ahora, lo intenta Giorgia Meloni con un proyecto de ley sobre el llamado premierato electivo.¹

En los dos primeros casos, el proceso de modificación de la Constitución fue bloqueado por el voto popular –por referéndum– que no confirmó el trabajo realizado por el Parlamento. Los referéndums constitucionales que se han celebrado en el último cuarto de siglo han sido cuatro; a los dos que se acaban de mencionar hay que añadir el de 2001 sobre la "Modificación del Título V de la Constitución" (regionalización) y, el más reciente de 2020 sobre la "Reducción del número de parlamentarios", ambos, a diferencia de los primeros, vieron la victoria del Sí –pero con niveles de participación electoral muy diferentes entre sí.²

Hay que añadir además que el apremio reformador en su conjunto se ha caracterizado por una orientación (hiper)mayoritaria unida a un "reformismo populista", es decir, por una representación de problemas colectivos (la ingobernabilidad, la inestabilidad, la democracia auténtica, etc.) y de la consiguiente propuesta de reforma con el fin de obtener consenso popular, a menudo sobre bases emocionales. Ora, por parte de los partidos tradicionales, para tratar de sustraerlo a las fuerzas políticas *outsider* o de protesta, ora, en el intento por parte de nuevas fuerzas políticas de consolidar la conquista del poder. En ambos casos, el resultado ha sido la constante polarización y radicalización del panorama político.

En este clima se sitúa el Proyecto de ley constitucional relativo al premierato electivo. En conjunto, se vislumbra, observando todas las reformas

constitucionales mencionadas anteriormente, una torsión hacia un modelo de *democracia del líder* (Calise, 2016) o de *democracia plebiscitaria* (Weber, 1993), en principio compatible con las reglas de una democracia liberal-constitucional.³ Pero no sin criticidades, como veremos.

Hasta aquí, sin embargo, todavía no hemos abordado el tema en profundidad. Por ahora, comencemos diciendo que se trata de un *déjà vu*; en cierto sentido, constituye una especie de convidado de piedra del largo debate que ha atravesado la historia republicana de los últimos cuarenta años, desde los albores del debate sobre las reformas institucionales de los años 80 y desde los trabajos de las diversas Comisiones bicamerales y Comités de sabios para las reformas que se han sucedido a partir de la Comisión Bozzi de 1983. Pero si se mira con atención, es aún más antiguo si consideramos, por ejemplo, la influencia que el debate constitucional francés de los años 50 tendrá sobre la doctrina constitucionalista italiana (Ceccanti, 1997), por no hablar de las posiciones que ya en la Asamblea Constituyente el Partido de Acción expresaba a favor del “gobierno del Primer Ministro” (Clementi, 2000).⁴

Llegados a este punto, el razonamiento debe dividirse, distinguiendo por un lado el nivel de la agenda de las reformas constitucionales y, por otro, el debate desarrollado a nivel teórico y doctrinal. Sobre el primer punto, el proyecto de ley presentado en el Senado el pasado junio saca a relucir el proyecto ya contenido en la reforma constitucional propuesta por Berlusconi (2005) y, parcialmente, en la conocida como Renzi-Boschi (2015), como se ha dicho, ambas rechazadas por los referéndums constitucionales. En la propuesta de 2005, el Primer Ministro (así se expresa el texto de reforma, a diferencia del de Meloni) es nombrado por el Presidente de la República en base a los resultados electorales de la Cámara. Por lo tanto, de hecho, el candidato a primer ministro, a través de la conexión formal con las candidaturas para la elección de la Cámara, era sustancialmente elegido por los electores junto con su mayoría. El sistema electoral mayoritario, la relación de confianza que concernía solo a la Cámara de los Diputados y la panoplia de poderes previstos para el jefe del gobierno –en primer lugar, nombramiento y revocación de los ministros, control de la iniciativa legislativa, disolución– habrían hecho el resto.

En realidad, la idea de una solución institucional en la que la elección sustancialmente directa, aunque formalmente indirecta, del Primer Ministro, acompañada de la mayoritarización de la ley electoral, atraviesa no solo la agenda decisional y el debate político-constitucional de la llamada Segunda República –salvo el retorno al semipresidencialismo en la Comisión bicameral D’Alema y más raramente al presidencialismo, aunque mencionado en el programa electoral de Giorgia Meloni (2022)– sino que, como se decía, ya la

encontramos en los trabajos de la Comisión Bozzi (1983). En particular, en la propuesta minoritaria de Gianfranco Pasquino y, por tanto, en los trabajos del llamado Grupo de Milán, que preveía expresamente un sistema de premierato electivo.

Dicho debate hundía sus raíces en la contraposición de modelos que había acompañado los avatares de las reformas constitucionales en Francia con la crisis de la IV República (Clementi, 2000; Ceccanti, 1997). Aquí, la salida del parlamentarismo integral e ineficiente había conducido a dos modelos alternativos surgidos en el ámbito del Club Jean Moulin: uno, sostenido por Georges Vedel, que preveía la elección directa del Jefe del Estado –sistema ganador y que en los años 80 sería definido por Maurice Duverger como semipresidencialismo–; el otro preveía, en cambio, la elección directa del jefe del gobierno, sostenida por Maurice Duverger, y que habría conducido a la teorización de un gobierno neoparlamentario o gobierno de legislatura.⁵

En Italia, el debate francés, y sobre todo la hipótesis de Duverger, sería retomada por Serio Galeotti y, entre otros, como se anticipó, por el Grupo de Milán y por el proyecto de ley de Gianfranco Pasquino, entonces Senador independiente del PCI.⁶ Poco menos de una década después, aún más clara será la posición de Augusto Barbera (1991); su propuesta del “Gobierno del primer ministro” entrará de lleno en la agenda de las reformas constitucionales.⁷ Barbera preveía la elección contextual y simultánea del Parlamento y del Presidente del Consejo (incluido también el vicepresidente), lo que podía ocurrir mediante el recurso a la doble papeleta (como sucedería con la reforma israelí), o con la conexión entre candidato a Premier y la lista de referencia. Por último, no podemos dejar de recordar el llamado “borrador Salvi”, surgido como *second best* en la Comisión bicameral dirigida por D’Alema (1997-1998), que en cambio en el informe final apostaba por el semipresidencialismo.⁸ La hipótesis Salvi de “Gobierno del Primer Ministro” preveía un mecanismo “de conexión de los candidatos al cargo de Primer Ministro con los candidatos a la Cámara de los Diputados (la única que seguiría siendo titular de la relación de confianza), según las modalidades establecidas por la ley electoral que debía asegurar asimismo la publicación del nombre del candidato a Primer Ministro en la papeleta electoral”.⁹

