

# L'organizzazione territoriale nella nuova Costituzione cubana. Molte questioni aperte

di Antonello Tarzia

**Abstract: Local Authorities in the new Cuban Constitution. Many open questions** – This paper provides a study of the regulation of Local Authorities in the 2019 Cuban Constitution. By comparison with the previous constitutional rules and legislation, the Author aims at demonstrating that there are few substantial changes and many problems still remain. One possible solution for local development would be to favour participation through inter-municipal associations to deliver better local public services.

**Keywords:** Local Authorities; principle of unity of power; hierarchy and principle of double subordination; local development.

585

«Movendo adunque con tre navi, giunse in breve verso quella regione che, credendo durante la prima navigazione un'isola, aveva chiamato Giovanna, e il principio di essa chiamò Alfa e Omega, stimando che ivi fosse la fine del nostro oriente quando in essa il sole tramonta, e del nostro occidente quando il sole nasce. ... Gli abitanti chiamano questo Paese Cuba ... che per gran tempo, a causa della sua lunghezza, credettero continente, trovarono che era isola. Né deve sembrare strano che gli abitanti di essa, mentre era percorsa dai nostri, la dicessero senza fine, perché questa gente, nuda, contenta del poco e dei suoi confini natali, poco assai curava cosa facessero i suoi vicini. Che vi fosse o no qualche altra cosa sotto il cielo, oltre alla terra che premevano coi loro piedi, non sapevano».

[P. Martire d'Anghiera, *De Ordine Novo* (1511), Milano, 1930]

## 1. Cuba, l'Avana e il municipalismo: suggestioni narrative e antiche forme del diritto

Tanto rimase affascinato dalla immaginata<sup>1</sup> raffigurazione di Cuba di Pietro Martire d'Anghiera che Tommaso Moro la utilizzò come impronta per *Utopia*<sup>2</sup>.

Le suggestioni che da allora l'isola ha suscitato invitano ad una iniziale dismissione delle lenti di lettura dei municipalismi europei odierni, curvate alla patologica ossessione per il decentramento di funzioni, così da schivare ovvie

<sup>1</sup> Cfr. J. Lüdtke, *Fuentes de la Historia de la Lengua Española: Pedro Mártir de Anglería*, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2007, in [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

<sup>2</sup> Secondo l'accreditata tesi di E. Martínez Estrada, *El Nuevo Mundo, la Isla de Utopía y la Isla de Cuba*, in *Cuadernos Americanos*, México, a. XII, v. CXXVII, n. 2, 1963, 89 ss.

conclusioni su posanza del centralismo, debolezza dell'autonomia ed infruttuose comparazioni di "cristalli" con "liquidi"<sup>3</sup>.

Partendo dal Municipio come "forma" romanistica del diritto<sup>4</sup>, la cui "sostanza" millenaria ha patito importanti "variazioni sul tema comune"<sup>5</sup> col *triumfo* rivoluzionario, e concentrando l'attenzione sulla *partecipazione* come momento cruciale e strutturante tutta l'organizzazione del potere si può, ragionevolmente, orientare il presente lavoro alle prospettive che al municipalismo cubano potrebbero aprirsi con le nuove norme costituzionali e, soprattutto, con la rivitalizzazione dell'antica coscienza dei sustrati e delle molteplici primogeniture giuridico-amministrative di quella terra<sup>6</sup>.

È di grande momento ricordare che da lì parti Fernando Cortés per approdare a Villa Nueva de Vera Cruz e fondarvi il (mito del) *primer Ayuntamiento*, dando alimento al "*fiel transplanté*"<sup>7</sup> del vecchio municipio castigliano dell'Età Media, che fu certamente oggetto di varie influenze, ma con sicura predominanza di quella romana, che i Visigoti ebbero conservato<sup>8</sup>.

La circolazione della forma municipale nella gran parte del sistema

<sup>3</sup> Ciò che più preoccupava Gino Gorla riguardo ai «problemi della comparazione dopo il sorgere del diritto sovietico» (*Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, 928 ss., spec. 935-937).

<sup>4</sup> Così, ad esempio, il padre della *Escuela Cubana de Derecho Municipal*, F. Carrera y Justiz: «Si deve al genio romano l'organizzazione municipale, come prima cristallizzazione delle istituzioni politiche locali, *forma eterna sostanziale di questa parte del diritto pubblico*» (*Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*, T. I, La Habana, Lib. é Imp. "La Moderna Poesía", 1905, 15, corsivo aggiunto).

<sup>5</sup> G. Gorla, *Diritto comparato*, cit., 935 e *passim*.

<sup>6</sup> Come ricorda G. Crepaldi (*Il sistema di diritto amministrativo cubano*, Torino, Giappichelli, 2015, 6 ss.), meritano menzione l'istituzione dell'insegnamento di Diritto costituzionale nell'Università dell'Avana affidato a Felix Varela nel 1820 e, nel 1847, contemporaneamente all'istituzione dell'omonimo corso nell'Università di Torino, di quello di Diritto amministrativo, che formava insieme a Diritto pubblico spagnolo e delle Indie una unica cattedra affidata a José María Morilla; nel 1906 Diritto municipale fu affidato a Francisco Carrera y Justiz. Il *Breve Tratado de Derecho Administrativo* di Morilla è la prima opera generale di diritto amministrativo dei territori latinoamericani (o tra le prime, secondo rivendicazioni di primogeniture cilene e brasiliane; v. sul punto, A. Matilla Correa, *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba. José María Morilla y el Breve tratado de Derecho Administrativo (1847)*, Madrid, Editorial Dykinson, 2011, 306 ss.; R. Ferreyra, *Derecho Administrativo General y Argentino*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni, 1866, V; B. Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, T. I, *Introducción*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949, 49, nt. 7; C. Tácito, *Temas de Derecho Público: estudios e pareceres*, Rio de Janeiro, Renovar, 1997, v. 1, 9). «Alla precocità dell'opera di Morilla, tuttavia, non fu riconosciuta la dovuta considerazione neppure in ambito latino-americano... quella di Morilla è un'opera che viene considerata di diritto spagnolo per la condizione coloniale di Cuba, ancorché l'Autore abbia trattato dell'ordinamento speciale di Cuba» (G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, 13).

<sup>7</sup> Tra coloro che hanno rifiutato la tesi predominante del trapianto, S. Torres Eyras, *El municipio libre en Coahuila*, in F.J. de Andrea Sánchez, *Derecho constitucional estatal (estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana)*, México, UNAM, 2001, 54 ss.

<sup>8</sup> Riguardo all'eredità romanistica e alle altre influenze si veda, *ex multis*, J.A. Escudero, *Los orígenes del municipio constitucional*, in AA.VV., *El Municipio constitucional*, Madrid, INAP, 2003, 13 ss.; J.M. Ots Capdequi, *Manual de historia del derecho español en las Indias y del derecho propiamente indiano*, T. I, Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, 166 e 167; S. Valencia Carmona, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, INEHRM-UNAM, 2017, 41 ss.

giuridico latinoamericano<sup>9</sup>, quantunque poi attraversato dal “*supremo sueño de Bolívar*”<sup>10</sup>, fu veicolata dalla lingua castigliana, che «con las armas y las leyes<sup>11</sup> de los castellanos pasó a la América»<sup>12</sup>.

Sono tratti profondissimi e persistenti, che nel caso cubano travalicano la pretesa eternità del socialismo<sup>13</sup> e non rendono ridicibile questa storia a quella della famiglia socialista in terra europea<sup>14</sup>. Come si vedrà oltre, mentre a Cuba il socialismo si è innestato su una tradizione municipale che aveva visto immediatamente applicate anche le effimere norme della Costituzione di Cadice sulle competenze proprie degli *Ayuntamientos* (art. 321)<sup>15</sup>, in Russia, ancora nella seconda metà del XIX secolo mancavano un concetto equivalente ad autogoverno e forme di attiva partecipazione popolare; quivi, infatti, il governo locale risultava dal «mescolarsi di elementi “democratici”, “autocratici” e “aristocratici”»<sup>16</sup> sui quali

<sup>9</sup> Non vi è sufficiente spazio in questa sede per ripercorrere la questione delle varie classificazioni del diritto latinoamericano (v., di recente, la ricostruzione di A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Giappichelli, II ed., 2019, 141-150). Si chiarisce, senza poter diffondersi adeguatamente, che questo lavoro muove dalla prospettiva dell'esistenza di un “sistema giuridico latinoamericano” nel senso dato, tra gli altri, da Pierangelo Catalano, come di un sistema di radici (sin dalle *Siete Partidas* di Alfonso X come corpo normativo comune pienamente vigente anche nelle “Indie”), molteplici interdipendenze e contaminazioni europee (che rendono “latinoamericano” preferibile a “iberoamericano”), penetrazione *del* e resistenza *al* diritto statunitense; per motivi diversi da quelli indicati da Catalano, altri autori preferirono “iberoamericano”(tra essi F. de Solá Cañizares, *Iniciación al Derecho comparado*, Barcelona, Instituto de Derecho comparado, 1954, e J. Castán Tobeñas, *Los Sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental*, Madrid, Reus, 1957). Si v., quindi, P. Catalano, *Sistema y ordenamientos: el ejemplo de América Latina (Parte Segunda)*, in [www2.units.it](http://www2.units.it); A. Ardao, *Génesis de la idea y el nombre América Latina*, Caracas, 1980, ripubblicato in Id., *América Latina y la latinidad*, México, UNAM, 1993, 26-27, e D.F. Esborraz, *La individualización del subsistema jurídico latinoamericano como desarrollo interno propio del sistema jurídico romanista: (I) La labor de la ciencia jurídica brasileña entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX*, in *Roma e America. Diritto romano comune*, 2006, n. 21, 5 ss.; da ultimo, S. Cacace, A. Saccoccio (cur.), *Sistema giuridico latinoamericano*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>10</sup> A.C. Sandino, *Plan de realización del supremo sueño de Bolívar*, de 20 de marzo de 1929; v. anche S. Schipani, *El Derecho Romano en el Nuevo Mundo*, in *Ars Iuris*, n. 12, Sección de Estudios jurídicos, 1994, 207 ss., spec. 251-252.

<sup>11</sup> Il riferimento, oltre alle *Siete Partidas* è il sistema di *Alcaldes, Regidores* e *Cabildos abiertos*, che José Martí avrebbe poi esaltato come lascito “più puro” della Spagna all'America Latina.

<sup>12</sup> A. Bello, *Gramática de la lengua castellana al uso de los Americanos*, Valparaiso, Imprenta y Librería del Mercurio, 1860, “noción preliminar” n. 3, disponibile in [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

<sup>13</sup> Art. 4 e 229 della Cost. 2019; preambolo e art. 3 della Cost. del 1976 come modificata nel 2002.

<sup>14</sup> Come inquadrata, in riferimento alle vicende del vecchio continente, da R. Sacco, *Il substrato romanistico del diritto civile dei paesi romanisti*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Grosso*, Torino, UTET, 1971, 741 ss.

<sup>15</sup> Ricorda E. Orduña Rebollo che la Costituzione di Cadice, oltre ad aver segnato la nascita del “municipio constitucional”, merita attenzione «perché con essa nasce la Mancomunidad come figura associativa del costituzionalismo. ... Sebbene in quella Costituzione non si parlò, né nei dibattiti né nel testo, della necessità di associazioni tra Ayuntamientos, è evidente che essa produsse le condizioni che avrebbero obbligato, negli anni a venire, all'unione di municipi per lo svolgimento dei servizi municipali» (*Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid, CEPC, 2003, 727); per Cuba si v. O. Hernández Aguilar, *Asociativismo municipal en Cuba. Retomando los antecedentes romanistas para enfrenar sus perspectivas futuras*, in *Revista internacional de Derecho romano*, 2013, 468 ss.

<sup>16</sup> Così M. Ganino, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza della Russia*, in R. Scarciglia, M. Gobbo (cur.), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste, EUT, 2001, 85 ss.; su quegli elementi si sarebbe poi

si sarebbe poi sovrapposto il sistema dei *soviet*.

Accadde che, mentre in Spagna, dopo la battaglia di Villalar del 1521, andò sfuocandosi quell'immagine del Municipio<sup>17</sup> tratteggiata con l'avanzamento della *Reconquista* intorno all'*idea* di collettività naturale «ajena a cualquier regulación que no fuese la suya propia»<sup>18</sup> e alla *realità* di “*fueros municipales*” e “*cartas pueblas*”, in taluni casi concesse ben prima della Magna Charta del 1215<sup>19</sup>, in America Latina iniziò a rinverdire l'immaginario collettivo del Municipio<sup>20</sup>.

