

La Costituzione cubana del 2019, in bilico tra tradizione e innovazione

di Lorenzo Cuocolo

Abstract: The 2019 Cuban Constitution, poised between tradition and innovation – This paper introduces the monographic section that analyses the new Constitution of Cuba. In particular, it focuses on the more general context in which the analysis conducted by the several contributions is developed and highlights the *fil rouge* of the section.

Keywords: Constitutionalism; Cuba; Latin America; Socialism; Sovereignty.

1. – Presentiamo di seguito il primo commento organico alla nuova Costituzione cubana del 2019.

Lo studio del nuovo testo richiede anzitutto una riflessione sistematica, volta a comprendere come esso si collochi rispetto alla cornice ideologica socialista e ai caratteri comuni delle Costituzioni latino-americane.

Partendo da quest'ultimo aspetto, il contributo di Anna Mastromarino¹ mette in luce quanta cautela sia necessaria per includere l'esperienza cubana fra quelle della tradizione costituzionale latino-americana, nonostante il mero dato geografico. In particolare, sembra che la riforma cubana possa difficilmente ricondursi all'esperienza del *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano* (NCL), nonostante le dichiarazioni del Partito comunista cubano, sia per l'impostazione di fondo, sia per alcune declinazioni di dettaglio. Con riferimento agli aspetti fondativi, in particolare, la nuova Costituzione cubana risulta fortemente ancorata, tutt'oggi, alle radici socialiste di matrice leninista, che non consentono una piena affermazione di principi centrali nel nuovo costituzionalismo latinoamericano, a cominciare da quello della partecipazione dal basso ai processi costituenti (considerati come un vero atto politico volto ad affermare la superiorità del popolo sul potere costituito). Ciò trova conferma proprio nel processo di redazione della Costituzione del 2019, che ha sì visto un dibattito pubblico, ma svolto prevalentemente su un testo confezionato dal potere costituito.

In questa prospettiva, dunque, lo sforzo riformatore cubano si pone nel segno della continuità e non della rottura, pur presentando apprezzabili elementi di novità, che dovranno essere valutati alla prova dei fatti e della concreta attuazione costituzionale.

¹ Cfr. A. Mastromarino, *La Costituzione cubana del 2019 nel contesto del nuevo constitucionalismo latinoamericano: un dialogo regionale possibile?*, infra, 465 ss.

2. – Uno degli angoli di indagine più importanti è senz'altro quello della forma di governo. Il nuovo testo costituzionale presenta forti cambiamenti rispetto a quello precedente, come sottolinea Maria Chiara Locchi² nel suo contributo. In particolare, viene istituita la figura del Presidente della Repubblica, capo dello Stato, nonché quella del Primo Ministro, che assorbe funzioni in precedenza svolte dal Presidente del Consiglio di Stato (peraltro ancora centrale nell'assetto del potere politico). Il nuovo disegno della forma di governo è complesso e senz'altro originale, contando su una sorta di "tricefalismo" di non facile decifrazione: se, da un lato, può senz'altro dirsi che – formalmente – sia stata superata l'impostazione che vedeva la concentrazione di tutto il potere esecutivo nelle mani del Presidente del Consiglio di Stato, dall'altro lato non è facile comprendere come – in concreto – tale potere sarà distribuito tra i tre organi che lo incarnano. Probabilmente gli equilibri deriveranno anche dalle personalità che ricopriranno le varie cariche, con il rischio di contrapposizioni e scontri che potrebbero anche portare a crisi nel funzionamento delle istituzioni. Non si dimentichi, poi, che tutto ciò deve essere letto alla luce delle rinnovate previsioni costituzionali sul partito comunista, unico e addirittura rafforzato rispetto al testo costituzionale precedente. Questo dato, unito alla derivazione assembleare di tutte e tre le cariche titolari del potere esecutivo (essendo stata respinta la proposta di elezione popolare del Presidente della Repubblica), impone una lettura della forma di governo alla luce della formula politica, piuttosto che sulla base delle previsioni formali contenute in Costituzione.