De esta rápida reseña podría ser interesante señalar cómo la hipótesis del premierato (gobierno de legislatura o gobierno del primer ministro), en la que el jefe del gobierno es sustancialmente elegido por el pueblo, ha sido también un caballo de batalla del centroizquierda; es más, probablemente se

puede considerar la respuesta progresista al tradicional presidencialismo de la derecha.¹⁰

Pero llegados a este punto es necesaria una aclaración. El debate sobre el gobierno del Primer Ministro se inserta en el análisis negativo del rendimiento de los regímenes de parlamentarismo integral, puro o consociativo. De hecho, el premierato electivo se ve como la palanca para levantar la suerte de regímenes democráticos inestables e ineficientes. En efecto, aquí reencontramos la contraposición ya puesta de relieve por Weber entre *democracias acéfalas* y *democracias plebiscitarias* (ver *infra*) y, más en general, el claro desplazamiento de las agendas públicas y decisionales de las democracias europeas post-1989 a favor de modelos mayoritarios de gobierno. En tal reconstrucción, tiene un papel central la conocida partición entre *democracias consensuales* y *democracias mayoritarias*, que ha llegado también a los manuales de derecho constitucional comparado (Lijphart 2001; Morbidelli et al., 1995).

Sin embargo, tal dicotomía plantea problemas si se refiere a nuestro tema. El propio Lijphart no duda de que precisamente las democracias consensuales son más eficaces socialmente, porque están en la base de regímenes más “apacibles y serenos”. Por lo demás, las democracias “consensuales” no son solo sistemas inestables e ineficientes (porque son acéfalos), sino que más bien tienen peculiaridades de funcionamiento y dotes operativas inclusivas que, bajo ciertas condiciones, muestran una elevada eficacia. Por ejemplo, en contextos culturalmente heterogéneos o en condiciones de crecientes desigualdades, después de la crisis económica de 2008, los regímenes mayoritarios parecieron todo menos eficaces; el mismo juicio vale para los presidencialismos.¹¹ Por otra parte, también algunas dinámicas estructurales de nuestras sociedades cambian los términos de la cuestión. Así, el crecimiento de las desigualdades y el hipercapitalismo, la pérdida de peso de los cuerpos intermedios y el declive de las identidades políticas de masas, la creciente heterogeneidad cultural y la digitalización, y otros aspectos más, acaban por aumentar las criticidades de los regímenes de democracia de “liderazgo personalizado”. El problema se convierte precisamente en la verticalización del poder, con los riesgos de pérdida de control del gobierno y de aligeramiento de los derechos de los ciudadanos y, además, de restricción del proceso democrático a los intereses fuertes. Desde este punto de vista, más crítico, las tipologías (polares) interesantes se vuelven otras: *democracia responsable* (*accountable*) y *democracia delegada* (O’Donnell, 1994) o *democracia liberal-constitucional* y *democracia iliberal* (Zakaria, 1997). En sustancia, la palanca mayoritaria y del premierato no garantizan el buen rendimiento institucional.

De lo dicho se deduce que los límites de la reforma del premierato deben encontrarse, en última instancia, no solo en la “coherencia interna” (ver párr. 2) del diseño respecto a los equilibrios de una democracia parlamentaria y liberal-constitucional, sino también –y, hoy, si no sobre todo– en la “coherencia externa” (ver párr. 3) respecto a la combinación del tipo de partidos y de sistema de partidos, por un lado, y las reglas electorales por otro –pero como veremos, también la cultura política de los actores en juego tiene un peso crucial–. Todo ello en un escenario internacional, económico y sociocultural radicalmente cambiado respecto a la primera mitad del siglo XX.

II. EL PROYECTO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Vayamos, pues, al diseño trazado por la reforma Meloni. Remitiendo a otras contribuciones publicadas en este número especial para un análisis más detallado, nos limitamos a una constatación general y a indicar los rasgos esenciales de la reforma en curso.

En cuanto a la observación más general, hay que precisar que la reforma en cuestión debe evaluarse no solo en sí misma, sino en el marco más amplio de la política constitucional surgida en la XIX legislatura. Una política de reforma global, también de la forma de estado, que se juega al menos en tres mesas: la de la reforma del gobierno (el premierato electivo), la del Título V (el regionalismo diferenciado), y la del ordenamiento judicial (la separación de las carreras de los jueces). Proyectos que se mantienen unidos en un “pacto leonino” en el que convergen y se adaptan peticiones de principio e intereses estratégicos de los tres socios principales del gobierno Meloni: Fratelli d’Italia, Lega de Salvini y Forza Italia. En tal escenario, la dialéctica interna a la mayoría adquiere los rasgos de un proceso decisional redistributivo de beneficios partisanos más que de un proceso orientado a la eficiencia del sistema. Además del hecho de haber perdido la colaboración de casi todas las fuerzas de oposición, salvo la convergencia de Italia Viva de Renzi sobre la reforma del premierato.

Si ahora pasamos a los aspectos más destacados de la propuesta de reforma, podemos usar con fines descriptivos los dos criterios taxonómicos relativos al tipo de legitimación o investidura del jefe del gobierno (a) y de la estructura del ejecutivo (b1 y b2).¹²

a) El Jefe del gobierno –*rectius* Presidente del Consejo– es elegido por sufragio universal y directo, contextualmente a la elección de las Cámaras y sobre la base de un premio que garantice la mayoría en cada una de las dos Cámaras.¹³

b1) El Presidente del Consejo debe obtener la confianza de ambas Cámaras; en caso de no obtenerla o de revocación de la confianza, puede proponer al Presidente de la República la disolución de las Cámaras –principio del *simul stabunt vel simul cadent*–; en cualquier caso, no puede permanecer en el cargo por más de dos mandatos, con una excepción;¹⁴ finalmente, propone al Presidente de la República el nombramiento y la revocación de los ministros;

b2) un parlamentario elegido en conexión con el Presidente del Consejo puede suceder a este último (por una sola vez hasta el final de la legislatura) en caso de moción de censura si el Presidente censurado no tiene la intención de presentarse, o en los casos de cese, impedimento permanente o muerte del Presidente del Consejo elegido.

