

IV. NOTAS CRITICAS

Discusiones doctrinales en torno a una nueva ley italiana sobre nacionalidad

JOSE ENRIQUE GREÑO-VELASCO

I. El fin de la segunda guerra mundial, las profundas mutaciones territoriales que ha provocado, las cláusulas de los tratados de paz, concernientes a la condición jurídica de los individuos en relación a la transferencia de los territorios, han puesto en primer plano los problemas jurídicos de la nacionalidad (1).

Con la segunda guerra mundial concluye un ciclo político singular, que de modo especial hace referencia a la materia de la ciudadanía, especialmente en el espacio europeo: varios Estados contruidos sobre bases ideales y prácticas de neta entonación nacionalista, han actuado una legislación sobre la nacionalidad referida no tanto a tutelar al máximo grado las personas a ellos pertenecientes, cuanto a crear una condición desfavorable a los extranjeros, e incluso a los ciudadanos que intentasen asumir una ciudadanía diversa. Estos mismos métodos han sido reunidos para facilitar la expansión de la ciudadanía nacional también respecto a los súbditos coloniales, viniendo de esta manera a determinar una asimilación jurídica aunque subsistiendo respecto a estos últimos unos claros presupuestos para una diferenciación ulterior.

Varios Estados europeos han renovado recientemente sus leyes sobre la nacionalidad o piensan renovarlas (2). Y como siempre acontece en estos fenómenos, ordinariamente la reacción va mucho más lejos de lo que jurídicamente puede ser exigible. Se nota una violentísima crítica a todas las disposiciones de sistemas jurídicos basados en presupuestos políticos totalmente distintos a los actualmente vigentes en muchos países. Existe—ciertamente—una estrecha alianza entre las nuevas leyes sobre ciudadanía y la renovada impostación democrática de la vida de los pueblos, la cual se centra principalmente en la cir-

(1) Es bien significativo que el primer número de la «Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht»—la revista fundada por RAUS—anuncie estos artículos sobre nacionalidad y condición de los extranjeros: MACAROW, *Das französische Staatsangehörigkeitsgesetz von 1945*; LÖHMING, *Das britische Staatsangehörigkeitsgesetz von 1948*; PANGENSTACHEN, *Zur Geschäftsfähigkeit der Ausländer in Deutschland*.

(2) Bastará recordar la historia de la legislación francesa. Vid. los dos volúmenes sobre *Code de la nationalité française*, con los documentos anexos publicados por el Ministerio de Justicia (Metum, 1946). Cfr. AYMOND, *La nationalité française*, París, 1947.

«constancia de crear para el individuo la posibilidad de una esfera de actividad libremente elegida por una expresa declaración de voluntad.

Dentro de esta corriente, recientemente la doctrina italiana ha tenido ocasión de discutir la conveniencia de una reforma a la ley italiana de nacionalidad de 1912, con ocasión de un artículo de Bolaffi. Este artículo despertó en la dirección de la «*Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*» el deseo de invitar a los especialistas de la materia a dar a conocer públicamente sus opiniones sobre la propuesta de Bolaffi, y ampliar con esta llamada el campo de observaciones doctrinales en torno a la conveniencia de la reforma. Sus escritos han sido recogidos en el volumen III (septiembre 1950), págs. 577 a 675. Estos escritos aparecen diversamente orientados. Algunos son de plena adhesión a la tesis de Bolaffi que supera la ley en vigor y ve la urgente necesidad de sustitución (3); otros, empero, son más moderados y se limitan a recomendar enmiendas, retoques o adiciones, manteniendo, al menos por ahora, el *statu quo* (4); otros, en fin, se ocupan de problemas laterales no menos interesantes (5).

La idea de agrupar estudios acordes, parece ciertamente interesante para suscitarla periódicamente, frente a cuestiones de actualidad jurídica trascendente. Un hacer «teoría útil» estudiando temas concretos con la publicación de artículos en bloque, unidos en una misma problemática (6). La experiencia parece ha de resultar beneficiosa para que nuevamente sea aplicada a cuestiones candentes de la actualidad jurídica nacional.

