

Il sistema delle fonti nella nuova Costituzione di Cuba del 2019

di Romano Orrù

Abstract: The system of sources in the new 2019 Cuban Constitution – The 2019 Constitution of Cuba is not fully successful to give rise to a systematic organization of the system of sources, even if the attempt of the Cuban constituent to lead to a rationalization is clearly detected, as shown by the introduction in the new constitutional text of a partition (Chapter VIII) dedicated to this issue. Such an attempt does not prove to be particularly successful in substance: the main critical point remains the stance of law, which does not seem to acquire a position of supremacy among the sub-constitutional sources.

In particular, the indeterminacy of the correlations between the various "primary" sources (law, decree-law and presidential decree) raises the doubt that a unitary system of sources can be regarded or that a system of sources can be considered existing in a proper sense.

19

The entropy of the system of sources which partly typifies the new Cuban Constitution also applies to putting in tension relations between the constitutional bodies that define its form of government.

Keywords: Cuba; Constitution; Sources of Law; Form of Government; Socialism.

1. Introduzione

La nuova Costituzione di Cuba, proclamata il 10 aprile del 2019, è di fatto il secondo testo costituzionale del Paese dalla rivoluzione castrista conclusasi il 31 dicembre 1958¹, avendo fatto seguito a quello del 1976 (la cui entrata in vigore pone fine ad un lungo intervallo – apertosi appunto dall'inizio del 1959 – di assenza nel Paese di una regolamentazione di carattere propriamente costituzionale²).

¹ Il Paese ha conosciuto, specie sull'onda delle suggestioni dei contenuti della Costituzione di Cadice del 1812 propagatisi alle colonie spagnole, svariati tentativi di regolazione costituzionale prima e dopo l'indipendenza della Spagna: tra quelli approdati a piena definizione spiccano i testi del 1901 e del 1940.

² Per circa 17 anni, dal trionfo della rivoluzione e fino all'adozione della Carta del 1976, infatti, la definizione dei caratteri di fondo del regime è risultato affidato alla *Ley Fundamental* del 7 febbraio del 1959, con evidenti segni di derivazione dalla Costituzione

Scopo immanente al presente scritto è quello di operare una ricognizione delle fonti normative nella nuova cornice costituzionale, cercando di evidenziarne implicazioni e peculiarità al fine di coglierne gli indirizzi evolutivi e i principali scostamenti rispetto all'assetto previgente.

Muovendo dal presupposto teorico per cui la Costituzione, in senso kelseniano, è prioritariamente «normazione sulla legislazione, ossia sulla normazione primaria e ordinaria»³ e, per esigenze di spazio, senza potersi soffermare nel dettaglio di ciascuna singola fonte normativa, si concentrerà l'attenzione sulle fonti cosiddette primarie colte nel loro rapporto, da un lato, con la Costituzione e, dall'altro lato, con le altre fonti ad esse più o meno immediatamente correlate o subordinate.

Il testo Costituzionale del 2019 si distingue per la precisa impostazione ideologica, che trova alimento nei principi socialisti, in linea di continuità con la Costituzione previgente (quella del 1976), a sua volta connotata da evidenti segni di derivazione dalla legge fondamentale sovietica del 1936⁴.

Quanto alle ragioni di fondo della sua adozione, in termini di legittimazione dell'ordine politico esistente, la Costituzione del 2019 pare proporre limitate, ma comunque non trascurabili, differenze rispetto al previgente testo del 1976: infatti, se quest'ultimo segna il tentativo, da parte del governo rivoluzionario, di istituzionalizzare la rivoluzione (all'insegna del ruolo guida del *Partido Comunista de Cuba*-PCC) scolpendola in norme formalmente costituzionali, per di più dotate della forte carica di legittimazione derivante dalla ratifica con voto popolare⁵, e, dunque, di consolidare un regime politico rivoluzionario del quale la classe dirigente ha sancito l'adesione ai principi del marxismo-leninismo e l'inserimento nell'orbita dell'influenza sovietica, la Legge fondamentale del 2019, anch'essa omaggiata dal voto popolare, sembra invece obbedire alla diversa (e meno ambiziosa) ragione di legittimare un nuovo corso essenzialmente sotto il profilo soggettivo, del ricambio generazionale, mentre dal punto di vista sostanziale mira alla semplice modernizzazione del regime esistente in una logica di ampia

cubana del 1940 (distaccandosene, tra l'altro, per l'affidamento del potere legislativo al Consiglio dei ministri in luogo del Parlamento bicamerale). È interessante osservare che i contenuti della Costituzione del 1940, dall'indubbio carattere avanzato e progressista al momento della sua adozione, finiscono per essere oggetto, prima, di radicali deroghe e importanti modifiche nel corso della complessiva esperienza della dittatura di Batista e, successivamente, di forte rivalutazione da parte dai rivoluzionari di Castro (cfr. A. Del Guercio, A. Guida, *Cuba: una Costituzione per le sfide del XXI secolo*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società – NAD*, n. 1/2019, 47).

³ F. Modugno, *Costituzione, I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. X, Roma, 1988, 4, il quale spiega che «Essa si specifica più propriamente come: a) principio della legislazione; b) insieme dei limiti di forma e di sostanza di essa; c) parametro di legittimità costituzionale».

⁴ Rappresentandone una delle più fedeli imitazioni: P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto Costituzionale comparato*, t. I, Bari, 2014, 653.

⁵ La consultazione popolare, celebrata il 15 febbraio 1975, è contrassegnata da risultati dal sapore a dir poco plebiscitario: alla partecipazione degli aventi diritto al voto pari al 98% fa riscontro un voto favorevole all'approvazione del testo che rasenta l'unanimità (pari, infatti, al 99,02%).

continuità con il passato, ma in uno scenario geopolitico globale che, dopo la scomparsa dell'URSS e le trasformazioni politiche che da alcuni lustri interessano larga parte America latina, lo vede ormai privo di precisi e affidabili puntelli esterni.

L'aggiornamento della Carta costituzionale vigente era uno dei punti qualificanti l'agenda di governo dell'ex presidente cubano Raúl Castro (2008-2018) al fine di assicurare miglior fondamento alle riforme economiche promosse durante il suo mandato e rinnovare un testo considerato anacronistico rispetto alla nuova realtà sociale dell'isola. Compito che Castro ha lasciato al suo delfino Miguel Díaz-Canel, subentrato gli alla presidenza nell'aprile 2018. Le "reformas raulistas" non presuppongono, per vero, cambiamenti costituzionali radicali o sostanziali in ordine al regime politico dell'isola, ma solo di superare le parti del testo troppo legate a logiche e scenari macroeconomici della guerra fredda.

Il procedimento di adozione e di entrata in vigore del nuovo testo, culminato nel referendum confermativo del 24 febbraio 2019, si è dipanato per circa un anno articolandosi in varie fasi dall'aprile 2018 all'aprile dell'anno successivo⁶. In questo arco di tempo, racchiuso tra l'annuncio ufficiale della realizzazione della nuova Costituzione e la sua entrata in vigore, si evidenziano, da un lato l'iniziativa e l'azione (anche attraverso organi delle istituzioni dello Stato) del PCC e, dall'altro, l'ampio coinvolgimento della popolazione nel dibattito sui contenuti specifici da consegnare al testo⁷, con momenti di consultazione capillarmente diffusi in centri di lavoro, comunità locali, istituzioni statali e società civile in genere includendo, in maniera originale per la realtà del Paese, anche i cubani residenti all'estero. Il procedimento partecipato di formazione del nuovo testo costituzionale ha avuto il suo momento formale culminante nella celebrazione, ancora con largo intervento della popolazione, del citato referendum confermativo sul documento nella sua redazione finale⁸.

⁶ La proclamazione della nuova Costituzione è stata fatta coincidere con la ricorrenza dei 150 anni dalla prima *Asamblea Constituyente* dell'isola.

⁷ Nell'arco di più di tre mesi (dal 13 agosto al 15 novembre) la consultazione popolare finalizzata a definire potenziali emendamenti al testo proposto ha conosciuto la partecipazione di quasi un milione e settecentomila persone e la presentazione di oltre 780mila suggerimenti di modifica, eliminazione o aggiunta di articoli sui temi più vari (raccolti poi in un elenco di circa 9500 proposte, delle quali la metà sono state accolte in quanto ritenute giuridicamente procedibili: tra i principali temi su cui si è incentrato il dibattito spiccano quelli relativi a mercato e proprietà privata, lavoro indipendente, diritto di famiglia e questioni migratorie).

⁸ Come testimoniano i dati ufficiali forniti dalla *Comisión Electoral Nacional*: si sono recati alle urne, infatti, 7.848.343 elettori pari al 90,15% degli aventi diritto al voto (8.705.723 erano i cittadini iscritti nelle liste elettorali). Allo scrutinio, relativamente all'approvazione del nuovo testo, sono risultati 6.816.169 voti a favore (pari al 78,29% degli aventi diritto e all'86,85% dei votanti), mentre i voti contrari sono stati 706.400 (pari al 9,00% dei votanti e all'8,11% degli aventi diritto al voto). Si sono contati, infine, 198.674 voti nulli e 127.100 schede bianche (pari complessivamente al 4,15% dei votanti e al 3,74% degli aventi diritto); cfr. per più ampie indicazioni in proposito all'indirizzo internet www.acn.cu/reforma-constitucional/42423-comision-electoral-nacional-informa-resultados-oficiales-de-referendo-constitucional.

Le accennate caratteristiche genetiche del testo relativamente all'ampio spazio lasciato alla partecipazione (sebbene "orientata" dall'alto)⁹ sono potenzialmente in grado, nel tempo, di dispiegare effetti sulla declinazione pratica dei suoi contenuti: giova, tra l'altro, rimarcare che l'attuazione di parte considerevole di questi è affidata ad atti legislativi da adottarsi variamente nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore.

La ricognizione delle fonti legali accolte nel nuovo testo costituzionale, anche a primo sguardo, ci offre un panorama complesso e di problematica lettura in alcuni suoi aspetti basilari¹⁰. Complesso per via, tra l'altro, del fatto che la tematica delle fonti presenta molteplici e spesso profonde interrelazioni con profili attinenti in particolare alla forma di Stato, alla forma di governo, ad elementi di lungo periodo (quali la tradizione giuridica di riferimento) e finanche di carattere extragiuridico (di tipo economico-sociale in specie) genericamente definibili di contesto. Di problematico inquadramento, poiché, al pari di quanto riscontrabile nel vigore del precedente ordinamento costituzionale, la Costituzione formalmente è sì riconosciuta, come si dirà, quale norma apicale del sistema normativo, ma resta ampiamente da decifrare la complessiva struttura gerarchica (e di eventuali rapporti in funzione della competenza) delle fonti da essa previste.

Al riguardo non risulta di particolare ausilio la presenza di istituti con formali assonanze con quelli del costituzionalismo di derivazione liberale: per quanto tra questi possano sussistere collegamenti concettuali infatti risulta complesso (e in taluni casi addirittura fuorviante) esaminare e classificare detti istituti introdotti nella logica del costituzionalismo socialista alla luce di concetti e idee forgiati nell'esperienza dello Stato liberale¹¹.

Una difficoltà aggiuntiva all'analisi del sistema normativo cubano è data dalla circostanza che nell'ordinamento giuridico del Paese non propone alcuna disciplina generale delle proprie fonti del diritto: l'individuazione di queste deve quindi essere fatta in via induttiva, procedendo a rintracciarle nell'articolato della Costituzione ed eventualmente in altri testi normativi. Nell'economia del

⁹ Infatti, non si può trascurare né che la riforma in cui si sostanzia la Costituzione del 2019 trova sia il suo abbrivio sia la determinazione dei suoi caratteri essenziali nell'iniziativa del PCC sia che il regime ha ritenuto, di fatto, come una risposta legittima al referendum quella del "sì" e conseguentemente tutta l'attività che si deve definire promozionale (poiché vere e proprie campagne elettorali non possono trovar cittadinanza nell'isola) è stata condotta senza parità di armi tra i sostenitori del "sì" (cui sono stati riservati tutti o quasi gli spazi "ufficiali") e i corifei del "no".

¹⁰ Dello studio dell'ordinamento normativo cubano come di un qualcosa «decisamente ostico e complicato» fa cenno M. Mastracci, *Adattamento dell'ordinamento giuridico cubano al diritto internazionale consuetudinario e pattizio*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 54, 2016, 121; in materia cfr. anche *Id.*, *The influence of European Laws in the Cuban Legal System*, in *Federalismi.it*, n. 13/2017, 1 ss. (consultabile sul sito www.federalismi.it). L'opinione pur se espressa nel vigore della Costituzione del 1976 sembra mantenere intatta la sua fondatezza nella misura in cui appare permanere immutato nella nuova cornice costituzionale del 2019 il presupposto di fondo da cui essa muove, vale a dire che «non vi è alcuna disciplina generale delle fonti».

¹¹ Per tale ordini di rilievi cfr. P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 637.

presente contributo, l'attenzione sarà focalizzata essenzialmente sul nuovo dato costituzionale, colto in rapporto a quello in precedenza offerto dalla Costituzione del 1976.

Giova rilevare come già nel vigore del precedente ordinamento costituzionale fosse affermazione non irrivale in letteratura quella della sostanziale indeterminatezza del sistema cubano delle fonti del diritto¹², sì da renderlo nel suo insieme a carattere “aperto”¹³.

Si procederà quindi utilizzando una definizione minimale quanto consueta di fonti del diritto, intendendo come tali i fatti o gli atti che l'ordinamento giuridico (e, per questo, in particolare la Costituzione) abilita a produrre norme giuridiche.

2. Le fonti normative: rilievo fondamentale dei caratteri della forma di Stato e della Costituzione in senso materiale.

Tra i fattori che maggiormente incidono sul sistema delle forme di produzione giuridica (riguardato anche sotto i profili della pluralità e del coordinamento reciproco dei centri di produzione normativa), come poco sopra si è accennato, vi sono certamente i connotati della forma di Stato e gli effetti di lungo periodo delle tradizioni giuridiche¹⁴.

Riguardo a quest'ultimo profilo ci si può limitare a mettere in evidenza come il sistema normativo cubano sia interessato da un certo fenomeno di stratificazione che si è realizzata in un arco temporale piuttosto ampio per effetto delle vicende storico-istituzionali legate prima alla dominazione spagnola (fino al 1898)¹⁵, al “protettorato americano”¹⁶, poi, e infine alla rivoluzione socialista¹⁷. Nel decritto orizzonte si colloca la fondamentale impostazione codicistica dell'ordinamento cubano contemporaneo¹⁸.

¹² Tra gli altri, cfr. C.J. Bruzón Viltres, *Determinación de las fuentes del derecho: aspecto clave en el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico cubano*, in *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, vol. IV, n. 1, 2014, 4 ss. (consultabile sul sito www.revistaccuba.cu).

¹³ Sul punto cfr. *amplius* G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, Torino, 2015, 64.

¹⁴ Tra i molti, di recente, cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Costituzioni e fonti del diritto*, Torino, 2018, spec. 13 ss.

¹⁵ Quando la Spagna, a conclusione della guerra ispano-americana, perse i possedimenti di Cuba, di Porto Rico, dell'isola di Guam, e delle Filippine.

¹⁶ Il riferimento è in particolare alla situazione determinatasi a seguito del cosiddetto emendamento Platt alla Costituzione cubana del 1901, che riservava agli USA ampie facoltà di intervento sull'isola in campo economico e politico-istituzionale: in proposito cfr. in lingua italiana, A. Trento, *Castro e Cuba. Dalla rivoluzione a oggi*, Firenze, 2003, 11 ss. e, più di recente, A. Del Guercio, A. Guida, *Cuba: una Costituzione per le sfide del XXI secolo*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)*, n. 1/2019, 46.

¹⁷ In proposito cfr. G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 63.

¹⁸ L'ordinamento cubano conta svariate raccolte codicistiche, più volte emendate: il *Código Civil* (Ley n. 59/1987), il *Código de la Familia* (Ley n. 1289/1975); il *Código de la Niñez y la Juventud* (Ley n. 16/1978); il *Código Comercial* (Real Decreto del 28 gennaio 1886); il *Código Penal* (Ley n. 62/1987); il *Código de Trabajo* (Ley n. 116/2013); il *Código de Seguridad Vial*

Di un maggior tasso di approfondimento necessita senza dubbio la considerazione dell'evoluzione forma di Stato cubana e delle sottese metamorfosi della Costituzione materiale a ragione della loro alta capacità condizionante il modo d'essere e di dispiegarsi in pratica del sistema delle fonti normative.

2.1. (Segue): la “nuova” forma di Stato cubana

La qualificazione della forma di Stato nella Costituzione del 2019 è canonicamente proposta in apertura dell'articolato. La sua declinazione è ancora in senso socialista («Cuba es un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible...»), ma all'interno di una formulazione comprendente elementi di riferimento ulteriori rispetto a quella del previgente testo costituzionale del 1976¹⁹: tra l'altro, fanno la loro apparizione quali elementi fondativi dello Stato «la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos» e quali fini statali «la equidad, la igualdad... y la prosperidad individual y colectiva».

In aggiunta vengono pienamente confermati elementi strutturanti il sistema socialista²⁰. Innanzitutto, il riconoscimento del Partito Comunista quale partito unico in qualità di «fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado»²¹ e, come si legge nel Preambolo, di pilastro fondamentale e garanzia (unitamente all'unità nazionale) dell'ordine politico, economico e sociale²². In secondo luogo, è riaffermato il principio del vincolo di osservanza della legalità socialista, che ai sensi della nuova disciplina costituzionale pare addirittura dilatato quanto alla sua portata, nella misura in cui erige la finalità di «Cumplir estrictamente la legalidad socialista» a obbligo di tutti, mentre a tenore della precedente regolamentazione gravava essenzialmente su soggetti investiti di pubbliche funzioni²³ (resta immutato, comunque, per questi ultimi il compito di vigilare, agendo nei limiti delle proprie competenze, sul suo rispetto «en la vida

(Ley n. 109/2010); *Ley de Procedimiento Penal* (Ley n. 5/1977); *Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico* (Ley n. 7/1977). In argomento, di recente, cfr. L.B. Pérez Gallardo (coord.), *El Derecho en Cuba*, Madrid, 2015, 125 ss.

¹⁹ L'art. 1 della Cost. 1976, tra l'altro, recita: «Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática».

²⁰ M. Volpi, *Autorità e libertà. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VI ed., Torino, 2016, 48 ss.

²¹ Art. 5, comma 1, Cost. 2019, la cui formulazione suona come sostanziale conferma della previgente disciplina recata dall'art. 5 della Cost. 1976: «El Partido Comunista de Cuba, marxiano y marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista».

