

I diritti politici nella Costituzione cubana del 2019

di *Giammaria Milani*

Abstract: The Political Rights in the Cuban Constitution of 2019 – The purpose of this article is to analyse the rules concerning political rights in Cuba, answering five fundamental questions: How did the recognition of political rights develop in Cuba? What is the reason behind the current configuration of these rights? In which part of the Constitution are political rights regulated? Who are the holders of political rights? And finally, what political rights are recognized by the Constitution of Cuba?

Keywords: Cuba, Constitution, Political Rights, Pluralism, Social State

1. Introduzione

L'assetto costituzionale di Cuba è stato profondamente revisionato nel 2019, mediante l'introduzione di novità riguardanti sia la forma di governo che l'apparato dei diritti e dei doveri. Tali novità non hanno comunque intaccato, almeno da un punto di vista formale, la forma di Stato cubana, che continua ad essere quella socialista ("di diritto", originale specificazione, quest'ultima, aggiunta proprio nel 2019).

Dopo aver ricordato nel Preambolo le ragioni storiche e ideologiche della costruzione del socialismo sull'Isola, la Costituzione definisce infatti Cuba, all'art. 1, come uno "Stato socialista di diritto e di giustizia sociale, democratico, indipendente e sovrano". La dottrina che ha studiato i caratteri di tale forma di Stato, ne ha sottolineato la complessità e l'ambiguità rispetto al costituzionalismo di matrice liberale¹, del quale in effetti riprende non pochi elementi, affiancati tuttavia da apporti originali già sul piano formale e, a maggior ragione, su quello sostanziale.

Tra gli aspetti di originalità dello Stato socialista, si è soliti includere il rigetto del pluralismo politico, che rappresenta senza dubbio una delle caratteristiche più evidenti e più durature delle costituzioni di matrice socialista². L'assenza, *rectius* l'esplicito rifiuto delle forme di pluralismo politico ha conseguenze fondamentali sia sulla forma di governo socialista sia sulla *parte*

¹ Vedi P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2019, 631.

² *Ibidem*, 630, fa riferimento alla separazione dei poteri e al pluralismo politico e ideologico quali elementi più significativi di discontinuità rispetto allo Stato di derivazione liberale, del quale invece lo Stato socialista riprende altri principi, come la libertà personale e l'uguaglianza.

dogmática della Costituzione cubana, e segnatamente sul riconoscimento dei diritti politici. Nello Stato di derivazione liberale, il principio pluralista ha infatti un ruolo di primo piano con riguardo ai diritti di partecipazione politica, che si sostanziano principalmente nella libertà di associazione politica e nel diritto di voto.

Il collegamento mancante tra pluralismo e diritti politici non può non avere effetti decisivi su significato, contenuto e portata di questi ultimi. Lo scopo di questo articolo è quello di analizzare tali aspetti, compito che sarà svolto rispondendo a cinque domande fondamentali: come si sono sviluppati i diritti politici a Cuba? Qual è la ragione dietro l'attuale configurazione di tali diritti? In che parte della Costituzione sono disciplinati i diritti politici? Chi sono titolari dei diritti politici? E, infine, quali diritti politici sono riconosciuti dalla Costituzione di Cuba?³

2. When? Ovvero dell'evoluzione storica dei diritti politici

Non è possibile analizzare l'attuale configurazione dei diritti politici a Cuba senza partire dall'esame dell'evoluzione storica del costituzionalismo cubano e del diverso ruolo che i diritti di partecipazione politica hanno assunto con il mutare del quadro costituzionale.

La storia costituzionale cubana è complessa, potendosi articolare perlomeno in tre periodi, quello coloniale, quello indipendentista e quello repubblicano, i quali a loro volta si sono evoluti in maniera sempre frastagliata. Se l'Isola ha seguito, ben oltre la metà del XIX secolo, le sorti e le vicissitudini del costituzionalismo spagnolo⁴, è a partire dal 1869 che, attraverso l'approvazione delle *constituciones mambisas*⁵, la lotta per l'indipendenza ha prodotto effetti sull'evoluzione costituzionale del Paese⁶. Il periodo repubblicano, avviato a seguito dell'indipendenza ottenuta dalla Spagna nel 1898, è a sua volta ulteriormente

³ Il riferimento è, evidentemente, alla regola delle *5W's*, tipica del giornalismo anglosassone.

⁴ In particolare, si è soliti citare la Costituzione spagnola di Cadice, approvata nel 1812, come prima Costituzione vigente sul territorio di Cuba. Cfr. art. 1: "La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios"; art. 10: "El territorio español comprende (...). En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. (...)".

⁵ Il termine "*mambí*" è utilizzato in riferimento alla guerriglia indipendentista sviluppatasi a Cuba proprio a partire dalla metà del XIX secolo. Il ciclo del *constitucionalismo mambí*, ovvero *de la República en armas*, è stato scandito dall'adozione di quattro costituzioni, le quali prendono il nome dalle città nelle quali sono state proclamate: Constitución de Guáimaro (1869); Constitución de Baraguá (1878); Constitución de Jimaguayú (1895); Constitución de la Yaya (1897). La Costituzione cubana del 2019 fa riferimento all'origine *mambisa* del costituzionalismo cubano, ricordando che l'attuale testo è stato adottato "a ciento cincuenta años de nuestra primera Constitución mambisa, aprobada en Guáimaro el 10 de abril de 1869".