II. *La posición de Bolaffi.* El «artículo-base» a toda la polémica, parte sustancialmente del que Bolaffi publica en este mismo número de la «*Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*», en las páginas 579 a 593, *Per l'elaborazione di una nuova legge*. Parece por ello conveniente el esquematizar su posición en estas cuestiones fundamentales.

Parte Bolaffi de la crítica a la vigente ley italiana de nacionalidad de 13 de junio de 1912, número 555, que continúa en vigor «después de la entrada del nuevo Código civil italiano». La Ley de 1912—sostiene Bolaffi—está aviejada, superada, minada en sus presupuestos y modificada la situación de hecho y los sistemas en vigor sobre nacionalidad en otros países. Las modificaciones por otra parte han sido pocas, y de ellas no todas están en vigor. Los presupuestos sociales han sido también modificados.

El fenómeno de la emigración, tan importante en todos los tiempos para Italia, sufre después de la guerra una modificación sensible. Los emigrantes en la actualidad pertenecen a lo que socialmente constituye la burguesía. Emi-

(3) En este sentido los trabajos de UDINA, *Problemi aperti da segnalare al legislatore* (páginas 593-602); CANSACCHI, *Proposte concrete per una nuova legge* (págs. 602-616); GLIANINI, *Orientamenti per la riforma*.

(4) Cfr. BASSANO, *Osservazioni sulla proposta di una nuova legge* (págs. 622-631); DE NOVA, *Ritachi alla legge vigente* (págs. 631-636); QUADRI, *Contro una riforma prematura e per un'inchiesta* (págs. 636-639).

(5) Así en MONACO, *Doppia cittadinanza e tutela della cittadinanza* (págs. 639-652); ZICCARDI, *Osservazioni sulla funzione degli «status» familiari* (págs. 652-668); VALLARI, *Italiani dell'Esgeo e sudditi coloniali* (págs. 668-675).

(6) Así lo practica la «*Revista de Administración Pública*». Vid. núm. 3, septiembrediciembre 1950, sobre el tema de la socialización. La sugerencia parece interesante, para referirla a problemas actuales de ámbito tal como el de arrendamientos. En este sentido se realiza en el ADC. II-4, sobre la Sociedad anónima.

grantes con movilidad mucho más acentuada que el tipo anterior perteneciente comúnmente a la clase trabajadora y que no sufre típicamente a lo largo de su vida más que una doble mutación de nacionalidad. De ello estriba también la dificultad de aplicación de las normas sobre adquisición de la nacionalidad. Por otra parte se ha de tener en cuenta que en los nuevos tratados suscritos por Italia la nacionalidad adquiere unas consecuencias económicas considerables, y es por ello que ha de tenerse en cuenta este interés fundamental para no aplicar automáticamente por la permanencia de dos años en territorio italiano la nacionalidad italiana a los residentes.

En resumen, la crítica dogmática que realiza al tecnicismo de la Ley italiana de 1912 se estructura fundamentalmente en estas posiciones:

a) Bolaffi es contrario al automatismo en la adquisición y readquisición de la nacionalidad, y no ve de buena manera la extensión imperativa de la ciudadanía italiana a la mujer que se casa con un italiano.

b) Bolaffi se proclama contrario a lo que denomina principio de «publicitación» de las normas sobre nacionalidad y al punto de vista de la exclusividad estatal.

c) En tercer lugar, y frente al fenómeno de la doble ciudadanía, Bolaffi afirma la necesidad de reglamentar jurídicamente este hecho, adoptando las leyes y medidas necesarias para no dar con «un vacío de ley».

Como principios de la nueva ley, Bolaffi sostiene la conveniencia de estudiar toda la reforma bajo estos dos fundamentales:

1.º Tutela de los emigrantes, de nuevo signo, producidos después de la guerra.

