

La forma di governo presidenziale dell'Indonesia, fra lasciti autoritari del passato e inquietudini recenti

di Giacomo Delledonne

Abstract: *Indonesia's presidential form of government: Authoritarian legacies of the past and recent unrest* - This article analyses the presidential form of government of the Republic of Indonesia. In so doing, it focuses both on the constitutional and legislative provisions currently in force and on the cultural factors that have contributed to shaping constitutional law in Indonesia since independence. The dominant authoritarian culture of the founding years, embodied first and foremost by Soepomo's integralism, led to the relatively ambiguous Constitution of 1945, based on a strong President and limited checks and balances. The authoritarian traits of the system were further accentuated by Sukarno's and Suharto's authoritarian styles of government. After Suharto's resignation in 1998, the Constitution was significantly amended so as to redefine and limit presidential powers and the relations between the President and the legislative branch. Recent developments seem to suggest that the transition to constitutional democracy known as *Reformasi* has not been entirely successful so far.

1363

Keywords: Indonesia, President, presidentialism, integralism, constitutional retrogression

1. Introduzione

Obiettivo di questo contributo è offrire una presentazione delle caratteristiche e delle linee evolutive della forma di governo della Repubblica d'Indonesia. L'analisi avrà come principale punto di attacco le disposizioni della Costituzione del 1945 relative al Presidente, capo dello Stato e capo del Governo, e alle sue interazioni con gli altri organi costituzionali. Al tempo stesso, la trattazione terrà inevitabilmente conto della prospettiva diacronica: se è vero che la carta fondamentale, con alcune interruzioni, è in vigore fin dal 1945, la sua fisionomia attuale è in buona parte il frutto delle revisioni costituzionali approvate all'interno di un percorso di transizione alla democrazia costituzionale avviato nel 1999, dopo la fine dell'Ordine nuovo di Suharto¹. Risale a quel periodo, noto come *Reformasi*, il tentativo di ridefinire lo *status* costituzionale del Presidente, nel quale si deve scorgere un passaggio ineludibile della transizione costituzionale indonesiana.

¹ Sulla transizione costituzionale indonesiana v. R.W. Liddle, *Indonesia's Democratic Transition: Playing by the Rules*, in A. Reynolds (a cura di), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, New York, 2002, 373 ss.; T. Lindsey, *Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy*, in *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 2002, 244 ss.

Al tempo stesso, però, la ricostruzione dovrà tenere conto anche di altri dati, legati al difficile radicamento del costituzionalismo in questo paese dell'Asia sudorientale. Per uno studio del presidenzialismo indonesiano è utile tenere conto, da un lato, dei fenomeni di *democratic decay* all'opera in questi anni in numerose democrazie costituzionali, più e meno consolidate; e, dall'altro, dell'influenza nel lungo periodo della matrice fortemente illiberale (di buona parte) della cultura costituzionale dell'Indonesia indipendente. Si può parlare, almeno per un tratto della storia istituzionale della Repubblica d'Indonesia, «di Costituzioni senza costituzionalismo: di testi, cioè, dettati con finalità distinte da quelle che connotano il costituzionalismo occidentale»². L'argomento, talora impiegato in modo strumentale, degli *Asian values* e la complessa interazione fra questi ultimi e gli influssi occidentali devono essere presi in considerazione in una prospettiva di lunga durata e permettono di mettere a fuoco alcune peculiarità della forma di governo locale.

2. Le basi ideologiche: i riverberi dell'integralismo sulla organizzazione costituzionale

Nella sua formulazione originaria la Costituzione dell'agosto 1945, tuttora formalmente in vigore, conteneva l'opzione per un presidenzialismo forte. La Costituzione fu elaborata nelle ultime settimane della seconda guerra mondiale su impulso delle forze di occupazione giapponesi: le due commissioni incaricate di redigere, rispettivamente, il preambolo e l'articolato avevano il compito di elaborare un *instrument of government* per un'Indonesia autonoma all'interno della Sfera di co-prosperità della Grande Asia orientale, l'ambizioso progetto nipponico d'integrazione politica ed economica dell'Asia³. Si trattava, nelle intenzioni di alcuni dei suoi autori – primo fra tutti Sukarno –, di una carta costituzionale provvisoria, elaborata in poco tempo e con contenuti piuttosto scarni⁴. Per quanto riguarda l'intonazione complessiva della Costituzione del 1945, i sostenitori della separazione dei poteri, del *judicial review* e di una codificazione dei diritti fondamentali risultarono soccombenti rispetto ai fautori dell'integralismo, una concezione organicistica dei rapporti fra Stato e società⁵. Il pensiero di Soepomo, principale teorico dell'integralismo e presidente della commissione incaricata di lavorare all'articolato della Costituzione, risentiva

² Così T. Groppi, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Pol. dir.*, 2006, 213.