²² Nel Preambolo, più precisamente, si legge che «la unidad nacional y el liderazgo del Partido Comunista de Cuba... constituyen pilares fundamentales y garantías de nuestro orden político, económico y social». Sembra costituire ideale corollario alle previsioni or ora ricordate l'art. 31, che identifica il lavoro come «un valor primordial» della società cubana.

²³ V. l'art. 9, primo comma, Cost. 2019 e l'art. 10 Cost. 1976.

de toda la sociedad»²⁴. Inoltre, trova nuovamente sanzione il principio della democrazia socialista²⁵, esplicitamente declinato in una serie di regole, tra le quali spiccano quelle di rappresentatività degli organi statali, elettività e rinnovo periodico, responsabilità, rigido vincolo di subordinazione gerarchica tra gli organi statali per cui «las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores»²⁶. Le nuove disposizioni relative a detto principio della democrazia socialista appaiono largamente riprodottrici delle previsioni di cui al precedente testo costituzionale, distaccandosene in particolare per l'introduzione dell'obbligo del rispetto della trasparenza nell'azione di soggetti investiti di pubbliche funzioni²⁷: a quest'ultimo aspetto si collega l'istituzione della *Contraloría General de la República* cui è rimessa la "fondamentale missione" di «velar por la correcta y transparente administración de los fondos públicos y el control superior sobre la gestión administrativa»²⁸; il rilievo del combinato disposto di siffatte novelle risiede nel fatto che appaiono potenzialmente in grado di favorire la cosiddetta responsabilità politica diffusa (ove mai questa trovasse opportuni canali per strutturarsi adeguatamente e finanche per esprimersi pubblicamente) e, indirettamente, un maggior attivismo giurisdizionale a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali²⁹.

Alla luce di quanto precede, e in specie degli accennati presupposti ideologici di stampo socialista, è agevole ipostatizzare come il sistema delle fonti nella nuova Costituzione cubana vada letto alla luce dell'identificazione del fulcro e insieme volano dell'ordinamento nel "*Poder Popular*". I correlati principi dell'unità del potere e del centralismo democratico (quest'ultimo specificazione del primo come principio di organizzazione della forma di governo³⁰) fanno sì che, in maniera assolutamente coerente con quanto già previsto nel precedente assetto costituzionale, il criterio ordinatore fondamentale della pluralità di modi di produzione del diritto costituzionalmente riconosciuti risieda formalmente

²⁴ V. l'art. 9, secondo comma, Cost. 2019 e l'art 10 Cost. 1976. In dottrina, sul tema, cfr., tra gli altri, A. Matilla Correa, *Notas sobre la ley y el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico cubano*, in AA.VV., *Memorias del VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Bogotá, 2007, 411 ss.

²⁵ In materia cfr. Y. Delgado Triana, M. Arely del Río Hernández, *La democracia socialista en la Constitución de 1976*, in A. Matilla Correa (Coord.), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, La Habana, 2016, 53 ss.

²⁶ Così l'art. 101(e) Cost. 2019.

²⁷ Art. 101(h): «dos órganos del Estado, sus directivos y funcionarios actúan con la debida transparencia».

²⁸ Art. 160, primo comma, Cost. 2019.

²⁹ Residuano comunque forti dubbi sulla possibilità effettiva per la *Contraloría* di conseguire la posizione di cui all'art. 161 di «independencia funcional respecto a cualquier otro órgano», posto che essa, al di là di (o, per meglio dire, contro) tale enunciazione di principio, risulta (sempre ai sensi dell'art. 161) anche espressamente subordinata al Presidente della Repubblica e (per effetto del disposto dell'art. 162) tenuta a rendere conto della sua gestione dinanzi alla ANPP, che (in alternativa al Consiglio di Stato) ha anche il potere di eleggere e revocare i suoi vertici (art. 163).

³⁰ E a sua volta «riflesso istituzionale di un principio di organizzazione» prima del Partito comunista sovietico e in seguito di tutti i partiti comunisti mondiali e che è generalmente indicato come "divieto di frazionismo" secondo un modulo operativo che esclude forme di dissenso e di critica rispetto alle decisioni assunte: P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 639.

nella regola per cui le determinazioni degli organi statali superiori – al cui vertice è collocata l'Assemblea Nazionale del Potere Popolare (ANPP, esplicitamente indicata quale organo supremo del potere dello Stato)³¹ – vincolano gli inferiori³². Come si cercherà di chiarire nelle pagine che seguono il descritto principio di gerarchia organizzativa e funzionale risulta insufficiente per ricostruire il quadro delle fonti normative cubane quale “sistema” in senso proprio, vale a dire obiettivamente ordinato (in termini di certezza e prevedibilità) in relazione ai diversi centri e modi di produzione del diritto (*rectius*: alle forme tipiche di questo) e ai rapporti reciproci tra le diverse fonti normative.

2.2. (Segue): le principali novelle costituzionali di impatto sistemico

Nonostante il nuovo testo costituzionale, secondo il già detto, si collochi nel solco ideologico del precedente, mutuandone altresì le impostazioni strutturali di fondo, esso dà veste formale a significative novità³³ che interessano in vario modo gli ambiti dell'organizzazione politico-istituzionale, i diritti e le libertà fondamentali e quella che si può definire come la “costituzione economica” (vale a dire valori, principi e regole che presidiano il dispiegarsi dei rapporti economici intesi in senso ampio).

Le novelle in tutti e tre gli ambiti segnalati finiscono per avere un impatto sistemico, con intensità peraltro diversa a seconda dei casi, nella dimensione delle fonti normative.

Di importante rilievo sull'assetto delle fonti normativo appaiono soprattutto le novelle nel terzo degli ambiti poco sopra riferiti. La stessa adozione del nuovo testo costituzionale appare strettamente legata all'accennata esigenza di sancire al massimo livello normativo le aperture in campo economico predisposte in coincidenza con nomina alla guida del Paese di Raúl Castro nel 2008. Riforme volte a rivitalizzare un'economia risulta afflitta da stagnazione e da decenni in forte sofferenza per il blocco economico e la pervasività di monopoli statali; riforme tese ad innestare in un'economia imperniata sulla proprietà collettiva e socialista una limitata libertà d'iniziativa economica³⁴.

³¹ In coerenza con il principio dell'unità del potere e conformemente a sperimentata prassi nei regimi socialisti all'Assemblea (e al Consiglio di Stato, suo comitato ristretto) oltre alle tipiche funzioni degli organi parlamentari (indirizzo e controllo, legislazione, revisione costituzionale) sono attribuiti il controllo di costituzionalità e soprattutto un quanto mai considerevole potere di nomina dei titolari di altri organi costituzionali cui corrisponde una responsabilità politica di questi nei confronti della stessa Assemblea (per riferimenti storico-comparati in proposito cfr. P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 642 s.).

³² Artt. 101(e) e 102-103 Cost. 2019 e artt. 68(d) e 69-70 Cost. 1976.

³³ Il nuovo testo differisce dal precedente anche quanto a lunghezza, risultando organizzato in ben 92 articoli in più (229 contro 137, oltre al Preambolo comune ad entrambi i testi). Alla variazione nella lunghezza del testo non sempre però fa riscontro una maggiore precisione e densità normativa dello stesso.

³⁴ Sulle riforme economiche del periodo cfr., R. Limonta Montero, J. Olver Mondelo Tamayo, *Debate constitucional en el marco de la actualización del modelo económico cubano*, in *Dikaion*, (Universidad de la Sabana, Colombia), 28, vol. 23, n. 1/2014, 70 ss. e, più di recente,

In tal modo non appare fuor di luogo sostenere che la stessa Costituzione (economica) materiale, negli ultimi lustri, sia stata interessata da mutamenti sostanziali di cui appare sintomatica ed emblematica espressione l'originarsi della categoria sociale dei "cuentapropistas"³⁵.

Il nuovo testo costituzionale, pur riconfermando in via di principio i dettami dell'ortodossia dell'economia socialista (proprietà collettiva e direzione pianificata dell'economia)³⁶ finisce per dare spazio anche a elementi estranei a quell'impostazione in virtù del riconoscimento del mercato, della proprietà privata e della possibilità di investimenti stranieri³⁷⁻³⁸: si tratta, è bene rimarcarlo, di un riconoscimento attuato entro margini contenuti, come

J. Triana, *Las transformaciones económicas y sociales en Cuba*, in A. Ayuso Pozo, S. Gratius (eds.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE*, Barcelona, 2017, 11 ss. (consultabile all'indirizzo internet https://eulacfoundation.org/es/system/files/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro_anna_ayuso_y_susanne_gratius_eds_1.pdf).

³⁵ In tal modo si garantisce fondamento giuridico di rango costituzionale a quell'ammodernamento del modello economico cubano che da oltre un decennio ha consentito a semplici individui di intraprendere iniziative di carattere privato in relazione a 201 diversi mestieri o attività: forme di iniziativa economica privata che sono giunte a coinvolgere, come lavoratore o imprenditore autonomo, fino a 591.000 individui (pari al 13% della popolazione attiva); sul punto, nella ricchissima messe dei periodici elettronici d'informazione cfr., tra gli altri, s.a., *Les Cubains se prononcent sur la nouvelle Constitution*, in *Le Monde*, 23 febbraio 2019, e s.a., *Cuba approuve massivement sa nouvelle Constitution*, in *Le Monde*, 26 febbraio 2019 (entrambi accessibili sul sito www.lemonde.fr).

³⁶ Artt. 18 e 19. Più esattamente, nelle parole dell'art. 18: «En la República de Cuba rige un sistema... basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción como la forma de propiedad principal, y la dirección planificada de la economía, que tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad»; e dell'art. 19 «El Estado dirige, regula y controla la actividad económica conciliando los intereses nacionales, territoriales, colectivos e individuales en beneficio de la sociedad.

La planificación socialista constituye el componente central del sistema de dirección del desarrollo económico y social. Su función esencial es proyectar y conducir el desarrollo estratégico, previendo los equilibrios pertinentes entre los recursos y las necesidades».

³⁷ Nel nuovo testo, infatti, oltre alla consacrazione delle forme di proprietà socialista («de todo el pueblo»), cooperativa e di organizzazioni e istituzioni varie – art. 22(a-c) e (f) –, trova cittadinanza la distinzione tra la proprietà "personale" (che «se ejerce sobre los bienes que, sin constituir medios de producción, contribuyen a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de su titular») e quella "privata" (quest'ultima eloquentemente estesa, in un'ottica di attrazione di capitali dall'esterno, a *personas* sia *naturales* che *jurídicas* tanto *cubanas* che *extranjeras*; il tutto però temperato dalla duplice previsione per cui il suo riconoscimento è limitato a «determinados medios de producción» e confinato a «un papel complementario en la economía»: art. 22(d) e (g). Conseguentemente, la lettera (e) dello stesso art. 22 ha cura di consacrare anche la proprietà mista («formada por la combinación de dos o más formas de propiedad»).

³⁸ Art. 28: «El Estado promueve y brinda garantías a la inversión extranjera, como elemento importante para el desarrollo económico del país... La ley establece lo relativo al desarrollo de la inversión extranjera en el territorio nacional». Prende avvio nel 2014 la politica di promozione, garanzia e forme di attrazione di investimenti stranieri, per cui la previsione costituzionale non fa altro che dar veste giuridico-costituzionale a una realtà preesistente: L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, in questa *Rivista*, 1, 2019, XVII. L'art. 30, primo comma, contiene una sorta di "norma di chiusura" indicando dei limiti alla concentrazione della proprietà non statale, la cui determinazione però è rimessa all'apprezzamento discrezionale delle autorità politiche: «La concentración de la propiedad en personas naturales o jurídicas no estatales es regulada por el Estado, el que garantiza además, una cada vez más justa redistribución de la riqueza, con el fin de preservar los límites compatibles con los valores socialistas de equidad y justicia social».

indirettamente conferma la previsione per cui «La empresa estatal socialista es el sujeto principal de la economía nacional»³⁹, e con ulteriori e più particolari cautele. In specie le cautele con cui è riconosciuta la proprietà privata⁴⁰ valgono ad arginare gli effetti della riforma, di talché questa appare strumentale più a disegnare uno scenario evolutivo di un futuro non troppo prossimo (facendo perno sull'alto valore simbolico in ogni caso da tributare al riconoscimento della proprietà privata) che a dar corpo a un'incisiva trasformazione nell'immediato della dimensione economica del Paese caraibico.

In chiave dinamica, e in un orizzonte temporale non limitato al brevissimo periodo, sembrano tuttavia essere state poste, come accennato, delle premesse per un'evoluzione significativa della dimensione economica (beninteso qualora stimato opportuno rispetto a mutate esigenze di contesto dai detentori del potere politico): ciò appare confermato dall'intrinseca elasticità della formula di chiusura dell'art. 22 Cost.: «La ley regula lo relativo al ejercicio y alcances de las formas de propiedad»⁴¹.

Allo stato delle cose, tuttavia, non si può che relegare all'area della mera eventualità lo strutturarsi di un indirizzo evolutivo sulla scia della cosiddetta *economia socialista di mercato*, formula con cui si indica la struttura economico-sociale della Cina odierna⁴².

In definitiva, pur se il ruolo guida ed esclusivo del Partito comunista cubano nella società non è messo in discussione⁴³ e pur se risulta riaffermata a chiare lettere l'impronta socialista dell'ordinamento nel suo complesso⁴⁴, la circostanza che alle trasformazioni poc'anzi sopra riferite relativamente alla dimensione della cosiddetta costituzione economica si accompagnino altri mutamenti vuoi nella dimensione politico-organizzativa (tra cui si evidenziano la reintroduzione della figura del Primo ministro, la migliore definizione del ruolo e la limitazione dei mandati del Capo dello Stato con l'introduzione della specifica

³⁹ Art. 27.

⁴⁰ All'art. 22(d).

⁴¹ In senso conforme v. L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, cit., XVIII, a opinione del quale «La potenziale evoluzione verso un'economia mista, dunque, è rimessa ai fatti e alle disposizioni speciali adottate dagli organi di governo, a conferma della limitata normatività di una Costituzione di impronta socialista».

⁴² Contraddistinta da un sistema misto tra mercato e pianificazione: in proposito, tra gli altri, cfr. A. Rinella, *Cina*, Bologna, 2013, 1 ss., A. Rinella, I. Piccinini (cur.), *La Costituzione economica cinese*, Bologna, 2010, *passim* e M. Mazza, *La Cina*, in M. Mazza (cur.), *I sistemi del lontano Oriente*, Milano, 2019, 48 ss.

⁴³ Il riferimento del Preambolo al «liderazgo del Partido Comunista de Cuba» quale pilastro fondamentale e garanzia dell'«orden político, económico y social» è duplicato e rafforzato dalle previsioni dell'art. 5 Cost., la cui formulazione, da un lato (al primo comma), individua il Partito comunista («único, martiano, fidelista, marxista y leninista») come «la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado», e, dall'altro lato (nel secondo comma) gli affida (in via esclusiva) il compito di «organiza[r] y orienta[r] los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista».

⁴⁴ Dei molti riferimenti al perdurare del socialismo in vista dell'edificazione di una società comunista appare buona sintesi l'affermazione riportata nel Preambolo circa la convinzione per cui «solo en el socialismo y en el comunismo el ser humano alcanza su dignidad plena».

figura del Presidente della Repubblica⁴⁵, la parziale riconsiderazione organizzativa e funzionale del Consiglio di Stato⁴⁶, un rafforzamento della garanzia di indipendenza dei magistrati⁴⁷ e in parte della *Fiscalía Geral* della Repubblica⁴⁸, l'introduzione di nuovi organismi di controllo⁴⁹ e il potenziamento degli enti territoriali locali⁵⁰ vuoi nell'allargamento del perimetro del riconoscimento diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo (in particolare,

⁴⁵ E del Vicepresidente della Repubblica. Figura che nella Cost. del 1976 era riferita come *Presidente del Consejo de Estado*, che «es jefe de Estado y jefe de Gobierno» (art. 74, secondo comma).

⁴⁶ Svitati cambiamenti interessano il Consiglio di Stato quanto a ruolo e composizione. Di questo secondo aspetto (gravitante intorno alla diversa metodologia dell'indeterminatezza numerica di cui dall'art. 107 Cost. 2019 rispetto alla precisa individuazione di numero e funzioni interne dei suoi membri *ex art. 74, primo comma, Cost. 1976*) si dirà più oltre, mentre in relazione al primo giova mettere in rilievo, in particolare, come, ai sensi del disposto dell'art. 111 Cost., il Consiglio di Stato venga posto sotto la guida del Presidente della ANPP, invece che del Capo dello Stato, e per così dire "parlamentarizzato" (anche se in maniera non completa: si pensi, tra l'altro, al potere "di propria prerogativa" («*por derecho propio*») del Presidente della Repubblica di partecipare alle sue sedute e di convocarle (art. 128(v)), al potere di "ratifica" dei trattati internazionali approvati dal Consiglio dei ministri (art. 137(d)) e al controllo che gli compete sulle iniziative legislative del Consiglio dei ministri (art. 137(h)).

⁴⁷ Per averne ampia contezza, è sufficiente considerare nel disposto dell'art. 148, primo comma, cost. 2019 all'affermazione dell'indipendenza funzionale dei tribunali non si accompagna più la previsione (espressamente contemplata dal corrispondente art. 121 Cost. 1976) della loro subordinazione gerarchica all'ANPP e al Consiglio di Stato. Il tutto è rafforzato eloquentemente dalla più sintetica formulazione anche del successivo comma, che ora, se per un verso, continua a riconoscere nel *Tribunal Supremo Popular* la massima autorità giudiziaria, per altro verso ne assolutizza il corollario secondo cui «sus decisiones son definitivas»: infatti, scompare la precisazione (proposta dall'art. 121, secondo comma, Cost. 1976) per cui tale definitività fosse tale (solo) nell'ordine giudiziario. Resta immutata, poi, nel passaggio dall'uno all'altro testo costituzionale, l'attribuzione al suo *Consejo de Gobierno* di competenze specifiche in ordine sia all'esercizio dell'iniziativa legislativa e regolamentare, sia all'assunzione di "decisiones" e "normas" vincolanti per tutti i tribunali e sia, infine, alla facoltà di impartire a questi ultimi, sulla base delle risultanze della prassi, «instrucciones de carácter obligatorio» al fine di «establecer una práctica judicial uniforme en la interpretación y aplicación de la ley»: in tal modo il *Tribunal Supremo Popular* sembra ben strutturato per poter adempiere appieno alle funzioni nomofilattiche tipiche di una Corte di vertice del sistema giudiziario.

Le considerazioni che precedono devono però essere colte nella cornice di un sistema alieno all'effettiva separazione dei poteri e dunque oggetto di una lettura congiunta con il disposto dell'art. 149, che riafferma l'elettività dei magistrati: per quelli delle giurisdizioni superiori da parte dell'Assemblea Nazionale o del Consiglio di Stato, per gli altri giudici secondo quanto stabilito dalla legge. Si consideri inoltre che al legislatore nei confronti dei magistrati è rimessa piena discrezionalità nello stabilire «las causas y procedimientos para la revocación o cese en el ejercicio de sus funciones» (art. 147).

