

Il diritto ambientale a Cuba tra principi costituzionali e nuove sfide ecologiche globali

di Vincenzo Pepe

Abstract: Environmental law in Cuba between constitutional principles and new global ecological challenges – The study explains the transformations of the Cuban (socialist) State in the face of international environmental challenges. It defines the genesis and evolution of “environmental law” with reference to the new provisions on environmental law in the Cuban Constitution of 2019. The article also reconstructs the national environmental protection strategy and it identifies the tools for environmental conservation for the fight to climate change.

Keywords: Environmental law in Cuba, Cuban Constitution, Environmental protection strategy, Environmental challenges in Cuba, Environmental rights and duties.

1. Lo Stato (socialista) cubano di fronte alle sfide ambientali internazionali

769

Nell'epoca dell'*Antropocene*, la crisi ambientale che sta accompagnando l'inizio del XXI secolo - ormai di portata planetaria - ha visto le Organizzazioni internazionali e i singoli Stati del mondo preoccuparsi ed interrogarsi sulla necessità di favorire una transizione ecologica e un radicale cambiamento delle politiche statali sempre più orientate alla sostenibilità.

La Repubblica di Cuba, ancora caratterizzata dal modello economico socialista, con un processo costituente, caratterizzato da una partecipazione dal basso¹, sembra aver saputo interpretare e raccogliere nel testo della Costituzione del 2019 le nuove istanze ecologiche² avvertite sul piano internazionale.

¹ Il procedimento di consultazione popolare, come ha già avuto modo di segnalare la dottrina italiana merita di essere segnalato come una significativa innovazione, avendo favorito un dibattito pubblico che – sicuramente – ha dato la sensazione di una adozione partecipata del nuovo testo costituzionale, sul punto si veda L. Cuocolo, *La nuova Costituzione cubana: gattopardismo o evoluzione?*, in *Dpce online*, 1/2019, 4. Sulla partecipazione dal basso 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, 54. Secondo questi autori “il 24 febbraio scorso, giorno del 124° anniversario dell'inizio della seconda guerra per l'indipendenza a Cuba, l'86,85% dei cittadini cubani che si sono recati alle urne ha detto sì alla nuova Costituzione approvata il 22 dicembre del 2018 dai delegati dell'Assemblea Nazionale del Potere Popolare. Secondo le stime ufficiali, oltre sei milioni e ottocentomila elettori – all'incirca l'84% degli aventi diritto su una popolazione totale di oltre 11 milioni di abitanti – hanno partecipato alla votazione; e di questi, solo il 7,6% si è espresso per il no, ossia poco più di settecentomila persone”.

² Lic. Santos Rey Orlando, *Ideas para el trazado de una política legislativa cubana en la esfera del Medio Ambiente*, Taller para implementación Jurídica del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, La Habana, 1995.

La rivoluzione ambientale di Cuba segna il passaggio da una preoccupazione ambientale, basata sulla sovranità ambientale³ e sulla protezione dei beni ambientali da parte dello Stato e dei cittadini, ad una nuova tendenza, tipica del nuovo costituzionalismo⁴ latino americano caratterizzata da un'impronta ecologica ispirata alla tutela dei diritti della natura⁵, all'equità ponderata⁶, alla solidarietà intergenerazionale e alla sostenibilità globale⁷.

Gli impatti globali dei cambiamenti climatici sono oggi ampiamente riconosciuti dalla scienza ecologica come un fenomeno che sta influenzando le condizioni ambientali di Cuba, con effetti dannosi sull'agricoltura a causa di cambiamenti nella distribuzione delle piogge nelle stagioni. A ciò si aggiunge il problema del deterioramento della qualità dell'acqua nel sistema di approvvigionamento e dell'aumento del livello del mare. Tali cambiamenti comportano conseguenze politiche e istituzionali per Cuba nei diversi ambiti come l'agricoltura, il turismo, la salute, la sicurezza alimentare e le politiche energetiche, industriali e di sviluppo.

Già agli inizi degli anni '90, Cuba ha inteso prestare particolare attenzione alla questione del cambiamento climatico, incorporandola da allora nella sua agenda ambientale e da allora sono stati condotti studi pertinenti sugli impatti dei cambiamenti climatici e dell'adattamento.

In questo quadro dal 1 al 5 luglio 2019 si è svolta a Cuba la *XII Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo*⁸, un evento che ha visto le istituzioni nazionali cubane⁹ confrontarsi con rappresentanti di alcuni paesi

³ Nella Costituzione della Repubblica approvata il 24 febbraio 1976 si è stabilito il *principio della sovranità nazionale sull'ambiente* e sulle risorse naturali del paese, nonché la necessità della loro protezione come dovere dello Stato e dei cittadini cubani.

⁴ Sui rapporti tra ambiente e costituzione cfr. D. Amirante, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Numero speciale, 2019, 1-32. Secondo questa dottrina «l'insensibilità e l'indifferenza delle istanze di governo nei confronti degli equilibri ambientali hanno infatti portato l'“impronta ecologica” del modello politico economico occidentale (diffuso in tutto il mondo con il fenomeno della globalizzazione) a mettere a repentaglio le basi della vita». Da qui la necessità di riconsiderare seriamente la tutela ambientale attraverso una rilettura costituzionale delle disposizioni valoriali e di principio a tutela dell'ambiente a livello globale

⁵ Sui diritti della natura vedi M. Carducci, *Natura (diritti della)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2017, 500. Vedi anche il contributo di S. Bagni, *Le voci (non del tutto inascoltate) della Natura nella recente giurisprudenza colombiana e indiana*, in *DPCE Online*, 4/2019, reperibile su www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/609, data di accesso 23 luglio 2019. CFR. M. Carducci, *La Costituzione come «ecosistema» nel nuovo costituzionalismo delle Ande*, in S. Bagni (a cura di), *Dallo Stato del bene star allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, in *Filodiritto*, 2013, 11.

⁶ Sul concetto di sviluppo sostenibile come equità ponderata cfr. V. Pepe, *Fareambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Milano, 2009.

⁷ Sui profili internazionali del diritto ambientale globale cfr. G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017; si veda anche A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018.

⁸ La Agencia de Medio Ambiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba ha riunito, dal 1 al 5 luglio 2019 a Cuba, esperti da tutto il mondo i quali hanno partecipato presso il Convention Center di L'Avana al summit in tema di sviluppo e ambiente. Per maggiori informazioni si veda il sito www.cubambiente.com/.

⁹ Tra le istituzioni promotori troviamo il Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), l'Agencia de Medio Ambiente (AMA), la Dirección de Medio Ambiente (DMA), la Dirección de Relaciones Internacionales (DRI) e tanti altri enti e soggetti istituzionali impegnati nel settore ambientale.

terzi¹⁰ e promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze e pratiche sostenibili, il trasferimento di conoscenze, la crescita economica sostenibile e inclusiva, lo sviluppo sociale e la partecipazione, nonché la protezione dell'ambiente e la tutela della dignità umana. I temi affrontati al summit hanno interessato in particolare la tutela della biodiversità e le aree protette, l'educazione ambientale, i rapporti tra la politica e la legge, nonché i cambiamenti climatici con temi specifici come la variabilità climatica, le azioni di mitigazione e adattamento basate sugli ecosistemi¹¹.

Da questo incontro è emerso che nel prossimo futuro anche Cuba dovrà prepararsi per affrontare le nuove sfide ecologiche planetarie, che vanno dalla lotta al cambiamento climatico, all'uso razionale delle risorse naturali, sino alla garanzia di una giustizia ambientale collegata alla partecipazione ai processi decisionali che coinvolgono le questioni ecologiche.

Tuttavia, la sfida di conciliare il diritto a vivere in un ambiente sano ed equilibrato con obiettivi di sviluppo economico e progresso sociale, costituisce la prima sfida (quella più difficile) da vincere nell'immediato. In questa cornice, il diritto ambientale cubano, anche a seguito della riforma costituzionale del 2019 (e di cui si dirà successivamente), dovrà sostenere una politica di sviluppo sostenibile che tenga conto di opposte esigenze, lo sviluppo, da un lato, e il diritto soggettivo all'ambiente, dall'altro. D'altro canto, una struttura normativa eccessivamente rigida, fondata su una politica ambientale eccessivamente integralista potrebbe ostacolare i processi di investimento e quindi le politiche di sviluppo economico del Paese; un impianto normativo più flessibile, che dia priorità allo sviluppo economico senza tener conto di obiettivi di sostenibilità, invece, avrebbe come conseguenza di sacrificare di fatto la nuova conquista cubana, ovvero il diritto all'ambiente sano come diritto fondamentale di rango costituzionale.

2. La genesi del diritto ambientale cubano: la visione antropocentrica (e utilitaristica) della protezione dell'ambiente

Il diritto ambientale cubano costituisce una disciplina tendenzialmente giovane¹², ancora in evoluzione e che non ha raggiunto una sua definitiva fisionomia.

