

Il diritto di proprietà in Cuba: dalla rivoluzione castrista alla Costituzione del 2019

di *Miryam Iacometti*

Abstract: The right of property in Cuba: from Castro's revolution to the Constitution of 2019 – The essay aims at highlighting the basic features of the right of property in Cuba, trying to explain the evolution of this right in Cuban Statutes and Constitutions from Castro's revolution to current times. The author stresses the fundamental role played by State in shaping the right of property. The new Constitution, entered into force in 2019, recognizes the private property, but the real challenge is how to balance this type of property, which is only in subordinate position, the principles of Socialism and the property of the State.

Keywords: Private Property; Rights; State Socialism; Economic Reforms; Cuban Constitution.

749

1. Considerazioni introduttive

Non pare dubbio che tra gli aspetti più innovativi della Costituzione cubana, approvata in *referendum* il 24 febbraio 2019, possa annoverarsi la disciplina della “Costituzione economica” e, in particolare, del diritto di proprietà. Un termine, quest’ultimo, che è stato considerato come particolarmente «ambiguo e problematico» a Cuba dove la proprietà non è diritto paragonabile a quello protetto dagli ordinamenti democratici occidentali e si è modificato nel tempo attraverso le relazioni tra diversi soggetti, tra i quali sempre troneggia lo Stato¹. La proprietà privata, espressamente garantita con l’uso di questo attributo nella nuova Costituzione, conserva una posizione residuale, nel timore che possa costituire eccessiva fonte di lucro e di disuguaglianza sociale ed introdurre quello sfruttamento dell’uomo sull’uomo contro il quale lo Stato socialista, di cui Cuba è ancora un esempio, si è proposto di combattere².

Si è a ragione affermato che la redazione della Carta fondamentale del 2019, specie con riguardo agli aspetti economici, abbia come sua origine anche motivi congiunturali, legati alla profonda crisi dell’economia. Tra questi si annoverano le sanzioni imposte dal Presidente Trump la cui amministrazione è tornata a informare a metodi conflittuali le relazioni con l’isola, contrapponendosi

¹ In tema, D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba dans le cadre de l’actualisation du modèle économique et social*, in *Cahiers des Amériques latines*, 84, 2017, 12, in journals.openedition.org/cal/4528.

² J.A. Fernández Estrada, *Una Constitución para Cuba: la necesidad de una nueva Constitución. El enfoque técnico y el enfoque político*, in *Cuban Studies*, 45, 2017, 5, in search.proquest.com/docview/1967363954, ritiene però che la proprietà privata debba essere considerata come contraria al socialismo solo quando sia «esclusiva y excluyente».

all'indirizzo di "disgelo" e allo sviluppo del turismo americano nei Caraibi, iniziatosi nel 2014, sotto la presidenza di Barack Obama³. Ha spinto a riforme costituzionali più favorevoli all'iniziativa privata, anche la disperata situazione economica in cui versa la Repubblica bolivariana del Venezuela, da molti anni «partner privilegiato di Cuba»⁴.

Tuttavia, questo negativo quadro economico che si può considerare all'origine di alcune delle più recenti innovazioni costituzionali, non è che l'ultima tessera di un complesso mosaico di riforme, realizzate con atti normativi di forza inferiore⁵, che hanno punteggiato la storia della Repubblica cubana e che vanno ricordate per poter valutare le novità introdotte nel 2019. Basti pensare alle leggi riguardanti la riforma agraria ed urbana promulgate all'inizio degli anni '60 come parte della Legge fondamentale del 7 febbraio 1959⁶ e di gran lunga precedenti rispetto alla Costituzione del 1976, la prima espressamente volta a disciplinare il regime socialista. Una nuova riforma costituzionale, approvata nel 1992, ha dispiegato significativi riflessi anche in campo economico e con riguardo al diritto di proprietà. La Costituzione del 2019 ha poi introdotto ulteriori innovazioni,

³ Il 17.12. 2014 fu annunciato il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti, interrottesi nel 1961. Su quello che avrebbe significato tale ripresa delle relazioni con il potente Stato vicino, A. López-Levy, *What Obama's New Cuba Policy Means for the Rest of the Americas*, in *NACLA Report on the Americas*, 4, 2014-2015. In tema, anche M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional de los Cambios Sociojurídicos en la Cuba Actual*, in *Revista Derecho e Práxis*, 4, 2017, 3.

⁴ Così, L. Cuocolo, *La Costituzione cubana del 2019: gattopardismo o evoluzione?*, in questa *Rivista*, 1, 2019, XVI. Come è noto, il legame assai stretto con il Venezuela ha garantito a Cuba importanti rifornimenti di petrolio. A sua volta l'isola ha fornito alla Repubblica bolivariana servizi medici di elevato livello. Un aspetto, quello della sanità, che insieme allo sviluppo dell'educazione è considerato come uno dei maggiori successi del regime castrista. In tema, A. e F. Demichel, *Cuba*, Paris, 1979, 77 ss. Sulla presenza di almeno 30.000 operatori sanitari in Venezuela e in molti altri ordinamenti non solo iberoamericani, a sostegno delle popolazioni locali, L. Wylie, *The special case of Cuba*, in *International Journal*, 3, 2012, 6, search.proquest.com/docview/1173819205E32ABC.

⁵ Assai spesso, infatti, le innovazioni riguardanti gli aspetti più significativi del diritto di proprietà, specie dei beni immobili, sono stati introdotti più che da previsioni legislative, da atti emanati dagli organi del potere esecutivo, prima di essere legittimati da disposizioni costituzionali. In tema, M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional*, cit., 2. Sulla mancanza di una cultura di rispetto della legge in Cuba e sull'eccessivo numero e sulla poca pubblicità delle norme non legislative, A. Pérez Martín, *El lugar del derecho en el orden político de la reforma económica en Cuba: Entre la república y el reino*, in *Cuban Studies*, 45, 2017, 50 ss.

⁶ La Legge fondamentale del 7 febbraio 1959 confermava in molti aspetti la Costituzione del 1940, nata dopo la lotta vittoriosa contro la dittatura di Gerardo Machado, sviluppatasi tra il 1928 ed il 1933. Anche le norme riguardanti la garanzia della proprietà privata permanevano con poche differenze nella nuova Legge fondamentale. Tuttavia, questa si differenziava dalla Carta del 1940, che adottava una forma di governo presidenziale, con accenni di parlamentarismo, poiché concentrava il potere nel Consiglio dei Ministri cui era affidata non solo la funzione esecutiva, ma anche quella legislativa. A riprova della straordinaria importanza per il regime castrista di nuove regole relative alle forme di proprietà più significative, quelle della terra e della casa, le leggi sul loro regime, la *Ley de Reforma agraria* del 1959 e *de Reforma Urbana* del 1960, furono dotate di rango costituzionale. Sulla Cost. del 1940, R. Rojas, *La soledad constitucional del socialismo cubano*, 2 s., lacc.fiu.edu. Per un esame della Cost. del 1940, dalla quale anche la prima Cost. socialista del 1976 è stata influenzata, J.M. Goig Martínez, *Del autonomismo a la revolución. Historia del constitucionalismo en Cuba*, in *Revista de Derecho UNED*, 20, 2017, 14 ss., search.proquest.com/docview/1956037968. Sulle fonti della Carta del 1940 (le Costituzioni: messicana del 1917, spagnola del 1931 e di Weimar del 1919) R. Gargarella, *The "Engine Room" of the Constitution (with Some Particular Attention to the Cuban Case)*, in *Cuban Studies*, 45, 2017, 6, search.proquest.com/docview/1967363026.

registrando ancora una volta modificazioni normative sviluppatasi a far tempo dagli anni '90, ma divenute più significative con la sostituzione, prima transitoria, nel 2006, poi permanente, nel 2008, di Raúl a Fidel Castro⁷, sfociata, nell'aprile 2018, nella nomina a Presidente del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri di Miguel Díaz-Canel Bermúdez (che ne era, allora, il primo vicepresidente). Il nuovo corso economico, iniziatosi specie con la presidenza di Raúl Castro, si proponeva di iniettare dosi di maggiore efficienza e di modernizzazione nell'economia, scommettendo sul permanere di Cuba nella forma di Stato socialista, ma aprendola *cum grado salis* al mercato e alla tutela della proprietà che, come si è detto, per la prima volta, la Carta fondamentale del 2019 ha definito espressamente, tra le varie tipologie di proprietà in essa disciplinate, come privata.

Va però subito premesso che non si è certo trattato di una rivoluzione, ma piuttosto di previsioni introdotte all'insegna di un notevole pragmatismo che dovrebbero consentire di aggiornare e modernizzare il modello dell'economia socialista, senza ripudiarlo per abbracciare un sistema capitalista, come era già avvenuto per le riforme introdotte in passato⁸.

2. Le prime riforme della proprietà agraria e urbana volte al consolidamento dello Stato socialista

Com'è noto, dopo la rivoluzione castrista del 1959, l'economia cubana si affrancò dalla dipendenza politica dagli Stati Uniti e, ad un tempo, da quella economica dei loro capitali che ne avevano monopolizzato l'agricoltura con la coltivazione intensiva della canna da zucchero⁹. Cuba divenne uno Stato socialista informato alla proprietà statale dei mezzi di produzione e al metodo della pianificazione. Espressione giuridica di questa prima fase della storia cubana fu l'emanazione di due importanti leggi dedicate, rispettivamente nel 1959 e nel 1963, alla riforma agraria e, nel 1960, alla casa.

La legge del 17 maggio 1959, nazionalizzando i grandi latifondi¹⁰, distribuì la terra a circa 100.000 famiglie di agricoltori che la coltivavano, conservando solo

⁷ Sulla delega di poteri avvenuta il 31.7. 2006 a Raúl Castro a Presidente del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri, in sostituzione del fratello Fidel, a causa della malattia di quest'ultimo, nomina ratificata nel 2008 dall'Assemblea Nazionale del Potere Popolare, con riconferma nel 2013 sino al 2018, D. Hernández, *Reformulando la revolución cubana. La presidencia de Raúl Castro (2008-2013)*, in *Papeles de Europa*, 2, 2015, 31; I. Rossini, *Cuba*, in *Enc. Italiana Treccani*, Appendice IX (A-I), Roma, 2015, 354.

