

RAUTI, Alessio, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 483 pp., ISBN 978-88-9391-817-6.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp325-332](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp325-332)

La obra que es objeto de recensión, cuyo autor es Alessio Rauti (Profesor de Derecho Constitucional en la *Università Mediterranea di Reggio Calabria*, Italia), pone el foco de atención en el instituto de la ciudadanía estatal *formal* en el plano dogmático operando, en cambio, una reconsideración de los actuales criterios de adquisición del *status civitatis* en el ordenamiento nacional para llegar a la construcción de un concepto *sustancial* de ciudadano en el marco de la estructura democrática del Estado italiano. El interés es indudable, puesto que arranca de la idea según la cual un Estado constitucional liberal-democrático y personalista no puede quedar oscurecido en la sombra del constitucionalismo perpetuando una noción *formal* de ciudadanía, sino que debe forjar la reseñada concepción *sustancial* de la ciudadanía contrarrestando las opciones legislativas en sentido contrario. A tal efecto, el autor pone el énfasis no únicamente en la jurisprudencia constitucional italiana que se encamina en tal dirección, sino igualmente en los estándares del Derecho internacional y de la Unión Europea (UE) que limitan

esas pretendidas configuraciones legislativas restrictivas.

En estas coordenadas, el Doctor Rauti sigue con destreza el hilo conductor de esa *metamorfosis de la ciudadanía* que viene favorecida por un pujante constitucionalismo multinivel que se hace eco de la creciente internacionalización del Derecho Constitucional y correlativa constitucionalización del Derecho Internacional; de tal suerte, explota con habilidad las sinergias entre los diversos niveles de protección de derechos humanos a los que la ciudadanía no es ajena, sino todo lo contrario al ponderar los fines constitucionales y el juego de la representación política.

El libro se abre así con una interesante Introducción, la cual sirve de pórtico a dos bloques centrales (uno que ubica la ciudadanía en la teoría constitucional y otro que la inserta en los concretos estándares normativos nacionales e internacionales), que se subdividen a su vez en diversos capítulos (dos en la primera parte y tres en la segunda), a los que se pone cierre con unas ricas conclusiones y propuestas, completadas con una amplia bibliografía.

Con tal espíritu, en las páginas introductorias (pp. 13-16) Alessio Rauti avanza su postura epistemológica, que consiste en la tentativa de analizar las complejas relaciones entre la ciudadanía y la Constitución republicana italiana con vista a articular la adquisición y pérdida del *status civitatis* a través de un «razonamiento normativo» que se desprende de las disposiciones de la propia Carta Magna; y ello con el objetivo último de asentar un paralelo «razonamiento deóntico» que proyecta auténticas prescripciones constitucionales que deben ser respetadas como verdaderas normas jurídicas (jerárquicamente superiores y fuentes immanentes del sistema jurídico) que pongan coto a la discrecionalidad del legislador al regular dicha materia. Se trata, en suma, de reconstruir y anteponer límites constitucionales al poder de fijar los confines de la «comunidad política» mediante legislación ordinaria; en otras palabras, esos límites constitucionales hacen que el concepto de ciudadanía no quede al absoluto albur de las determinaciones del Gobierno o del Parlamento, pero tampoco de la jurisprudencia ni de la doctrina iuspublicista.

Con relación a esta última, el autor destaca su responsabilidad a la hora de difundir la cultura constitucional, lo cual comporta tener presente (también en la configuración de la ciudadanía) que, a diferencia de las ciencias exactas, las ciencias sociales no constituyen un cuerpo cumulativo en continuo progreso, sino sometido a los avatares de ocasionales momentos de regresión. El reto consiste, entonces, en evitar semejante retroceso aprehendiendo la Constitución en sí misma como factor

cultural que comporta un límite lógico jurídico y, por ende, prescriptivo, frente a las citadas opciones (legislativas, gubernamentales, jurisprudenciales o doctrinales) susceptibles de bloquear el «progreso hacia una mayor civilidad jurídica» (p. 15).