Il processo di evoluzione storica¹³ della legislazione ambientale nell'esperienza cubana, appare caratterizzato prima dalla necessità di assicurare

¹⁰ Secondo le fonti del Ministero dell'ambiente a Cuba, all'evento hanno partecipato oltre 1.300 specialisti provenienti da 56 nazioni, tra cui Messico, Colombia e Venezuela, tra i paesi più rappresentati, ma a cui si aggiunge una rappresentanza anche di Cina, Giappone e Australia, sul punto vedi l'articolo *Se inaugurò la XII Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, reperibile sul sito www.citma.gob.cu/se-inauguro-la-xii-convencion-internacional-medio-ambiente-desarrollo/, ultimo accesso 7 settembre 2019.

¹¹ Secondo il programma ufficiale si sono tenuti 6 congressi sui seguenti temi: educazione ambientale, aree protette, gestione ambientale, gestione della biodiversità, cambiamenti climatici, politica e diritto, sul punto cfr. l'articolo *Comienzan este martes deliberaciones de la XII Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, reperibile sul sito www.acn.cu/medio-ambiente/46622-comienzan-este-martes-deliberaciones-de-la-xii-convencion-internacional-sobre-medio-ambiente-y-, ultimo accesso 7 settembre 2019.

¹² O. Rey Santos, *Los retos en la implementación del derecho ambiental en Cuba*, in AA.VV. *Retos y tendencias del derecho ambiental contemporáneo*, La Habana, 2011.

¹³ Per un approfondimento sulla evoluzione storica della legislazione ambientale a Cuba, cfr. L. Milagros Baquero Valiente, *El derecho ambiental cubano y la asamblea de Naciones Unidas para el medio ambiente*, in *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, abril 2019.

la protezione dei beni ambientali come parte del patrimonio dello Stato socialista e solo successivamente da una progressiva tendenza all'affermazione del diritto ambientale come diritto umano fondamentale.

A nostro avviso, può essere suddiviso, anche ai fini di chiarezza espositiva, in almeno tre fasi temporali, ciascuna delle quali ha contribuito a definire il perimetro entro il quale oggi si muove la disciplina di settore.

Una prima fase del processo di produzione della normativa ambientale, e che possiamo definire fase “genetica” della legislazione ambientale, coincide con la Creazione dell'Accademia delle Scienze di Cuba e con gli Istituti di ricerca che si occuperanno della diagnosi e dello studio delle risorse naturali (1960-70). Qualche anno più tardi, si è tenuta a Stoccolma, dal 5 al 16 giugno 1972, la Conferenza delle Nazioni unite sull'ambiente umano che ha significato senza dubbio l'inizio di un processo di portata globale per il raggiungimento di una coscienza ambientale a livello mondiale¹⁴.

Questa prima fase è caratterizzata dall'adozione della Costituzione cubana del 1976. In questo testo costituzionale si rinviene la prima disciplina costituzionale in materia di ambiente e più precisamente nell'articolo 27 contenuto nel Capitolo I, dedicato ai *Fondamenti politici, sociali ed economici dello Stato*.

Secondo questa norma “lo Stato attraverso i suoi organi protegge l'ambiente e le risorse naturali del Paese. Riconosce il suo stretto legame con lo sviluppo economico e sociale sostenibile per rendere la vita umana più razionale e garantire la sopravvivenza, il benessere e la sicurezza delle generazioni attuali e future”.

In altri termini con la previsione costituzionale dell'art. 27, l'ordinamento cubano dichiarava la sovranità nazionale sulle risorse naturali e promuoveva un processo attivo di recupero e protezione di questi, avendo sempre al centro l'uomo e la soddisfazione integrale dei suoi bisogni materiali, educativi, culturali ed estetici.

L'articolo 27 della Costituzione cubana del 1976¹⁵ riconosceva la responsabilità dello Stato nei confronti della protezione ambientale e delle risorse naturali. Tale disposizione prevedeva, nel contempo, il dovere dei cittadini cubani di contribuire alla protezione dell'acqua, dell'atmosfera, alla conservazione del suolo, della flora, della fauna e di tutto il ricco potenziale della natura. Riconosce, inoltre, che l'ambiente e le risorse naturali sono strettamente legati allo sviluppo economico e sociale sostenibile.

¹⁴ La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 16 giugno del 1972, la Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo del 14 giugno del 1992 e la Conferenza di Johannesburg, convocate entrambe dalle Nazioni Unite, hanno determinato una svolta decisiva in materia ambientale, sensibilizzando gli Stati del mondo in materia di tutela dell'ambiente e favorendo l'elaborazione di leggi nazionali nonché la stipulazione di trattati internazionali sul rapporto ambiente e sviluppo. Sull'importanza delle Convenzioni internazionali di Rio e Stoccolma vedi in particolare V. Pepe, *Fareambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Milano, 2009. Cfr. L. Pineschi, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, 495; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997, 328, in questo saggio sono affrontati i recenti sviluppi della protezione ambientale in ambito sovranazionale e comunitario, corredati da una ricca ed articolata nota bibliografica; G. Badiali, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1995, 20; M. Vacca, *La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli Stati membri*, Milano, 1992, 88.

¹⁵ L. A. de la Cuesta, *Constituciones cubanas*, Alexandria Library, Miami, 2007; J. Tapia-Valdés, *Cuba Constitucional*, Nueva Sociedad, n. 28, gennaio-febbraio 1977.

Ciò posto la tutela costituzionale dell'ambiente che si rinviene nel testo costituzionale del 1976 era giustificata da una teoria tendenzialmente antropocentrica, nonché dall'interesse di assicurare una protezione ambientale c.d. strumentale al benessere e al progresso dell'uomo. Si tratta di una filosofia contrassegnata da una forte eredità del passato e dal carattere utilitaristico della tutela ambientale delle origini¹⁶.

Come ha avuto modo di precisare la dottrina, nella disciplina costituzionale del 1976 non si rinveniva espressamente alcun diritto soggettivo all'ambiente. Per contro un riferimento costituzionale in grado di assicurare, in via interpretativa, un diritto all'ambiente andava ricercato nell'articolo 50 che riconosceva il diritto alla salute. Anche l'articolo 9, nel richiamare la piena dignità dell'uomo e lo suo sviluppo integrale della persona, veniva utilizzato come norma di base per garantire una tutela ambientale¹⁷.

La produzione della legislazione ambientale di livello statale inizia a farsi strada solo dopo il 1976 anno in cui viene istituita anche la Commissione nazionale per la protezione dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali.

La visione antropocentrica della tutela ambientale ha consentito la creazione del *Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e l'uso razionale delle risorse naturali* con l'approvazione della legge 33 del 1981 "Protezione dell'ambiente e uso razionale delle risorse naturali" e la sua successiva istituzionalizzazione nel 1990 quando fu approvato il decreto legge n. 118 del 1990 e la creazione della *Commissione Nazionale per la Protezione dell'ambiente e dell'uso Razionale delle risorse naturali* (COMARNA)¹⁸.

3. L'evoluzione della legislazione ambientale cubana: la Ley n. 81 del 1997 del medio ambiente

La prima normativa organica in materia ambientale a Cuba è rappresentata dalla legge n. 33 del 1981 che costituisce la prima fonte di livello statale che ha inteso regolare il *medio ambiente* recante le disposizioni in tema di protezione dell'ambiente e uso razionale delle risorse naturali. Lo scopo di questa normativa era sostanzialmente quello di stabilire i principi necessari a governare la politica ambientale e a prevedere le regole di base per governare la gestione ambientale da parte dello Stato, nonché le azioni dei cittadini, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. In questo quadro, secondo la legge del 1981, l'ambiente veniva inteso come un *patrimonio* e come un *interesse fondamentale della nazione* su cui lo Stato doveva esercitare la propria sovranità in tutto il territorio nazionale vantando il diritto di sfruttare le risorse in base alla sua politica di sviluppo.

Solo a seguito della Conferenza di Rio delle Nazioni Unite sull'ambiente e

¹⁶ Un esempio significativo dell'approccio utilitaristico della tutela ambientale è rappresentata dalla "Legge sulla caccia" del 1884, emanata dal regio decreto del 31 giugno dello stesso anno, e che si basava sull'utilità di una specie di uccelli utili per l'agricoltura (come il gheppio e il gufo), mentre altre specie non erano considerate utili. Così anche la "Legge sulla caccia e la pesca" del 1909, che abrogava quella del 1884, costituiva un esempio di tale visione antropocentrica, ovvero manteneva la sua filosofia utilitaristica.

¹⁷ Lic. Orisel Hernández Aguilar, *Retos ambientales para la Constitución*, in AA.VV. *Retos y tendencias del derecho ambiental contemporaneo*, La Habana, 2011, 29-46.