Nel periodo tra le *Ordenanzas de Cáceres* del 1574 e il *Real decreto* del 27 luglio 1857 i Municipi cubani andarono consolidandosi, con «così vaste facoltà che nessun funzionario politico, ecclesiastico e perfino militare, si ingeriva nelle funzioni senza il beneplacito del *Cabildo* locale»; grazie ad una *Real cédula* del 1529, potevano inviare anche un rappresentante alla corte del Re per esporre necessità e rimostranze contro qualsiasi autorità<sup>21</sup>.

Il decreto del 1857 avviò un percorso di contrazione delle facoltà municipali riconosciute dal diritto speciale dei territori che trovò completamento con il Real Decreto del 21 ottobre del 1878, con il quale si estese a Cuba la *Ley Orgánica Municipal* spagnola del 1877. Si portò così in America il principio di uniformità e l'idea che i Municipi fossero creazione dello Stato, e gli *Alcaldes* e gli *Ayuntamientos* agenti di questo<sup>22</sup>. Tra i pochi “meriti” riconosciuti alle *Ordenanzas de Concha* contenute nel decreto si annoverano le regole sulla formazione e il controllo del bilancio locale e i primi riferimenti alla “*hacienda pública*” come istituzione giuridica e finanziaria<sup>23</sup>.

Nello svolgersi di questi processi storici, l'Avana divenne presto l'interporto commerciale cruciale di frontiera dell'Impero-mondo spagnolo e dell'Economia-mondo in formazione, una semiperiferia nel senso dato da Wallerstein<sup>24</sup> che, per la

---

innestato il sistema dei sistema dei *soviet* che «prevedeva non la distinzione tra Stato ed Enti locali, ma quella tra organi del “potere statale” (i ... *soviet*, cioè le assemblee rappresentative elettive) e organi dell'“amministrazione statale” (i rispettivi esecutivi formati dai *soviet*)» (*ivi*, 88); v. anche Id., *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999, spec. cap. I “Le origini del modello russo”.

<sup>17</sup> *Consejo* in Castilla y León, *cabildo* in Aragón e Navarra, *consel* in Cataluña.

<sup>18</sup> E. Martíre, *El municipio constitucional hispano americano y la sociedad hasta el siglo XIX*, in AA.VV., *El Municipio constitucional*, cit., 221 ss., spec. 223.

<sup>19</sup> Cfr. A.M. Hernández, *Derecho municipal. Parte general*, México, UNAM, 2003, 102.

<sup>20</sup> Dell'importanza di tale immaginario collettivo nello sviluppo del “Derecho indiano” scrissero autori come Rafael Altamira y Crivea in Spagna (*España en América*, Valencia, F. Sempere y Compañía editores, 1908, e *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación Indiana*, México D.F., Inst. panamericano de geografía e historia, 1951), e Ricardo Levene in Argentina (*Las Indias no eran Colonias*, Madrid, Espasa-Calpe, Madrid, 1951); si veda, ad es., E. Martíre, *Altamira y Levene, una amistad provechosa*, in [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

<sup>21</sup> F. Carrera y Justiz, *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*, T. II, cit., 51-54.

<sup>22</sup> F. Carrera y Justiz, *ibidem*, 230.

<sup>23</sup> Cfr. N. Tamayo Pineda, J.A. Fernández Estrada, *Devenir, actualidad y futuro del Municipio cubano*, in A. Matilla Correa (cur.), *Tendencias actuales del derecho administrativo*, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 2017, 105 ss., spec. 109-110.

<sup>24</sup> I.M. Wallerstein, *The modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, NY, Academic Press, 1974, (ed. in lingua

sua posizione nella Corrente del Golfo, assurse ad «elemento strutturale necessario dell'economia mondiale come filiale economica, militare e nodo di comunicazioni»<sup>25</sup> in cui si realizzavano ingenti plusvalenze nel traffico delle merci, negli scambi monetari e nella prestazione di servizi specializzati<sup>26</sup>.

La “Nizza del Caribe” fu perciò destinataria di ingenti fondi statali spagnoli per più di tre secoli, e in maggior proporzione che altrove nella Nuova Spagna di “*situados*”<sup>27</sup>, i fondi intercoloniali destinati ad aumentarne e rafforzarne le difese militari. L'Avana consolidò progressivamente la natura di “complesso urbano transfrontaliero” di dirimpetto alla Florida e di collettore in un sistema di vasi comunicanti il cui altro polo era Siviglia; divenne colonia più ricca della metropoli, enclave assurta nella seconda metà del XVIII secolo a centro di coordinamento ed erogazione di servizi di una economia agroalimentare incentrata sull'esportazione dello zucchero. L'importanza di Cuba nell'impero spagnolo era attestata dall'essere sede – soprattutto Santiago e l'Avana – di *Capitanías Generales* in quanto *territorio de ultramar* e non semplice colonia, che autorizzava autonomia sotto largo uso del principio che il rigido Diritto delle Indie “*se acata, pero no se cumple*”.

Così, scrisse un viaggiatore asturiano, nell'Avana del XIX secolo «si era inoculato, più che altrove nell'America spagnola, ... l'*espíritu progresivo* degli Stati Uniti, con i quali intesseva relazioni intellettuali e commerciali»; al pari delle città europee, in essa albergavano «leggerezza e libertà di costumi»<sup>28</sup>.

Tanta era la ricchezza accumulata che quando le riforme mercantilistiche borboniche annichirono le flotte e l'indipendenza messicana azzerò i *situados*, l'economia urbana della città continuò ad espandersi, ad intrecciarsi ancora di più con gli Stati Uniti e a (ri)produrre disequaglianze e sfruttamento, esprimendo di Cuba nello stadio più alto e profondo quel contrasto descritto dal poeta Heredia tra «la belleza del físico mundo» e «los horrores del mundo moral»<sup>29</sup>.

Le vicende della lotta per l'indipendenza, che portarono all'adozione delle *Constituciones mambisas*, particolarmente sensibili alle esigenze dei municipi<sup>30</sup> ma anche alla morte di José Martí, si legarono ad un rapporto sempre più stretto con

---

spagnola *El moderno sistema mundial. I: La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Madrid, Siglo XXI Ed., 1999, spec. 492-493).

<sup>25</sup> M. Moreno Fragnals, *Cuba/España España/Cuba. Historia común*, Madrid, Mondadori, 1995, 43.

<sup>26</sup> Cfr. H. Dilla Alfonso, *La Habana colonial y sus fronteras*, in *Historia*, n. 1, 2018, 85 ss., spec. 87.

<sup>27</sup> Cfr. P. Hoffman, *The Spanish Crown and the Defense of Spanish Caribbean, 1535-1585*, Louisiana, Louisiana State U.P., 1980, che riferì di una “real cédula” di Filippo II del 1570 in cui si utilizzò il termine “situado” per denominare il sostegno finanziario annuale obbligatorio che la città di Panamá doveva fornire al presidio militare dell'Avana; v. anche R. Reichert, *El situado novohispano para la manutención de los presidios españoles en la región del Golfo de México y el Caribe durante el siglo XVII*, in *Estudios de Historia Novohispana*, n. 46, 2012, 47 ss., spec. 56.

<sup>28</sup> A. de la Barras y Prado, *La Habana a mediados del siglo XIX. Memorias de Antonio de la Barras y Prado*, Madrid, Imprenta de la Ciudad Lineal, 1926, 71 e 105.

<sup>29</sup> J.M. Heredia, *Himno del desterrado*, 1825.

<sup>30</sup> Particolarmente evidente nella *Constitución de Guáimaro* e nella *Ley de Organización Administrativa* del 7 agosto 1869, che riportavano in auge *Prefecturas* e *Subprefecturas* sul modello del *praefectus praetorio* come funzionario di massimo grado nell'amministrazione delle province dell'Impero Romano.

gli Stati Uniti, la cui occupazione militare segnò la nascita della (pseudo)Repubblica e, sotto le condizioni-costrizioni dell'*Enmienda Platt*, la Costituzione del 1901.

Pur manifestando sensibilità ai principî dell'autonomia e della democrazia municipale, la Costituzione dedicò al *régimen municipal* solo 11 articoli. Si cercò di supplire alle carenze della Costituzione con la *Ley Orgánica de Municipios* del 1908<sup>31</sup>, sulla quale cadde il giudizio impietoso di Carrera y Justiz: «questa legislazione è una copia di quanto esisteva al tempo negli Stati Uniti. Ciò è stato causa di un inevitabile fallimento e si ha necessità di dare ai nostri Municipi l'organizzazione di cui hanno bisogno, secondo la propria indole [“genio”] latina, seguendo gli sviluppi delle scienze e ponendo fine allo sfruttamento che di essi fa lo Stato, perché ciò è un suicidio nazionale ... Nella nostra Costituzione del 1902 abbiamo copiato il sistema federale nordamericano proprio quando lì cominciava a screditarsi. In quanto previsto dalla Costituzione, la legge organica municipale ad esso dovette conformarsi. Dobbiamo sopprimere il nostro sistema municipale vigente, che oltre ad essere a noi estraneo, è totalmente fallimentare»<sup>32</sup>.

I Municipi, «attraverso i quali in gran parte delle Colonie l'America conobbe la libertà ... [perché rappresentavano] quanto di più resistente della civiltà romana, e quanto di più umano della Spagna coloniale», che avevano «temprato e forgiato l'animo degli individui e abituato allo studio della cosa pubblica, alla partecipazione e all'utilizzo quotidiano dell'autorità»<sup>33</sup>, furono, difatti, asserviti al potere centrale e trasformati in “agenzie delle entrate” («oficinas recaudadoras»<sup>34</sup>).

Tra le cose da salvare della legge del 1908, la dottrina ricorda l'impulso all'associazionismo municipale «per la realizzazione di opere di qualunque natura, che interess[assero] due o più Municipi, designando a tal fine una Commissione mista di due *consejales* per ciascun Municipio»; i pareri della Commissione sarebbero stati sottoposti ad approvazione di ciascun Ayuntamiento (art. 122)<sup>35</sup>.

Per una adeguata disciplina costituzionale degli enti territoriali si dovette attendere la Costituzione del 1940, a cui grande contributo diedero gli studiosi della *Escuela Cubana de Derecho Municipal*. Questa fu senza dubbio la miglior Costituzione della storia cubana: di carattere sociale e ricca di istituti partecipativi e di controllo democratico, tra i quali merita menzione la “resurrezione” del diritto di resistenza dopo l'apparizione in alcune Costituzioni latinoamericane dei primi

<sup>31</sup> La legislazione municipale si completò con le coeve *Ley de contabilidad de los Municipios* e *Ley de Impuestos Municipales*.

<sup>32</sup> F. Carrera y Justiz, *El Estado Cubano explota a los municipios y arruina a la nación. La orgía de los puestos públicos*, Cátedra de Gobierno Municipal de la Universidad de La Habana, pubbl. senza anno.

<sup>33</sup> J. Martí, *Un libro del Norte sobre la institución española en los Estados que fueron de México*, in Id., *Obras completas*, Vol. 7, *Nuestra América*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1991, risp. 60 e 59.

<sup>34</sup> A.M. Lezcano y Mazón, *Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorias, en la Convención Constituyente)*, La Habana, Ed. Cultural, 1941, 184. Ad esempio, la legge dell'11 aprile 1922 obbligò i Municipi a versare il 2% delle entrate allo Stato per pagare le pensioni all'*Ejército Mambí*.

<sup>35</sup> Cfr. O. Hernández Aguilar, *Historia del asociacionismo municipal en Cuba*, in *Revista Aequitas*, v. 4, 2014, 253 ss.

anni dell'Ottocento, e prima della riapparizione in terra europea dopo la Seconda guerra mondiale<sup>36</sup>.

## 2. L'organizzazione territoriale nella nuova Costituzione

I profondi cambiamenti nel sistema delle relazioni internazionali dopo la frantumazione del blocco socialista, che determinò conseguenze esiziali per Cuba con l'avvio del *periodo especial*, e le trasformazioni sociali, economiche e politiche interne che hanno attraversato la storia cubana, prima e dopo il 2006<sup>37</sup>, hanno messo in moto un lungo processo di adeguamento “materiale”<sup>38</sup> delle strutture fissate nella Costituzione del 1976<sup>39</sup>.

Cambiamenti cruciali, come quelli in materia di regime della proprietà, diritto del lavoro, previdenza sociale, disciplina del commercio estero, regime monetario e circolazione di divisa straniera, ampliamento dell'area aperta agli investimenti stranieri, sono stati enucleati nei *Lineamenti della politica economica e sociale del Partito e della Rivoluzione*<sup>40</sup> e nella legislazione di attuazione dell'azione politica, e in alcuni casi veicolati nel testo della Costituzione del 1976 nei tre grandi momenti di riforma che l'hanno interessata (1978, 1992, 2002).