⁸ La Cost. del 1976, riformata nel 1992, fu di nuovo innovata nel 2002, allo scopo di introdurre la "clausola di eternità" del regime socialista, inibendo, ad un tempo, la possibilità di contrattare riforme sotto la minaccia di una esterna coazione o aggressione. Sui moventi politici di tale riforma, specie sorta in opposizione agli Stati Uniti e ai dissidenti cubani, R. Rojas, *¿Es posible ampliar los derechos civiles y políticos en Cuba sin revocar el socialismo?*, in *Cuban Studies*, 45, 2017, 29. Sulle possibili implicazioni di tale clausola di intangibilità nei confronti di aspetti della Costituzione economica, J. I. Domínguez, *Constitución y constitucionalismo en Cuba: Introducción al dossier y reflexiones*, in *Cuban Studies*, 45, 2017, 5 s.

⁹ Prima della rivoluzione castrista, appartenevano a compagnie americane almeno il 36% delle terre e della produzione dello zucchero, il 90% delle miniere e delle risorse elettriche, il 79% delle forniture di petrolio, pressoché tutte, poi, nazionalizzate. Per tali dati, ricordati da J.J. Alphantery, *Cuba, l'autre révolution*, Paris, 1972, A. e F. Demichel, *Cuba*, cit., 214.

¹⁰ La legge creò, inoltre, l'Istituto Nazionale di Riforma Agraria, vero «nucleo del nuovo Stato

le proprietà della piccola borghesia agraria alla quale era concesso di detenere fondi sino ad un massimo di 400 ettari a persona fisica o giuridica. Così si garantiva la maggior proprietà della terra allo Stato, spezzando il grande latifondo privato, considerato una delle più essenziali manchevolezze del sistema economico cubano (insieme alla massiccia monocoltura della canna da zucchero, ereditata dal colonialismo spagnolo e implementata dal capitalismo americano ed al basso livello di industrializzazione¹¹).

Anche il regime della proprietà dell'altro bene immobile essenziale, la casa, fu disciplinato con notevole tempestività, come espressione del programma politico castrista che si proponeva di garantire un'abitazione degna ad ogni famiglia, sopprimendo l'autentico sfruttamento delle rendite di locazione da parte dei proprietari degli immobili. La legge *de Reforma Urbana* del 14 ottobre 1960 attribuì in proprietà la casa di abitazione al locatario, dietro pagamento del canone di affitto al proprietario per un periodo variabile tra i 5 e i 20 anni a secondo dell'anno di costruzione dell'immobile, vietando la compravendita del bene e la locazione tra persone fisiche e autorizzando solo la permuta di abitazioni di uguale valore¹². La legge disponeva anche che lo Stato avrebbe dovuto nell'immediato futuro costruire case cedendole in usufrutto a chi le pagasse con una somma mensile non superiore al 10% delle entrate familiari. Solo in seguito lo Stato avrebbe potuto costruire case da cedere in usufrutto permanente e gratuito¹³. Furono inoltre abolite tutte le forme di ipoteca, con confisca da parte dello Stato senza indennizzo, dei crediti ipotecari.

Il regime delle terre fu di nuovo modificato dalla legge del 3 ottobre 1963 che introdusse una seconda riforma agraria. Questa nazionalizzava anche le proprietà di estensione compresa tra i 67 e i 400 ettari, consentendo la permanenza di proprietà private sino ad un massimo di 67 ettari, ma eliminando la borghesia rurale "sopravvissuta" alla riforma agraria ed assicurando allo Stato circa il 70%

rivoluzionario», preposto alla disciplina di quasi tutte le attività economiche. Così J.Valdés Paz, *Cuba. La constitución del poder revolucionario (1959-1963)*, in *The Latin Americanist*, 3, 2009, 15.

¹¹ Su questi «tre vizi fondamentali» dell'economia cubana nel 1958, considerando che, alla vigilia della rivoluzione castrista, i 2/3 delle terre coltivate erano a monocoltura della canna da zucchero, A. e F. Demichel, *Cuba*, cit., 214 ss.

¹² E Ortega García, *La ocupación de viviendas como categoría legal, a partir de las modificaciones introducidas en el derecho inmobiliario cubano*, in *Misión Jurídica, Rev. de Derecho y Ciencias Sociales*, 7, 2014, 90, ricorda che il mancato pagamento per tre mesi del canone avrebbe fatto perdere la proprietà, trasformando l'occupante in usufruttuario dell'abitazione. Furono numerose le norme dedicate alla casa nel periodo precedente o subito seguente alla emanazione della *Ley de Reforma Urbana*, dalla l. n. 26 del 1959, che sospese gli sfratti, alle leggi nn. 218 del 1959, 691 del 1959, 892 del 1960 che disciplinarono il livello massimo dei prezzi per la vendita di terreni urbani edificabili, alla l. n. 153 del 1959 che ridusse i canoni di locazione della case cittadine dal 30% sino al 50%. Su tali fonti, M. E. Cobas Cobiella, *Cuba y el marco regulatorio actual de la propiedad inmobiliaria. Ideas básicas*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2, 2015, 589; E. Trefftz, *50 años de la ley de reforma urbana en Cuba. En el aniversario del cambio de paradigma*, in *Revista INVI*, 72, 2011, online, 3; In tema anche I. Duce Sánchez de Moya, *La reforma urbana en Cuba*, 444, www.cpec.gob.es. C. Mesa-Lago, *La vivienda en Cuba socialista y las reformas estructurales*, 17, in cubapossible.com, ha calcolato che circa l'85% della popolazione cubana ottenne allora la proprietà della casa.

¹³ Per un esame della legge che distingueva la riforma in tre fasi: *etapa actual, futura inmediata e futura mediata*, A. Lázaro, *Cuba: las leyes constitucionales de la revolución*, 212 s., www.cpec.gob.es; I. Duce Sánchez de Moya, *La reforma urbana en Cuba*, cit., 444 s.

della terra coltivabile¹⁴. Si svilupparono così le *Granjas del Pueblo*, le fattorie di Stato che occupavano operai addetti, in particolare, alla coltivazione della canna da zucchero. I piccoli coltivatori, proprietari dei loro fondi, erano invece incentivati ad unirsi in cooperative allo scopo di ottenere crediti o di acquistare macchinari che permettessero loro di meglio coltivare le loro terre¹⁵, attraverso l'organizzazione delle Cooperative di credito e di servizi. Permaneva, inoltre, la proprietà comune affidata a Cooperative di produzione agricola.

Il nuovo corso politico, che privilegiava l'agricoltura affidata alle grandi proprietà dello Stato, si tradusse, sotto il profilo economico, in un esperimento inefficiente ed in una nuova dipendenza. L'Unione Sovietica divenne il fornitore di materie prime ed il principale mercato, a prezzi più elevati di quelli pagati nel libero commercio, dello zucchero prodotto dalla "perla dei Caraibi", ponendo un'ipoteca sulla fragile economia dell'isola¹⁶. Si manifestava, ancora una volta, la dipendenza delle questioni interne e dell'economia dalle relazioni esterne¹⁷. Quanto al quadro costituzionale se, secondo la dottrina marxista, l'economia è la struttura portante dello Stato, essendone mera sovrastruttura il profilo giuridico, le nuove contingenze politiche ed insieme economiche non potevano che riflettersi sulla scrittura di una aggiornata Carta costituzionale.

3. Il diritto di proprietà nella Costituzione del 1976

La Costituzione del 1976, promulgata a ben diciotto anni dalla vittoriosa epopea di Fidel Castro contro la dittatura di Fulgencio Batista¹⁸ e dalla proclamazione l'8 gennaio 1959 del regime socialista, finalmente aggiornava lo scenario costituzionale, orgogliosamente affermando, sin dal suo art. 1, la natura della Repubblica di Cuba. Questa era definita come uno Stato socialista di operai, contadini e altri lavoratori manuali e intellettuali.

¹⁴ In tema, A. e F. Demichel, *Cuba*, cit., 22.; J. Ortiz, G. Fournial, *Le socialisme à la cubaine*, Paris, 1983, 16 s. D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba*, cit., 3, stimano in circa 7,8 milioni di ettari l'estensione delle terre agricole dello Stato.

¹⁵ Per la costruzione del "potere rivoluzionario" e del sistema economico socialista, tra il 1959 e il 1963, J. Valdés Paz, *Cuba. La constitución del poder revolucionario*, cit., 12.

¹⁶ In tema, J.L. Rodríguez, *The Frontier of Change in the Cuban Economy*, in *Latin American Perspectives*, 4, 2014, 65.

¹⁷ Così, M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional*, cit., 3.

¹⁸ Sulla lenta introduzione di atti di rango costituzionale dopo il consolidamento del regime socialista e sulla distinzione tra Cuba e gli altri Stati socialisti, P. Biscaretti di Ruffia, *Cuba, Premessa*, in *Costituzioni straniere contemporanee*, Vol. II, *Gli Stati socialisti*, Milano, 1980, 279 s. e dello stesso A., *Introduzione al Diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, 548 s. Sulla Legge fondamentale del 7 febbraio 1959 con la quale era stata richiamata in vigore la Costituzione del 1940, sulla «continuità con le tradizioni storiche del popolo cubano» della Cost. del 1976 e la sua natura «más que...proyectista de lo por hacer, ...consagradora de lo hecho», D. Cutié Mustelier, J. Méndez Lopez, *La Propiedad en Cuba. Una visión desde la Constitución*, in *Foro Constitucional Iberoamericano*, 13, 2006-2008, 46. Si direbbe, cioè, più una Costituzione "fotografia" o "bilancio" che "programma", in linea con la natura propria delle Costituzioni sovietiche. Sul legame tra la Carta del 1976 e quella del 1940, anche se il suo «maggior debito» sarebbe stato contratto con la Cost. sovietica del 1936, R. Rojas, *La soledad constitucional del socialismo cubano*, cit., 10. Per il legame tra la Cost. del 1976, specie con riguardo al profilo organizzativo, e la Cost. sovietica del 1936, anche R. Gargarella, *The "Engine Room" of the Constitution*, cit., 7.; P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma-Bari, 2014, 657.