Si la investidura popular refuerza la imagen del líder del gobierno, la estructura del gobierno –junto con las eventuales adaptaciones del sistema electoral– tiende a asegurar su duración a través de disposiciones anti-transfuguismo –pero con atenuaciones, véase el papel del eventual “segundo Presidente”–. Para tener, sin embargo, el cuadro completo de la transformación prevista por el legislador constitucional, no hay que olvidar que esta se sitúa en el escenario de un constante crecimiento –ya a partir de los años 80 del siglo pasado– de los poderes de dirección y de administración, por no hablar de los simbólicos y de visibilidad, del Presidente del Consejo (Calise, 1996). Es más, al respecto se tienen dos implicaciones. La primera, nominalista: seguir hablando en el texto de reforma de Presidente del Consejo en lugar de Primer Ministro o Premier o simplemente Presidente (uso que introdujo de hecho Silvio Berlusconi) parece reductivo. La segunda es, en cambio, taxonómica y nos impulsa a hablar del premierato a la italiana como de una forma de gobierno en sí misma, precisamente, el *premierato* electivo en lugar de una simple variante del parlamentarismo¹⁵ Con el fin de dar un paso adelante en nuestra reconstrucción, véase la fig. 1.

Figura 1. *Formas de gobierno simples e híbridas*

		<i>Legitimación</i>		
		Directa	(Doble)	Indirecta
<i>Estructura</i>	Monocrática	Presidencialismo		Semiparlamentarismo (Gobierno del premier, Cancillería)
			Semipresidencialismo Premierato electivo (**)	Sistema de partido predominante
	Colegiada	Ejecutivo colegiado de elección directa (*)		Parlamentarismo integral (***)

Fuente: Cotta et al., 2001, p. 359 (con amplias adaptaciones).

Nota (*) Los autores hacen referencia a dos formas extintas: el Colegiado uruguayo (1952-1966) y el chipriota (1960-1963); (**) El premierato electivo también hace referencia a una experiencia del pasado (Israel 1996-2001); (***) Aquí incluimos el Directorio suizo, un ejecutivo colegiado de elección indirecta.

La premisa histórico-comparativa subyacente a nuestro razonamiento es que en Occidente “la *organización del gobierno* y su *legitimación democrático-representativa* han seguido una variedad de caminos produciendo una pluralidad de formas de gobierno” (Cotta, 2001, p. 353, la cursiva es nuestra). En particular, en cursiva se indican los dos criterios clasificatorios generalmente usados en el análisis comparado, respectivamente indicados en el eje horizontal (organización-estructura del gobierno: colegiada o monocrática) y en el vertical (legitimación del gobierno/jefe del gobierno: directa o indirecta).¹⁶ Pocas consideraciones aquí son suficientes para enmarcar nuestro tema y responder a la pregunta de si el premierato electivo constituye o no un tipo en sí mismo.

Comencemos, pues, por la diagonal principal que cubre las dos formas clásicas de gobierno, parlamentarismo y presidencialismo, pero también las formas híbridas como el semipresidencialismo y, precisamente, el premierato electivo. Las dos primeras formas reflejan la distinción crucial y fundante entre sistemas de gobierno de fusión de poderes (parlamentarismos) y sistemas de separación de poderes (presidencialismos), o para decirlo con Mortati (1975, p. 396), según el “diverso modo de actuación del principio de separación de poderes”. Por así decirlo, sistemas donde entre ejecutivo y legislativo hay una interdependencia vital (o mortal) producida por el dispositivo de la confianza y el poder de disolución, y sistemas donde en cambio hay independencia respecto a la suerte de las dos instituciones –lo que, sin embargo, no excluye

una interdependencia funcional u operativa, piénsese en la aprobación del presupuesto—.

En la sección mediana de la diagonal encontramos, en cambio, dos casos mixtos.¹⁷ En el semipresidencialismo, un Presidente de la República elegido directamente por el pueblo convive con un primer ministro elegido por el Parlamento y responsable ante su mayoría. En realidad, los sistemas semipresidenciales son estructuras metaestables que con el tiempo tienden a asumir formas ora más presidenciales ora más parlamentarias.¹⁸ Sea como fuere, en los regímenes semipresidenciales “el gobierno se encuentra suspendido en un campo de legitimación que depende de dos instituciones, la presidencia de la república y el parlamento, distintas aunque ambas de elección popular” (Cotta et al., 2001, p. 360). Además, el gobierno se ve investido por dos “legitimaciones democráticas concurrentes”, la del Presidente con su poder de nombramiento y de cese del Premier y del gobierno, y la del Parlamento, a través del otorgamiento o revocación de la confianza.

Vayamos, pues, al premierato electivo.¹⁹ En este caso, la responsabilidad del ejecutivo y de su líder se hace valer ante su mayoría en el Parlamento. A diferencia del presidencialismo y del semipresidencialismo, el líder del gobierno, aunque elegido directamente, no desempeña el papel de jefe de estado. Además, a pesar de su legitimación electoral directa, puede ser censurado por el Parlamento, que sin embargo en ese momento es disuelto. Por otra parte, también el primer ministro tiene el poder de disolver el Parlamento, con la consecuencia de que en este caso también él debe someterse a una nueva verificación popular.

En una clasificación empírica de las formas de gobierno se cuentan en 2021, sobre 84 regímenes democráticos de un total de 173 (datos de Freedom House), 46 regímenes parlamentarios, 18 presidenciales y 20 semipresidenciales.²⁰ Más allá de las cifras, que varían según los criterios de recuento utilizados por los estudiosos, el punto a destacar es que el único caso de régimen híbrido existente es el semipresidencialismo, geográficamente presente en Europa occidental y oriental, en África y en Asia; no se tienen, en cambio, casos empíricos de premierato electivo. La única experiencia ha sido la de Israel, que lo introdujo por primera vez en las elecciones políticas de 1996, pero lo abolió apenas cinco años después de las elecciones de 2001 —de hecho, se usó solo en tres convocatorias electorales: 1996, 1999, 2001—.