Nel 2013, al fine «far corrispondere la Costituzione alla ... realtà», ha preso avvio un intenso lavoro di studio delle modifiche formali da apportare all'ordine costituzionale, sulla base dei cambiamenti già avvenuti o in atto nella Costituzione materiale e tenendo conto «dei processi costituzionali che hanno avuto luogo in America Latina», principalmente, Venezuela, Bolivia ed Ecuador, «e delle esperienze maturate in quei paesi che edificano il socialismo, così come dei testi costituzionali di altre nazioni»<sup>41</sup>.

La Costituzione del 2019 reca diverse novità, dalla introduzione del principio di supremazia della Costituzione (art. 7), alla “restaurazione” della figura del Presidente della Repubblica-*Jefe del Estado*<sup>42</sup> separata da quella del Primo

---

<sup>36</sup> Sul punto si v., se si vuole, G.F. Ferrari, A. Tarzia, *El derecho a la resistencia en el constitucionalismo moderno y contemporáneo. El particular caso ecuatoriano*, in AA.VV., *El derecho a la resistencia en el constitucionalismo moderno*, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2011, 13 ss.

<sup>37</sup> Cfr. M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional de los Cambios Sociojurídicos en la Cuba Actual*, in *Revista Derecho & Praxis*, vol. 8, n. 4, 2017, 3169, ss.

<sup>38</sup> Cfr. A. Noguera Fernández, *La Constitución cubana de 2019: un análisis crítico*, in *Revista de Derecho Político*, n. 105, 2019, 363 ss.; H. Bertot Triana, *La Constitución cubana de 2019 en una perspectiva histórica e ideológica: Aproximaciones a su sistema político electoral*, in *Revista de Derecho Público*, n. 90, 2019, 11 ss., e Id., *Comentario a la Constitución cubana de 2019. Notas a la luz de su entrada en vigor*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n. 274, 2019, 1027 ss.

<sup>39</sup> La Costituzione del 1976, a sua volta, formalizzava il processo di istituzionalizzazione rivoluzionario, ponendo fine alla vigenza della Legge fondamentale del 1959.

<sup>40</sup> *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (Risoluzione del VI Congresso del Partito Comunista Cubano del 18 aprile 2011) approvati dall'Assemblea Nazionale del Potere popolare con *Acuerdo No. VII – 61* del 1° agosto 2011 (Gazzetta Ufficiale n. 28 del 31-8-2011).

<sup>41</sup> V. *Introducción al análisis del Proyecto de Constitución de la República durante la consulta popular*.

<sup>42</sup> Il Presidente è eletto dall'Assemblea nazionale, ad essa *rinde cuenta* e da essa può essere revocato al pari di tutte le altre cariche dello Stato di elezione parlamentare (art. 126 e 109, lett. a) e j) Cost.); può solo «refrendar», senza poteri di veto, leggi e decreti legge approvati,

ministro-*Jefe de Gobierno*, dalla disciplina di organi che prima avevano solo disciplina legislativa (la *Contraloría General de la República*<sup>43</sup>) all'introduzione dell'espressione "*derechos humanos*" e del principio di progressività nel loro riconoscimento (art. 41), al principio di "*tutela judicial efectiva*" di "diritti e interessi legittimi" (art. 92, con terminologia non tipica di Costituzioni socialiste), a tutta una serie di diritti nuovi (diritto al libero sviluppo della personalità, all'intimità, alla iniziativa per la riforma costituzionale, ecc.) o già esistenti a livello legislativo (come il diritto al "*medio ambiente sano y equilibrado*") che si vanno ad aggiungere ai diritti sociali previsti dalla Costituzione precedente.

Pur non riproponendo formalmente il principio di unità del potere e il centralismo democratico (art. 66 della Costituzione del 1976, eliminati dal testo nel 1992), il nuovo testo preserva il carattere socialista "*irrevocable*" del precedente, i principi della democrazia socialista (art. 101), la centralità del partito comunista ("*único, martiano, fidelista<sup>44</sup>, marxista y leninista*")<sup>45</sup> e dell'Assemblea nazionale monocamerale, il mandato imperativo.

Dal principio organizzativo di unità del potere e dallo sfumarsi della distinzione tra Stato e Amministrazione pubblica<sup>46</sup> sono derivati il centralismo e l'obiettivo di uniformità nella prestazione dei servizi, l'eccessiva ampiezza della discrezionalità e la formazione di aree di immunità dai controlli<sup>47</sup>.

Proprio in tema immunità dai controlli, è di interesse che l'introduzione in Costituzione della *Contraloría General* si leghi all'esplicito mandato di vigilare sulla corretta e trasparente gestione dei fondi pubblici e di controllare la gestione amministrativa, nell'ambito del principio di *debida transparencia* imposto a tutti gli organi dello Stato, ai suoi dirigenti e funzionari (art. 160 e 101, lett. *h*). A ciò si aggiunge la conferma del diritto alla riparazione e al risarcimento del danno per il

---

rispettivamente, dall'Assemblea e dal Consiglio di Stato.

<sup>43</sup> Creata dalla legge n. 107/2009, *Ley de la Contraloría General de la República de Cuba*, in sostituzione del *Ministerio de Auditoría y Control* creato dal decreto legge n. 219/2001.

<sup>44</sup> Il ruolo unico e indispensabile del partito alla costruzione del socialismo, nelle parole di Fidel Castro: «Siamo incorsi in due tipi di illusioni. Quando la Costituzione fu promulgata, si realizzò la divisione politico-amministrativa e si posero le basi per lo sviluppo dei Poteri popolari; ciò fu un grande progresso e senza dubbio ebbe origine la credenza ingenua che grazie a queste innovazioni e questi progressi lo Stato avrebbe funzionato perfettamente, quasi automaticamente. Dopo ci siamo accorti che era necessaria un'azione politica molto forte, un immenso lavoro del Partito. Da un altro lato, riguardo alla produzione dei beni e dei servizi, ... si è pensato che tutto avrebbe funzionato alla perfezione con il Sistema di Direzione e Pianificazione dell'Economia, con il vincolo tra salario e lavoro, la panacea che avrebbe risolto tutto e quasi avrebbe edificato il socialismo» (*Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, ..., en la clausura de la sesión diferida del Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba, ..., el 2 de diciembre de 1986*, in [www.cuba.cu](http://www.cuba.cu)).

<sup>45</sup> Rimangono, pertanto, il divieto di costituzione di organizzazioni di carattere politico e la sanzione penale per associazioni, riunioni e manifestazioni illecite di cui agli art. 208-209 del c.p., e i limiti imposti dalla legge n. 54/1985 (*Ley de Asociaciones*), al diritto di associazione che deve essere finalizzato «allo sviluppo della scienza, della cultura, dello sport, delle attività creative, ricreative e di svago nel tempo libero, e alle manifestazioni di amicizia e solidarietà umana e altre forme organizzative finalizzate al beneficio sociale».

<sup>46</sup> J.A. Antonio Fernández Paz, *El gobierno central y los gobiernos locales*, in *Revista cubana de derecho*, n. 7, 1992, 57 ss.

<sup>47</sup> Cfr., per esempio, G. Arias Gayoso, *El control de la discrecionalidad administrativa: una visión desde Cuba*, México, Novum Editorial, 2015.



pregiudizio indebitamente causato da azioni o omissioni di dirigenti, funzionari ed impiegati dello Stato (art. 98; vecchio art. 26). L'effettività della tutela è però subordinata a due condizioni che si rivelano immediatamente problematiche: l'ultimo comma dell'art. 100 rinvia alla legge la definizione di «quei diritti protetti da tale garanzia e [del] procedimento *preferente, expedito y concentrado* per la sua attuazione», e ciò lascia intendere che non tutti i diritti saranno giustiziabili; è necessaria l'abrogazione delle norme che limitano l'accesso ai tribunali (o, chissà, la loro dichiarazione di incostituzionalità, ove le nuove sconnesse e incomplete norme sul controllo di costituzionalità trovassero riscontro in una legge attesa da decenni<sup>48</sup>).

In materia di Amministrazioni territoriali, come spesso è accaduto nella storia cubana le nuove norme costituzionali sono state precedute dall'*experimento de Artemisa y Mayabeque*, due nuove Province create per scorporazione dall'Avana con legge dell'Assemblea n. 110 del 2010 e decreto applicativo del Consiglio dei Ministri n. 301/2012, entrambi "indifferenti" alle norme costituzionali vigenti, per introdurre una nuova forma di governo locale volta alla differenziazione di funzioni tra Assemblea e Governo provinciale, con quest'ultimo incaricato di assumere alcune competenze dell'Amministrazione centrale dello Stato, e modificazioni del "*sistema empresarial*".

La nuova Costituzione riconosce l'autonomia e la personalità giuridica del Municipio e lo qualifica come «società locale»<sup>49</sup> che costituisce «l'unità politico-amministrativa primordiale e fondamentale della comunità nazionale». Tra le novità vi è un articolo dedicato alle modalità con cui l'Assemblea municipale deve garantire il diritto di petizione e di partecipazione dei cittadini (art. 200) e l'affermazione del diritto dell'individuo a chiedere e ottenere da tutti gli organi ed entità dello Stato informazione "*veraz, objetiva y oportuna*" (art. 53).

Non risultano però recepite<sup>50</sup> le tante proposte di *istituzionalizzazione* e concretizzazione dell'autonomia avanzate con risolutezza negli ultimi anni<sup>51</sup> per dar soluzione al persistente problema del centralismo, tra esse una *Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios*. Continuano, infatti, ad essere chiaramente scolpite le norme secondo cui le disposizioni degli organi statali superiori sono obbligatorie per gli organi inferiori (art. 101, lett. e) e gli organi

---

<sup>48</sup> Cfr., *ex multis*, C.M. Villabella Armengol, *El control de constitucionalidad en Cuba: recuento histórico y valoraciones preliminares de la nueva propuesta en la Constitución de 2019*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 23, n. 1, 2019, 87 ss.

<sup>49</sup> La locuzione era già stata introdotta con la riforma costituzionale del 1992: «Il Municipio è la società locale, con personalità giuridica a tutti gli effetti di legge, organizzata politicamente secondo la legge, in un ambito territoriale determinato dalle relazioni economiche e sociale della sua popolazione, e con capacità di soddisfare le necessità minime locali» (art. 102).

<sup>50</sup> Si v., *ex multis*, A. Noguera Fernández, *La Constitución cubana de 2019: un análisis crítico*, cit.; un giudizio migliore è dato da M. Prieto Valdés, *Las novedades de la Constitución cubana aprobada el 24 de febrero de 2019*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 17, 2019, 53 ss.

<sup>51</sup> V., *ex multis*, L. Pérez, M. Prieto, *Ejercer gobierno: una capacidad potencial de las asambleas municipales del poder popular*, in M. Prieto, L. Pérez (cur.), *Temas de derecho constitucional cubano*, La Habana, Ed. Félix Varela, 204 ss.; M. Prieto Valdés, L. Pérez Hernández, O. Díaz Legón, *Anexo 5. Bases para una Ley de Municipios en Cuba*, in L. Pérez Hernández, O. Díaz Legón (cur.), *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, La Habana, Editorial UH, 2015, 383 ss.

statali inferiori rispondono a quelli superiori e devono dar conto della loro gestione (art. 101, lett. f)).

### 2.1. Il Municipio

L'instaurazione nel 1959 di un regime politico provvisorio, senza elezioni, Parlamento ed una struttura dello Stato istituzionalizzata<sup>52</sup>, imperniato su unità del potere, centralismo democratico<sup>53</sup>, legalità socialista e gerarchia, comportò il sacrificio dell'autonomia locale.

Il Proclama presidenziale del 5 gennaio 1959 dissolse tutte le cariche pubbliche, inclusi gli organi municipali e provinciali<sup>54</sup>, cioè Governatori, Consigli di *Alcaldes*, *Alcaldes* e *Ayuntamientos*; l'articolo unico della *Reforma constitucional* del 20 gennaio conferì al Consiglio dei Ministri il potere di determinare la struttura di nuovi organi provinciali e municipali che assumessero i poteri spettanti a quelli dissolti; le leggi 36 e 37 del 29 gennaio istituirono un Commissario per le Province e una Commissione di 3 membri per i Municipi, sotto pieno controllo governativo; la legge n. 106 del 27 febbraio ridusse ad uno anche il Commissario municipale.