⁴⁸ L'art. 157, infatti, introduce il principio dell'indipendenza funzionale dell'organo (l'equivalente della Procuratura sovietica), ma al contempo lo tempera stabilendo la sua subordinazione al Presidente della Repubblica (in luogo di quella nei confronti dell'ANPP e del Consiglio di Stato prevista dall'art. 128, primo comma, Cost. 1976; il Consiglio di Stato, nel nuovo quadro costituzionale, inoltre perde il potere di dettare alla *Fiscalía Geral de la República* «instrucciones directas» secondo il disposto del secondo comma del citato art. 128 Cost. 1976).

⁴⁹ Quali la *Contraloría General de la República* (artt. 160 ss.) e il *Consejo Electoral Nacional* (artt. 211 ss.).

⁵⁰ Rispettivamente, tra gli altri, artt. 134, primo comma, 126, terzo comma, e 185 ss. Cost.

rispettivamente, in materia di orientamento sessuale⁵¹ e con riguardo all'*habeas corpus*⁵²), induce a ritenere che un processo di (seppur lenta e, al momento, limitata) evoluzione della Costituzione materiale possa considerarsi in atto o che quanto meno siano sia in gestazione avanzata.

2.3. (Segue): e i riflessi a livello di Costituzione materiale

Al fondo della teoria costituzionale v'è senza dubbio il problema della distinzione tra *Costituzione e testo costituzionale*⁵³. Com'è noto, la Costituzione nel significato prescrittivo di un sistema sociale si può definire in senso formale (o storico politico) e materiale⁵⁴, intendendo nel primo caso il documento con il quale il costituente detta le disposizioni che contengono i principi fondamentali del sistema sociale e, nel secondo caso, la sostanza sociale e politica che sta dietro a detto documento⁵⁵. Tenendo presente che nell'adeguarsi alla Costituzione materiale (a sua volta in funzione della mutevole realtà sociale) «risiede il titolo della... legittimazione» della Costituzione formale⁵⁶ risulta evidente come non possano ignorarsi le contingenti istanze politico-sociali che plasmano il contesto nel quale le norme costituzionali sono chiamate ad operare.

Atteso tutto ciò e abbandonando l'empireo delle idee o dei principi dottrinali per approdare sul terreno del realismo politico, l'analisi dell'effettivo assetto delle fonti normative nella nuova Costituzione cubana del 2019 non può non incrociare il tema della necessità ineluttabile per le forze politico-sociali dominanti nel Paese caraibico di misurarsi con la problematica della transizione.

Il 2108 in effetti sembra segnare un particolare tornante storico nella vita politica del Paese: con l'avvicendamento al guida del Paese di Raúl Castro con Miguel Díaz-Canel, che assume l'ufficio di Presidente del Consiglio di Stato, dopo circa sei decenni si chiude un'importante fase ("l'era dei Castro") della storia

⁵¹ Il riferimento (con particolare riguardo al tema matrimoniale e dell'unione per un progetto di vita in comune) è all'art. 82 Cost.

⁵² Art. 96 Cost.; novella questa che a sua volta pare gettare le basi per un'evoluzione del ruolo della magistratura, almeno nella misura in cui vale ad estendere il suo raggio d'azione e la stessa in proposito saprà ritagliarsi spazi di autonomia e di autorevolezza.

⁵³ Come è stato opportunamente notato, in Occidente «ha attraversato il dibattito teorico novecentesco, coinvolgendo studiosi del calibro di Carlo Esposito, Rudolf Smend, Hermann Heller, Costantino Mortati...»: così O. Chessa, *Cos'è la Costituzione? La vita del testo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2008, 41 in nt.

⁵⁴ Oltre che in senso sostanziale: intendendo in quest'ultimo significato l'insieme delle norme che «risultano fondamentali» per un'organizzazione politica «quali che ne siano il contenuto organizzativo e le modalità di formazione»: G.G. Floridia, *Qu'est ce-que... la Constitution*, in G.G. Floridia, *Scritti minori* (raccolti da F. Sorrentino), Torino, 2008, 8 s. (e in origine in *Viaggi di Erodoto*, Milano, 1992).

⁵⁵ Lungi dall'essere proponibile in rapporto al semplice distacco fra precetto e realtà il concetto di Costituzione materiale quindi è da accogliersi nel senso indicato da Costantino Mortati quale «nucleo essenziale di fini e di forze che regge ogni singolo ordinamento positivo»: v. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940 (rist. 1988), 74.

⁵⁶ Come riferito in T. Martines, *Diritto costituzionale*, XIV ed., G. Silvestri (cur.), Milano, 2017.

cubana. Termina contestualmente la prassi (inaugurata da Fidel Castro)⁵⁷ della convergenza nel medesimo soggetto delle cariche di Presidente del Consiglio di Stato e di Primo segretario del PCC, poiché quest'ultima rimane appannaggio dello stesso Raúl Castro. Tali aspetti, insieme allo storico sforzo di normalizzazione dei rapporti con gli USA del Presidente Obama, le dimissioni e successivamente la scomparsa del leader rivoluzionario Fidel Castro, appaiono sufficienti a delineare i contorni per l'avvio di una transizione cubana⁵⁸. Aspetto centrale in proposito è l'esigenza indifferibile di ridare slancio all'economia⁵⁹, la cui soddisfazione è a sua volta legata al nodo cruciale del mantenimento o meno del "bloqueo" statunitense: nonostante le aperture diplomatiche di Obama, il superamento dell'embargo commerciale, economico e finanziario non è però alle viste essendo escluso dall'agenda politica dell'attuale esecutivo statunitense guidato dal Presidente Trump. La situazione di stallo a tal proposito e più in generale riguardo alle aperture in campo economico del sistema rappresenta indubbiamente un freno rilevante alla transizione di cui s'è fatto cenno, al mantenimento di uno *status quo* che presenta un forte difetto di vocazione al pluralismo nella società cubana e, sul piano giuridico-costituzionale, alle dinamiche evolutive della Costituzione materiale (in cui si deve riconoscere «la fonte giuridica primigenia... in quanto è da essa che si trae il criterio per imprimere il carattere della giuridicità a tutto il sistema degli atti successivi attraverso i quali si svolge»⁶⁰).

Intimamente connesso alla tematica della Costituzione materiale nello specifico contesto cubano appare il ruolo del PCC, le cui determinazioni interne sono in grado di operare come fonte *extra ordinem*⁶¹ con efficacia conformante la declinazione in concreto dell'intera impalcatura costituzionale⁶². Tale influsso,

⁵⁷ Il quale dal 1976, nella sua capacità di *leader* indiscusso del PCC, ha ininterrottamente ricoperto il ruolo di Presidente del Consiglio di Stato e contemporaneamente di Capo dello Stato e di Capo del Governo (lo stesso Fidel Castro, in precedenza, dal 1959 ricopriva la carica di Primo ministro).

⁵⁸ La cui matrice generazionale appare evidente in considerazione non solo del fatto che l'attuale vertice dello Stato (che per vincolo costituzionale deve avere meno di sessant'anni di età) non annovera nel suo personale vissuto l'esperienza della rivoluzione, ma anche della circostanza per cui la gran parte della popolazione cubana è nata dopo le vicende del 1959.

⁵⁹ La caduta dell'URSS ha segnato un duro colpo alla struttura economica dell'isola: gli aiuti sovietici arrivavano ad assommare a circa un quarto del PIL cubano. La perdita di questo canale di proventi è risultata solo in parte compensata dal rafforzamento dei rapporti di collaborazione economica e politico-amministrativa soprattutto con il Venezuela di Chávez e Maduro. Alla luce delle recenti gravi difficoltà economico-sociali del Venezuela e alle trasformazioni politiche in atto in svariati altri Paesi dell'America latina è emersa la sostanziale insostenibilità del modello economico cubano (che in quell'area sembra mantere collegamenti di rilievo oramai con la sola Bolivia).

⁶⁰ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., 88.

⁶¹ Si tratta, più precisamente, di «regole poste in essere da soggetti privi di potestà normativa o comunque al di fuori delle norme giuridiche sulla produzione, che diventano fonti in quanto seguite per la loro effettività»: F. Palermo, *La produzione giuridica e i sistemi delle fonti*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto Costituzionale comparato*, t. I, cit., 947.

⁶² In forza della dottrina del "partito-Stato" addirittura non è da escludere che le stesse previsioni costituzionali risultino cedevoli rispetto alla volontà del Partito unico.

come si vedrà, ha agio di dispiegarsi con notevole intensità a proposito del sistema delle fonti.

È stato efficacemente rilevato che, nell'alveo della tradizione costituzionale socialista, nella Carta cubana del 2019 «viene mantenuta una volontaria ambiguità tra il ruolo del partito e il ruolo dello Stato. Ciò, tuttavia, non impedisce di ritenere che l'elaborazione del Partito debba (o possa) prevalere sull'organizzazione statale e che, pertanto, il Partito non possa essere limitato nemmeno dalle previsioni costituzionali»⁶³. Siffatto rischio trova indubbiamente alimento nella mancanza di un sindacato di legittimità costituzionale di tipo schiettamente giurisdizionale⁶⁴, e quindi affidato a soggetti che, adeguatamente garantiti nella loro posizione di terzietà ed indipendenza, possano svolgere un controllo oggettivo sulla conformità a Costituzione di fatti e atti normativi⁶⁵.

3. Il quadro delle fonti “dirette” e “indirette”

La laconicità e la frammentarietà riservata dagli enunciati costituzionali all'ampia varietà delle fonti sulla produzione giuridica non diminuiscono certo la difficoltà già evidenziata nel cogliere le caratteristiche intrinseche del sistema delle fonti e la stessa determinazione delle fonti legali non agevole: difatti non esiste nell'ordinamento cubano qualcosa di anche lontanamente assimilabile all'ottimale orizzonte teorico crisafulliano, secondo cui «L'ideale sarebbe... che esistesse... una elencazione esplicita, completa e tassativa delle fonti legali contenuta nel testo della Costituzione o in altra legge costituzionale (quindi non derogabile da norme di fonti subordinate), e che – per di più – fossero chiaramente specificati i contrassegni caratterizzanti formalmente i diversi tipi di fonti, in modo da renderle immediatamente riconoscibili in ogni singola evenienza agli operatori giuridici»⁶⁶. Nel caso cubano la carenza quanto alla definizione dei caratteri formali identificativi delle diverse fonti assume carattere peculiare per via, tra l'altro, della spiccata fungibilità ed elevata indeterminatezza del termine *acuerdo*⁶⁷. Più in generale, non è dato ravvisare una definizione normativa di “fonte del

⁶³ L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, cit. , XII.

⁶⁴ In tema cfr. M. Prieto Valdes, *Del control de constitucionalidad en Cuba. Propuestas necesarias*, in *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 39, 2018, 43 ss. e M. Mazza, *Il controllo di costituzionalità*, nel *corrente numero* di questa *Rivista*.

⁶⁵ L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, cit. , XII ben osserva che «il nuovo ordinamento... non è garantito da un doppio livello di legalità, che consenta alle previsioni costituzionali di prevalere sulla volontà elaborata dal Partito unico ed espressa con leggi ordinarie».

⁶⁶ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, t. II, V ed., Padova, 1984, 12 s.

⁶⁷ Che si rinviene in molteplici disposizioni costituzionali per indicare vari atti di diversi soggetti istituzionali: ad esempio, l'art. 108(d) fa riferimento a generici “accordi” che possono essere adottati dalla ANPP per l'esecuzione delle leggi, mentre l'art. 228 individua sempre nell'accordo il contenitore delle riforme costituzionali varate dalla stessa ANPP. Inoltre atti denominati genericamente «*acuerdos*» possono essere adottati dal Consiglio di Stato (artt. 120 e 122(c)), dal Consiglio dei Ministri (art. 137(o)) e da organi degli enti territoriali (artt. 169, 179(i9 e (l), 184(c), 191(g)).

diritto” nell’ordinamento giuridico cubano⁶⁸ e la Costituzione del 2019 non pone soluzione definitiva al problema della loro mancata enumerazione espressa e della precisazione delle relazioni (in termini di gerarchica-competenza) tra le stesse, di talché occorre individuare il perimetro delle fonti del diritto non solo con l’analisi del testo Costituzionale ed eventualmente di atti legislativi ma anche facendo affidamento a ricostruzioni esegetico-dottrinali.

La letteratura cubana in materia di fonti del diritto ricorre di frequente a fini tassonomici alla distinzione tra fonti dirette e fonti indirette (ripartizione che sembra ricalcare quella tra fonti atto e fonti fatto): facendone applicazione alla nuova disciplina costituzionale, nella prima categoria sono da includere la Costituzione, la legge, il decreto-legge, il decreto presidenziale, il decreto, il regolamento, gli accordi, le istruzioni e i dettami del Consiglio di Governo del Tribunale Supremo Popolare, le disposizioni interne dell’amministrazione, le disposizioni e gli accordi adottati da organi municipali e provinciali; alla seconda, invece, vanno ricondotte le disposizioni del Partito comunista di Cuba, il precedente amministrativo, la consuetudine, i principi generali del diritto, i trattati internazionali e, con qualche incertezza, la giurisprudenza⁶⁹.

Il confine che corre tra fonti disciplinate dall’ordinamento che danno luogo ad atti normativi posti in essere da organi o enti nell’esercizio di poteri ad essi attribuiti e fonti prive di un riconoscimento formale in quanto modi di produzione del diritto assume grande rilievo nell’ordinamento cubano, per via del ruolo tutt’altro che trascurabile che le seconde giocano a scapito delle prime. In special modo le determinazioni del PCC, operanti nella cornice dei principi strutturanti lo Stato socialista, assumono un forte potenziale condizionante l’attività degli organi costituzionali e di conseguenza appaiono ben in grado di incidere materialmente sull’assetto delle fonti normative nel loro complesso⁷⁰. Ad attenta e realistica analisi, la rilevanza delle fonti non formali in un sistema socialista è solo un paradosso apparente: se è vero, per un verso, che i principi del centralismo democratico e dell’unità del potere di per sé portano ad escludere in radice capacità normativa a fatti o atti diversi da quelli previsti in Costituzione e disciplinati in via legislativa dall’ANPP, per altro verso, appare difficilmente contestabile che l’accennata unità del potere si manifesti con grande intensità nel e attraverso il Partito unico in quanto soggetto presente con voce determinante nella formazione di tutti gli organi statali, siano essi costituzionali o anche di mero rilievo costituzionale. Di talché, nella pratica gli equilibri tra le fonti costituzionalmente fissati possono essere sovvertiti e può accadere che «la volontà politica... impone cambiamenti non fedeli alle regole scritte ovvero si

⁶⁸ Tra gli altri, cfr. J.R. Perez Carrillo, *Sobre el tema de las fuentes del derecho en Cuba*, in *Revista mestrado em Direito*, Osasco, n. 2/2009, 99.

⁶⁹ In senso conforme, nel previgente assetto costituzionale, cfr. G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 65 s.

⁷⁰ Va da sé che anche le altre “fonti indirette” possono avere un’incidenza di rilievo nella formazione del diritto materiale: in proposito cfr. G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 66. Sulla funzione guida e sul ruolo istituzionale del PCC che restano invariati nella nuova cornice costituzionale cfr., in particolare, M.A. Orlandi, *Il partito comunista nella nuova Costituzione cubana*, nel corrente numero di questa Rivista.

affida a organi di regolazione che dovrebbero essere secondari minacciando il principio della primazia della legge e della sovranità dell'Assemblea rappresentativa»⁷¹.

4. L'insicura strutturazione gerarchica delle fonti normative

A una lettura formale del nuovo testo costituzionale si può inferire la presenza di svariati livelli gerarchici tra le fonti normative: infatti, al di sotto del vertice (o primo livello) rappresentato dalla Costituzione e della legge di revisione costituzionale, trovano posto (al secondo livello) la legge formale e altre fonti-atto a carattere “generale” (decreti-legge, decreti presidenziali, decreti, “*acuerdos*” e *altre* “disposizioni generali”) i cui rapporti reciproci in astratto non sono di facile decifrazione in termini sovra-sottoordinazione ovvero di equiordinazione⁷².

Al di sotto di tale novero di fonti, appare identificabile un ulteriore insieme costituito da fonti normative dalla possibile varia denominazione, ma di natura sostanzialmente regolamentare: più precisamente, si tratta di “*decretos*” e “*acuerdos*”, che possono essere adottati dal Consiglio dei ministri in sede collegiale⁷³ per l'esecuzione o l'attuazione di leggi, di decreti-legge e disposizioni del Consiglio di Stato e di decreti presidenziali⁷⁴ (un sotto-insieme di tali fonti regolamentari fornito che si deve ragionevolmente supporre come fornito di più bassa efficacia è rappresentato dal potere riconosciuto ai membri del Consiglio dei Ministri di adottare, in carenza di attribuzione espressa di altro organo statale, “*disposiciones*” di esecuzione e attuazione⁷⁵).

Su un gradino ancora più in basso si collocano infine quelle che possono genericamente definirsi “fonti locali”⁷⁶ *per definitionem* carenti di valenza di “carattere generale”⁷⁷; queste al loro interno potrebbero poi presentare

⁷¹ Così G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 66, la quale opportunamente rileva che «L'ordinamento giuridico socialista storicamente evolve manifestando un allontanamento del diritto reale dal diritto scritto e, in secondo luogo, alterando l'equilibrio tra le fonti superiori e quelle sub-legali: in entrambi i casi la deviazione trova cause politiche».

⁷² Sintomatica in proposito è la previsione (*ex art. 108(e)*, con formulazione pressoché identica a quella dell'art. 75(c) Cost. 1976) che affida all'ANPP il compito di «ejercer el control de constitucionalidad sobre las leyes, decretos-leyes, decretos presidenciales, decretos y demás disposiciones generales».

⁷³ Con il voto favorevole della maggioranza semplice dei suoi membri: art. 138.

⁷⁴ Art. 137(ñ) e (o).

⁷⁵ Di leggi, decreti-legge e «otras disposiciones que les conciernen»: art. 145(e).

⁷⁶ La nuova disciplina costituzionale sembra confermare un atteggiamento di volontà di contenimento dell'autonomia normativa locale (municipale e provinciale) in ragione della precedenza accordata al dispiegarsi dei principi dell'unità del potere e del centralismo democratico: sul punto cfr. G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 65 e *ivi* l'accenno al Regolamento dell'Amministrazione locale del Potere Popolare contenuto nell'Accordo del Consiglio dei Ministri n. 6176 del 13 novembre 2007 quale disciplina specifica di riferimento della residua potestà regolamentare locale.