Nel Capitolo I, dedicato alle «Basi politiche, sociali ed economiche dello Stato» che comprendeva gli artt. da 1 a 27, spiccava proprio l'art. 14 che affermava la vigenza del sistema economico socialista «fondato sulla proprietà socialista dei mezzi di produzione da parte di tutto il popolo e sull'eliminazione dello sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo». L'articolo seguente, il 15, definiva la proprietà statale socialista come «proprietà di tutto il popolo» stabilita «irreversibilmente» sulle «terre che non appartengono a piccoli agricoltori o a cooperative formate da questi». Tale proprietà statale si estendeva, inoltre, con una ricca enumerazione, al sottosuolo, alle miniere, alle risorse marittime naturali, ai boschi, alle acque, alle vie di comunicazione, agli zuccherifici, alle fabbriche, ai principali mezzi di trasporto, alle imprese, alle banche, alle «installazioni e beni espropriati a imperialisti, latifondisti e borghesi e successivamente nazionalizzati, alle fattorie del popolo, alle fabbriche, alle imprese e installazioni economiche, sociali, culturali e sportive costruite, sviluppate o acquistate dallo Stato, nonché su quelle ch'esso costruisca, sviluppi o acquisti in futuro».

L'art. 16 era poi dedicato al metodo della pianificazione, mentre l'art. 17 disciplinava le modalità di amministrazione della proprietà socialista di tutto il popolo, realizzata attraverso la creazione di imprese statali e di «altri enti economici».

La Costituzione del 1976 riconosceva, all'art. 20, la proprietà dei piccoli agricoltori sulle loro terre e su «altri mezzi e strumenti di produzione», affievolendo il principio stabilito al già ricordato art. 14 della proprietà statale dei mezzi di produzione¹⁹, ma in armonia con il contenuto dell'art. 15 che, definendo

¹⁹ La Cost. del 1940, introducendo una forma di Stato democratico-sociale ben diversa da quella di tipo socialista regolata dalla Carta del 1976, manifestava un notevole favore per l'intervento attivo dello Stato nella disciplina della proprietà e nell'economia e per la garanzia della proprietà dei piccoli agricoltori, un *favor* che non venne meno nel diverso assetto economico introdotto nel 1976. Se la Cost. di stampo liberale del 1901 (artt. 32 e 33) tutelava la proprietà privata, ammettendone solo l'espropriazione per cause di pubblica utilità previo corrispondente indennizzo e vietando la pena della confisca dei beni, la Cost. del 1940 ribadiva questo stesso divieto (art. 24), affidando espressamente ai giudici la decisione sull'espropriazione e sull'eventuale reintegro dell'espropriato nei suoi beni. Quest'ultima Costituzione dedicava, inoltre, un ampio novero di previsioni (artt. 87-96) alla *Propiedad*. Della proprietà privata, individuata dall'art. 87 come la prima forma di proprietà, era espressamente riconosciuta la funzione sociale, prevedendosi per essa nessun limite fuorché quelli stabiliti dalla legge per motivi di «necessità pubblica o di interesse sociale». Seguivano (art. 88) la ricca enumerazione dei beni di proprietà statale (la terra, i boschi, le concessioni per lo sfruttamento del sottosuolo, l'utilizzazione delle acque, i mezzi di trasporto, le imprese di servizi pubblici); la disciplina del diritto dello Stato di prelazione su ogni aggiudicazione o vendita coattiva delle proprietà immobiliari (art. 89); la proscrizione del latifondo, con la futura disciplina da parte della legge del massimo di estensione della proprietà di ogni persona od ente e la individuazione dei limiti di acquisto della terra da parte di persone o compagnie straniere e delle misure atte a far ritornare in mani cubane la proprietà della terra (art. 90). Non mancava, infine, una previsione (art. 91) dedicata al padre di famiglia che abitasse, coltivasse e sfruttasse direttamente il proprio podere agricolo, purché questo non eccedesse il valore di 2.000 *pesos*. In questo caso il proprietario avrebbe potuto dichiarare il proprio fondo irrevocabile proprietà familiare (perché imprescindibile come luogo di abitazione e sussistenza) con ciò garantendolo come esente da imposte, da confisca o da successive vendite (a meno che non avesse contratto obblighi precedenti alla vigenza della Costituzione). Sul ricco percorso costituzionale cubano, a far tempo dal periodo precedente all'indipendenza dalla Spagna nel 1898 (Costituzioni del 1869, 1878, 1895, 1897), con particolare riguardo alle Costituzioni del 1901 e del 1940, B. Bernal Gómez, *Cuba y sus Constituciones republicanas*, Miami, 2003. Sul periodo pre-rivoluzionario, J. Valdés Paz, *Cuba. La constitución del poder revolucionario*, cit., 10 s.

la proprietà di tutto il popolo, la individuava come quella non detenuta dai piccoli agricoltori o dalle cooperative a cui questi si sarebbero aggregati. Anche l'art. 20, come già l'art. 17, sull'amministrazione della proprietà socialista di tutto il popolo, introduceva una riserva di legge per la più esaustiva disciplina delle due forme di proprietà (senza mai usare il termine "privata" per definire quella dei piccoli agricoltori). A questi ultimi era garantito il diritto di associarsi per realizzare la produzione agricola o l'allevamento o per ottenere crediti e servizi statali sempre secondo la forma e le condizioni stabilite dalla legge.

La Costituzione garantiva e incentivava la formazione di cooperative agricole da parte dei piccoli agricoltori (favorendo la produzione individuale di questi ultimi, come funzionalizzata al «successo dell'economia nazionale») e disponeva come ulteriori forme di proprietà quella cooperativa come proprietà collettiva dei contadini e quella delle organizzazioni politiche, sociali e di massa, limitata ai beni «destinati alla realizzazione dei loro fini» (artt. 20 e 23).

L'art. 21 era interamente dedicato al «piccolo agricoltore» e prevedeva il diritto di questi a vendere la sua terra, pur se previa autorizzazione degli organi competenti secondo la legge. Lo Stato avrebbe avuto, però, un diritto di prelazione per l'acquisto di tali terre, con pagamento di un «giusto prezzo», vietandosi le relazioni di affitto, di mezzadria, i prestiti ipotecari o la cessione a privati di qualunque diritto riguardante la proprietà delle terre.

L'art. 22 della Costituzione, infine, garantiva la proprietà personale sia sulle entrate e sui risparmi ottenuti dal lavoro, che dell'abitazione di proprietà e di tutti i beni e oggetti necessari a soddisfare le «esigenze materiali e culturali della persona» ed insieme sui mezzi e sugli strumenti di lavoro personale o familiare «non utilizzati per sfruttare il lavoro altrui». Ed anche il diritto di eredità veniva salvaguardato dall'art. 24 Cost., sia nei confronti dell'abitazione in proprietà che con riguardo ai beni personali e alla proprietà della terra (ma era possibile ereditare tale ultimo bene, detenuto dai piccoli agricoltori, solo ove gli eredi lo coltivassero direttamente, salvo particolari eccezioni alla regola generale stabilite dalla legge).

Va sottolineato che la *sedes materiae* di disciplina del diritto di proprietà aveva suscitato numerosi dibattiti dottrinali. Questo diritto era infatti posto all'inizio del testo costituzionale e assai prima delle disposizioni dedicate alla famiglia (Cap. III, artt. 34-37), all'educazione e cultura (Cap. IV, artt. 38-39), al principio di uguaglianza (Cap. V, artt. 40-43) e, più in generale, ai Diritti, doveri e garanzie fondamentali (Cap. VI, artt. 44-65), un capitolo, quest'ultimo, che ricomprendeva oltre ad alcuni classici diritti sociali (al lavoro, al riposo, alla previdenza e all'assistenza sociale, alla salute, all'istruzione) anche delle altrettanto classiche libertà civili (come la libertà di espressione, di riunione, associazione e manifestazione, di domicilio, di corrispondenza, la libertà personale), ma anche diritti di altra natura, come quelli di reclamo e di petizione (esattamente disciplinati in questo ordine). Donde la critica della dottrina per la "dispersione" dei diritti nel testo costituzionale e l'interrogativo su se fosse o meno fondamentale anche il diritto di proprietà, che non era regolato nel Capitolo della Costituzione espressamente dedicato ai diritti definiti come fondamentali. Un dubbio che si era sciolto considerando che, essendosi seguito

l'esempio della precedente Costituzione del 1940 nella disciplina dei diritti²⁰, non ci fosse, da parte del Costituente, preclusione a riconoscere alla proprietà la natura di diritto fondamentale, non essendosi introdotta alcuna gerarchia tra i diritti che la potesse far considerare di minor rilievo rispetto a quelli espressamente definiti come fondamentali. A tale conclusione aveva condotto anche l'art. 141, poi divenuto 137 della Cost. che, senza distinguere tra i diritti in essa sanciti, consentiva la loro modifica non solo con approvazione dei 2/3 dei componenti dell'Assemblea Nazionale del Potere Popolare, l'organo legislativo, ma anche con *referendum* del corpo elettorale²¹. Qualche esponente della dottrina, considerando la centralità del regime della proprietà nella Costituzione economica dello Stato socialista, aveva invece sottolineato che non solo non doveva revocarsi in dubbio la sua natura di diritto fondamentale, ma anzi se ne doveva affermare la superiorità rispetto agli altri diritti²².

756

4. Le riforme precedenti la revisione costituzionale del 1992

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione del 1976 si introducevano, però, molte innovazioni. Nel maggio 1980 si concedeva agli agricoltori la possibilità di vendere liberamente e non più solo allo Stato i prodotti non destinati all'auto-consumo²³. Si promulgava, inoltre, la *Ley General de la Vivienda* n. 48 del 27 dicembre 1984, ben presto aggiornata da una successiva legge generale sulla casa, la n. 65 del 23 dicembre 1988. La prima, garantiva il trasferimento della proprietà dell'abitazione agli usufruttuari a titolo oneroso e agli occupanti di abitazioni aventi titolo legittimo²⁴, individuandone il prezzo e

²⁰ Sulla poca sistematicità nella disciplina dei diritti della Costituzione del 1940 che è, però, «la più ampia del costituzionalismo democratico cubano», J.M. Goig Martínez, *Del autonomismo a la Revolución*, cit., 15.