Negli anni fino al 1976 vi furono vari interventi, tra i quali vanno ricordati la sostituzione degli organi unipersonali con le *Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección* che, partendo dalla "sperimentazione" in Santiago de Cuba, a fine 1961 erano ormai diffuse in tutto il territorio; la fallimentare esperienza delle Regioni come livello intermedio tra Province e Municipi; l'esperimento dell'instaurazione del Potere popolare nella Provincia di Matanzas che, pur reintroducendo il tema

<sup>52</sup> In assenza del Parlamento e di istituzioni strutturate, le prime grandi decisioni dopo il *Triunfo revolucionario* furono prese in forma "granassemblearia", mediante acclamazione o a mano alzata dalla massa popolare in piazza dinnanzi a Fidel Castro, ovvero annunciate per radio con "chiamata" del popolo in strada per celebrarle. Così fu per la *Ley Fundamental de la República* del 7 febbraio 1959, che restaurò, emendandola, la Costituzione del 1940; poi vennero la prima *Declaración de La Habana* (3 settembre 1960), le leggi di riforma agraria (17 maggio 1959 e 3 ottobre 1963), di riforma urbana (14 ottobre 1960), di nazionalizzazione dell'istruzione (6 giugno 1961), di nazionalizzazione delle industrie e dei settori economici più importanti del paese (legge n. 851/1960 e 890 y 891/1960) e la *Segunda Declaración de La Habana* (4 febbraio 1962), tutte incorporate nel testo costituzionale (A. Noguera Fernández, *El sistema político-institucional en la nueva Constitución cubana de 2019: ¿Continuidad o reforma?*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 59, 2019, 117 ss., spec. 119, nt. 2). Il 26 luglio 1965 Fidel Castro annunciò nel discorso di Santa Clara: «Dovremo cominciare a lavorare alla costruzione del livello superiore dello Stato nazionale ed elaborare le forme costituzionali dello Stato socialista cubano» (in [www.cuba.cu/gobierno/discursos/1965/esp/f260765e.html](http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1965/esp/f260765e.html)); nello stesso senso, «è evidente che il meccanismo (della relazione diretta e istantanea del líder con la massa) non è sufficiente per assicurare una successione di misure sensate e che manca una connessione più strutturata con le masse» (E. Guevara de la Serna, *El socialismo y el hombre nuevo en Cuba* [1965], México D.F., Siglo XXI ed., 1977, 5).

<sup>53</sup> «Il centralismo democratico è una formula efficace per sradicare il localismo senza annichilire l'iniziativa degli organi inferiori, dato che esonera quelli di gerarchia superiore dal conoscere questioni di poca importanza» (H. Garcini Guerra, *Derecho Administrativo*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1986, 2ª ed., 48); sul punto si v. anche F.I. Gómez Hernández, *Apuntes sobre la autonomía municipal*, in *Revista Cubana de Derecho*, ano XXVIII, n. IV, 1956, 61.

<sup>54</sup> Si veda *Proclamas y Leyes del Gobierno Provisional de la Revolución*, La Habana, Editorial Lex, 1959; in dottrina, A. Lázaro Reboll, *Cuba: Las Leyes Constitucionales de la Revolución*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 119, 1961, 199 ss.

della decentralizzazione amministrativa, non riuscì a cancellare l'impronta della direzione politico-amministrativa centralizzata.

La Costituzione del 1976 non invertì la tendenza, disegnando un modello di governo locale uniforme – nonostante l'eterogeneità dei territori<sup>55</sup> – ed informato al principio della “doppia subordinazione” (art. 66, lett. *f*) e 109), secondo cui «gli organi esecutivi ed amministrativi locali, cioè le direzioni provinciali e municipali, sono soggette a ... subordinazione orizzontale con l'organo di governo locale [l'assemblea] del corrispondente livello, e ad altra in senso verticale rispetto all'organo di livello superiore incaricato delle stesse funzioni amministrative»<sup>56</sup>. In tale sistema il rapporto tra fonti statali e fonti locali si costruisce in termini di stretta gerarchia, senza ambiti riservati alle ultime.

Nel 1992 è stato eliminato il riferimento costituzionale alla doppia subordinazione, sono stati introdotti i Consigli popolari e sono stati sostituiti i Consigli dell'Amministrazione provinciale e municipale del Potere popolare ai Comitati esecutivi provinciali e municipali<sup>57</sup> ed è stata introdotta l'elezione diretta (e a voto segreto) dei membri delle Assemblee nazionale e provinciali del Potere popolare<sup>58</sup>.

La riforma rispondeva alle esigenze di “*rectificación de errores y tendencias negativas*” attraverso un «perfezionamento delle strutture e dei metodi del Potere popolare capace di rafforzare il controllo del popolo sull'attività del governo e rispondere in modo più convincente ed efficace alle istanze della popolazione»<sup>59</sup>.

La nuova disciplina, tuttavia, non ha alterato il ruolo di Province e Municipi quali strumento di decentramento di funzioni statali con limitata autonomia, sotto la direzione del Consiglio di Stato<sup>60</sup>.

La fisionomia degli organi municipali ridefinita nel 1992 è stata conservata nel 2019, con alcuni adattamenti legati alla riarticolazione del livello provinciale. Nel prosieguo, ove rilevante si evidenzieranno le novità sostanziali rispetto alla disciplina precedente.

A) La *Asamblea municipal del Poder popular*. L'Assemblea municipale è qualificata come «organo superiore del potere dello Stato a livello locale» (art. 185 Cost.); l'art. 191, lett. *n*), stabilisce chiaramente che ad essa compete «contribuire ... all'esecuzione delle politiche dello Stato nella propria demarcazione, così come allo sviluppo delle attività di produzione di beni e servizi delle entità radicate nel suo territorio che non siano ad essa subordinate». Ai sensi dell'art. 27 del Regolamento delle Assemblee municipali, l'organo si riunisce in sessione ordinaria

---

<sup>55</sup> Cfr. O. Hernández Aguilar, *El principio de heterogeneidad municipal en Cuba. El asociativismo municipal como una alternativa para su materialización*, in *Provincia*, n. 31, 2014, 49 ss.

<sup>56</sup> H. Garcini Guerra, *Derecho Administrativo*, cit., 48.

<sup>57</sup> I Comitati esecutivi, dovendo obbligatoriamente essere composti da membri delle Assemblee, si caratterizzavano per l'assenza di competenze tecniche e di esperienza, spesso determinata anche da carenza di titoli di studio (A. Noguera Fernández, *El sistema político-institucional en la nueva Constitución cubana de 2019*, cit., 122).

<sup>58</sup> Per dare attuazione alle nuove norme si approvò la nuova legge elettorale, n. 72/1992.

<sup>59</sup> Così Fidel Castro nel *Llamamiento al IV Congreso del Partido Comunista* del 18 marzo 1990.

<sup>60</sup> A. Noguera Fernández, *El sistema político-institucional en la nueva Constitución cubana de 2019*, cit., 129.

ogni volta che sia necessario su iniziativa dell'Assemblea o del Presidente e comunque almeno quattro volte all'anno.

Come nella disciplina anteriore, compete all'Assemblea «adottare *acuerdos* [che per struttura e posizione nel sistema delle fonti tradurremo con “determinazioni”] ed emanare disposizioni normative nell'ambito delle proprie competenze sulle questioni di interesse municipale e controllarne l'applicazione» (art. 191). Né la Costituzione, né la legislazione specificano però il significato di “interesse municipale” attraverso individuazione di funzioni proprie con margini di autonomia dalla regolazione, pianificazione e programmazione centrale; tanto meno riconoscono autonomia finanziaria e di bilancio.

La subordinazione agli organi superiori risulta con tutta evidenza dalle attribuzioni dei nuovi organi provinciali: a) il Consiglio provinciale può «proporre al Consiglio di Stato la sospensione delle determinazioni o disposizioni delle Assemblee municipali del Potere popolare della propria demarcazione, quando essi contravvengano alle norme di legge superiori o pregiudichino gli interessi della comunità» (art. 184, lett. *j*) e «proporre all'Assemblea nazionale del Potere popolare l'annullamento o la modifica delle determinazioni o disposizioni delle Assemblee municipali del Potere popolare della propria demarcazione, quando contravvengano alle norme di legge superiori o pregiudichino gli interessi della comunità» (art. 184, lett. *k*); b) il Governatore può sospendere le determinazioni o disposizioni dei Consigli dell'Amministrazione municipale che non siano conformi alla Costituzione, alle leggi, ai decreti legge, ai decreti presidenziali, ai decreti o altre disposizioni degli organi dello Stato, o quando pregiudichino gli interessi di altre località o in generale del paese, dandone spiegazione all'Assemblea municipale interessata alla prima sessione utile dopo la sospensione (art. 179, lett. *i*)).

La Costituzione del 1976 stabiliva all'art. 106, lett. *e*) che spettava alle Assemblee municipali «adottare determinazioni ed emanare disposizioni nel quadro della Costituzione e delle leggi vigenti, sulle questioni di interesse municipale e controllarne l'applicazione»; la nuova Costituzione replica le disposizioni della vecchia.

*B)* Il *Consejo de la Administración municipal*. Il Consiglio dell'Amministrazione è designato dall'Assemblea municipale, alla quale è subordinato e deve rendere conto. L'organo è collegiale, è presieduto dalla neoistituita figura dell'Intendente, svolge funzioni “esecutivo-amministrative” e dirige l'Amministrazione municipale; il numero dei componenti, scelti e sostituiti su proposta dell'Intendente, e le funzioni sono stabilite dalla legge (art. 202-203 e 191, lett. *f*)).

In realtà i Consigli dell'Amministrazione municipale e provinciale già esistevano, dal 1991. Le modifiche costituzionali del 1992, dedicava ad essi poche norme, denominandoli, *órganos de Administración* in commi sparsi dedicati alle competenze dell'Assemblea municipale e provinciale ed introdotti al fine di creare una minima “differenziazione” tra Assemblea e organi amministrativi (i vecchi Comitati esecutivi, oltre a dover rispondere alle amministrazioni superiori,

avevano natura di fatto indefinita e indistinta dall'Assemblea<sup>61</sup>). La disciplina si è evoluta con l'*Acuerdo* n. 4047 del Comitato Esecutivo del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 2001, con cui si è approvato il Regolamento delle Amministrazioni municipali del Potere popolare (poi modificato dall'*Acuerdo* n. 6176/2007 del medesimo organo).

L'Intendente municipale è designato (ed eventualmente sostituito) dall'Assemblea su proposta del suo Presidente (art. 191, lett. *f*); nella precedente disciplina il Presidente dell'Assemblea era anche Presidente dell'organo amministrativo, la qual cosa provocava una confusione di funzioni e non contribuiva all'efficacia del controllo dell'Assemblea sul Consiglio<sup>62</sup>.

Il Consiglio, insieme a imprese locali ed *entidades presupuestadas*<sup>63</sup>, è parte dell'Amministrazione municipale incaricata dall'art. 201 di soddisfare, *inter alia*, i bisogni economici, sanitari, assistenziali, educativi, culturali, sportivi e ricreativi della collettività del territorio.

La subordinazione del Consiglio all'Assemblea è confermata dall'art. 191, lett. *l*), che riconosce a questa il potere di revocare o modificare le decisioni adottate da organi o autorità ad essa subordinati in caso di violazione di norme di legge superiori o pregiudichino gli interessi della comunità. A ciò si aggiunge il potere dell'Assemblea di designare e sostituire i vertici delle direzioni amministrative e delle imprese di "*subordinación municipal*".

Il regolamento stabilisce che il Consiglio dell'Amministrazione dirige gli enti economici di produzione di beni e servizi del livello municipale (*idem* a livello provinciale, ma al Consiglio è stato sostituito il Governatore) e la sua funzione principale è promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio. Dirige l'attività amministrativa ad esso subordinata e controlla tutti gli enti ed organismi del territorio, indipendentemente dal loro livello di subordinazione<sup>64</sup>. Svolge funzioni eminentemente esecutive, in alcuni casi di rilievo politico nei rapporti con l'assemblea: l'art. 13 del regolamento stabilisce che il Consiglio, può proporre «progetti normativi che regolino la condotta dei cittadini rispetto all'attività amministrativa nel territorio» e sollecitare modifiche a norme esistenti (n. 16 e 19), "rendir cuentas" all'Assemblea di riferimento e agli organi superiori dell'Amministrazione (n. 10), elaborare il piano economico e il bilancio<sup>65</sup> da presentare all'Assemblea di riferimento (n. 4).

## 2.2. La riorganizzazione dell'Amministrazione provinciale

La nuova Costituzione sostituisce all'Amministrazione provinciale del Potere popolare il *Gobierno Provincial del Poder Popular*, costituito dal Governatore e dal Consiglio provinciale (art. 170-184). Come espressamente stabilito dall'art. 171, il

---

<sup>61</sup> V. H. Garcini Guerra, *Derecho administrativo*, cit., 248-251.