³ Cfr. S. Butt, *Constitutions and constitutionalism*, in R.W. Hefner (a cura di), *Routledge Handbook of Contemporary Indonesia*, Abingdon, 2018, 55; sulla Sfera di co-prosperità della Grande Asia orientale v., recentemente, J.A. Yellen, *The Greater East Asia Co-Prosperty Sphere: When Total Empire Met Total War*, Ithaca, NY and London, 2019.

⁴ Cfr. S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, OR, 2012, 2.

⁵ Cfr. D.S. Lev, *Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia*, in *id.*, R.T. McVey (a cura di), *Making Indonesia*, Ithaca, NY, 1996, spec. 149 ss.; più sfumata l'opinione di S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia*, cit., 11 ss.; e di D. Bouchier, *Organicism in Indonesian Political Thought*, in L.K. Jenco, M. Idris, M.C. Thomas (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Political Theory*, New York, 2020, 608 s.

di influssi occidentali – la filosofia idealistica tedesca – e di ascendenze autoctone⁶. Proprio a questo disegno di politica costituzionale era funzionale la previsione di un Presidente forte. I titolari delle cariche pubbliche di vertice avrebbero avuto il compito di mantenere l'unità e l'armonia della società; da un altro punto di vista, l'immedesimazione fra quest'ultima e lo Stato avrebbe reso superflue le garanzie dei diritti individuali⁷. Sulla base di queste premesse, sul capo dello Stato sarebbe ricaduto il compito di guidare e unificare il popolo e lo Stato, ponendosi al di là e al di sopra di tutti i ceti «as a King or President, or as an Adipati like in Burma, or as a Fuhrer»⁸.

La prima Costituzione indonesiana entrò in vigore in un momento in cui i Paesi Bassi non avevano ancora rinunciato alle proprie pretese sui loro domini coloniali nell'Asia sudorientale. Gli scontri fra nazionalisti indonesiani e truppe olandesi proseguirono, con alterne vicende, fino al 1949. Soltanto in quell'anno, con la conferenza dell'Aia, i Paesi Bassi riconobbero l'indipendenza degli Stati Uniti d'Indonesia. Il riconoscimento dell'indipendenza dell'Indonesia si accompagnò all'elaborazione di una nuova Costituzione, d'impronta federale, e poi di un'ulteriore Costituzione provvisoria, entrata in vigore il 17 agosto 1950. La nuova Carta fondamentale prevedeva una forma di governo di tipo parlamentare, in cui il Presidente manteneva il potere di scioglimento dell'assemblea legislativa (art. 84). Nel 1955 fu eletta l'Assemblea costituente prevista all'art. 134 della Costituzione provvisoria; prima che questa potesse iniziare i suoi lavori, però, il Presidente Sukarno proclamò la legge marziale. Nel 1959 Sukarno sciolse l'Assemblea costituente, riportò in vigore la Costituzione del 1945 e instaurò la c.d. *Democrazia guidata*⁹, sullo sfondo di una rivalità latente tra il Partito comunista (PKI) e le Forze armate. La torsione autoritaria si accentuò ulteriormente, dopo il fallito colpo di Stato del 1966 e la successiva reazione degli ambienti militari, durante il trentennio di permanenza al potere del generale Suharto, Presidente dal 1967 al 1998 e figura centrale del c.d. *Ordine nuovo*¹⁰.

Il regime di Suharto, alla cui relativa popolarità aveva contribuito un'impetuosa crescita economica, fu travolto dalla crisi finanziaria asiatica del 1998. La fine dell'Ordine nuovo fu seguita da una graduale transizione alla democrazia costituzionale, concretatasi in un processo incrementale di revisione costituzionale noto come *Reformasi*. Tra il 1999 e il 2002 furono approvati quattro importanti emendamenti alla Costituzione del 1945, con cui, fra l'altro, furono introdotti un catalogo dei diritti e istituzioni

⁶ A.H.Y. Chen, *Pathways of Western liberal constitutional development in Asia: A comparative study of five major nations*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2010, 861 s.

⁷ Si vedano le citazioni dei discorsi di Soepomo riportate in D. Bouchier, *Organicism in Indonesian Political Thought*, cit., 598.

⁸ Citato in S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia*, cit., 28.

⁹ Sulla rilevanza di questa formula nel dibattito internazionale sul *non-liberal constitutionalism* v. R. Toniatti, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 3948. Sul nesso fra *Asian values* e alternative al costituzionalismo liberaldemocratico v. T. Ginsburg, *Asia's Illiberal Governments*, in A. Sajó, R. Uitz, S. Holmes (a cura di), *Routledge Handbook of Illiberalism*, New York, 2022, 713 ss.

