

# La forma di governo nell'evoluzione del costituzionalismo cubano

*di Maria Chiara Locchi*

**Abstract: The form of government in the evolution of Cuban constitutionalism** – The paper addresses the changes that occurred in the Cuban form of government with the 2019 Constitution. Although the extent of these changes must be assessed in the medium-long term, also with regard to the actual relationship between institutions and political actors, it is useful to understand Cuban constitutional provisions on the form of government in historical perspective. This will allow to appreciate the constitutional changes by highlighting both the continuity and discontinuity with respect to the previous Cuban constitutions, especially in relation to the crucial aspect of concentration of power.

**Keywords:** Cuban form of government; socialist State; concentration of power; Cuban President of the Republic; Cuban Prime Minister.

481

---

## 1. L'incidenza della formula politica nel rapporto tra forma di governo e forma di Stato

La nuova Costituzione cubana del 2019 ha apportato modifiche rilevanti nella disciplina della forma di governo; sebbene la portata di tali novità debba essere necessariamente valutata nel medio-lungo periodo, anche e soprattutto in rapporto al comportamento degli attori politici e istituzionali, è utile inquadrare la disciplina costituzionale in prospettiva storica, al fine di comprendere i tratti di continuità e di discontinuità del nuovo testo rispetto ai precedenti, con particolare riferimento alla pulsione verso la concentrazione dei poteri. Si ripercorreranno dunque i caratteri della forma di governo nell'evoluzione del costituzionalismo cubano (par. 2) e nella Cost. socialista del 1976 (par. 3), per poi arrivare all'analisi delle novità del testo entrato in vigore nel 2019 (par. 4).

È sembrato, tuttavia, opportuno anticipare a tale disamina alcune considerazioni, in termini generali, sul rapporto tra forma di governo e forma di Stato, nella consapevolezza che un'indagine sulle trasformazioni della prima non possa sottrarsi – tanto più in un contesto politico quale quello cubano – a una lettura che tenga conto delle dinamiche della seconda<sup>1</sup>.

Rispetto al rapporto tra forma di governo e forma di Stato la letteratura costituzional-comparatistica segnala che « [...] ogni forma di governo si inquadra

---

<sup>1</sup> Il riferimento, evidentemente, è all'adozione della forma di Stato socialista nell'isola, a seguito della rivoluzione castrista del 1958-1959.

in un più ampio regime politico da cui viene condizionata»<sup>2</sup>, sottolineando che la «concezione di fondo accolta da ogni ordinamento statale quanto alle basi economiche, sociali e politiche ed ai connessi principi direttivi cui ispirare la propria azione», ovvero la forma di Stato, influisce in concreto sul funzionamento della forma di governo<sup>3</sup>. Questa «matrice comune» tra forma di Stato e forma di governo<sup>4</sup> era stata già identificata da Costantino Mortati, che distingueva tra un “aspetto finalistico” (relativo alle forme di Stato) e un aspetto principalmente “strumentale” (relativo alle forme di governo) del «rapporto tra Stato-autorità e Stato-società»<sup>5</sup>.

D'altra parte, non è soltanto la forma di Stato a illuminare la forma di governo, che va quindi compresa anche alla luce della prima; è la stessa forma di governo a incidere in modo rilevante sulla qualificazione del regime realmente operante in un dato ordinamento, «indipendentemente da quelle che possono essere le premesse politiche storicamente individuabili e di solito formalmente rintracciabili nei testi costituzionali»<sup>6</sup>. Ciò comporta che la scelta strutturale sulla titolarità del potere – e, in particolare, sull'adozione di un criterio di concentrazione o di ripartizione del potere, sulla derivazione e composizione degli organi costituzionali, sull'esistenza di raccordi e controlli reciproci tra gli stessi – condiziona la stessa concezione dell'esercizio del potere, contribuendo a definire il carattere democratico, non democratico o “variamente” democratico del sistema costituzionale.

Accanto e insieme alla disciplina costituzionale della forma di governo, quindi, andrà considerata la «formula politica organizzata», definita da Giorgio Lombardi come “elemento di integrazione” in grado di svelare l’“essenza” e il “modo di esistenza politica” di un dato sistema costituzionale”<sup>7</sup>. Lo studio delle norme costituzionali dedicate all'assetto dei rapporti tra organi costituzionali, da questa prospettiva, non può essere condotto senza tener conto di questa “formula politica”<sup>8</sup>, ovvero dei “fini e valori” condivisi dalla classe politica al governo e che l'ordinamento si propone di tutelare nel porre e attuare determinate norme costituzionali e legislative<sup>9</sup>. La formula politica istituzionalizzata rappresenterebbe «il vero *tipo* (tanto più importante quanto meno necessita di *verbalizzazione*) della struttura costituzionale», identificando, al di là della struttura normativa della costituzione, «una serie di meccanismi (o, ancora meglio

<sup>2</sup> G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 180.

<sup>3</sup> *Ivi*, 180-181.

<sup>4</sup> L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 337.

<sup>5</sup> C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 3 ss.

<sup>6</sup> G. De Vergottini, *op. cit.*, 191, secondo il quale la possibilità stessa di qualificare una forma di Stato come “democratica” o “autocratica” dipende «dall'intersecarsi del criterio della titolarità del potere e di quello delle modalità d'uso dello stesso – e quindi necessariamente astraendo dalla finalizzazione che finisce per risultare un criterio ausiliario [...]».

<sup>7</sup> G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 69 ss.

<sup>8</sup> P. Lucas Verdú, *El Título I del Anteproyecto Constitucional. La fórmula política de la Constitución*, in *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, 11, per il concetto di «fórmula política» della costituzione come «expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura social».

<sup>9</sup> G. Boggetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Torino, 1994, 155.

il modo di operare di quei meccanismi) più o meno evidenziati in sede normativa, e, spesso, addirittura non a livello costituzionale»<sup>10</sup>.

Quanto testé osservato, in termini generali, sul rapporto tra forma di stato e forma di governo dovrebbe portare a ridimensionare il tendenziale disinteresse che la dottrina costituzional-comparatistica ha manifestato nei confronti dello studio delle forme di governo nelle esperienze non riconducibili alla classe delle liberal-democrazie. Si tratta di un disinteresse che sembra basato sulla considerazione per cui il principio della concentrazione del potere si risolverebbe nel carattere asfittico e marginale<sup>11</sup> delle forme di governo, sostanzialmente ascrivibili a un assetto monocratico (nel quale la stessa persona risulta essere capo dello stato, capo del governo e leader del partito unico) e a uno collegiale (con l'istituzione di comitati, consigli rivoluzionari, giunte militari, ecc.)<sup>12</sup>.

Alla complessità delle stesse forme di Stato “non democratiche”, non certo riducibili a un'unica classe, corrisponde una varietà degli assetti politici e costituzionali con i quali può manifestarsi la concentrazione del potere che ben si presta a essere indagata dal diritto comparato, nel tentativo di cogliere il reale funzionamento delle forme di governo «in una prospettiva non solo formale del concetto di “costituzione”»<sup>13</sup>.

Nelle esperienze politico-costituzionali riconducibili allo Stato socialista, ad esempio, è possibile identificare una pluralità di forme di governo, posta la fondamentale premessa, già ricordata, relativa alla prevalenza del “fatto” («il concreto assestarsi dei rapporti di forza») sul “diritto” («la costituzione») nella predeterminazione della forma di governo<sup>14</sup>. Lo schema comune prevede un'assemblea rappresentativa; un organo di presidenza che rappresenta l'assemblea nei (lunghi) intervalli tra le sessioni, che è dotato di ampi poteri, esecutivi e legislativi, e che esercita le funzioni di “capo dello Stato”; un consiglio dei ministri con funzione esecutiva. Rispetto a tale schema, tuttavia, sono registrabili diverse varianti, rispetto alle quali autorevole dottrina ha proposto di distinguere tra l'URSS (come prototipo) e gli altri Stati socialisti, a loro volta classificabili in quattro gruppi (Stati socialisti dell'Europa centro-orientale; Repubblica socialista federativa di Jugoslavia; restanti Stati socialisti dell'Asia;

---

<sup>10</sup> G. Lombardi, *op. cit.*, 70.