⁶ Sull'evoluzione del costituzionalismo cubano precedente all'indipendenza si vedano C.M. Rodríguez Arechavaleta, *Del constitucionalismo republicano al autoritario en el siglo XX cubano*, in R. Rojas, V.C. Bobes, A. Chaguaceda (a cura di), *El cambio constitucional en Cuba*, Ciudad de México, 2017, 25 ss.; R. Rojas, *La tradición constitucional hispanoamericana y el excepcionalismo cubano*, in R. Rojas, V.C. Bobes, A. Chaguaceda (a cura di), *El cambio constitucional en Cuba*, cit., 58 ss.; G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, Torino, 2015, 23 ss.

scindibile in tre fasi, coincidenti con altrettanti testi costituzionali ispirati da sistemi ideologici assai divergenti⁷.

La prima di queste costituzioni, approvata nel 1901, segna l'approdo sull'Isola del costituzionalismo liberale. Rimasta in vigore fino al 1934, ovvero fino al primo colpo di stato di Fulgencio Batista, la prima Costituzione post-indipendenza introduce una forma di governo presidenziale, basata su una rigida separazione dei poteri, e un catalogo dei diritti e delle libertà chiaramente ispirato al costituzionalismo liberale.

Pochi anni dopo il primo colpo di stato, nel 1940, Cuba approva una nuova Costituzione, questa volta di stampo sociale. La nuova legge fondamentale è una costituzione lunga, composta da 246 articoli, i quali introducono novità importanti tanto sul piano istituzionale come in relazione al riconoscimento e alla tutela dei diritti; in particolare, viene prevista in quel testo la creazione di un Tribunale costituzionale e viene dato ampio spazio non soltanto alla tutela dei diritti civili e politici, ma anche a quelli di carattere sociale. Ancora una volta è un colpo di stato, sempre operato da Batista, a causare nel 1952 la sospensione dell'ordine costituzionale.

La situazione cambia radicalmente a partire dal 1959, anno della rivoluzione comunista a Cuba. La nuova forma di Stato è dapprima regolata dalla Legge fondamentale del governo rivoluzionario, che viene approvata quell'anno e avvia il periodo della *Provisionalidad Revolucionaria*⁸, e in seguito cristallizzata nella Costituzione socialista di Cuba, adottata nel 1976 al culmine della *Institucionalización de la Revolución*⁹. Da quel momento, il Paese si è quindi dotato di una Costituzione che, sebbene modificata più volte anche prima del 2019¹⁰,

⁷ Sull'evoluzione costituzionale cubana, a partire dall'indipendenza, si vedano, tra gli altri A. Matilla Correa, *Unas líneas (preliminares para un libro) con motivo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución cubana de 1976*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, La Habana, 2016, 8; B. Bernal, *Las constituciones de Cuba Republicana*, Miami, 2003, 7 ss.; M. Rodríguez Arechavaleta, *Del constitucionalismo republicano al autoritario*, cit., 28 ss.; R. Rojas, *La tradición constitucional hispanoamericana*, cit., 63 ss.; G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 23 ss.

⁸ Su procedimento e contenuto della Legge fondamentale del 1959 si veda, tra gli altri, B. Bernal, *Las constituciones de Cuba Republicana*, cit., 32 ss.

⁹ Sulla costituzione del 1976 come istituzionalizzazione della rivoluzione socialista e fine dello stato di provvisorietà si vedano, tra i tanti, M. Prieto Valdés, *Cuba, su desarrollo constitucional posterior a 1959 y su diseño político*, Conferencia pronunciada en Aula Magna, La Habana, 2004; M.L. Zaldívar Abad, *Poder y proceso constituyente en Cuba (1974-1976): ¿primigenia plataforma participativa hacia un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 22; D. Moya-Espinosa, *Constitución Socialista de la República de Cuba de 1976. Inicio del Proceso de Institucionalización del Estado Cubano*, in Santiago, 2017, 276; J.A. Méndez López, D. Cutié Mustelier, *La Constitución cubana de 1976: entre la estabilidad y el cambio*, in A.M. Álvarez-Tabío Albo, A. Matilla Correa (a cura di), *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, La Habana, 2011, 157.

¹⁰ In particolare, la Costituzione del 1976 è stata sottoposta a tre procedimenti di revisione prima del 2019: il primo emendamento, di entità minore, ha riguardato l'art 10, tramite la modifica del nome della già Isla de Pinos in Isla de la Juventud; la revisione più ampia è stata la seconda, approvata nel 1992 come reazione alla crisi del costituzionalismo socialista seguita alla dissoluzione dell'Unione sovietica, la quale ha comportato tra l'altro una timida apertura del modello economico cubano e alcuni cambiamenti relativi alla forma di governo; la terza modifica, approvata nel 1992, ha riguardato un numero limitato di articoli ma ha introdotto disposizioni significative riguardanti l'intangibilità e irreversibilità del socialismo e del sistema sociopolitico cubano. J.A. Méndez López, D. Cutié Mustelier, *La Constitución cubana de 1976*,

continua a trovare nel socialismo la sua ideologia fondamentale¹¹.

L'evoluzione costituzionale cubana ha evidentemente prodotto effetti sul piano del riconoscimento e della tutela dei diritti e, in questo ambito, dei diritti politici¹². Limitandoci all'esame dei tre cicli costituzionali post-indipendenza, possiamo in generale osservare la coerenza tra la disciplina dei diritti e l'ideologia costituzionale adottata e sviluppata.