2.º Voluntad de elección en todos los casos de readquisición de la nacionalidad.

Este principio tiene como contrapartida estos otros dos fundamentales: En primer lugar, la necesidad de una expresa declaración de voluntad en todos los casos de adquisición o de readquisición de la nacionalidad italiana. En segundo lugar, la no extensión a la mujer casada de la nacionalidad de su marido. La doctrina italiana ha contestado a estas posiciones fundamentales de Bolaffi del modo en que articuladamente exponemos a continuación.

III. *Polémica doctrinal.*—Una sistemática de exposición parece llevarnos a admitir en los artículos que se agrupan en el volumen que comentamos de la «*Rivista Trimestrale...*» estas dos cuestiones más destacadas:

1) Los problemas generales de la reforma.

2) Los problemas particulares de la misma.

1) *Los problemas generales de la reforma.*—Responden a esta cuestión los artículos de Udina, Casanchi, Giannini, Basanno, De Nova y Quadri. En este grupo se entablan dos criterios dispares. Udina, Casanchi, Giannini y Basanno justifican la reforma de la legislación vigente; De Nova y Quadri estiman conveniente tan sólo retoques o modificaciones a ésta. Muy sumariamente las posiciones de los diversos autores se justifican en estas apreciaciones particulares. Udina, por ejemplo (*Problemi aperti da segnalare al legislatore*, páginas 593 a 602), estima conveniente como principios generales para tener en cuenta en la reforma la conformidad del Derecho italiano con los principios inspiradores del Derecho Internacional; el máximo respeto a las libertades individuales, eliminando las formas de automatismo de la ley vigente; el aban-

dono de los principios de reforma de la Ley de 1930, basada en el principio de expansión de la nacionalidad italiana; la no pérdida de la nacionalidad por principios políticos, y la disciplina de la doble ciudadanía en todo caso. Sustancialmente, pues, estima que la reforma que considera necesaria ha de fundamentarse en este triple orden de factores:

- 1.º Principios generales del Derecho Internacional.
- 2.º Principio de autonomía del Estado dentro de estos límites.
- 3.º Mantener la vigencia de los acuerdos internacionales.

En segunda posición, Casanchi (*Proposte concrete per una nuova legge*, páginas 602 a 616). Habla primero de los defectos en la vigente Ley de ciudadanía, que simplifica reduciéndolos a estos fundamentales: atenderse exclusivamente al punto de vista italiano; defender el automatismo de adquisición; amparar la pérdida de la nacionalidad de la mujer por matrimonio; e irrelevancia jurídica de la doble nacionalidad.

Las reformas a imponer a la Ley vigente habrían de articularse partiendo de estos supuestos:

- 1.º Mantener el principio consagrado en los artículos 1.º y 2.º de la Ley de 13 de junio de 1912, inspirada en el criterio del *jus sanguinis*, haciendo prevalecer, no obstante, la ciudadanía del estado de residencia y respetando la voluntad del interesado, el cual podría siempre conservar su ciudadanía de origen, siempre basando esta conservación en un acto consciente y previa una valoración de sus intereses.

2. En la adquisición y recuperación automáticas de la ciudadanía italiana, condicionar la adquisición de la nacionalidad por este medio a una declaración explícita, modificando la redacción de los artículos 3.º y 9.º de la Ley actualmente en vigor.

- 3.º Respecto a la naturalización, Casanchi propone dejar las cosas tal como están.

- 4.º En cuanto a la adquisición y pérdida por la mujer de su nacionalidad, se defiende la conservación por la mujer de su nacionalidad de origen.

- 5.º En materia de doble nacionalidad, para la aplicación de los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25 y 26, se propone, en caso de varias nacionalidades, una elección entre todas ellas. Por otra parte, se defiende también la pérdida de la ciudadanía por indignidad, y en cuanto a la ciudadanía de las personas jurídicas, se mantiene el criterio de amparar, en cuanto a las públicas, su nacionalidad en el reconocimiento del Estado y frente a las personas privadas cuando concorra uno de los siguientes elementos: constitución en Italia, sede italiana de administración o desarrollo prevalente de su actividad en territorio italiano.

