


COMPENDIO CRÍTICO SOBRE LA REFORMA DEL "PREMIERATO ELECTIVO" EN ITALIA. INTRODUCCIÓN A LOS TRABAJOS DE LOS PROFESORES GAMBINO, ADAMO, GERBASI Y RANIOLO

CRITICAL INTRODUCTION TO THE REFORM OF THE ELECTIVE PRESIDENCY IN ITALY OF THE WORKS OF PROFESSORS GAMBINO, ADAMO, GERBASI AND RANIOLO

Jorge Lozano Miralles^{*1a} 

¹ Universidad de Jaén, España

^a jlozano@ujaen.es * Catedrático de Derecho Constitucional

Cómo citar:

Lozano Miralles, J. (2026). Compendio crítico sobre la reforma del "primerato electivo" en Italia. Introducción a los trabajos de los profesores Gambino, Adamo, Gerbasi y Raniolo. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 26, e10456. <https://doi.org/10.17561/rej.n26.10456>



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

Resumen

Análisis de un conjunto de trabajos que se publican en este mismo número de la Revista de Estudios Jurídicos en relación con la reforma constitucional en Italia del sistema electoral con la finalidad de dar estabilidad al gobierno.

Palabras clave: Reforma constitucional, Sistema electoral, Estabilidad del ejecutivo, racionalismo parlamentario, controles constitucionales

Abstract

Analysis of the four works published in this same issue of the Journal *Revista de Estudios Jurídicos* in relation to the constitutional reform in Italy of the electoral system in order to give stability to the government.

Keywords: Constitutional reform, Electoral system, Stability of the Executive, parliamentary rationalism, checks and balances

Una síntesis mínima o, incluso, en forma de titular de prensa sobre los cuatro trabajos que se publican a continuación sobre la reforma que se quiere llevar a cabo en Italia podría ser: “*el contexto de una reforma sin precedentes*”. Estos

cuatro trabajos han sido publicados en italiano en la revista lceonline.it en el número 1/2025 (https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2025/04/LCE-online-1_25.pdf) considerándose conveniente una publicación en español por el interés de la materia desde el momento que afecta a temas fundamentales del Estado democrático de Derecho: sistema electoral, gobernabilidad, ejecutivo fuerte y controles constitucionales. Como terminamos señalando con esta introducción, el interés de su publicación no es sólo la materia, sino también un posible anuncio de una reforma que antes o después se extenderá por Europa y, posiblemente, también en nuestro país.

La reforma propuesta¹ según sus promotores busca: en primer lugar, estabilidad y gobernabilidad, dos palabras que podemos decir son casi desconocidas en Italia desde después de la segunda Guerra Mundial, cuyos gobiernos se han caracterizado por su falta de estabilidad y corta duración, así como por la falta de gobernabilidad debido a la debilidad de esos gobiernos; es decir, evitar las crisis frecuentes y asegurar que el Gobierno dure los cinco años de la legislatura para que pueda completarse el programa político.

En segundo lugar, busca favorecer la soberanía popular, es decir, que el ciudadano decida directamente quién gobierna, evitando los denominados "vuelcos" parlamentarios y gobiernos técnicos.

La inexistencia en Italia de mayorías parlamentarias claras lleva a gobiernos de coalición o a gobiernos de minorías parlamentarias, que llevan a algo que en España acabamos de descubrir: el parlamentarismo es una suma de escaños, que puede llevar a situaciones paradójicas como que fuerzas de izquierdas o de derechas gobiernen con apoyos parlamentario de fuerzas de derechas o de izquierdas, lo que obviamente puede llevar a "vuelcos" parlamentarios.

En España todavía no se ha llegado a gobiernos técnicos, pero es algo de lo que se habla con cierta consistencia como remedio a esa suma de escaños diversos ideológicamente.

En tercer lugar, siempre desde una apretada síntesis, la reforma persigue una mejor eficacia a nivel internacional: un líder con mandato directo tendría más peso en las negociaciones de la Unión Europea y en los mercados financieros.

Sin embargo, la propuesta de reforma constitucional impulsada por el Gobierno Meloni no representa una simple modificación técnica de la forma de gobierno parlamentaria, sino que, según coinciden los cuatro autores, supone una alteración que podríamos casi definir (al más puro estilo italiano) como "genética" de la Constitución de 1948. El proyecto busca introducir la elección directa del Presidente del Consejo de Ministros (el "*Premier*"), vinculando su

destino al de una mayoría parlamentaria "blindada" por un premio de mayoría constitucionalizado.