²¹ In tema, D. Cutié Mustelier, J. Méndez López, *La Propiedad en Cuba*, cit., 50 s.; M. Prieto Valdés, *Una mirada desde y para el ordenamiento jurídico cubano: en defensa de los derechos*, in *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 2, 2013, 2; D. Cutié Mustelier, *Los derechos en la Constitución cubana de 1976. Una relectura necesaria a cuarenta años de vigencia*, in A. Matilla Correa (coord.), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, La Habana, 2016, 161.

²² D. Cutié Mustelier, J. Méndez López, *La Propiedad en Cuba*, cit., 51, ricordano un altro significativo orientamento dottrinale, in virtù del quale il regime della proprietà, che è parte essenziale delle Basi del regime economico socialista, non potrebbe essere mutato, essendo intangibile tale regime secondo gli artt. 3 e 137 della Costituzione del 1976, come novellati nel 2002.

²³ Fu questo il fenomeno dei cosiddetti *free-markets* che furono ammessi allo scopo di ridurre il mercato nero che si era sviluppato a far tempo dalla metà degli anni '70, in conseguenza dell'obbligo per i coltivatori di vendere i loro prodotti allo Stato a prezzi troppo bassi. I *free-markets*, la cui esperienza si era introdotta nel 1980, furono però aboliti nel 1986, accusati di aver favorito la formazione di un ceto di ricchi agricoltori, fomentando la disuguaglianza sociale. Così J. Habel, *Cuba, The Revolution in peril*, London, New York, 1991, 34 ss. Tale esperienza non fu però lasciata cadere. Fu infatti reintrodotta di lì a poco a seguito del successo della politica economica iniziata grazie al Decreto-legge n. 191 del 1994 con il sorgere delle *Unidades Básicas de Producción Cooperativa*. Si è calcolato che almeno 20.000 tonnellate di prodotti agricoli e di carne fossero venduti da questi mercati sin dal primo anno della loro riapertura. Tale politica fu un successo economico anche perché si implementò la tassazione dei redditi di questi agricoltori, pur non mancando timori per il sorgere di nuove disuguaglianze rispetto al resto della popolazione produttiva. In tema, E. Can Gürcan, *Cuban Agriculture and Food Sovereignty: Beyond Civil-Society-Centric and Globalist Paradigms*, in *Latin American Perspectives*, 4, 2014, 138 s.

²⁴ Tali soggetti erano, rispettivamente, i locatari che non avevano potuto acquistare la proprietà

disciplinava moltissimi aspetti della politica della casa: dai problemi della conservazione e ampliamento agli incentivi alla costruzione «por esfuerzo de la población»²⁵, dai meccanismi di finanziamento per la costruzione e la riparazione delle abitazioni, ai diritti e agli obblighi dei proprietari, dalle modalità di risoluzione dei conflitti sui diritti riguardanti la casa, alla disciplina dell'*Instituto Nacional de la Vivienda* chiamato ad occuparsi di aspetti essenziali. La legge consentiva, senza alcuna autorizzazione, al proprietario della casa di affittarne alcune stanze ad un massimo di due nuclei familiari, introducendo rigorosi limiti di tempo, molte obbligatorie indicazioni da iscriversi nel contratto di locazione e una sanzione pecuniaria non impugnabile in caso di violazione delle disposizioni legislative.

La *Ley General de la Vivienda* del 1988, si proponeva, come proclamava la sua introduzione, di inserire nuove previsioni, consigliate dall'esperienza fatta nei quattro anni precedenti, rafforzando anche il controllo dello Stato su quanto riguardasse la casa e rilanciando lo sforzo di costruzione. Proprio a questo aspetto erano dedicati i primi articoli della nuova legge, i quali si riferivano sia all'*esfuerzo propio de la población*, sia alle cosiddette "micro-brigate". Queste erano insiemi di lavoratori che, pur non esperti di costruzione e in realtà impiegati usualmente in altre attività lavorative, si dedicavano alla edificazione o alla riparazione degli immobili per colmarne il gravissimo deficit e le necessità di manutenzione, veri flagelli per la popolazione cubana. La legge dispose anche in tema di trasferimento della proprietà delle case costruite dallo Stato e delle locazioni di queste.

La politica della casa, aspetto essenziale del diritto di proprietà, fu dunque disciplinata anche alla vigilia della revisione costituzionale del 1992. Le leggi ponevano comunque limiti alla possibilità di vendere e comprare liberamente le abitazioni per evitare scopi speculativi. Era infatti solo possibile acquistare un massimo di due case, una delle quali in luoghi di vacanza per i cittadini cubani che risiedessero nell'isola o per stranieri residenti in permanenza in essa, inibendo la proprietà, ad esempio, ai cittadini che si fossero definitivamente allontanati dal Paese. Questi non avrebbero potuto neppure ereditare il bene immobile, trasferendosi il diritto reale agli altri eredi residenti in Cuba.

Le diverse forme di proprietà individuate dalla Costituzione del 1976, trovarono disciplina nel Codice civile approvato con legge n. 59 del 16 luglio 1987, il quale dedicò il suo Libro II, in questo ordine, alla proprietà socialista di tutto il popolo, alla proprietà cooperativa, a quella dei piccoli agricoltori, alla proprietà personale. Quest'ultima era disciplinata negli artt. 156-159, precisandosi, nell'art. 158, che i beni che costituivano mezzi o strumenti di lavoro personale o familiare non potevano essere utilizzati per ottenere entrate provenienti dallo sfruttamento del lavoro altrui. Il Codice civile, considerato strumento sussidiario rispetto alle altre fonti di disciplina della proprietà, disponeva, però, notevoli tutele, conferendo espressamente nel suo art.129 al proprietario la possibilità non solo di disporre dei

della casa che occupavano per mancato pagamento del canone e i soggetti che avevano costruito sul terreno concesso dallo Stato o che avevano convertito un locale in casa di abitazione. Così E. Ortega García, *La ocupación de viviendas*, cit., 90.

²⁵ Si trattava della possibilità di costruire o rimodernare abitazioni da parte di privati con risorse loro proprie.

suoi beni, ma di poterli rivendicare contro il possessore o chi lo detenesse attraverso azioni giudiziali e iscrizione nel Registro della proprietà²⁶.

5. La revisione costituzionale del 1992

La Costituzione fu infine riformata in modo significativo nel 1992²⁷, nel cuore del cosiddetto *Período Especial*, la difficile fase vissuta dall'ordinamento cubano dopo la caduta del regime comunista sovietico e il venir meno dei finanziamenti e delle agevolazioni da questo provenienti. Era necessario innovare e rendere più efficienti settori importanti dell'economia, ma anche modificare il quadro giuridico alla luce degli eventi epocali, avvenuti nello scenario mondiale²⁸.

Il sistema economico fu sempre basato, ai sensi dell'art. 14, sulla proprietà socialista di tutto il popolo. Si cominciava però a ridurre, pur con notevole cautela, la centralità dello Stato nell'economia. Basti pensare che, nella Costituzione riformata, la proprietà di tutto il popolo riguardava non più i mezzi di produzione, secondo la versione di tale principio iscritta nella originale stesura della Carta del 1976, ma solo i «mezzi fondamentali di produzione»²⁹.

L'art. 15 era sempre dedicato alla disciplina della proprietà socialista di tutto il popolo e individuava i beni oggetto di tale forma di proprietà in modo non diverso dalla precedente stesura della disposizione. Tuttavia, la nuova previsione flessibilizzava la disciplina costituzionale precedente, informata all'irreversibilità della proprietà statale, precisando l'impossibilità di trasmettere la proprietà di tali beni a persone fisiche o giuridiche, a meno che in casi eccezionali ciò potesse «servire allo sviluppo economico del paese» e non pregiudicasse «i fondamenti politici, sociali ed economici dello Stato»³⁰, previa approvazione del Consiglio dei

²⁶ Su tale disposizione, M.E. Cobas Cobiella, *Cuba y el marco regulatorio*, cit., 592. Va ricordato che solo nel 1998 si introdusse un regime più aggiornato del *Registro de Propiedad*, rimasto per decenni inattivo.

²⁷ La riforma del 1992, ispirata agli orientamenti del IV Congresso del Partito comunista cubano, tenutosi nel 1991, come esito di quello che Fidel Castro definì come *Proceso de Rectificación* degli errori precedenti, modificò più della metà degli articoli della Costituzione del 1976, ben 64; sopprime altri 16 articoli e ne introdusse 13 nuovi, confermando il percorso verso il comunismo, anche se non più basandosi sul principio del centralismo democratico di ascendenza sovietica. In tema, T.Y. Guzmán Hernández, *El procedimiento de reforma, la participación popular y las reformas de la Constitución en Cuba (1959-2002)*, in *Estudios Constitucionales* n. 2, 2015, 8 ss.; R. Peña Barrios, M. Prieto Valdés, *Las reformas a la Constitución cubana*, in www.cubaposible.com.

²⁸ La riforma costituzionale del 1992 introdusse importanti innovazioni. Basti pensare alla modifica del sistema elettorale, divenuto a suffragio diretto, dell'Assemblea Nazionale del Potere Popolare; alla disciplina dell'uguaglianza anche per motivi religiosi; alla tutela della libertà di religione. In tema, R. Peña Barrios, M. Prieto Valdés, *Las reformas a la Constitución cubana*, cit.

²⁹ Sulla mancanza, però, di precisione nella definizione di “mezzo di produzione fondamentale”, si cfr. l'intervista del 19.1.2018 di R. Peña Barrios all'economista P. Monreal González, *La economía cubana necesita mecanismos de integración más efectivos entre los diversos sectores de propiedad y entre las distintas formas de gestión*, in www.cubaposible.com.

³⁰ Sull'importanza di tale previsione, M. E. Cobas Cobiella, *La Evolución del Derecho Civil Cubano y la Ley de Inversión Extranjera en Cuba: un Camino por Recorrer*, 5, 30.11.2014, in www.ascecuba.org; Y. Delgado Triana, M. Arely del Río Hernández, *La democracia socialista en la Constitución de 1976* in A. Matilla Correa (coord.), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, La Habana, 2016, 62. Ritieni che la modifica più significativa quanto ai diritti riguardasse proprio le norme sulla proprietà, posta la natura di questa come «elemento definitorio y piedra angular de la

Ministri o del suo Comitato esecutivo³¹. La stessa trasmissione di beni poteva essere realizzata in favore di imprese statali o di altri enti autorizzati per l'adempimento dei loro fini, ma previa disciplina riservata alla legge.