⁷⁷ Sembra essere proprio il concetto di “*disposiciones generales*” a segnare il discrimine tra le fonti locali e quelle di maggior efficacia insieme (o, eventualmente, dopo la legge, come si dirà), vale a dire, ai sensi dell'art. 108(g), *decretos-leyes*, *decretos presidenciales*, *decretos*, *acuerdos* e, per l'appunto, in chiave residuale e di autoqualificazione sostanziale, *disposiciones generales*.

un'ulteriore diversificazione di livello in ragione del regime di un diverso regime che ne contraddistingue le principali due tipologie in cui si articolano⁷⁸: da un lato, gli “*acuerdos*” e le “*disposiciones*” delle *asambleas municipales del Poder Popular* (che sono soggetti a preliminare sospensione da parte del Consiglio di Stato⁷⁹ o a diretta revoca, totale o parziale, dell'ANPP)⁸⁰, e, dall'altro lato, gli “*acuerdos*” e le “*demás disposiciones*” di *gobernadores* e *consejos provinciales* (che possono essere revocati o modificati direttamente dal Consiglio di Stato senza l'intervento della ANPP)⁸¹.

Come si vede, una certa sistematica delle fonti del diritto ispirata dal criterio gerarchico emerge dai meccanismi di controllo⁸², che però è importante sottolineare sono di tipo politico e non giurisdizionale, per cui risulterebbe eccessivo e sviante associare direttamente ai descritti rapporti condizioni di validità/invalidità delle diverse fonti di volta in volta coinvolte.

In conclusione, su questo punto a tutta prima può apparire che la Costituzione cubana, nel prevedere l'obbligo di conformità di altri atti alla legge, attribuisca a quest'ultima il primato dell'efficacia tra le fonti subcostituzionali. In realtà, a più posata riflessione, si coglie come il primato più che alla legge formale sia affidato all'organo parlamentare: la dimensione giuridica e prescrittiva delle fonti non si distingue dalla sfera della volizione politica dell'organo. In quest'ordine di idee, la legge formale non rappresenta di per sé un limite sostanziale di validità per altri atti-fonte (che può essere accertata e sanzionata da un soggetto posto in posizione di indipendenza e terzietà), ma sostanzia un effetto corrispondente di prevalenza solo per puntuale ed espressa valutazione dell'ANPP, in coerenza del resto con il principio dell'unità del potere⁸³.

Il quadro ricostruttivo proposto non sembra confutato nelle sue linee essenziali anche laddove si dovesse riconoscere portata sostanziale alla divaricazione semantica tra le due formule residuali di “*disposiciones generales*” e «*demás disposiciones dictadas por órganos competentes*» utilizzate, rispettivamente, alle lettere (g) e (h) dell'art. 108 Cost.

⁷⁸ Oltre a quelle esposte di seguito nel testo, la Costituzione cubana del 2019 contempla gli “*acuerdos*” e le “*demás disposiciones*” dei “*consejos provinciales*” e dei “*consejos de la administración municipal*”, che possono essere sospesi dal Consiglio dei ministri dandone conto al Consiglio di Stato o all'Assemblea municipale del potere popolare: art. 137(q).

⁷⁹ Che ne deve dar conto alla ANPP nella prima sessione di questa successiva alla sospensione: art. 122(h), con formulazione in larga parte coincidente con quella dell'art. 75(s) Cost. 1976.

⁸⁰ In quanto contravvengano alla Costituzione, alle leggi, ai decreti legge, ai decreti presidenziali, ai decreti e alle disposizioni adottate da “*órganos competentes*” o in quanto compromettano gli interessi di altre località o quelli generali del Paese: art. 108(h), con formulazione in larga parte coincidente con quella dell'art. 75(s) Cost. 1976.

⁸¹ In quanto contravvengano alla Costituzione, alle leggi, ai decreti legge, ai decreti presidenziali, ai decreti e alle disposizioni adottate da «un órgano de superior jerarquía» o in quanto compromettano gli interessi di altre località o quelli generali del Paese: art. 122(j) Cost. 2019 con formulazione in larga parte coincidente con quella dell'art. 90(o) Cost. 1976. In materia cfr. anche l'art. 137(r) del nuovo testo che affida anche al Consiglio dei ministri il potere di revoca totale o parziale di “*disposiciones*” adottate dai governatori provinciali.

⁸² Che, come riportato *supra* in nota, contempla espressamente organi di “*superior jerarquía*”.

⁸³ P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 638 s. a proposito della situazione riscontrabile nell'URSS delinea in termini estremamente efficaci la conseguenza dell'indistinzione tra atti del potere legislativo e atti del potere esecutivo in un contesto che muove dalla mancanza di una distinzione fra i poteri: «In siffatto contesto la relazione organi costituzionali-fonti del

5. Le fonti di rango costituzionale

La Costituzione si pone come fonte suprema, quale “*lex legum*” o fonte sulla produzione per eccellenza essendo indicata espressamente nel Preambolo come «*la ley de leyes de la República*»⁸⁴.

Dalla partizione del nuovo testo dedicata alla “*Reforma de la Constitución*” (il *Título XI*) inoltre emerge chiaramente la (conferma della) caratterizzazione della *Lex fundamentalis* del 2019 come Costituzione di tipo rigido, in sintonia con la sua qualificazione espressa (nella sezione dedicata ai “Principi fondamentali”) quale «norma giuridica suprema dello Stato», da cui discende un coerente vincolo generale di obbedienza da parte di tutti e di obbligo di conformarsi al suo disposto da parte di ogni disposizione o atto di qualsivoglia soggetto sia pubblico che privato⁸⁵. È interessante notare che di tale qualificazione non v'è corrispettivo alcuno nel precedente testo costituzionale.

La disciplina della procedura di revisione costituzionale (che ha come attore principale la ANPP) anche se non muta granché nei suoi aspetti basilari (definiti dalle norme dell'art. 137 di quel testo) risulta in buona misura oggetto di “razionalizzazione”, diffondendosi ora per ben quattro articoli (dal 226 al 229).

All'art. 226 è confermato il profilo essenziale del procedimento aggravato rispetto all'*iter* legislativo ordinario: la riforma si deve sostanziare in un “*acuerdo*” adottato, in votazione nominale, da almeno i due terzi dei membri della ANPP (la quale normalmente si pronuncia invece a maggioranza semplice⁸⁶).

Gli artt. 228 e 229 ripropongono, rispettivamente, le previsioni relative alla necessità di ratifica con voto favorevole della maggioranza degli elettori⁸⁷ «en

diritto assume una configurazione del tutto particolare, che non consente la riconduzione di ciascun tipo di fonte a una gerarchia discendente dalla forma di governo, cioè alle relazioni tra organi costituzionali costituzionalmente prestabilite: in altre parole, il principio di unità-concentrazione del potere si traduceva nella mancanza di una distinzione fra i poteri (intesi come la risultante dell'attribuzione in via tendenzialmente esclusiva di una serie di atti e di funzioni a un determinato organo costituzionale, secondo la classica teoria della loro separazione tracciata da Locke e Montesquieu, ripresa dal costituzionalismo liberale rivoluzionario e ottocentesco), e impediva una distinzione certa tra atti del potere legislativo e atti del potere esecutivo sul modello liberale, e dunque tra organi e atti; con la conseguente difficoltà (specie nei testi costituzionali sovietici più risalenti) a tracciare, nei termini propri della tradizione costituzionale liberale fondata sulla corrispondenza tra forma di governo e gerarchia delle fonti del diritto, una distinzione e una relazione gerarchica certa fra atti normativi, atti regolamentari e atti esecutivi».

⁸⁴ Sul valore normativo dei Preamboli, tra gli altri, cfr. J. Tajadura Tejada, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2003, 509 ss.; J. Frosini, *Constitutional Preambles: At a Crossroads between Politics and Law*, Rimini, 2012, e, più di recente, W. Voermans, M. Stremmer, P. Cliteur, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham-Northampton, 2017 e F. Longo, *I Preamboli costituzionali*, Torino, 2018.

⁸⁵ Art. 7, a tenore del quale «La Constitución es la norma jurídica suprema del Estado. Todos están obligados a cumplirla. Las disposiciones y actos de los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados, así como de las organizaciones, las entidades y los individuos se ajustan a lo que esta dispone».

⁸⁶ Art. 110(a).

⁸⁷ Resta dubbio se il *quorum* si riferisca alla maggioranza degli aventi diritto al voto ovvero alla maggioranza dei votanti: la disputa per vero non sembra avere gran rilievo pretico in un ordinamento nel quale la partecipazione alle urne è tradizionalmente massiccia in risposta a

referendo convocado a tales efectos» quando la riforma attenga a profili relativi a organi costituzionali o a diritti e garanzie e la regolamentazione della cosiddetta clausola di intangibilità (con riferimento all'irrevocabilità del sistema socialista e al divieto per lo Stato di negoziare sotto aggressione, minaccia o coercizione). Detta clausola, che opera quale limite assoluto alla revisione, risulta introdotta nel precedente testo costituzionale in forza di una novella del 2002⁸⁸, ma transita nel nuovo in termini apparentemente meno stringenti nella misura in cui nella precedente dizione in termini di irrevocabilità si richiamavano espressamente anche i caratteri politici, sociali ed economici propri del socialismo con la conclusione dell'impossibilità di volgere al capitalismo⁸⁹.

Del tutto inedita (all'art. 227) è infine la disciplina dell'iniziativa del procedimento di riforma con definizione del perimetro dei soggetti abilitati, che include anche i cittadini: l'iniziativa popolare è rimessa in particolare all'azione di almeno cinquantamila elettori con rinvio ad una legge attuativa per la definizione di procedimento, requisiti e garanzie⁹⁰.

A ulteriore testimonianza di una certa qual indeterminatezza che permea molte delle previsioni sulle fonti di produzione, emerge in questa sede il non utilizzo della formula di leggi di revisione (o di riforma) costituzionale a vantaggio del termine, come più sopra ricordato, di "acuerdo": la stessa suggestione si origina in presenza del disposto dell'art. 80(g) che, dal punto di vista terminologico, all'«iniziativa legislativa» popolare contrappone semplicemente l'«iniziativa» popolare di riforma della Costituzione⁹¹.

Sotto il profilo sostanziale, inalterato permane il carattere di testo costituzionale ad alta densità di profili programmatici, da cui discende l'importanza cruciale del massiccio intervento mediante altre fonti per il suo sviluppo e la sua applicazione.

A quest'ultimo riguardo giova ribadire, che la carenza relativa alla mancanza di un "doppio livello di legalità" presidiato da un Tribunale costituzionale in senso proprio unita all'egemonia politica del partito unico (che ha come riflesso istituzionale l'indubbia capacità di condizionamento da parte del Partito stesso dell'operare della ANPP e di tutti gli organi statali subordinati gerarchicamente a questa alla luce del principio dell'unità del potere) fanno sì che alle previsioni costituzionali non possa essere riconosciuta «una reale cogenza se non nei limiti in cui sono attuate e sviluppate dalle leggi»⁹².

una sollecitazione proveniente dall'alto.

⁸⁸ Y. Guzmán Hernández, *El procedimiento de reforma, la participación popular y las reformas de la Constitución en Cuba (1959-2002)*, in *Estudios constitucionales*, Santiago, vol. 13, n. 2/2015, 237 ss.

⁸⁹ Cfr. il combinato disposto degli artt. 3, terzo comma, e 137, primo comma, della Cost. 1976.

⁹⁰ art. 227(f).

⁹¹ Art. 80(g): «Los ciudadanos cubanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado; en razón a esto pueden, de conformidad con la Constitución y las leyes:... g) ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución».

⁹² L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, cit., XII.

6. Le fonti “primarie” e “secondarie” e la loro difficile composizione in sistema

Anche riguardo alle fonti immediatamente subordinate alle norme di rango costituzionale risulta largamente confermato il quadro preesistente. Le principali novità consistono nell'introduzione della fonte-atto del decreto presidenziale e nella previsione della necessità di “ratifica” parlamentare dei decreti-legge adottati dal Consiglio di Stato. In questo ambito, e lasciando per il momento sullo sfondo strumenti che possono definirsi di democrazia diretta, la legge formale, il decreto-legge e il decreto presidenziale sono le uniche fonti tipiche (con un *nomen juris* determinato) previste dalla Costituzione tra le fonti a “carattere generale”: le altre infatti vengono indicate genericamente come “*acuerdos*”, “*decretos*” e “*demás disposiciones generales*”⁹³.

6.1. (Segue): le leggi formali (leyes)

La nuova Costituzione riconosce una potestà legislativa generale in capo all'ANPP negli stessi termini del previgente testo costituzionale: spetta, infatti, all'ANPP, a maggioranza semplice⁹⁴, «aprobar, modificar o derogar las leyes»⁹⁵

La legge formale si pone in posizione di assoluta centralità (nel senso di fonte principale) nel diritto subcostituzionale nella misura in cui essa è la manifestazione tipica della volontà politica dell'Assemblea Nazionale in quanto organo rappresentativo del popolo detentore di tutto il potere politico. Tale posizione porta a considerarla, sul piano formale, quale fonte “primaria” per eccellenza⁹⁶. Concorrono allo stesso fine molteplici altre previsioni del nuovo testo che pongono la ANPP in posizione nevralgica e d'autorità rispetto al complesso delle fonti normative sia quanto al momento della stretta produzione giuridica, sia in relazione all'interpretazione del dato positivo e sia infine con riguardo al sistema dei controlli⁹⁷. A quest'ultimo proposito è opportuno rimarcare come la ANPP risulti depositaria del potere di vigilare sulla conformità alla legge (e alla Costituzione) di tutte le altre fonti normative subcostituzionali, disponendo all'uopo del potere di revoca, totale o parziale, delle disposizioni trovate in difetto (e indifferentemente se provenienti dal Consiglio di Stato, dal Consiglio dei Ministri, dal Presidente della Repubblica)⁹⁸.

⁹³ Art. 108(e) e (g).

⁹⁴ Salvo le eccezioni espressamente previste nella stessa Costituzione: art. 110(a).

⁹⁵ Art. 108(c), cui corrisponde l'art. 75(b) Cost. 1976. Del pari immutata, nelle disposizioni citate, è la previsione della facoltà, in chiave partecipativa, per l'ANPP di sottoporre l'intervento legislativo a previa consultazione popolare quando lo ritenga opportuno in considerazione dell'oggetto trattato.

⁹⁶ Come indirettamente sembra confermare il disposto dell'art. 165, terzo comma, Cost. che rimette alla legge la determinazione del «procedimiento para la elaboración, publicación y entrada en vigor de las disposiciones normativas»: la legge domina, procedimentalmente, su tutte le altre fonti.

⁹⁷ V. in particolare l'art. 108(b-h), (v) e (W); l'art. 122(h-i); e l'art. 137(o).

⁹⁸ In proposito v. l'art. 108(g) e (h) e l'art. 122(h) e (i).

Gioca un ruolo ambiguo in proposito il principio della legalità socialista, di cui all'art. 9 Cost., dalla portata molto diversa da quella del quasi omologo principio di derivazione liberale, costituendo manifestazione della dottrina della «subordinazione del diritto e dello Stato (e quindi anche della legge in senso formale) alle esigenze della rivoluzione e poi del regime comunista»⁹⁹. Il doppio volto congenito a questo principio, per un verso, nel richiedere che gli organi dello Stato e la generalità dei consociati si attengano alle disposizioni normative vale a confermare formale rilevanza centrale alla legge nel quadro delle fonti del diritto, ma, per altro verso, nel riconoscere solo valore strumentale alla legge rispetto al fine rivoluzionario apre le porte sia a deroghe di questa sia a sue determinate interpretazioni in nome del fine rivoluzionario stesso¹⁰⁰ (e, beninteso, dell'esigenza delle une e delle altre può farsi corifeo più o meno informalmente il Partito unico che controlla altri organi costituzionali).

Sul piano formale, merita attenzione in questo contesto la razionalizzazione del potere di interpretazione generale obbligatoria («interpretación general y obligatoria»)¹⁰¹: potere in precedenza spettante al Consiglio di Stato¹⁰², e che non a caso ora trova collocazione addirittura in apertura dell'elenco dei compiti specifici della ANPP subito dopo l'affermazione della spettanza (esclusiva) in capo a questa del potere di riforma della Costituzione¹⁰³. Il potere di interpretazione «autentica» in parola ha esplicito riferimento, infatti, non solo alla fonte legislativa (come regolato nel precedente testo costituzionale), ma anche alla Costituzione: a questo proposito non si può fare a meno di evidenziare la singolarità per cui viene affidata alla legge, cioè a una fonte infracostituzionale, l'interpretazione della Costituzione che si sostanzia in un potere di rango costituzionale capace di aggirare la procedura formale di riforma di cui al Titolo XI e in tal modo di svilire sia il rango delle leggi di revisione costituzionale sia l'importanza della partecipazione popolare presente nell'*iter* di queste. Quanto precede però appare coerente con la qualificazione e la definizione che della ANPP offre la Costituzione del 2019 agli artt. 102 e 103 (che, rispettivamente, definiscono la ANPP quale «órgano supremo del poder del Estado»¹⁰⁴ e la definiscono come «el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República»). La competenza esecutiva a tutto tondo di cui è investita l'ANPP risulta in qualche modo temperata a livello formale dal particolare ruolo riconosciuto al Consiglio di Governo del Tribunale Supremo Popolare nel conseguimento di pratiche giurisprudenziali uniformi nell'applicazione e interpretazione della legge, di cui si dirà più oltre.

⁹⁹ P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 644.

¹⁰⁰ Cfr. ancora P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 644 s.

¹⁰¹ Art. 108(b).

¹⁰² Art. 90(ch), Cost. 1976.

¹⁰³ Art. 108(a).

¹⁰⁴ Che «Representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana»; sul tema cfr. J. Méndez López, D. Cutié Mustelier, *La Asamblea Nacional del Poder Popular como Parlamento Cubano u órgano legislativo representativo*, in *Santiago*, n. 100, 2003, 132 ss.

Senza poterci qui addentrare in profili specifici dell'*iter legis*, giova rilevare come l'iniziativa legislativa sia rimessa dal nuovo testo a una cerchia particolarmente estesa di soggetti (la cui collocazione istituzionale va ben oltre il classico circuito degli organi parlamentari e dell'esecutivo)¹⁰⁵, a conferma del ruolo di fonte principale nel sistema delle fonti riconosciuto alla legge (in quanto procedimento largamente accessibile e partecipato): spicca in particolare la novità dell'iniziativa legislativa popolare strutturata su una soglia d'attivazione facilmente conseguibile, essendo riservata all'azione di almeno diecimila elettori¹⁰⁶.