¹⁸ Agencia del Medio Ambiente (CITMA), *Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo*, La Habana, 1995.

lo sviluppo del '92, si è assistito ad una vera rivoluzione ambientale nel panorama normativo mondiale che ha interessato il continente latino-americano e anche l'ordinamento cubano. Nel 1992, infatti, è stata apportata una modifica molto interessante, all'articolo 27 della Costituzione cubana, e che ha inteso rafforzare la politica di sviluppo sostenibile e l'integrazione ambientale. Nello stesso tempo, qualche anno più tardi, sulla spinta delle prime riforme ambientali, veniva istituito il Ministero della Scienza e della Tecnologia e dell'Ambiente (CITMA) creato proprio nel 1994. La creazione nel 1994 del Ministero della Scienza, della Tecnologia e dell'Ambiente ha favorito la politica e la gestione ambientale a livello nazionale¹⁹.

In questi anni la politica ambientale cubana riproduceva alcuni istituti ambientali dai modelli europei e nordamericani, come nel caso della *Environmental Impact Assessment*, introdotta in una legge cubana nel 1995, considerato uno strumento di successo in tema di valutazione dell'impatto ambientale. Dal 1995 sono state stabilite norme per l'esecuzione di ispezioni ambientali statali (risoluzione 130/95) e per l'esecuzione e l'approvazione delle valutazioni di impatto ambientale e la concessione di licenze ambientali (risoluzione 168/95).

Le nuove istanze di sviluppo sostenibile sono alla base delle riforme ambientali che hanno dato inizio ad una *seconda fase* del processo di evoluzione della normativa ambientale a Cuba.

Tale seconda fase si può far coincidere con l'entrata in vigore della legge ambientale n. 81 del 1997 che ha riformato l'intera materia ambientale e abrogato la disciplina del 1981 in vigore in precedenza.

Nella legge n. 81 del 1997, intesa come un vero "Codice Ambientale", vengono stabiliti i principi e le regole di base che disciplinano la politica ambientale dello Stato, le azioni dei cittadini e della società in generale, al fine di proteggere l'ambiente e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile della Nazione cubana. In altri termini la legge n. 81 sull'ambiente, approvata dall'Assemblea nazionale del Potere Popolare nel luglio 1997 costituisce attualmente la normativa cardine della legislazione ambientale cubana.

L'esclusione del riferimento allo "sviluppo sostenibile", già presente invece nella precedente disciplina del 1981, è frutto di un'aspra discussione che ha avuto luogo durante il processo di elaborazione della Legge. Nel dibattito prevalse il criterio - a mio avviso discutibile - che non era accettabile parlare di sostenibilità di fronte all'esigenza di assicurare lo sviluppo economico e gli investimenti anche nel settore energetico²⁰. È per questa ragione che, con alcune eccezioni, il concetto di sostenibilità, seppur richiamato nella legge, deve essere combinato con l'idea di assicurare lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Nonostante sia ancora oggi molto complesso definire cosa sia l'ambiente, il legislatore cubano nella legge n. 81 del 1997 lo ha concepito come "il sistema di elementi abiotici, biotici e socioeconomici con cui l'uomo interagisce, adattandosi ad esso, trasforma e lo utilizza per soddisfare le sue esigenze". In base a questa

¹⁹Cfr. la *Estrategia ambiental nacional 2016/2020*, a cura del CITMA, Ministerio de Ciencia, Tecnología y medio ambiente, il cui testo integrale è reperibile sul sito repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2727/1/Estrategia%20Ambiental%20.

²⁰ V. Di Cagno, *La Protección del Medio Ambiente en Cuba*, La Habana, 2005; cfr. E. Viamontes Guilbeaux, *Derecho Ambiental Cubano*. La Habana, 2000.

legge una delle finalità del diritto ambientale è proprio la protezione della diversità biologica e con essa la sua conservazione, poiché senza l'esistenza dei suoi componenti la vita dell'essere umano sarebbe inevitabilmente compromessa se non addirittura impossibile.

In questa cornice tale normativa può essere intesa come il più importante strumento giuridico del panorama normativo ambientale cubano: essa definisce il quadro istituzionale del settore ambientale, le attribuzioni, le funzioni e i doveri degli enti statali e, in generale, i diritti e gli obblighi delle persone fisiche e giuridiche, nonché le aree specifiche di protezione di ambiente e l'uso razionale delle risorse naturali.

L'articolo 2 della legge ambientale del 1997 riconosce la sovranità dello Stato cubano sull'ambiente in tutto il territorio nazionale, nonché il diritto di utilizzare le sue risorse naturali secondo la sua politica ambientale e di sviluppo.

In conformità all'articolo 27 della Costituzione del 1976, la legge ambientale n. 81 del 1997 stabilisce che la protezione dell'ambiente costituisce un dovere dello Stato, dei cittadini e della società in generale, attraverso la sua conservazione e il suo uso razionale, la lotta sistematica contro le cause che ne provocano il deterioramento (art. 3).

Secondo questa normativa i principali obiettivi del diritto ambientale cubano sono quelli relativi alla pianificazione territoriale, all'applicazione degli strumenti economici, all'accesso alle risorse ambientali e alla protezione degli ecosistemi. Nella legge troviamo la disciplina delle diverse matrici ambientali e il riferimento alle molteplici aree tematiche, ovvero l'aria, l'acqua e il suolo e lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile.

Nella legge n. 81 sono altresì individuate le norme in materia di aree protette e di conservazione della biodiversità ambientale e culturale e il turismo sostenibile, ma anche quelle in materia di protezione civile e di gestione dei rifiuti.

Un altro settore chiave richiamata nella normativa del 1997 è la legislazione sull'energia e la promozione, in particolare, delle energie rinnovabili (art. 124).

Nella *Ley n° 81 del medio ambiente*, considerata un vera legge quadro in materia ambientale e per questo meritevole della denominazione di Codice ambientale²¹, viene, per la prima volta, richiamato il principio della *pianificazione ambientale* secondo cui tutti i piani, i programmi e i progetti di sviluppo economico e sociale, siano essi nazionali, provinciali o comunali, dovevano essere preparati o adattati in conformità con i principi guida della Legge ambientale, alle politiche, alle strategie e ai programmi ambientali stabiliti dalle autorità competenti e le disposizioni che ne derivano (art. 19).

La legge prevede anche le norme in materia di responsabilità da danno ambientale limitata alla violazione di una specifica norma giuridica, come espresso nell'articolo 8 della legge n. 81, che comporti "qualsiasi perdita, diminuzione, deterioramento o danno significativo" prodotto dall'ambiente o ad uno o più dei suoi componenti in violazione di una norma giuridica. Nel capitolo XIII, in particolare, si affronta il regime di responsabilità penale e all'art. 75 è stabilito che le azioni o le omissioni socialmente pericolose vietate dalla legge e che minacciano la protezione dell'ambiente saranno sanzionate in conformità con le disposizioni della legislazione penale in vigore.

²¹ La legge del 1981, costituita da 162 articoli più le disposizioni transitorie e finali, ha rappresentato la prima legge organica sull'ambiente a Cuba.

4. Alcune normative speciali: la legge in tema di acque e la normativa sulle foreste

L'elemento cardine che contraddistingue la normativa ambientale cubana va ricercato nel fatto che la legge quadro n. 81 del 1997 è stata emanata sotto la vigenza della Costituzione del 1976 che, a differenza di quanto ha stabilito la nuova Costituzione del 2019, non prevedeva alcun riferimento al *diritto ad un ambiente sano*.

All'epoca della emanazione della legge n. 81 del 1997, l'ambiente era inteso come patrimonio e interesse fondamentale della nazione e non era inteso come diritto soggettivo, sebbene per diversi studiosi si poteva ben ricavare in via interpretativa la presenza di un diritto all'ambiente già nell'articolo 50 della Costituzione sul diritto alla salute²².

La legge n. 81 sull'ambiente, approvata nel 1997, secondo la dottrina aggiorna i principi, fissa gli obiettivi e i concetti di base della politica ambientale cubana. Nello stesso tempo questa legge stabilisce il quadro istituzionale e gli strumenti per la sua materializzazione, le attribuzioni, le funzioni e i doveri degli organi e delle agenzie statali e in generale il diritti e doveri delle persone fisiche e giuridiche. Ecco perché dal punto di vista tecnico-giuridico essa costituisce una legge quadro, il che significa che ha bisogno di altre leggi anche speciali che integrano e precisano le disposizioni della normativa di base contenuta nella legge n. 81.

La legge quadro richiede in sostanza l'approvazione di altre leggi di settore al fine di regolare i diversi ambiti più disparati; si pensi, ad esempio, alla legge n. 75 sulle attività minerarie del 21 settembre 1994, emanata al fine di garantire la protezione, lo sviluppo e l'uso razionale delle risorse minerarie, nonché la legge 85/1998, c.d. "Legge forestale"²³, in tema di protezione e sviluppo sostenibile del patrimonio forestale della nazione.