<sup>11</sup> Cfr. L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 635, secondo il quale, al di fuori della forma di Stato liberal-democratica, «la forma di Stato “assorbe” largamente quella di governo, riducendola a un insieme di modalità organizzative piuttosto marginali».

<sup>12</sup> Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, 12, per il quale « [...] la stessa possibilità di distinguere diverse forme di governo sussiste soprattutto, se non esclusivamente, per lo Stato liberale e per quello democratico-pluralistico».

<sup>13</sup> L. Pegoraro, A. Rinella, *op. cit.*, 338, che, coerentemente con questa premessa, dedicano un'inusuale attenzione alle “forme di governo negli ordinamenti senza separazione dei poteri”, 339 ss.

<sup>14</sup> *Ivi*, 342-343. Sulla concezione del diritto nell'ordinamento giuridico cubano e, in particolare, della Costituzione «como declaración de principios e intenciones y no como verdadera norma jurídica» cfr. J. Chofre Sirvent, *El derecho y la Constitución de Cuba ante los desafíos sociales y económicos del siglo XXI*, in A. Ayuso Pozo, S. Gratius (coord.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE: Escenarios de futuro*, Barcelona, 2017, 55.

Repubblica di Cuba)<sup>15</sup>.

Il rapporto di reciproca implicazione tra forma di Stato e forma di governo, che necessita dunque di essere compreso per mezzo di analisi comparative non limitate allo studio della sola lettera della Costituzione, è puntualmente colto dalla stessa dottrina giuridica cubana, la quale, nello stigmatizzare la scomparsa del diritto comparato come materia fondamentale nelle facoltà di giurisprudenza, ne identifica alcuni insegnamenti particolarmente significativi, tra i quali: «La ideología política incide sobre el Derecho y, desde el aparato de poder – no desde la noción doctrinal –, se pautan/diseñan los órganos, las instituciones y los procedimientos políticos y jurídicos»; «Es vital conocer los fundamentos ideológicos y sociales sobre los que se construye la idea de poder – Estado, partidos políticos, individuo o ciudadano, por solo citar algunos ejemplos –, así como el papel de cada uno de ellos en las relaciones de poder y el entramado social»; «Cualquier estudio comparativo exige tener presente las relaciones/correlaciones entre la regulación jurídica y la realidad social de la que nace, y en la que se impone»<sup>16</sup>.

## 2. La forma di governo nelle esperienze costituzionali precedenti all'avvento dello Stato socialista

Nell'evoluzione del costituzionalismo cubano sono identificabili tre fasi principali: il costituzionalismo coloniale; il costituzionalismo rivoluzionario, al quale ci si riferisce altresì con la formula “*República en armas*”; la fase repubblicana, a sua volta distinguibile tra un “prima” e un “dopo” l'avvento dello Stato socialista<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda il primo periodo, Cuba è rimasta sotto il dominio coloniale spagnolo per tutto il XIX secolo, a differenza della gran parte dei paesi latinoamericani, che hanno conquistato l'indipendenza già nei primi decenni del XIX sec.; in questa fase si sono avvicinati diversi testi costituzionali della madrepatria (lo Statuto di Bayona del 1804, la Costituzione di Cadice del 1812 e lo Statuto reale del 1834). La Costituzione di Cadice, in particolare, delineava una monarchia costituzionale nella quale il Re, titolare del potere esecutivo, era affiancato da propri ministri e da un Consiglio di Stato, i cui membri venivano nominati dal re su proposta delle *Cortes*. Nonostante l'applicazione discontinua e limitata di questa carta costituzionale nell'isola, «l'influenza culturale e politica di

<sup>15</sup> Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le “forme di Stato” e le “forme di governo”. Le costituzioni moderne*, Milano, 6a ed., 1988, 375-376. Durante il processo di elaborazione della Costituzione cubana del 1976 si è registrato un fiorire di studi comparativi dedicati anche alla forma di governo e all'assetto dei poteri statali, nell'intento di identificare e illustrare le similitudini tra quanto previsto nell'*Anteproyecto* della Costituzione e i contenuti dei testi costituzionali vigenti nei paesi socialisti, cfr. G. Muñoz Valdés, *Manual de Derecho Constitucional*, La Habana, 1978, nel quale è riportata un'analisi comparativa realizzata dal Ministero della Giustizia.

<sup>16</sup> M. Prieto Valdés, *Estudios comparados en Derecho constitucional. Enfoque desde una perspectiva histórica: de Jimaguayú al presente*, in A. Matilla Correa (coord.), *El Derecho como saber cultural. Homenaje al Dr. Delio Carreras Cuevas*, La Habana, 2011, 386.

<sup>17</sup> Cfr. C. M. Villabella Armengol, *Historiografía del poder político en Cuba: forma de gobierno en el constitucionalismo cubano*, in A. Matilla Correa (cur.), *Estudios sobre historia del derecho en Cuba*, La Habana, 2009, 138 ss.

quella esperienza andò ben oltre il limitato arco temporale della sua vigenza», a dimostrazione che la Costituzione di Cadice ha rappresentato la prima apertura alle idee del costituzionalismo liberale nelle colonie<sup>18</sup>. La costituzione spagnola del 1837 – che, nelle intenzioni delle *Cortes*, consisteva in una revisione della Costituzione di Cadice – non ha invece avuto applicazione a Cuba, segnando di fatto la divaricazione dello sviluppo costituzionale e, più in generale, giuridico tra la madrepatria e le colonie<sup>19</sup>.

La fase rivoluzionaria è caratterizzata dalle cd. costituzioni *mambisas*<sup>20</sup>, che hanno attraversato le guerre di indipendenza svoltesi tra il 1868 e il 1878 (cd. “Guerra dei Dieci Anni”) e nel triennio 1895-1898, senza trascurare l'effimero periodo dal 1879 al 1880 corrispondente alla cd. “Piccola Guerra”.

Una caratteristica di questi processi di lotta anticoloniale è stata, sin dall'inizio, la spiccata vocazione legalista e costituzionalista, con l'istituzione di ordinamenti repubblicani nel pieno delle rivolte militari. Questa “*República en armas*” ha dato luogo a ben quattro testi costituzionali, identificati con i nomi delle località nelle quali sono stati promulgati: Guáimaro (1869), Baraguá (1878), Jimaguayú (1895) e, infine, La Yaya (1897). La portata e l'efficacia di queste carte è stata senza dubbio limitata, se solo si considera che le stesse risultavano in vigore all'interno dei confini ristretti della cd. “*Cuba Libre*”, corrispondente ai territori momentaneamente occupati dall'esercito di liberazione. Le costituzioni rivoluzionarie, tuttavia, hanno un grande valore storico, nella misura in cui recano testimonianza «del ideario liberal imperante en el pensamiento cubano decimonónico, el mismo que nutriría posteriormente el nuevo ordenamiento constitucional que se erigiría una vez lograda la independencia y construido el Estado nacional cubano»<sup>21</sup>. Mentre la costituzione di Guáimaro delineava un assetto costituzionale repubblicano orientato alla separazione dei poteri, assegnando un ruolo preponderante a una Camera dei rappresentanti che poteva eleggere (e destituire) il Presidente della Repubblica e i membri del Governo, le costituzioni di Jimaguayú e de La Yaya, alle prese con il difficile equilibrio tra personalità civili e militari nella travagliata congiuntura storica, assegnavano sia la funzione legislativa che quella esecutiva a un *Consejo de Gobierno* composto da un Presidente, un vice-Presidente e quattro segretari di Stato<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. G. Rolla, *L'evoluzione del costituzionalismo in America Latina e l'originalità delle esperienze di giustizia costituzionale*, in *Studi Urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 4, 2010, 576. Sulle vicende relative alla promulgazione e sugli effetti dell'applicazione della Costituzione di Cadice a Cuba cfr. M. C. Mirow, *The Cádiz Constitution in Cuba and Florida*, in S. Eastman, N. Sobrevilla Perea (eds.), *The Rise Of Constitutional Government In The Iberian Atlantic World: The Impact Of The Cádiz Constitution Of 1812*, Tuscaloosa, 2015, 194-211.

