

Dalla transizione costituzionale alla stagnazione democratica: l'impasse indonesiana*

Serena Baldin

ABSTRACT

Posto che la fase costituente di transizione dovrebbe implicare la codifica di un giudizio negativo sull'operato del regime autoritario, nonché il mutamento dell'assetto istituzionale e dell'assiologia dei valori, si valuterà se nel percorso post-autoritario seguito dall'Indonesia sussistono queste condizioni o meno, laddove la loro mancanza potrebbe contribuire a spiegare l'attuale impasse nell'apertura democratica.*

PAROLE CHIAVE

INDONESIA;
TRANSIZIONE DEMOCRATICA;
PREAMBOLO COSTITUZIONALE;
FORMA DI GOVERNO.

SOMMARIO

1. PREMESSA 2. CENNI DI STORIA COSTITUZIONALE INDONESIANA 3. LA TRANSIZIONE DEMOCRATICA 4. IL VALORE DEL PREAMBOLO COSTITUZIONALE E LA NUOVA ARCHITETTURA DEI POTERI 5. CONCLUSIONI

1. PREMESSA

L'inizio della transizione democratica indonesiana risale al 1998, dopo quasi mezzo secolo di autoritarismo¹. L'intenso sviluppo economico conosciuto negli anni ottanta e novanta nell'area sud-est asiatica, che portò alcuni Stati a scalare rapidamente la classifica

dei paesi a più elevato prodotto interno lordo, non fu parallelo a un'apertura democratica delle istituzioni². Al contrario, gli interessi di mercato fecero da schermo a politiche il-liberali e la nuova ricchezza generò un solco profondo fra gruppi sociali. La grave crisi economica e finanziaria che si abbattè su tutta la regione nel 1997 accuì il malcontento popolare. In Indonesia, il paese più toccato dalla recessione, sanguinosi moti di piazza portarono infine al rovesciamento della dittatura del generale Suharto³.

Nel periodo transitorio la costituzione risalente al 1945 venne profondamente rivista. Il testo fondamentale, novellato con quattro revisioni approvate a partire dal 1999, è ora arricchito da un esteso catalogo dei diritti, da una diversa configurazione dell'assetto fra i poteri

*Il presente lavoro si inserisce nel progetto di ricerca di rilevanza internazionale PRIN 2009 dal titolo "Dall'autoritarismo alla democrazia. Costruzione dello Stato, mercato, nazione e fratture politico-sociali in Asia e Africa", coordinatore dell'unità di Trieste prof. G. Ieraci. Il termine transizione indica il passaggio dalla anormalità alla normalità della vita politica, allorquando vengono definite e rispettate le regole entro cui gli attori politici sono chiamati a operare. Si v. L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 4-5; J.J. Linz, A. Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, 2000, p. 3.

² Cfr. L. Mezzetti, *Le democrazie incerte: transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Torino, 2000, pp. 524-525

³ A.L. Freedman, *Economic Crises and Political Change: Indonesia, South Korea, and Malaysia*, in "Asian Affairs", 4, 2005, pp. 232-235; A. Acharya, *Southeast Asia's Democratic Moment*, in "Asian Survey", 3, 1999, pp. 418-420.

dello Stato, da disposizioni a garanzia dell'indipendenza della magistratura, dalla previsione di un organo di giustizia costituzionale, da principi che informano l'ossatura del decentramento in atto, sì che una superficiale lettura permette di cogliere svariate similitudini con le costituzioni di stampo liberal-democratico.

È peraltro nota la riluttanza del mondo asiatico ad accogliere principi di matrice occidentale⁴. La diversità che contraddistingue i paesi di quest'area impedirebbe la recezione di valori come la democrazia e il riconoscimento di diritti alle popolazioni indigene. Il governo democratico perché inappropriato e inapplicabile al di fuori del contesto di origine, e l'accomodamento minoritario perché la divisione etnica sarebbe un lascito artificioso dei colonizzatori⁵. Il modo in cui è organizzato

4 Peraltro, è ai paesi occidentali che si rivolge l'attenzione per avviare riforme di ampio respiro. Dal 1990 il sud-est asiatico è interessato da innovazioni giuridiche le quali, dapprincipio introdotte nell'ambito del diritto finanziario e commerciale, hanno poi investito l'area pubblicistica; v. A. Harding, *Global Doctrine and Local Knowledge: Law in South East Asia*, in "Int. J. Comp. Law", 51, 2002, p. 44. In prospettiva storica, v. A.H.Y. Chen, *Pathways of Western liberal constitutional development in Asia: A comparative study of five major nations*, in "Int. J. Const. Law", 4, 2010, pp. 849-856.