El sistema israelí tenía diversas características, algunas bastante problemáticas —desaparecidas en el texto presentado al Senado aquí en discusión— que debilitaban el modelo precisamente por una serie de

incongruencias internas: a) elección con doble papeleta y, por tanto, posibilidad de favorecer el voto separado; b) posibilidad de recurrir a elecciones parciales solo para el Primer Ministro, lo que introducía una segunda anomalía; c) persistencia de la relación de confianza con el Parlamento; d) sistema electoral proporcional, lo que, dadas las características del sistema de partidos, favorecía la fragmentación y la formación de gobiernos de coaliciones heterogéneas.²¹

Desplacemos ahora la atención a la sección derecha de la fig. 1. Aquí encontramos una serie de experiencias indicadas como gobierno del *premier* (para referirnos al Reino Unido) o *cancillerato* (Alemania) o más simplemente *semiparlamentarismos*.²² Se trata, desde un punto de vista diferente, de las llamadas “democracias de investidura”, es decir, de sistemas donde las elecciones tienen una elevada “decisividad” en la identificación del vencedor de las elecciones y, por tanto, reducen los márgenes de maniobra postelectorales de los partidos. Sartori comienza su razonamiento con un punto crucial: “¿cómo es que los sistemas [parlamentarios] exhiben gobiernos fuertes o débiles, estabilidad o inestabilidad, eficiencia o inmovilismo y, en suma, rendimientos que van de lo bueno a lo pésimo?” (Sartori, 1992, pp. 39-40). La respuesta la da en dos tiempos. Ante todo, hay que decir que existen diversos tipos de parlamentarismo y, específicamente, hay tres variantes: “[a] el parlamentarismo puro [integral en la fig. 1] o asambleario [en el cual el parlamento prevalece sobre el ejecutivo]; [b] el parlamentarismo bajo *premiership*, que llamaré semiparlamentarismo [en el cual el ejecutivo prevalece sobre el parlamento]; [c] parlamentarismo normal [controlado o con mordaza, en la fig. 1 situado un poco más arriba respecto a la variante integral]” (Sartori, 1992, p. 41).

Esta variedad viene dada por el tipo de relación que se instaure entre el premier y su propio gobierno (la que hemos llamado la estructura del ejecutivo). Señaladamente para Sartori, esta relación puede asumir tres modalidades, por lo que el jefe del ejecutivo puede ser: 1) un *primero sobre desiguales*, 2) un *primero entre desiguales*, o 3) un *primero entre iguales* (Cfr. Sartori, 1994; Elia, 2009). Tal partición es ciertamente fruto de la modelística constitucional, pero depende también de factores extra constitucionales que tienen que ver principalmente con la naturaleza y calidad de los partidos y con las características del sistema de partidos. El primero y, en parte, el segundo esquema de relación, identifican, de todos modos, una estructura de gobierno monocrática de tipo precisamente semiparlamentario (pero también semipresidencial), el tercero por contra delinea una estructura colegial típica del parlamentarismo integral (asambleario). Desde un punto de vista diferente

podemos decir que entre estas variantes pasa la distinción entre *regímenes parlamentarios funcionales* (p. ej., Reino Unido, Alemania, España, en parte Italia post-1994) y las *formas no funcionales* (Francia IV República, Italia pre-1994).²³

En realidad, para Sartori hay todavía otra variedad de parlamentarismo funcional y en el cual el jefe del gobierno tiene un perfil asimétrico respecto a los otros ministros: el *sistema de partido predominante*. Específicamente Japón, Noruega, Suecia, España y en parte también Austria e Irlanda, se caracterizan por tener, o haber tenido en ciertas fases de su vida, “un gobierno monopartidista (del mismo partido) ininterrumpidamente por períodos que van de unos diez a unos cuarenta años; y esto simplemente porque un solo partido obtiene, en legislaturas consecutivas, la mayoría absoluta de los escaños” (Sartori, 1994, p. 123). Independientemente de la constatación de que en las primeras décadas del siglo XXI tales formatos del sistema de partidos parecen haberse disuelto, el punto a destacar es que “el gobierno parlamentario funciona (o funciona mejor) cuando su denominación es incorrecta, es decir, cuando el Parlamento no gobierna, cuando se le pone la mordaza. [...] Paradójicamente (pero no tanto), menos genuinamente parlamentario es un gobierno, y mejor rinde” (Ibidem). En este sentido, Sartori habla precisamente de semiparlamentarismo.

De lo dicho extraemos algunas consideraciones. En primer lugar, existen diversos tipos de parlamentarismos funcionales independientemente de la elección directa del Jefe del gobierno. Además, como todo tipo de régimen o forma de gobierno, también el premierato (electivo y no) necesita de auxilios “paraconstitucionales”, tales como: tipos de partidos (cohesión y disciplina parlamentaria), sistemas de partido (baja fragmentación y polarización), además de una cultura política prodemocrática, tanto por parte de las élites como de los principales grupos sociales y económicos.²⁴

En segundo lugar, el premierato electivo sigue siendo un modelo teórico hoy sin confrontación, a pesar de la experiencia israelí de finales de los años 90 y un cierto debate al respecto que ya hace una veintena de años animaba la agenda pública en Holanda, Japón e Italia. Lo que en sí mismo no es ciertamente un motivo de crítica; al fin y al cabo, también el bicameralismo “perfecto” italiano es un *unicum* a nivel comparado. El juicio de Sartori sigue siendo, de todos modos, tajante: “[...] la inserción en un sistema parlamentario de un premier no removable elegido directamente, es como meter una piedra en un motor. Si ese motor no se rompe, debe ser realmente un motor extraordinario” (Sartori, 1994, p. 131). Esto refleja el hecho de que el fortalecimiento de los poderes de dirección y de coordinación del jefe del gobierno, el intento de asegurarle

la mayoría en ambas cámaras, el evitar los llamados *ribaltoni* (cambios de mayoría) y el asegurar una duración lo más predeterminada posible, son todos aspectos que acaban por hacer perder flexibilidad y adaptabilidad al sistema de gobierno, que queda expuesto al riesgo de estancamiento.

Como advierte al respecto Gianfranco Pasquino:

la rigidez institucional nunca es un elemento positivo en ningún sistema político, ya que corre el riesgo de hacer oscilar el sistema entre una crisis, precisamente sistémica, y una parálisis, igualmente sistémica. En cambio, la flexibilidad, que implica también cambios no solo de primeros ministros, sino incluso de mayorías parlamentarias, además de ser constitutiva de los modelos parlamentarios de gobierno, es, bajo determinadas condiciones, pero a menudo, una válvula de seguridad, un mecanismo homeopático y reequilibrador que mantiene en funcionamiento el sistema político.²⁵

Por contra, los semiparlamentarismos disponen de mecanismos mejor capacitados para asegurar flexibilidad y redundancia procedimental y decisional, a partir de la moción de censura constructiva, del fortalecimiento sostenible de los poderes del premier y de otras reglas de racionalización (piénsese también en la eliminación del voto de confianza para el nuevo gobierno, llamado parlamentarismo negativo). Tanto más si están sostenidos por razonables (constitucionalmente hablando) modificaciones del sistema electoral en sentido mayoritario. En suma, la identificabilidad y responsabilidad de los gobiernos pueden realizarse también sin introducir la demo-elección del Primer Ministro, a expensas de reducir la flexibilidad institucional y de desencadenar derivas plebiscitarias que desequilibran las relaciones interinstitucionales.²⁶