<sup>19</sup> Cfr. G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, Torino, 2015, 25. L'art. 2 Cost. spagnola del 1837, poi riproposto come art. 80 della successiva Cost. del 1845, prevedeva infatti che le Province ultramarine dovessero essere governate da “leggi speciali”.

<sup>20</sup> Da *mambí*, termine con il quale ci si riferiva all'esercito cubano di liberazione nazionale nelle guerre anticoloniali.

<sup>21</sup> Cfr. S. B. Rodríguez, F. M. Martínez, *Jimaguayú. Apuntes de historia constitucional cubana*, in *Revista de Historia del Derecho*, julio-diciembre 2017, 5.

<sup>22</sup> La soluzione incentrata sul *Consejo de Gobierno* obbediva a dei criteri puramente operativi, dovendosi predisporre un assetto istituzionale in grado di funzionare nella eccezionalità e

Nel 1898, con l'indipendenza dalla Spagna e l'avvio dell'occupazione militare statunitense, è iniziata la fase repubblicana della storia costituzionale cubana.

La Cost. del 1901, la prima costituzione della Repubblica cubana come stato indipendente, è stata fortemente condizionata dalla Costituzione statunitense del 1787<sup>23</sup>, con l'adesione ai principi liberali della democrazia rappresentativa e l'istituzione di una forma di governo presidenziale<sup>24</sup>. A differenza di quanto previsto dal prototipo statunitense, tuttavia, nella costituzione cubana il Presidente della Repubblica, eletto per un mandato di quattro anni a seguito di elezione di secondo grado, esercitava i suoi poteri affiancato da *Secretarios del despacho*, che dovevano approvare tutti i decreti, le ordinanze e le risoluzioni presidenziali, pena l'inefficacia degli stessi, ed erano responsabili degli atti sottoscritti (artt. 77 e 78 Cost.).

486

Durante la vigenza della Cost. del 1901 ha preso corpo progressivamente, sia in ambito accademico che sul piano concreto dei progetti di revisione della carta costituzionale, un movimento a sostegno di una riforma volta a superare la forma di governo presidenziale, ritenuta a rischio di involuzioni in senso autoritario, e a favore del parlamentarismo; non sono stati tuttavia raggiunti risultati concreti<sup>25</sup>.

Alcuni anni più tardi, la Costituzione del 1940 per la prima volta istituiva nell'isola un assetto semi-presidenziale (o, come preferiscono alcuni, semi-parlamentare) dai contorni originali, nel quale, secondo le intenzioni dei sostenitori, l'elemento parlamentare doveva mitigare la pregnanza dei poteri presidenziali<sup>26</sup>. Al Presidente della Repubblica – capo dello Stato e rappresentante

---

provvisorietà dello scenario di guerra. Sette anni prima, peraltro, la brevissima Costituzione di Baraguá, rimasta in vigore soltanto 74 giorni, aveva già istituito un Governo provvisorio composto da quattro membri e titolare delle funzioni legislative ed esecutive, cfr. D. Estévez González, *La organización del poder en las Constituciones de Jimaguayú y La Yaya. Su funcionamiento*, in A. Matilla Correa (cur.), *Cuestiones histórico-jurídicas. I Jornada Nacional de Historia del Derecho*, La Habana, 2014, 184 ss.

<sup>23</sup> Cfr., a questo proposito, R. Martínez Ortiz, *Cuba. Los primeros años de independencia. Primera Parte. La intervención y el establecimiento del Gobierno de don Tomás Estrada Palma*, Paris, Segunda edición, 1921, 177-178: «La Constitución cubana se deseaba calcada sobre la americana. Los resplandores de la gran democracia eran deslumbradores; no se podían apreciar las dificultades prácticas de la aplicación de sus métodos a Cuba. Se hacía indispensable el experimento».

<sup>24</sup> La Costituzione del 1901 si è caratterizzata per uno squilibrio a favore dei poteri del Presidente, come segnalato da F. Alvarez Tabio, *Teoría e Historia de la Constitución Cubana. La Convención Constituyente de 1901*, La Habana, 1964, 15: «[...] a través de todo el período republicano en que rigió la Constitución de 1901 los Presidentes se convirtieron en la práctica en verdaderos tiranos».

<sup>25</sup> Cfr. G. Gutiérrez Sánchez, *Historia del Derecho Constitucional cubano. Tomo I. Antecedentes del hecho constitucional desde los tiempos más remotos hasta el descubrimiento de América*, La Habana, 1938, XXII. La corrente che sosteneva l'opzione parlamentare si era rafforzata in occasione della crisi costituzionale inaugurata nell'agosto del 1906, con la rielezione del Presidente Tomás Estrada Palma a seguito di un controverso procedimento elettorale, preceduto a sua volta da numerose destituzioni di sindaci e funzionari pubblici oppositori del Presidente. Sul piano costituzionale la grave crisi politica degli anni '30 era sfociata nell'adozione di due leggi costituzionali (3 febbraio 1934 e 12 giugno 1935), che riproponevano i contenuti della Cost. del 1901.

<sup>26</sup> Nelle parole del relatore del progetto che è servito da base alla nuova Costituzione, «se trató de probar una variante racionalizada del presidencialismo, donde se descentralizara la función ejecutiva por medio del otorgamiento de plenas facultades y responsabilidades a los ministros,

dell'unità nazionale, eletto a suffragio universale e diretto per un periodo di quattro anni (art. 140)<sup>27</sup> – era affiancato un Consiglio dei Ministri, guidato da un Primo ministro (art. 151); se il Consiglio dei Ministri era collettivamente responsabile nei confronti di Camera e Senato (articolo 164)<sup>28</sup>, il Primo Ministro era nominato e altresì revocabile dal Presidente.

Il tentativo della Cost. del 1940, nel contesto di un processo di democratizzazione e di avanzamento sociale fortemente critico nei confronti del costituzionalismo liberale<sup>29</sup>, è stato dunque quello di spingere la forma di governo verso il parlamentarismo e il riconoscimento del pluralismo politico<sup>30</sup>; le ambizioni della carta del 1940 sono state tuttavia spezzate dagli eventi successivi e, in particolare, dal colpo di Stato guidato dal Generale Fulgencio Batista nel 1952<sup>31</sup>.

Nel 1959 – con l'affermazione della rivoluzione, guidata da Fidel Castro, contro l'usurpazione incostituzionale del potere perpetrata da Batista – è stata approvata una Legge fondamentale del Governo rivoluzionario, fortemente ispirata al testo del 1940 tanto nella struttura quanto nell'aspirazione a integrare principi e valori del costituzionalismo liberale e di quello sociale<sup>32</sup>. Rispetto alla forma di governo, peraltro, l'assetto previsto dalla Cost. del 1940 era superato, in via provvisoria, a favore della concentrazione dei poteri nel Consiglio dei Ministri, titolare del potere esecutivo (insieme al Presidente della Repubblica, art. 135 Cost.)<sup>33</sup> nonché della funzione legislativa (art. 119 Cost.), a seguito dello scioglimento del Parlamento.

Nel periodo della *provisionalidad revolucionaria*, prolungatosi fino al 1976, si è avviata l'edificazione dello Stato socialista, con una serie di “leggi complementari” alla *Ley fundamental* del 1959 nei più diversi ambiti economici e sociali; in assenza di consultazioni elettorali, il Governo rivoluzionario agiva come

---

y se flexibilizara la Jefatura de Estado sin convertirla en un poder moderador de la nación», cfr. G. Gutiérrez, *Proyecto de nueva Constitución para la República de Cuba*, La Habana, 1940, 122.