Non mutavano, dopo la riforma del 1992, le previsioni in tema di amministrazione dei beni di proprietà statale; le norme riguardanti: la proprietà della terra dei piccoli agricoltori³², la proprietà personale di mezzi e strumenti di lavoro, delle entrate e dei risparmi derivanti dal lavoro, né la proprietà dell'abitazione³³ e le disposizioni sulla proprietà collettiva delle cooperative e delle organizzazioni politiche, di massa e sociali. Era tuttavia introdotta, all'art. 23, una nuova forma di proprietà garantita, oltre che alle società e alle associazioni economiche, alle imprese «miste», cioè a quelle a partecipazione anche straniera³⁴. Tali proprietà dovevano essere disciplinate, non solo dalla legge e dagli statuti e regolamenti delle società e associazioni, ma anche dai trattati.

Come la dottrina sottolineava, però, quest'ultima forma di proprietà, in precedenza non costituzionalmente prevista, era già stata introdotta dal Decreto-legge n. 50 del 1982 disciplinante le “Asociaciones Económicas entre Entidades cubanas y Extranjeras”. A sua volta il codice civile del 1987 regolava, però, con le stesse espressioni che la Costituzione di lì a poco riformata avrebbe usato, il regime delle imprese miste, mentre la proprietà assegnata a fondazioni e associazioni di carattere non commerciale, prevista dal Codice civile (art. 160.1) non era indicata dalla Costituzione³⁵. La legge sulle partecipazioni straniere fu poi modificata con la l. n. 77 del 1995 dedicata alla *Inversión Extranjera*, poi abrogata dalla l. n. 118

Constitución Económica» e diritto essenziale per gli esseri umani, D. Cutié Mustelie, *Los derechos en la Constitución cubana*, cit., 168. In tema, rilevando il mutamento sostanziale del sistema del 1976 e l'introduzione pur surrettizia della proprietà privata, con la revisione del 1992, J.A. Fernández Estrada, J.C. Guanche, *Se acata pero... se cumple. Constitución, República y socialismo en Cuba*, in *The Latin Americanist*, 3, 2009, 44; J.C. Guanche, *Estado, participación y representación política en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la Reforma Constitucional de 1992*, Buenos Aires, 2013, 50 s. e dello stesso A., sulle orme di H. Azcuy, U. Aquino, O. Cruz, J.C. Guanche, R. Hernández, *Veinte años: la reforma constitucional (1992-2012)*, in *Temas*, 81-82, 2015, 112.

³¹ Per la critica riguardante l'attribuzione all'organo esecutivo e non al legislativo del potere di autorizzare il trasferimento di beni statali, sottolineandosi che la riforma costituzionale del 1992, incidendo sul diritto di proprietà, avrebbe dovuto introdursi con *referendum*, ai sensi dell'art. della Cost. che prevedeva questa procedura in caso di modifica dei diritti, D. Cutié Mustelie, J. Méndez López, *La Propiedad en Cuba*, cit., 62 s.

³² Per l'importanza nella Costituzione della proprietà di questi piccoli agricoltori disciplinata, in particolare, dal Decreto-legge n. 125 del 1991, D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba*, cit., 11.

³³ Y. Pérez Martínez, *Glosas del sistema económico en Cuba a cuarenta años de la Constitución de 1976*, in A. Matilla Correa (coord.), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, La Habana, 2016, 142 s., sottolinea la differenza tra la proprietà personale di beni di consumo e quella di mezzi e strumenti di lavoro che sono però trattati allo stesso modo e la confusione tra proprietà personale e sviluppo di attività lavorativa individuale. Con la revisione del 1992 lo scenario si sarebbe innovato, dando slancio anche al fenomeno dei lavoratori per conto proprio, il cd. *cuentapropismo*.

³⁴ Secondo alcuni orientamenti dottrinali, proprio con la disposizione costituzionale sulle imprese miste, si sarebbe per la prima volta introdotta la proprietà privata, come sottolinea, J.A. Fernández Estrada, *Una Constitución para Cuba*, cit., 5. Sul rilievo delle imprese miste, sorte per «incentivare gli investimenti di società (capitalistiche) estere», P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 659.

³⁵ Sollevano dubbi sulla costituzionalità di tale ultima forma di proprietà, sulle orme di Rodríguez Saif, D. Cutié Mustelie, J. Méndez López, *La Propiedad en Cuba*, cit., 65.

del 2014 che consentiva alle imprese miste anche la proprietà di immobili per adibirli ad abitazioni od uffici o per utilizzarli a scopi di turismo.

6. Nuove riforme in materia di proprietà delle terre e della casa

Subito dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 1992, che costituiva l'essenziale quadro di riferimento di una normazione volta a garantire forme diversificate di proprietà rispetto a quella «di tutto il popolo», rilanciando l'iniziativa privata, anche la politica agricola, in concomitanza con la creazione di nuovi diritti sulle terre di proprietà statale, fu modificata.

Nel *Período Especial*, a far tempo dal 1993, per contrastare la perdita delle importazioni dall'estero di fertilizzanti, pesticidi e carburante necessario alla produzione agricola, venivano sperimentate riforme dell'agricoltura rendendola più sostenibile ed ecologica. Si istituivano le *Unidades Básicas de Producción Cooperativa*, organizzazioni agricole che coltivavano terre di proprietà statale in comune tra più produttori molte delle quali dedicate all'agricoltura biologica³⁶. Tale esperienza si fondava sulla formazione delle *Cooperativas de Producción agropecuaria*, specie introdotte dopo il 1° Congresso del Partito comunista nel 1975, che univano piccoli agricoltori, proprietari delle loro terre. Questa ristrutturazione dell'agricoltura riguardò anche le *Granjas del Pueblo*, cioè le fattorie dello Stato, che diventarono *Granjas Estatales de Nuevo Tipo* dotate di maggiore autonomia amministrativa rispetto alle preesistenti e più tradizionali *Granjas* che il Governo incoraggiava a trasformarsi in *Unidades Básicas*³⁷. Innovazioni riguardarono anche le *Cooperativas de Crédito y Servicios*, formate da agricoltori che detenevano la proprietà delle loro terre, ma che si univano per ottenere migliori servizi, crediti e macchinari e che furono incentivate ad ingrandirsi e a sviluppare sempre meglio le loro attività, con il sostegno essenziale dell'*Asociación Nacional Agricultores Pequeños*, nata nel 1961 come potente associazione a tutela degli interessi dei piccoli agricoltori³⁸.

Seguendo il *trend* già sperimentato in passato molte tra le più recenti innovazioni in tema di politica economica e di proprietà si realizzarono assai prima di modifiche costituzionali. Tali innovazioni furono preparate dalle proposte presentate sin dal 2007, quando si iniziò a dibattere sulla necessità di un nuovo corso economico con la formazione di gruppi di lavoro all'interno del Paese³⁹. Ben

³⁶ Secondo D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba*, cit., 4 e 7, molte di queste *Unidades* derivavano da precedenti imprese di Stato ed erano simili a fattorie dello Stato di ridotte dimensioni i cui lavoratori disponevano «di un margine di manovra superiore», senza però che si potesse configurare una «rottura con il sistema precedente».

³⁷ Per un attento esame di tali trasformazioni E. Can Gürcan, *Cuban Agriculture and Food Sovereignty*, cit., 131 ss.

³⁸ In tema, ancora E. Can Gürcan, *Cuban Agriculture and Food Sovereignty*, cit., 135 ss. L'A. ricorda come queste modifiche resero più democratica la vita degli insediamenti agricoli, data la natura collettiva nell'assunzione delle decisioni comuni, influenzando anche sulla politica della casa, perché le *Unidades Básicas* godevano di fondi comuni per la costruzione delle abitazioni degli agricoltori associati.

³⁹ M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional*, cit., 5, ricorda che tra il settembre e l'ottobre 2007 si tennero 215.687 riunioni, cui parteciparono più di 5 milioni di cittadini con

presto nuove importanti modifiche normative furono approvate, tra le quali il Decreto-legge n. 259 del 2008 del Consiglio di Stato che concesse a persone fisiche o giuridiche l'usufrutto di terre incolte di proprietà dello Stato⁴⁰. Le persone fisiche che avessero dimostrato di poter svolgere adeguate attività agricole o di allevamento e di avere la capacità giuridica per poter ottenere l'usufrutto avrebbero potuto detenere tali terre nella misura di 13,42 ettari, per dieci anni prorogabili per lo stesso periodo di tempo, mentre le persone giuridiche avrebbero potuto detenere le terre per periodi prorogabili di 25 anni. Sulla terra concessa in usufrutto sarebbe stato possibile costruire abitazioni e infrastrutture utili allo sfruttamento del suolo che, con modifiche successive che avrebbero implementato l'area delle terre concedibili in usufrutto, si sarebbero potute detenere in proprietà.⁴¹ Lo scopo di queste misure era quello di mantenere la proprietà delle terre allo Stato, favorendone un migliore sfruttamento; di incentivare la cooperazione tra gli usufruttuari (obbligati a pagare un'imposta per il bene detenuto in usufrutto) e Unità cooperative e altre entità cooperative; di aumentare

1.301.203 richieste, raccolte in 3.255.344 interventi, per il 48,8% di natura critica, riguardanti aspetti di base come l'alimentazione, il trasporto, la politica della casa, il livello dei salari, l'esistenza della doppia moneta (il *peso* convertibile o CUC e quello non convertibile, il CUP) l'uso della terra legato alle necessità della produzione di alimenti, oggetto di un'importazione che implementava il *deficit* nella bilancia dei pagamenti. Sul dibattito di economisti, sociologi, giuristi, alimentato dalle proposte di riforme di Raúl Castro e per lo più d'accordo nella necessità di sviluppare il settore privato e di incentivare l'investimento non solo straniero, riducendo la proprietà dello Stato, C. Mesa-Lago, *Los cambios en la propiedad en las reformas económicas estructurales de Cuba*, in *Espacio Laical*, 223, 2013, 1 s.