Un particolare interesse a Cuba è rivolto proprio alla protezione delle foreste, un obiettivo che viene perseguito attraverso la Ley n. 85, Ley Forestal de Cuba del 31 agosto 1998 e che mira a stabilire i principi e le norme generali per la protezione, l'incremento e lo sviluppo sostenibile del patrimonio forestale di Cuba²⁴. In questa normativa di settore sono previste le disposizioni generali per la sua applicazione e sono individuati il quadro istituzionale, i meccanismi di controllo e amministrazione delle foreste, la classificazione delle foreste e i criteri di gestione. Inoltre, sono specificati i diritti e i doveri nei confronti della foresta, gli elementi per la sua conservazione e protezione e le sanzioni amministrative, la responsabilità civile e penale per coloro che violano la Legge. Il Ministero dell'Agricoltura esercita, anche in questa materia, i poteri garantiti dalla legge nelle aree del patrimonio forestale (foreste naturali e artificiali, terreni per la silvicoltura, aree disboscate con condizioni per la silvicoltura, alberi di specie

²² A. Soler Del Sol, *Ley n. 81. Ley del medio ambiente*, La Habana, 2013.

²³ Sul punto cfr. A. Berenguer Sanchez, I. Matos Rey, *La protección jurídica de la reforestación en Cuba*, in *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 13 / N° 46 – 2016; F. Arias, *Bosques de Cuba: un aporte a la campaña mundial*, disponibile in www.tiempodecuba.com. Si veda anche A. Leyva Sanchez, *Cuba y sus Palmas*, Cuba, 2001; cfr. O. Muniz, A. Borhidi, *Catálogo de las Palmas de Cuba*, *Acta Botánica Acad. Sci. Hungaricae*, 28 (3-4), 2010.

²⁴ Cfr. L. Colella, *I «diritti degli alberi» e la soggettività delle foreste. Brevi note comparative a margine della Dichiarazione dei diritti degli alberi in Francia*, in *Rivista Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 4/2019, 1-18.

forestali che si sviluppano in isolamento o in gruppi, indipendentemente dalla loro posizione e proprietà), tranne nei casi in cui le foreste rientrano nelle competenze di altri livelli di governo o di istituzioni locali.

Altra importante normativa ambientale di settore è rappresentata dalla Legge n. 124 del 2017 in tema di *acque terrestri* a cui è seguito il Decreto di attuazione n. 337 del 2017. Secondo questa normativa speciale la gestione tempestiva delle acque terrestri, quale risorsa naturale rinnovabile e limitata, richiede un'efficace pianificazione volta a soddisfare l'interesse generale della società, dell'economia, della salute e dell'ambiente.

Questa legge regola la gestione integrata e sostenibile delle acque terrestri che si trovano all'interno della crosta terrestre o al di sopra di essa, indipendentemente dalla loro composizione fisica, chimica o batteriologica, nello spazio che costituisce la parte emergente del territorio nazionale limitata dal lungomare. Il decreto n. 337 del 2017, il regolamento di attuazione della legge n. 124 del 2017, stabilisce le regole per l'applicazione della suddetta legge nei suoi diversi campi di azione.

La gestione integrata e sostenibile delle acque terrestri è regolata da alcuni principi fondamentali. In primis la legge (all'art. 2) stabilisce che le acque terrestri sono proprietà statali socialiste di tutto il popolo e che il riconoscimento dell'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari è un diritto di tutte le persone. Secondo la normativa è assicurato l'uso efficiente e sicuro dell'infrastruttura idraulica, nonché un uso razionale dell'acqua e il suo riutilizzo. Tra i principi di gestione vi è la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento idrico e la promozione della cultura dell'uso razionale dell'acqua, la sua raccolta e il suo riutilizzo. A tal fine l'Istituto nazionale di risorse idrauliche per il raggiungimento di questi principi stabilisce un'adeguata strategia di comunicazione.

Molte altre normative speciali vanno a costituire il mosaico della legislazione ambientale a Cuba; si tratta di un complesso universo di norme giuridiche statali che sono state emanate sotto la vigenza di una Costituzione, quella del 1976, che ad oggi è ormai superata e non più in vigore perché stravolta da un testo costituzionale rinnovato e fondato su un approccio ambientale più maturo, ispirato alla tutela del diritto soggettivo all'ambiente salubre ed informato allo sviluppo sostenibile, alla difesa del clima intesi come obiettivi strategici dello Stato cubano di tradizione socialista.

5. Il diritto all'ambiente e la Costituzione cubana del 2019: una rivoluzione sostenibile

La nuova Costituzione di Cuba, entrata in vigore il 10 aprile 2019, è il risultato giuridico-formale di un processo costituente c.d. materiale che ha riformulato le relazioni economiche e sociali dell'isola dai primi anni '90, con la caduta del campo socialista e l'inizio del cosiddetto periodo speciale.

La Costituzione, in altri termini, è frutto di un processo di trasformazione che può essere suddiviso in due fasi: il periodo speciale e la riforma costituzionale del 1992 e le trasformazioni dell'ultimo decennio (2006-2018) che iniziano con il cambiamento della direzione politica del paese da Fidel a Raúl Castro Ruz.

Dal punto di vista del diritto ambientale il nuovo testo costituzionale presenta un progetto ambizioso e innovativo che si traduce, sul piano comparativo, in un testo che si inserisce nella famiglia delle costituzioni

approvate negli ultimi due decenni in America Latina (si pensi principalmente al Venezuela, alla Bolivia e all'Ecuador) e raggruppati nel c.d. *Costituzionalismo latinoamericano*²⁵.

In linea con una certa tendenza del costituzionalismo contemporaneo, la nuova Costituzione cubana può definirsi come una *costituzione ambientale* che riconosce, al pari delle più giovani costituzioni latinoamericane²⁶ un diritto soggettivo all'ambiente a cui fanno da *pendant* i doveri di protezione dell'ambiente e delle risorse naturali.

Con l'avvento della nuova Carta costituzionale, l'ambiente, da “patrimonio e interesse fondamentale” della nazione (così come previsto dalla legge n. 81 del 1997) viene considerato un “diritto” umano fondamentale meritevole di tutela costituzionale.

In questa cornice, la nuova Costituzione del 2019 dedica diversi articoli alla materia ambientale guardando alle questioni ecologiche nel rispetto della solidarietà ambientale intergenerazionale e in conformità alla visione globale e internazionale della sostenibilità.

Il principio storico della “sovranità ambientale”, già presente nella costituzione del 1976, viene confermato nel nuovo testo costituzionale (articolo 11) secondo cui lo Stato esercita sovranità e giurisdizione: a) su tutto il territorio nazionale, formato dall'Isola di Cuba, dall'Isola della Gioventù, dalle altre isole e dagli isolotti adiacenti, dalle acque interne e dal mare territoriale nell'estensione che fissa la legge, dallo spazio aereo che li sovrasta e dallo spettro radio; b) sull'ambiente e sulle risorse naturali del paese; c) sulle risorse naturali, viventi e non viventi, sugli alvei e sulle acque sovrastanti a questi, e sul sottosuolo marino della zona economica esclusiva della Repubblica, nell'estensione fissata dalla legge, in conformità con il Diritto Internazionale; d) sulla piattaforma continentale nell'estensione stabilita dalla legge e in conformità al Diritto Internazionale. Il principio della sovranità ambientale trova un altro riscontro nell'art. 23 della Costituzione (che richiama la disposizione già contenuta nell'art. 15 della Costituzione del 1976) secondo cui “sono proprietà socialista di tutto il popolo: le terre che non appartengono a privati o a cooperative integrate da questi, il sottosuolo, i giacimenti minerari, le miniere, i boschi, le acque, le spiagge, le vie di comunicazione e le risorse naturali, sia viventi che non viventi all'interno della zona economica esclusiva della Repubblica”.

Un secondo principio ispiratore della rivoluzione ecologica che ha “impregnato” la nuova Costituzione è certamente quello sviluppo sostenibile che viene concepito come finalità essenziale dello Stato socialista di Cuba.

Ed invero, all'art. 13, lettera e), si stabilisce che tra i fini essenziali dello Stato vi è quello di “promuovere uno sviluppo sostenibile” che assicuri la prosperità individuale e collettiva, e così raggiungere livelli più elevati di equità e di giustizia sociale. Sempre l'art. 13, lettera h), si stabilisce che altro *fine* dello

²⁵ Sul punto cfr. A. Noguera Fernandez, *La Constitución cubana de 2019: un análisis crítico*, in *Revista de Derecho Político*, n.º105, mayo-agosto 2019, 361-396. Secondo questo autore, tuttavia, la carta costituzionale pur rafforzando la tutela di alcuni diritti - come pure il diritto all'ambiente - non ha raggiunto il carattere fortemente garantito delle costituzioni del cosiddetto nuovo costituzionalismo latinoamericano approvato, negli ultimi decenni, dai paesi dell'America Latina situati nell'orbita ideologica di Cuba.

²⁶ Il diritto dell'ambiente nella recente Costituzione Cubana viene inteso come un diritto umano di ultima generazione e riconosciuto come tale nella maggior parte delle costituzioni moderne ed in particolare nelle costituzioni dell'America Latina regolate come diritti di Pacha Mama.

Stato è quello di proteggere il patrimonio naturale, storico e culturale della nazione, mentre alla lettera i) si stabilisce che altra finalità è quella di garantire lo sviluppo educativo, scientifico, tecnico e culturale del paese.