* * *

Como se avanzaba, la primera parte de la obra (bajo el título genérico «Reflexiones de teoría general: ¿Qué Constitución?») integra los capítulos I y II, en donde, en términos de teoría general, se efectúa un recorrido en clave de una «cultura constitucional» legada por la Carta Magna italiana de 1947 que configuró las características de un Estado constitucional liberal-democrático y personalista abierto al Derecho internacional y supranacional. Y la apertura a dichos estándares ofrece una mayor estabilidad como obstáculo frente a la irrupción incluso de un nuevo poder constituyente (como mera posibilidad histórica) nostálgico de formas de Estado autoritarias o totalitarias que han significado una barbarie para la misma concepción de la ciudadanía y la persona. En congruencia con ello, la segunda parte de la obra (rubricada «Consideraciones de Derecho positivo ¿Qué ciudadanía?»), compuesta por los capítulos III, IV y V, asienta sobre bases sólidas ese progreso constitucional-cultural del *status civitatis* en el ordenamiento italiano mediante la recepción jurídica de los parámetros comparados, comunitarios e internacionales que han apostado por el mayor reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales.

Concretamente, en el capítulo primero («Cidadanía y democracia constitucional», pp. 19-64) el Profesor Rauti se adentra en la difícil tarea de definir la ciudadanía contextualizando dicha definición en el tránsito evolutivo de las antiguas y múltiples condiciones de «sudditanza» (*subditanza*, condición de súbdito o sometimiento al Estado) a los actuales estatutos diferenciados de extranjería. En tal dirección, delimita la fisonomía de la ciudadanía en el Estado constitucional en su evolución desde un perfil estático (que pone el acento en el principio de democracia representativa) hacia otro más dinámico (que incide en el pleno *status civitatis* asociado a la progresiva conquista de derechos y libertades). Semejante delimitación la traza el autor como una natural consecuencia de la teoría general sobre la Constitución como límite y, al tiempo, fundamento del poder político (p. 56), que veda al legislador operar opciones contrarias a ella en la disciplina sustancial de la ciudadanía. Dicho de otro modo, la Constitución en sentido moderno como fuente jurídica establece un núcleo de valores políticos fundamentales sustancialmente no negociables (p. 60), de modo tal que cualquier poder constituido se encuentra legitimado por la Constitución «solo y en la medida en que se erija en sujeto ‘portador’ de la ética pública constitucional» pues, de lo contrario, «su existencia no tendría sentido lógico-jurídico» (p. 61).

A continuación, en el capítulo segundo («La ciudadanía entre materia constitucional y representación política», pp. 65-123) se enfatiza que, si la «materia constitucional sustancial»

referente a la adquisición y pérdida de la ciudadanía participa de ese fundamento y límite en el que se erige la propia Constitución, su disciplina configura una «ley constitucionalmente obligatoria». Esa sustancia constitucional de la ciudadanía no es objeto de análisis solamente en términos de adquisición de la ciudadanía, sino igualmente de la amplitud de los límites establecidos en el artículo 22 de la Constitución Italiana con respecto a las opciones legislativas sobre la revocación del *status civitatis* (esa disposición constitucional dispone que «nadie podrá ser privado, por motivos políticos, de la capacidad jurídica, de la ciudadanía y del nombre»). A este respecto, aunque el constituyente italiano no «blindara» dicha materia con criterios específicos, la definición y modulación del «cuerpo cívico» de la República por parte del legislador (a la vista asimismo de los artículos 72, 117 y 138 de la Carta Magna, sobre la elaboración de las leyes, el ejercicio de la potestad legislativa y el ámbito de las leyes constitucionales, respectivamente) quedarán vinculadas en cualquier caso a los límites y, sobre todo, a los «fines constitucionales» (p. 66). Desde esta misma perspectiva, el Doctor Rauti añade que resultaría inconsistente la otrora tesis «hiper-procedimentalista» de la Corte Constitucional Italiana para concluir una absoluta discrecionalidad legislativa a partir de la ausencia de un blindaje específico, puesto que «perimetrar» la materia constitucional no implica que la misma sea inexistente (p. 70); diversamente, esa materia entronca con el citado artículo 22 (pp. 94-98) y, por añadidura, no podría

excluirse que los extranjeros formen parte de la «Nación» en el sentido del artículo 67 de la Constitución («todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno»), dado que los residentes en el territorio del Estado deberían estar representados también en los órganos electivos (p. 100), para que no prevalezca un soberanismo retórico del siglo XIX, sino más bien un horizonte de convivencia que considere los intereses del «conjunto de la colectividad» (comprensiva no solo de los ciudadanos, sino asimismo de los extranjeros y apátridas residentes en el territorio italiano, p. 113).