III. TAXONOMÍAS, FACTORES EXTRA CONSTITUCIONALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Más allá de la posibilidad de identificar una tendencia universal que postule una suerte de ley férrea de la “monocracia” (Miglio, 1988) especialmente en fases de crisis y de transición, el fortalecimiento del ejecutivo en detrimento del legislativo, con los consiguientes desequilibrios constitucionales, es un tema viejo ya captado lúcidamente por Max Weber. En tiempos mucho más recientes, la caída del Muro de Berlín abrió el camino a la mayoritarización de los sistemas políticos, tanto a nivel electoral como de forma de gobierno. En Italia, además, el cambio tuvo origen a nivel local, primero, con la elección directa de los alcaldes (1993) y, luego, a nivel Regional con la elección directa

de los Presidentes de las Regiones (1999). No es casualidad que, en diversas ocasiones, personalidades individuales (ya Mario Segni a mediados de los años 90) y fuerzas políticas como Italia Viva de Renzi, hayan hablado del “alcalde de Italia”.

En los años más recientes, además, se ha identificado un inexorable proceso de *presidencialización* de la política que terminaba por producir un efecto isomórfico entre las diversas formas de gobierno (presidenciales, semipresidenciales y parlamentarias) (Poguntke & Webb, 2005). Con tal expresión se indica una tendencia evolutiva que llevaba al centro de nuestras democracias a los líderes de gobierno a través de tres procesos: a) reformas constitucionales o cambios institucionales que de todos modos ponen en el centro de los sistemas de gobierno al premier, aumentando sus poderes y legitimidad (*presidencialización institucional*); b) pleno control de sus partidos por parte de los líderes que, en caso de victoria electoral, se convierten en jefes de gobierno, con la consiguiente capacidad de control de la mayoría parlamentaria (*presidencialización partidista*); c) identificación inmediata de los electores con el líder, que de hecho eligen directamente a los jefes de gobierno (*presidencialización electoral*).²⁷

También en este caso, no había nada nuevo bajo el sol si consideramos que los términos del debate eran bien conocidos y aclarados de una vez por todas por Luciano Cavalli (1992), quien retomaba opiniones y análisis de principios del siglo XX. El sociólogo florentino, releyendo y actualizando a Weber, equiparaba los dos paradigmas de la *democracia plebiscitaria* y de la *democracia acéfala* (Mortati, 1975, p. 405). Específicamente, el primero “presupone históricamente un desplazamiento del centro del poder de las asambleas al ejecutivo y, esencialmente, al jefe del ejecutivo –de acuerdo con la constitución–”.²⁸ Las características de la democracia plebiscitaria son para Cavalli múltiples y se comprenden mejor si las oponemos a las de la democracia acéfala; a continuación, las reproducimos íntegramente:

- 1) El jefe del ejecutivo es *elegido directamente por el pueblo* [...];
- 2) es el *líder efectivo de su partido* («partido con un líder»), o de una coalición de partidos, que prevalece en el parlamento y en el País;
- 3) puede elegirse, y destituir, a los ministros, y es el *líder efectivo del gobierno*;
- 4) ostenta la iniciativa legislativa, y puede efectivamente dirigir la actividad legislativa según su línea de gobierno;

5) *se dirige a la opinión pública nacional directamente* (además de por medio del partido) para mantener su consenso y, además, para obtener su apoyo en las políticas de largo plazo y en las nuevas elecciones, especialmente si son controvertidas;

6) al término del mandato, *se vuelve a presentar al pueblo para ser juzgado en elecciones periódicas*, y es eventualmente confirmado en el cargo;

7) está sometido a un *control de legitimidad constitucional* centrado en una magistratura colegiada independiente dotada de incisivos instrumentos de intervención (Cavalli, 1992, p. 165, cursiva añadida).

Ese tipo ideal incorpora y aclara los tres aspectos –de gobierno, partidista y electoral– implícitos en la definición de presidencialización de Poguntke y Webb, mientras que los últimos tres puntos de la lista de Cavalli se refieren a un perfil crucial desde la perspectiva de una democracia representativa: la atracción, pero también el riesgo, de que plebiscitarismo y presidencialización terminen por debilitar los pilares liberal-constitucionales de las democracias, es decir, limiten el peso de los mecanismos de *accountability* (interinstitucionales y electorales).²⁹ Aquí quizás radica uno de los principales riesgos del premierato electivo desde el punto de vista de los equilibrios constitucionales. Piénsese, señaladamente, en las relaciones entre Primer Ministro y Jefe del Estado, Parlamento y la propia administración –a los que se podría añadir las relaciones con el poder judicial–.³⁰ Inevitablemente en estos ámbitos, por la naturaleza misma del juego político, se acaba por desencadenar una competición expansiva en la adquisición de poderes cuyos resultados son imprevisibles y, de todos modos, tendente a reducir los controles sobre el gobierno y a debilitar ese conjunto de instrumentos que institucionalizan la desconfianza hacia el gobierno y el poder personal.³¹

De todos modos, tales cambios convergentes en una suerte de síndrome plebiscitario o en la democracia del líder reflejan procesos estructurales que caracterizan a las sociedades avanzadas –que, por cierto, constituyen el contexto en el cual situar también el caso italiano y el diseño de la demoelección del Presidente del consejo–. Se trata rápidamente de: 1) el crecimiento del estado y la existencia de ámbitos de *policy* hipercomplejos; 2) el impacto de la globalización y de la internacionalización de la política, con el declive del viejo orden internacional liberal; 3) la erosión de la tradicional *cleavage politics* como consecuencia de los cambios en la estructura social; 4) el declive de los cuerpos intermedios y de las identidades colectivas (partidos de masas, sindicatos) y la consiguiente personalización de la política; 5) las

transformaciones en la estructura de la comunicación de masas y la revolución digital.

Con tales referencias nos hemos desplazado mucho más allá del nivel de análisis constitucional y de las formas de gobierno. Más correctamente, hay que considerar que los sistemas políticos, precisamente en cuanto sistemas, implican una interdependencia compleja entre una pluralidad de dimensiones institucionales, estructurales, culturales. Dos aspectos, dejando de lado el resto, merecen ser mencionados.