Altri organi ordinariamente operanti in ambito giurisdizionale sono chiamati a concorrere nella garanzia della centralità della legge. Oltre che alla generalità di magistrati e giudici – i quali nell'impartire la giustizia, in posizione d'indipendenza, non debbono che obbedienza alla legge¹⁰⁷ –, un compito specifico in tal senso è rimesso anche della Procura Generale della Repubblica, che (insieme al controllo dell'investigazione penale e all'esercizio dell'azione penale pubblica) ha funzioni di preservazione della legalità ad ampio raggio («velar por el estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás disposiciones legales»)¹⁰⁸, e al Consiglio di Governo del Tribunale Supremo Popolare, che può adottare deliberazioni ("*instrucciones de carácter obligatorio*") per fissare pratiche giurisprudenziali uniformi quanto all'applicazione e all'interpretazione della legge¹⁰⁹.

6.2. (Segue): i decreti legge (decretos-leyes)

In campo normativo, al Consiglio di Stato, organo collegiale¹¹⁰ responsabile dinanzi alla ANPP¹¹¹, è affidato il potere, di adottare (a maggioranza semplice dei

¹⁰⁵ Art. 164. Il riconoscimento della titolarità del potere d'iniziativa legislativa ad alcuni soggetti, per vero, è coerente con la matrice socialista dell'ordinamento statale (come nel caso del "*Consejo Nacional de la Central de Trabajadores*" e delle "*direcciones nacionales*" delle altre organizzazioni di massa e sociali) o con alcune specificità della forma di governo accolta (come nel caso del Consiglio di Stato).

¹⁰⁶ Art. 164(k).

¹⁰⁷ Art. 150, primo comma.

¹⁰⁸ Art. 156, primo comma.

¹⁰⁹ Art. 148, secondo comma.

¹¹⁰ Ai sensi della cessata disciplina costituzionale il Consiglio di Stato era integrato complessivamente da trenta membri eletti dall'ANPP tra i propri deputati in modo che tra essi vi fossero un Presidente (che rivestiva contestualmente le cariche di Capo dello Stato e di Capo del Governo), un Primo Vicepresidente, cinque Vicepresidenti e un Segretario (art. 74, primo e secondo comma, Cost. 1976). Il nuovo testo costituzionale nel combinato disposto dell'art. 107 e dell'art. 121, primo comma, rimette alla libera determinazione dell'ANPP il numero complessivo dei membri del Consiglio di Stato, limitandosi a stabilire che devono essere scelti tra i suoi deputati e a fissare l'identità soggettiva di cariche nei due organi quanto a Presidente, Vicepresidente e Segretario. In tal modo si fa cadere il vincolo di appartenenza alla stessa ANPP per far parte del Consiglio di Stato: il secondo comma del citato art. 121 Cost. 2019 prescrive a tal proposito l'incompatibilità tra l'elezione al Consiglio di Stato e gli incarichi apicali ("*máximas autoridades*") di organi giudiziari, elettorali e di controllo statale.

¹¹¹ Cui, nei termini dell'art. 120, deve rendere conto delle proprie attività. L'organo,

suoi membri)¹¹² non ben precisati “accordi” e, questione che ora maggiormente rileva, atti giuridici tipici nella forma del decreto-legge.

In maniera alquanto laconica il nuovo testo scolpisce in pochissime parole la potestà normativa del Consiglio di Stato, limitandosi a dire che questo può «dictar decretos-leyes y acuerdos»¹¹³ e prefigurando in tal modo una potestà di intervento non limitata né *ratione materiae*, né ancorata a determinati presupposti circostanziali quali quelli di necessità e urgenza (per cui in via di principio all’azione di una pletorica assemblea risulta ragionevolmente preferibile la tempestività d’intervento di un collegio ristretto). In effetti, come è stato efficacemente rilevato, «alla generale potestà legislativa dell’Assemblea Nazionale del Potere Popolare si affianca quella altrettanto generale, del Consiglio di Stato»¹¹⁴, che «representa» la ANPP «entre uno y otro período de sesiones» di questa¹¹⁵. In forza del disposto dell’art. 111 Cost., il Consiglio di Stato ora viene posto sotto la guida del Presidente della ANPP, invece che del Capo dello Stato¹¹⁶, e per così dire maggiormente “parlamentarizzato”. Si tratta tuttavia di soluzione apparente e che potrebbe essere del tutto contraddetta da ulteriori svolgimenti a livello di normazione attuativa (in particolare riguardo alla sua esatta composizione) e dalla prassi (rilevano non poco a tal proposito la personalità dei soggetti chiamati a ricoprire varie cariche: giova ricordare, tra l’altro, il potere “di propria prerogativa” – «por derecho propio» – del Presidente della Repubblica di partecipare alle sue sedute e di convocarle¹¹⁷).

La questione della concorrenzialità tra legge formale e decreto-legge si evidenzia in particolare con riferimento alle molteplici riserve di legge previste in Costituzione.

Ben è stata definita (già sotto il vigore della precedente regolazione costituzionale) come «equivoca» la posizione del decreto-legge nell’ordinamento delle fonti cubano¹¹⁸. In proposito, infatti, non assume rilievo dirimente (nella scarsa disciplina riservata a tale fonte-atto) la facoltà riconosciuta alla ANPP – ora *ex art.* 108(g) della Cost. 2019 e in precedenza in forza dell’art. 75(ch) e (r) della Cost. del 1976 – di esercitare un controllo (assistito dal potere di revoca) sulla conformità dei decreti-legge alla legge: come ognuno vede, trattasi di

nell’impostazione della Cost. del 1976, corrisponde al *Presidium* o Comitato ristretto sovietico: cfr. P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 655.

¹¹² Art. 123.

¹¹³ Art. 122(c).

¹¹⁴ V. G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 65.

¹¹⁵ Art. 107. Ai sensi dell’art. 110(b), l’ANPP si riunisce in due periodi ordinari di sessione all’anno e in sessione straordinaria quando convocata dal Consiglio di Stato o sollecitata da un terzo dei suoi membri.

¹¹⁶ Art. 93(b) Cost. 1976.

¹¹⁷ Art. 128(v). Ruolo del Presidente al suo interno che difficilmente può essere di carattere formale atteso l’intreccio di competenze tra i due organi: si pensi, in particolare, da un lato, ai poteri del Presidente della Repubblica di dirigere la politica estera (art. 128(c) e di presiedere il Consiglio dei Ministri (art. 1288(w), e, dall’altro lato, ai poteri del Consiglio di Stato di “ratifica” dei trattati internazionali approvati dal Consiglio dei ministri (art. 137(d)) e di controllo sulle iniziative legislative del Consiglio dei ministri (art. 137(h)).

¹¹⁸ Così G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 65.

competenza che si muove per linee tutte interne alla dimensione della politicità e dunque dell'opportunità.

La controversa questione della collocazione del decreto-legge nell'ordinamento delle fonti, e in particolare in rapporto alla legge, ha trovato un momento di svolta in coincidenza con l'Accordo dell'ANPP del 1979, proposto dal deputato Osvaldo Dorticós Torrado: a seguito dell'approvazione (all'unanimità) di questo atto "interpretativo", si è ammesso (sconfessando la sin allora opinione prevalente della subordinazione gerarchica del decreto-legge alla legge) che la decretazione del Consiglio di Stato possa derogare o modificare la fonte legislativa a ragione della caratterizzazione del Consiglio di Stato stesso quale organo della ANPP che la rappresenta nelle sue fasi di inattività¹¹⁹.

La soluzione prevalente successivamente accolta in letteratura circa l'equiparazione gerarchica tra legge e decreto-legge, potrebbe essere oggetto di parziale rivisitazione alla luce delle novità introdotte dal nuovo testo costituzionale in relazione all'esigenza dell'intervento dell'ANPP in termini di «ratifica» sulla "decretazione legislativa" del Consiglio di Stato. Difatti, mentre l'art. 108(f) si limita a prospettare in termini generali la nuova competenza dell'ANPP quanto alla ratifica di decreti-legge (e così pure degli "accordi") del Consiglio di Stato, l'art. 120, secondo comma, ha cura di precisare che l'organo parlamentare a tale scopo deve intervenire tempestivamente (nella sua sessione più prossima). Dal vincolo di ratifica (che sembra imporre alla ANPP un dovere di pronunciarsi in ogni caso, mentre nella precedente regolamentazione costituzionale l'intervento era necessario solo in caso di emersione nel suo seno della volontà di procedere ai fini di una revoca) si potrebbe inferire la caratterizzazione dei decreti-legge (e degli accordi promananti dal Consiglio di Stato) quale atti "precarî" o provvisori.

Il rilievo che la questione assume per la concretizzazione di alcuni profili della forma di Stato e soprattutto per la declinazione pratica forma di governo è legato a due aspetti in particolare: da un lato, la diversa forma tipica dei due atti-fonte che a sua volta rimanda alla differente legittimazione degli organi che li adottano; e, dall'altro lato, la circostanza per cui i lunghi periodi di inattività della ANPP favoriscono l'ampio ricorso allo strumento della decretazione con il duplice effetto in conclusione che il decreto-legge tende ad assumere il connotato di forma ordinaria di legislazione¹²⁰ e correlativamente il Consiglio di Stato accentua il carattere "collegio minore" (o Comitato) direttivo della ANPP.

A margine degli argomenti che precedono sovengono due conclusive considerazioni. In primo luogo, è da escludersi che dai numerosi rinvii alla legge accolti dalla nuova (così come dalla vecchia) disciplina costituzionale possa evincersi la presenza di riserve di legge formale in senso proprio (per via del potere del Consiglio di Stato di sostituirsi ordinariamente all'Assemblea nell'esercizio delle funzioni normative e, ad un maggior livello di astrazione,

¹¹⁹ Come riferisce G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 77.

¹²⁰ Per gli aspetti evidenziati cfr. anche G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 77.

sulla scorta della considerazione per cui la nozione di riserva di legge si origina, nelle monarchie liberali del costituzionalismo ottocentesco, in intima connessione con il principio della separazione dei poteri, che come detto, non trova cittadinanza nell'ordinamento cubano)¹²¹. In secondo luogo, la portata delle novelle sopra riferite della ratifica dei decreti-legge, che potrebbero dischiudere orizzonti ricostruttivi nuovi per questa particolare fonte-atto, sembra perdere di rilievo pratico alla luce della previsione nella Costituzione del 2019 della nuova fonte-atto dei decreti presidenziali, cui paiono potersi trasferire gran parte delle problematiche di collocazione nel sistema delle fonti già esaminate per il decreto-legge.

6.3. (Segue): i decreti presidenziali (decretos presidenciales)

Il decreto presidenziale¹²² è la novità, nel novero delle fonti normative, direttamente conseguente all'introduzione nell'architettura costituzionale della figura del Presidente della Repubblica¹²³.

Il potere normativo proprio riconosciuto al Presidente della Repubblica ex art. 128(ñ), che si estrinseca attraverso atti strettamente monocratici, risulta limitato solamente dal perimetro delle sue attribuzioni.

In relazione a tale potere del Presidente della Repubblica si incrocia indubbiamente un punto di criticità del sistema delle fonti, poiché non è chiaro il ruolo primario o subordinato (rispetto alla legge formale parlamentare) del decreto presidenziale. E ciò soprattutto se si tiene conto del fatto che il Presidente gode di un fascio di attribuzioni tali per cui non appare affatto estraneo al circuito della determinazione dell'indirizzo politico. In tal senso assai eloquenti sono le norme del nuovo testo costituzionale secondo le quali compete al Presidente della Repubblica di assumere «la Jefatura Suprema de las instituciones armadas»¹²⁴, di «representar al Estado» e di dirigere sia la «su política general» sia «la política exterior»¹²⁵ (competenze queste ultime ad ampio raggio cui appaiono particolarmente collegate le sue prerogative, già evidenziate, di prendere parte alle riunioni del Consiglio di Stato¹²⁶ e di presiedere il

¹²¹ Sull'inapplicabilità dell'istituto nell'ordinamento cubano cfr. Y. Perez Martinez, *¿Reserva de ley en Cuba? A propósito de un debate*, in A.M. Alvarez Tabio, A. Matilla Correa (coords.), *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, La Habana, 2011, 200 ss.

¹²² Prevista all'art. 128(ñ), a tenore del quale al Presidente della Repubblica compete «dictar, en el ejercicio de sus atribuciones, decretos presidenciales y otras disposiciones». La formula residuale da ultimo riferita per indicare gli atti-fonte rientranti nella sfera di competenza del Presidente conferma l'indeterminatezza e il carattere "aperto" del sistema delle fonti cubano.

¹²³ E di quella, complementare, del Vicepresidente della Repubblica: artt. 125 ss. e 131.

¹²⁴ E di determinare, con riguardo alle stesse "istituzioni armate", «su organización general»: art. 128(i). È appena il caso di specificare come il controllo delle forze armate nella realtà cubana rivoluzionaria risulti nei fatti una leva importantissima per l'esercizio del potere politico.

¹²⁵ Art. 128(b) e (c).

¹²⁶ Potendolo anche convocare «cuando lo considere»: art. 128(v).

Consiglio dei Ministri¹²⁷ e alle quali fanno da corollario l'assai incisivo ruolo che esso riveste nella formazione dell'esecutivo nel suo complesso¹²⁸, nel controllo sullo stesso¹²⁹ e il ragguardevole riconoscimento del potere di dichiarare gli stati emergenziali¹³⁰).

Indizi a livello costituzionale del decreto presidenziale quale fonte primaria possono dedursi dal disposto dell'art 108(e), che l'accomuna alla legge e alle altre fonti a carattere generale nella soggezione al controllo di costituzionalità dell'ANPP, e dell'art. 137(ñ), in forza del quale il Consiglio dei ministri è chiamato a garantire esecuzione ai decreti presidenziali anche mediante l'esercizio di una potestà regolamentare.

Come anticipato, sembra anch'esso (al pari del decreto-legge) una fonte materialmente legislativa a ragione dell'indeterminatezza della sua sfera materiale d'intervento (che in assenza di precisazioni appare a carattere tendenzialmente generale) e dell'ambiguità del rapporto con le fonti di piena o parziale derivazione parlamentare (rispettivamente, la legge formale e il decreto-legge)

Le incertezze ricostruttive circa il suo relazionamento con le altre fonti a carattere legislativo non sono superabili con il riferimento alla circostanza per cui la ANPP dispone del potere di revoca totale o parziale di tali decreti presidenziali nel caso di contrasto oltre che con la Costituzione anche con “*las leyes*”¹³¹: in merito non solo sono replicabili le osservazioni già svolte a proposito della caratterizzazione squisitamente politica (e quindi connotata da ampi margini di discrezionalità¹³²) del controllo svolto dalla ANPP su eventuali antinomie di tal fatta, ma intervengono anche ragioni di taglio sostanziale connesse alla natura del decreto-presidenziale di atto-fonte specifico dell'esecutivo e della curvatura in senso presidenziale della forma di governo¹³³.

I decreti presidenziali assurgono a loro volta a parametro (non esclusivo) ai fini dell'eventuale revoca totale o parziale ovvero modifica di atti (“*acuerdos o*

¹²⁷ Ovvero del suo *Comité Ejecutivo*: art. 128(w).

¹²⁸ Ruolo che si fonda sul vasto fascio di poteri – ex art. 128(f) – di proporre il conferimento dell'incarico ovvero la revoca o la sospensione dello stesso per il Primo Ministro e i membri del Consiglio dei Ministri.

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 128(h), infatti, dispone della competenza a «conocer, evaluar y adoptar decisiones sobre los informes de rendición de cuenta que le presente el Primer Ministro sobre su gestión, la del Consejo de Ministros o la de su Comité Ejecutivo».

¹³⁰ Vale a dire l'«Estado de Emergencia» e la «Situación de Desastre»: art. 128(k).

¹³¹ Art. 108(g). Il Consiglio di Stato, dal canto suo, può sospendere i decreti presidenziali (al pari di altri atti-fonte) che «contradigan la Constitución y las leyes» dandone conto alla ANPP «en la primera sesión que celebre después de acordada dicha suspensión»: art. 122(h).

¹³² In assenza, per giunta, di un controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale nel quale poter utilizzare la fonte legislativa quale “norma interposta” in ordine alla verifica del rispetto indiretto della previsione costituzionale di cui all'art. 108(g).

¹³³ In proposito cfr. L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione*, cit., XV; M.C. Locchi, *La forma di governo nell'evoluzione del costituzionalismo cubano*, nel corrente numero di questa *Rivista* e C.M. Villabella Armengol, *La forma de gobierno en la Constitución cubana de 1976*, in A. Matilla Correa (coord.), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, cit., 87 ss.

disposiciones”) di *asambleas municipales del Poder Popular*, di “*gobernadores y consejos Provinciales*”: artt. 108(h) e 122(j).

Dal complesso delle disposizioni sopra riferite si trae la conferma della tendenza del testo costituzionale a inquadrare il rapporto tra le fonti normative essenzialmente in chiave gerarchica (sebbene priva di garanzia effettiva), relegando in proposito ad un ruolo assolutamente recessivo il principio o criterio della competenza: in concordanza con i principi del centralismo democratico e dell'unità del potere l'articolato costituzionale propone solo un oltremodo timido ricorso a “fonti a competenza particolare”¹³⁴. Ad ogni modo, il far riferimento a detti criteri per la risoluzione di eventuali antinomie non è sempre soluzione affidabile per via dell'assenza del principio della separazione dei poteri e, in ultima analisi, del ruolo pervasivo del Partito unico¹³⁵.

6.4. (Segue): la potestà regolamentare

¹³⁴ Esempi specifici (e, ad ogni buon conto, di non particolare rilievo nel vigente quadro dei modi di produzione del diritto) della previsione di fonti-atto della tipologia a competenza riservata (intendendo con tale formula fonti normative che non sono collocate nell'ordinamento secondo una linea verticale – di gerarchia –, bensì “orizzontalmente” in ragione di determinati campi materiali, con preferenza sulle altre delle norme prodotte dalla fonte “competente” *ratione materiae*) si colgono all'art. 157, secondo comma (ai sensi di tale norma al *Fiscal General de la República* è rimessa la «reglamentación de la actividad de la Fiscalía en todo el territorio nacional»), e all'art. 161, secondo comma (in forza del cui disposto al *Contralor General de la República* è affidata la «reglamentación de la actividad de la Contraloría en todo el territorio nacional»).