458

3. – E, dunque, in quest'ottica, assume un ruolo centrale il Partito Comunista Cubano (PCC), che l'art. 5 della Costituzione qualifica espressamente come partito unico, in ciò superando ed irrigidendo le previsioni della Costituzione precedente. Fino alla riforma del 2019, infatti, nonostante il PCC fosse l'unico partito presente sulla scena politica cubana, non vi era un espresso vincolo costituzionale in tal senso. Oggi, al contrario, come nota nel suo saggio Maria Angela Orlandi³, il partito è definito come «único, martiano, fidelista, marxista y leninista», anche se – poi – si precisa che il partito si basa sul carattere democratico e sul rapporto permanente con il popolo. Non è ancora possibile immaginare come quest'ultima previsione sarà attuata, anche se è verosimile che – quantomeno – porterà ad una più puntuale convocazione dei Congressi di partito e delle altre occasioni di dialogo tra gli iscritti.

Come si vedrà, dunque, il ruolo del PCC non subisce sensibili variazioni in conseguenza della riforma costituzionale del 2019. Al contrario, esso si conferma il fulcro delle dinamiche istituzionali e – come si accennava – del vero funzionamento del regime politico. Tutte le decisioni principali passano, direttamente o indirettamente, dalla volontà del Partito. Così come tutte le cariche istituzionali più significative sono, direttamente o indirettamente, riconducibili al Partito.

Con riferimento a quest'ultimo profilo è bene sottolineare come la Costituzione non riservi al PCC la presentazione delle candidature alle cariche elettive. Al contrario, l'art. 80 consente a tutti i cittadini cubani di presentare

² Cfr. M.C. Locchi, *La forma di governo nell'evoluzione del costituzionalismo cubano*, infra, 481 ss.

³ Cfr. M.A. Orlandi, *Il partito comunista nella nuova Costituzione cubana*, infra, 499 ss.

candidature per le elezioni. Tale apparente apertura democratica è tuttavia frustrata nei fatti dal “filtro” svolto dalle *Comisiones de candidaturas*, che sono indirettamente condizionate dal PCC e che, di fatto, hanno il potere di consentire solo le candidature gradite al Partito. Controprova fattuale di ciò è data dall’elevatissimo numero di iscritti al PCC tra gli eletti alle principali cariche elettive nell’ultima tornata elettorale.

Vi sono, tuttavia, due elementi che possono in prospettiva modificare (e forse attenuare) il ruolo del PCC nelle dinamiche politico-istituzionali cubane. Il primo è dato dal riconoscimento, all’art. 7 Cost., della Costituzione quale fonte suprema, in grado di vincolare gli organi dello Stato e anche il Partito. Il secondo è dato dalla previsione dell’art. 99 Cost., che consente una diretta tutela dei diritti della persona riconosciuti dalla Costituzione.

Il concreto funzionamento delle due norme da ultimo richiamate è però rimesso alle leggi che ne daranno attuazione, nonché ad un sistema di garanzie che – come si dirà nel seguito – è tutt’altro che soddisfacente. È pertanto prematuro sbilanciarsi sulla portata di previsioni che possono rivelarsi molto meno dirimpenti di come appaiono sulla carta.

4. – Quanto appena accennato introduce il complesso capitolo del sistema delle fonti del diritto, che viene trattato da Romano Orrù⁴. Così come per la posizione della Costituzione, anche per le altre, numerose, fonti del diritto in essa previste non è semplice individuare un “sistema”, né, tantomeno, criteri ordinatori certi, a cominciare da quello gerarchico.

Anche sotto questo profilo, dunque, la nuova Costituzione mostra una continuità di fondo con quella precedente. Si può dunque rilevare ancora il carattere indeterminato e tendenzialmente aperto del sistema delle fonti cubano, che si giustifica alla luce di un approccio sostanzialista, che vede quale primo criterio ordinatore quello della dimensione del potere. La gerarchia, dunque, non intercorre tanto fra gli atti normativi, quanto fra gli organi che li producono, con una posizione di preminenza dell’Assemblea nazionale del potere popolare che, come si è detto, è nei fatti sotto il controllo del partito unico.