La visione globale e internazionale della costituzione cubana si ricava nel Capitolo II, relativo alle relazioni internazionali, ed in particolare nell'art. 16 in cui è previsto espressamente che "La Repubblica di Cuba basa le relazioni internazionali sull'esercizio della sua sovranità e dei suoi principi ant imperialisti e internazionalisti, in funzione degli interessi del popolo e, di conseguenza: [...] f) promuove la protezione e la conservazione dell'ambiente, per affrontare il cambiamento climatico, che minaccia la sopravvivenza della specie umana, sulla base del riconoscimento di responsabilità comuni, ma differenziate; l'istituzione di un ordine economico internazionale giusto ed equo e l'eradicazione di modelli irrazionali di produzione e di consumo."

Tuttavia la vera conquista ambientale che attribuisce un *quid pluris* alla Costituzione del 2019 e che a nostro avviso caratterizzerà il futuro sviluppo della legislazione e della giurisprudenza, è la previsione nel testo della legge fondamentale di un *diritto all'ambiente sano ed equilibrato* in capo ad ogni individuo. Tale innovazione costituzionale trova riscontro nel Capitolo II, dedicato proprio ai *Diritti*, ed in particolare nell'articolo 75 secondo cui "Ogni individuo ha diritto a godere di un ambiente sano ed equilibrato. Lo stato protegge l'ambiente e le risorse naturali del paese. Riconosce la sua stretta relazione con lo sviluppo sostenibile dell'economia e della società per rendere la vita umana più razionale e garantire la sopravvivenza, il benessere e la sicurezza delle generazioni attuali e future".

La Costituzione cubana sancisce la protezione dell'ambiente in quanto funzione pubblica. Già con la modifica costituzionale del 1992, a seguito della partecipazione di Cuba alla Conferenza delle Nazioni Unite, il testo dell'articolo 27 della Costituzione del 1976 aveva stabilito che "per garantire il benessere dei cittadini, lo Stato e la società proteggono la natura. Spetta agli organi competenti e anche a ciascun cittadino garantire che le acque e l'atmosfera siano mantenute pulite e che il suolo, la flora e la fauna siano protetti"²⁷.

L'attuale art. 75 deve essere letto in armonia con l'art. 72 che riconosce e tutela la salute come diritto di tutte le persone e come responsabilità dello Stato che ne garantisce l'accesso a titolo gratuito a tutti.

La dimensione ecologica della nuova Costituzione del 2019 si rinviene altresì nell'art. 76 in cui è garantito un diritto all'acqua di ogni individuo a cui è strettamente connesso un dovere dello Stato di creare quelle condizioni necessarie per garantire l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari sicuri²⁸. Nel catalogo dei diritti viene riconosciuto, altresì, il diritto all'alimentazione sana e adeguata (art. 77).

La nuova Costituzione del 2019, nel Capitolo IV, dedicato ai *Doveri*, ha

²⁷ *Constitución de la República de Cuba*, G.O. Extraordinaria No. 3 de fecha 31 de enero de 2003; Cutié Danelia, *Los derechos en la Constitución Cubana de 1976. Una relectura necesaria a cuarenta años de vigencia en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, Matilla Corea Andry (coordinador), La Habana, Cuba, 2016.

²⁸ L'articolo 27 della Costituzione del 1976 si limitava a prevedere il dovere di ogni cittadino di proteggere l'acqua; la Costituzione del 2019, invece, ha previsto un diritto all'acqua per tutti. Sul riconoscimento del diritto all'acqua in America latina cfr. A. Berti Suman, *The human right to water in Latin America: challenges to implementation and contribution to the concept*, Brill, Leiden, 2018. Cfr. Anche M. Langford, A. F. S. Russel, *The Uman Right to Water: theory, Practice and Prospects*, Cambridge, 2017.

previsto alcuni “doveri ambientali” in capo ai cittadini; secondo l’art. 90, in particolare, l’esercizio dei diritti e delle libertà previste dalla Costituzione implicano talune responsabilità.

Sono doveri dei cittadini cubani, in aggiunta agli altri stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi, quelli di rispettare i diritti altrui e non abusare dei propri, conservare, proteggere e utilizzare razionalmente i beni e le risorse che lo Stato e la società mettono al servizio di tutto il popolo; adempiere i requisiti stabiliti per la protezione della salute e dell’igiene ambientale; proteggere le risorse naturali, la flora e la fauna e vigilare per la conservazione di un ambiente sano; proteggere il patrimonio culturale e storico del paese, e agire, nelle loro relazioni con le persone, secondo il principio di solidarietà umana, del rispetto e dell’osservanza delle regole di coesistenza sociale.

Talune altre disposizioni che riguardano l’ambiente sono previste dalla nuova Costituzione per definire le competenze tra i vari livelli di governo. In particolare in base all’art. 191 compete all’assemblea municipale del Poder Popular “organizzare e controllare, per quanto di sua competenza e in conformità a quanto stabilito dal Consiglio dei Ministri o dal Governo Provinciale, il funzionamento e i compiti degli enti incaricati di realizzare, tra l’altro, le attività economiche, di produzione e dei servizi, di salute, assistenziali, di prevenzione e di assistenza sociale, scientifici, educativi, culturali, ricreativi, sportivi e di protezione dell’ambiente nel municipio”.

In una prospettiva comparata, va notato che la nuova Costituzione cubana, al pari di altre costituzioni latinoamericane²⁹, ha il merito di riconoscere lo sviluppo sostenibile e l’impegno per la tutela ambientale come la via per affrontare i cambiamenti climatici e la conservazione della biodiversità. Nonostante ciò, secondo alcuni studiosi³⁰, la nuova Costituzione è molto indietro rispetto alla forte garanzia di regolamentazione raggiunta, negli ultimi decenni, dalle costituzioni del cosiddetto nuovo costituzionalismo latinoamericano. Tuttavia questo testo ridefinisce alcuni diritti già regolati ed estende nuovi diritti, tra cui il diritto dell’ambiente. Per quanto riguarda le garanzie, introduce un’importante novità che è il riconoscimento di una sorta di ricorso per *amparo*, attraverso il quale le persone possono accedere ai tribunali, attraverso una procedura preferenziale, accelerata e concentrata, per richiedere protezione o restituzione di diritti violati.

A nostro modo di vedere il riconoscimento del diritto soggettivo dell’ambiente, accompagnato dai due aggettivi *sano* ed *equilibrato*, segna necessariamente l’inizio di una rivoluzione sostenibile nel senso che l’ambiente da patrimonio e interesse fondamentale è destinato a costituire un diritto umano fondamentale meritevole di garanzie e tutela costituzionale.

Il riconoscimento di un diritto all’ambiente sano ed equilibrato, da un lato, e la lotta nei confronti del cambiamento climatico, dall’altro, costituiscono i due

²⁹ La Costituzione venezuelana del 1999, nell’articolo 127, prevede l’obbligo fondamentale dello stato, insieme alla partecipazione della società, di proteggere l’ambiente e preservare il clima. Anche la Costituzione dell’Ecuador del 2008, nell’articolo 414, afferma che lo Stato deve adottare misure adeguate e trasversali per mitigare i cambiamenti climatici, limitando le emissioni di gas a effetto serra, la deforestazione e la contaminazione atmosferica, adottando misure per la conservazione delle foreste e della vegetazione e la protezione della popolazione dai rischi.

³⁰ Sia consentito un rinvio a A. Noguera, *La Constitución cubana de 2019: un análisis crítico*, op.cit., 382.; cfr. A. Noguera, *Los derechos sociales en las nuevas Constituciones latinoamericanas*, Tirant lo blanch, Valencia, 2010.

aspetti più innovativi della nuova Costituzione cubana che si inserisce nel gruppo delle costituzioni ambientali dell'America latina.

La finalità di promuovere la protezione e la conservazione dell'ambiente per affrontare il cambiamento climatico, inteso come una minaccia reale per la sopravvivenza della specie umana (attraverso il riconoscimento di responsabilità comuni, ma differenziate), non può passare inosservato per il comparatista, anzi costituirà un tema oggetto di successivo approfondimento della *legge fondamentale* cubana che ha il pregio di essere una delle poche ad aver dedicato un chiaro riferimento costituzionale al nuovo tema del cambiamento climatico.

6. La Strategia ambientale cubana 2016-2020 tra obiettivi di sostenibilità e criticità eco-sistemiche

La legislazione statale in materia ambientale di Cuba è ispirata ad una serie di principi che trovano riconoscimento prima nella legislazione internazionale ed oggi anche nella nuova Costituzione della Repubblica di Cuba del 2019.

Tali principi fondamentali che caratterizzano attualmente la politica ambientale sono stati richiamati nell'ultima *Strategia nazionale ambientale cubana 2016-2020*³¹ adottata dal Ministero dell'ambiente cubano e che si fonda essenzialmente sul principio generale della sostenibilità e della prevenzione ambientale. In base a quest'ultima strategia possiamo individuare i principi strategici che sono considerati come veri punti cardine della politica ambientale cubana.