Problematica è la riconducibilità alla categoria di fonti in discorso del “*reglamento*” di organi costituzionali quali ANPP, Consiglio di Stato e Consiglio dei Ministri – artt. 108(w) e 137(v) – in quanto da considerarsi a carattere “interno”, quali fonti d'organo non appartenenti all'ordinamento generale («Che producono i loro effetti solo nell'ambito dell'organo e tra i suoi componenti»: G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 81). I regolamenti (interni) del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri non sono neppure espressione d'autonomia in quanto l'approvazione del primo è rimessa alla ANPP mentre con riguardo all'adozione del secondo l'art. 137(v) pone un'insolita alternativa, prescrivendo che il regolamento in questione va sottoposto «a la aprobación de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado». Giova inoltre notare che l'Ottava Disposizione Transitoria entro il termine di due anni dall'entrata in vigore della Costituzione impone al Consiglio dei Ministri di presentare alla ANPP il progetto del regolamento in discorso (mentre la ANPP deve approvare, ai sensi della Settima Disposizione Transitoria, entro un anno sia il proprio regolamento che quello del Consiglio di Stato). Tra le “fonti d'organo” possono essere annoverati anche i regolamenti (interni) delle “*asambleas municipales del Poder Popular*” e dei loro “*consejos de la administración*”, che, in forza del disposto della Nona Disposizione Transitoria, devono essere anch'essi approvati dalla ANPP entro due anni dall'entrata in vigore della Costituzione. È interessante segnalare, infine, che solamente a proposito delle fonti d'organo qui prese in considerazione il testo costituzionale del 2019 utilizza, come *nomen juris*, il sostantivo “regolamento”.

¹³⁵ La situazione sopra descritta spiega anche la quasi totale assenza nell'ordinamento cubano delle cosiddette fonti atipiche e rinforzate (cioè fonti che pur avendo la forma della legge differiscono per varianti procedurali e per quanto riguarda la loro forza). Ipotesi di fonti riconducibili alla categoria in parola sono identificabili nella legge formale preceduta da consultazione preventiva, che sembra dar luogo a una fonte a forza passiva rinforzata (art. 108(c)), e l'atto (legge) di proroga della ANPP che ai sensi dell'art. 105, primo comma deve essere approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

La potestà regolamentare dell'Amministrazione (come fonte sub-legislativa) riveste particolare importanza nell'ordinamento delle fonti cubano così come del resto si riscontra nella generalità dei sistemi statali contemporanei, che nel loro materiale atteggiarsi quanto alla pluralità e varietà di compiti che assumono su di sé non possono assolutamente prescindere dal dispiegare (tanto a livello centrale che periferico) una funzione esecutivo-amministrativa di ampio respiro. Invero, l'esercizio della potestà regolamentare risponde a esigenze immanenti la stessa funzione amministrativa, che richiede per sua natura l'adozione di atti sia puntuali sia di regolazione a carattere generale¹³⁶. Come accennato, il nuovo testo costituzionale (in linea di piena continuità con il precedente) investe in via di principio della funzione regolamentare (per l'esecuzione e l'attuazione delle leggi e di altri atti) il Consiglio dei Ministri¹³⁷, coerentemente, del resto, con l'inquadramento di quest'ultimo (in quanto "*Gobierno de la República*") quale massimo organo esecutivo e amministrativo dello Stato¹³⁸.

La finalità esplicitamente preordinata in termini costituzionali¹³⁹ all'esecuzione-attuazione di leggi e "*acuerdos*" della ANPP, di decreti-legge e «*disposiciones*» del Consiglio di Stato e di decreti presidenziali induce a ritenere, a mo' di conseguenza logica, che la fonte regolamentare venga formalmente impostata in un rapporto di sotto-ordinazione quanto meno alla legge e agli altri atti-fonte materialmente legislativi.

Del potere di adottare norme regolamentari sono investiti, poi, anche i singoli componenti il Consiglio dei Ministri¹⁴⁰ entro i confini dell'ambito

¹³⁶ Nella vastissima letteratura in argomento cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 122 ss., R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, spec. 569 ss., e, specie con riguardo alle problematiche più recentemente emerse di adozione di atti normativi dell'esecutivo a prescindere dal *nomen iuris* di regolamento, N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 127 ss. e *passim*.

¹³⁷ V. in tal senso alle citate lett. (ñ) e (o) dell'art. 137, cui fanno riscontro nel testo costituzionale del 1976 le lett. (j) e (k) dell'art. 98. In particolare alla lettera (o) dell'art. 137 sembra potersi far risalire la distinzione tra regolamenti di attuazione (norme «sobre la base... de las leyes vigentes») e regolamenti di (stretta) esecuzione (disposizioni «en cumplimiento de las leyes vigentes»).

Il carattere pienamente collegiale dell'organo, anche ai fini dell'adozione di atti normativi è tuttavia relativo. Infatti, in forza del disposto dell'art. 135, al Comitato esecutivo ("*Comité Ejecutivo*") del Consiglio dei Ministri (di cui fanno parte il Primo Ministro, i Viceprimo ministri, il Segretario e gli altri ministri scelti dal Presidente della Repubblica, che, *ex art.* 128(w), ne presiede le sedute), è rimesso un potere di intervento generale su tutte le competenze del Consiglio dei Ministri nell'intervallo delle sue riunioni: potere sostitutivo generale che si esercita, per tanto, anche in relazione all'adozione dei regolamenti. Da diverso angolo prospettico il descritto meccanismo sostitutivo interno all'esecutivo nazionale (già conosciuto peraltro dalla preesistente architettura costituzionale: art. 97 Cost. 1976) è indice delle tendenze verticistiche (con scarse garanzie di controbilanciamenti) che attraversano le dinamiche politico-istituzionali del sistema cubano.

¹³⁸ Art. 133 e art. 95, secondo comma, Cost. 1976. Per un interessante e attento spaccato dello stato dell'arte normativo della potestà regolamentare alla vigilia dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale cfr. G. Crepaldi, *Il sistema amministrativo cubano*, cit., spec. 79 ss.

¹³⁹ Come accennato, *ex art.* 137(ñ).

¹⁴⁰ Art. 145(e). Nel novero di tali soggetti è incluso il Primo Ministro, il quale detiene solo limitati poteri normativi aggiuntivi rispetto agli altri membri dell'organo collegiale: art.

materiale di rispettiva competenza: potestà normativa cui dev'essere accreditata un'efficacia minore a quella corrispondente esercitata dal Consiglio dei Ministri vuoi per motivi logico-razionali (la delibera collegiale che prevale su quella individuale) vuoi per ragioni di più stretto ordine positivo, atteso che è lo stesso testo costituzionale a legittimare la possibilità del ricorso a tale forma di normazione "ministeriale" in forma residuale («cuando no sea atribución expresa de otro órgano estatal»)¹⁴¹. I membri del Consiglio dei Ministri dispongono inoltre di iniziativa legislativa e normativa indiretta dai confini sorprendentemente ampi, caratteristica giustificabile solo in ragione delle particolarità della forma di governo e della non operatività del principio della separazione dei poteri¹⁴².

Il quadro delle questioni gravitanti intorno alla potestà regolamentare, già piuttosto articolato secondo quanto poc'anzi messo in risalto, trova ulteriore motivo di complessità nella circostanza della mutevolezza terminologica che accompagna l'emanazione di normative regolamentari, potendosi di, volta in volta, aver luogo sotto il *nomen juris* di decreti, di risoluzioni o di dettami. Si è osservato in proposito come non sia ravvisabile alcuna «regolazione generale di questi atti che definisca in che misura e a quali condizioni è possibile ricorrere all'uno o all'altro»¹⁴³.

7. Referendum, plebisciti e consultazioni popolari

Nell'articolato costituzionale trovano cittadinanza istituti di democrazia diretta o, se si preferisce, partecipativi, cui si possono riconnettere effetti normativi.

A parte la "consultazione popolare" e il "referendum" abilitati, rispettivamente, a intervenire nell'ambito del procedimento legislativo e in quello di riforma della Costituzione (in maniera eventuale nella prima ipotesi, necessaria nella seconda nel caso in cui la riforma costituzionale versi su determinati oggetti)¹⁴⁴, il testo costituzionale accenna, confusamente, a "*plebiscitos*" e "*referendos*" che possono essere convocati dalla ANPP nei casi previsti dalla

144(h) e (i).

¹⁴¹ Art. 145(e). Incidentalmente, si può osservare come nella norma in parola sembri emergere in maniera ancor più chiara la riferita duplice categoria dei regolamenti (in questo caso ministeriali) di (stretta) esecuzione ovvero di attuazione laddove la stessa accenna a disposizioni, rispettivamente, per la "*ejecución*" e per la "*aplicación*" delle leggi e di altri atti.

¹⁴² Sono abilitati infatti a presentare al Consiglio dei Ministri stesso «proyectos de leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones, acuerdos o cualquier otra proposición que estimen conveniente»: art. 145(f).

¹⁴³ Così G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 79, e *ivi* opportune specificazioni di dettaglio. Il nuovo testo costituzionale, paradossalmente, pare aver preso atto della situazione segnando un regresso di precisione terminologica al riguardo, nella misura in cui non ripropone espressamente per gli atti normativi sublegislativi con efficacia generale il *nomen* di regolamento, utilizzato invece dal testo del 1976 agli artt. 98(j), 100 e 77, secondo comma.

¹⁴⁴ Nell'ordine: art. 108(c), che indica il pronunciamento del corpo elettorale con la formula di "*consulta popular*", e art. 228.

Costituzione e quando la stessa Assemblea stimi opportuno¹⁴⁵. È di evidenza palmare come la carica partecipativa (*recte*: di “*participación democrática*”)¹⁴⁶ sia fortemente ridotta in questi istituti per via della loro strutturazione unicamente secondo una logica *top-down* (strumentale essenzialmente alla ratifica di scelte già compiute).

Tipologie, effetti normativi e caratteri procedimentali degli istituti referendari in parola sono rimessi alla discrezionalità pressoché piena del legislatore¹⁴⁷.

Ai riferiti strumenti normativi d'indole partecipativa si aggiungono le consultazioni locali¹⁴⁸ e fanno da corollario sia l'iniziativa legislativa popolare accordata all'attivarsi a tal fine di almeno diecimila elettori sia l'iniziativa popolare volta a promuovere riforme costituzionali per la cui attivazione è prevista la più alta soglia di cinquantamila elettori¹⁴⁹.

8. Le fonti normative degli enti territoriali locali

Lo Stato cubano in quanto ordinamento unitario conosce una sua ripartizione interna a carattere amministrativo articolata sul duplice livello delle Province e dei Municipi¹⁵⁰.

Ogni Provincia è retta da un *Gobierno Provincial del Poder Popular* composto da un *Gobernador* e un *Consejo Provincial* (art. 170); il Governatore, che organizza e dirige l'amministrazione provinciale¹⁵¹, ha il potere «el marco de su competencia» di «dictar disposiciones normativas y adoptar las decisiones que correspondan»¹⁵²; il *Consejo Provincial*, organo di secondo grado presieduto dal Governatore¹⁵³, può comunque adottare «acuerdos... de interés general»¹⁵⁴.

¹⁴⁵ Art. 108(v).

¹⁴⁶ Così l'art. 108(d).

¹⁴⁷ L'art. 204 pone l'argine per cui, al pari di quello che avviene nelle tornate elettorali periodiche, tutti i cittadini abbiano diritto a partecipare, con un solo voto, a «plebiscitos y referendos populares, que serán de voto libre, igual, directo y secreto». L'art. 211 fissa, poi, in maniera inderogabile le competenze del *Consejo Electoral Nacional* di organizzazione, direzione e supervisione oltre che delle elezioni anche della triade di strumenti di consultazione del corpo elettorale consistente in «consultas populares, plebiscitos y referendo».

¹⁴⁸ L'*Asamblea Municipal del Poder Popular*, nella cornice della garanzia della partecipazione popolare, può «convoca[r] a consulta popular asuntos de interés local en correspondencia con sus atribuciones»: art. 200(a).

¹⁴⁹ Disciplinate, rispettivamente, all'art. 164(k) e all'art. 227(f). I due istituti, apparentemente dalla agevole attivazione a causa dei bassi quorum di adesioni richieste (ma più particolari previsioni “filtro” possono essere disposte dal legislatore di attuazione), sono inoltre richiamati implicitamente dall'art. 80(g), nell'ambito della ricapitolazione dei diritti di partecipazione politica di cui godono i cittadini cubani.

¹⁵⁰ Art. 166.

¹⁵¹ Art. 178.

¹⁵² Art. 179(c).

¹⁵³ E composto inoltre dal Vicegovernatore, dai presidenti e vicepresidenti delle Assemblee locali e dagli Intendenti municipali corrispondenti: art. 182.

¹⁵⁴ Art. 179(l) e art. 184(c).

I municipi, corrispondenti all'ente locale di maggior rilievo, sono organizzativamente strutturati intorno a un' *Asamblea Municipal del Poder Popular* come soggetto a carattere elettivo¹⁵⁵ che può adottare, a maggioranza semplice¹⁵⁶, «acuerdos y dictar disposiciones normativas en el marco de su competencia, sobre asuntos de interés municipal y controlar su cumplimiento»¹⁵⁷. È interessante notare, che tra i poteri di controllo normativo dell'Assemblea municipale figurano quelli di «proponer al Consejo de Ministros o al Gobernador, según el caso, la revocación de decisiones adoptadas por órganos o autoridades subordinadas a estos» e di «revocar o modificar las decisiones adoptadas por los órganos o autoridades que le están subordinados, cuando contravengan las normas legales superiores, afecten los intereses de la comunidad, o extralimiten las facultades de quien las adoptó»¹⁵⁸.

Dal complesso delle previsioni relative ai controlli normativi¹⁵⁹ cui soggiacciono le fonti locali emerge chiaramente come il rapporto tra le queste (siano esse di matrice municipale assembleare o meno) e quelle statali permanga improntato a «stretta gerarchia» formale. Se si considera oltre all'assoluta impossibilità per le fonti locali di derogare alla generalità delle norme degli organi statali anche la circostanza per cui a carico di questi ultimi non sono ravvisabili limiti di intervento *ratione materiae*, risulta ampiamente condivisibile la conclusione che al riconoscimento costituzionale della potestà normativa locale non si accompagna adeguata tutela né dell'autonomia, né degli ambiti della stessa¹⁶⁰.

Le fonti locali appaiono occupare il gradino più in basso nel sistema delle fonti anche perché promanano da soggetti istituzionali “gerarchicamente sottordinati” rispetto a quelli nazionali (ancora una volta nel pieno rispetto della logica dei principi del centralismo democratico e dell'unità del potere), come si evince *a contrario* da diverse disposizioni costituzionali che accennano al rapporto

¹⁵⁵ Art. 186: «mediante el voto libre, igual, directo y secreto de los electores».

¹⁵⁶ Art. 190.

¹⁵⁷ Art. 191(g). L'ente municipale è dotato inoltre di un *Consejo de la Administración*, che, strutturato organizzativamente e funzionalmente nei termini della legge, è designato dall'*Asamblea Municipal del Poder Popular*, alla quale si «subordina y rinde cuenta» nel disimpegnare le proprie funzioni esecutivo-amministrative e di direzione dell'Amministrazione municipale (artt. 202 e 203). Il Consiglio della Amministrazione municipale è presieduto da un *Intendente Municipal* (art. 203) designato (ed eventualmente sostituito) dall'Assemblea municipale del potere popolare su proposta del Presidente della stessa Assemblea municipale (art. 191(e)). I membri del *Consejo de la Administración Municipal* sono designati (ed eventualmente sostituiti) dall'*Asamblea Municipal del Poder Popular* su “*propuesta*” del rispettivo *Intendente* (art. 191(f)).

¹⁵⁸ Rispettivamente, lett. (k) e (l), art. 191.

¹⁵⁹ Di competenza dell'ANNP, del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri, che possono variamente sfociare nella sospensione e nella revoca totale o parziale delle fonti locali stesse per motivi sia di legittimità (in caso di riscontrata non conformità alle leggi o alle disposizioni in genere di organi superiori) che di merito (nel caso di lesione degli interessi di una comunità o di quelli generali del Paese): v., in particolare, l'art. 122(i) e (j), l'art. 137(p), (q) e (r) e l'art. 184(j) e (k).

¹⁶⁰ G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 86.

tra autorità degli enti locali e “*órganos de superior jerarquía*”¹⁶¹ ovvero “*órganos del Estado*” (presupponendo la sovraordinazione di questi)¹⁶².

9. Il diritto interno e il diritto internazionale: cenni

A parte spinte e impulsi connessi al rapido mutare del contesto geopolitico sia globale che regionale in un quadro di sempre maggiori interrelazioni, già le aperture introdotte in campo economico, valgono di per sé ad accrescere la proiezione del Paese caraibico in ambito internazionale.

Lo Stato cubano è tradizionalmente improntato al “principio di esclusività” (come potere dello Stato stesso di riconoscere in via esclusiva le proprie fonti sicché le norme internazionali non sono direttamente applicabili nell’ordinamento interno)¹⁶³ e conseguentemente per quel che concerne l’adattamento del diritto interno al diritto internazionale, l’ordinamento costituzionale cubano del 2019 conferma l’adesione al modello dualistico¹⁶⁴ (del rinvio fisso o materiale): gli accordi stipulati dallo Stato cubano con altri Stati o organizzazioni internazionali acquistano efficacia all’interno dell’ordinamento statale solo in forza di appositi atti di ratifica-recepimento e, in ultima istanza, non costituiscono una fonte normativa diretta.

In una cornice di tal genere, ad ogni modo, si segnalano alcune peculiarità del testo costituzionale nella materia in questione. Il balenare, a prima lettura, della suggestione di una qualche apertura in senso monistico («Lo prescritto en los tratados internacionales en vigor para la República de Cuba forma parte o se integra, según corresponda, al ordenamiento jurídico nacional»)¹⁶⁵, che lascia intuire la possibilità di forme di adattamento automatico, è subito fugata dalla lettura di altre previsioni del nuovo testo. Dapprima viene in evidenza la previsione espressa della primazia della Costituzione «sobre estos tratados internacionales»¹⁶⁶, confermativa *in parte qua* della posizione di vertice della stessa Carta costituzionale nel sistema delle fonti. Si segnala, in secondo luogo, che sono altresì confermate sia la competenza del Consiglio dei Ministri di approvare i trattati internazionali sia il potere del Consiglio di Stato di ratifica e di denuncia dei trattati medesimi¹⁶⁷ (in materia risalta il ruolo, assolutamente

¹⁶¹ V., ad esempio, l’art. 179(h).

¹⁶² V., esemplificativamente, l’art. 179(i).

¹⁶³ Espressione precipua della sua sovranità: le norme di altri ordinamenti (ivi incluso quello derivante dai rapporti tra gli Stati) possono operare nell’ordinamento dello Stato soltanto se le norme di questo vi acconsentono attraverso la tecnica del rinvio: per tutti v. B. Conforti, *Diritto internazionale*, X ed., Napoli, 2014, 333 ss.

¹⁶⁴ In materia cfr. O. Richards Martínez, *Una aproximación desde el constitucionalismo cubano a la relación soberanía, independencia nacional y tratados internacionales*, in A.M. Alvarez Tabio, A. Matilla Correa (coords.), *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, cit., 220 ss. e O. Richards Martínez, *Una mirada a los presupuestos teóricos para la recepción de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano*, in *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 42, n. 116, 2012, 117 ss.