⁴⁰ Al primo Decreto-legge del 2008 seguirono il regolamento emanato con Decreto-legge n. 282 del 2008 e il Decreto-legge n. 300 del 2012 su cui C. Mesa-Lago, *Los cambios en la propiedad*, cit., 2 s.; D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba*, cit., 8. Questi Autori (4 s.) ricordano che la concessione in usufrutto di piccole porzioni di terre statali a titolo gratuito iniziò negli anni '80 specie con riguardo alla coltivazione del tabacco. Spesso tali concessioni furono previste per legalizzare l'illecita presa di possesso di terre appartenenti ad imprese di Stato. Per contrastare tali comportamenti illegittimi, tra il 1990 e l'inizio del nuovo millennio si introdusse l'usufrutto per altre coltivazioni (riso, legumi). Fu però a far tempo dal 2008 che le innovazioni si implementarono, con lo Stato coltivatore di più del 50% delle terre e i piccoli produttori di circa il 22% (secondo dati forniti da questi Autori e relativi al 2014).

⁴¹ D. Hernández, *Reformulando la revolución cubana*, cit., 40 ss. Per l'esame del Decreto-legge n. 259 e delle successive modificazioni della disciplina in tema di usufrutto delle terre, intervenute nel 2011, 2012 e 2014, che avrebbero aumentato sino a 67,10 ettari l'area di quelle concesse ad ogni persona fisica purché associata a persone giuridiche, quali le Unità basiche di produzione cooperativa o le Cooperative di produzione agricola e di allevamento, M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional*, cit., 6 s., la quale sottolinea che tra le persone giuridiche alle quali poteva essere concesso l'usufrutto si annoveravano le fattorie statali, le Unità basiche di produzione cooperativa, le Cooperative di produzione agricola e di allevamento, le Cooperative di crediti e servizi, gli enti statali non adibiti ad agricoltura o allevamento e i soggetti giuridici che avessero voluto utilizzare le terre per l'auto-provvigionamento dei loro lavoratori. La concessione dell'usufrutto era revocata in caso di abbandono dell'attività agricola; per mancanza di utilizzazione razionale del suolo; per inadempimento del livello di produzione assegnato. Tale sistema parrebbe avere avuto un notevole successo, se si considera, come sottolinea l'A. citata, che già nel 2009 erano in usufrutto il 39% delle terre non adeguatamente sfruttate o incolte. La possibilità di costruire su terre in usufrutto abitazioni di proprietà dell'usufruttuario del terreno avrebbe però sollevato delicati problemi giuridici e autentiche contraddizioni tra il diritto reale di usufrutto sulla terra di proprietà dello Stato e il diritto reale di proprietà e di successiva eredità della casa di proprietà su questa edificata dall'usufruttuario, secondo M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional*, cit., 7.

il pagamento dei prodotti allo scopo di incentivarne la produzione e di offrire alla popolazione un più ampio e variato novero di beni alimentari.

Fu a partire dal 2010 e dopo il VI Congresso del Partito comunista cubano, svoltosi tra il novembre 2010 e l'aprile 2011 con l'approvazione dei *Lineamientos de la Política económica y social*, che sembrò che le riforme si avviassero rapidamente, non senza aver interpellato a riguardo la base sociale⁴². L'artefice di questo nuovo corso fu il nuovo Presidente del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri, Raúl Castro. Meno carismatico rispetto al *Líder Máximo*, questi dimostrava, però, una mentalità assai pragmatica⁴³. Per risollevare le sorti dell'economia si prevede il più ridotto intervento dello Stato nell'attività economica come datore di lavoro nei confronti di un numero assai consistente di soggetti e la maggiore efficienza e diversificazione delle attività produttive⁴⁴. Si cercò di favorire la coltivazione dei suoli⁴⁵ aumentando una produzione agricola che, in passato, si era tentato più volte di realizzare con insufficienti risultati, attraverso il già ricordato regime di usufrutto delle terre che pur rimanevano di proprietà dello Stato⁴⁶. Si tentò di rilanciare l'iniziativa economica privata in molte attività lavorative riguardanti artigianato e servizi che si erano sviluppate in passato sin dagli anni '90 (il già ricordato *cuentapropismo*)⁴⁷, ma che avrebbero potuto e dovuto assorbire molti dei dimessi dalle imprese statali o dalla elefantica burocrazia, costrette ad una severissima "dieta dimagrante"⁴⁸. Fu inoltre sempre più incentivato l'investimento straniero attraverso

⁴² Così S. Lamrani, *Reforming the Cuban Economic Model: Causes and Prospects*, in *The Int. Journal of Cuban Studies*, 1, 2012, 6 s., search.proquest.com/docview/1316591446; M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional*, cit., 4 s. Il VII Congresso del Partito, nel 2016, avrebbe di nuovo valutato le necessarie misure economiche, considerando sempre essenziale il settore agricolo, come sottolineano D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba*, cit., 7.

⁴³ Sulla personalità di Raúl Castro, l'«architetto delle iniziative del Periodo Speciale» e, dunque, il regista delle pragmatiche trasformazioni economiche, introdotte assai prima che questi sostituisse alla guida dello Stato il fratello Fidel, L.A. Binns, *Raul's Cuba*, in *Social and Economic Studies*, 2, 2015, 217 ss.

⁴⁴ D. Hernández, *Reformulando la Constitución cubana*, cit., 40. Sull'incentivo ad una «economía multiactoral», M.P. Espina Prieto, *La política social en Cuba: nueva reforma económica*, in *Rev. Ciencias Sociales*, 2012, 231.

⁴⁵ Sull'elevato livello di superficie incolta, aumentato tra il 2002 ed il 2007 e di un poco ridotto, nel 2014, nella maggior parte delle varie regioni del Paese, rispetto al 2007, D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba*, cit., 8.

⁴⁶ D. Echevarría, M. Merlet, *Les évolutions de la politique agraire de Cuba*, cit., 9 s. giudicano il sistema dell'usufrutto come «probabilmente il più ambizioso dopo la riforma agraria degli anni '60», anche se i prezzi al consumo non sembrano essersi particolarmente ridotti a causa della vendita di quanto così prodotto in gran parte allo Stato che rimane il soggetto che individua i piani di produzione e i beni destinati al consumo. Ritiene, però, in base alle statistiche realizzate tra il 2009 ed il 2017, che il sistema dell'usufrutto non sia riuscito ad aumentare la produzione, l'economista C. Mesa-Lago, *El «enfriamiento» de la economía cubana*, in *Nueva Sociedad*, 279, 2019, 16. Sui molti limiti del sistema dell'usufrutto, tra i quali il ridotto periodo della concessione, C. Mesa-Lago, *Los cambios en la propiedad*, cit., 3 s.

⁴⁷ Questo fu disciplinato, in particolare, dal Decreto-legge n. 141 del 1993, con la concessione di una autorizzazione all'esercizio dell'attività, escludendosi però le professioni. Sull'estensione del *cuentapropismo*, dalle attività di ristorazione ai trasporti e ad innumerevoli servizi, S. Lamrani, *Reforming the Cuban Economic Model*, cit., 7.

⁴⁸ In tema, C. Mesa-Lago, *Los cambios en la propiedad*, cit., 4 che stima in 1.500.000 i pubblici dipendenti da dimettere tra il 2010 ed il 2011.

la già ricordata l. n. 118 del 2014⁴⁹. E persino la compravendita di un bene mobile quale l'autovettura, ammessa solo per i veicoli precedenti il 1959, fu liberalizzata, senza necessità di autorizzazione se la trasmissione del bene riguardava cittadini cubani o stranieri con residenza permanente, grazie al Decreto n. 292 del 2011, poi sostituito dal Decreto n. 320 del 2013.

Anche la disciplina della casa fu flessibilizzata e sottoposta a minori autorizzazioni rispetto a quanto era previsto in passato, grazie al Decreto-legge n. 288 del 2011 che modificava alcuni aspetti essenziali della *Ley General de la Vivienda* n. 65 del 1988. In particolare, le donazioni e le permutate di abitazioni non furono più sottoposte alla concessione di una specifica autorizzazione della *Dirección Municipal de la Vivienda*, pur permanendo regimi speciali per i trasferimenti della residenza in particolari luoghi dell'isola, come alcuni quartieri della città di L'Avana o zone turistiche. La riforma del 2011, inoltre, rivalutava il diritto dell'erede non vivente nell'abitazione nei confronti dell'occupante che, in precedenza, ne poteva ottenere la proprietà⁵⁰.

7. La Costituzione del 2019 e le innovazioni in tema di proprietà

Le molte innovazioni introdotte, specie con riguardo al regime della proprietà immobiliare e mobiliare e all'iniziativa economia privata negli anni successivi all'entrata in vigore delle riforme del 1992, mancavano, però, di un adeguato riflesso a livello costituzionale, donde la necessità di revisionare la Carta fondamentale⁵¹. Nel 2019 si è infine proceduto non ad una modifica della

⁴⁹ Questa legge disciplinò la tipologia degli investimenti stranieri distinguendola nelle tre forme dell'impresa mista, del semplice *contrato de asociación económica internacional*, che non implicava la formazione di una nuova persona giuridica e dell'impresa a capitale completamente straniero. Non era possibile che l'investitore cubano fosse una persona fisica. Tali forme di investimento di cui si proclamava la tendenziale non possibilità di nazionalizzazione, erano attivabili solo previa approvazione e autorizzazione da parte del Consiglio dei Ministri o del Consiglio di Stato a secondo dell'oggetto dell'investimento straniero. Venivano esclusi il settore sanitario, quello dell'istruzione e quanto riguardasse le Forze armate. La legge consentiva anche investimenti in beni immobili destinati a case di domicilio privato o a scopo turistico, a uffici di persone giuridiche straniere o per fini di sviluppo immobiliare di natura turistica. Più recenti modifiche destinate a flessibilizzare e semplificare la procedura di autorizzazione degli investimenti stranieri e l'attività degli organi a ciò preposti disposti sono state introdotte con il Decreto n. 347 del 2018 che ha modificato il precedente Decreto n. 325 del 2014 con il quale il Consiglio dei Ministri aveva emanato il regolamento della l. n. 118 del 2014. Per un esame di quest'ultima, e delle sue criticità, M. E. Cobas Cobiella, *La Evolución del Derecho Civil*, cit., 10 ss.