La Costituzione del 1901, espressione del costituzionalismo liberale che caratterizzava anche le altre esperienze latinoamericane in quel periodo, garantisce principalmente diritti di tipo individuale, e segnatamente quelli civili e politici. In particolare, con riguardo a questi ultimi, la sezione II del titolo IV, nel disciplinare il "Diritto al suffragio", prevede soluzioni senz'altro all'avanguardia come il suffragio universale maschile (art. 38) e la tutela delle minoranze con riguardo all'esercizio del diritto di voto (art. 39).

Il passaggio al costituzionalismo sociale provoca importanti cambiamenti nel contenuto del catalogo dei diritti. In tal senso, non solo è presente, nella Costituzione del 1940, un lungo elenco di diritti economici e sociali, con titoli dedicati alla famiglia, alla cultura, al lavoro e alla proprietà, ma si introduce altresì una disciplina assai più dettagliata di tutti i diritti, ivi compresi quelli politici. La sezione I del titolo VII, dedicato al "Suffragio" prevede significative novità, tra le quali la previsione dell'istituto del referendum (art. 98), il riconoscimento del suffragio universale maschile e femminile (art. 99) e l'espressa garanzia della libertà di associazione in partiti politici (art. 102).

Il terzo e ultimo ciclo costituzionale post-indipendenza, quello socialista, è caratterizzato, come detto, da un radicale mutamento della forma di Stato cubana, e dalla conseguente riconfigurazione del contenuto e del significato dei diritti costituzionali. Infatti, come si vedrà meglio nei prossimi paragrafi, l'ideologia socialista alla base della Costituzione del 1976 provoca effetti importanti sul catalogo dei diritti, segnatamente attraverso la chiara precedenza e prevalenza dei diritti sociali ed economici su quelli civili e politici e l'incerta collocazione di questi ultimi tra i diritti fondamentali degli individui.

3. Why? Ovvero dell'ideologia costituzionale socialista e dei diritti politici

L'analisi dell'evoluzione costituzionale ci porta dunque a riflettere, in maniera più attenta, sull'effetto dell'ideologia costituzionale, e della forma di Stato, sulla tutela

cit., 161. C.R. Jiménez Morales, *La división político-administrativa: su institucionalización en la Constitución de la República de Cuba*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 126 ss.

¹¹ P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 657, definisce "il testo costituzionale del 1976 [come] una delle più fedeli imitazioni della Costituzione sovietica del 1936".

¹² In particolare, sulla disciplina dei diritti nelle diverse Costituzioni cubane, si vedano M.A. Hernández, *La Constitución de la República de Cuba y los derechos humanos universales*, in R. Rojas, V.C. Bobes, A. Chaguaceda (a cura di), *El cambio constitucional en Cuba*, cit., 77 ss.; B. Bernal, *Las constituciones de Cuba Republicana*, cit., 15 ss.; M. Rodríguez Arechavaleta, *Del constitucionalismo republicano al autoritario*, cit., 29 ss.; R. Rojas, *La tradición constitucional hispanoamericana*, cit., 65 ss.

dei diritti.

In tal senso, merita senz'altro attenzione uno principi più originali del costituzionalismo socialista, quello della democrazia socialista¹³, introdotto nel 1976 e confermato nel testo adottato nel 2019. In particolare, l'art. 101 della Costituzione vigente stabilisce che “Gli organi dello Stato si compongono e sviluppano la loro attività secondo i principi della democrazia socialista”. La previsione costituzionale ora citata va letta congiuntamente con un altro principio fondamentale, quello del potere popolare¹⁴, espresso dall'art. 3 della Costituzione; l'articolo stabilisce infatti che “Nella Repubblica di Cuba la sovranità risiede irreversibilmente nel popolo, dal quale proviene tutto il potere dello Stato”.

La vigenza di tali principi ha un impatto decisivo tanto sulla forma di governo cubana, quanto sui sistemi di partecipazione del popolo alla vita politica del Paese. È su tali principi che, infatti, si regge il funzionamento degli organi costituzionali cubani: agendo in aperta contrapposizione con il principio della separazione dei poteri di matrice liberale, le relazioni tra organi costituzionali sono piuttosto improntate ai criteri dell'unità del potere e del centralismo democratico¹⁵.

Nondimeno, e per ciò che qui più rileva, la connessione tra democrazia socialista e potere popolare ha effetti decisivi sulle modalità di esercizio, da parte dei cittadini, dei diritti politici, ovvero di quei diritti relativi alla partecipazione degli individui all'adozione delle decisioni politiche. Lo stesso art. 101 stabilisce, in tal senso, una serie di strumenti di partecipazione che allontanano il modello della democrazia socialista da quella liberale, comprendendo ad esempio funzioni di controllo degli elettori sugli eletti tramite gli strumenti della *rendición de cuenta* e della *revocatoria de mandato*¹⁶.

Nella stessa prospettiva, la libertà di associazione politica non è riconosciuta, così come il principio del pluralismo politico che ne è alla base. Del resto, la diffidenza verso l'istituzione partitica come strumento di partecipazione e come attore indispensabile della competizione elettorale sembrerebbe confermata anche dal fatto che lo stesso Partito comunista non svolge un ruolo formale nella selezione ed elezione dei rappresentanti, essendogli piuttosto riconosciuta, all'art. 5 della Costituzione, la posizione di “avanguardia organizzata della nazione cubana”¹⁷.