<sup>27</sup> Sul dibattito costituzionale sviluppatosi negli anni '30, e in particolare in occasione dell'adozione della Cost. del 1940, cfr. F. Mulet Martínez, *El parlamentarismo en Cuba: una página olvidada en nuestra historia constitucional*, in A. Matilla Correa (cur.), *op. cit.*, 320 ss.

<sup>28</sup> Entrambe le Camere potevano proporre una mozione di sfiducia, che veniva considerata approvata con la maggioranza assoluta dei voti (art. 165); l'approvazione della mozione di sfiducia comportava l'obbligo di dimissioni del Governo (art. 168).

<sup>29</sup> La Cost. cubana del 1940 è ascrivibile al secondo ciclo dell'evoluzione del costituzionalismo latinoamericano, databile dall'inizio del XX secolo (in particolare, dalla Rivoluzione messicana del 1910) agli anni '50 e caratterizzato dalla sanzione costituzionale del pluralismo sociale, con l'incorporazione della classe operaia come soggetto politico ed economico all'interno dell'ordine costituzionale.

<sup>30</sup> L'art. 102 Cost. conteneva uno dei primi riconoscimenti costituzionali dei partiti politici come fondamento del sistema democratico.

<sup>31</sup> Con la legge costituzionale del 4 aprile 1952, conosciuta anche come “los estatutos constitucionales del viernes de dolores”, gli organi costituzionali erano identificati nel Presidente della Repubblica (designato dal Consiglio dei Ministri), nel Consiglio dei Ministri (presieduto dal Presidente della Repubblica) e nel Consiglio consultivo (i cui membri erano designati dal Presidente della Repubblica); a questi tre organi era attribuita la funzione legislativa (art. 134).

<sup>32</sup> Cfr. B. Marquardt, *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010). Historia constitucional comparada. Tomo 2*, Bogotá, 2011, 202.

<sup>33</sup> Nel periodo 1959-1976 la carica di Presidente della Repubblica è stata ricoperta da Osvaldo Dorticós Torrado, con Fidel Castro Primo ministro.

singolo corpo del potere pubblico, all'insegna della concentrazione del potere esecutivo e di quello legislativo e senza che si potesse distinguere una dimensione istituzionale "statale" dalle funzioni governative<sup>34</sup>.

### 3. La centralizzazione del potere politico nella Costituzione socialista del 1976

La Cost. del 1976, frutto del processo di consolidamento del nuovo Stato socialista, è modellata sulla Cost. sovietica del 1936. La struttura degli organi costituzionali è una combinazione tra centralizzazione del potere politico<sup>35</sup> – rappresentata dall'istituzione di un organo in cui risiede l'intero potere legislativo e costituente (l'Assemblea Nazionale del Potere popolare) e nei confronti del quale sono formalmente responsabili gli organi esecutivi (Consiglio di Stato e Consiglio dei Ministri) – e il decentramento amministrativo – costituito dalla nuova organizzazione municipale e destinato, nelle dichiarazioni di intenti, a promuovere con successo la partecipazione diretta e reale delle masse<sup>36</sup>.

La forte concentrazione dei poteri, stabilita a favore dello Stato centrale, è garantita dall'adesione ai principi cardine della forma di Stato socialista: da un lato, il principio della doppia dipendenza, in base al quale ogni organo del potere statale e delle unità sub-statali dipende, sul piano orizzontale, dal rispettivo corpo elettorale e/o dall'organo assembleare corrispondente e, verticalmente, dall'organo assembleare e/o dal comitato di livello superiore, fino ad arrivare agli organi di vertice dello Stato; dall'altro lato, il principio dell'unità del potere statale, che postula un potere per definizione "unico", ripartito esclusivamente per ragioni funzionali.

Coerentemente con questa impostazione, l'assetto istituzionale e i rapporti tra gli organi costituzionali sono privi di quei meccanismi di controllo e reciproca interferenza riscontrabili nelle forme di governo sviluppatesi in seno al costituzionalismo liberal-democratico: la forma di governo cubana, non ascrivibile al parlamentarismo né al presidenzialismo, è stata qualificata come "assembleare unicamerale", a partire dal riconoscimento dell'Assemblea Nazionale quale "supremo organo statale" attraverso il quale è esercitata la sovranità popolare (art. 69 Cost.)<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> La lunga durata del periodo provvisorio è spiegata nei seguenti termini da F. R. Torrado, *Los derechos humanos en el sistema político cubano*, La Habana, 2003, 163: «la Dirección de la Revolución no se apresuró a establecer sus formas definitivas, comprendiendo que el asunto no radicaba en la existencia formal de los órganos de poder, sino en crear instituciones bien meditadas y duraderas, que respondieran a las necesidades».

<sup>35</sup> Secondo M. Prieto Valdés, *Cuba, su desarrollo constitucional posterior a 1959 y su diseño político*, Conferencia pronunciada el 11 de Octubre del 2004, Salón 250 aniversario, 5-6, l'accentramento dei poteri prefigurato dalla Cost. del 1976 non è ascrivibile soltanto all'adesione al modello socialista, ma è influenzata altresì dal costituzionalismo *mambí* e, in particolare, dalla concentrazione delle funzioni legislativa ed esecutiva in un unico organo «como única forma de dirigir el país durante la contienda».

<sup>36</sup> Cfr. J. Tapia-Valdés, *Cuba Constitucional*, in *Nueva Sociedad*, ene-feb 1977, 87-101. Il profilo del decentramento si è concretizzato nel sistema di organismi popolari locali, che avrebbe dovuto ampliare le possibilità di partecipazione dei cittadini allo Stato-apparato.

<sup>37</sup> Sull'Assemblea nazionale nella Cost. del 1976 cfr. J. A. Méndez López, D. Cutié Mustelier, *La Asamblea Nacional del Poder Popular como Parlamento Cubano u órgano legislativo*

In linea con una concezione della democrazia che valorizza la partecipazione popolare a discapito della rappresentanza, considerata un meccanismo indispensabile al funzionamento delle istituzioni statali ma non desiderabile in via di principio<sup>38</sup>, il Parlamento finisce per avere un carattere pletorico<sup>39</sup> e risulta composto da cittadini che si mettono a disposizione nell'interesse del popolo e non da "professionisti" della politica, con vincolo di mandato e revocabili in qualsiasi momento nella forma, per le cause e secondo la procedura stabilite dalla legge (art. 85 Cost.); anche in ragione di questa concezione, le sessioni ordinarie dell'Assemblea Nazionale sono rare (due all'anno, *ex art.* 78 Cost.) e di breve durata.

Originariamente i deputati erano eletti dalle Assemblee municipali del Potere Popolare; solo con la riforma costituzionale del 1992, nelle intenzioni volta a produrre il "potenziamento democratico", è stato istituito il principio elettivo per tutte le assemblee, compresa quella nazionale<sup>40</sup>, sebbene le caratteristiche del sistema politico e del sistema elettorale<sup>41</sup> abbiano portato alcuni osservatori a qualificare le consultazioni elettorali come «virtuales plebiscitos sobre la continuidad del proyecto revolucionario»<sup>42</sup>. La consacrazione del "centralismo democratico" come metodo di elaborazione politica, inoltre, ostacola un'effettiva libertà di discussione e di critica all'interno dell'organo parlamentare.

---

*representativo*, in *Santiago*, 100, 2003, 132-142.

<sup>38</sup> Cfr. J. C. Guanche, *Estado, participación y representación políticas en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992*, Buenos Aires, 2013, 19.

<sup>39</sup> Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, 51.