Los profesores Gambino (quien introduce a los trabajos que se van a proceder a ir publicando en este apartado monográfico de la REJ), Adamo, Gerbasí y Raniolo, desde sus respectivas áreas (Derecho Comparado, Constitucional y Ciencia Política), advierten que Italia se encamina hacia un modelo de "democracia del líder" que podría desvirtuar los mecanismos de control y de equilibrio que han garantizado la estabilidad democrática del país desde la posguerra.

A pesar de sus diferentes enfoques, existe una "música de fondo" común en los cuatro artículos. Una de esas partituras las podríamos denominar "la excepcionalidad negativa": Gerbasí subraya que el modelo propuesto por el Gobierno Meloni no existe en ninguna democracia consolidada. El único precedente, Israel (1992-2001), terminó en fracaso y fue derogado por generar mayor fragmentación. Los autores coinciden en que Italia está experimentando con un "laboratorio institucional" de alto riesgo.

La otra partitura podría ser titulada "la falacia de la gobernabilidad", pues los autores insisten en la idea de que la inestabilidad de los gobiernos italianos no se soluciona simplemente con la elección directa. Raniolo señala que la crisis es política, unida a una crisis de los partidos; no es una crisis meramente institucional o procedimental: obligar a la estabilidad mediante normas rígidas no crea cohesión política, sino parálisis.

El otro título para la música de fondo podría ser "el ocaso del Presidente de la República". En este punto existe un consenso total en que el Jefe del Estado pierde su función de "garante" y "árbitro". Al tener el Premier una legitimación popular directa, el Presidente de la República queda reducido a un papel notarial, incapaz de intervenir en crisis de gobierno sin desafiar la "voluntad del pueblo" encarnada en el Premier.

Para el prof. Silvio Gambino la reforma del "premierato" está vinculada con la de la "autonomía diferenciada" (reforma del Título V), pues para él, el premierato, ese refuerzo del presidente del ejecutivo, esa concentración de poder en el ejecutivo y en su jefe es la cara política de un proyecto que busca desmantelar el Estado social. Al centralizar el poder en el Premier, se facilita la gestión de un Estado fragmentado donde las regiones ricas se desentienden de las pobres, rompiendo la unidad nacional. La rotura de la unidad nacional y la destrucción (o amenaza del Estado de bienestar) son elementos que concurren en paralelo. Y no le falta razón, pues si la base del bienestar es la igualdad, la diferencia entre regiones ricas y pobres ha de incidir necesariamente en

ese bienestar, en cuando los derechos sociales implícitos al mismo se verán necesariamente afectados.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el Estado del bienestar o Estado social se basa sobre el principio de solidaridad, principio vertebrador en cuanto sin solidaridad ¿qué reparto o redistribución cabe hacer de los fondos públicos entre los ciudadanos? Si la solidaridad en el Estado social ha de predicarse en un Estado unitario, también debe de predicarse en un Estado descentralizado, donde la solidaridad no solo opera *ad intra* (entre los ciudadanos de la misma entidad política) sino también *ad extra* (entre las distintas entidades políticas que componen el Estado).

El joven profesor Ugo Adamo habla de una "ingeniería defectuosa": Adamo se detiene en las contradicciones del texto legal que se derivan del análisis de la figura del "segundo Premier" (el parlamentario de la misma mayoría que puede sustituir al electo). Adamo denuncia que esto crea ciudadanos de "serie A" (los que votan y apoyan al premier electo de forma directa) y ciudadanos de "serie B" (los que dan su voto a un partido del que eventualmente podrá salir un premier: el sustituto). El defecto de esa nueva arquitectura constitucional es que el sistema parlamentario, cuyo eje es la confianza parlamento-ejecutivo, se vuelve una ficción técnica, en cuanto carece de los mecanismos necesarios para que sea operativa o efectiva. En mi opinión, esto no es un "vuelco" sino más bien un golpe de mano, no hay lugar a acuerdos, sino simplemente gobierna quien tiene la mayoría, aunque esta sea exigua.