¹⁰ Ne dà conto ancora A.H.Y. Chen, *Pathways of Western liberal constitutional development in Asia*, cit., 863 s.

indipendenti quali la Corte costituzionale e la Commissione elettorale¹¹. Per i fini di questo scritto, però, preme sottolineare che i quattro emendamenti approvati nel periodo della *Reformasi* ebbero un impatto significativo sulla definizione dello *status* e dei poteri del Presidente all'interno dell'ordinamento. Si trattava, in una logica di breve periodo, di superare lo stile di governo autoritario e corrotto di Suharto e della sua cerchia; in una prospettiva di lungo periodo, invece, la *Reformasi* mirava a prendere le distanze dall'integralismo e ad adeguare l'assetto istituzionale ai cardini del costituzionalismo liberaldemocratico¹². Per questa ragione, era necessario un profondo ripensamento dell'istituzione presidenziale, di cui già si è sottolineata la centralità nella riflessione di Soepomo.

Nei paragrafi successivi si darà conto degli aspetti di maggior interesse della disciplina costituzionale del Presidente, ponendone al tempo stesso in risalto il carattere innovativo – oppure, viceversa, la continuità – con gli assetti anteriori alla *Reformasi*¹³.

3. L'elezione del Presidente

La disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente e del Vicepresidente è uno degli ambiti in cui più sono evidenti gli sforzi dei riformatori costituzionali di dare forma a un più equilibrato assetto istituzionale. Questo tentativo di riequilibrio è andato di pari passo con uno sforzo di chiarificazione: mentre il testo del 1945 manteneva una certa ambiguità sui rapporti fra gli organi costituzionali, il primo emendamento, varato nel 1999, ha chiaramente optato per una forma di governo presidenziale¹⁴.

L'art. 6A – aggiunto al testo costituzionale per effetto dell'emendamento del 2001 e nuovamente modificato nel 2002 – prevede che il Presidente e il Vicepresidente siano eletti simultaneamente a suffragio diretto. L'elezione presidenziale si svolge a doppio turno, e la Costituzione prevede che la regola della maggioranza assoluta sia arricchita da alcuni requisiti ulteriori, che tengono conto del dato territoriale. Nel primo turno di scrutinio, infatti, risultano eletti Presidente e Vicepresidente coloro che abbiano ottenuto più del 50 per cento dei voti e, al tempo stesso, più del 20 per cento dei voti in oltre la metà delle trentasette Province in cui è attualmente ripartita l'Indonesia. Nell'eventuale ballottaggio, invece, prevale la coppia di candidati alle cariche di Presidente e di Vicepresidente che riceve più voti.

L'elezione popolare ha sostituito il metodo dell'elezione indiretta del Presidente e del Vicepresidente, previsto dall'art. 6 della Costituzione del

¹¹ Per una panoramica v. S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia*, cit., 19 ss.

¹² Sulle ragioni della scelta di non procedere all'elaborazione di una nuova Costituzione e sul valore identitario del documento del 1945 v. A.H.Y. Chen, *Pathways of Western liberal constitutional development in Asia*, cit., 865 s.

¹³ La Costituzione vigente è reperibile all'indirizzo https://www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002?lang=en; il testo del 1945, invece, può essere consultato all'indirizzo <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/id/id048en.html>.

¹⁴ Cfr. S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia*, cit., 21. Per una critica, sulla quale si ritornerà anche in seguito, v. S. Baldin, *Dalla transizione costituzionale alla stagnazione democratica: l'impasse indonesiana*, in *Tigor*, n. 2/2013, 35.

1945 nella sua formulazione originaria. Si prevedeva, infatti, che il capo dello Stato fosse eletto a maggioranza assoluta dall'Assemblea consultiva del popolo (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*, MPR). La MPR è un organo intermittente – stando all'art. 2 della Costituzione, si riunisce almeno una volta ogni cinque anni – dotato del potere di modificare la Costituzione e che prima della *Reformasi* si componeva, per un verso, dei membri del Parlamento monocamerale, l'Assemblea rappresentativa del popolo (*Derwan Perwakilan Rakyat*, DPR); e, per altro verso, di delegati regionali e dei gruppi professionali, secondo criteri determinati con legge ordinaria. Al tempo stesso, alla legge era affidato anche il compito di dettare prescrizioni analitiche sulla composizione della DPR, i cui membri perciò, potevano non essere tutti di origine elettiva. Nella fase matura del regime di Suharto, al Presidente era riservata la nomina di un quinto dei membri della DPR, oltre che dei rappresentanti dei gruppi funzionali – fra i quali le Forze armate – in seno alla MPR¹⁵. In questo modo, l'organo incaricato di eleggere il capo dello Stato – e provvisto del potere di rimuoverlo, come possibile esito della procedura di *impeachment* – era di fatto controllato dal Presidente in carica.