* * *

Abordando ahora la segunda parte del libro, el capítulo tercero («Elementos fundantes y críticos de la ley sobre la ciudadanía», —no he procedido en este caso a una traducción literal del original, que lleva la rúbrica «Le matrici e la criticità della legge sulla cittadinanza», pp. 127-204) examina minuciosamente de manera crítica y constructiva la legislación italiana sobre la ciudadanía. A tal efecto, nos presenta las luces y sombras, entre el pasado y el futuro, de la vigente Ley nº 91 de 1992 sobre las modalidades de adquisición y pérdida de la ciudadanía italiana. Y esa percepción la cifra en diversos elementos, entre ellos la paradoja de que la ley anterior nº 555 de 1912 (adoptada cuando la «emergencia» no era la inmigración, sino la emigración) era incluso más inclusiva que la actual de 1992, o que por razones históricas se puso el

énfasis en el *ius sanguinis* sin ninguna forma de modulación para que los emigrantes conservaran los lazos con la «madre patria». De hecho, la matriz prevalente en la ley de 1992 sigue siendo la lógica de la «familia» de ciudadanos (el crecimiento de los ciudadanos en una familia de ciudadanos) preservando esa «centralidad» del *ius sanguinis* (con situaciones complejas como la adopción de mayores y las cautelas para evitar «adopciones ficticias», etc.), resultado problemáticas las lagunas a la hora de valorar «otras» comunidades intermedias que tienen que ver con los diversos enfoques hacia la «cultura familiar» o el interés superior del menor.

Desde esta óptica, la clásica «unidad familiar» del artículo 29 de la Constitución comporta un controvertido mantenimiento del *ius sanguinis* puro si no se toman en consideración los parámetros emergentes de la unidad en sentido político o el significado «étnico-político» de la familia en el panorama de una creciente interculturalidad que, en el caso de Italia, ha comportado una transformación derivada del hecho de ser país con alta inmigración y de la propia movilidad relacionada con la libre circulación en el seno de la UE. A las reseñadas sombras se unen otros puntos oscuros, como los problemas electorales de quórum que afectan a los propios ciudadanos italianos (para el derecho de voto en elecciones políticas o en referendos de los residentes en el extranjero), la fragilidad de la disciplina de la naturalización por residencia, las condiciones de adquisición por *ius soli* (registro e interrupción de la duración de la residencia, la regularidad de

la estancia y las condiciones de los menores extranjeros, la exclusión del registro de los irregulares, o incluso la confusión terminológica en torno al conocido como *ius soli* deportivo como factor de integración), sin olvidar un ulterior agravio referente a la prohibición de registro del solicitante de asilo (sin perjuicio de que la jurisprudencia haya posibilitado el documentar de otro modo la residencia). Todo ello conduce al Profesor Rauti a efectuar unas propuestas encaminadas a la eventual introducción de formas atemperadas de *ius soli*, para propiciar por ejemplo una conjunción del *ius culturae* que facilite la adquisición de la ciudadanía de los niños en edad escolar (al menos, hasta el primer ciclo de la escuela secundaria) que no hayan nacido en Italia (pp. 193-204).

Por su parte, el extenso capítulo cuarto («Límites internacionales y supranacionales a las opciones estatales en materia de ciudadanía», pp. 205-349) se subdivide en dos grandes secciones [una primera bajo el título «El Derecho Internacional (sobre todo, en la jurisprudencia del TEDH)» y una segunda rubricada «El Derecho de la Unión Europea»] que cuentan como premisa con «el principio constitucional de apertura al Derecho internacional y supranacional y dos recientes desarrollos en materia de relaciones entre fuentes externas y fuentes internas». En todo caso, antes de incursionar en ambas secciones, el autor destaca dos líneas recientes de la jurisprudencia constitucional italiana que propenden a las sinergias y a un diálogo judicial fluido entre jurisdicción nacional y jurisdicciones europeas. Así, de un lado, recuerda que se

ha venido consolidando el principio según el cual el intérprete interno debe aplicar el CEDH incluso en ausencia de puntuales pronunciamientos del TEDH (trae a colación las Sentencias nº 68 de 2017 y nº 63 de 2019 de la Corte Constitucional italiana) o – me permito añadir – que esos pronunciamientos vengan de la mano de opiniones consultivas respecto de otros países adoptadas por el TEDH sobre la base del Protocolo nº 16 al CEDH (firmado por Italia el 2 de octubre de 2013, pero todavía no ratificado); y de otro lado, hace notar la «doble prejudicialidad», constitucional y europea (a la vista de las Sentencias constitucionales nº 269 de 2017 y 20-30 y 117 de 2019), siendo en tal caso deseable esperar a la resolución de la cuestión prejudicial ante el TJUE.