Nos referimos, ante todo, al papel de los partidos y de los sistemas de partido. El funcionamiento y la dinámica de las formas de gobierno, como debería ser claro, dependen precisamente del papel de los partidos y de sus relaciones recíprocas. Esto quiere decir que las taxonomías de los sistemas de gobierno no pueden prescindir del sistema de partidos, pero también su funcionamiento concreto depende de ellos. En el caso específico al respecto, como se trasluce también de la cita de Cavalli, el asentamiento de la democracia plebiscitaria o con "liderazgo personalizado" ocurre en un contexto donde todavía los partidos de masas tienen una relevancia; hoy, más bien, estamos en una fase de crisis de las estructuras de intermediación, empezando precisamente por los partidos políticos reducidos a organizaciones personales. Si luego se considera, entre otras cosas, el tendencial relajamiento de los mecanismos de *accountability* de los gobiernos, así como el cambio genético del ecosistema comunicativo con la digitalización, se deriva una marcada verticalización de hecho de la forma de gobierno.

El segundo aspecto se refiere a la *cultura política* de las élites y de los ciudadanos. La tendencia antes mencionada empuja a una sustancial personalización e irresponsabilidad de las cúpulas de gobierno y a una exasperada polarización y radicalización de la competición política. Las estrategias gladiatorias de movilización del consenso y una competición entre élites igualmente sobrecalentada han terminado por debilitar los requisitos culturales básicos del funcionamiento de las democracias, como la "tolerancia recíproca" y la "templanza institucional" (Levitsky & Ziblatt, 2018, p. 94 ss.; escrito después de las elecciones de Donald Trump de 2016). Sin tener que volver a la disputa clásica sobre si es mejor el gobierno de los hombres o el gobierno de las leyes, el irresistible impulso a centralizar los poderes de gobierno abre un *vulnus* para los regímenes democráticos en tiempos del populismo. El demo-poder, por un lado, se sobrecalienta terminando por arrollar el pilar liberal-constitucional; por otro, por una singular heterogénesis de los fines, se convierte en el mono-poder de líderes cada vez menos

controlables. De este modo, sin embargo, se corre el riesgo de abrir el camino a democracias deficitarias, si no a “democracias iliberales”.³²

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Bagehot, W. (1995). *La costituzione inglese*. Il Mulino. (Obra original publicada en 1867).
- Barbera, A. (1991). *Una riforma per la Repubblica*. Editori Riuniti.
- Calise, M. (1996). *Dopo la partitocrazia*. Einaudi.
- Calise, M. (2016). *La democrazia del leader*. Laterza.
- Cavalli, L. (1992). *Governo del leader e regime dei partiti*. Il Mulino.
- Ceccanti, S. (1997). *La forma di governo parlamentare in trasformazione*. Il Mulino.
- Ceccanti, S. (2024, 16 de julio). *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge c. 1354 cost. Boschi e c. 1921 cost*. Camera dei Deputati.
- 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>
- Cotta, M., Della Porta, D., & Morlino, L. (2001). *Scienza politica*. Il Mulino.
- Duverger, M. (1961). *I partiti politici*. Edizioni di Comunità. (Obra original publicada en 1951).
- Elia, L. (2009). Il primo ministro del diritto comparato. En L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*. Il Mulino.
- Fabbrini, S. (2008). *Sistemi politici comparati*. Laterza.
- Fusaro, C. (2023, 4 de diciembre). *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato sui disegni di legge nn. 935 e 830*. Senato della Repubblica.
- Grimaldi, S. (2024). Democrazie parlamentari e presidenziali. En M. Almagisti & P. Graziano (Eds.), *La democrazia* (pp. 293-304). Carocci Editore.
- Gruppo di Milano. (1983). *Verso una nuova costituzione*. Giuffrè.
- Ignazi, P. (2019). *Partito e democrazia*. Il Mulino.
- Lanchester, F. (2024, 18 de julio). *Audizione presso la I commissione affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge c. 1354 cost. Boschi e c. 1921. cost.* (pp. 1-2). Camera dei Deputati.

- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Come muoiono le democrazie*. Laterza.
- Lijphart, A. (2001). *Modelli di democrazia*. Il Mulino. (obra orig. *Patterns of democracy*, Yale University Press, 1984).
- Linz, J. J., & Valenzuela, A. (Eds.) (1995). *Il fallimento del presidenzialismo*. Il Mulino.
- Mény, Y. (2024). *Democrazia*. Il Mulino.
- Miglio, G. (1988). *Le regolarità della politica* (Vol. 2). Giuffrè.
- Morbidei, G., Pegoraro, L., Reposo, L., & Volpi, M. (1995). *Diritto costituzionale italiano e comparato*. Monduzzi Ed.
- Morlino, L. (2008). *Democrazia tra consolidamento e crisi*. Il Mulino.
- Morlino, L., & Raniolo, F. (2022). *Disuguaglianze e Democrazia*. Mondadori Università.
- Mortati, C. (1973). *Le forme di governo*. CEDAM.
- Mortati, C. (1975). *Istituzioni di diritto pubblico*. CEDAM.
- Müller-Rommel, F., & Vercesi, M. (2020). Executive Power. En D. Berg-Schlosser, B. Badie, & L. Morlino (Eds.), *The Sage Handbook of Political Science* (pp. 760-775). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781529714333.n48>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 1. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Ottolenghi, E. (2002). Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2. <https://doi.org/10.1017/S0048840200030148>
- Panbianco, A. (1991). Cesarismo. En *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Treccani.
- Pasquino, G. (1985). *Restituire lo scettro al principe*. Laterza.
- Pasquino, G. (1996). Plebiscitarismo. En *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Treccani.
- Pasquino, G. (2000). *La transizione a parole*. Il Mulino.
- Pasquino, G. (2014). *Partiti, istituzioni, democrazie*. Il Mulino.
- Pasquino, G. (2024, 18 de julio). *Il premierato inesistente, Audizione presso la I commissione affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge c. 1354 cost. Boschi e c. 1921⁴ cost. governo*. Camera dei Deputati.
- Pasquino, G., & Valbruzzi, M. (2024). *Sistemi politici comparati*. Il Mulino.