Tra i principi della politica ambientale nazionale troviamo in primis quei principi che possono operare come valori ambientali tra cui il *principio dello sviluppo sostenibile* a cui segue *il diritto di godere di un ambiente sano e il dovere del cittadino di protezione dell'ambiente*.

Accanto ai primi due troviamo ulteriori tre principi quali quello della partecipazione attiva di tutti gli attori sulla base di procedure di consultazione, cooperazione e responsabilità congiunta, il principio di equità, e il principio dell'istruzione, della comunicazione e dell'informazione ambientale finalizzate allo sviluppo della cultura ambientale nei cittadini.

A questi sono affiancati ulteriori principi quali lo sviluppo di meccanismi economico-finanziari per affrontare i principali problemi ambientali, il ricorso alla scienza, alla tecnologia e all'innovazione in termini di contributo alla soluzione di problemi ambientali; il miglioramento della qualità della legislazione ambientale; la territorialità e la decentralizzazione come assi della gestione ambientale nazionale; l'approccio eco-sistemico e paesaggistico; la visione preventiva; la sostenibilità del consumo e della produzione, nonché l'eco-innovazione, come concetti integrati nelle strategie e nei programmi nazionali, settoriali e territoriali; la formazione tecnica, professionale e scientifica delle risorse umane per affrontare i problemi ambientali e un adeguato supporto tecnologico; il rispetto degli impegni internazionali assunti e garanzia dei livelli

³¹ La *Estrategia Ambiental Nacional (EAN)* è stata approvata adottata per la prima volta nel 1995 e poi nel 1997 in concomitanza con l'entrata in vigore della legge n. 81, successivamente rivista nel 2007, nel 2011 e da ultimo nel 2016. Secondo la dottrina la *Estrategia Ambiental Nacional (EAN)*, questa costituisce uno strumento chiave della politica ambientale nazionale e per la promozione dello sviluppo sostenibile cubano, a cui sono stati associati risultati favorevoli e che hanno superato le aspettative previste nei vari settori, cfr. A. Soler Del Sol, *Ley n. 81. Ley del medio ambiente*, La Habana, 2013.

efficaci di cooperazione e concertazione delle azioni.

Il documento sulla *Strategia ambientale nazionale 2016-2020* individua quali sono, sul piano ambientale, le maggiori criticità dell'Isola nell'attuale momento storico a cui occorre necessariamente far fronte. Tra queste criticità troviamo il degrado del suolo; la protezione delle foreste, l'inquinamento, la perdita della biodiversità e il deterioramento degli ecosistemi, la scarsità della risorsa idrica e la difficoltà nella gestione dell'acqua, l'impatto del cambiamento climatico; le condizioni igienico sanitarie di alcuni insediamenti urbani.

Dall'inizio degli anni '90, Cuba ha prestato particolare attenzione alla questione del cambiamento climatico, inserendo tale preoccupazione nella sua agenda ambientale. Da allora sono stati condotti studi sugli impatti dei cambiamenti climatici, tra cui quelli sviluppati nell'ambito della Seconda comunicazione nazionale alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il macroprogetto sulla vulnerabilità costiera dell'arcipelago cubano negli anni 2050-2100. Questi studi dimostrano che dalla metà del secolo scorso ad oggi, in soli 60 anni, la temperatura media annuale nell'arcipelago cubano è aumentata³². Nel caso del livello del mare, le proiezioni future stimano un innalzamento di 27 cm entro il 2050 e 85 cm entro il 2100. Ciò implicherebbe una lenta diminuzione della superficie del paese, con perdite stimate in un 5,5% dell'estensione territoriale e 14% delle foreste costiere entro il 2100. L'avanzata del mare contribuirà alla salinizzazione delle falde acquifere terrestri con l'avanzamento significativo del cosiddetto "cuneo salino"; pertanto la disponibilità d'acqua sarà notevolmente ridotta³³.

In base a questa ricostruzione e a causa dei cambiamenti climatici, la perdita della superficie terrestre a causa dell'innalzamento del livello del mare comporterà gravi effetti sulle aree basse in cui sono situati 262 insediamenti, con il rischio di perdere parte della sua superficie. Le aree marittime costiere pianificate con alti livelli di impatto a causa dell'innalzamento del livello medio del mare di fronte ai cambiamenti climatici, indicano la riduzione di un gran numero di aree importanti per l'alimentazione, la riproduzione e la migrazione degli uccelli acquatici.

Secondo queste stime il settore agricolo sarà gravemente colpito, con diminuzioni sostenute nelle coltivazioni di patate e riso, associate essenzialmente alla bassa disponibilità di acqua e alle alte temperature.

³² Secondo questi studi l'estate si sta espandendo e l'inverno si sta contraendo. Negli ultimi decenni le precipitazioni accumulate sono aumentate nella stagione secca, mentre diminuiscono nella stagione delle piogge. Il foglio medio annuale delle precipitazioni è diminuito del 10% rispetto al periodo 1931-1972. La frequenza e l'entità della siccità è aumentata in modo significativo dal 1960, colpendo in particolare la regione orientale del paese, spostandosi successivamente nelle altre regioni del la misura che ha intensificato e ridotto le riserve idriche. Il futuro clima di Cuba è stato descritto come più caldo, secco ed estremo. La temperatura media annua dell'aria potrebbe aumentare in modo significativo (fino a 4,5 ° C rispetto al decennio 1961-1990) entro il 2100, e si prevedono cambiamenti nei modelli di precipitazioni, accompagnati da una significativa riduzione del Precipitazioni medie annue e intensificazione ed espansione dei processi di aridità e siccità, spostandosi da est a ovest del paese, sul punto cfr. *Estrategia Ambiental Nacional 2016-2020*, a cura del Ministerio de ciencia, tecnología y medio ambiente, 15-17.

³³ In uno degli scenari climatici più favorevoli in relazione all'acqua, la sua potenziale disponibilità nel 2100 potrebbe essere ridotta a 24 km³, il 37% in meno rispetto alla linea di base 1961-1990.

7. Gli strumenti della politica ambientale tra prevenzione ed educazione ambientale

Secondo la Strategia nazionale ambientale 2016-2020, la politica ambientale della Repubblica cubana viene perseguita attraverso una gestione globale che utilizza un gruppo di *strumenti ambientali* di diversa natura e contenuti.

Tra gli strumenti fondamentali richiamati dalla strategia vanno richiamati gli *instrumentos de regulación directa* (strumenti di regolazione diretta o volontaria del comando e controllo) operanti in campo ambientale e basati sull'elemento volontaristico. Questi prescrivono obiettivi di qualità ambientale nell'ottica della gestione e della conservazione volontaria delle risorse naturali, come gli strumenti di *audit* ambientale.

Gli *instrumentos administrativos y de planificación* sono invece strumenti amministrativi e di pianificazione che perseguono l'obiettivo di prevenire, anticipare e mitigare gli impatti ambientali di quelle attività antropiche che possono produrre un inquinamento o un impatto rilevante sull'ambiente. Nell'ambito di questa famiglia troviamo la "evaluación de impacto ambiental" già disciplinata nella legge n. 81 del 1997 come uno strumento di prevenzione dell'impatto ambientale (articolo 28) che individua quali sono i Progetti di opere o attività che richiedono necessariamente della valutazione di impatto ambientale³⁴ e tra cui troviamo per esempio le dighe o le opere idrauliche che comportano l'eliminazione o l'alterazione significativa dei corsi d'acqua; le acciaierie integrate e altri impianti industriali, impianti chimici o petrolchimici integrati, centrali nucleari, impianti energetici, ecc. A questa si affianca la "evaluación de impacto ambiental estratégica" (articolo 31 della l. 81 del 1997), che opera per i piani e le politiche che includono una valutazione ambientale complessiva in alcune particolari materie quali lo sviluppo urbano o industriale, la gestione delle foreste, l'acqua, lo sviluppo turistico, le miniere, la pesca e la gestione del suolo.

Altri strumenti della politica ambientale contenuti nella *Strategia nazionale* sono gli *instrumentos económicos* (strumenti economici) tra cui ritroviamo strumenti fiscali, incentivi economici e fondi destinati alla protezione ambientale.

A questi strumenti deve affiancarsi il "sistema di informazione ambientale" previsto agli artt. 34 a 38 della legge 81 del 1991 a cui devono necessariamente aggiungersi gli strumenti di promozione, educazione e comunicazione ambientale, la ricerca scientifica e l'innovazione; il sistema di riconoscimento e dei premi, i sistemi di certificazione ambientale.

Nell'ambito delle politiche ambientali e in conformità alla Strategia nazionale, particolare attenzione sono dedicati agli *Instrumentos de fomento* (ovvero di promozione ambientale) e nel contempo viene dedicata ampio spazio alla "Educazione ambientale" a cui sono dedicati già nella Legge n. 81 del 1997 ben dieci articoli (dal 46 al 56)³⁵.