Por su parte, el Prof. Gerbasì, como buen comparatista, hace sus reflexiones en el "espejo europeo" explicando cómo las democracias mayoritarias (como Reino Unido o Francia) están sufriendo también crisis de representación. Seguramente la representación es una de las instituciones del constitucionalismo que están sufriendo un mayor desgaste como consecuencia de su crítica generalizada, especialmente por los jóvenes. Podemos afirmar que no hay grupos que estén satisfechos con la representación, hasta el punto que algunos (de nuevo insisto los más jóvenes) renuncian a ella y se inclinan por ejecutivos o gobiernos autoritarios. La tesis de Giampaolo Gerbasì es que Italia intenta copiar un modelo mayoritario justo cuando esos modelos están demostrando ser incapaces de gestionar la complejidad de las sociedades actuales. Yo añadiría que esa incapacidad también es predicable de los modelos representativos, es decir, no es la crisis de un modelo u otro, sino es la crisis de la representación en si misma. Italia, una vez más, es el laboratorio que anuncia por dónde irán las reformas o las tendencias en los modelos constitucionales.

Se produce una clara devaluación del poder legislativo, en cuanto el Parlamento se elige "a remolque" del Premier; la representación ya no depende

de la voluntad ciudadana, sino de asegurar la mayoría al líder. En este sentido el premio de mayoría parece excesivo pues podría otorgar el control total a una coalición que represente a una minoría del cuerpo electoral, especialmente ante el alto abstencionismo. Y, aunque es poco comprensible para la ciudadanía la búsqueda de una democracia "eficientista" conlleva la exclusión del conflicto/diálogo social y político propio de un parlamento plural. La desaparición del conflicto/diálogo conlleva la aparición del decisionismo y el decisionismo conlleva la desaparición del diálogo y del entendimiento, factores claves en una democracia avanzada en cuanto permiten adecuar las decisiones al mayor consenso posible o, al menos, al menor disenso posible. El decisionismo anula el consenso.

Desde la Ciencia Política, Francesco Raniolo explica que la reforma es una respuesta al "declive de los partidos". Al no haber partidos fuertes que medien, que tengan capacidad de ser representativos, de encarnar los valores mayoritarios, se opta por el "liderazgo carismático". A nuestro entender el líder carismático se caracteriza por su contradicción en el mensaje (v.gr. se defiende la soberanía nacional, pero al mismo tiempo rinde pleitesía al Estado más poderoso, siendo emblemático en este sentido el caso Víctor Orban en Hungría) pero que el electorado entiende (o quiere creer entender) que el mensaje dominante es el que le gusta: le gusta el atlantismo o le gusta el soberanismo. Define la reforma como un paso hacia el "plebiscitarismo", donde la rendición de cuentas se limita al momento del voto cada cinco años.

Nuestros autores calabreses se muestran contrarios a esta reforma que refuerza al ejecutivo, pues supone volver a la "tiranía de la mayoría", pues al constitucionalizar un premio de mayoría (posiblemente del 55%), se permite que una minoría de votantes (debido al alto abstencionismo) controle el 100% del poder ejecutivo y legislativo. Pero lo más llamativo es que se trata de una tiranía de una mayoría minoritaria, minoría que "debe" gobernar a juicio de los impulsores de la reforma en cuanto que esa tiranía es preferible a la existencia de un ejecutivo débil.

La consecuencia es la rigidez (inflexibilidad) de la crisis: en un sistema parlamentario normal, si un Primer Ministro falla, se puede buscar otro dentro de la misma mayoría; sin embargo, bajo la reforma Meloni (cláusula *simul stabunt aut simul cadent*), si el Premier cae, el Parlamento corre el riesgo de disolución inmediata. Esto "secuestra" la libertad de los parlamentarios, pues la caída del premier implica también su propia caída: se derriba a quien lo hace mal, pero la consecuencia es que también cae quien ejerce la crítica. Y, por otra parte, si la crítica no llega a pedir la dimisión, pero es incomoda, el jefe

del ejecutivo (que controla la mayoría parlamentaria) puede amenazar con la disolución para sofocar el disenso.

La reforma busca una mayor eficacia del Gobierno, pero esta mayor (o mejor) eficacia no queda garantizada por el simple aumento de la duración de un gobierno, pues duración no equivale a la calidad o eficacia de sus políticas, como demuestra la experiencia regional italiana.

Por otra parte, consideran todos ellos que la reforma aumenta (yo diría “dispara”) la debilidad del sistema de partidos, pues un premier fuerte sobre partidos débiles no genera estabilidad, sino autoritarismo o colapso cuando el líder pierde popularidad. El partido se construye alrededor del líder y cuando cae el líder cae el partido. En este sentido el caso de Macron en Francia es significativo o el de Podemos en España cuyo liderazgo se fragua alrededor de Pablo Iglesias, que cuando cae lleva a la debilidad extrema del partido creado.