Anche la tradizionale distinzione tra fonti “dirette” e fonti “indirette”, dunque, non sembra determinante nella ricostruzione sistematica. Al contrario, l’unica lettura sembra passare dalla prospettiva sostanzialista e, pertanto, dalla ricostruzione delle fonti del diritto alla luce della forma di Stato e di governo cubana, incentrata come si è già rilevato sulla preminenza del PCC e del principio di dimensione del potere.

5. – Connesso al tema delle fonti del diritto è quello della partecipazione popolare alle procedure decisionali. Il contributo di Lucia G. Sciannella⁵ evidenzia la difficoltà nel dare un giudizio chiaro sugli esiti della riforma costituzionale. Se,

⁴ R. Orrù, *Il sistema delle fonti nella nuova Costituzione di Cuba del 2019*, infra, 517 ss.

⁵ L.G. Sciannella, *Il principio di partecipazione popolare nella nuova costituzione cubana*, infra, 557 ss.

infatti, il dato formale appare in continuità con la Costituzione precedente, il dato sostanziale (che, come si è detto, è quello determinante nell'analisi dell'ordinamento cubano) sembra segnare un crescente ricorso agli strumenti di democrazia partecipativa, chiaramente da intendersi *à la cubana*.

Dal punto di vista fattuale, l'esperienza più evidente e più significativa è proprio quella del procedimento di approvazione della nuova Costituzione, che ha visto, in vari momenti e in varie forme, il coinvolgimento del popolo cubano (nella sua interezza e nelle formazioni sociali intermedie). Di tale percorso, come si è già avuto modo di accennare, si possono dare valutazioni in chiaroscuro. Se, infatti, è indubitabile un capillare coinvolgimento della cittadinanza nel percorso di formazione della Costituzione, è altrettanto vero che i pareri espressi dal popolo non hanno vincolato le scelte definitivamente approvate dall'Assemblea nazionale del potere popolare. È il caso, ad esempio, della forte richiesta per una elezione diretta del Presidente della Repubblica, poi scartata nel testo finale.

L'indubbio coinvolgimento della popolazione nella fase di elaborazione della Costituzione può senz'altro rappresentare un precedente significativo per il futuro. Gli strumenti di coinvolgimento del popolo nei processi decisionali sono dettagliatamente elencati nell'art. 80 Cost. Tuttavia, il più significativo resta, come nella Costituzione precedente, l'istituto referendario, che può essere utilizzato tutte le volte che sia necessario raccogliere il parere del corpo elettorale e – soprattutto – nella procedura di revisione costituzionale.

È altresì il caso di sottolineare come l'art. 3 Cost. affermi solennemente che la sovranità risiede «intransferibilmente» nel popolo. Tale riconoscimento, tuttavia, viene inevitabilmente temperato (se non frustrato) dall'assetto complessivo della forma di governo cubana che, come detto, vede una posizione centrale del Partito comunista cubano, i cui vertici non sono elettivi e, dunque, sono sottratti alla sovranità popolare.

Legato al fondamentale rapporto tra Stato e cittadini è poi il tema delle autonomie territoriali, la cui nuova disciplina costituzionale, analizzata da Antonello Tarzia⁶, si pone in una sostanziale linea di continuità rispetto al testo previgente, nonostante alcune innovazioni significative. Infatti, per un verso, il nuovo testo costituzionale riconosce autonomia e personalità giuridica del Municipio, mentre specifica attenzione è dedicata alle pretese partecipative della comunità dell'ente locale; per altro verso, però, non trovano seguito le numerose proposte avanzate negli anni per meglio tutelare le autonomie di fronte al centralismo della decisione politica.

6. – Un tema che può apparire eccentrico, ma che è in realtà centrale per comprendere le concrete dinamiche della forma di governo cubana è quello della procedura di approvazione del bilancio, di cui si occupa Luigi Testa⁷. Senza entrare

⁶ A. Tarzia, *L'organizzazione territoriale nella nuova Costituzione cubana. Molto rumore per nulla?*, infra, 585 ss.