¹⁶⁵ Art. 8.

¹⁶⁶ Norma contenuta nello medesimo art. 8.

¹⁶⁷ Rispettivamente, art. 137(d) e 122(ñ); in termini identici si esprimevano già gli artt.

recessivo, riservato alla ANPP, in virtù del riferimento esplicito all'approvazione dei soli trattati di pace)¹⁶⁸.

La prevalenza del diritto interno sul diritto internazionale si accorda perfettamente, del resto, con la finalità di preservare il carattere socialista dello Stato (e “filtrare” meglio ciò che, nel diritto internazionale, può costituire volano per mutazioni in senso democratico-pluralista o apparire troppo compromesso con visioni di sviluppo economico di tipo capitalistico ovvero liberista)¹⁶⁹.

Il nuovo testo costituzionale persevera peraltro nel serbare silenzio in merito al grado di efficacia interna della fonte internazionale: se l'efficacia in sé del trattato continua a dipendere, come in precedenza, dalla ratifica-recepimento¹⁷⁰, la collocazione nel sistema delle fonti dell'atto internazionale oggetto di ratifica-recepimento potrebbe assumere invece connotati nuovi. Una lettura particolarmente pregnante dell'art. 8 del nuovo testo potrebbe situarla tra il diritto costituzionale e la legislazione ordinaria o allo stesso livello di quest'ultima: decisivo in proposito sarà l'orientamento che si formerà in sede di cosiddetto diritto vivente.

10. Necessaria selezione tra altre fonti “dirette” e “fonti indirette”

Nella molteplicità di altre fonti normative dirette e indirette rinvenibili nell'ordinamento cubano, a ragione dello spazio limitato della presente analisi, mette conto prenderne in considerazione specifica solo alcune, che si ritengono di maggior significato teorico e di potenziale incidenza sistemica¹⁷¹, accordando preferenza, in particolare, a quelle associate all'operare della magistratura e del partito unico.

98(ch) e 90(m) Cost. 1976.

¹⁶⁸ In simmetria con il potere ad essa riconosciuto di dichiarare lo stato di guerra: art. 108(ñ).

¹⁶⁹ Tra gli altri precetti del nuovo testo costituzionale che variamente interessano il rapporto tra l'ordinamento cubano e quello internazionale – in un quadro di relazioni con Stati e organizzazioni comunque basate su principi «antiimperialistas e internacionalistas» (art. 16, primo comma) – si distinguono: il ripudio di patti e trattati frutto di situazioni di disegualianza e lesivi di sovranità e integrità territoriale (art. 12, e nello stesso senso si esprimeva l'art. 11(c) della Cost. 1976); la volontà di osservare pedissequamente «los principios y normas que conforman el Derecho Internacional» e i «principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas» per quanto attiene ai rapporti tra gli Stati con particolare riguardo al rispetto della loro integrità territoriale e indipendenza (art. 16(c), il cui contenuto trova un parziale antecedente all'art. 12(b) Cost. 1976); la riaffermazione del proposito di perseguire l'integrazione e la collaborazione con i Paesi dell'America Latina e del Caribe (art. 16(d)); il riconoscimento dei diritti della persona derivanti dalla creazione intellettuale in conformità non solo alla legge, ma anche ai trattati internazionali (art. 62, primo comma).

¹⁷⁰ G. Crepaldi, *Le fonti del diritto amministrativo cubano*, cit. 92 s.

¹⁷¹ Rinviando ad altra sede la presa in esame di fonti quali consuetudine, prassi e precedente amministrativo o delle «disposiciones de los jefes de organismos de la Administración Central del Estado» (cui fa esplicito riferimento l'art. 137(s) nel qualificarle come soggette al potere di revoca totale o parziale del Consiglio dei Ministri). In particolare sulla consuetudine nell'ordinamento cubano cfr. A. Matilla Correa, *La costumbre en el sistema de fuentes del Derecho Administrativo cubano*, in *RAP – Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Año XXV, n. 298, 2003, 35 ss.

10.1. (Segue): l'attività giurisprudenziale come fonte

Anche il sistema cubano, pur non accogliendo il vincolo del precedente giudiziario (com'è tipico negli ordinamenti di *common law*), è coinvolto dall'inesausto dibattito sulla creatività giudiziaria e sul diritto giurisprudenziale (nelle loro diverse manifestazioni) quali dati ineliminabili dell'esperienza giuridica contemporanea¹⁷².

La giurisprudenza sebbene in termini giuridico-formali non possa essere considerata fonte del diritto (per assenza nell'ordinamento del principio dello *stare decisis*) non manca, a un'osservazione realistica delle vicende giuridico-politiche del Paese, di dispiegare «una certa capacità normativa quantomeno indirettamente»¹⁷³. Infatti, nel nuovo ordinamento costituzionale cubano il Consiglio di Governo del Tribunale Supremo Popolare (in linea di marcata continuità con il recente passato), oltre a talune competenze dalla più schietta caratterizzazione normativa, ma gravitanti tendenzialmente nella sfera dell'organizzazione giudiziaria¹⁷⁴, dispone del notevole potere di impartire a tutti i tribunali, tenendo conto dell'esperienza di questi, direttive vincolanti per stabilire una prassi giudiziaria uniforme nell'interpretazione e applicazione della legge¹⁷⁵. Un potere, quello appena descritto, dell'organo di vertice del sistema giudiziario cubano che a livello genetico reca impresso il carattere del cosiddetto *legal transpant*, essendone piuttosto evidente l'ascendenza dall'esperienza sovietica¹⁷⁶ (nella quale, peraltro l'istituto era accolto in un contesto improntato all'illusoria affermazione dell'esclusione di qualsiasi ruolo creativo da parte dei giudici nell'applicazione della legge da realizzarsi piuttosto in maniera assolutamente uniforme in condizione di stretta interpretazione)¹⁷⁷.

Dal complesso delle previsioni costituzionali che lo riguardano discende una caratterizzazione del Consiglio di Governo del TSP che trascende quella di

¹⁷² Nella pressoché sterminata letteratura italiana e comparata, di recente, cfr. R. Pardolesi, G. Pino, *Post-diritto e giudice legislatore. Sulla creatività della giurisprudenza*, in *Il Foro Italiano*, 2017, 113 ss.

¹⁷³ Così G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 96.

¹⁷⁴ In particolare, il Consiglio di Governo del Tribunale Superiore Popolare (TSP) prende decisioni e detta norme di obbligatoria attuazione per tutti i tribunali ed è titolare sia di una potestà regolamentare sia dell'iniziativa legislativa in materia di amministrazione della giustizia: artt. 148, terzo comma, e 164(g) Cost. 2019 e, in termini perfettamente coincidenti, artt. 121, terzo comma, e 88(e) Cost. 1976. Inoltre, su impulso e decisione del Consiglio di Stato, può impartire istruzioni di carattere generale ai tribunali: art. 122(m), Cost. 2019 che replica in termini immutati l'art. 90(h) Cost. 1976.

¹⁷⁵ Art. 148, terzo comma, cost 2019 e, in termini identici, art. 121, terzo comma, Cost. 1976. In senso conforme cfr. G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 96, la quale ben osserva che «La forza vincolante della pronuncia è eventuale ed indiretta, in quanto può esplicarsi solo laddove sia recepita nelle istruzioni, queste certamente vincolanti, emanate dal Consiglio di Governo del Tribunale Superiore Popolare».

¹⁷⁶ In proposito cfr. G. Crepaldi, *Le fonti del diritto amministrativo cubano*, cit. 81 s., la quale ha cura di inquadrare l'antecedente storico più immediato nelle funzioni della Corte Suprema di cui al Trattato di costituzione dell'URSS del 30 dicembre 1922; modello che sulla scorta della «*vis expansiva* del diritto sovietico» si è poi imposto a tutta l'area dell'Europa orientale d'impronta socialista.

¹⁷⁷ Cfr. in proposito P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 645.

mero organo giurisdizionale supremo. In special modo le norme che gli rimettono il potere di fissare intervenire in maniera vincolante in campo esegetico e di fissare pratiche giudiziarie uniformi colmando lacune normative ci restituiscono la fisionomia di un organo non confinato negli spazi della stretta funzione nomofilattica, ma che è chiamato a svolgere un compito di integrazione e completamento del sistema¹⁷⁸ mediante interventi di natura innovativa nell'ordinamento¹⁷⁹. Un'attività esegetica «e creativa del diritto vigente» che esso esprime variamente attraverso accordi, istruzioni e dettami¹⁸⁰. Le determinazioni del Consiglio di Governo del TSP nel tempo, una volta superate concezioni contrarie ispirate al rispetto dell'ortodossia del sistema socialista, sono venute ad assumere la caratterizzazione di fonte formale del diritto nel giudiziario¹⁸¹.

Nodo cruciale che emerge in proposito è quello dell'indipendenza dei magistrati; nodo che non può essere sciolto in modo senz'altro positivo, sulla

¹⁷⁸ Sul tema cfr. M. Ferrari Yaunner, *La interpretación jurídica, ideas generales y especificidades en torno al problema de las lagunas de la ley*, in A.M. Álvarez Tabío Albo, A. Matilla Correa (coords.), *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, cit., 101 ss.

¹⁷⁹ Attraverso l'esame della prassi, si è avuta conferma empirica del Consiglio di Governo del TSP quale soggetto che sebbene in astratto sia chiamato a svolgere attività essenzialmente interpretativa di altre fonti, in pratica finisce per porre in essere nuove norme: cfr. G. Crepaldi, *Le fonti del diritto amministrativo cubano*, cit. 82.

¹⁸⁰ In merito alla funzione “creatrice” di diritto del Consiglio di Governo, che attraverso i propri atti trascende «su función interpretativa para coadyuvar a la integración, actualización y armonización» dell'ordinamento, cfr., tra gli altri, C.J. Bruzón Viltres, L.B. Palacio Castillo, *Tres presupuestos para el reconocimiento de los principios generales del Derecho como fuente del ordenamiento jurídico cubano*, in *Revista Jurídica Piélagus*, n. 1, 2013, 66; A. Matilla Correa, *Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el Reglamento)*, cit., 33 ss. e, in lingua italiana, G. Crepaldi, *Le fonti del diritto amministrativo cubano*, cit. 96.

¹⁸¹ Argomenta intorno al carattere di “fuente formal” della giurisprudenza e conseguentemente del vincolo cogente della stessa C.J. Bruzón Viltres, *La jurisprudencia como fuente formal del derecho en Cuba*, in *Dikaion*, 28, n. 1/2019, 146 ss. e già prima *Id.*, *Jurisprudencia en Cuba: análisis de las consecuencias de su reconocimiento como fuente formal del ordenamiento jurídico*, in *Opinión Jurídica* (Colombia), vol. 12, n. 23, 2013, 167 ss. Il riconoscimento come fonte formale è strumentale alla valorizzazione del ruolo che gli atti del Consiglio di Governo assumono nel processo di garanzia dell'uniformità e completezza del sistema nel suo complesso: così G. Crepaldi, *Le fonti del diritto amministrativo cubano*, cit. 83, la quale altresì nota (*ibidem*, 84) che se, per un verso, a livello teorico il modello replicato dall'estinta URSS poteva riconoscere solo le fonti formali, per altro verso nei Paesi socialisti dell'ex blocco sovietico «l'affidamento di funzioni normative attraverso l'adozione di direttive ed istruzioni agli organi di vertice era molto comune»; in conclusione per l'A. (*ibidem*, 97) la giurisprudenza nell'ordinamento cubano può essere inquadrata al contempo tra le fonti normative indirette («perché solo attraverso le istruzioni del Consiglio di Governo del Tribunale Superiore Popolare si attribuisce alle sentenze carattere vincolante») e tra le fonti materiali («perché queste stesse pronunce costituiscono il contenuto di quelle regole definite per tutti e in modo obbligatorio dall'organo supremo del Tribunale Superiore Popolare»). In materia cfr. anche C.J. Bruzón Viltres, L. Palacio Castillo, *Una aproximación a la creación jurisprudencial del Derecho en Cuba a partir de los tres modelos de juez de F. Ost*, in *Revista de derecho* (Valdivia), vol. XXVII, n. 2, 2014, 21 ss. e A. Matilla Correa, *Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el reglamento)*, in AA.VV., *Temas de derecho administrativo cubano*, I, La Habana, 2006, 98.

scorta non tanto delle già poco rassicuranti previsioni costituzionali sul punto¹⁸² quanto piuttosto in considerazione dell'estrazione elettiva del corpo giudiziario¹⁸³ e del già più volte ricordato ruolo pervasivo nel sistema del Partito unico.

10.2. (Segue): le disposizioni del Partito comunista cubano come “fonti indirette”

Il PCC, quale sola formazione politica ammessa e “Partito della Nazione cubana”, riveste un ruolo cruciale nella vita del Paese collocandosi al crocevia di tutte le dinamiche politico-istituzionali¹⁸⁴.

Il nuovo testo costituzionale conferma l'inquadramento giuridico preesistente del PCC, in termini di formazione di stampo «martiano... marxista y leninista»¹⁸⁵ quale «vanguardia organizada de la nación cubana» e «fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado», rimarcandone ora

¹⁸² La ANPP elegge il Presidente, il vicepresidente e tutti i membri del *Tribunal Supremo Popular*; il Presidente del *Tribunal Supremo Popular* può essere revocato su proposta del Presidente della Repubblica o a seguito di sospensione del Consiglio di Stato: artt. 109(f) e (h), 122(k), 128(f) e 149, primo comma. Alla fonte legislativa è rimessa la disciplina relativa sia alla forma dell'elezione sia alla definizione delle cause e dei procedimenti per la revoca o la cessazione dal servizio dei magistrati del *Tribunal Supremo Popular* e degli altri giudici (artt. 147 e 149, secondo comma) con la previsione per cui in ogni caso la facoltà di revoca di magistrati e giudici «*corresponde al órgano que los elige*» (art. 155).

¹⁸³ Le garanzie d'indipendenza funzionale e di inamovibilità dei magistrati (che costituiscono non un potere ma solo «*un sistema de órganos estatales*»), sono debolissimamente affermate, consistendo in un mero rinvio alla legge e al principio di legalità (artt. 148, primo comma, e 150): è interessante notare che alla fonte legislativa è inoltre affidato il compito di stabilire la forma e la periodicità con le quali il *Tribunal Supremo Popular* rende conto dinanzi alla ANPP «*de los resultados de su trabajo*» (occasioni nelle quali, nell'ottica dell'unità del potere, il massimo organo rappresentativo popolare può fissare precisi indirizzi di politica giudiziaria che vincolano fortemente i magistrati a ragione della loro marcata “dipendenza sistemica”). Proprio nella disciplina costituzionale del potere giudiziario nei regimi socialisti sembra marcare con maggior evidenza l'allontanamento dai canoni del costituzionalismo liberale: P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 643.

¹⁸⁴ Le quali insistono sul profilo cardine del funzionamento dello Stato socialista: il principio della doppia dipendenza, in forza del quale ciascun organo del potere statale dipende orizzontalmente dal rispettivo corpo elettorale (organizzato mediante il Partito) e verticalmente dall'organo del livello superiore (anch'esso di fatto controllato dal Partito) «e ogni organo dell'amministrazione statale dipende orizzontalmente dall'organo parlamentare che lo ha eletto e verticalmente dall'organo superiore (fino al Governo centrale del Paese): v. M. Volpi, *Autorità e libertà. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 51. Sullo specifico ruolo del PCC, in un quadro che era e sostanzialmente rimane di chiusura al pluralismo partitico e politico, da ultimo, cfr. M.A. Orlandi, *Il partito comunista nella nuova Costituzione cubana*, cit., spec. §§ 3 e 6.

¹⁸⁵ Il riferimento al carattere *martiano* del PCC risale a una novella costituzionale del 1992 alla quale era sottesa la finalità di saldare, mediante il richiamo a José Martí, figura di spicco delle lotte anticoloniali nel XIX secolo, anticolonialismo e ant imperialismo: P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 654. Sulle ricadute costituzionali del carattere *martiano* cfr., tra gli altri, A. Matilla Correa, *José Martí en la letra de la Constitución cubana*, in *Revista Académica*, Faculdade de Direito do Recife, vol. 86, n. 2, 2014, 12 ss. In lingua italiana cfr. I.M. Cannataro, *Il Pensiero politico di José Martí, Scritti scelti*, Soveria Mannelli, 2014.

esplicitamente anche la caratterizzazione di partito «único» e «fidelista» che fa perno sul carattere democratico e sul legame permanente con il popolo¹⁸⁶.

Siffatta caratterizzazione complessiva riceve, se possibile, maggior carica ideologica e pregnanza teorico-pratica dalla vicenda, nel procedimento di formazione del nuovo testo costituzionale, dal reinserimento nel Preambolo e nell'articolato, dopo l'iniziale esclusione, della ratifica del comunismo come aspirazione¹⁸⁷.

Non sembra per tanto affatto messo in discussione o minimamente scalfito il potere di decisiva influenza riservato al (*rectius*: autoattribuitosi dal) Partito Comunista nell'intera compagine statale cubana non solo con riguardo all'organizzazione di questa, ma anche e soprattutto, per quel che qui più rileva, in riferimento al suo funzionamento e, in ultima analisi, in relazione all'elaborazione di norme giuridiche.

Diversificate sono le modalità di intervento del PCC sul versante della produzione giuridica: dalle meno formalizzate (che si esplicano attraverso semplici esternazioni dei suoi vertici o di chi comunque occupa nell'organigramma del partito posizioni di rilievo: più o meno rituali o solenni ovvero ufficiali, destinate comunque ad avere un effetto condizionante su soggetti investiti di pubbliche funzioni) all'emissione di specifici atti in forma di accordi, direttive e risoluzioni. Resta fermo che a siffatti atti non può essere riconosciuto il carattere di fonti formali e dirette (e quindi assistite da immediata precettività). Tuttavia, il ruolo guida del Partito costituzionalmente consacrato e materialmente saldo nell'architettura istituzionale cubana, sorretta dal ruolo strategico delle forze armate, fa sì che «le fonti formali dello Stato... sono spesso la formalizzazione di pronunciamenti del Partito Comunista, determinandosi così uno sdoppiamento tra la forma (data dall'ordinamento dello Stato) e la sostanza (definita dal Partito)»¹⁸⁸. Di talché anche nella nuova impalcatura costituzionale le fonti dirette e la loro interpretazione e applicazione risultano soggetti agli orientamenti politici stabiliti dal PCC¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Art. 5 sia del nuovo testo che della Costituzione del 1976. In chiave ottativa e, in definitiva moralistica, il nuovo testo costituzionale (*in fine* dell'art. 5) affida altresì al Partito comunista la missione di lavorare al fine di «preservar y fortalecer la unidad patriótica de los cubanos y por desarrollar valores éticos, morales y cívicos». In ideale e pratico collegamento con le finalità sottese al riconoscimento del descritto ruolo centrale del PCC, l'art. 6 del nuovo testo (non distaccandosi troppo dai contenuti dello stesso articolo presente nella Costituzione del 1976), enfatizza il ruolo della *Unión de Jóvenes Comunistas*, quale “*vanguardia de la juventud cubana*” nel contribuire alla formazione delle più giovani generazioni nei principi rivoluzionari e nel promuovere la partecipazione per la edificazione del socialismo.