¹³ Cfr. M. Ferrari Yaunner, *Los valores en la Constitución cubana de 1976*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 49 ss.; Y. Delgado Triana, M. Arely del Río Hernández, *La democracia socialista en la Constitución de 1976*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 55 ss.; L. Pérez Hernández, *Democracia sin estándares. El poder en Cuba y Venezuela*, in R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia, 2012, 183.

¹⁴ M. Ferrari Yaunner, *Los valores en la Constitución cubana*, cit., 49; L. Pérez Hernández, *Democracia sin estándares*, cit., 183; L. Pérez Hernández, *El poder popular cubano*, cit., 75.

¹⁵ L. Pérez Hernández, *El poder popular cubano*, cit., 69; C.M. Villabella Armengol, *La forma de gobierno en la Constitución cubana de 1976*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 91; J.A. Méndez López, D. Cutié Mustelier, *La Asamblea Nacional del Poder Popular como Parlamento Cubano u órgano legislativo representativo*, in Santiago, 2003, 135 ss.; G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 109; P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 641.

¹⁶ *Infra*, par. 6.

¹⁷ *Infra*, par. 6.

4. Where? Ovvero della collocazione dei diritti politici nella Costituzione

La peculiarità della disciplina dei diritti politici nell'ordinamento costituzionale cubano si riflette anche sulla loro posizione e la loro rilevanza all'interno della Costituzione.

Il testo costituzionale contiene un titolo, il V, espressamente dedicato ai diritti, rubricato "Diritti, doveri e garanzie". Cionondimeno, tale titolo non esaurisce il catalogo dei diritti costituzionali, che al contrario sono rinvenibili in altre parti della Costituzione. Già prima della revisione del 2019, i diritti politici risentivano in maniera importante della frammentarietà della *parte dogmática* della Costituzione. In effetti, l'analisi storica della tradizione costituzionale cubana mostra chiaramente il carattere risalente della peculiare collocazione dei diritti politici.

La Costituzione liberale del 1901, pur includendo i diritti politici nel titolo IV dedicato ai diritti, separava questi da quelli qualificati come individuali. L'origine della frammentarietà dei diritti costituzionali va tuttavia rinvenuta nella Costituzione sociale del 1940, che espressamente dedicava ai diritti fondamentali un solo titolo, il IV, inserendone al contempo altri tre (tra cui il VII, rubricato "Del suffragio e degli uffici pubblici"), che non erano intitolati esplicitamente ai diritti ma che di fatto ne completano il catalogo.

A partire da questa originale ripartizione dei diritti costituzionali, diversi autori si sono interrogati sulla possibilità di considerare tutti i diritti previsti nella Costituzione cubana come gerarchicamente equiordinati, ovvero sulla necessità di distinguere tra i diritti fondamentali e altri diritti¹⁸.

Con l'entrata in vigore della Costituzione socialista del 1976, la complessa relazione tra i diritti si è complicata con la subordinazione, se non formale, almeno sostanziale dei diritti politici e civili rispetto a quelli economici e sociali¹⁹. Così, non solo le libertà politiche, come già avveniva in precedenza, si trovano fuori dal titolo dedicato ai diritti, ma la loro disciplina diventa disorganica. I diritti politici sono rintracciabili, a partire dal 1976, nel capitolo dedicato al "Sistema elettorale" (diritto di voto) e in quello intitolato "Principi di organizzazione e funzionamento degli organi statali" (revoca del mandato e dovere di rendiconto); a queste si aggiungono,

¹⁸ Cfr. D. Cutié Mustelier, *Los derechos en la Constitución cubana de 1976. Una relectura necesaria a cuarenta años de vigencia*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 158 ss.; L. Pérez Hernández, *El poder popular cubano luego de 40 años de su constitucionalización*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 78 ss.; R. Rojas, *Los derechos fundamentales y el orden jurídico e institucional de Cuba*, Buenos Aires, 2005, 57; J.C. Guanche, J.A. Fernández Estrada, *Derechos y Garantías en Cuba: fundamentación y propuesta*, Ponencia SELA, 2013, 16; J.C. Guanche, *Estado, participación y representación políticas en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992*, Buenos Aires, 2013, 45; B. Bernal, *Las constituciones de Cuba Republicana*, cit., 42 ss.; M. Prieto Valdés, *La defensa de los derechos: una necesidad en cualquier momento*, in A.M. Álvarez-Tabío Albo, A. Matilla Correa (a cura di), *El Derecho público en Cuba*, cit., 212; M. Prieto Valdés, *Los derechos constitucionales y sus garantías. De nuevo a la carga en pos de su aseguramiento*, in A. Matilla Correa, E. Ferrer MacGregor (a cura di), *Escritos sobre derecho procesal constitucional. Homenaje cubano al profesor Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del Derecho*, La Habana, 2012, 334.

¹⁹ Cfr. L. Pérez Hernández, *El poder popular cubano*, cit., 77; J.C. Guanche, J.A. Fernández Estrada, *Derechos y Garantías en Cuba*, cit., 14; M. Prieto Valdés, *Los derechos constitucionales y sus garantías*, cit., 334; R. Rojas, *El socialismo cubano y los derechos políticos*, in *Espacio Laical*, 2012, 68; P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 637.

sempre nel testo del 1976, alcune disposizioni del capitolo sugli “Organi superiori del potere popolare”, che individuano ulteriori diritti qualificabili come politici (partecipazione a consultazioni popolari e referendum e iniziativa legislativa)²⁰.