- Poguntke, T., & Webb, P. (Eds.). (2005). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001>
- Raniolo, F. (2013). *I partiti politici*. Laterza.
- Riggs, F. W. (1994). Presidentialism in comparative perspective. En M. Doham & A. Kazancigil (Eds.), *Comparing nations*. Wiley-Blackwell.
- Rosanvallon, P. (2016). *Controdemocrazia*. Castelvecchi.
- Sartori, G. (1965). *Partiti e sistemi di partito*. Editrice universitaria Firenze.
- Sartori, G. (1992). *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*. Rizzoli.
- Sartori, G. (1994). *Ingegneria costituzionale comparata*. Il Mulino.
- Sartori, G. (2003). Premierato forte e premierato elettivo. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2. <https://doi.org/10.1017/S0048840200027180>
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1995). *Presidenti e Assemblee*. Il Mulino.
- Sterpa, A. (2024). *Premierato all'italiana*. UTET.
- Trigilia, C. (Ed.). (2020). *Capitalismo e democrazia*. Il Mulino.
- Tsebelis, G. (2008). *Poteri di veto*. Il Mulino.
- Weber, M. (1993). *Economia e società*. Edizioni di Comunità. (Obra original publicada en 1918).
- Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76. <http://doi.org/10.2307/20048274>

Notas

- 1 Se ha hablado también de “premierato fuerte”, *verinfra*.
- 2 Al no prever quórum, los referéndums constitucionales pueden producir resultados extraños: en 2001 la participación fue del 34,1%, en 2006 del 52,46%, en 2016 del 65,47% y, finalmente, en 2020 del 51,12%.
- 3 Cfr. también Calise, 2016 y Cavalli, 1992. La referencia clásica se encuentra en Weber, 1993 (ed. orig. 1918).
- 4 Pero también las posiciones de Mortati (1973, p. 430) expresadas en la Asamblea y dirigidas al fortalecimiento del papel del jefe del gobierno. Puede ser interesante notar que C. Mortati habría hablado de la forma de gobierno italiana como de un “régimen parlamentario monista mayoritario”, monista porque “concentra la función de dirección en el Gobierno que deriva su investidura de la confianza [...] del Parlamento [...]”, añadiendo que “si las normas [constitucionales, a partir del art. 95.] hubieran encontrado exacta y entera aplicación, el sistema se habría podido desarrollar en el sentido de dar vida al régimen parlamentario llamado ‘de primer ministro’ o ‘de cancellerato’” (Mortati 1973, p. 432). Si las cosas fueron diferentes, en gran parte depende de las características del sistema de partidos (así como del sistema electoral hiper proporcional) y de otras circunstancias históricas como la división del mundo en dos bloques de influencia después de la segunda guerra mundial, con las obvias repercusiones en la política interna.

- 5 Clementi (2000) recuerda que el debate francés sobre el gobierno del primer ministro o gobierno de legislatura se remontaba ya a las primeras décadas del siglo XX. Además, dicho sea de paso, es precisamente en el debate francés y en el modelo neoparlamentario de vergerianos en lo que se inspirarían los reformadores israelíes en los años 90. Véase también Fusaro, 2023. Fusaro, que expresa un juicio positivo sobre la oportunidad ofrecida por la reforma, aclara que la demo-elección del Primer Ministro plantea al menos cuatro cuestiones destacadas: 1) el tipo de legitimación directa en relación con la de las cámaras; 2) los poderes jurídicos del Primer Ministro; 3) los elementos de rigidez/flexibilidad a introducir; 4) el papel de los contrapesos.
- 6 Los trabajos del Grupo de Milán están en Verso una *nuova costituzione*, Milán, 1983; sobre la propuesta de Pasquino (1985) véase Bari, 1985.
- 7 Para una valoración global del debate véase Clementi, 2000.
- 8 En realidad, como ha reconstruido F. Clementi, (2000) los trabajos de la Comisión D’Alema habían mostrado una posición favorable al gobierno de legislatura dirigido por el Primer Ministro, pero al final, casi inexplicablemente, prevaleció la hipótesis del semipresidencialismo. Para un juicio positivo del borrador Salvi ver Ceccanti, 2024.
- 9 Cita extraída de Camera dei Deputati, Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione, AA.CC. 1354 e 1921, Schede di lettura n. 319, 4 de julio de 2024. Y además “la hipótesis preveía luego que el Primer Ministro nombrase y revocase con propio decreto a los ministros y presentase su programa a las Cámaras, sin confianza preventiva; el Primer Ministro podía luego pedir y obtener del Presidente de la República la disolución de la Cámara, pero la petición no podía presentarse en caso de presentación de moción de censura constructiva, es decir, con la indicación del sucesor al cargo del Primer Ministro; en las hipótesis de muerte, dimisión o impedimento permanente del Primer Ministro, la Cámara de los Diputados habría elegido un nuevo Primer Ministro con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros; si tal mayoría no se alcanzaba en dos votaciones sucesivas, el Presidente de la República habría disuelto la Cámara; se introducía un límite de dos mandatos consecutivos”.
- 10 Se recuerda también el Proyecto de ley constitucional Tonini del PDS, cercano a D’Alema, y del Senador Malan de Fi; para una crítica ver Sartori, 2003.
- 11 El juicio negativo sobre el rendimiento de las democracias mayoritarias respecto a las consensuales es la contribución específica de Lijphart, 2001. Recientemente este análisis ha encontrado confirmación después de la crisis económica de 2008, véase Trigilia, 2020; y el análisis más articulado de Morlino & Raniolo, 2022. El texto clásico para la crítica a los presidencialismos es Linz & Valenzuela, 1995. El debate sobre el rendimiento de los sistemas de gobierno está lejos de ser definitivo; una reseña de las posiciones a favor y en contra de los regímenes presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales se encuentra en Grimaldi, 2024.
- 12 La referencia normativa es al Proyecto de ley constitucional aprobado, en primera deliberación, por el Senado de la República el 18 de junio de 2024.
- 13 Sobre este punto se remite a la ley electoral con premio de mayoría, no mejor especificado, cuyo impacto desproporcionado se suma al producido por la reducción del número de parlamentarios.
- 14 Salvo en el caso de finalización anticipada de la legislatura después de dos años y medio. En definitiva, el Presidente del Consejo permanece normalmente en el cargo 10 años, que pueden llegar a ser 12, como se decía, en caso de finalización prematura de la legislatura.
- 15 Clara al respecto es la posición de Fulco Lanchester (2024, pp. 1-2) para quien “De todos modos, un punto debe ser evidenciado y fuertemente subrayado, cualquier elección popular directa es incompatible con las formas de gobierno parlamentario en las cuales el gobierno, a veces, comenzando por su jefe: Canciller en Alemania, Presidente del gobierno en España, es regularmente expresión de la Cámara baja: aquí nace, se transforma, muere y puede ser sustituido”. Y, por tanto, “El llamado premierato se sale de los parlamentarismos hasta ahora conocidos. Cambiaría de manera decisiva y crucial, pero también sustancialmente imprevisible, la forma de gobierno de la Italia republicana” (cursiva añadida). Para profundizar véase Pasquino, 2014.
- 16 En general, otro criterio al que se hace referencia es relativo a la duración del mandato fija (predeterminada) o incierta (indeterminada) en alternativa a la estructura del ejecutivo, cfr. Fabbrini, 2008.