Todo ello impacta en la calidad de la democracia hasta el punto que Silvio Gambino utiliza el término "*democradura*" (un palabra híbrido que proviene de la fusión de las palabras democracia y dictadura) para advertir sobre otro de los riesgos de esta reforma. Existe el riesgo de transitar de una democracia liberal-constitucional hacia una "*democradura*" o democracia iliberal, donde el mandato electoral directo se usa para arrollar a las minorías y a los controles. Adamo utiliza otro palabra híbrido derivado de la unión de “capo”, jefe, y democracia: la "*capocracia*”, la cual lleva a la marginación del conflicto político de (o en) los lugares de representación, es decir, el conflicto se resuelve al margen del parlamento, quien queda marginado o relegado a ser una institución de segunda clase.

La calidad democrática se ve afectada porque, en primer lugar, se pierde el debate: la deliberación parlamentaria es sustituida por la decisión monocrática. Se sacrifica la mediación y el compromiso en favor de la decisión del Jefe del ejecutivo, lo que empobrece la dialéctica política. Puede argumentarse que eso también sucede hoy en día, donde el líder del partido es quien toma las decisiones y estas se imponen; sin embargo, el partido y el sistema permiten el debate; en el caso de la reforma, insiste Gambino en que lo que se institucionaliza es la decisión del líder, por lo que no queda espacio para el debate. En la actualidad -al igual que sucede en España- el debate no se produce, probablemente, tampoco, pero hay espacio para que se produzca. La reforma elimina ese espacio.

Como argumento adicional señalan la politización de la justicia (yo lo llamaría más bien ocupación) Gambino y Adamo advierten que un Premier con tal poder buscará controlar la judicatura (separación de carreras y control del

Consejo Superior de la Magistratura), eliminando el último reducto de control independiente. Sobre el tema también se pronuncian los trabajos de Moschella y de Lollo y el de Quirino Lorelli, quien lo hace desde una sumisión de la fiscalía al ejecutivo si se suprime la obligación de acusar ante la existencia de una infracción del ordenamiento jurídico.

La reforma -creo entender- es para nuestros autores una consecuencia de los tiempos que corren, donde predomina inmediatez, donde lo más importante es el relato antes que el argumento. Es una simplificación populista: se vende al elector la idea de que "él, el elector, es quien elige al jefe", ocultando que en realidad está entregando un "cheque en blanco" a un líder sin mecanismos de control intermedios. Hay una vuelta a lo que podríamos llamar populismo constitucional: en cuanto se utiliza el referéndum y la apelación al "pueblo" como herramientas emocionales para validar una concentración de poder que debilita el sistema de pesos y contrapesos (como ya hemos señalando quitando "peso" a la figura del Jefe del Estado o Presidente de la República, entre otros).

Como señalábamos al principio uno de los objetivos o virtudes de la reforma era la de devolver el poder al ciudadano (soberanía constitucional), pero los autores sostienen lo contrario, pues la representación se vuelve "vertical". El parlamentario ya no representa a su territorio o a una ideología, sino que es un mero ejecutor de la voluntad del líder al que va ligado en la papeleta. Se produce una degradación del Parlamento, pues el Parlamento dejaría de ser el lugar donde se forma la voluntad política para convertirse en un "órgano de registro" de las decisiones del Gobierno. Además, para Raniolo, la elección directa no aumenta la participación real, sino que fomenta una "democracia de audiencia" donde el ciudadano es un espectador pasivo de la figura del líder.

Entre los objetivos de la reforma no se encuentra el fortalecer el Estado de Derecho, siendo este uno de los puntos más criticados por mis colegas de la Universidad de Calabria, en tanto que los controles constitucionales se eliminan o atenúan, lo cual, lejos de fortalecer el Estado de Derecho (en aras a la eficacia de la acción de gobierno) se convierte, posiblemente, es el punto más crítico para la estabilidad del Estado de Derecho, piedra angular sobre la que descansa el sistema democrático y el Estado social.

Se elimina la capacidad del Parlamento para buscar mayorías alternativas. El Parlamento, como ya hemos indicado, queda "atado de pies y manos" al destino del Premier.

Como también ya hemos indicado, el Jefe del Estado o Presidente de la República pierde el poder para "enfriar" o conducir las crisis. Ya no puede nombrar a un "gobierno técnico" o a un mediador para evitar elecciones en

momentos de crisis económica o bélica. Su poder de disolución de las Cámaras se convierte en un automatismo dictado por el Premier.