<sup>40</sup> Il tentativo è stato quello di affrontare la contraddizione segnalata da R. Gargarella e C. Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago del Chile, Nov. 2009, 14-15, tra ideale della democrazia partecipativa e rafforzamento e concentrazione del potere politico nell'Esecutivo. L'individuazione dei candidati alla carica di deputato avviene direttamente da parte degli elettori a livello locale, mentre a livello provinciale e nazionale intervengono delle "Comisiones de Candidaturas", composte da rappresentanti della *Central de Trabajadores de Cuba*, dei Comitati di difesa della rivoluzione, della Federazione delle donne cubane, dell'Associazione nazionale dei piccoli agricoltori, della Federazione studentesca universitaria e della Federazione di Studenti delle scuole superiori, nominati dalle rispettive direzioni nazionali, su richiesta delle Commissioni elettorali nazionali; fino al 50% dei candidati al seggio di deputato deve essere scelto tra i membri delle assemblee municipali, mentre i restanti candidati sono individuati dalle Commissioni delle candidature, tenendo conto di criteri quali il merito, il patriottismo, i valori etici e la storia rivoluzionaria. La lista finale di candidati, stilata dalla *Comisión Nacional de Candidaturas*, contiene un numero di nominativi pari ai deputati da eleggere. Sulla base della legge elettorale n. 72 del 1992, il diritto di elettorato, attivo e passivo, spetta a tutti i cubani, uomini e donne, di età superiore ai sedici anni, ad eccezione delle persone con disabilità mentale e di coloro che sono stati interdetti legalmente; per essere eletto come deputato all'Assemblea nazionale il cittadino deve aver compiuto diciotto anni.

<sup>41</sup> Il sistema elettorale è maggioritario, essendo necessario che il candidato ottenga più del 50% dei voti validamente espressi nel collegio uninominale affinché risulti eletto; nel caso in cui nessun candidato raggiunga questo risultato, il seggio rimane vacante e la parola passa al Consiglio di Stato, che può decidere di: lasciare il posto vacante fino alle elezioni generali successive; assegnare all'Assemblea Municipale del Potere Popolare, costituita nel collegio elettorale, la funzione di eleggere il deputato all'Assemblea Nazionale; convocare nuove elezioni (art. 125 della l. elettorale 72/1992).

<sup>42</sup> R. Gili Colom, "Valen todos": *elecciones con rango de plebiscito*, in M. Muniz, *Elecciones en Cuba ¿Farsa o democracia?*, Melbourne, 1996, 56.

Coerentemente con il modello della forma di governo nei regimi socialisti, dall'Assemblea derivano tutti gli altri organi in cui è concentrato il potere statale, mentre l'Esecutivo non ha né potere di scioglimento dell'Assemblea né potere di veto sulle sue leggi. L'organo legislativo provvede a eleggere un *Praesidium* (il Consiglio di Stato), tra i suoi deputati, e a designare il Consiglio dei Ministri<sup>43</sup>, entrambi controllati e revocabili dall'Assemblea Nazionale; quest'ultima elegge anche il Presidente del Consiglio di Stato, che, in quanto “Capo dello Stato e Capo del Governo” (art. 74 Cost.), è altresì Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 96 Cost.).

Il Consiglio di Stato è risultato indubbiamente l'organo preminente nel concreto funzionamento della forma di governo cubana, in quanto “entità tridimensionale”<sup>44</sup> rappresentante l'Assemblea Nazionale nel periodo intercorrente tra le due sessioni annuali, organo competente ad adottare *decretos-leyes*<sup>45</sup> e a fornire un'interpretazione generale e obbligatoria delle leggi vigenti e, infine, titolare di importanti funzioni di esecuzione delle decisioni, delle disposizioni e delle politiche adottate<sup>46</sup>.

La preminenza del Consiglio di Stato e, in particolare, del suo Presidente, è da leggersi anche e soprattutto alla luce del collegamento tra partito e istituzioni costituzionali tipico degli ordinamenti socialisti, tale per cui anche a Cuba, come in pressoché tutti i regimi socialisti, «il massimo dirigente del partito comunista (in genere il segretario dell'ufficio politico centrale del partito) ricopre anche la carica di Presidente del Presidium o comitato ristretto dell'Assemblea (o cariche analoghe); sicché, pur mantenendo tali organi natura formalmente collegiale, si determina [...] una sorta di immedesimazione o unione personale delle massime funzioni politiche e istituzionali in capo al segretario politico del partito»<sup>47</sup>. La coincidenza tra le due cariche si è puntualmente realizzata con Fidel Castro (1976-2006)<sup>48</sup> e Raúl Castro (2011-2018)<sup>49</sup>, mentre l'attuale Presidente del Consiglio di Stato, Miguel Díaz-Canel, non è segretario del partito.

<sup>43</sup> Il Consiglio dei Ministri è il “massimo organo esecutivo e amministrativo e costituisce il Governo della Repubblica” (art. 95 Cost.).

<sup>44</sup> Cfr. C. M. Villabella Armengol, *La forma de gobierno en la Constitución cubana de 1976*, in A. Matilla Correa (coord.), *La Constitución cubana del 1976: cuarenta años de vigencia*, La Habana, 2016, 92.

<sup>45</sup> Sebbene sia sancita costituzionalmente la superiorità dell'organo legislativo rispetto al Consiglio di Stato, la prassi e l'interpretazione costituzionale hanno avallato una lettura del decreto-legge «que ha conllevado a la asunción de fuerza y de rango de ley formal por una disposición infralegal, y a la fusión de las facultades de representación y ejecución de los mandatos», cfr. M. Prieto Valdès, *Estudios comparados*, cit., 394.

<sup>46</sup> Il Consiglio di Stato può istituire o eliminare organismi dell'Amministrazione centrale dello Stato e apportare modifiche al bilancio dello Stato.

<sup>47</sup> P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 645-646.

<sup>48</sup> Fidel Castro è stato segretario del *Partido Comunista de Cuba* dal 1965 al 2011.

<sup>49</sup> Raúl Castro, già Vicepresidente del Consiglio di Stato, ha esercitato le funzioni di Presidente nel biennio 2006-2008 e ha ricoperto la carica di Presidente dal 2008 al 2018. Dal 2011, a seguito delle dimissioni del fratello Fidel, è diventato anche segretario del PCC, incarico che tuttora detiene.

#### 4. Le novità della Cost. del 2019: moltiplicare gli organi costituzionali equivale a limitare il potere?

Il 10 aprile 2019 è entrata in vigore la nuova Costituzione cubana, atto finale di un lungo e articolato processo di revisione<sup>50</sup> che ha interessato oltre il novanta per cento delle disposizioni costituzionali; pur nell'ampiezza dell'intervento riformatore, d'altra parte, ci si è chiesti se la revisione debba essere letta all'insegna del «gattopardismo costituzionale», realizzando di fatto un'«evoluzione in continuità» del sistema costituzionale esistente<sup>51</sup>.

Con riguardo alla forma di governo, le novità più rilevanti contenute nella nuova Costituzione consistono nell'introduzione delle figure del Presidente della Repubblica, eletto dall'Assemblea Nazionale fra i suoi deputati ed espressamente qualificato come “capo dello Stato” (artt. 125 e 126 Cost.), e del Primo Ministro, che dovrebbe favorire una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 140 ss. Cost.); poiché al vertice dell'istituzione statale è posto ora il Presidente della Repubblica, è altresì stabilito che il Presidente dell'Assemblea Nazionale è anche Presidente del Consiglio di Stato (art. 121 Cost.).

Nel corso delle consultazioni pubbliche volte a discutere i contenuti del testo di riforma elaborato dal comitato di esperti e a proporre ulteriori modifiche, l'assetto delle massime istituzioni statali e i rapporti tra gli organi costituzionali sono stati oggetto di numerose ipotesi di revisione; merita di essere segnalato, a questo proposito, il ruolo di Internet come sede di dibattito ed elaborazione di proposte di riforma, con particolare riferimento ad alcuni siti e blog nei quali per mesi si sono confrontati costituzionalisti e osservatori della vita politica e costituzionale cubana<sup>52</sup>.