<sup>62</sup> Art. 117 della Cost. 1976 come emendata nel 1992, e come ancora prevede l'art. 8 del Regolamento delle Amministrazioni municipali del Potere popolare.

<sup>63</sup> V. *infra*, par. 3.

<sup>64</sup> Art. 8 del Regolamento delle Amministrazioni locali del potere popolare.

<sup>65</sup> V. *infra*, par. 3.

Governo provinciale *rappresenta lo Stato*, ha come missione fondamentale lo sviluppo economico e sociale del territorio conformemente *agli obiettivi generali del paese*, opera come sede di coordinamento tra le strutture centrali dello Stato e i Municipi e di armonizzazione degli interessi della Provincia e dei Municipi che si trovano nel suo territorio.

La novità principale è costituita dall'istituzione del Governatore, massimo *responsabile esecutivo-amministrativo*, eletto per un periodo di cinque anni dai delegati (cioè, tutti i membri) delle Assemblee municipali della Provincia su proposta del Presidente della Repubblica (art. 174-175). È *responsabile* della sua gestione dinnanzi all'Assemblea nazionale, al Consiglio di Stato, al Consiglio dei Ministri e al Consiglio Provinciale (art. 177). Il vicegovernatore è eletto con le stesse modalità, svolge le funzioni delegate dal Governatore e lo sostituisce in caso di assenza, infermità o decesso (art. 180-181).

Il Consiglio provinciale prende il posto dell'Assemblea provinciale ed è composto dal Governatore, che lo presiede, dal vicegovernatore, dai Presidenti e vicepresidenti delle Assemblee municipali della Provincia e dai neoistituiti *Intendentes municipales*, eletti da ciascuna Assemblea municipale e chiamati a presiedere il rispettivo Consiglio dell'Amministrazione municipale (nella disciplina precedente, i membri dell'Assemblea provinciale erano invece eletti a suffragio universale). Il Consiglio provinciale si riunisce in sessione ordinaria con la periodicità fissata dalla legge e in sessione straordinaria quando convocato dal Governatore o su richiesta di più della metà dei componenti; delibera a maggioranza semplice dei componenti.

La legge elettorale n. 127/2019 stabilisce che l'elezione di Governatore e vicegovernatore si celebra ogni cinque anni, in tutto il territorio nazionale, nella data stabilita dal Consiglio di Stato.

Si costituiscono 167 collegi elettorali (corrispondenti ai 167 Municipi), più il collegio elettorale del Municipio speciale di Isola della Gioventù; i delegati municipali votano per Governatore e vicegovernatore proposti dal Presidente della Repubblica, che invia «biografia e foto» dell'unico candidato a ciascuna carica (art. 242, c. 2); in ciascun collegio è necessaria la presenza della metà più uno dei delegati (art. 241)<sup>66</sup>. Al momento in cui si scrive, non sono state ancora apportate modifiche alla *Ley No. 29 del 14 de septiembre de 1999, de la Revocación del Mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular*, per regolare, eventualmente in modo diverso da quanto previsto per i vecchi Presidenti delle Assemblee provinciali, la revoca del Governatore<sup>67</sup>.

Diversamente da quanto previsto per il Primo Ministro, configurato come “capo del Governo” della Repubblica separato dall'Assemblea che lo ha eletto e ad essa risponde, il Governatore provinciale, dunque, è anche Presidente del Consiglio provinciale.

---

<sup>66</sup> Le prime elezioni si sono tenute il 18-1-2020; i maggiori consensi li ha ottenuti il neogovernatore di Las Tunas, eletto con il 99,85%, la meno popolare è risultata la neogovernatrice di Mayebique, con il 94,73%.

<sup>67</sup> V. *infra*, par. 4.

La nuova configurazione del Governo provinciale viene giustificata con l'esigenza di "*institucionalización*"<sup>68</sup> e superamento di una situazione di fatto che vedeva il reale esercizio dei poteri provinciali non da parte dell'Assemblea ma dal Comitato esecutivo/Consiglio dell'Amministrazione chiamato a rappresentarla nei periodi tra una sessione e l'altra. A ciò si aggiungeva un difetto di competenze dei membri dei Consigli dell'Amministrazione, che dovevano essere necessariamente delegati provinciali.

Si è così deciso di prolungare a 5 anni il mandato del Governatore (precedentemente erano 2 anni e mezzo) e attribuirgli poteri prima non riconosciuti, o non formalizzati, al Presidente dell'Assemblea provinciale, soprattutto: dirigere, coordinare e controllare l'attività delle strutture organizzative provinciali; adottare decisioni e dettare disposizioni normative nel quadro delle competenze attribuite; imporre e controllare l'attuazione del piano economico e l'esecuzione del bilancio della Provincia; imporre e controllare l'attuazione dei piani di sviluppo e di definizione dell'assetto territoriale e urbano; presentare al Consiglio dei Ministri, previa determinazione del Consiglio provinciale, le proposte di politiche di sviluppo della Provincia; informare il Consiglio dei Ministri, previa determinazione del Consiglio provinciale, delle decisioni degli organi gerarchicamente superiori ("*órganos de superior jerarquía*") che pregiudichino gli interessi della comunità o che reputi *ultra vires* ("*considerare extralimitan las facultades de quien las adoptó*"); sospendere le determinazioni o disposizioni dei Consigli dell'Amministrazione municipale che non siano conformi alla Costituzione, alle leggi, ai decreti legge, ai decreti presidenziali, ai decreti a altre disposizioni degli organi dello Stato, o quando pregiudichino gli interessi di altre località o in generale del paese, dandone spiegazione all'Assemblea municipale del Potere popolare interessata alla prima sessione utile dopo la sospensione; revocare o modificare le disposizioni adottate dalle autorità amministrative provinciali ad esso subordinate che contravvengano alla Costituzione, alle leggi e ad altre disposizioni vigenti, o che pregiudichino gli interessi di altre comunità o quelli generali del paese (art. 179).

Ai sensi dell'art. 184 della Costituzione spetta al Consiglio provinciale «proporre al Consiglio di Stato la sospensione delle determinazioni o disposizioni delle Assemblee municipali del Potere popolare della propria demarcazione, quando esse contravvengano alle norme di legge superiori o pregiudichino gli interessi della comunità» (lett. j) e «proporre all'Assemblea nazionale del Potere popolare l'annullamento o la modifica delle determinazioni o disposizioni delle Assemblee municipali del Potere popolare della propria demarcazione, quando esse

---

<sup>68</sup> Cfr. J.A. Fernández Estrada, M. Fernández Pérez, *La institucionalidad del Gobierno local en Cuba después de 2018: Gobernabilidad y descentralización*, 2017, disponibile in [www.cubapossible.com](http://www.cubapossible.com), e Y. Castro Morales, *Gobernadores y vicegobernadores: por la gestión eficiente que merece el país*, in *Granma-Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba*, 20-1-2020; v. anche H. Garcini Guerra, *El Sistema de gobierno y de administración de la República de Cuba*, in J. Peraza Chapeau (cur.), *Selección de lecturas de Derecho Constitucional*, Univ. de La Habana, 1985, 396 ss., spec. 398, disponibile in [ufdc.ufl.edu](http://ufdc.ufl.edu).

contravvengano alle norme di legge superiori o pregiudichino gli interessi della comunità» (lett. k)).

L'impressione è che la *postulación única* presidenziale di Governatore e vicegovernatore renda ancor di più il livello provinciale un mero anello dell'amministrazione centrale<sup>69</sup>.

### 2.3. I Consigli popolari

Introdotti in Costituzione con la riforma del 1992, i Consigli popolari hanno come antecedente storico i delegati amministrativi che venivano nominati dalle Assemblee municipali per svolgere funzioni esecutive in zone lontane dal centro municipale con l'ausilio dei rappresentanti delle organizzazioni di massa del luogo (*Federación de mujeres cubanas, Asociación nacional de agricultores pequeños, Confederación de trabajadores de Cuba*, ecc.)<sup>70</sup>. L'impulso alla loro creazione, nel III Congresso del PCC del 1986, fu legato alla necessità di istituire un organo che in quegli insediamenti «controllasse integralmente la qualità e l'efficienza dei servizi, e costituisse incentivo alla soluzione dei problemi propri della località»<sup>71</sup>.

L'intento perseguito da Fidel Castro con la loro creazione, dunque, era l'allargamento della base partecipativa attraverso un potere negativo di tipo tribunizio<sup>72</sup>, che «non amministra nulla, non distribuisce nulla, ma interviene in tutto ciò che non funziona, indipendentemente dall'istituzione interessata»<sup>73</sup>, che sia un ospedale, un centro di ricerca, un'impresa.

<sup>69</sup> In tal senso, per esempio, A. Noguera Fernández, *El sistema político-institucional en la nueva Constitución cubana de 2019: ¿Continuidad o reforma?*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 59, 2019, 117 ss., spec. 127.

<sup>70</sup> La legge 56/1986 modificò le *Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales* del 1982 dando facoltà alle Assemblee provinciali di istituire, su richiesta delle Assemblee municipali, i Consigli popolari in insediamenti composti da un numero "importante" di abitanti, che non fossero "*cabecera de municipio*" e, in quanto centri di produzione di servizi, costituissero polo di attrazione per la popolazione rurale vicina (art. 68).

<sup>71</sup> *III Congreso del PCC. Resoluciones sobre el perfeccionamiento de la división política-administrativa del país*, disponibile in [congresopcc.cip.cu](http://congresopcc.cip.cu).

<sup>72</sup> Per l'importanza cruciale del tema del potere negativo e del *Defensor del pueblo* nel sistema latinoamericano e nel costituzionalismo bolivariano si rinvia a P. Catalano, *Tribunato e resistenza*, Torino, Paravia, 1971, e Id., *Diritti di libertà e potere negativo. Note per l'interpretazione dell'art. 40 Cost., nella prospettiva storica*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, III, Padova, 1972, 1955 ss.; G. Lobrano, *Lenin e il tribuno dei soviet*, in G. Meloni (cur.), *Dittatura degli antichi e dittatura dei moderni*, Roma, Editori Riuniti, 1983, 47 ss.; P. Catalano, G. Lobrano, E. Spòsito Contreras (cur.), *Potere negativo e Costituzioni bolivariane*, numero monografico di *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 2, 2007; A. Trisciuglio (cur.), *Tribunato – Poder negativo y defensa de los derechos humanos Segundas Jornadas Ítalo-Latinoamericanas de Defensores Cívicos y Defensores del Pueblo* (Atti del Congresso internaz. di Torino, 8/9 settembre 2016), Torino, Ledizioni, 2018.

<sup>73</sup> La citazione completa, che si riporta in spagnolo per coglierne il messaggio politico, è la seguente: «soy partidario decidido de que los municipios actúen en cuanto cosa ocurra dentro de la localidad que esté mal, y hemos desarrollado el concepto del presidente del consejo popular de una manera amplísima. Hemos creado el principio de una verdadera autoridad allí en la zona, que se meta en un hospital nacional, en un centro de investigaciones, en una empresa de cualquier organismo, en una empresa de cualquier municipio, así con un concepto muy amplio, como autoridad. Ellos no administran nada, no distribuyen nada, pero tienen que ver con todo lo que esté mal allí, independientemente de la institución a que pertenezca el lugar aquel» (F. Castro Ruz, *Actas de la Asamblea Nacional, inéditas. VIII Período de Sesiones III Legislatura (diciembre de 1990)*, Imprenta de las Oficinas Auxiliares de la Asamblea Nacional



Il primo Consiglio popolare è stato creato nel 1988 a San Antonio de las Vegas, insediamento del Municipio di San José de las Lajas, ora nella provincia di Mayabeque. Nei due anni successivi se ne crearono 225 in varie parti del territorio. Nel 1991 si decise di estendere i Consigli a tutto il paese, conformandoli alle “caratteristiche e specificità di ciascun luogo”. Così, la riforma costituzionale del 1992 incorporò pienamente i Consigli nel Potere popolare e nella divisione politico-amministrativa estendendoli a tutto il territorio nazionale<sup>74</sup> e affidando alle Assemblee provinciali l’approvazione della loro costituzione nei Municipi del territorio, su proposta delle Assemblee municipali (art. 5 della legge, in conformità del vecchio art. 105, lett. i) Cost.; tale norma non è riproposta nella nuova Costituzione).