Il testo in vigore dal 2019, pur non superando tale impostazione, contiene una significativa novità con riguardo alla collocazione delle libertà politiche. La disciplina specifica di tali diritti continua a rinvenirsi in parti diverse dal titolo V (ovvero il titolo, sopra richiamato, dedicato ai diritti), e segnatamente nel titolo IX sul “Sistema elettorale” e nel titolo VI sulla “Struttura dello Stato”. Nondimeno, il titolo V contiene, all’art. 80, un esplicito riconoscimento del “diritto a partecipare alla formazione, l’esercizio e il controllo del potere dello Stato”, elencando in seguito, a tal proposito, una serie di diritti politici, tali come il diritto di voto, il diritto di pronunciarsi sulla revoca del mandato e il rendiconto delle attività, l’iniziativa legislativa, la partecipazione alle consultazioni e ai referendum, i quali vengono poi disciplinati nel dettaglio negli altri titoli della Costituzione adesso citati.

5. Who? Ovvero dei titolari dei diritti politici

L’analisi della struttura della Costituzione cubana è utile, oltre che per riflettere sulla collocazione dei diritti politici, anche per comprendere i soggetti che il testo costituzionale identifica come titolari di siffatti diritti. In tale ambito, l’esperienza cubana sembra condividere l’impostazione degli ordinamenti di derivazione liberale, limitando il godimento dei diritti politici ai soli cittadini cubani.

L’analisi del titolo V della Costituzione, “Diritti, doveri e garanzie”, e in particolare del suo capitolo II, “Diritti”, mostra come questi ultimi siano garantiti generalmente alla totalità degli individui, senza distinzioni dovute al possesso della cittadinanza di Cuba. Nella maggior parte dei casi la Costituzione fa riferimento a “*las personas*” o a “*todad la personas*”, mentre in casi più limitati si utilizzano formule impersonali come “*se reconoce*”²¹.

Il carattere universale dei diritti costituzionali è ribadito all’art. 91 della Costituzione, che esaurisce l’intero capitolo V del titolo V, dedicato ai “Diritti e doveri degli stranieri”. In particolare, ai sensi della lettera e) di tale articolo, “[Gli stranieri residenti nel territorio della Repubblica sono equiparati ai cubani] nel godimento dei diritti e nel compimento dei doveri stabiliti da questa Costituzione, alle condizioni e con le limitazioni determinate dalla legge”²².

È la stessa Costituzione, come detto, a prevedere una di queste limitazioni,

²⁰ Cfr. M. Rodríguez Arechavaleta, *Del constitucionalismo republicano al autoritario*, cit., 29; L. Pérez Hernández, *El poder popular cubano*, cit., 78; D. Cutié Mustelier, *Los derechos en la Constitución cubana de 1976*, cit., 161; P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 660.

²¹ Prima della revisione del 2019 la formulazione appariva più confusa, essendo più frequenti le dizioni impersonali così come l’utilizzo di espressioni quali “*El Estado protege*” o “*El Estado garantiza*”.

²² Una simile disposizione era contenuta già nel testo previgente (art. 34), mentre la parificazione tra cittadini e stranieri era espressa in maniera più stringente dalle Costituzioni precedenti, le quali non rimandavano alla legge per la disciplina dei casi di differenziazione, limitati invece ai casi previsti dalla Costituzione, e segnatamente proprio all’esercizio dei diritti politici: cfr. Costituzione del 1901, art. 10, e Costituzione del 1940, art. 19.

relativa proprio all'esercizio dei diritti politici, che è riservato ai soli cittadini. L'art. 80 della Legge fondamentale cubana individua infatti, eccezionalmente, come titolari dei diritti politici "*Los ciudadanos cubanos*".

Al pari di quanto spesso riscontrabile, a livello comparato, in altre costituzioni dell'America latina, anche nel caso di Cuba le regole sull'acquisto e la perdita della cittadinanza sono disciplinate direttamente dalla Costituzione²³, la quale riserva alla legge la determinazione della normativa di dettaglio. L'art. 33 della Costituzione apre il titolo IV, rubricato "Cittadinanza", disponendo che lo *status* di cittadino cubano si acquista per nascita o per naturalizzazione. Gli articoli successivi stabiliscono una preferenza per lo *ius soli* per la trasmissione della cittadinanza alla nascita, con un'applicazione recessiva e condizionata dello *ius sanguinis* (art. 34), e la possibilità di essere naturalizzati secondo le disposizioni di legge ovvero per decisione del Presidente della Repubblica (art. 35).

Di particolare interesse può risultare, in riferimento al godimento dei diritti politici, la possibilità, prevista all'art. 38, di privare gli individui della cittadinanza cubana, in virtù delle cause e secondo le procedure stabilite dalla legge. L'attuale formulazione di tale articolo riproduce quanto in precedenza disposto dall'art. 32, il quale era stato modificato nel 1992; prima di tale emendamento, la stessa Costituzione enumerava le cause di perdita della cittadinanza, le quali comprendevano tra l'altro la prestazione di servizio militare per un Paese straniero e la cospirazione contro il popolo cubano e le istituzioni socialiste e rivoluzionarie²⁴.

L'assenza di limiti costituzionali alla possibilità di privare gli individui della cittadinanza, unitamente alla mancanza di una legge organica in materia²⁵, rende eccessivamente flessibile la disciplina della perdita della cittadinanza, con possibili conseguenze negative sulla titolarità e sul godimento dei diritti, in particolare di quelli politici.