Nell'ottica di istituire e/o rafforzare le garanzie di indipendenza e alternanza nell'accesso alle cariche elettive, ad esempio, era stato proposto di fissare età minima (35 anni) e massima (60 anni) per la generalità degli organi costituzionali elettivi, di esplicitare il limite dei due mandati consecutivi e di istituire l'obbligo, per tutti i funzionari e gli organi dello Stato e del Partito, di comunicare

---

<sup>50</sup> Le modifiche al testo costituzionale sono state elaborate da una commissione di 33 membri, guidata da Raúl Castro, nel quinquennio 2013-2018. A seguito dell'approvazione del testo da parte dell'Assemblea Nazionale all'unanimità (il 22 luglio 2018), si è aperta una procedura di consultazione popolare tramite assemblee e dibattiti pubblici, che si è svolta tra luglio e dicembre 2018. Le proposte di emendamento e di integrazione formulate nel corso della procedura di consultazione sono state esaminate da alcune “commissioni statali”; dai dati diffusi dal giornale ufficiale *Granma* risulta che si sono svolte 133.681 assemblee, per un totale di 783.174 proposte formulate, sebbene non sia possibile sapere esattamente quale sia stato l'esito delle singole proposte avanzate, cfr. H. Dilla, *Cuba: crónica de una Constitución anunciada*, in *Nueva Sociedad*, Febrero 2019. Tali proposte hanno in ogni caso prodotto 760 modifiche a 134 articoli del testo di riforma costituzionale; si tratta per lo più di modifiche di carattere formale. Il testo elaborato a seguito dell'incorporazione delle proposte di modifica è stato definitivamente approvato dall'Assemblea Nazionale il 22 dicembre 2018 e ratificato mediante referendum popolare il 24 febbraio 2019.

<sup>51</sup> Cfr. L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, in *DPCE online*, 2019/1, XII.

<sup>52</sup> Cfr., ad es., *La Cosa* (blog diretto dal docente universitario J. C. Guanche), *Cuba posible*, *OnCuba*, *Diario de Cuba* e *Posdata*.

annualmente la fonte e l'ammontare di entrate e spese all'Assemblea Nazionale e alla *Contraloría*, tenute a una verifica di legalità e adeguatezza<sup>53</sup>. Rispetto all'Assemblea Nazionale, tra le esigenze di riforma maggiormente avvertite figuravano, da un lato, la frequenza e la durata delle sessioni e la pubblicità dei lavori e, dall'altro, il rapporto tra Assemblea e Consiglio di Stato, nel tentativo di potenziare la posizione della prima nei confronti del secondo<sup>54</sup>; si segnalava altresì l'esigenza di assegnare alla sola autorità giurisdizionale, e non più all'organo legislativo, le funzioni di interpretazione costituzionalmente conforme e controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, così da contrastare cortocircuiti e contraddizioni del sistema. La necessità di definire in cosa si sostanzia la "responsabilità" dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo è stata puntualizzata anche con riferimento al Consiglio dei Ministri, così come l'opportunità di chiarire le rispettive sfere di competenza nonché le forme di coordinamento tra Consiglio dei Ministri e Presidente della Repubblica; rispetto alla neonata figura del Primo Ministro si è segnalata invece l'importanza di menzionare espressamente la possibilità, per l'Assemblea Nazionale, di revocare il mandato assegnato, stabilendo forme e condizioni a tale scopo. La proposta di modifica più incisiva rispetto al testo di riforma del 2018 ha riguardato però il Presidente della Repubblica: se il Comitato di esperti guidato da Raúl Castro aveva immaginato un Capo dello Stato eletto dall'Assemblea Nazionale, durante l'*iter* di consultazione popolare si è andata consolidando la preferenza per l'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, eventualmente a partire da una rosa di candidati designati dall'Assemblea nazionale tra i propri membri.

Il testo definitivo della nuova Costituzione risulta privo di gran parte di queste indicazioni, a partire proprio dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica; quest'ultimo, al pari del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri, promana infatti dall'Assemblea nazionale<sup>55</sup>, della quale è ribadito il carattere di "organo supremo dello Stato", espressione della volontà sovrana del popolo di Cuba e unico organo con potestà costituente e legislativa della Repubblica (artt.

---

<sup>53</sup> Queste proposte e le successive di cui si darà sinteticamente conto sono state formulate sul blog *La Cosa* e sono state raccolte nel documento *Opiniones publicadas en el blog La Cosa sobre el Proyecto de Constitución de la Republica de Cuba*, a cura di M. A. Cabrera Arús, reperibile online sul blog [jcguanche.wordpress.com](http://jcguanche.wordpress.com).

<sup>54</sup> Si è proposto, ad es., di dettagliare le circostanze in presenza delle quali, essendo impossibile per l'Assemblea Nazionale riunirsi in sessione ordinaria, il Consiglio di Stato è autorizzato a rappresentare l'Assemblea, e di estendere la possibilità per l'Assemblea di revocare gli atti del Consiglio di Stato (così come quelli del Presidente della Repubblica) oltre l'ipotesi di "contrarietà alla Costituzione o alle leggi" (formula che è invece rimasta nel testo definitivo, cfr. art. 108 lett. g) Cost.).

<sup>55</sup> Il 13 luglio 2019 è stata approvata la nuova legge elettorale, n. 127, in ottemperanza alla prima disposizione transitoria della nuova Cost., che rinviava all'elaborazione di una successiva legge elettorale per la disciplina dell'elezione dei deputati all'Assemblea Nazionale, nonché del Presidente, Vicepresidente e Segretario dell'Assemblea stessa; del Consiglio di Stato; del Presidente e del Vicepresidente della Repubblica; dei membri del Consiglio elettorale nazionale; dei Governatori provinciali e dei Vice governatori; dei delegati alle Assemblee comunali del potere popolare, nonché dei loro Presidenti e Vice presidenti. La nuova legge non contiene novità significative rispetto al testo del 1992, per espressa ammissione del Presidente della Commissione Affari costituzionali e giuridici dell'Assemblea Nazionale, José Luis Toledo Santander.

102 e 103 Cost.). Alla derivazione dall'Assemblea Nazionale è generalmente ricollegata la responsabilità dell'organo e l'obbligo di "rendere conto" dinanzi alla stessa Assemblea; è inoltre stabilito, quale principio generale, che l'Assemblea possa revocare o sostituire le persone dalla stessa elette o designate (art. 109 lett. j)).

Il Consiglio di Stato continua a essere identificato quale organo che rappresenta l'Assemblea quando la stessa non è in sessione, che esegue le sue decisioni e compie tutte le altre funzioni assegnate dalla Costituzione e dalla legge (art. 107 Cost.). Esso mantiene la sua natura di organo collegiale, composto tuttavia da un numero di membri non più fisso, così come previsto dalla Cost. del 1976, ma determinato dalla stessa Assemblea Nazionale; è inoltre stabilito che non possono far parte del Consiglio di Stato i membri del Consiglio dei Ministri, al pari delle massime autorità degli organi giudiziari, elettorali e di controllo statale (art. 121 Cost.).

Gli artt. 125 e s. disciplinano la nuova figura del Presidente della Repubblica. Con il superamento della figura del Presidente del Consiglio di Stato come organo che "rappresenta lo Stato e il Governo" (art. 93 lett. a) Cost. 1976), il Presidente della Repubblica è ora l'organo monocratico preminente nella forma di governo cubana; al Presidente sono attribuite importanti funzioni di determinazione dell'indirizzo politico, anche in tema di politica estera e della difesa e sicurezza nazionale, in precedenza spettanti ad altri organi costituzionali<sup>56</sup>.