⁷ L. Testa, *Il bilancio in Parlamento nella nuova Costituzione cubana: un'occasione mancata?*, infra, 613 ss.

nel dettaglio, è appena il caso di sottolineare come la nuova Costituzione non abbia sostanzialmente mutato le previsioni in materia di *budget process* rispetto al testo precedente. Le norme positive sono assai scarse, e si limitano a prevedere come il progetto di bilancio sia presentato dal Governo (con una netta preminenza del ruolo del Primo ministro) al Parlamento (art. 108 e 137 Cost.). La presentazione avviene tramite un progetto di legge unitario, circostanza che – apparentemente – riduce il potere emendativo dell'Assemblea nazionale. A ciò si aggiunga (esaminando la normativa vigente) il termine molto ristretto (circa un mese) per l'esame e l'approvazione. Circostanze che, a prima lettura, sembrano porre l'esecutivo in una posizione di preminenza nel *budget process*. In verità, anche queste norme debbono essere lette alla luce della particolare forma di governo cubana e dei rapporti di sostanziale dipendenza del Governo dall'Assemblea nazionale del potere popolare e di questa dal partito.

7. – Uno dei capitoli più ricchi della nuova Costituzione cubana è quello dei diritti, di cui si occupa anzitutto Giuseppe Franco Ferrari⁸. Il catalogo è ampio e variegato, come nella Costituzione precedente e come – in generale – nelle Costituzioni di stampo socialista. Come è facile immaginare, tuttavia, si registra una forte discrasia tra quanto previsto sulla carta e quanto garantito in concreto, sia con riferimento ai diritti civili e politici, sia con riferimento ai diritti economici. Partendo da questi ultimi, la situazione cubana è fortemente condizionata anche dalla dimensione internazionale e – in questi ultimi anni – dal cambio di presidenza negli Stati Uniti d'America, che ha certamente irrigidito un rapporto non facile. La stagnante situazione economica dell'isola, legata alla difficoltà di fruttuosi rapporti di scambio internazionale, lascia come precipitato nel nuovo testo costituzionale un'impostazione ibrida che, come si vedrà, se da un lato conferma formalmente l'impostazione socialista classica (impostata anzitutto sulla proprietà pubblica), non esclude spazi di azione per l'iniziativa privata, né istituti volti ad attrarre sull'isola il capitale straniero.

Con riferimento ai diritti civili, la Costituzione – ad una prima lettura – contiene un catalogo non dissimile da molte Carte di stampo liberal-democratico, con un forte accento sulla dignità umana e sul principio di uguaglianza. Sono temi, indagati nel saggio di Mia Caielli⁹, che mostrano alcuni interessanti spunti di novità rispetto al testo precedente, a cominciare dall'espresso riferimento alla «*equidad*», a fianco della «*igualdad*», che prelude ad una interpretazione sostanziale del principio di uguaglianza, poi variamente dettagliata nel testo costituzionale.

Anche i numerosi riferimenti alla dignità umana meritano attenzione, come dimostra Vincenzo Lorubbio¹⁰ nella sua indagine. Le enunciazioni di principio sulla dignità, infatti, trovano dettagliate declinazioni nel testo costituzionale con riferimento alle diverse categorie di soggetti vulnerabili. Particolare attenzione è

⁸ G.F. Ferrari, *I diritti nel modello socialista cubano*, infra, 629 ss.

⁹ M. Caielli, *Le declinazioni del principio costituzionale di eguaglianza e non discriminazione tra continuità e innovazione*, infra, 641 ss.

¹⁰ V. Lorubbio, *La tutela dei soggetti vulnerabili*, infra, 661ss.

riservata a bambini, adolescenti e giovani, ma si segnalano anche disposizioni relative agli anziani e ai disabili, che sembrano – quantomeno indirettamente – influenzate dalla giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani.

Come nella tradizione socialista, tuttavia, le libertà enunciate in Costituzione sono in larghissima parte rimesse alla concreta disciplina della legge e, comunque, funzionalizzate al perseguimento delle finalità socialiste. E ciò contribuisce a restituire un quadro concreto assai distante da quello scritto.