5 Sulle strategie di accomodamento minoritario in Indonesia messe in atto a partire dal 1998 quale parte del processo di democratizzazione, con riguardo al decentramento amministrativo delle province di Aceh e di Papua occidentale e sulla incerta effettività di tale forma di riconoscimento autonomico, si rinvia alle considerazioni di J. Bertrand, *Indonesia's quasi federalist approach: Accommodation amid strong integrationist tendencies*, in "Int. J. Const. Law", 4, 2007, p. 578-585. In generale, la critica che i governanti asiatici muovono ai *bills of rights* è che riflettono una visione esclusivamente occidentale che non tiene conto delle specificità di altre culture, per cui l'adesione a essi è intesa come una minaccia alla loro sovranità nazionale nonché metodo per perpetuare il colonialismo con nuovi mezzi. Non mancano però dei tentativi di rilettura delle tradizioni culturali. L'articolato quadro di principi contenuto nella Carta asiatica dei diritti umani del 1998, documento privo di efficacia giuridica vincolante, parte proprio dalla condanna delle teorie che, in nome della salvaguardia di valori asiatici, servono solo a giustificare dei regimi autoritari. L'assunto di base è che le tradizioni culturali, pur influenzando il modo in cui ogni società organizza i rapporti al proprio interno, nulla tolgono all'universalità dei diritti, riguardando principalmente

il potere segue un modello prevalentemente sbilanciato a favore dell'esecutivo, trovando base legittimante nella tradizione di rispetto per l'autorità e sovente il sostegno dei militari⁶. Aprirsi alla democrazia, di converso, impone in primo luogo la ricerca di un equilibrio fra gli organi istituzionali, di modo che possano vicendevolmente controllarsi e limitarsi. Quanto alla diffusione di cataloghi dei diritti nell'area⁷, in molti casi essa è il risultato di pressioni delle organizzazioni internazionali, che concedono sostegno finanziario in cambio di aperture alla democrazia⁸.

Gli studiosi segnalano che l'Indonesia è da tempo in una fase di protratta stagnazione democratica⁹. Il presente contributo, dopo una sintetica ricostruzione della storia costituzionale del paese, delinea il sistema ordinamentale focalizzandosi sulle modalità della i rapporti fra cittadini e Stato e la dignità intrinseca di persone e gruppi (p.to 2.2 della Carta).

6 G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998, p. 203.

7 In generale, sulle scarse garanzie a salvaguardia dei diritti nell'area, v. T. Groppi, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in "Pol. dir.", 2, 2006, pp. 187-195. Se tali cataloghi abbiano poi una valenza universale o meramente locale si interroga A. Algostino, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, 2005.

8 L'Indonesia è stata oggetto di forti pressioni di istituzioni finanziarie internazionali e di governi stranieri al fine di riformare l'ordinamento, che si sono concretizzate in un partenariato fra la Banca Mondiale, l'Asian Development Bank e il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, sul quale, v. G. Crawford, Y.P. Hermawan, *Whose Agenda? "Partnership" and International Assistance to Democratization and Governance Reform in Indonesia*, in "Contemporary Southeast Asia", 2, 2002, pp. 203-209. In generale, sull'accondiscendenza delle potenze economiche occidentali riguardo alla recezione meramente formale di istituti di matrice liberal-democratica da parte degli ordinamenti asiatici, si v. A. Rinella, *Costituzione economica e dialogo tra sistemi giuridici. Un caso di studio: la Cina*, in A. Rinella, I. Piccinini (a cura di), *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010, p. 17.

9 V. M. Mietzner, *Indonesia's democratic stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society*, in "Democratization", 2, 2012, pp. 209-217; M. Riva, *Indonesia: in bilico fra aspirazioni internazionali e l'eredità di Suharto*, in M. Torri, N. Mocci (a cura di), *Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia*, Bologna, 2011, pp. 253-267.

transizione e sulla configurazione dei poteri di vertice. L'intento è di comprendere se la nuova architettura costituzionale sia congegnata in modo da rappresentare un freno al consolidamento democratico. Posto che la fase costituente di transizione dovrebbe implicare la codifica di un giudizio negativo sull'operato del passato regime, nonché il mutamento dell'assetto istituzionale e dell'assiologia dei valori¹⁰, si valuterà se nel percorso post-autoritario sussistano queste condizioni o meno, laddove la loro mancanza potrebbe essere causa di *impasse* nell'apertura democratica.

2. CENNI

DI STORIA COSTITUZIONALE INDONESIANA

La storia costituzionale indonesiana si può far partire dal 17 agosto 1945, data della dichiarazione di indipendenza a cui fece seguito, il giorno successivo, l'introduzione della carta costituzionale. Il governo della neonata Repubblica succedette a un periodo di occupazione militare giapponese (1942-45), che pose fine al governo plurisecolare olandese sull'arcipelago.

L'autodeterminazione dell'Indonesia non fu un processo scontato e l'unità nazionale venne osteggiata da molte province rivendicanti l'autonomia, con relativi focolai di guerriglia mai completamente sopiti¹¹. Perciò, nel passaggio dal primo ciclo costituzionale, caratterizzato da un testo solenne ispirato ai documenti europei dell'epoca, al secondo ciclo, segnato da una rivalutazione degli elementi tradizionali e dalla concentrazione del potere nelle mani del capo dello Stato¹², qui si frappose un interludio fede-

10 Così G. Rolla, *Luci ed ombre dell'esperienza delle transizioni pactadas: brevi considerazioni sui limiti della vigente Costituzione del Cile*, in "Dir. Pubbl. Comp. Eur.", 3, 2001, p. 1087.