¹⁸⁷ V. in proposito la redazione del Preambolo e dell'art. 5 nella bozza iniziale (del 30 luglio 2018) del testo sottoposto a dibattito in comparazione con le parti corrispondenti nella versione finale del *Proyecto de Constitución* (del 5 gennaio 2019).

¹⁸⁸ Così G. Crepaldi, *Le fonti del diritto amministrativo cubano*, cit. 94.

¹⁸⁹ In proposito, cfr. M.A. Orlandi, *Il partito comunista nella nuova Costituzione cubana*, cit., la quale correttamente rileva come il partito (attraverso il dominio politico dell'Assemblea nazionale e del Consiglio di Stato) si avvalga in tale opera sia del sindacato di costituzionalità (esercitato dall'ANPP) sia dell'attività del *Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo*, e quanto a quest'ultimo si interroga, con apparente scetticismo, circa la reale portata (e dunque sulle eventuali ripercussioni a favore dell'indipendenza del potere giudiziario) della mancata riproposizione nel nuovo testo costituzionale della previsione (ex

11. Riflessioni di chiusura

La nuova Costituzione del Paese caraibico delinea un esteso sistema di fonti, caratterizzato quanto alle sue dinamiche da uno scarto tra il dato formale e la realtà. Al riguardo decisiva importanza rivestono importanti profili della forma di Stato declinata ancora in senso marcatamente socialista: dal principio dell'unità del potere politico al principio del centralismo democratico, passando per la connessa impostazione organizzativa di tipo piramidale con formale subordinazione al popolo e innervata dall'obbligatorietà delle decisioni degli organi superiori per quelli inferiori.

Ad una comparazione analitica delle disposizioni relative al sistema delle fonti di portata limitata risultano le differenze sostanziali tra i due testi costituzionali cubani del 1976 e del 2019: a fronte della conferma della caratterizzazione di fondo della forma di Stato, la discontinuità quanto al sistema delle fonti non può che essere relativa. Restano, per tanto, quasi immutati i “vizi” (svariati) e le “virtù” (poche) della disciplina del sistema delle fonti.

11.1. (Segue): alterazioni possibili della Costituzione materiale e sistema delle fonti

È tuttavia conveniente interrogarsi se le trasformazioni introdotte su alcuni specifici versanti della disciplina costituzionale con soluzioni di problematica coerenza con gli stigmi della rivoluzione socialista (quali, in particolare, le aperture del sistema economico, il favore accordato a un più ampio riconoscimento di libertà e diritti fondamentali, la razionalizzazione della forma di governo) siano in grado di introdurre alterazioni informali e prospettiche al reticolo delle relazioni intercorrenti tra le forme di produzione giuridica.

In questa chiave attirano l'attenzione in specie misure trasfuse nel testo nell'ambito della “costituzione economica” che risultano non pienamente in linea con gli assunti del modello socialista della forma di Stato. Indubbiamente sottese a tali opzioni figurano generali ragioni legate agli imponenti processi di globalizzazione economico-finanziaria in atto negli ultimi decenni, che hanno spinto molti Paesi socialisti (con capofila la Cina) a introdurre più o meno accentuate forme di economia di mercato. Ma in proposito hanno agito con forza anche motivazioni specifiche connesse alla drammatica crisi che, specie dalla dissoluzione dell'URSS, affligge la fragile economia cubana¹⁹⁰.

art. 121, Cost. 1976) del carattere gerarchicamente subordinato del *Consejo* all'ANPP e al Consiglio di Stato (organi, come detto, politicamente controllati dal PCC).

¹⁹⁰ Invero, l'URSS nel tempo era assunta a fondamentale partner commerciale dell'isola: al punto che già nell'immediatezza della scomparsa del regime sovietico, la revisione costituzionale del 1992 consente (mediante novellazione dell'art. 23 Cost.) la creazione di società miste parzialmente partecipate da capitali stranieri: sul punto cfr. P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit. 654 s. Difficoltà economiche che da ultimo attanagliano l'economia cubana in maniera ancora più forte per l'effetto combinato, da un lato, del sostanziale collasso dell'economia del Venezuela (che, sotto la guida di Chávez, prima, e di Maduro, poi, aveva preso il posto dell'URSS quale principale spalla in campo economico di Cuba) e, dall'altro lato, dell'orientamento favorevole al mantenimento di rigide sanzioni economiche

Non può che generare adesione la riflessione per cui le aperture della nuova disciplina costituzionale al mercato e al capitalismo appaiono contenute e comunque non ragionevolmente in grado di sostenere di per sé la consacrazione del superamento dell'economia socialista a favore di quella di mercato¹⁹¹.

Allo stesso tempo, le novità introdotte dalla Costituzione del 2019 rispetto al previgente testo, per quanto non in grado di dar corpo all'idea di una discontinuità netta dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso¹⁹², non possono essere derubricate a semplice operazione di “*maquillage* costituzionale”, di guisa che riflessi sull'assetto delle fonti normative appaiono consequenziali.

Infatti, oltre alle innovazioni che possono interessare la normativa di attuazione di dette previsioni costituzionali, può mutare l'attitudine esegetica della giurisprudenza e, ancor prima, l'approccio culturale degli operatori giuridico-politici in senso lato.

La Costituzione prefigura in sintesi un nuovo contratto sociale non già, come avviene nel Costituzionalismo liberal democratico tra i cittadini (la logica del “*compact*”), ma tra lo Stato e i suoi cittadini (o se si preferisce tra lo Stato-apparato – *recte*: il partito-Stato – e lo Stato-comunità), in larga misura da completare mediante le numerose leggi attuative richiamate dalla Costituzione stessa.

Al riguardo, in prospettiva dinamica, bisogna tenere conto della possibile azione di almeno due fattori. Per prima cosa, la *vis expansiva* delle stesse alterazioni alla Costituzione economica materiale che aprono una breccia nel modello originario di economia chiusa, pianificata e ispirata al modello di sviluppo sovietico e indicano la via verso un modello di economia mista. In secondo luogo, il notevole carico di aspettative ingenerato dal varo della nuova costituzione di cui specchio fedele sono, per un verso, la quanto mai estesa partecipazione popolare registratasi nell'*iter* di definizione del nuovo testo costituzionale e, per altro verso, l'«esito del referendum, che ha visto un'approvazione sì massiccia, ma non così granitica come in passato»: circostanze queste che lasciano prefigurare in un maggior protagonismo genuinamente consapevole della società cubana alla dinamiche istituzionali¹⁹³. A corroborare un simile ordine di idee concorrono, in una sorta di circolo virtuoso alimentato da mutuo impulso dell'uno sull'altro, l'alto valore simbolico assunto dall'approvazione di una nuova Costituzione (che dovrebbe di per sé far

da parte degli USA di Trump.

¹⁹¹ Di aperture troppo deboli a tal fine ragiona L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, cit. , XVI.

¹⁹² A tacer d'altro e in un'ottica di graduale evoluzione dell'ordinamento considerato, punti di debolezza estrema della carica innovativa della *lex fundamentalis* cubana del 2019 possono essere individuati nel mancato accoglimento dell'emendamento relativo all'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica (per il quale si è alla fine optato per l'elezione di secondo grado da parte dell'ANPP) e nella particolare timidezza con la cui si è proceduto a metter mano al fondamentale aspetto dell'effettiva garanzia dei diritti fondamentali: in proposito cfr., da ultimo, G.F. Ferrari, *I diritti nel modello socialista cubano*, nel *corrente numero* di questa *Rivista*.

¹⁹³ L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, cit. , XX.

propendere per il superamento o per una metamorfosi dell'identità costituzionale preesistente) e la forte attenzione di gran parte del tessuto sociale cubano (già riscontrata nel procedimento elaborativo della Carta costituzionale) alle novelle relative in particolare alla sfera economica e alla dimensione delle libertà e dei diritti fondamentali (attivismo sociale in rapporto alla vita istituzionale che stride con la ferma politica interna di repressione del dissenso politico).

È in questa nuova dimensione giuridico-politica, apparentemente riflesso e catalizzatore di un mutamento a livello di Costituzione materiale – o quanto meno l'avvio (progressivo) del mutamento di elementi di detta Costituzione materiale – che si possono innescare scenari evolutivi per il sistema delle fonti del diritto. Da opposto angolo prospettico, risulta quindi che eventuali modificazioni di aspetti della Costituzione materiale trovano tendenzialmente riscontro, pur a fronte di invarianza di previsioni costituzionali formali, in alterazioni a livello di Costituzione sostanziale e di diritto vivente in materia di assetto delle fonti normative.

11.2. (Segue): se le fonti non fanno sistema

Come si è cercato di illustrare, l'esame del testo della Costituzione di Cuba del 2019 restituisce all'osservatore difficoltà significative nella lettura organica del sistema delle fonti, anche se si coglie in maniera netta il tentativo del costituente cubano di dar luogo in materia a un intervento razionalizzatore rispetto alla situazione conosciuta sino al passato prossimo, come dimostra l'introduzione nel nuovo testo costituzionale di una partizione (il *Capítulo VIII*) rubricata "*De las Disposiciones Normativas*". Tentativo però non coronato da particolare successo: il principale punto critico resta la posizione della legge: alla "centralità" dello strumento legislativo formale (per via della derivazione dall'organo costituzionale supremo, la ANPP¹⁹⁴, e della sovrabbondanza nel testo di quelle che apparentemente si presentano come riserve di legge) non sembra corrispondere una sua vera e propria *supremitas* tra le fonti infracostituzionali.

La tipizzazione delle fonti-atto solo parziale quanto insufficiente e una somma di fattori di contesto (dal perdurante rifiuto del principio della separazione dei poteri a vantaggio del principio di unità del potere alla mancanza del sindacato giurisdizionale di legittimità costituzionale) consegnano inesorabilmente ad una situazione con elevato grado di entropia il sistema delle fonti delineato dalla nuova Costituzione cubana. Specularmente a essere messi in tensione sono i rapporti tra gli organi costituzionali che valgono a definire la forma di governo.

Dalla lettera della nuova Costituzione, per tanto, non è possibile inferire automaticamente alcuna immagine irenistica di un sistema delle fonti

¹⁹⁴ Si è icasticamente rilevato che «la Costituzione proclama il principio della sovranità popolare, che, secondo il tipico principio socialista dell'unità del potere, si manifesta e si esercita nell'Assemblea nazionale, dalla quale derivano tutti gli altri organi in cui il potere statale è concentrato»: P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 654.

effettivamente organizzato (anche solo dal punto di vista del solo principio gerarchico, considerando il principio della competenza sostanzialmente inapplicabile perché troppo connesso con la logica di funzionamento di sistemi liberaldemocratici a loro volta fondati su molteplici e autonomi centri di produzione normativa: si deve dar atto, infatti, di una cornice ordinamentale priva di effettive garanzie per l'osservanza in pratica dei diversi rapporti gerarchici che possono evincersi da una lettura ragionata del testo costituzionale).

In particolar modo l'indeterminatezza delle correlazioni esistenti tra le varie fonti "primarie" (legge, decreto-legge e decreto presidenziale)¹⁹⁵ anima il dubbio che si possa parlare di un sistema unitario delle fonti ovvero che si possa considerare esistente un sistema delle fonti in senso proprio.

Anche a proposito dell'individuazione di taluni equilibri strumentali all'assestamento del "sistema" delle fonti del diritto molto importante può risultare nella pratica l'attitudine esegetica dei giudici, soprattutto in considerazione delle novità introdotte sul terreno delle libertà e dei diritti fondamentali (che aprono nuovi considerevoli spazi di intervento per i magistrati). Tuttavia, il ruolo della giurisprudenza appare zavorrato pesantemente dalla «derivazione dei giudici dalla scelta degli organi di governo [che] rischia di svuotare di significato le numerose prescrizioni a garanzia dei diritti dei singoli»¹⁹⁶. Come visto, in aderenza ai canoni dei sistemi socialisti (e secondo quanto già fissato nel precedente testo costituzionale: artt. 125 e 126) i giudici risultano «politicamente responsabili e revocabili da parte degli organi che li eleggono ai vari gradi di giurisdizione»¹⁹⁷. La «strutturale dipendenza» dei giudici dal potere politico (nei cui confronti rispondono del proprio operato) è uno dei canoni in cui più è evidente la sostanziale prevalenza del partito sullo Stato¹⁹⁸.

In ultima istanza, le soluzioni per razionalizzare e ordinare il sistema delle fonti passano dai nodi – tra loro correlati – del ruolo del PCC e della contingente declinazione in concreto del principio della "legalità socialista".

Il PCC che – quale unico partito attivo che, in prospettiva giuridico-formale, gode del mandato costituzionale di filtrare i bisogni in ragione delle risorse disponibili in qualità di interprete primo della volontà della società cubana nell'edificazione e difesa del socialismo (art. 14) e nel progresso verso il comunismo (art. 5), e, dal punto di vista materiale, è in grado di esercitare un rigido controllo sulla massima parte delle altre organizzazioni sociali (politiche, culturali o economico-professionali) operanti nella realtà cubana – finisce per essere il «verdadero órgano de gobierno que domina todo el poder ... con su

¹⁹⁵ In questo contesto (nel quale in pratica non è agevole collocare le fonti in rapporto di gerarchia e quasi per nulla in rapporto di competenza) ben difficilmente può operare con affidabilità la riserva di legge, intimamente connessa sin dalla sua genesi nel costituzionalismo liberale dei moderni con la separazione dei poteri.

¹⁹⁶ L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, cit., XVIII.

¹⁹⁷ P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 655.

¹⁹⁸ P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 645.

férreo control sobre todos los espacios de autoridad»¹⁹⁹. Si è posto in luce, tra l'altro, come le determinazioni del PCC assumano il carattere di “fonti materiali” (e in buona misura di indiretta conformazione) del diritto statale e quindi dell'ordinamento: rivestendo «le decisioni del partito carattere prevalente rispetto alle fonti “formali”»²⁰⁰, non solo «La decisione pubblica... si conforma alle modalità di azione che [il PCC] ritiene più opportune» per l'allocazione delle risorse e il soddisfacimento dei bisogni²⁰¹, ma lo stesso sistema delle fonti ne resta profondamente condizionato poiché le antinomie possono aver rilievo solo nella misura in cui ciò risulti aderente alle dette modalità d'azione di volta in volta prescelte in seno al partito.

Il vettore teorico privilegiato della preminenza del PCC è il canone della “legalità socialista”, «che svolge una funzione diversa e per certi versi opposta al quasi omologo principio di derivazione liberale» per cui, nonostante l'assonanza terminologica, disveste in buona misura il «valore garantista» che gli è proprio negli ordinamenti di matrice liberale²⁰². Quello della legalità socialista costituisce principio che, in prospettiva storico-comparata, più di altri ha informato di sé l'intero assetto del sistema delle fonti del diritto socialista: nell'esperienza sovietica «formalmente la legge, infatti, era la fonte principale del diritto..., ma il principio di legalità socialista comportava una sostanziale confusione tra il concetto di legge in senso formale e quello di legge in senso materiale, permettendo di considerare “legge “ (e dunque legalità) qualsiasi atto di contenuto generale e astratto coerente con le esigenze rivoluzionarie (dapprima) e di difesa e mantenimento del regime (poi), così come interpretate dal Partito comunista (o da qualche organo costituzionale o dalla procura)»²⁰³.

Dall'analisi svolta, due temi fondamentali di riflessione risaltano: per un verso, che è in atto un processo di transizione politico-istituzionale e, per altro verso, che il “sistema delle fonti” del nuovo ordinamento cubano è tale più in termini formali che sostanziali. In attesa di verificare se i cambiamenti prodottisi a livello positivo abbiano una rispondenza e un possibile volano per ulteriori evoluzioni a livello di Costituzione materiale sembra che il sistema delle fonti soggiaccia ad un unico vero principio: quello dell'effettività²⁰⁴. Più precisamente,

¹⁹⁹ D. Sabsay, *Comentarios sobre la nueva constitución de Cuba*, in *análisislatino.com*, 31 marzo 2019, consultabile all'indirizzo internet www.analisislatino.com/Dialogo-Latino-Cubano/?id=11925, il quale a proposito del regime cubano nel contesto latinoamericano conclude lapidariamente che «Se trata de una verdadera reliquia».

²⁰⁰ P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 645.

²⁰¹ G. Crepaldi, *Le fonti del diritto amministrativo cubano*, cit., 94 s.

²⁰² P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 644.

²⁰³ P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 645 s.

²⁰⁴ In un contesto nel quale ciascun attore istituzionale può giocare ruoli diversi e imposti in funzione di fattori politici, l'affannarsi per cogliere quale sia il punto di vista “esatto” intorno alla struttura delle fonti cubane fa venire in mente il “così è (se vi pare)” di Luigi Pirandello, per cui in relazione a una data situazione non esiste un'unica verità, ma tante verità in funzione dei soggetti che con il tema entrano in relazione; la relatività come criterio guida in determinate situazioni campeggia nelle parole proferite da Lamberto Laudisi: «Perché io sono realmente come mi vede lei. – Ma ciò non toglie, cara signora mia, che io non sia anche realmente come mi vede suo marito, mia sorella, mia nipote e la signora qua – ... Vi vedo affannati a cercar di sapere chi sono gli altri e le cose come sono, quasi che gli altri e le cose

l'effettività come inespresso ma reale criterio ordinatore del sistema delle fonti, orientato nel pratico declinarsi dalle determinazioni degli apparati del partito unico.

Il caso cubano appare confermare appieno che la riflessione sul sistema delle fonti dà luogo a uno sforzo classificatorio da cui possono germinare non solo stimolanti risultati a fini tassonomici o esplicativi del rapporto tra norme, ma anche preziosi indicatori degli effettivi assetti di potere e, in ultima istanza, della democrazia “reale”.

In conclusione, la complessità, le incertezze, i limiti e le aporie del sistema delle fonti sono il riflesso della particolare “transizione” che sta vivendo l'ordinamento cubano, sospeso tra il passato prossimo (che non si può abbandonare repentinamente o superare bruscamente) e un immediato futuro tutto da decifrare. La composizione in sistema effettivo delle fonti è cartina di tornasole per l'ulteriore avanzamento del processo di transizione.

Romano Orrù
Dip.to di Scienze Politiche
Università degli Studi di Teramo
rorru@unite.it