Con estos mimbres, en la sección dedicada al Derecho Internacional, si bien los estándares sobre derechos humanos se han caracterizado por limitar la soberanía estatal y reducir la brecha entre nacionales y extranjeros en el disfrute de aquéllos, lo bien cierto es que la garantía ofrecida por esos parámetros internacionales en materia de ciudadanía sigue siendo modesta. En particular, no contamos con una garantía general del derecho de adquirir determinada ciudadanía, más allá del alcance exegético derivado del artículo 15 de la Declaración Universal de 1948 (tener una ciudadanía, mantenerla y cambiarla) y su específica proyección en la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. De hecho, el autor menciona dos de los textos internacionales con mayor proyección en materia de ciudadanía (uno universal de la ONU –la Convención

internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias de 1990– y otro regional del Consejo de Europa –la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local de 1992) que, sin embargo, no han recabado una gran voluntad política estatal para ser ampliamente aceptados. Así las cosas, y tras introducir interesantes disquisiciones sobre la hipótesis específica de la sucesión de Estados y el caso emblemático de la adquisición de la ciudadanía por parte de personas refugiadas, el Doctor Rauti recalca la importancia de la jurisprudencia del TEDH que ha otorgado una protección «indirecta» al derecho a la ciudadanía, dado que el CEDH (a diferencia de la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 20) no consagra explícitamente el derecho a una ciudadanía. Tres son las líneas jurisprudenciales elaboradas por la Corte de Estrasburgo que merecen la atención de Alessio Rauti: una primera fase de apertura (pp. 255-266) en la que la denegación de la ciudadanía estatal llega a traducirse en la violación del derecho a la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH) en conjunción con la prohibición de discriminación (artículo 14 CEDH); un segundo bloque jurisprudencial (pp. 266-278) atinente a la discriminación entre ciudadanos por motivos étnicos (en el que entra en escena el Protocolo nº 12 al CEDH); y unas decisiones jurisprudenciales sobre las medidas estatales de revocación de la ciudadanía (pp. 278-289).

Por otro lado, la sección centrada en el Derecho supranacional europeo parte de la premisa de la ausencia de

una competencia atribuida a la Unión para determinar criterios autónomos de adquisición de la ciudadanía de los Estados miembros, así como para establecer mecanismos de armonización de las legislaciones estatales en materia de adquisición de la ciudadanía nacional. Como es sabido, la creación de la noción de ciudadanía de la Unión mediante el Tratado de Maastricht de 1992 se concibió como un complemento de la ciudadanía nacional, a la que se añade pero no sustituye, tal como se sigue recogiendo en el artículo 8 TUE en la versión vigente del Tratado de Lisboa. La conclusión que fácilmente se deduce no es otra que la discrecionalidad de los Estados miembros en las opciones sobre la ciudadanía. Ello no ha sido obstáculo para que la jurisprudencia del TJUE module ese margen de discrecionalidad, ofreciéndonos en tal sentido el Profesor Rauti una selección muy significativa de *leading cases* desde la «apertura» propiciada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992 (*Michaletti*, asunto C-369/90); entre dichos «casos estrella», analiza las implicaciones de las SSTJUE de 20 de febrero de 2001 (*Kaur*, asunto C-192/99), de 2 de marzo de 2010 (*Rottmann*, asunto C-135/08), de 8 de marzo de 2011 (*Zambrano*, asunto C-34/09), o la más reciente de 12 de marzo de 2019 (*Tjebbes*, asunto C-221/17). Al margen de estas aristas jurisprudenciales (en donde el TJUE estará llamado a ponderar, con arreglo al principio de proporcionalidad, indicios mínimos y plausibles de vínculo efectivo del ciudadano con el Estado), el Doctor Rauti cierra esta sección con interesantes reflexiones sobre

cuestiones paradójicas (la ciudadanía europea como «pull factor» de las naturalizaciones de masa guiadas por intereses geopolíticos o para atraer conspicuas inversiones extranjeras) o controvertidas (como la adquisición de nacionalidad por inversión –«cash-for-citizenship»).