Volendo fare qualche esemplificazione, la libertà religiosa, indagata da Aristide Canepa¹¹, è riconosciuta in linea con quanto già previsto dal testo precedente. Viene tuttavia inserito in Costituzione un riferimento esplicito alla “laicità” dello Stato (art. 15); tuttavia, questo deve essere letto sia alla luce della tradizionale contrapposizione dell’ordinamento cubano con il fenomeno religioso, sia alla luce del complessivo assetto della forma di governo, che – come già ampiamente detto – vede nel partito unico e nel perseguimento delle finalità politiche di Stato l’obiettivo ultimo, in grado di piegare anche lo spazio riservato alla libertà religiosa.

8. – Anche il tema dei diritti politici è particolarmente significativo e si incentra, come già detto, sull’esistenza di un partito unico. Come nota Giammaria Milani¹², infatti, l’analisi dei diritti politici deve partire da ciò che manca, cioè la libertà di associazione politica. La nuova Costituzione, nel solco di quelle precedenti, rifiuta l’idea del pluralismo partitico come strumento di partecipazione democratica dei cittadini, pur prevedendo, a differenza del testo precedente, che la sovranità appartiene irreversibilmente al popolo (art. 3).

I numerosi strumenti di partecipazione politica, elencati in dettaglio dall’art. 80 della Costituzione, scontano dunque il peccato originale di un’ideologia di Stato, incarnata dal Partito comunista cubano, unico interprete degli obiettivi da perseguire tramite l’azione politica.

Ciò trova la più immediata ed evidente conferma nei procedimenti elettorali, condizionati dall’assenza di libertà di voto e dalla sostanziale mancanza di competizione tra candidati, confermata anche dal divieto di campagne elettorali e di forme di finanziamento dell’attività politica.

9. – Dal punto di vista formale, come ha notato Simona Rodriguez¹³, la nuova Costituzione si segnala per avere elevato al rango costituzionale le procedure elettorali ed i relativi controlli, prevedendo l’istituzione di un Consiglio elettorale nazionale (art. 211), dotato di autonomia funzionale (e, in ciò, richiamando implicitamente il concetto di *Poder Electoral* di Simón Bolívar), ma eletto dall’Assemblea nazionale del potere popolare e responsabile di fronte ad essa.

¹¹ A. Canepa, *Confessioni e libertà religiosa in un “Estado socialista de derecho”*. *Alcuni spunti di riflessione*, infra, 679 ss.

¹² G. Milani, *I diritti politici nella Costituzione cubana del 2019*, infra, 703 ss.

¹³ S. Rodriguez, *Il controllo sui procedimenti elettorali nella nuova Costituzione cubana. Riflessioni comparate*, infra, 715 ss.

Non diverso il discorso con riferimento ai diritti sociali, riconosciuti con grande enfasi dalla Costituzione, ma rimessi ad una futura improbabile attuazione, anche in considerazione delle condizioni economiche complessive dello Stato cubano.

Ma l'intero capitolo sui diritti deve essere letto alla luce degli strumenti di tutela dei medesimi. La nuova Costituzione dedica alle garanzie l'intero Capitolo VI del Titolo V. Anche sotto questo profilo, tuttavia, non pare che si possano registrare significative innovazioni rispetto al testo precedente, soprattutto in considerazione dell'intero sistema giudiziario, irrimediabilmente condizionato dal ruolo del partito unico e dall'ideologia di Stato, fin dal momento della scelta dei giudici.

10. – I diritti economici rappresentano il cuore della nuova Costituzione cubana (art. 18-31). Come nota Francesco Gallarati¹⁴, il testo del 2019 rappresenta una sostanziale conferma dei principi dell'economia di Stato cubana, pur introducendo alcune novità di rilievo non trascurabile.

I quattro pilastri della Costituzione del 1976 vengono complessivamente confermati: anche nel nuovo testo, infatti, si rinviene l'affermazione della proprietà socialista dei mezzi fondamentali di produzione come forma principale di proprietà; il rifiuto del sistema di produzione capitalista basato sullo sfruttamento dell'uomo sull'uomo; l'affermazione del principio di distribuzione socialista "da ciascuno secondo le proprie capacità, a ciascuno secondo il proprio lavoro", nonché il riconoscimento della pianificazione statale quale componente centrale del sistema di direzione dello sviluppo economico.