La legge n. 91/2000 definisce il Consiglio popolare «organo del Potere popolare, locale, di carattere rappresentativo<sup>75</sup>, investito della più alta autorità per svolgere le sue funzioni» (art. 2); queste vengono poi elencate e definite con verbi ed espressioni vaghe come “*apoyar a*”, “*estimular a*”, “*promover*”, e “*adoptar decisiones en lo que le compete*” (art. 21).

Gli art. 198 e 199 della nuova Costituzione arricchiscono le vecchie norme incorporando in buona parte gli articoli 2 e 21 della legge. Si conferma che i Consigli sono composti da delegati dell’ambito territoriale di riferimento e che alle riunioni possono partecipare i rappresentanti delle organizzazioni sociali più rilevanti del territorio. L’art. 199 Cost. stabilisce che il Consiglio popolare «rappresenta la popolazione della demarcazione», esercita il controllo sugli enti che producono beni e servizi di rilevanza locale, e lavora attivamente per la soddisfazione dei bisogni di natura economica, sanitaria, assistenziale, educativa, culturale, sportiva e ricreativa. Tra le attività previste dalla legge del 2000 è contemplata la promozione di programmi di lavoro che coinvolgano i *vecinos* (i membri della comunità, non necessariamente cittadini, né residenti) e categorie specifiche come bambini, anziani, casalinghe in funzione delle loro necessità e interessi (art. 37).

Più della vaghezza definitoria delle funzioni, a rendere i Consigli poco efficaci è l’assenza di una struttura amministrativa servente, espressamente negata dall’art. 3 della legge, e del potere di *amparar los derechos* promuovendo o dando assistenza nell’azione giudiziaria.

### 3. Finanza locale

---

del Poder Popular, 1993).

<sup>74</sup> Art. 6 della legge: «I consigli popolari sono creati nelle città, nei comuni, nei quartieri, negli insediamenti e nelle zone rurali».

<sup>75</sup> Ai sensi dell’art. 8 della legge: «I consigli popolari sono composti dai delegati eletti nelle circoscrizioni ricomprese e ad essi possono appartenere, inoltre, i rappresentanti designati dalle organizzazioni di massa, dalle istituzioni e dagli enti più importanti della demarcazione».

La disciplina finanziaria e contabile si trova nel Decreto-Ley n. 192/1999, “*De la Administración financiera del Estado*”, approvato con la finalità di imprimere un maggior grado di trasparenza e organicità a tutto il processo di programmazione, esecuzione e controllo dell’uso delle risorse pubbliche «in funzione degli obiettivi e delle politiche che [lo Stato] definisce».

Rispetto alla vecchia *Ley Orgánica del sistema Presupuestario del Estado*, n. 29/1980<sup>76</sup>, il Decreto 192 ha introdotto il principio di competenza e la separazione degli stati delle entrate e delle uscite con divieto di compensazione delle partite e loro registrazione integrale (principio di generalità)<sup>77</sup>. Secondo l’art. 68, il sistema di contabilità di Stato deve essere unico, uniforme ed applicabile a tutti gli organi, organismi e altre entità del settore pubblico.

L’Amministrazione finanziaria è definita come un insieme di sottosistemi governati dal *Ministerio de Finanzas y Precios* (MFP): tributario, di bilancio (“*presupuestario*”), del debito pubblico (“*de crédito público*”), di tesoreria e di contabilità di Stato (“*contabilidad gubernamental*”); ad essi si aggiunge il sottosistema del patrimonio dello Stato disciplinato dal Decreto-Ley n. 227/2002.

Il sistema di bilancio (*presupuesto del Estado*) è ulteriormente suddiviso nei tre sottosistemi del bilancio centrale, della sicurezza sociale, dei bilanci provinciali e del Municipio speciale di Isola della Gioventù, equiparato a quelli provinciali<sup>78</sup>; il *presupuesto provincial* è dato dalla somma del bilancio della Provincia interessata e di quelli dei Municipi che la compongono (art. 42 del Decreto 192).

<sup>76</sup> Tra il 1967 e il 1976 non fu redatto il bilancio e il sistema di contabilità pubblica fu sostituito da un sistema di rilevazioni statistiche in unità fisiche e dalla registrazione dei soli flussi monetari per il pagamento dei salari e per la regolazione delle relazioni di credito e dei pagamenti al settore privato. Il sistema cambiò a partire dal 1976 con l’introduzione di un nuovo Sistema di Direzione e Pianificazione dell’Economia (SDPE) che richiedeva la rilevazione del valore, anche in relazione alla nuova divisione politico-amministrativa che contemplava la costituzione degli *Órganos Locales del Poder Popular*. Si giunse così alla legge n. 29/1980 che prevedeva bilanci collegati ma indipendenti dello Stato, di Municipi e Province, della Sicurezza sociale (v. AA.VV., *Administración Financiera del Estado Cubano*, La Habana, CECOFIS, 2003, 96 ss.). Si tornava così all’ortodossia di Marx [«anche dopo l’eliminazione del modo di produzione capitalistico, ma con la conservazione della produzione sociale, la *determinazione del valore* continuerà a predominare, nel senso che la regolazione del tempo di lavoro e la distribuzione del lavoro sociale fra i diversi gruppi di produzione e, quindi, la *contabilità* a ciò relativa, saranno ancor più indispensabili» (*El Capital. Libro III*, t. III, v. VIII, México D.F., Siglo XXI Ed., 2009, 1081)] e Lenin [«Registrazione e controllo: ecco *l’essenziale*, ciò che è necessario per l’“avviamento” e il funzionamento regolare della società comunista *nella sua prima fase*. Tutti i cittadini si trasformano qui in impiegati salariati dello Stato, costituito dagli operai armati. Tutti i cittadini diventano gli impiegati e gli operai *d’un solo* “cartello” di tutto il popolo, dello Stato. Tutto sta nell’ottenere che essi lavorino nella stessa misura, osservino la stessa misura di lavoro e ricevano nella stessa misura. La registrazione e il controllo in tutti questi campi sono stati *semplificati* all’estremo dal capitalismo che li ha ridotti ad operazioni straordinariamente semplici di sorveglianza e di conteggio, e al rilascio di ricevute, cose tutte accessibili a chiunque sappia leggere e scrivere e fare le quattro operazioni» (*El Estado y la Revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la Revolución*, in Id., *Obras selectas*, t. II, B.A., Ediciones IPS, 2013, 195)].

<sup>77</sup> AA.VV., *Administración Financiera del Estado Cubano*, cit., 82.

<sup>78</sup> Cfr. J.C. del Toro Ríos (cur.), *Contabilidad del sector gobierno a nivel municipal*, La Habana, Editorial Varela, 2013; G. Morales Fonseca, J.C. del Toro Ríos, *Bases metodológicas del sistema de contabilidad gubernamental a nivel municipal*, in *Revista Cubana de Ciencias Económicas-EKOTEMAS*, v. 2, n. 1, 2016, 1 ss.

La nuova Costituzione non altera la disciplina di bilancio e finanziaria: l'art. 137, lett. *f*) assegna, al pari della vecchia (art. 98, lett. *e*)), al Consiglio dei Ministri l'elaborazione del progetto di *presupuesto del Estado* da sottoporre all'Assemblea nazionale del Potere popolare per l'approvazione.

I lavori preparatori per l'elaborazione del bilancio dello Stato iniziano circa sei mesi prima dell'esercizio finanziario successivo con la definizione da parte del Consiglio dei Ministri degli indirizzi e delle priorità da perseguire nel quadro del piano economico. L'MFP elabora su tale base gli indirizzi per l'elaborazione dell'*anteproyecto* di bilancio dello Stato e li invia a tutti i soggetti, di varia natura, interessati<sup>79</sup>.

Sulla base di quegli indirizzi e obiettivi di politica economica, le Direzioni generali di Finanzas y Precios [dei Consigli di Amministrazione delle Assemblee provinciali]<sup>80</sup> elaborano le loro proposte di *anteproyecto* di bilancio provinciale tenendo conto degli indirizzi dei Consigli di amministrazione e delle proposte di *anteproyecto* ricevute da imprese, *unidades presupuestadas* e Consigli di amministrazione delle Assemblee municipali. Quindi, [il Consiglio di Amministrazione dell'Assemblea provinciale] approva l'*anteproyecto* di bilancio provinciale sulla base anche degli *anteproyectos* municipali redatti dalle Direzioni generali di Finanzas y Precios municipali e approvati dai Consigli di amministrazione municipali.

Ricevuti tutti gli *anteproyectos* provinciali, il Ministero elabora l'*anteproyecto* complessivo di bilancio dello Stato e lo invia al Consiglio dei Ministri che poi presenta il progetto di legge all'Assemblea nazionale. Successivamente, l'MFP comunica a tutti i soggetti interessati l'avvenuta approvazione del bilancio, fissa i tetti di spesa definitivi e quantifica le entrate provinciali a vario titolo. Il Consiglio provinciale, quindi, approva il bilancio della Provincia e quello provinciale (allargato) che definisce la partecipazione dei Municipi al bilancio statale e i trasferimenti a loro favore a carico del bilancio della Provincia<sup>81</sup>. Le Assemblee municipali del Potere popolare, infine, approvano «il piano economico-sociale e il bilancio del Municipio, adeguandosi alle politiche per esso definite dagli organismi competenti dell'Amministrazione centrale dello Stato»<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Art. 46-50 del Decreto 192.

<sup>80</sup> Riportiamo tra parentesi quadre in questo paragrafo le parti della legge che dovranno essere modificate sul piano della denominazione degli organi e/o della disciplina sostanziale alla luce della nuova struttura del *Gobierno provincial*. Si preferisce non effettuare la semplice sostituzione dei nuovi organi ai vecchi perché il legislatore potrebbe decidere di allocare in modo diverso l'approvazione dell'*anteproyecto* di bilancio. Si segnala che al momento in cui si scrive numerosi progetti di legge, ad esempio il *Proyecto de Ley de organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares* hanno iniziato il loro iter.

<sup>81</sup> V. art. 30-37 della *Ley No. 130/2019, Del Presupuesto del Estado para el año 2020*, e art. 30-37 della *Ley No. 126/2018, Del Presupuesto del Estado para el año 2019*. Cfr. AA.VV., *Administración Financiera del Estado cubano*, La Habana, CECOFIS, 2003, 100-102.

<sup>82</sup> Art. 7, lett. *n*) del Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, approvato con *Acuerdo* del Consiglio di Stato.

La nuova Costituzione riproduce l'impostazione verticale e centralista precedente; confrontando la formulazione degli articoli pertinenti, la sostanza non cambia:

a) Riguardo alle Province: «Spetta al Consiglio provinciale ... approvare e controllare, negli ambiti di propria competenza, il piano economico e il bilancio della Provincia (art. 184, Cost. 2019); «Nei limiti della loro competenza, le Assemblee provinciali del Potere popolare hanno le seguenti attribuzioni: ... approvare e controllare, in conformità della politica definita dagli organismi nazionali competenti, l'esecuzione del piano e del bilancio ordinario di entrate e spese della Provincia» (art. 105, Cost. 1976);

b) Riguardo ai Municipi: «Spetta all'Assemblea Municipale del Potere popolare ... approvare e controllare, negli ambiti di propria competenza, il piano dell'economia, il bilancio e il piano di sviluppo integrale del Municipio» (art. 191, Cost. 2019); «Nei limiti della loro competenza, le Assemblee provinciali del Potere popolare hanno le seguenti attribuzioni: ... approvare il piano economico-sociale e il bilancio del Municipio, conformandosi alle politiche definite dagli organismi competenti dell'Amministrazione centrale dello Stato, e controllare la loro esecuzione» (art. 106, Cost. 1976).

I flussi finanziari avvengono in un sistema centralizzato di Tesoreria, strutturato in vari conti, tra cui la *Cuenta Distribuidora Provincial* e la *Cuenta Distribuidora Municipal*<sup>83</sup> gestite dalle Direzioni provinciali e municipali de *Finanzas y Precios*<sup>84</sup>; i saldi confluiscono nel *Fondo Unificado*<sup>85</sup> gestito secondo i principi di unità del bilancio, con piena corrispondenza classificatoria delle partite ad ogni livello, e di unità di cassa, che consente di utilizzare immediatamente le risorse disponibili spostandole da un'Amministrazione, organo, impresa o diversa "*unidad presupuestada*"<sup>86</sup> all'altra.

Tale struttura è stata concepita per controllare i dirigenti delle amministrazioni e delle unità finanziate, fronteggiare la mancanza di liquidità, evitare il mancato utilizzo di risorse, imprimere sollecitudine nei pagamenti ed eliminare le spese locali improduttive.