Completa esta segunda parte de la obra el capítulo quinto («Límites constitucionales y nuevas trayectorias de la ciudadanía», pp. 351-444), en donde el autor efectúa un detallado repaso a un elenco de aspectos complejos, que van desde la multiplicidad de situaciones de los extranjeros residentes hasta los supuestos que en el ordenamiento italiano chirrían con la sustancia presente en el artículo 22 de la Carta Magna y otros preceptos constitucionales (por ejemplo, la concepción mercantilista o la étnica del *status civitatis*, o la privación de la ciudadanía por motivos políticos), pasando por las conexiones de la adquisición de la ciudadanía con las cuestiones de género, o el impacto de la condición de trabajador o ciudadanía «activa» (dado que la República italiana se funda en el trabajo) pese a que la misma no comporte el acceso directo a la noción de «pueblo» ni a la de «cuerpo electoral». De modo más transversal, Alessio Rauti reflexiona igualmente acerca de otras situaciones que comportan una especie de fragmentación de la ciudadanía formal, así como sobre el concepto constitucional de «ciudadano sustancial» visto desde el deber de fidelidad a la República observando la Constitución y las leyes. Y concluye debatiendo acerca de nuevos supuestos normativos en Italia que han conectado la revocación

de la ciudadanía con perfiles relacionados con el terrorismo y la criminalidad organizada, alertando no obstante sobre la necesidad de adoptar cautelas para que los razonables fines penales perseguidos sean conjugados con los principios de proporcionalidad y no discriminación; se trata de no romper con el estatuto unitario de la ciudadanía (pese a la reseñada multiplicidad de situaciones de las personas extranjeras residentes en Italia) a la luz del papel «monitorio» que juega el artículo 22 de la Constitución, para no generar una «ciudadanía desigual».

* * *

Finalmente, las «Conclusiones» (pp. 445-450) avanzan unas sugerentes pistas, susceptibles de ser tenidas en cuenta en otros países (especialmente, de la UE), a la hora de comprender las profundas transformaciones de la ciudadanía en el mundo actual. Dichas transformaciones tienen que ver con una serie de factores como la pérdida de peso de los deberes constitucionales en general (o de algunos otros, en particular, como la defensa de la patria), o el tenue impacto del principio de solidaridad en las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, así como la «línea dura» seguida en materia de inmigración a remolque de políticas (nacionales o europeas) más focalizadas en combatir el déficit de seguridad que en compatibilizar dicho déficit con las exigencias de la libertad. En conexión con ello, las medidas compensatorias del déficit de seguridad han abocado a una consideración a la baja de la «ciudadanía social» (no únicamente en clave de restricciones al disfrute de los

derechos sociales, sino correlativamente en términos de mercantilización del acceso a la ciudadanía y vigencia de la igualdad sustancial) o a degradar otros factores solventes de adquisición (como el «*ius culturae*»).

En suma, el libro recensionado ofrece elementos indudables de interés, no tanto ya para conocer en profundidad las claves del ordenamiento constitucional italiano en materia de ciudadanía, sino asimismo para proyectar las reflexiones del Profesor Rauti en los demás países de nuestro entorno, para que los alardes de mimetismo se pongan en práctica con respecto a esa construcción sustancial de la ciudadanía coherente con la «materia constitucional» que realza los estándares internacionales y europeos sobre derechos humanos. Por supuesto, en el caso de la UE, ese mimetismo positivo, sin perjuicio de la jurisprudencia evolutiva forjada por el Tribunal de Justicia, puede compensar la ausencia de principios armonizados en la construcción de la ciudadanía

de la Unión, todavía anclada en el criterio formal de la nacionalidad de los Estados miembros y necesitada de reconstruirse a título complementario con la residencia en el territorio europeo.

Llegados a este punto, la hábil imbricación entre los numerosos problemas jurídicos que presenta el régimen de la ciudadanía y las variopintas situaciones que refleja la realidad, hacen de la obra reseñada una herramienta de consulta obligatoria tanto para juristas y profesionales del Derecho como para toda persona interesada en la promoción y defensa de los derechos humanos. En efecto, Alessio Rauti ha respondido con toda solvencia a su pretensión de difundir la cultura constitucional con un impecable manejo de las categorías de la teoría general del constitucionalismo sin descuidar la apertura hacia los estándares internacionales más favorables, guiado con convicción y compromiso por el principio *favor libertatis* o *pro personae*.

Beatriz Tomás Mallén

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I de Castellón

RAUTI, Alessio, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 483 pp., ISBN 978-88-9391-817-6.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp325-332](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp325-332)

Copyright

Estudios de Deusto es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

Estudios de Deusto is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.