Per quanto riguarda la durata del mandato, l'art. 7 della Costituzione prevede che la durata del mandato del Presidente e del Vicepresidente sia di cinque anni, con la possibilità di una sola rielezione. Anche qui è possibile notare importanti differenze con lo *status quo ante*: nella sua previgente formulazione, infatti, l'art. 7 non poneva limiti alla rielezione del Presidente e del Vicepresidente¹⁶.

All'epoca della *Reformasi* la revisione delle regole costituzionali concernenti l'elezione del capo dello Stato fu oggetto di accese discussioni e negoziati tra le principali forze politiche¹⁷. Da quei dibattiti emerse una certa diffidenza nei confronti dell'introduzione *sic et simpliciter* di un sistema di elezione diretta. Tra le possibili controindicazioni figuravano la grande eterogeneità della popolazione indonesiana¹⁸ e il rischio di accrescere eccessivamente il peso politico dell'isola di Giava, in cui risiede oltre metà della popolazione. Di qui, ad esempio, la proposta di introdurre un meccanismo di secondo grado, secondo il modello dell'*Electoral College*

¹⁵ V. A.H.Y. Chen, *Pathways of Western liberal constitutional development in Asia*, cit., 862 s.; M. Teo, *Constitutional civil-military dynamics in Southeast Asia*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2022, 255. Quest'ultimo autore si sofferma inoltre sulla dottrina dualistica dei rapporti fra potere civile e potere militare, teorizzata fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso: in ossequio a tale modello, le Forze armate si sarebbero astenute dal dominare la vita politica, come in taluni ordinamenti latinoamericani, ma avrebbero altresì rifiutato un rapporto di pura e semplice subordinazione nei confronti del potere civile. Al contrario, i militari avrebbero partecipato direttamente alla vita politica, in competizione con altri soggetti, *in primis* i partiti politici. Le riforme varate fra il 1999 e il 2002 hanno portato al definitivo superamento di questo modello dualista (cfr. M. Teo, *Constitutional civil-military dynamics in Southeast Asia*, cit., 253 e 257 s.).

¹⁶ Sul tema v., in chiave comparata, A. Baturo, R. Elgie (a cura di), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, 2019.

¹⁷ Sul punto v. D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, New York, 2013, 108 ss.

¹⁸ Sul nesso fra questo dato, la costruzione di una nazione indonesiana, l'opzione iniziale per una forma di Stato unitaria e il processo di regionalizzazione avviato in coincidenza con la *Reformasi* v. J. Bertrand, *Indonesia's quasi-federalist approach: Accommodation amid strong integrationist tendencies*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2007, 576 ss.

statunitense. Le attenzioni dei membri della MPR – incaricata, come si è detto, di discutere e approvare le modifiche alla Costituzione – si concentrarono infine su un sistema che combina il criterio maggioritario con quello della rappresentatività territoriale: si tratta di un modello adoperato in Nigeria fin dalla Costituzione del 1979 e confermato dalle carte costituzionali successive¹⁹. Al tempo stesso, il timore che «the Nigerian plurality-plus-distribution features might not be sufficient to elect a president with a broad base of support»²⁰ indusse i riformatori a prevedere un elemento ulteriore, con la possibilità di un ballottaggio fra i due candidati più votati, qualora nessuno di essi abbia raccolto un numero sufficientemente elevato di consensi al primo turno (art. 6A, comma 4, della Costituzione).

I requisiti per la presentazione delle candidature sono stabiliti con legge ordinaria. Si tratta, al momento, della legge n. 7/2017, approvata dalla DPR su impulso dell'amministrazione Widodo. Possono presentare candidature i partiti e le coalizioni di partiti che controllino almeno un quinto dei seggi della DPR – ormai integralmente elettiva (art. 19 della Costituzione) – o che abbiano ricevuto almeno il 25 per cento dei voti nelle più recenti elezioni generali. La giustificazione adottata dall'esecutivo era che queste soglie avrebbero contribuito alla stabilità del presidenzialismo indonesiano. I critici, tuttavia, obiettano che proprio questo meccanismo limita considerevolmente le possibilità dell'opposizione di partecipare alle elezioni presidenziali²¹.

4. Presidente, Parlamento e ripartizione dei poteri di normazione primaria

Sul fronte dei rapporti fra i poteri esecutivo e legislativo, l'art. 7C della Costituzione stabilisce che il Presidente non può sciogliere né sospendere la DPR, camera bassa di un Parlamento ormai divenuto bicamerale²². Assieme all'introduzione dell'elezione diretta (per cui v. *supra*) e alla costituzionalizzazione della procedura di *impeachment* (per cui v. *infra*, par. 5), questa previsione permette di classificare come presidenziale la forma di governo indonesiana del periodo successivo alla *Reformasi*. In pari tempo, però, le disposizioni costituzionali sono state modificate al fine di delimitare meglio le attribuzioni rispettive del capo dello Stato e degli organi legislativi.