Province e Municipi non hanno entrate proprie, non hanno poteri normativi per istituire o modulare entrate, né possono ricorrere al prestito, che è prerogativa

<sup>83</sup> Gli altri sono: *Cuenta del Presupuesto Central*, *Cuenta Distribuidora de los órganos y organismos de la Administración Central del Estado*, *Cuenta Distribuidora de las organizaciones superiores de dirección empresarial*, *Cuentas distribuidoras de las direcciones provinciales sectoriales*, *Cuentas de gastos de las unidades presupuestadas de cualquier nivel de subordinación* (Resolución no.149/2017 dell'MFP).

<sup>84</sup> Le direzioni sono Organi dell'Amministrazione locale ai sensi dell'art. 3, dell'*Acuerdo 6176 y Reglamento de las administraciones locales del Poder Popular* adottato dal Consiglio dei ministri il 13-11-2007; esse svolgono funzioni statali secondo l'*Acuerdo No. 3435* in materia di organizzazione locale adottato dal Comitato esecutivo del Consiglio dei Ministri il 29-1-1999.

<sup>85</sup> M.G. Morales Fonseca, J.C. del Toro Ríos, *Bases metodológicas del sistema de contabilidad gubernamental a nivel municipal*, cit. 8.

<sup>86</sup> Le *unidades presupuestadas* sono definite come «entità attraverso le quali lo Stato amministra direttamente parte dei beni che costituiscono la proprietà statale socialista e svolge i servizi sociali, come l'Istruzione e la Sanità, e organizza la loro amministrazione interna» (AA.VV., *Cuba a la luz de la nueva ley de inversiones extranjeras: retos y oportunidades para la economía catalana*, Barcelona, *Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras*, 2016, 40).

del solo *presupuesto central*<sup>87</sup>; su di essi gravano però una serie di servizi sociali e culturali che incidono per quasi la metà del bilancio globale: scuole dell'infanzia, primaria e media, sanità, assistenza sociale, attività culturali, sportive e ricreative, i tradizionali servizi municipali<sup>88</sup> e il funzionamento degli organi di governo.

Ai sensi dell'art. 43 del Decreto 192, le fonti di entrata di Municipi e Province sono:

A) Entrate statali di natura tributaria ed extratributaria integralmente cedute a Municipi e Province (*ingresos cedidos*). Un'entrata integralmente ceduta è, ad esempio, l'*Impuesto sobre la Fuerza de Trabajo*; indipendentemente dalla residenza del lavoratore, il datore di lavoro paga un'imposta pari al 5% del salario corrisposto, ma comunque con una base minima parametrata ai salari medi della provincia diversamente calcolati a seconda del numero dei lavoratori contrattualizzati. Tra le entrate cedute figura anche la *Contribución territorial para el desarrollo sostenible de los Municipios* che grava sulle entrate da commercializzazione di beni o prestazione di servizi di imprese nazionali e locali, società commerciali a capitale integralmente cubano e cooperative, individuate in base all'ubicazione di sedi e stabilimenti (art. 305-315, Ley n. 113/2012, "Ley del Sistema Tributario cubano"); nei *Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021* si precisa al punto 12 che il tributo è «definito a livello centrale, tenendo in considerazione le peculiarità di ciascun Municipio, al fine di contribuire al suo sviluppo e costituisce fonte di entrata utilizzabile per finanziare spese di parte corrente e in conto capitale».

B) Partecipazione alle entrate dello Stato (*participación en ingresos del presupuesto central*) per finanziare le spese correnti in percentuale delle entrate riscosse a livello locale (*Impuesto Sobre Utilidades de las empresas de subordinación nacional* e *Impuesto sobre las Ventas y de Circulación*). La percentuale è stabilita annualmente nella legge di bilancio. Lo Stato stabilisce le percentuali per le Province e per il Municipio speciale di Isola della Gioventù con finalità perequative (maggiore è il livello di sviluppo, minore è la percentuale di partecipazione) e di incentivo ad una efficiente direzione delle imprese e migliore riscossione delle imposte, tenuto conto che *tutte* le imposte sono riscosse dall'*Oficina Nacional de Administración Tributaria municipal*<sup>89</sup>.

C) Trasferimenti diretti per il riequilibrio dei disavanzi locali originatisi dopo l'approvazione della legge di bilancio: sono a carico del bilancio centrale e a favore delle Province, ovvero a carico del bilancio delle Province e a favore dei Municipi. Possono essere trasferimenti generali (cioè perequativi) o con vincolo di

---

<sup>87</sup> L. Loida Obregón González, *Cambios en la operatoria de los Presupuestos Locales*, in *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, v. 2, n. 1, 2018, 11 ss.

<sup>88</sup> Sulla inservibilità della categoria del "*servicio público burgués*" e sua sostituzione con quella del "*servicio estatal socialista*", in uno Stato che «tende ad ampliare senza tregua l'erogazione di servizi che possiamo chiamare assistenziali e che si caratterizzano per la loro gratuità», v. H. Garcini Guerra, *Derecho Administrativo*, cit., 206-207.

<sup>89</sup> Cfr. E.A. Cruz Silbeto, J.C. del Toro Ríos, *El sistema de Contabilidad Gubernamental en el Sector del gobierno a nivel provincial*, in *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, v. 1, n. 1, 2017, 28 ss., spec. 35.

destinazione (art. 8 del Decreto 192)<sup>90</sup>.

Va detto che l'art. 14 del Decreto 192 vieta di individuare entrate con destinazione di spesa prestabilita, ad eccezione delle entrate da operazioni di debito pubblico, delle entrate derivanti da donazioni, eredità o legati a favore dello Stato che abbiano destinazione specifica, delle entrate che eventualmente la legge stabilisca e quelle «espressamente autorizzate» dall'MFP, a conferma della direzione centralizzata dei flussi finanziari.

#### 4. Partecipazione e *rendición de cuentas*

Il fattore principale intorno al quale continua a ruotare l'organizzazione territoriale non è il decentramento di funzioni, bensì la partecipazione.

Nella dottrina marxiana la democrazia non poteva esaurirsi nelle elezioni periodiche, che secondo Lenin, da sole, generavano «il parlamentarismo venale e putrido della società borghese». La Comune di Parigi raccontava invece un'esperienza «in cui la libertà di critica e di controllo non degenera in inganno, perché i parlamentari devono essi stessi lavorare, devono essi stessi dar esecuzione alle leggi e verificarne i risultati, devono rispondere direttamente ai loro elettori»<sup>91</sup>. Il mandato imperativo, quindi, era indispensabile al centralismo democratico e alla dittatura del proletariato.

Va preliminarmente precisato che la *rendición de cuentas* e la *revocatoria del mandato* sono contemplate in diverse Costituzioni latinoamericane (Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela, diverse Province argentine e Città Autonoma di Buenos Aires) e in varie legislazioni municipali<sup>92</sup>; che alcune letture marxiste, ad esempio Gramsci, valutarono la presenza nel partito socialista, come nelle assemblee sovrane, di caratteri irresponsabili e incompetenti, corretti dal «funzionarismo e dall'arbitrio burocratico degli uffici esecutivi»<sup>93</sup>; che posizioni ideologiche molto diverse, come quelle di Hermann Heller, indicarono la nomina, la revoca e il controllo del leader politico, da parte di un gruppo più o meno ampio di cittadini, come contrappeso alla legge di ferro delle burocrazie statali e di partito<sup>94</sup>.

La trasposizione della dottrina marxista-leninista nell'ordinamento cubano è stata spiegata come “parlamentarizzazione della società” in un sistema di

<sup>90</sup> Cfr. L. Del Rosario Rodríguez Ruiz, *Modificación de las bases de cálculo para los Ingresos participativos de los presupuestos locales*, in *Revista cubana de Finanzas y Precios*, v. 1, 2017, n. 1, 8 ss., spec. 14.

<sup>91</sup> V.I. Lenin, *El Estado y la Revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la Revolución* [1918], ed. Demófilo, 2010, 56, in [www.omegalfa.es](http://www.omegalfa.es).

<sup>92</sup> Si v., *ex multis*, Y. Welp, U. Serdült (cur.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador e Instituto de la Democracia, 2014; M.L. Eberhardt, *Revocatoria del mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral?*, in *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, n.16, 2019, 117 ss.

<sup>93</sup> A. Gramsci, *I gruppi comunisti*, in *L'ordine nuovo*, 17 luglio 1920.

<sup>94</sup> H. Heller, *The Essence and Structure of the State* [1934], in A.J. Jacobson, B. Schlink (cur.), *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, Berkeley and L.A., Univ. of California Press, 2000, 265 ss., spec. 274.

“innumerevoli parlamenti” da Ricardo Alarcón de Quesada, fondatore del PCC: «Se si guarda anche sommariamente ... [al sistema cubano], il sistema elettorale della designazione dei candidati da parte degli elettori, il principio di *rendición de cuentas*, il principio di revocabilità del mandato, la non professionalizzazione degli eletti, tutti questi elementi sono effettivamente i principi classici dell'idea democratica»<sup>95</sup>.

La nuova Costituzione ripropone il diritto dei cittadini cubani di revocare in qualunque momento il mandato degli eletti (art. 80 e 101).

Le organizzazioni territoriali sono inquadrare in un disegno istituzionale che contempla diverse forme e momenti partecipativi e di controllo:

A) *Elección*. L'art. 209 della Costituzione stabilisce, al pari della Costituzione precedente, che il numero dei «delegati» nelle Assemblee municipali del Potere popolare è stabilito dalla legge in proporzione al numero degli abitanti delle rispettive demarcazioni in cui è suddiviso il territorio nazionale. I delegati sono eletti con voto libero, uguale, diretto e segreto.

B) *Revocación*. La legge n. 89/1999<sup>96</sup> prevede meccanismi di revoca del mandato per tutti gli organi del potere popolare: delegati alle Assemblee municipali possono essere revocati dagli elettori della circoscrizione in cui sono stati eletti; i delegati al Consiglio provinciale e all'Assemblea nazionale dalle Assemblee municipali da cui sono stati eletti; i Presidenti e vicepresidenti delle Assemblee municipali dall'Assemblea; il Presidente, il vicepresidente e il Segretario dell'Assemblea nazionale dall'Assemblea stessa; i membri del Consiglio di Stato dall'Assemblea nazionale. Come detto sopra, al momento in cui si scrive non sono state ancora apportate le necessarie modifiche per disciplinare la revoca di Governatore e vicegovernatore provinciale.

Il procedimento di revoca si può attivare per reiterato inadempimento degli obblighi derivanti dal mandato conferito, per comportamenti che scalfiscono il “*buen concepto público*”, ovvero per una condotta incompatibile con l'onore di essere rappresentante del popolo in un organo del Potere popolare (art. 5).

---

<sup>95</sup> R. Suárez Suárez (cur.), *Cuba y la Democracia. Ricardo Alarcón de Quesada* [Frammenti di discorsi], La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2002, 148; e ancora: «La coerente applicazione dei nostri principi fa in modo che in si realizzi ciò che lo stesso Kelsen apprezzò dell'esperienza bolscevica: “Data l'impraticabilità della democrazia diretta nei grandi stati economicamente e culturalmente evoluti ... [si genera] una insospettata ipertrofia del parlamentarismo”. Si dissolve così l'illusione del parlamento unico depositario della sovranità popolare, il cui carattere fittizio lo condanna irrimediabilmente al suo isolamento dalla società reale – più che rappresentanti del popolo i suoi membri di trasformano in personaggi di una rappresentazione teatrale a cui il popolo assisterebbe quando non vi fosse niente di più attrattivo –, si crea “tutto un insieme di innumerevoli parlamenti sovrapposti l'uno all'altro, che devono trasformarsi da semplici “riunioni di ciarlatani” in assemblee di lavoro. In tal modo il cittadino “da amministrato diverrebbe amministratore di se stesso, da oggetto a soggetto dell'amministrazione. D'altra parte, ciò avverrebbe non direttamente, ma per mediazione dei rappresentanti eletti. Democratizzare l'amministrazione significa innanzitutto parlamentarizzarla”. Se di democrazia si tratta, se si è alla ricerca di rappresentanza reale, i parlamentari moderni devono scendere dal palcoscenico e mescolarsi con il popolo, devono creare e sviluppare tale “sistema di innumerevoli” parlamenti, dentro il quale l'organo legislativo centrale sarebbe guida e fondamento strutturale» (*ivi*, 139).

<sup>96</sup> *Ley No. 29 del 14 de septiembre de 1999, de la Revocación del Mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular*.