También se reduce el papel del Presidente de la República en la formación del Gobierno, puesto que se debilita el control sobre la idoneidad de los ministros propuestos por el Jefe de Gobierno electo. El sistema de pesos y contrapesos queda debilitado o, mejor dicho, inclinado hacia una parte.

La reforma es parca en nuevos controles, y los que añade son vistos como insuficientes o contraproducentes. Desde este punto de vista el "segundo premier" se intenta vender como un control para evitar elecciones constantes, pero Adamo explica que esto solo incentiva las intrigas palaciegas dentro de la mayoría, ya que el sustituto siempre estará a la sombra del electo (al margen, como ya indicado, que será un premier de "serie B", pues carece de la legitimidad que le otorga la elección directa).

Otro instrumento que se quiere vender como control es el de los límites a los mandatos: el Jefe del Gobierno no podrá serlo por más de dos mandatos. Sin embargo, los autores consideran que, dado el poder que acumularía el Premier, este límite podría ser fácilmente modificado o eludido a través de reformas posteriores una vez capturadas las instituciones dado los premios de mayoría que se reconocen y la convergencia del poder hacia el Jefe (*il Capo*).

Por último, la elección directa del Jefe del Gobierno según los promotores de la reforma pretende dotar al sistema de rapidez, estabilidad, el fin de los "juegos de palacio". Todos atributos que son exigidos por una amplia mayoría de los italianos que ven a sus gobiernos lentos, frágiles, inestables y demasiado propensos a los acuerdos secretos.

De nuevo, Gambino, Adamo, Gerbasí y Raniolo creen que la reforma no cumplirá con esos objetivos, pues por un lado crea un sistema rígido que lo hace incapaz para adaptarse a imprevistos; además rompe con el equilibrio entre poderes; tampoco parece que solucione la desafección ciudadana, pues de hecho ha generado mucha controversia entre los italianos. La reforma supone una cierta incompatibilidad estructural, pues parece contradictoria injertar una cabeza presidencial en un cuerpo parlamentario sin que esa operación interfiera en el motor de la democracia. Italia sería, según Gerbasí, el único país con este sistema, tras el fracaso de Israel: ello debería invitar a reflexionar sobre su inviabilidad a largo plazo. El "premierato a la italiana" sería un *unicum* en el derecho comparado, pero sin referentes de éxito. Por último, pero no menos importante, en un país muy atado a las tradiciones, entienden que la reforma es incompatible con una Constitución nacida de la Resistencia que

buscaba evitar, precisamente, la concentración de poder en un solo hombre (antifascismo institucional).

Como alternativa Raniolo y Gerbasi sugieren que el fortalecimiento del Ejecutivo debería buscarse a través de un parlamentarismo racionalizado (ej. moción de censura constructiva, fin del bicameralismo paritario) en lugar de buscar un liderazgo carismático y directo. Es decir, no alterar el sistema, sino ir adaptándolo a las exigencias.

Como puede observarse, y se puede comprobar, el debate está abierto; además, tengamos en cuenta que Italia es a día de hoy el laboratorio donde se producen los cambios que luego son “asumidos” (¿sufridos?) por otros Estados; en este sentido basta recordar que Italia fue la primera democracia occidental donde gobernó un líder populista: Silvio Berlusconi, cuyos modos y maneras han sido exasperados por otros líderes, por todos, véase a Donald Trump.

Los trabajos que publicamos en español creemos que son los primeros sobre el tema, pues de la reforma constitucional del sistema electoral para favorecer al Jefe de Gobierno solo hay referencias en Agenda Pública (Cfr. Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat (2026), ¿Por qué Giorgia Meloni está intentando cambiar el sistema electoral a su favor? <https://agendapublica.es/noticia/20786/qu-giorgia-meloni-esta-intentando-cambiar-sistema-electoral-su-favor>) y en la prensa escrita, sin tener todavía -que sepamos- referencias doctrinales.

Notas

- 1 Con el título “Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”, modificado posteriormente “Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica” se presentó el Proyecto de Ley Constitucional A.S. 935 ante las dos Cámaras el 15 de noviembre de 2023. El Proyecto de Ley fue aprobado en el Senado y posteriormente remitido a la Cámara de Diputados el 18 de junio de 2024. El texto original y el enmendado así como los debates se pueden obtener en: <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?tab=dossier&did=57694> La tramitación en la Cámara de los Diputados se puede obtener en <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1921>. En la actualidad está todavía en trámite.