6. What? Ovvero del catalogo dei diritti politici

Resta a questo punto da analizzare, in maniera più organica, il catalogo dei diritti politici riconosciuti dalla Costituzione cubana del 2019. Il testo in vigore, come già osservato, contiene una significativa novità dal punto di vista formale rispetto al testo previgente: i diritti politici, la cui disciplina di dettaglio continua a rinvenirsi come in passato in diverse parti della Costituzione, sono enumerati adesso all'art. 80, che chiude il capitolo II del titolo V, dedicato ai diritti. Lo stesso art. 80 riconosce espressamente il "diritto a partecipare alla formazione, l'esercizio e il controllo del potere dello Stato", principio fino ad ora ricavabile solo

²³ Così già a partire dalla Costituzione del 1901 (titolo II "Dei cubani"), e poi nella Costituzione del 1940 (titolo II "Della nazionalità") e del 1976 (capitolo II "Cittadinanza"). Vedi M. Prieto Valdés, *La ciudadanía cubana. Mirando alrededor y al pasado para resolver un problema de hoy*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2016; M. Prieto Valdés, *La ciudadanía: presupuesto del disfrute de los derechos. Pasado, presente y necesidades en y para Cuba*, in *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 2013.

²⁴ Vedi J.C. Guanache, *Informe sobre la ciudadanía. Cuba*, in *Global Citizenship Observatory*, 2017, 25.

²⁵ La materia è ancora regolata dal Decreto 358 de 1944, che è stato più volte modificato e del quale molte parti sono divenute oggi inapplicabili, alla luce del mutato quadro costituzionale.

indirettamente dal dettato costituzionale²⁶.

Se si prescinde da queste importanti novità, il catalogo dei diritti politici nel testo costituzionale vigente è disciplinato nel segno della continuità con quanto previsto dalla Costituzione del 1976, che sul punto aveva subito non poche modifiche a seguito della revisione costituzionale del 1992²⁷.

L'analisi del catalogo dei diritti politici non può non partire da ciò che manca, e in particolare dall'assenza della libertà di associazione politica. La Costituzione cubana, muovendosi nel solco del costituzionalismo socialista, rifiuta il principio del pluralismo politico e, di conseguenza, il riconoscimento dei partiti politici come strumenti privilegiati per promuovere la partecipazione politica degli individui. In quest'ottica, la Costituzione ammette l'esistenza di un partito unico, il Partido Comunista de Cuba, senza peraltro assegnare a tale soggetto un ruolo formale e diretto nella selezione dei rappresentanti, compito che invece caratterizza i partiti politici nello Stato di derivazione liberale²⁸.

La scelta dei candidati alle elezioni spetta infatti alle Commissioni di candidatura, organi temporanei istituiti a livello municipale, provinciale e nazionale e composti da rappresentanti delle organizzazioni sociali e di massa designati dalle rispettive direzioni territoriali²⁹. Al contrario, il ruolo che la Costituzione assegna al Partito, definito "avanguardia organizzata della nazione cubana" (art. 5), non si svolge nell'ambito strettamente politico, ma in quello sociale. In tal senso, esso "Organizza e orienta gli sforzi comuni nella costruzione del socialismo e il progresso verso la società comunista. Lavora per preservare e rafforzare l'unità patriottica dei cubani e per sviluppare i valori etici, morali e civici" (art. 5)³⁰.

L'assenza di pluralismo politico si riflette senz'altro sulle modalità di esercizio del principale diritto politico previsto dalla Costituzione cubana, ovvero il diritto di voto. L'art. 80 della Costituzione articola tale diritto in diversi punti,

²⁶ Vedi O. Richards Martínez, *El sistema electoral cubano en el cuarenta aniversario de la Constitución de 1976*, in A. Matilla Correa (a cura di), *La Constitución cubana de 1976*, cit., 101; L. Pérez Hernández, *Democracia sin estándares*, cit., 183; A. Noguera Fernández, *La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento*, in *Foro Internacional*, 2006, 503.

²⁷ Vedi Y. Delgado Triana, M. Arely del Río Hernández, *La democracia socialista*, cit., 62; O. Richards Martínez, *El sistema electoral cubano*, cit., 101; L. Pérez Hernández, *Democracia sin estándares*, cit., 184; R. Rojas, *El socialismo cubano y los derechos políticos*, cit., 67; R. Rojas, *¿Es posible ampliar los derechos civiles y políticos en Cuba sin revocar el socialismo?*, in *Cuban Studies*, 2017, 30. Nello stesso anno è stata approvata anche una nuova legge elettorale, la Ley No. 12 Electoral, de 29 de octubre de 1992.

²⁸ Sebbene nella sostanza il ruolo del partito sia centrale nella selezione dei candidati. Vedi D. Rafuls Pineda, *El sistema electoral cubano: de la representación formal a la participación real*, in *Temas*, 2014, 65; R. Rojas, *La tradición constitucional hispanoamericana*, cit., 70.

²⁹ Vedi J.C. Guanache, *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, cit., 53-56; C.Y. Carrillo García, *Régimen político y calidad de las leyes en Cuba*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2010, 634; M. Prieto Valdés, *Cuba, su desarrollo constitucional*, cit., 8; O. Richards Martínez, *El sistema electoral cubano*, cit., 105; D. Rafuls Pineda, *El sistema electoral cubano*, cit., 65.