⁵⁰ Per un'attenta analisi delle innovazioni più favorevoli all'autonomia della volontà del proprietario, introdotte dal Decreto-legge del 2011 (ad esempio, con riguardo alla donazione, possibile senza autorizzazione e nei confronti di persone non legate da parentela, o relative agli atti di disposizione di chi definitivamente lasciasse Cuba, rese ammissibili) M.E. Cobas Cobiella, *Cuba y el marco regulatorio*, cit., 594 ss. Nuove previsioni furono poi introdotte con i Decreti-legge n. 322 del 2014 e n. 342 del 2016. Ancor più recenti *Acuerdos* del Consiglio dei Ministri (nn. 8574 e 8575 del 2019) hanno legalizzato la proprietà di case occupate o costruite dallo Stato o da privati senza il rispetto delle previsioni legislative. Non sono però venuti meno il già rilevato gravissimo deficit di case, né i loro altrettanto gravi problemi di manutenzione, dovuti, tra l'altro, alla scarsità di materiali di costruzione, all'elevato costo delle abitazioni disponibili a fronte dei bassi salari, alle restrizioni agli incentivi statali, alla lentezza e farraginosità delle procedure burocratiche, rilevate da C. Mesa-Lago, *La vivienda en Cuba*, cit., 8 ss.

⁵¹ Così M. Burgos Matamoros, *Análisis Crítico Constitucional*, cit., 2. Per un esame delle possibili

Costituzione del 1976, innovata sia nel 1992 che nel 2002 senza intervento referendario⁵², ma alla sostituzione di questa con una nuova Carta fondamentale, approvata in *referendum* il 24 febbraio 2019. Nonostante il più basso livello di partecipazione popolare al voto (l'86,85%, dei votanti pari al 90,15% degli elettori⁵³) rispetto al 98% registratosi per l'approvazione della Costituzione del 1976, va ascritto a merito della dirigenza cubana l'aver sottoposto la nuova Carta ad una capillare valutazione del corpo elettorale, precedente alla definitiva approvazione della Costituzione da parte dell'Assemblea Nazionale del Potere Popolare e al *referendum*. Se, infatti, l'iniziale attività di elaborazione della Carta, iniziata nel 2013 e affidata ad una commissione di 33 membri, presieduta da Raúl Castro, sembrava essersi svolta nel chiuso delle stanze del potere, dopo la prima approvazione del testo da parte dell'Assemblea Nazionale, oltre 130.000⁵⁴ dibattiti pubblici hanno condotto al testo definitivamente approvato dall'Assemblea nel dicembre 2018 e, nel febbraio successivo, dal *referendum* popolare.

La nuova Costituzione, di 229 articoli rispetto ai 137 della precedente, è più attenta alla supremazia della Carta fondamentale⁵⁵, adotta una nuova sistematica dei diritti⁵⁶, tenta di garantirne la tutela⁵⁷ e di collegare più strettamente corpo

riforme costituzionali anche in tema di proprietà, T.Y. Guzmán Hernández, *Lineamientos, constitución y líneas para una reforma constitucional anunciada en Cuba*, in *Iberoamericana*, 57, 2015, 175.

⁵² Così T.Y. Guzmán Hernández, *El procedimiento de reforma*, cit.

⁵³ Tali dati sono stati forniti da Y. González Ferrer, vicepresidente dell'Associazione Giuristi di Cuba, in un seminario tenuto il 13.5.2019 presso l'Università degli Studi di Milano.

⁵⁴ Y. González Ferrer, ha precisato che furono 133.681 le riunioni tenute, cui assistettero 8.945.521 persone, da cui derivarono 666.995 richieste di modifiche del progetto di Costituzione che riguardarono 134 dei 224 articoli che ne componevano la stesura iniziale.

⁵⁵ L'art. 7 Cost. la proclama norma giuridica suprema (mentre nel Preambolo se ne parla come la legge delle leggi) e, in contro-tendenza, rispetto a molte Costituzioni centro o sudamericane, che parificano la Carta fondamentale ai trattati, ne riconferma all'art. 8 la primazia rispetto ai trattati internazionali che pur fanno parte dell'ordinamento giuridico cubano. Sulla supremazia costituzionale come sostanzialmente mancante in precedenza, anche in collegamento con la insussistenza di un efficace controllo giurisdizionale di costituzionalità, controllo che ancor oggi non è affidato ad una Corte costituzionale, ma che sarebbe necessario introdurre, M. Prieto Valdés, *Del control de constitucionalidad en Cuba. Propuestas necesarias, in Cuestiones Constitucionales*, in *Revista mexicana de Derecho constitucional*, 39, 2018, 53. Sul controllo di costituzionalità nella storia costituzionale cubana F. Fernández Segado, *El control de constitucionalidad en Cuba (1901-1952)*, in Id., *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*, III, Madrid, 2009, 259 ss. Sul controllo di costituzionalità di natura politica dell'Assemblea Nazionale, confermato dalla Cost. del 2019, L. Pegoraro, *Sistemi di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 28 s.

⁵⁶ Basti pensare alla struttura del Tit. V, intitolato *Derechos, deberes y garantías*, che si inizia con un Cap. I, dedicato alle Disposizioni generali, che garantisce la dignità (art. 40) e l'uguaglianza tra uomo e donna (art. 43), tutelando la posizione di quest'ultima col favorirne la partecipazione sociale, l'esercizio dei diritti sessuali e riproduttivi e la protezione dalla violenza di genere. Il Tit. V si sviluppa, poi, con un Cap. II intitolato genericamente ai *Derechos* che si inizia non, come in passato con i diritti sociali, ma con la tutela della vita e dell'integrità fisica e morale, dell'intimità personale e familiare e con una serie di classiche libertà civili, anche se sempre esiste la funzionalizzazione espressa di alcuni diritti (basti pensare alla libertà di stampa dell'art. 55 che si esercita in conformità della legge e con i fini della società, permanendo la proprietà socialista di tutto il popolo o delle organizzazioni politiche, sociali o di massa nei confronti dei mezzi fondamentali di comunicazione sociale). Significative innovazioni, in linea con il nuovo costituzionalismo ibero-americano, riguardano il diritto all'acqua e all'alimentazione sana e adeguata.

⁵⁷ Basti pensare, ad esempio, agli artt. compresi nel Cap. VI e dedicati alle garanzie giurisdizionali dei diritti in tema di *habeas corpus* e *habeas data* (artt. 96 e 97).

elettorale e organi dello Stato⁵⁸. La nuova Carta non rinuncia, però, alle caratteristiche essenziali del modello di Stato socialista, non più definito come in passato di operai e contadini (1976) o solo di lavoratori (1992). Lo Stato è ora più modernamente considerato, nell'art. 1 Cost., come uno Stato socialista di diritto e giustizia sociale, democratico, indipendente e sovrano, i cui fondamenti sono il lavoro, la dignità, l'umanesimo e l'etica dei suoi cittadini per il godimento di libertà, equità, uguaglianza, solidarietà, benessere, prosperità individuale e collettiva. L'art. 4 continua ad affermare la natura irrevocabile del sistema socialista, già introdotta dalla riforma costituzionale del 2002. Tale sistema è infatti confermato dall'art. 229 che, in espresso collegamento con l'art. 4, dichiara irriformalabile la dichiarazione sulla irrevocabilità di tale forma di Stato. Si tratta di un limite sostanziale alla revisione costituzionale che ha come suo oggetto le previsioni che compongono sia il Titolo I dedicato ai *Fundamentos políticos* che il Titolo II, dedicato, invece, ai *Fundamentos económicos*. Basti pensare all'art. 5 che, disciplinando il Partito comunista, lo riconosce come forza che «organizza e orienta gli sforzi comuni nella costruzione del socialismo e nell'avanzamento verso la società comunista» o all'art. 13 che, individuando i fini essenziali dello Stato, pone al primo posto «l'incanalare gli sforzi della nazione nella costruzione del socialismo», ma anche il rafforzare «l'ideologia e l'etica relative alla società socialista» o all'art. 14 il quale dispone che lo Stato riconosce le organizzazioni di massa e sociali e le incentiva, come rappresentanti degli interessi dei distinti settori della popolazione che le compongono, «nell'edificazione, consolidamento e difesa della società socialista».

In questo quadro, certamente più moderno nei toni e nella struttura generale, ma pur sempre fortemente ideologico (in cui non è scomparso il richiamo alla società comunista, che, inizialmente, sembrava dover venir meno)⁵⁹, molti, lunghi articoli, specie nel Titolo II, sui *Fundamentos económicos* (artt. 18-31) sono dedicati all'economia socialista. Questa è basata, come proclama appunto l'art. 18, sulla «proprietà di tutto il popolo sui mezzi fondamentali di produzione» che è definita come la forma principale di proprietà. Lo Stato domina sempre l'attività economica, dirigendola, regolandola e controllandola, ai sensi dell'art. 19 e realizzando, come la stessa disposizione dichiara, la conciliazione tra «gli interessi nazionali, territoriali, collettivi e individuali a beneficio della società». D'altro canto, anche dopo molti anni dalla riforma costituzionale del 1992 e quasi alla vigilia della approvazione della nuova Costituzione, a fronte di un più significativo sviluppo dell'iniziativa privata e della possibilità di affidare ai privati mezzi di produzione, prima statali, ma non fondamentali, la dottrina assegnava allo Stato il compito di garantire che permanessero dignità della persona, giustizia sociale e

⁵⁸ Basti pensare all'art. 10 che, tra i principi fondamentali, stabilisce quello dell'obbligo degli organi dello Stato, dei suoi funzionari ed impiegati di rispettare e di dare risposte al popolo, mantenendo stretti vincoli con questo e sottoponendosi al suo controllo. Mentre l'art. 5, sul Partito comunista, ne sottolinea il «permanente vincolo con il popolo».

⁵⁹ Anche il Preambolo della Costituzione è profondamente intessuto di ideologia, affermandosi, ad esempio, in esso che Cuba «mai tornerà al capitalismo come regime basato sullo sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo e che solo nel socialismo e nel comunismo l'essere umano raggiunge la sua piena dignità».

mancanza di sfruttamento del lavoro altrui, non sconfinando nel modello capitalista⁶⁰. Questa è infatti l'autentica "scommessa" per il futuro della Carta fondamentale del 2019, una scommessa basata sulla conciliazione tra uno sviluppo necessario per risollevare le sorti dell'economia, affidato sempre più al mercato e all'iniziativa privata e straniera e la permanenza del sistema socialista⁶¹.