Con una formulazione che poteva dare adito a esiti interpretativi e applicativi piuttosto differenziati, il testo originario dell'art. 5 della Costituzione assegnava al Presidente il potere legislativo, da esercitarsi in accordo con la DPR. Il Presidente disponeva inoltre di ampi poteri normativi da esercitarsi in situazioni di emergenza. Il primo e il secondo emendamento alla Costituzione, approvati fra il 1999 e il 2000, intervennero in profondità sull'allocazione dei poteri di normazione primaria. Sulla base degli artt. 5 e

¹⁹ Per più ampie informazioni v. J.S. Read, *The New Constitution of Nigeria, 1979: "The Washington Model"?*, in *Journal of African Law*, 1979, 156.

²⁰ Così ancora D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, cit., 110.

²¹ Cfr. A. Satrio, *Constitutional Retrogression in Indonesia Under President Joko Widodo's Government: What Can the Constitutional Court Do?*, in *Constitutional Review*, 2018, 283.

²² Al DPR si affianca ora l'Assemblea dei rappresentanti regionali (*Dewan Perwakilan Daerah*, DPD).

21, il Presidente – e con lui ciascun membro della DPR – dispone del potere d’iniziativa legislativa. I riformatori sono poi intervenuti sul potere di promulgazione: se in passato il diniego opposto dal Presidente poteva dare luogo a un veto non superabile dalla DPR, l’art. 20, comma 5, della Costituzione prevede che i testi licenziati dalla DPR, decorsi trenta giorni dalla loro approvazione, acquistino forza di legge anche in assenza della firma del capo dello Stato.

In situazioni emergenziali il Presidente ha il potere di emanare regolamenti con forza di legge (*Perppu*). Questi, però, necessitano dell’approvazione della DPR in occasione della sua prima sessione utile; in mancanza, s’intendono revocati. La valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l’emanazione di regolamenti con forza di legge spetta al Presidente e viene implicitamente convalidata dall’Assemblea rappresentativa del popolo al momento della loro approvazione. La Corte costituzionale, pur riconoscendo di poter assoggettare i regolamenti con forza di legge al proprio sindacato, ha stabilito di non potersi pronunciare sulla sussistenza dei presupposti emergenziali²³.

La *Reformasi* ha introdotto novità importanti anche con riguardo ad altri poteri tipici dell’organo capo dello Stato²⁴. Il costituente del 1945 aveva attribuito al Presidente poteri di nomina dei rappresentanti diplomatici e consolari, di concessione della grazia e dell’amnistia e di nomina e revoca dei ministri, in tutt’e tre i casi senza la necessità di ottenere l’approvazione o anche soltanto di acquisire il parere di altri organi. Nel testo oggi vigente, la Costituzione subordina la nomina dei rappresentanti diplomatici e l’accreditamento dei rappresentanti stranieri all’acquisizione di un parere della DPR (art. 13, comma 2); analogo requisito è previsto per la concessione dell’amnistia (art. 14, comma 2), mentre per la concessione della grazia il Presidente deve tenere conto del parere della Corte suprema (art. 14, comma 1).

Già prima della *Reformasi* l’esercizio di alcuni poteri, come quelli di dichiarare guerra e concludere trattati internazionali, necessitava dell’approvazione della DPR; come si è detto nel paragrafo precedente, però, fino alla caduta dell’Ordine nuovo il Presidente aveva la possibilità di determinare la composizione dell’assemblea legislativa sia per la presenza di membri nominati dal capo dello Stato, sia per il fatto che la competizione politica era stata forzatamente limitata a tre partiti²⁵.

5. La procedura di *impeachment*

²³ Corte costituzionale della Repubblica d’Indonesia (*Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*), sentenza 3/PUU-III/2005. In proposito v. S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia*, cit., 35; T. Lindsey, *Filling the Hole in Indonesia’s Constitutional System: Constitutional Courts and the Review of Regulations in a Split Jurisdiction*, in *Constitutional Review*, 2018, 28.

²⁴ Secondo la lezione di C. Esposito, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, 1960, 243; v. inoltre L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 479 s.

²⁵ V. A.H.Y. Chen, *Pathways of Western liberal constitutional development in Asia*, cit., 864 s.; A. Croissant, *Die politischen Systeme Südasiens. Eine Einführung*, Wiesbaden, 2016, 127 s.