Hugo Basaun, *Osservazioni sulla proposta di una nuova legge*, págs. 622 a 630, sostiene en sustancia que la nueva realidad política impone una alteración de política legislativa respecto a la nacionalidad, pero que puede superarse en todo caso—como medio técnico—con una adecuada actividad convencional internacional sin retoques a la vigente ley sobre nacionalidad.

De Nova, profesor ordinario de la Universidad de Pavia, encabeza la posición doctrinal que estima necesarias tan sólo retoques a la ley vigente. Su artículo que titula de esta manera *Ritocchi alla legge vigente*, págs. 631 a 635, reafirma la posición de que en el estado actual de las cosas no parece prudente el re-
re:izar

una revisión «ag imis» de nuestra legislación en materia de ciudadanía. De Nova se proclama tradicional en la conservación de la nacionalidad de la mujer casada. Y también—conforme—en cuanto al juego de la voluntad individual en la readquisición de la nacionalidad. Así, está de acuerdo con Bolaffi en cuanto concierne a la transformación del art. 9, núm. 3.º de la Ley de 1912, para su interpretación en sentido contrario a la práctica actual. En cuanto a la idea de valorizar en nuestro ordenamiento, dice De Nova, el fenómeno de la doble ciudadanía, las consideraciones de Bolaffi le parecen probadas y concuerda con él en este aspecto.

En último aspecto Rolando Quadri, en su artículo *Contre una riforma prematura e per un'inchiesta*, págs. 636 a 639, sostiene que más que crítica contra esta o aquella disposición, lo que en definitiva merece modificación es la estructura de la comunidad internacional. En esta situación de vigilia internacional una reforma habría de parecer vana, prematura y nociva. La solución concreta que nos ofrece es la regulación de los casos que pudieran plantearse mediante los tratados bilaterales, signados entre los países a quienes afecten disposiciones sobre nacionalidad. La solución como la defendida por De Nova es el recurso a una actitud diplomática.

2. *Los problemas particulares de la reforma.*—Desde este punto se abordan, con tres artículos de Mónaco, Zicardi y Vilari, los problemas especiales que una reforma de la ley puede plantear. Mónaco (*Doppia cittadinanza e tutela della cittadinanza*, págs. 639 a 652, estima que la doble ciudadanía debe sustanciarse en todo caso como una cuestión de simple hecho, sin acudir a criterios jurídicos preestablecidos. Defiende, en definitiva, una tutela de la ciudadanía nacional que implica una vuelta al estado anterior de cosas.

El artículo del profesor Piero Zicardi, *Observazioni sulla funzione degli «status» familiari*, págs. 652 a 668, es, de todos los publicados en este número, el que tiene más contextura de artículo doctrinal, en el que se debate una cuestión ciertamente importante, que se sustancia por la idea fundamental del no paralelismo del *status familiaris* con el estado de ciudadanía. Sus conclusiones se refieren por reenvío a las que fueron aprobadas en la resolución de Oslo del Instituto de Derecho Internacional de 1932.

Por último, el artículo de Salvatore Vilari, de la Universidad de Camerino, *Italiani dell'Egeo e sudditi coloniali*, págs. 668 a 674, tiene un interés localizado al análisis del art. 19 del Tratado de paz, que considera el cambio de ciudadanía de parte de los ciudadanos italianos domiciliados en los territorios cedidos por Italia a los otros Estados.

Y también respecto a aquellos que no han sido siquiera considerados en la articulación de los tratados de paz.

Como apéndice final se inserta un artículo de Enzo Calabi, abogado de Nueva York, sin relación a los artículos anteriores sobre anulación y pérdida de la nacionalidad en los Estados Unidos.