Nonostante, come già ricordato, durante il processo di revisione costituzionale fosse stata avanzata da più parti la proposta di elezione popolare diretta, l'art. 126 Cost. prevede che il Presidente della Repubblica sia eletto dall'Assemblea nazionale "fra i suoi deputati", per un mandato di cinque anni. Sono inoltre fissati dei limiti all'eleggibilità a Presidente della Repubblica: il primo consiste nel doppio mandato consecutivo (art. 126 c. 3 Cost.), la cui formulazione non sembra, tuttavia, escludere la possibilità di ulteriori mandati non consecutivi;

---

<sup>56</sup> Diversi poteri attribuiti dall'art. 128 Cost. al Presidente della Repubblica spettavano al Consiglio di Stato, e, in particolare, al suo Presidente, ai sensi della Cost. previgente: es. rappresentare lo Stato e dirigere la sua politica generale (lett. b)); proporre all'Assemblea Nazionale o al Consiglio di Stato l'elezione, designazione, sospensione, revoca o sostituzione delle massime cariche dello Stato, tra le quali il neoistituito Primo Ministro (lett. f)); fungere da Comando Supremo delle istituzioni armate e determinare la loro organizzazione generale (lett. i)); presiedere il Consiglio di Difesa Nazionale e proporre all'Assemblea Nazionale o al Consiglio di Stato, a seconda dei casi, di dichiarare lo stato di guerra o la guerra in caso di aggressione militare (lett. j)); decretare la Mobilitazione Generale quando la difesa del paese lo richieda, così come dichiarare lo Stato di Emergenza e la Situazione di Disastro, nei casi previsti dalla Costituzione (lett. k)), ecc. Il Presidente della Repubblica dirige inoltre la politica estera, le relazioni con altri Stati e la politica relativa alla difesa e alla sicurezza nazionale (lett. c)), attribuzioni precedentemente di competenza del Consiglio dei Ministri (art. 98 Cost 1976), mentre l'approvazione delle leggi emanate dall'Assemblea Nazionale e la disposizione della loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, sulla base della lett. d), spettava al Presidente dell'Assemblea Nazionale (quest'ultimo mantiene la competenza a firmare leggi, decreti-legge e *acuerdos* adottati dall'Assemblea Nazionale e dal Consiglio di Stato, nonché a disporre la pubblicazione dei decreti-legge e degli *acuerdos* sulla Gazzetta Ufficiale, *ex art.* 111 lett. f)).

il secondo, previsto dall'art. 127 Cost., è relativo all'età minima (35 anni) e massima (60 anni) per l'accesso alla carica.

Il Consiglio dei Ministri, che costituisce il Governo della Repubblica in quanto «máximo órgano ejecutivo y administrativo» (art. 133 Cost.), e il Primo Ministro sono designati dall'Assemblea nazionale, sulla base di una proposta di nominativi avanzata dal Presidente della Repubblica (artt. 128 lett. f) e 141). Al Primo Ministro – eletto dall'Assemblea Nazionale, fra i suoi deputati, a maggioranza assoluta – sono assegnate diverse funzioni in precedenza svolte dal Presidente del Consiglio di Stato<sup>57</sup>.

Si può affermare che la cifra costitutiva del nuovo assetto istituzionale sia l'avvenuto superamento, almeno sul piano formale, della concentrazione del potere esecutivo in capo a un unico soggetto: laddove in precedenza dominava la figura del Presidente del Consiglio di Stato, oggi si è di fronte a una «soluzione esplosa» che ruota attorno al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio di Stato e al Primo Ministro, con i primi due organi in posizione di superiorità rispetto al terzo<sup>58</sup>.

Le ricadute della moltiplicazione numerica degli organi costituzionali, d'altra parte, non sono affatto scontate, tanto sul piano dell'effettività quanto su quello del positivo apporto alla collaborazione tra poteri.

Rispetto a questo secondo profilo, ad esempio, l'indeterminatezza delle relazioni tra le due figure preminenti dell'Esecutivo, ovvero Presidente del Consiglio di Stato e Presidente della Repubblica, rischiano di rappresentare un problema e di aumentare stalli e conflittualità, senza che il sistema di controlli incrociati pure previsto riesca a evitare scontri istituzionali potenzialmente insanabili<sup>59</sup>.

A non essere scontata, come si è detto, è l'idea stessa che a interferenze e controlli reciproci corrisponda un'effettiva limitazione del potere spettante agli organi di vertice. Dall'Assemblea Nazionale, finora composta da deputati espressione del partito unico, promanano gli altri organi costituzionali: ciò che si realizza è una derivazione degli organi con poteri esecutivi dall'organo legislativo, derivazione alla quale non corrisponde un'effettiva capacità di destituzione e che quindi si risolve in un'"integrazione" tra organi incompatibile con la *ratio* della

---

<sup>57</sup> Ad es., ai sensi dell'art. 144 Cost., rappresentare il Governo della Repubblica (lett. b)), convocare e dirigere le sessioni del Consiglio dei Ministri o del suo Comitato Esecutivo (lett. c)), assistere e controllare lo svolgimento delle attività degli organismi dell'Amministrazione Centrale dello Stato, degli enti nazionali e delle amministrazioni locali (lett. d)), ecc.

<sup>58</sup> Cfr. L. Cuocolo, *op. cit.*, XIV, che intravede «una prevedibile torsione presidenziale della forma di governo ed una conseguente potenziale frizione tra la figura del Presidente della Repubblica e quella del Presidente del Consiglio di Stato», XV.

<sup>59</sup> La nuova Costituzione ha infatti previsto, da un lato, che il Consiglio di Stato possa sospendere i decreti presidenziali ritenuti in contrasto con la Costituzione o con le leggi (art. 122, lett. h) Cost.) e che, dall'altro lato, il Presidente della Repubblica possa proporre la sospensione degli atti del Consiglio di Stato (e degli altri organi dello Stato) che siano contrari alla Costituzione, alle leggi, o agli interessi generali del Paese (art. 128 lett. n) Cost.). Il potere di revoca, totale o parziale, degli atti degli organi statali in quanto contrari alla Costituzione e alle leggi spetta all'Assemblea Nazionale.

separazione dei poteri<sup>60</sup>. Se l'Assemblea Nazionale è formalmente autorizzata a revocare o sostituire le persone dalla stessa elette o designate, infatti, i reali rapporti di forza sono di tutt'altro segno: il Consiglio di Stato, ad esempio, dispone la celebrazione di eventuali sessioni straordinarie dell'Assemblea (art. 122 lett. d)) e, nei fatti, può condizionarne l'attività controllando l'ordine del giorno dei lavori parlamentari<sup>61</sup>. La riforma costituzionale non sembra dunque essere andata nella direzione, pure auspicata da diversi costituzionalisti, del potenziamento degli strumenti di controllo e di censura esercitabili dall'Assemblea Nazionale nei confronti dei massimi organi esecutivi<sup>62</sup>.

D'altra parte, non può negarsi che con la moltiplicazione degli organi costituzionali si tenti di ottenere una più chiara distinzione tra potere legislativo ed esecutivo idonea a incidere sulla stessa forma di Stato, nella direzione del pluralismo delle sedi decisionali e, potenzialmente, del rafforzamento del principio democratico.

Il collegamento tra moltiplicazione degli organi costituzionali, ripartizione del potere tra più organi e potenziamento della democrazia si presta però a delle considerazioni critiche tanto dalla prospettiva della costruzione della *democracia socialista cubana* quanto nell'ottica della separazione dei poteri quale fulcro della democrazia di derivazione liberale.

Dal punto di vista della forma di Stato socialista consacrata con la rivoluzione castrista, infatti, è stato sottolineato come l'introduzione di un organo di vertice a carattere monocratico, quale il nuovo Presidente della Repubblica, difficilmente potrà sanare la ferita inflitta dalla prassi politica e istituzionale cubana al "principio collegiale e deliberativo" sancito dalla Cost. del 1976. La previsione, da parte del testo costituzionale previgente, di due organi collegiali (Consiglio di Stato e Consiglio dei Ministri), con a capo uno stesso Presidente, è stata infatti inficiata da una «práctica política basada en el carisma personal que, durante mucho tiempo, contribuyó a reforzar en el sentido común el valor de contar con un Presidente, un líder, una voz unipersonal. Valor que parece ser asumido como condición natural de toda organización política y desde el que se presume que otras formulaciones son inoperantes». Secondo questa prospettiva,

---

<sup>60</sup> Come già ricordato, infatti, il Consiglio di Stato è eletto dall'Assemblea nazionale e la "rappresenta"; il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea nazionale "fra i suoi deputati"; nonostante sia prescritto che i membri del Consiglio dei Ministri non debbano essere scelti tra i deputati, questo non vale per il Primo Ministro (art. 153 Cost.).

<sup>61</sup> L'ordine del giorno è proposto dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, che è ora anche Presidente del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111 lett. e).