Secondo questa normativa il Ministero della Scienza, della Tecnologia e dell'Ambiente sviluppa strategie educative ambientali e contribuisce alla sua attuazione promuovendo l'esecuzione di programmi in tutti i settori

³⁴ Sul punto cfr. la Risoluzione n. 132/09 della CITMA (Articolo 5) "Regolamento del processo di valutazione di impatto ambientale" che individua le opere e le attività soggette a valutazione di impatto ambientale.

³⁵ J. de Zsögön, Silvia, *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, Tercera Edición, Madrid, 1991. C. Nila Haedo Gonzales, *La educación ambiental a Cuba*, La Habana, 2003.

dell'economia e servizi, gruppi sociali e popolazione in generale. Una disposizione di particolare interesse nel settore della educazione eco-sostenibile è prevista nell'art. 49 secondo cui il Ministero della Pubblica Istruzione, in coordinamento con altri organismi e agenzie competenti devono migliorare continuamente l'introduzione della materia ambientale nel sistema educativo nazionale con la possibilità di istituire corsi ufficiali su questioni ambientali, a cui sarà obbligatorio inviare per l'esecuzione o l'esecuzione di determinate funzioni o attività (art. 56).

8. Diritti e responsabilità ecologiche: la giustizia ambientale a Cuba

Come si è anticipato in precedenza, la nuova Costituzione del 2019 ha previsto, nel Capitolo IV dedicato ai *Doveri*, alcune responsabilità ambientali, precisando nell'art. 90, che l'esercizio dei diritti e delle libertà previste dalla Costituzione implicano talune responsabilità e tra queste possono ben farsi rientrare i doveri ambientali di protezione della natura e di sviluppo sostenibile.

In questa cornice è necessario ricostruire il regime della responsabilità ambientale riconosciuto dalla dottrina come uno degli strumenti di politica e gestione ambientale oltre che come meccanismo per garantire la protezione dell'ambiente.

La previsione della responsabilità ambientale è strettamente legata al riconoscimento del godimento di un ambiente sano come un diritto soggettivo e fondamentale. La responsabilità ambientale si è tradizionalmente manifestata attraverso tre modalità: una responsabilità amministrativa, una responsabilità civile e una responsabilità penale, ciascuna con i rispettivi regimi giuridici. In questo quadro l'ordinamento cubano ha ritenuto perseguibile le condotte contro l'ambiente rilevanti in sede civile, penale e amministrativa.

La *responsabilità civile* per danni all'ambiente costituisce un aspetto di grande interesse; tuttavia la disciplina sulla responsabilità, come ha avvertito una parte della dottrina, presenta un *vulnus genetico*; si tratta di uno strumento che interviene quando il danno ambientale è già stato prodotto e quindi non svolge una funzione preventiva come avviene per altri strumenti di gestione ambientale³⁶.

La responsabilità civile come meccanismo di riparazione del danno ambientale trova la sua base giuridica nell'articolo 70 della Legge ambientale n. 81 del 1997. Questa disposizione stabilisce che qualsiasi persona fisica o giuridica che, a causa di una sua azione o omissione, provochi danni all'ambiente è destinata a porre fine al suo comportamento ed è tenuto a riparare i danni che ha provocato. Per comprendere la portata di questa norma, risulta necessario definire cosa si intende per danno ambientale. La definizione implica però di riconoscere una nozione olistica di ambiente (che comprende l'ambiente naturale e il costruito) inteso come qualsiasi perdita, diminuzione, deterioramento o danno significativo, prodotto all'ambiente o a uno o più dei suoi componenti in violazione di una norma o disposizione di legge (cfr. legge 81 del 1997). Secondo la legge cubana affinché si possa parlare di danno ambientali è necessario che:

- A. deve verificarsi la perdita, diminuzione, o deterioramento dell'ambiente o di uno dei suoi elementi;

³⁶ Lic. Daimar Cánovas González, *Dificultades y retos para la responsabilidad civil por dano ambiental*, in AA.VV. *Retos y tendencias del derecho ambiental contemporaneo*, La Habana 2011.

- B. la perdita, la diminuzione o il deterioramento dell'ambiente o di uno dei suoi elementi deve produrre un impatto ambientale negativo di rilevanza, basato sulla valutazione effettuata dallo stato attuale della scienza;
- C. ci sia la violazione di una norma o disposizione di legge.

La *Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico*³⁷, prevede che è la *Sala Económico del Tribunal Provincial Popular* del territorio in cui si è verificato l'evento ambientale chiamata a “conoscere e risolvere le controversie che sorgono a causa del mancato rispetto delle norme sulla protezione ambientale e sulle risorse naturali, o relative a danni ambientali derivanti da attività economiche svolte da persone fisiche o giuridiche”³⁸. I soggetti autorizzati a richiedere il risarcimento del danno ambientale sono riconosciute nell'articolo 71.

Il legislatore cubano ha concesso l'accesso alla giustizia solo tramite questo percorso per le ipotesi che emergono nell'esercizio di un'attività economica che causa un danno ambientale³⁹. Quando la controversia si pone al di fuori del contesto dello sviluppo di un'attività economica, si deve ricorrere alla giurisdizione civile ordinaria che richiede la prova dell'esistenza di un danno ambientale.

La *responsabilità amministrativa* di natura ambientale si concretizza quando la responsabilità ambientale deriva dalla violazione dell'obbligo di collaborare e ottemperare ad un atto amministrativo della Pubblica Amministrazione, concretizzando la violazione di una norma giuridico-amministrativa di natura ambientale da parte dei suoi destinatari. La responsabilità amministrativa ha una marcata natura punitiva e per essere esecutiva non è richiesto che vengano causati danni ambientali. In materia amministrativa, la norma ambientale stabilisce in primo luogo l'applicazione di sanzioni amministrative sia per le persone fisiche che per le persone giuridiche che commettono una delle infrazioni previste dalle disposizioni in vigore⁴⁰.

Secondo la normativa vigente ciascun interessato potrà informare la Pubblica amministrazione di eventuali illeciti amministrativi senza onere di dimostrare un interesse specifico.

La legge n. 81, prevede all'articolo 68, l'ammenda come sanzione principale per la repressione del comportamento illecito, lasciando le sanzioni accessorie applicabili, a seconda dei casi, fatte salve le disposizioni del rimanente disposizioni legali vigenti⁴¹.

Il codice penale (Legge 62/87) cubano a cui fa riferimento la Legge n. 81 del 1997 sul *medio ambiente*, non prevede la previsione del cosiddetto reato ambientale (o reato ecologico), ma prevede solo alcuni comportamenti dannosi associati alla protezione della salute e all'economia nazionale. In questo modo possiamo verificare che il capitolo V del Codice penale, rubricato “Crimini contro la salute pubblica”, include la maggior parte dei comportamenti illeciti legati

³⁷ Cfr. Ley No. 741 de Procedimiento Civil Administrativo, Laboral y Económico de 19 agosto de 1977, Gaceta Oficial Ordinaria No. 34 de 20 de agosto de 1977, actualizada en el 2004 y modificada por el Decreto-Ley No. 241, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 033 de 27 de septiembre de 2006.

³⁸ Cfr. Artículo 741.

³⁹ L'articolo 8 della legge ambientale definisce il danno ambientale come qualsiasi perdita, diminuzione, deterioramento o danno significativo, dedotto dall'ambiente o da uno o più dei suoi componenti, che viene prodotto in violazione di una norma o di una disposizione legale.

⁴⁰ Cfr. Artículo 67.

⁴¹ Cfr. Artículo 68.

all'ambiente⁴².

Il tema del crimine ecologico a Cuba oggi ha una dimensione costituzionale che sembrerebbe contrastare con le inadeguatezze del sistema punitivo in termini di sistematica, in relazione alle diverse aree di protezione, oltre che non corrispondenti alla richiesta della dottrina scientifica penale e di ampi settori relativi alla difesa dell'ambiente. In conformità con le disposizioni della legge n. 81, il decreto legge n. 200 sulle violazioni ambientali⁴³, prevede all'art. 17.1, l'azione delle autorità corrispondenti sulla base di una denuncia di parte. In questo senso, il fatto che il denunciante non sia obbligato a dimostrare di avere un interesse legittimo rispetto alla violazione è significativo: è sufficiente il fatto di conoscere l'esistenza dell'infrazione. Un'altra normativa di carattere amministrativo e contravvenzionale che assume rilievo nella materia ambientale è il Decreto 272 del 2001, "*De las Contravenciones en materia de Ordenamiento Territorial y de Urbanismo*", che, all'art. 1, stabilisce i comportamenti e le misure applicabili in tema di pianificazione territoriale e urbanistica.