Fra gli aspetti di maggior rilievo si deve notare come la nuova Costituzione qualifichi la proprietà socialista dei mezzi di produzione quale forma "principale" di proprietà. Tale aggettivazione ha favorito diverse interpretazioni in dottrina. In attesa di vedere quali ripercussioni pratiche avrà, si può senz'altro dire che la proprietà socialista è mantenuta come forma ordinaria, rivestendo le altre proprietà un carattere eccezionale.

Nondimeno rileva l'introduzione in Costituzione del possibile carattere "privato" della proprietà, seppur come ipotesi complementare e, dunque, secondaria, come approfondisce Myriam Iacometti¹⁵. Tale innovazione, che ha suscitato scalpore nei primi commenti, deve tuttavia essere letta alla luce del sistema complessivo. Già da tempo, infatti, viene riconosciuta sull'isola la cd. proprietà personale, che si esercita sui beni di consumo frutto del lavoro individuale. La proprietà privata in senso proprio, dunque, riguarda i mezzi di produzione, che possono ingenerare dinamiche capitaliste. Il nuovo riconoscimento costituzionale, in sostanza, è paragonabile a quello della libertà di impresa. Ma anche questa conquista, sicuramente importante, non appare come una rottura con il sistema precedente, bensì come una fotografia di conquiste già realizzate in via legislativa e

¹⁴ F. Gallarati, *La nuova costituzione economica cubana: qualche novità, molte conferme*, infra, 733 ss.

¹⁵ M. Iacometti, *Il diritto di proprietà in Cuba: dalla rivoluzione castrista alla Costituzione del 2019*, infra, 749 ss.

fattuale negli ultimi anni, soprattutto grazie alla diffusione dei cd. *cuentapropistas*, cioè di coloro che svolgono un'attività economica in proprio.

11. – Quanto ai diritti di più recenti “generazioni”, merita senz'altro segnalare l'attenzione della Costituzione cubana per il diritto dell'ambiente, come emerge dallo studio di Vincenzo Pepe¹⁶. La riforma del 2019, infatti, ha saputo intercettare le principali tendenze del diritto internazionale e, soprattutto, della recente tradizione latinoamericana, impostando la protezione dell'ambiente sui diritti della natura, sullo sviluppo sostenibile (art. 13) e sulla solidarietà intergenerazionale (art. 75). Si noti, soprattutto, che, con il nuovo testo, l'ambiente viene elevato da interesse della nazione a vero e proprio diritto soggettivo (art. 75), qualificato come diritto umano fondamentale (si pensi alla declinazione del diritto all'acqua contenuta nell'art. 76).

12. – Come già anticipato, la reale portata costituzionale dei diritti si infrange contro il muro delle mancate tutele e, soprattutto, dell'inefficacia del controllo di costituzionalità. Come indaga Mauro Mazza¹⁷, le previsioni della Costituzione del 2019 non alterano il modello di fondo precedente, basato su un controllo di costituzionalità sostanzialmente politico. Le nuove previsioni confermano un controllo “a cascata”, svolto da più organi sia centrali, sia periferici. Il fulcro resta, però, il controllo svolto dall'Assemblea popolare del potere nazionale, cioè il controllo parlamentare (e politico), che può svolgersi tanto in forma preventiva, quanto in forma successiva, sia nei confronti delle leggi, sia nei confronti dei decreti-legge e degli altri atti normativi generali.

Questa circostanza, inserita nei più ampi caratteri socialisti della forma di Stato e di governo, consente di concludere l'analisi della nuova Costituzione cubana all'insegna di una (timida) evoluzione, nel segno della continuità con il modello precedente.

Lorenzo Cuocolo
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Genova
lorenzo.cuocolo@unige.it

¹⁶ V. Pepe, *Il diritto ambientale a Cuba tra principi costituzionali e nuove sfide ecologiche globali*, infra, 769 ss.

¹⁷ M. Mazza, *Il controllo di costituzionalità*, infra, 789 ss.