- 17 Aquí se trata de ejecutivos bicéfalos, con tensiones latentes entre Presidente de la república y Primer ministro.
- 18 Shugart & Carey (1995), distinguen entre un *premier-presidential sub-types*, en el cual el jefe del gobierno y su ejecutivo son responsables ante el Parlamento que los puede censurar, y un *presidential-parliamentary sub-types*, cuando el Premier y su gobierno son responsables tanto ante el Parlamento como ante el Presidente de la República. Véase sobre esta partición Grimaldi, 2024, pp. 295-297, con la relativa bibliografía.
- 19 El premierato electivo a veces es llamado erróneamente premierato fuerte; en línea teórica la dicción es redundante: un premierato o es fuerte (respecto al Parlamento) o no es premierato; otra cosa puede ser la comprobación empírica. O, también, los diseños abstractos de reforma no realizados; este es el caso del llamado premierato a la italiana que para algunos constitucionalistas prefigura precisamente una variante débil del premierato (Sterpa, 2024).
- 20 Si se consideran también los regímenes autoritarios, en su mayoría son presidencialismos (33) o semipresidencialismos (34, de los cuales 21 del subtipo *president-presidentialism*) y solo 22 regímenes parlamentarios (Grimaldi, 2024, p. 297). Para un recuento diferente relativo solo a las democracias que enfatizan el peso de los regímenes semipresidenciales véase la tabla 45.2 en Müller-Rommel & Vercesi, 2020, pp. 760-775. Los autores también dan cuenta de dos regímenes directoriales: Suiza y Surinam.
- 21 Sobre el premierato israelí véase Ottolenghi, 2002; Clementi, 2000; Sartori, 2003. Específicamente, los reformadores israelíes esperaban que la demo-elección del jefe del gobierno, al menos sobre el papel, obtuviera los siguientes efectos positivos (Ottolenghi, 2002, p. 239): 1) fortalecimiento de la legitimidad del Premier a través de un mandato popular directo; 2) creación de gobiernos autorizados y capaces de guiar el país durante toda la legislatura; 3) sanción de todo cambio de gobierno a través del voto; 4) reducción del número de partidos; 5) redimensionamiento del potencial de chantaje de las formaciones políticas menores tanto en el proceso de formación de los gobiernos como en la distribución de los recursos nacionales. En la práctica, sin embargo, ninguno de estos propósitos se realizó (Ottolenghi, 2002, p. 245).
- 22 Sartori usa la expresión originalmente en un trabajo precedente, *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, 1992, mientras que en el más conocido *Ingegneria costituzionale comparata*, 1994, usa la expresión “sistemas de premiership” para introducir el tema. Véase también Morlino, 2008.
- 23 Donde el concepto de “no funcional” encuentra como indicador la duración o inestabilidad de los gobiernos –o también la duración del tiempo para su formación–pero se podría añadir también la identificabilidad y responsabilidad de los gobiernos y de los líderes de gobierno (cfr. Pasquino & Valbruzzi, 2024) así como la incapacidad de modificar el *status quo* decisional –presencia de muchos veto players (Tsebelis, 2008).
- 24 La referencia a los partidos y a los sistemas de partido es crucial a partir de los trabajos clásicos de Maurice Duverger y de Giovanni Sartori, que se remontan para el primero a los años 50 y para el segundo a mediados de los años 60 (Duverger, 1961 -ed. orig. 1951-; Sartori, 1965). Útil para enmarcar el debate constitucionalista, Elia, 2009. Para un enfoque más general véase Raniolo, 2013 o Ignazi, 2019.
- 25 Pasquino, 2014. Sobre la flexibilidad/rigidez como criterio clasificatorio de las formas de gobierno véase también Sartori, 1994 y también Fusaro, 2023.
- 26 Una lectura amable de la llamada deriva plebiscitaria y del concepto de premierato fuerte se encuentra en Pasquino, 2000.
- 27 En verdad, habría que reflexionar sobre el hecho de si la presidencialización comporta un real aumento de los poderes del Jefe del ejecutivo, dado que el régimen presidencial americano está lejos de estar al abrigo de elementos de inestabilidad crónica, especialmente en el caso de “gobierno dividido” (Lijphart, 2001; Riggs, 1994; Linz & Valenzuela, 1995). Ya W. Bagehot, (1995, ed. orig. 1867) había demostrado que el Primer Ministro inglés, si está sostenido por una estable mayoría parlamentaria, es mucho más fuerte que el Presidente de los Estados Unidos. Una lectura similar y muy sugestiva ha sido propuesta de nuevo recientemente por Tsebelis, 2008, que asocia el presidencialismo USA, en condiciones de mayoría dividida, al funcionamiento de la Italia pre-1994 o de la Francia de la IV República.
- 28 Véase Cavalli, 1992. Hay que aclarar que la personalización de la política va obviamente más allá de los regímenes democráticos, para adquirir vigor con los autoritarismos. Al respecto, Panebianco (1991) releyendo a Weber marca la distinción entre “cesarismo” y

- “plebiscitarismo”. El primero, típico de regímenes autoritarios que se afirman en fases de transición, mientras que el segundo puede caracterizar también a las democracias; en ambos casos son centrales la identificación con el líder y el recurso a técnicas de organización del consenso plebiscitarias (elecciones, televisión, redes sociales). Véase también Pasquino, 1996.
- 29 Baste pensar en el tema recurrente, hoy más en clave negativa, de la “deriva plebiscitaria”; para una lectura que modera tal riesgo ver Pasquino, 2000. Un juicio más preocupado es, sin embargo, el expresado en sede de audiencia parlamentaria por el mismo autor en su trabajo de 2024.
- 30 Sobre estos aspectos véase Elia, 2009, pp. 143-159. Una crítica más amplia en Lanchester, 2024.
- 31 Sobre la democracia como institucionalización de la desconfianza véase Mény, 2024; Rosanvallon, 2016, que identifica la vigilancia, los poderes de veto y la posibilidad de llevar a juicio, como instrumentos de “contrademocracia”.
- 32 El dato reportado en la nota 20 sobre la prevalencia de presidencialismos y semipresidencialismos (especialmente del tipo *president-parliamentary*) entre los regímenes autoritarios indica, de todos modos, una asociación crítica entre democracia y “liderazgo personalizado”.