³⁰ Vedi Y. Delgado Triana, M. Arely del Río Hernández, *La democracia socialista*, cit., 59; J. Valdés Paz, *Sistema político y socialismo en Cuba*, in *Política y Cultura*, 1997, 281; C.Y. Carrillo García, *Régimen político y calidad de las leyes en Cuba*, cit., 638-642; M. Prieto Valdés, *Cuba, su desarrollo constitucional*, cit., 6; G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 94-107.

affermando che “I cittadini cubani (...) possono (...): a) essere iscritti nel registro elettorale; b) proporre e nominare candidati; c) votare ed essere votati; d) partecipare alle elezioni (...)”. Le caratteristiche del diritto di voto sono disciplinate nel dettaglio dal titolo IX della Costituzione, dedicato al “Sistema elettorale”: il voto è definito “libero, eguale, diretto e segreto” (art. 204) e “un diritto dei cittadini [esercitato] volontariamente dai cubani, uomini e donne, con età maggiore di sedici anni” (art. 205).

Tale disciplina riproduce, dal punto di vista formale, il contenuto del diritto di voto così come previsto nelle costituzioni di derivazione liberale. Tuttavia, un’analisi sistematica della Costituzione, della legislazione e della prassi in materia mostra un netto discostamento rispetto al modello liberale. La già menzionata assenza di pluralismo politico limita la libertà del voto, che si svolge nell’ambito di elezioni semi-competitive³¹. A ciò si aggiunga il divieto di qualsiasi forma di campagna elettorale, così come di qualsiasi forma di finanziamento dell’attività politica, ciò che contribuisce a comprimere la libertà dei cittadini di esercitare tanto il suffragio attivo, quanto quello passivo³². Nondimeno, incide negativamente sulla libertà di voto il dettato costituzionale relativo a quei diritti funzionali a garantire la partecipazione dei cittadini, come le libertà di associazione, di riunione, di manifestazione, di stampa: ai vincoli posti dalla Costituzione all’esercizio di tali diritti³³, si sommano infatti una legislazione penale e una prassi che, limitando la formazione di un’opinione pubblica plurale, condizionano di fatto la stessa possibilità per i cittadini di votare liberamente³⁴.

La volontà di discostarsi dal modello di rappresentanza politica liberale emerge, oltre che dall’assenza della libertà di associazione politica e dalla peculiare disciplina del diritto di voto, anche dalla moltiplicazione, nella Costituzione cubana, delle forme di democrazia diretta o deliberativa. Il punto di riferimento è ancora l’art. 80, il quale prevede, oltre che il diritto di voto nelle elezioni, anche la partecipazione ai referendum e alle consultazioni popolari.

L’ampio utilizzo di tali forme di coinvolgimento della cittadinanza nell’adozione delle decisioni pubbliche è tipico del neocostituzionalismo

³¹ Vedi J.C. Guanche, *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, cit., 39; J. Valdés Paz, *Notas sobre la participación política en Cuba*, in *Estudios Latinoamericanos*, 2009, 22-23; G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, cit., 146.

³² Vedi O. Richards Martínez, *El sistema electoral cubano*, cit., 108; J.C. Guanche, *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, cit., 39; J. Valdés Paz, *Notas sobre la participación política en Cuba*, cit., 23; C.Y. Carrillo García, *Régimen político y calidad de las leyes en Cuba*, cit., 638.

³³ Cfr. art. 55: “Se reconoce a las personas la libertad de prensa. Este derecho se ejerce de conformidad con la ley y los fines de la sociedad. Los medios fundamentales de comunicación social, en cualquiera de sus manifestaciones y soportes, son de propiedad socialista de todo el pueblo o de las organizaciones políticas, sociales y de masas; y no pueden ser objeto de otro tipo de propiedad. El Estado establece los principios de organización y funcionamiento para todos los medios de comunicación social”; art. 56: “Los derechos de reunión, manifestación y asociación, con fines lícitos y pacíficos, se reconocen por el Estado siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley”.

³⁴ Vedi R. Rojas, *Los derechos fundamentales y el orden jurídico e institucional de Cuba*, cit., 135-140; R. Rojas, *El socialismo cubano y los derechos políticos*, cit., 67; B. Bernal, *Las constituciones de Cuba Republicana*, cit., 44.

latinoamericano; tuttavia, l'ordinamento cubano sembra allontanarsi anche da questo modello, dal momento che la Costituzione socialista non disciplina nel dettaglio procedimenti ed effetti di tali strumenti, ciò che si riflette sulla loro effettività e sulla loro efficacia. Basti pensare che la consultazione popolare, che può essere attivata dall'Assemblea nazionale prima dell'approvazione di una legge "qualora lo ritenga opportuno, in relazione alla natura della normativa che si sta trattando" (art. 108, l. c)) è stata utilizzata dal 1976 soltanto in cinque occasioni³⁵. Ancora meno frequente è stato il ricorso al referendum, che l'Assemblea nazionale indice "nei casi previsti dalla Costituzione e negli altri casi che la stessa Assemblea ritiene opportuni" (art. 108, l. v)), utilizzato soltanto per ratificare la Costituzione del 1976 e quella del 2019³⁶.