<sup>62</sup> Cfr. M. Álvarez Arce, *El Proyecto para una nueva Constitución de la República de Cuba 2018: los desafíos políticos*, in *La Cosa. Democracia. Socialismo. República*, blog di J. C. Guanache, Septiembre 11, 2018, che rimarca come siano in realtà il Consiglio di Stato (e, in particolare, il suo Presidente e Vice-Presidente) e il nuovo Presidente della Repubblica ad adottare le decisioni fondamentali, senza reali controlli e contrappesi. Il limite di mandati consecutivi, ad esempio, è sancito per il solo Presidente della Repubblica e non per altri organi che pure esercitano poteri decisionali rilevanti, quali Presidente e Vice-Presidente del Consiglio di Stato e Segretario dell'Assemblea nazionale; in ogni caso, la previsione del limite dei due mandati rischia di risultare inefficace, nella misura in cui non è assistito dal divieto di rotazione nelle altre cariche poste al vertice dello Stato.

tuttavia, una cosa è tentare di correggere la “deviazione permanente” dalla Cost. del 1976, ovvero la “schizofrenia” tra il disegno istituzionale e la sua concreta implementazione, altra cosa è sancire la vera e propria rinuncia al principio collegiale mediante l’istituzione di figure unipersonali quali Presidente della Repubblica, Primo Ministro, Governatore<sup>63</sup>.

Dalla prospettiva dell’effettiva separazione dei poteri, si sono già menzionati alcuni profili di perplessità circa la reale portata delle innovazioni introdotte con la Costituzione del 2019; la valutazione degli effetti prodotti dalle norme costituzionali andrà condotta alla luce dell’evoluzione delle dinamiche politiche, tenendo conto, in particolare, dell’interpretazione che di quei poteri e di quelle prerogative costituzionali sarà fornita dalle personalità politiche che concretamente ricopriranno gli incarichi di vertice dell’organizzazione statale<sup>64</sup>.

Un ruolo cruciale, rispetto a questo scenario politico-costituzionale, è svolto evidentemente dal Partito comunista cubano: se è vero che la nuova Costituzione ha ribadito il ruolo fondamentale del Partito comunista (art. 5 Cost.), addirittura rafforzando, rispetto al testo del 2018, il riferimento al comunismo quale unico orizzonte politico nel quale è realizzata la piena dignità dell’essere umano (così nel Preambolo), alcuni segnali parrebbero dimostrare che la scena politica cubana è in mutazione.

È lo stesso processo di revisione costituzionale ad aver svelato un quadro più dinamico e frammentato di quello dipinto dalle fonti ufficiali. I numeri del referendum costituzionale, ad esempio, hanno restituito un’immagine mutata rispetto al passato: se nel referendum per l’approvazione della Costituzione del 1976 si era recato alle urne il 98% degli aventi diritto e il “sì” aveva raggiunto il 97,7%, nel 2019 ha partecipato al voto l’84,4% del totale degli elettori, con il 86,85% che ha votato a favore della Costituzione e il 9% che si è espresso in senso contrario. Ancora prima, in occasione dei dibattiti pubblici organizzati nel corso del processo di consultazione popolare e poi in occasione del referendum costituzionale, alcuni gruppi e soggetti politici sono effettivamente riusciti a manifestare pubblicamente il proprio dissenso, a dimostrazione dell’emersione, pur difficile e contrastata, di voci che non si riconoscono nella linea politica dettata dal Partito comunista. Se le forze di opposizione, organizzate in piccoli gruppi illegali, hanno fatto campagna per il “no” o per l’astensione<sup>65</sup>, diversi esponenti della gerarchia cattolica e delle chiese evangeliche, così come personalità riconducibili al “campo riformista autorizzato”, hanno segnalato alcuni aspetti critici della riforma costituzionale, pur non assumendo una posizione di esplicita contrarietà<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Cfr. A. Dacal Díaz, *¿Para qué necesitamos un presidente?*, in *La Cosa. Democracia. Socialismo. Republica*, blog di J. C. Guancho, octubre 21, 2018, che riserva le stesse critiche all’introduzione di altre «figuras unipersonales» quali Primo Ministro e Governatore.

<sup>64</sup> Cfr., in questo senso, L. Cuocolo, *op. cit.*, XVI, secondo il quale, sulla base di tali diverse interpretazioni, si potrebbe, «nei fatti, accentuare una distinzione tra organi che potrà ingenerare anche una più marcata distinzione tra funzioni».

<sup>65</sup> Hanno sostenuto il “no” al referendum, ad esempio, la *Mesa de la Unidad Democrática* e la *Unión Patriótica Cubana*.

<sup>66</sup> Si è già fatto riferimento al ruolo decisivo svolto da blog e siti web quali piattaforme di dibattito sulla cultura politica cubana; tale dibattito ha visto confrontarsi analisi e ricostruzioni

Le modifiche apportate dalla nuova Costituzione, in buona sostanza, non sembrano essere in grado di contemperare gli squilibri connaturati a quella tendenza alla concentrazione del potere che ha segnato, pur nelle differenti esperienze politico-costituzionali, la forma di governo a Cuba: dall'accentramento quale attributo della *provisionalidad* (fin dalle costituzioni *mambisas*) al principio dell'unità del potere nella Costituzione socialista, passando per quell'"iper-presidenzialismo" che accomuna Cuba agli altri paesi del continente latinoamericano<sup>67</sup>. È pur vero, come già osservato, che a giocare un ruolo decisivo ai fini di una corretta comprensione della forma di governo sarà la formula politica, sia nel senso del condizionamento che il Partito comunista riuscirà a esercitare sui soggetti che accederanno agli organi costituzionali di vertice sia in relazione al riconoscimento del pluralismo politico e ideologico.

Maria Chiara Locchi  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Perugia  
[maria.locchi@unipg.it](mailto:maria.locchi@unipg.it)

---

niente affatto scontate, spesso nel tentativo di un recupero delle ragioni profonde del socialismo cubano attraverso la critica dell'identificazione tra «pueblo» e «Estado», «Partido» e «administración», «gobierno» e «Estado», cfr. J. A. Fernández Estrada, *Preocupaciones sobre la cultura política en Cuba (I)*, in *Cuba Posible*, 2019-03-15, cubapossible.com. L'Autore, docente presso il *Centro de Estudios de Administración Pública* dell'Università dell'Avana, è tra coloro che auspicano un nuovo protagonismo della società civile, alla quale è affidato il compito di sostenere l'azione delle istituzioni ufficiali dello Stato con la proposizione di nuovi temi e la promozione di nuovi valori e pratiche sociali. Il ruolo cruciale della società civile è ricondotto da Fernández Estrada alla povertà della "cultura politica, giuridica e istituzionale" dei deputati cubani, emersa con chiarezza nel corso delle sessioni di esame delle proposte di modifica del testo di riforma costituzionale presentate durante la consultazione pubblica: «Fue notable, en una muestra selecta de intervenciones de diputados, el mal uso del idioma, los discursos trillados llenos de lugares comunes, las peticiones propias de políticos de derecha en todo el mundo (como las del trabajo obligatorio), las confusiones entre conceptos clave en las discusiones (como los de identidad de género y orientación sexual), la vulgaridad de los discursos y los ademanes, incluidos aquí algunos que coordinaban los debates desde las respectivas presidencias de las Comisiones».

<sup>67</sup> Sull'iper-presidenzialismo come tratto caratteristico dell'evoluzione costituzionale degli Stati latinoamericani cfr. R. Gargarella, *The "Engine Room" of the Constitution (with Some Particular Attention to the Cuban Case)*, in *Cuban Studies*, 45. 2017, 22-25, che segnala gli squilibri a favore dell'Esecutivo nella storia costituzionale cubana a partire dal testo del 1901, passando per il tentativo di moderazione dei poteri presidenziali nella Cost. del 1940, per poi arrivare alla vera e propria "fagocitazione" dell'intero ordinamento costituzionale sancita con il regime socialista.