Nella Costituzione regna, però, ancora sovrano il metodo della «pianificazione socialista» dell'economia affidato allo Stato, anche se l'art. 20 ammette i lavoratori alla partecipazione nei processi di pianificazione, regolazione, gestione e controllo dell'economia.

Il «soggetto principale» di questa economia pianificata rimane, secondo l'art. 27, l'impresa statale socialista cui è affidata, con autonomia di amministrazione e di gestione, la «posizione principale nella produzione di beni e servizi» e l'adempimento delle sue «responsabilità sociali».

Alle varie forme di proprietà è dedicato un lungo art. 22, che ne riconosce sette diverse tipologie. Considerati i già ricordati fondamenti dell'economia, non poteva che essere indicata per prima la proprietà socialista di tutto il popolo, gestita in rappresentanza e beneficio di quest'ultimo, dallo Stato. Seguono, poi, in questo ordine, la proprietà cooperativa fondata sul lavoro collettivo dei soci proprietari; la proprietà delle organizzazioni politiche, di massa e sociali, riguardante beni che si collegano ai fini da queste perseguiti; la proprietà, per la prima volta definita come privata, su determinati mezzi di produzione e garantita alle persone fisiche e giuridiche siano di nazionalità cubana che straniera. Ma prima ancora che l'art. 27 individui l'impresa statale come «soggetto principale» dell'economia nazionale, posto in «posizione principale» (e si noti che l'attributo principale è ripetuto due volte nello stesso articolo) si precisa che la proprietà privata dei mezzi di produzione assume solo «un posto complementare nell'economia», cioè una posizione secondaria. Vengono poi enumerate la proprietà mista (quella ovviamente derivante dalla commistione di proprietà pubblica o privata, privata o cooperativa, di persone cubane o straniere); la proprietà di istituzioni e associazioni prive di scopo di lucro e riguardante beni necessari a realizzare i fini di queste ed, infine, la proprietà personale che si esercita sui beni che non si collegano a mezzi di produzione, ma contribuiscono a soddisfare le necessità materiali e spirituali dei loro titolari. Si precisa, inoltre, che tutte le proprietà sui mezzi di produzione interagiscono nello stesso modo e che lo Stato controlla le modalità con le quali queste contribuiscono allo sviluppo economico e sociale. Non manca una riserva di legge al fine di disciplinare l'esercizio e la portata delle varie forme di proprietà. Viene in particolare garantito alle persone, dall'art. 58 Cost., posto nel Capitolo dedicato ai Diritti, il godimento, l'uso e la libera

⁶⁰ Per tale posizione, alla ricerca della compatibilità tra innovazioni introdotte nel 1992 e forma di Stato socialista, Y. Pérez Martínez, *Glosas del sistema económico*, cit., 145 s.

⁶¹ In tema, J. I. Domínguez, *Constitución y constitucionalismo*, cit., 5 s.; R. Rojas *¿Es posible ampliar los derechos*, cit., 29 ss. che ritiene il socialismo cubano ormai profondamente "rimodellato" dalle riforme economiche realizzate. Sulla conciliabilità tra socialismo e proprietà privata, mantenendosi il ruolo di controllo dello Stato, N. Tamayo e M. Zaldívar, professoressa di Diritto costituzionale cubane, in A. Dueñas, *"El reconocimiento de la propiedad privada no significa el retroceso del socialismo en Cuba"*, 5.3.2019, in ultimocero.com.

disposizione dei beni di proprietà, secondo quanto è stabilito dalla legge (con previsioni in tema di espropriazione per pubblica utilità e debito indennizzo).

È però la proprietà privata sulla terra che pare destare particolare preoccupazione nel Costituente che dedica l'art. 29 proprio a tale oggetto. Si stabilisce, infatti, che questa debba essere disciplinata con un regime speciale, proibendosi l'affitto, la mezzadria e i prestiti ipotecari alle persone fisiche. La compravendita e la trasmissione a titolo oneroso di questo bene essenziale è infatti riservato alla disciplina della legge, introducendosi il diritto di prelazione per tale acquisto in favore dello Stato che dovrà pagare la terra al giusto prezzo. Qualunque atto di trasferimento riguardante la proprietà a titolo non oneroso (quale la donazione) o i diritti di uso o di usufrutto dovranno realizzarsi previa autorizzazione dell'autorità competente e secondo le previsioni della legge. Il timore già ricordato dell'ordinamento cubano per l'arricchimento derivante dalla concentrazione della proprietà da parte di persone fisiche o giuridiche non statali ha spinto poi il Costituente ad introdurre nell' art. 30 della Costituzione l'attribuzione allo Stato del potere di disciplinare tale concentrazione perché questo garantisca una «giusta redistribuzione della ricchezza, allo scopo di preservare i limiti compatibili con i valori socialisti di equità e giustizia sociale», affidando ancora alla legge l'adempimento effettivo di questa condizione.

Come già nelle stesure precedenti, anche la nuova Costituzione non trascura di indicare i beni dello Stato, identificati come le terre che non appartengono a soggetti privati o a cooperative composte da questi. Il termine «piccoli agricoltori» che si ritrovava nella disposizione dedicata allo stesso tema nella Costituzione precedente ora scompare, ma gli altri beni di proprietà di tutto il popolo sono sempre i medesimi, anche se si ammoderna il linguaggio che li definisce. Si tratta del sottosuolo, dei giacimenti minerari, dei boschi, delle acque, delle spiagge, delle vie di comunicazione e delle risorse naturali vive o meno, poste all'interno della zona economica esclusiva del territorio cubano. Di queste si proclama l'impossibilità di trasmettere la proprietà a persone fisiche o giuridiche, in base ai principi di inalienabilità, imprescrittibilità e insequestrabilità. Sotto questo profilo la Costituzione innovata pare ancor più recisa della Carta riformata nel 1992 che, come si è ricordato, ammetteva in limitati casi il trasferimento di proprietà purché ciò potesse servire allo sviluppo economico del Paese e non pregiudicasse i fondamenti politici, economici e sociali dello Stato. Qualora ricorrano queste due ultime condizioni, con approvazione del Consiglio di Stato e nel rispetto della riserva di legge, è invece ammessa la trasmissione di altri diritti che non implicino trasferimento della proprietà (un riferimento implicito, pare, alla normazione in tema di usufrutto delle terre statali incolte). È invece trasmissibile, sempre nel rispetto delle due ipotesi previste e con approvazione del Consiglio dei Ministri, la proprietà di beni statali quali infrastrutture di interesse generale, industrie essenziali, installazioni economiche, sociali e di carattere strategico per lo sviluppo economico e sociale del Paese. D'altro canto, la nuova Costituzione, all'art. 28, non dimentica di incentivare e di tutelare, riservandone la disciplina alla legge, l'investimento straniero (anch'esso possibile fonte di proprietà di beni mobili ed

immobili). Questa forma di investimento, inizialmente sviluppatasi specie nel settore turistico, da anni è disciplinata da numerose fonti di rango legislativo e regolamentare. Ora la Costituzione la prevede, considerandola espressamente come «elemento importante per lo sviluppo economico del paese», pur non trascurando di proteggere «l'uso razionale delle risorse umane e naturali»⁶² e «il rispetto della sovranità e dell'indipendenza nazionali».

Come si è accennato sin dall'*incipit* di questo breve esame delle modifiche costituzionali e legislative riguardanti la proprietà, la nuova Costituzione non ha introdotto alcuna netta cesura nell'ordinamento attraverso l'espresso riconoscimento della proprietà privata sui mezzi di produzione, oltre alla già prevista proprietà personale, relativamente alla quale è stato soppresso ogni riferimento agli strumenti e mezzi del lavoro proprio o familiare. Si è realizzata, piuttosto, anche in questo campo, una pur significativa «evoluzione nella continuità»⁶³.

Prestigiosi economisti hanno sottolineato la molta distanza tra il sistema in esame e quello di altri ordinamenti socialisti, paradigmatici il cinese o il vietnamita, segnalando, ad un tempo, la necessità, per superare la crisi economica, di avanzare ancor più decisamente sulla strada delle riforme⁶⁴. Sarebbero utili maggiori liberalizzazioni, più incentivi all'iniziativa privata, sia nella coltivazione delle terre che nelle ormai numerose attività di *cuentapropismo*, una riduzione della proprietà e dell'impresa statali e del centralismo pianificatorio che, nonostante le innovazioni introdotte, ancora costituiscono aspetti essenziali del sistema economico previsto dalla nuova Carta fondamentale. Ricette, queste, molto utili, ma che sollevano ancora una volta la possibile contraddizione tra l'ideologia socialista, che si vorrebbe confermare, e il pragmatismo, necessario al rilancio dell'economia: un dilemma costante nella storia recente della “perla dei Caraibi”.

Miryam Iacometti
Dip.to di Dir. pubbl. it. sovranaz.
Università degli Studi di Milano
miryam.iacometti@unimi.it

⁶² La *Ley de Inversión Extranjera*, n. 118 del 2014, già dedicava alcune significative previsioni ai lavoratori impegnati in tali forme di imprese (necessariamente cubani, salvo per posizioni di alta dirigenza o di natura tecnica).

⁶³ In tal senso, L. Cuocolo, *La Costituzione cubana del 2019*, cit., XII.

⁶⁴ Così l'*Entrevista a Carmelo Mesa-Lago* del 22.3.2019, in www.programacuba.com, nella quale l'economista sottolineava il ruolo secondario garantito dalla nuova Costituzione alla proprietà privata e la non sostanziale innovazione introdotta dalla Carta fondamentale. Per una valutazione di continuità con il passato della Costituzione del 2019, che sarebbe una «camisa de fuerza» ai cambiamenti necessari, C. Mesa-Lago, *El «enfriamiento» de la economía cubana*, cit., 21 ss. In tema anche C. Mesa-Lago: "El principal problema del modelo es proclamar que el "plan central" debe prevalecer sobre el mercado, y la propiedad estatal sobre la no-estatal", 1.2.2018, in cubapossible.com.