Da ultimo, sempre nell'ottica della moltiplicazione delle modalità di partecipazione e del superamento della democrazia rappresentativa, meritano un cenno le disposizioni relative alla pronuncia sul rendiconto dell'attività e alla revoca del mandato degli eletti. Le due forme di intervento della cittadinanza nella vita istituzionale cubana possono essere considerate le due facce di una stessa medaglia, consistente nel legame che unisce elettori e rappresentanti, il quale va oltre il momento elettorale, estendendosi per tutta la durata del mandato. Entrambi sono strumenti tipici della democrazia socialista: in tal senso, non stupisce che vengano previsti, oltre che come diritti politici dei cittadini (art. 80), anche tra i principi fondamentali di funzionamento di tale modello di democrazia (art. 101)³⁷.

³⁵ In particolare, in vista dell'approvazione della Ley No. 16 del Código de la Niñez y la Juventud, de 28 de junio de 1978; della Ley No. 12 del Código Penal, de 15 de febrero de 1979; della Ley No. 49 del Código de Trabajo, de 28 de diciembre de 1984; della Ley No. 36 de Cooperativas de Producción Agropecuarias, de 22 de julio de 1982; della Ley No. 48 General de Viviendas, de 27 de diciembre de 1984. Vedi A. Noguera Fernández, *La participación popular en Cuba*, cit., 495; J.C. Guanche, *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, cit., 42; Y. Guzman Hernández, *Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica*, in *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 2017.

³⁶ Tra i casi previsti dalla Costituzione di cui all'art. 108 rientra proprio il referendum di approvazione degli emendamenti costituzionali, disciplinato dall'art. 228: "Cuando la reforma se refiera a la integración y funciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado, a las atribuciones o al período de mandato del Presidente de la República, a los derechos, deberes y garantías consagrados en la Constitución, se requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los electores en referendo convocado a tales efectos". È opportuno sottolineare che, nonostante la Costituzione già in passato disponesse in maniera simile, il referendum costituzionale non è stato indetto per ratificare la revisione del 1992, che tuttavia per la sua portata rientrava senz'altro nelle ipotesi di cui alla disposizione adesso citata. Vedi J. Valdés Paz, *Notas sobre la participación política en Cuba*, cit., 21; C.Y. Carrillo García, *Régimen político y calidad de las leyes en Cuba*, cit., 640; A. Noguera Fernández, *La participación popular en Cuba*, cit., 495; J.C. Guanche, *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, cit., 38-41; Y. Guzman Hernández, *Los mecanismos de democracia directa en Cuba*, cit.; R. Rojas, *¿Es posible ampliar los derechos civiles y políticos en Cuba sin revocar el socialismo?*, cit., 29.

³⁷ Vedi R.F. Peña Barrios, *La revocatoria de mandato en Cuba: una historia de encuentros y desencuentros*, in *Derecho y Crítica Social*, 2017, 239 ss.; Y. Guzman Hernández, *Los mecanismos de democracia directa en Cuba*, cit.; J. Valdés Paz, *Notas sobre la participación política en Cuba*, cit., 24; A. Noguera Fernández, *La participación popular en Cuba*, cit., 496 ss.; O. Richards Martínez, *El sistema electoral cubano*, cit., 104; D. Moya-Espinosa, *Constitución Socialista de la República de Cuba de 1976*, cit., 283.

7. Conclusioni

Può essere utile, a conclusione di questa analisi, interrogarsi sulla prevalenza, nella Costituzione del 2019, degli elementi di continuità ovvero di quelli di discontinuità rispetto al testo costituzionale previgente.

Questi ultimi appaiono in realtà limitati e poco significativi, almeno da un punto di vista sostanziale. Infatti, le uniche novità degne di nota si rinvencono all'art. 80 della Costituzione: da una parte, si riconosce per la prima volta in maniera esplicita il "diritto a partecipare alla formazione, l'esercizio e il controllo del potere dello Stato"; dall'altra parte, sempre in maniera inedita, si elencano i diritti politici, che sono quindi adesso previsti nella parte della Costituzione espressamente dedicata ai diritti.

Tali novità rispondono probabilmente all'esigenza di rivalutare la posizione e il significato dei diritti politici nell'assetto costituzionale cubano, i quali fin dall'adozione della Costituzione del 1976 sono stati considerati come logicamente subordinati rispetto ai diritti sociali; la realizzazione di questi ultimi ha infatti rappresentato, e tuttora rappresenta, l'obiettivo fondamentale della forma di Stato socialista.

Venendo agli elementi di continuità, non sembra tuttavia essere mutata nella sostanza la disciplina dei diritti politici. Né la forma, né il contenuto delle forme di partecipazione politica dei cittadini hanno subito significative modifiche rispetto al testo costituzionale del 1976. A questo proposito, l'elemento di continuità più forte è costituito dalla perdurante assenza del principio di pluralismo politico, ciò che allontana nettamente il sistema dei diritti politici tipico della democrazia liberale da quello della democrazia socialista.

La rappresentanza politica di stampo liberale trova espressione principalmente nella libertà di costituire e associarsi in partiti politici e nella libertà di voto. Al contrario, nel sistema socialista, l'idea stessa di rappresentanza politica non appare centrale, come dimostrato dall'assenza della libertà associazione politica, dalla peculiare disciplina del suffragio attivo e passivo e dalla moltiplicazione delle forme di democrazia diretta e deliberativa.

La sostanziale reiterazione di questo modello di partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Isola porta dunque a concludere che la Costituzione del 2019, almeno per quanto riguarda la materia dei diritti politici, si posiziona chiaramente nel solco della continuità con il testo precedente, riprendendo tanto l'ideologia fondamentale quanto gli strumenti tipici della democrazia socialista.