Il procedimento è strutturato nelle seguenti fasi: a) iniziativa di un delegato dell'Assemblea o di almeno il 25% degli elettori per i delegati municipali; di un delegato [dell'Assemblea provinciale o di almeno il 25% dei delegati dell'Assemblea municipale che li hanno eletti per i delegati provinciali]<sup>97</sup>; del [Presidente dell'Assemblea provinciale] o di un delegato dell'Assemblea municipale per il Presidente o vicepresidente dell'Assemblea municipale; del Consiglio di Stato o dell'Assemblea di appartenenza per il [Presidente o vicepresidente dell'Assemblea provinciale] o del Municipio speciale di Isola della Gioventù<sup>98</sup>; b) se l'iniziativa è stata esercitata dagli elettori, viene prima nominata una commissione di verifica delle firme; se l'iniziativa, invece, è di un delegato parte subito l'indagine affidata a una *comisión especial de ética*; gli esiti vengono comunicati dal Presidente dell'Assemblea municipale [all'Assemblea provinciale] o a quella nazionale se il delegato municipale è membro anche dell'una o dell'altra; c) se la *comisión especial de ética* decide non archiviare, l'Assemblea nomina una *comisión de revocación* che guida il procedimento fino a d1) voto popolare a scrutinio segreto a maggioranza dei voti validi; d2) voto dell'Assemblea municipale a scrutinio segreto e a maggioranza dei presenti se il delegato appartiene anche [all'Assemblea provinciale] o a quella nazionale.

C) *Rendición de cuentas*. La nuova Costituzione fissa tra i principi fondamentali l'obbligo di tutti gli organi dello Stato, dei suoi dirigenti, funzionari ed impiegati di rispettare, occuparsi dei bisogni e rispondere al Popolo, mantenere stretti vincoli con esso e assoggettarsi al suo controllo, nelle forme stabilite nella Costituzione e nelle leggi (art. 10). Da ciò deriva, come nella precedente Costituzione, un sistema di obblighi di “*rendición de cuentas*”, configurato come “dovere degli eletti” (art. 101, lett. c); vecchio art. 68 lett. c), direttamente verso il popolo, ovvero nei rapporti interorganici, e comunque nei confronti degli organi superiori (art. 101, lett. f)). L'art. 105 stabilisce che i delegati municipali hanno il dovere di «mantenere un rapporto costante con i propri elettori, promuovendo la partecipazione della comunità nella soluzione dei problemi» (lett. a)). Il Consiglio provinciale, diventato organo di secondo grado a composizione automatica, emana raccomandazioni al Governatore per l'elaborazione dell'*informe de rendición de cuentas* che questo dovrà produrre all'Assemblea nazionale, al Consiglio di Stato e al Consiglio dei Ministri. L'art. 60 del Regolamento delle Assemblee municipali stabilisce che «il delegato è tenuto a riunirsi con i suoi elettori almeno due volte all'anno, al fine di render conto della sua azione, previa programmazione degli incontri approvata dal Presidente dell'Assemblea municipale». Nei periodi tra una *rendición de cuentas* e l'altra, il delegato deve realizzare “*despachos*” individuali con gli elettori della sua circoscrizione (art. 61 del Regolamento).

D) *Despachos*. Un giorno alla settimana il delegato deve incontrare gli elettori della sua circoscrizione che ne facciano richiesta o abbiano sottoposto

<sup>97</sup> Riportiamo tra parentesi quadre in questo paragrafo le parti della legge che dovranno essere modificate sul piano della denominazione degli organi e/o della disciplina sostanziale alla luce della nuova struttura del *Gobierno provincial*.

<sup>98</sup> Art. 7 della legge 89/1999.



questioni da risolvere. L'idea di fondo è quella di legittimare costantemente l'azione del delegato attraverso il rapporto costante con gli elettori.

L'efficacia della *rendición de cuentas* è risultata di fatto bassa a causa della limitata partecipazione dei delegati municipali alla elaborazione di politiche pubbliche e di bilancio, del sistema di condizionamenti di tipo verticale e del formalismo delle procedure<sup>99</sup>.

Per quanto attiene all'architettura dei meccanismi di revoca, in dottrina si è giustamente arguito che il principio "*revoca quien elige*" si applica in forma di "*revoca quien nomina*"<sup>100</sup>.

## 5. Qualche ipotesi per il municipio cubano futuro

La Costituzione del 2019 non ha inciso molto sull'organizzazione territoriale. Vi sono certamente delle novità, soprattutto la riorganizzazione della Provincia, ma il giudizio complessivo continua ad orbitare intorno ai principî di unità del potere e di doppia subordinazione, formalmente scomparsi già con le grandi riforme della Costituzione del 1976.

I) La riforma costituzionale del 1992 ha avviato un lentissimo processo di differenziazione delle strutture che sicuramente si intravede nella nuova Costituzione. Scompare dal testo l'espressione indistinta "*ejercer gobierno*" riferita alle Assemblee in ossequio alle suggestioni rousseauiane (vecchio articolo 103, ad esempio) e si adottano soluzioni che potrebbero rivelarsi chiarificatrici.

A livello provinciale, compare espressamente la locuzione "*Gobierno provincial*" (Titolo VIII, Capitolo I), cui consegue l'istituzione del Governatore provinciale e il cambio di denominazione, oltre che di composizione, dell'Assemblea in Consiglio provinciale; in direzione opposta pare andare la scelta di far presiedere il Consiglio al Governatore.

A livello municipale, al contrario, il Consiglio dell'Amministrazione è ora presieduto dall'Intendente in luogo del Presidente dell'Assemblea; la Costituzione dedica, finalmente, una Sezione all'Amministrazione municipale definendo in due articoli il Consiglio, in precedenza vagamente denominato "*órgano de la Administración*" in poche disposizioni sparse. Ciò potrebbe contribuire a definire meglio gli ambiti di competenza ed i rapporti interorganici a livello municipale. Il formale abbandono (già nel 1992) del principio di unità del potere, potrebbe consentire ulteriori "separazioni" tra gli organi e i loro ambiti di competenza.

II) I problemi attuali del municipalismo cubano sono in parte diversi da quelli che attanagliano gli altri ordinamenti latinoamericani. La marcata asimmetria tra decentramento selvaggio di funzioni e centralizzazione delle entrate fiscali, la ristrutturazione dei sistemi tributari da alcune parti in corso e la

---

<sup>99</sup> Cfr. O. Echavarría Prade, *Políticas públicas, participación ciudadana y desarrollo local en el ordenamiento jurídico cubano: de la Constitución de 1976 a la de 2019*, in *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 2019, 58 ss., e Id., *El presupuesto participativo. Un reto para el desarrollo local en Cuba*, in *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 2017, 157 ss.

<sup>100</sup> R. Peña, *La revocatoria del mandato en Cuba: una historia de encuentros y desencuentros*, in *Derecho y Crítica Social*, 2017, 223 ss., spec. 246.

necessità di reperire nuove ingenti fonti di finanziamento interne ed internazionali per finanziare il “*desarrollo urbano*”<sup>101</sup> sono attualmente i principali temi di interesse in tutto il resto della *Nuestra América*.

A Cuba, i problemi persistenti riguardano i vari aspetti dell'autonomia come tradizionalmente intesa: a) la scarsa potestà regolamentare degli enti territoriali; al riguardo la dottrina cubana ancora distingue tra *normas de organización*, interna e dei rapporti con enti ed organi “*de subordinación local*”, e *normas de relación*, regolative dei rapporti con i cittadini (in entrambi i casi l'autonomia normativa è comunque assai limitata); b) la mancanza di autonomia finanziaria e di bilancio; c) la persistenza della doppia subordinazione, con ampi poteri di revoca delle misure locali da parte degli organi sovraordinati; d) incapacità di definire politiche pubbliche municipali orientate al “*desarrollo local*”. Consentire ai Municipi di occuparsi di “*desarrollo turístico*” e “*desarrollo urbano sostenible*” contribuirebbe in grande misura al miglioramento della qualità della vita e delle casse municipali<sup>102</sup>.

Va però sottolineato che i Municipi cubani, diversamente dal resto dell'America Latina, non sono soffocati dal decentramento di funzioni, la qual cosa potrebbe rivelarsi positiva ove si intraprendesse un percorso di “*fortalecimiento*” dell'autonomia nel senso che si darà nel punto successivo.

**III)** Il Municipio, “*lo más tenaz de la civilización romana*” nelle parole di José Martí, ha vissuto alterne ma spesso grandiose vicende. Nella Costituzione del 1940, la migliore della storia cubana come sopra riferito, oltre all'autonomia il Municipio si vide riconoscere una serie di dettagliate competenze proprie in varie materie. L'art. 213 si apriva con l'attribuzione di “*todos los servicios públicos locales*” e continuava specificando il potere di creare e gestire scuole, biblioteche pubbliche, musei, spazi ricreativi; affermava l'autonomia finanziaria e di bilancio e la possibilità di contrarre e concedere prestiti; attribuiva poteri di regolazione dello sviluppo urbano. L'art. 214 specificava in cosa consistessero “le necessità minime locali” da soddisfare: il pagamento degli stipendi e delle diarie a funzionari ed impiegati, tenendo conto del livello di vita nella località; la garanzia di un albergo, di un centro di assistenza sociale, di un centro di avviamento al lavoro e di una azienda agricola; la polizia urbana e il servizio antincendio; la garanzia, almeno nel centro urbano, di una scuola, di una biblioteca, di un centro di cultura popolare e di un pronto soccorso. L'elencazione delle funzioni municipali non significava automaticamente competenze residuali dello Stato (così l'art. 213, lett. *h*). Questa ricchezza di contenuti era frutto delle sensibilità sviluppate dalla *Escuela Cubana de Derecho Municipal*, ma anche di un livello avanzato di funzionamento della

<sup>101</sup> Sul tema sia consentito il rinvio ad A. Tarzia, *Ciudades inteligentes, finanzas desequilibradas. IFEs, IFIs y tributación para financiar el desarrollo urbano latinoamericano*, in *A&C Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, v. 17, n. 78, 2019.

<sup>102</sup> Cfr., *ex multis*, R. Martín Fernández, Y. Pérez Martínez, *Desarrollo turístico sostenible en Cuba: un reto a la descentralización*, in L. Pérez Hernández, O. Díaz Legón (cur.), *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, cit., 326-327; C. Magaly León Segura, *El Municipio y los procesos de desarrollo local en Cuba*, in *Economía y Desarrollo*, v. 150, n. 2, 2013, 141 ss.; L. Pérez Hernández, L.M. Tabares Neyra, O.J. Díaz Legón, *Lo local-municipal como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local*, in *Revista Universidad de la Habana*, 2019, 135 ss.

macchina municipale, al punto che molti servizi pubblici venivano erogati attraverso l'associazionismo intermunicipale<sup>103</sup>, espressamente garantito come *facoltà* dall'art. 210.

A “garanzia dell'autonomia municipale” l'art. 227 stabiliva che nessun organo locale potesse essere sospeso o destituito dagli organi provinciali o governativi; che solo i Tribunali di giustizia ed i meccanismi di revoca del mandato secondo quanto previsto dalla legge avrebbero potuto sospendere o far decadere dall'incarico gli amministratori locali; che solo il *Tribunal de Cuentas* poteva intervenire in materia finanziaria e di bilancio; che gli organi provinciali e governativi non potevano sospendere l'efficacia degli atti municipali ma solo rivolgersi, nelle forme previste dalla legge, ai Tribunali di giustizia; che nessuna legge avrebbe potuto acquisire alle casse dello Stato le entrate proprie municipali, trasformare imposte municipali in imposte statali ed obbligare i Municipi a diventare agenti di riscossione delle imposte nazionali.

Se il lascito romanistico è ancora così vivo, come si è inteso accertare in questo scritto, un rinnovamento dell'esperienza municipale potrebbe concretamente ripartire dalla rivivificazione dell'associazionismo<sup>104</sup> come forma di “federalismo societario”<sup>105</sup>, di valorizzazione dell'eterogeneità del panorama municipale e di ammodernamento dal basso delle forme di partecipazione.

Antonello Tarzia  
Facoltà di Giurisprudenza  
Università LUM Jean Monnet  
*tarzia@lum.it*

---

<sup>103</sup> Ne dava notizia A.M. Lazcano y Mazón, *Las Constituciones de Cuba*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1952, 408.

<sup>104</sup> Un riconosciuto studioso dell'associazionismo municipale fu un altro esponente della *Escuela Cubana*, Ruy de Lugo-Viña.

<sup>105</sup> Su cui si rinvia alle belle pagine di G. Lobrano, *La essenza romana del “pensiero politico-giuridico latino-americano”. Caratteristiche e attualità del pensiero democratico: federalismo vero contro federalismo falso tra Europa e America*, in J.A. Goddard, H. Heredia Vázquez, *Estudios Latinoamericanos de Derecho Romano*, México D.F., UNAM, 2017, 675 ss.