Il testo originario della Costituzione del 1945 non contemplava una procedura per la rimozione del Presidente. Nelle note esplicative allegate alla Costituzione si spiegava che il Presidente, eletto dalla MPR, era responsabile soltanto nei confronti di quest'ultima. Al tempo stesso, però, il testo non faceva menzione di specifici strumenti o procedure con cui quest'organo avrebbe potuto far valere la responsabilità presidenziale. Una procedura di *impeachment* fu introdotta per via legislativa nel 1978 e poi modificata nel 1999; nel 2001, tuttavia, la grave crisi istituzionale provocata dall'*impeachment* e dalla successiva destituzione del Presidente Abdurrahman Wahid²⁶ rese evidente la necessità di una significativa rivisitazione delle regole in tema di responsabilità presidenziale e della loro definizione a livello costituzionale. I riformatori miravano, fra l'altro, a evitare che la procedura – che fino a quel momento aveva oscillato fra una sede giurisdizionale e una sede politica in cui far valere la responsabilità del capo dello Stato – potesse essere strumentalizzata dalle forze politiche²⁷; un rischio, questo, ulteriormente accresciuto dall'apertura al pluralismo politico che si accompagnava alla *Reformasi*.

La disciplina della procedura di *impeachment*, che può condurre alla rimozione del Presidente, è dettata agli artt. 7A e 7B della Costituzione²⁸. Si prevede, in primo luogo, che la MPR può rimuovere il Presidente²⁹ soltanto nel caso in cui quest'ultimo venga riconosciuto colpevole di gravi reati, in particolare corruzione e tradimento dello Stato; si esclude, perciò, che il procedimento possa essere attivato – e condurre a una decisione di destituzione – per ragioni puramente politiche.

Il primo passaggio è la richiesta, indirizzata dalla DPR alla Corte costituzionale, di indagare sulla condotta del Presidente, sospettato di avere violato la legge. La richiesta può essere trasmessa alla Corte costituzionale soltanto se viene appoggiata da almeno due terzi dei parlamentari nel corso di una sessione plenaria alla quale risultino presenti almeno due terzi dei componenti della DPR. La Corte costituzionale si pronuncia entro novanta giorni dal momento in cui ha ricevuto la richiesta (art. 7A, comma 4, della Costituzione). Qualora la Corte stabilisca che il Presidente è colpevole delle violazioni che gli sono addebitate, la DPR si riunirà nuovamente per proporre alla MPR di avviare l'*impeachment* nei confronti del Presidente. La MPR – nella quale, stando al vigente art. 2 della Costituzione, siedono i membri delle due assemblee legislative, DPR e DPD – si riunisce entro trenta giorni dal momento in cui ha ricevuto la proposta di *impeachment*. Al Presidente è consentito difendersi dinanzi alla MPR. Per l'approvazione della proposta di *impeachment* è necessaria la maggioranza dei due terzi dei presenti, con un *quorum* strutturale dei tre quarti dei membri della MPR. In seguito all'*impeachment*, il Presidente è sostituito dal Vicepresidente fino al termine del suo mandato.

La procedura di *impeachment* si caratterizza per la sua natura ibrida e si presta ad alcune considerazioni di natura comparatistica: sulla scia di quanto

²⁶ Su cui v. T.F. Giupponi, *Indonesia: l'impeachment del Presidente Wahid*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001.

²⁷ Cfr. S. Isra, F. Idris, H. Tegnan, *Designing a Constitutional Presidential Democracy in Indonesia*, in *Journal of Politics and Law*, 2020, 27 s.

²⁸ Sul punto v. S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia*, cit., 46 ss.

²⁹ Le disposizioni citate in questo paragrafo si applicano anche al Vicepresidente.

osservato in numerosi ordinamenti a democrazia non consolidata, specialmente in America latina, in più di un'occasione «lo strumento costituzionale dell'*impeachment* è stato utilizzato ... come mezzo per procedere alla rimozione di un Presidente in carica per ragioni essenzialmente politiche, volgendo il procedimento costituzionale ad un fine diverso da quello giuridicamente prescritto e comune al modello originario di sanzionare politicamente comportamenti illeciti»³⁰. Nel caso indonesiano, l'idea che il procedimento fosse stato usato in modo improprio nel 2001 ha portato, da un lato, al tentativo di circoscrivere le ragioni che possono giustificare l'attivazione della procedura; e, dall'altro, all'attribuzione di un ruolo significativo alla Corte costituzionale, chiamata a vagliare la fondatezza delle accuse prima della decisione finale. Si tratta, si può dire, di un ibrido in cui coesistono due logiche: quella dell'*impeachment* in senso proprio, caratteristica del mondo anglosassone e di numerosi ordinamenti presidenziali – con l'attribuzione alla MPR, nel caso indonesiano, del potere decisionale finale – e quella in cui alla formulazione dell'accusa da parte del Parlamento segue il deferimento del giudizio «al supremo organo della giurisdizione ordinaria dello Stato, ovvero ad uno speciale organo, investito dall'ordinamento della giustizia costituzionale, com'è in Italia»³¹. Un elemento indubbiamente peculiare della disciplina costituzionale indonesiana è che la Corte costituzionale si pronuncia sulla fondatezza delle accuse formulate dalla DPR, ma il giudizio rimane riservato a organi politici.