La responsabilità ambientale penale, soprattutto a seguito della Conferenza di Stoccolma del 1972, ha segnato l'introduzione di vincoli interpretativi relativi al codice penale cubano per una serie di condotte criminali legate alla salute e all'ambiente⁴⁴. I crimini ecologici non qualificano, secondo l'attuale struttura della sostanziale norma penale, l'ambiente come un bene giuridico protetto dalla norma penale, essendo però dedotto in riferimento agli articoli corrispondenti alla sanità pubblica e in relazione alla sicurezza collettiva e all'economia nazionale. L'esclusione della tutela generale del bene "ambiente", confermerebbe una posizione antropocentrica, come ribadito nella Costituzione, in nome del popolo e a tutela dell'uomo.

786

La forza normativa del principio di responsabilità penale e relativa sanzione espressi nell'art. 75 della *Ley Organica* del 1997 sembrerebbe imporre però, nell'attesa di una auspicata riforma, la valutazione da parte del giudice delle conseguenze delle azioni o delle omissioni di ogni reato se minacciano la protezione dell'ambiente. Nell'attuale testo giuridico, viene inserito un titolo IX, sotto il titolo di *Reati contro l'ambiente*, in cui si raccolgono i seguenti capitoli e fattispecie di reato: Capitolo I - Inquinamento delle acque e dell'atmosfera (articolo 237), Capitolo II - Danni alle acque destinate al bestiame o al pollame (articolo 238), Capitolo III - Inquinamento delle acque territoriali (articolo 239), Capitolo IV - Violazione delle norme per la prevenzione e la lotta alle malattie e ai parassiti di animali e piante (articolo 240).

Tuttavia, una migliore protezione penale dell'ambiente non sta nell'includere questo nuovo titolo, ma nella valutazione del Codice penale nel suo insieme e che deve tener conto dell'ambiente come bene giuridico meritevole di autonoma protezione giuridica.

⁴² Cfr. Esp. Vivian Lourdes Abreu Lopez, MsC Rodolfo P. Ripoll Salcines, *La Protección ambiental en la sistemática del código penal cubano*, in AA.VV. *Retos y tendencias del derecho ambiental contemporáneo*, op. cit., 65.

⁴³ Il Decreto legge 200 del 1999 sulle contravvenzioni in materia ambientale costituisce una regolamentazione propriamente ambientale di natura generale.

⁴⁴ Cfr. I. Hernández Pozo, *Importancia de la Protección Penal del Medio Ambiente*, in *Revista Electronica de la Agencia de Medio Ambiente*, Cuba, 2005.

9. Brevi considerazioni conclusive

Le “conquiste ambientali” perseguite dalla nuova Costituzione cubana del 2019 consentono di giungere ad alcune brevi considerazioni.

La promozione dello sviluppo sostenibile, inteso come nuovo fine essenziale dello Stato socialista (art. 13) è la dimostrazione del passaggio da una visione nazionale e (minima) della tutela ambientale al carattere internazionale⁴⁵ (e dunque globale) delle future politiche ambientali. Ne è prova, altresì, la esplicita menzione nell’art. 16, in cui si chiarisce che la Repubblica di Cuba promuove la protezione e la conservazione dell’ambiente per “affrontare il cambiamento climatico”.

Nonostante la nuova tendenza internazionale della tutela ambientale, Cuba intende promuovere politiche di equità ponderata e l’istituzione di un ordine economico internazionale giusto ed equo, a cui deve fare da *pendant* l’eradicazione di modelli irrazionali di produzione e di consumo.

In questa cornice la nuova Costituzione, senza smarrire la fisionomia socialista e negando il modello capitalista, riconosce il primato della legge ed include nel “catalogo dei diritti umani” un diritto soggettivo all’ambiente (art. 75) come diritto-dovere di tutti a proteggere le risorse ambientali.

Aver collocato il diritto ambientale nel catalogo dei diritti (ricompresi nel Capitolo II del *Titolo V*, dedicato ai *Diritti, doveri e garanzie*) al pari di altri diritti - come il diritto alla vita (art. 46), il diritto di coscienza e di pensiero (art. 54), la libertà di riunione e di associazione (art. 56), il diritto al lavoro (art. 64), il diritto alla salute (art. 72) - costituisce una chiara indicazione del legislatore costituente il quale ha voluto consegnare al diritto all’ambiente sano una dignità particolare ed una più effettiva tutela giurisdizionale secondo le previsioni costituzionali (art. 92 e art. 99 della Cost.) e la legislazione nazionale di settore.

Non si può negare che negli ultimi trent'anni il costituzionalismo ambientale ha guadagnato terreno in varie costituzioni, in particolare nei testi costituzionali dell'America Latina, come la Costituzione brasiliana del 1988, la Colombia colombiana 1991 ed Ecuadoriana 2008.

Sul piano ambientale, una chiara manifestazione dell'impronta ecologica, è rinvenibile sul piano della tutela dell'acqua come diritto fondamentale. È chiaro che nelle questioni relative all'acqua come bene ambientale, la nuova Costituzione di Cuba assomiglia alla Costituzione boliviana, poiché tale testo costituzionale riconosce nell'articolo 20 che l'accesso all'acqua è un diritto umano fondamentale alla vita.

La Costituzione colombiana del 1991 si occupa più timidamente della protezione delle acque, stabilendo nell'articolo 366 che il bene generale e la migliore qualità della vita della popolazione sono fini sociali dello Stato, avendo come obiettivo fondamentale le soluzioni e le esigenze dei cittadini dello Stato.

La Costituzione ecuadoriana del 2009 afferma esplicitamente nell'articolo 12 il diritto all'acqua come fondamentale e indispensabile, come patrimonio nazionale strategico di uso pubblico, inalienabile, indispensabile, essenziale per la

⁴⁵ A tal riguardo sembra opportuno rammentare che tra i trattati internazionali a cui Cuba ha aderito vi sono la Convenzione delle Nazioni Unite che vieta qualsiasi forma di discriminazione razziale, ratificata nel 1972, la Convenzione delle N.U. per l’eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti delle donne, ratificata nel 1980, e quella sui diritti delle persone con disabilità, ratificata nel 2008.

vita. Conosciuta da molti come la "Costituzione verde", la Costituzione brasiliana, tuttavia, non ha riservato nel suo testo costituzionale alcun articolo che riconosce esplicitamente l'acqua come un diritto umano.

Si osserva che, in un certo senso, solo la Costituzione cubana ha positivizzato la necessità di conservare l'ambiente e prescrive la necessità di affrontare i gravi problemi dei cambiamenti climatici, riconoscendo che tale responsabilità è comune a tutti, anche se differenziata.

Alla luce di queste disposizioni, nella Costituzione cubana del 2019, in riferimento ai cambiamenti climatici, si deve considerare che il testo costituzionale può essere definito progressista e innovativo rispetto alle altre Costituzioni latino-americane. Secondo alcuni, tuttavia, molti di questi nuovi diritti appaiono ancora compromessi⁴⁶ da una visione ancora centralizzata.

Sul piano estetico-formale può dirsi, tuttavia, che la rivoluzione ecologica cubana sia iniziata. Cuba, infatti, è tra quei paesi (pochi) ad aver adeguato la *legge fondamentale* alle sfide del nuovo millennio e reso compatibile il testo con i documenti internazionali voluti dalle Nazioni Unite e che considerano il "cambiamento climatico" come nuova minaccia per la sopravvivenza della specie umana e l'equilibrio climatico come fine delle politiche ambientali.

La questione ambientale nella nuova Costituzione cubana assume una dimensione per, un lato, sopranazionale e, per l'altro, transgenerazionale; accanto al diritto dell'ambiente va delineandosi un diritto delle generazioni future che non è solo il diritto alla conservazione dell'ambiente, ma anche allo sviluppo economico, al lavoro, in altre parole, salvaguardare le aspettative dei futuri cittadini.

Bisognerà pertanto attendere la piena applicazione delle norme costituzionali da parte della legislazione statale e verificare l'effettiva portata dei diritti e dei doveri ambientali - meritevoli di riconoscimento e garanzia sul piano giurisdizionale - per affermare che anche a Cuba un nuovo "ambiente" come *diritto umano* sia realmente possibile.

Vincenzo Pepe
Dip.to di Scienze Politiche,
Università degli Studi della Campania "L. Vanvitelli"
vincenzo.pepe@unicampania.it

⁴⁶ Per esempio il diritto di associazione e libertà di pensiero sono limitati dall'imposizione del partito unico e dell'ideologia marxista leninista e dall'assenza del riconoscimento delle associazioni civili non dipendenti dallo Stato; il diritto alla libera espressione è limitato dalla concentrazione di tutti i media in mano allo Stato; il diritto alla libertà religiosa si limita all'ambito privato delle credenze religiose, ma non permette l'attività pubblica religiosa, il libero accesso ai mezzi di comunicazione, il possesso di proprietà, le attività educative, ecc". Sui limiti della Costituzione del 2019 si veda l'articolo *Cuba vota la nuova Costituzione. P. Cela (gesuiti): "Passi avanti e debolezze di un processo in costruzione"*, reperibile su www.agensir.it/mondo/2019/02/21/cuba-vota-la-nuova-costituzione-p-cela-gesuiti-passi-avanti-e-debolezze-di-un-processo-in-costruzione/.