Dopo l'entrata in vigore degli emendamenti della *Reformasi* l'*impeachment* è stato invocato più volte – e sempre senza esito – nei confronti sia di Susilo Bambang Yudhoyono, Presidente dal 2004 al 2014, sia del suo successore, Joko Widodo. L'insuccesso di questi tentativi si spiega sia con la relativa complessità del procedimento regolato all'art. 7B della Costituzione, sia coi condizionamenti che gravano sull'azione presidenziale per la possibilità, anche teorica, del ricorso all'*impeachment*. Il Presidente deve cooperare, almeno in qualche misura, coi partiti rappresentati nelle assemblee parlamentari³².

6. Inquietudini recenti

A poco più di un decennio dall'avvio della transizione costituzionale seguita alle dimissioni di Suharto, un autore notava il buon esito di questo processo, svoltosi in tempi relativamente rapidi: «Indonesia may now be considered a

³⁰ Così F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale in America Latina: una forma di responsabilizzazione dell'Esecutivo o un golpe istituzionalizzato?*, in questa *Rivista*, n. 3/2019, 2087. Sul punto v. inoltre Young Hun Kim, *Impeachment and presidential politics in new democracies*, in *Democratization*, 2014, 519 ss.

³¹ Così G. Negri, voce *Impeachment*, in *Enc. dir.*, XX, 1970, 240.

³² Studi recenti segnalano il consolidamento di pratiche di governo di stampo, per così dire, consociativo: «a political culture has also developed ... where Presidents engage in “promiscuous power-sharing”: they create broad political coalitions which “are not just oversized, but at times include every single significant party, wiping out party opposition entirely in the process.” Today, then, the President's political legitimacy stems not from the office holder's personal charisma, but instead from the accommodation of diverse perspectives» (M. Teo, *Constitutional civil-military dynamics in Southeast Asia*, cit., 257).

new, young liberal constitutional democracy. The problems it faces are immense, given its heterogeneous population, ethnic and religious tensions, gross social and economic inequalities, low level of economic development, corruption in the government and the judiciary, occasional terrorist attacks, secessionist tendencies in some regions, and so forth. Yet despite the many odds against them, the Indonesian people have proved capable of managing a complex but peaceful transition from authoritarian rule to democratic constitutionalism, and it is likely that they can achieve more in future»³³. Secondo alcune letture, l'attore principale, se non esclusivo, in questo processo di assimilazione dei valori del costituzionalismo è stata la Corte costituzionale; tuttavia, la centralità della Corte potrebbe avere contribuito a deresponsabilizzare gli attori politici, con una relativa impermeabilità della vita politica – spesso ancora legata a figure degli anni di Suharto – alle innovazioni costituzionali frutto della *Reformasi*³⁴. A fronte dell'attivismo della Corte costituzionale, veniva posto in evidenza il permanere di alcuni capisaldi della cultura politica asiatica – «concezione personalistica del potere e democrazia consensuale»³⁵ – suscettibili di vanificare l'equilibrio istituzionale della forma di governo presidenziale emersa dalle riforme del 1999-2002. Per altro verso, i risultati economici ottenuti durante i due mandati presidenziali di Yudhoyono – buona crescita e riduzione dei livelli di povertà, accompagnate però da un aumento delle diseguaglianze reddituali – hanno contribuito a generare nell'opinione pubblica un certo scetticismo nei confronti della *Reformasi*; a questo riguardo autori come Satrio hanno evocato un parallelismo con la vicenda ungherese nei primi due decenni del XXI secolo³⁶.

Proprio muovendo da queste coordinate si è ragionato prima di una *democratic stagnation*³⁷ e poi di una *constitutional retrogression*³⁸ dell'Indonesia. Si tratta di categorie evocative, che oggi sono oggetto di un ampio dibattito internazionale. Nel caso dell'ordinamento indonesiano i rilievi critici si sono concentrati sull'operato del presidente Widodo, eletto nel 2014 e confermato per un secondo mandato cinque anni dopo. Da un lato, il “ritorno allo Statuto” – con ciò intendendo il ripristino del testo originario della Costituzione del 1945, con l'espunzione di elementi occidentalizzanti

³³ Così A.H.Y. Chen, *Pathways of Western liberal constitutional development in Asia*, cit., 866; sulla base di un'analisi comparata di cinque casi, questo autore formulava una prognosi relativamente ottimistica sulle prospettive del costituzionalismo in Asia e sulla sua capacità di adattarsi alle caratteristiche particolari della cultura asiatica (ivi, 884).

³⁴ A. Satrio, *A Battle Between Two Populists: The 2019 Presidential Election and the Resurgence of Indonesia's Authoritarian Constitutional Tradition*, in *Australian Journal of Asian Law*, 2019, 187 s.

³⁵ Così S. Baldin, *Dalla transizione costituzionale alla stagnazione democratica*, cit., 34; v. inoltre A.M. Mughoffir, V.R. Hadiz, *Indonesia's "Third-wave" Democratic Model?*, in A. Sajó, R. Uitz, S. Holmes (a cura di), *Routledge Handbook of Illiberalism*, cit., 754 s.

³⁶ Sulla quale ci si permette di fare rinvio, anche per più ampi richiami bibliografici, a G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, n. 3/2020, 4008 s.

³⁷ Si veda M. Mietzner, *Indonesia's democratic stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society*, in *Democratization*, 2012, 209 ss.

³⁸ A. Satrio, *Constitutional Retrogression in Indonesia Under President Joko Widodo's Government*, cit., 271 ss.

estranei alla tradizione giuridica locale – fa parte delle piattaforme elettorali di alcuni politici di punta, *in primis* l'ex generale Prabowo Subianto, candidato alla Presidenza sconfitto nelle elezioni del 2014 e del 2019³⁹. D'altra parte, proprio il Presidente Joko Widodo è stato accusato in varie occasioni di essere scarsamente rispettoso delle garanzie costituzionali. In nome del contrasto a movimenti populistici d'ispirazione islamica⁴⁰, il capo dello Stato in carica nel 2017 ha emanato un regolamento con forza di legge che facilita lo scioglimento delle associazioni, ha inasprito, come si è detto nel par. 3, i requisiti per la presentazione delle candidature alla Presidenza e ha cercato, con esiti alterni, di "catturare" istituzioni come la Corte costituzionale e la Procura generale. Più di recente, la pandemia di Covid-19 ha offerto al Presidente l'occasione per emanare alcune discusse misure emergenziali, che hanno dato luogo a un riequilibrio dei poteri a vantaggio dell'esecutivo⁴¹.

Si tratta, come si vede, di vicende sulle quali è ancora prematuro stilare un bilancio. Esse mettono però in luce che l'ordinamento indonesiano è tutt'altro che immune dai fenomeni di degrado costituzionale registrati nel corso dell'ultimo decennio in numerose parti del mondo; così facendo, rivelano alcuni punti deboli della transizione costituzionale del 1999-2002 e, insieme, la sopravvivenza di condizionamenti di lungo periodo, come quelli derivanti dalla tradizione autoritaria locale. Rispetto a queste tendenze si può dire che la figura presidenziale – della quale si è sottolineato il valore strategico nel par. 2 – rappresenti la cartina al tornasole per valutare evoluzioni e involuzioni della forma di governo indonesiana.

Giacomo Delledonne
Istituto di diritto, politica e sviluppo (Dirpolis)
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa
giacomo.delledonne@santannapisa.it

³⁹ V. A. Satrio, *A Battle Between Two Populists*, cit., 188 s.; *id.*, *Restoring Indonesia's (Un)Constitutional Constitution: Soepomo's Authoritarian Constitution*, in Corso di pubblicazione in *German Law Journal*. Sulla rinnovata popolarità della dottrina integralista di Soepomo nella comunità dei giuristi v. D. Bourchier, *Organicism in Indonesian Political Thought*, cit., 613, secondo cui «[o]rganicism remains a resource available to future political leaders, not only as a legitimizing formula and a set of organizing principles, but also as a vision of how best to align Indonesia's politics and its culture». Sul possibile ricorso strumentale alla dottrina degli *unconstitutional constitutional amendments* – con politici e accademici che denunciano l'incompatibilità delle revisioni costituzionali del 1999-2002 coi principi fondamentali della *Pancasila*, enunciati nel preambolo alla Costituzione del 1945 – v. I.Y. Nugraha, *Abusive Unconstitutional Constitutional Amendments: Indonesia, the Pancasila and the Spectre of Authoritarianism*, in corso di pubblicazione in *Oxford Journal of Legal Studies*.

⁴⁰ Sulla cui ascesa v. A.M. Mughoffir, V.R. Hadiz, *Indonesia's "Third-wave" Democratic Model?*, cit., 758 ss.

⁴¹ Cfr. S. Hendrianto, F.E. Siregar, *Indonesia*, in R. Albert, D. Landau, P. Faraguna, S. Drugda (a cura di), *2020 Global Review of Constitutional Law*, I•CONnect and the Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College, 2021, 140 s.