11 Le rivolte secessionistiche si concretizzarono anche nella proclamazione da parte di tre province della fondazione di relativi Stati islamici: Java occidentale nel 1949; Sulawesi meridionale nel 1953 e Aceh nel 1953. Cfr. T.J. Mabry, *Modernization, nationalism and Islam: an examination of Ernest Gellner's writings on Muslim society with reference to Indonesia and Malaysia*, in "Ethnic and Racial Studies", 1, 1998, pp. 80-81; W.H. Frederich, R.L. Worden (eds.), *Indonesia: a country study*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1993, p. 236.

12 La mancanza di criteri omogenei per classificare

rale. Si trattò di un federalismo imposto, causato dal fatto che l'Olanda riconobbe la sovranità indonesiana appena nel 1949, dopo vani tentativi di riconquistare il territorio. L'accettazione dell'indipendenza fece seguito all'accordo di pace firmato all'Aja il 27 dicembre 1949, che diede vita alla Repubblica degli Stati Uniti di Indonesia, formata dalla Repubblica indonesiana (composta da Java e Sumatra) e da quindici entità federate, indicate dagli olandesi.

La nuova architettura dei poteri, trasposta nella costituzione federale che rimase in vigore solo otto mesi, riconobbe un peso significativo agli enti decentrati in seno al parlamento. La loro sovrarappresentanza avrebbe dovuto contenere l'influenza delle due maggiori isole dell'arcipelago e parallelamente favorire gli interessi olandesi. Avversata sia per questo motivo sia perché contrastante con l'ideologia nazionalista di Sukarno, il primo presidente dell'Indonesia, la soluzione federale venne definitivamente abbandonata nell'agosto del 1950.

A indicare la rinascita della Repubblica unitaria fu una costituzione provvisoria. La situazione politica non permise tuttavia il consolidarsi delle nuove istituzioni¹³. Appena nel 1955 si tennero le prime (e, fino al 1999, uniche) elezioni libere per i seggi alla camera dei rappresentanti. Qualche mese più tardi venne eletta l'assemblea costituente che avrebbe dovuto redigere una nuova costituzione. A causa della grave instabilità governativa e del ristagno dell'economia, nel 1957 Sukarno proclamò la legge marziale col pretesto di salvare il paese dalla rovina. Di fatto instaurò un regime autoritario, basato su un esecutivo di mutua cooperazione (*rectius*, non basato sulla regola di maggioranza) fra i maggiori partiti. La concentrazione del potere in capo al dittatore fu definitivamente sancita nel 1959, col ripristino

le multiformi esperienze dei paesi fuoriusciti dalla colonizzazione ha indotto i giuscomparatisti a riordinarli secondo cicli costituzionali. Cfr. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., pp. 127-130; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2010, pp. 82-83.

13 W.H. Frederich, R.L. Worden (eds.), *Indonesia: a country study*, cit., p. 214; M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia since c. 1300*, MacMillan Press, Hong Kong, rist. 1994, pp. 212-216.

della costituzione del 1945 e lo scioglimento dell'assemblea costituente¹⁴.

La carta costituzionale del 1945, configurando un rapporto fra i poteri sbilanciato a favore del presidente, meglio si prestava al disegno di Sukarno, il cui governo di c.d. democrazia guidata durò sino al 1966, allorquando egli venne sostituito alla guida del paese dal generale Suharto¹⁵. Oltre all'appoggio dell'esercito di cui entrambi i dittatori godettero, Sukarno trovò valido sostegno nel partito comunista. Non sono tuttavia ravvisabili gli elementi del terzo ciclo costituzionale, relativo a paesi ispirati al modello sovietico, dato che la base ideologica indonesiana era – ed è – di altra natura¹⁶. Né ovviamente la costituzione funse da strumento di garanzia per i cittadini e da argine ai poteri presidenziali in tutto questo arco temporale.

Dalla *Elucidation of the Constitution*, i chiarimenti posti in appendice alla carta che riflettevano l'ideologia integralista alla base del regime totalitario propugnata da Soepomo, uno dei padri fondatori della Repubblica¹⁷, si può cogliere il significato ascrivito a tale documento. Esso rappresenta solo una parte della costituzione sostanziale, quest'ultima integrata dai principi informatori dello Stato, i quali possono mutare in linea con l'evoluzione sociale. I trentasette articoli bastano a indicare al governo le linee guida da seguire in vista del benessere collettivo, senza cristallizzare valori che per loro natura sono mutevoli tanto quanto è dinamica la società indonesiana. Ne discende

14 R.M. Koentjaraningrat, *Introduction to the Peoples and Cultures of Indonesia and Malaysia*, Commings Publ. Co., Menlo Park, 1975, pp. 32-33, pp. 149-150; M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia*, cit., pp. 255-258; W.H. Frederich, R.L. Worden (eds.), *Indonesia: a country study*, cit., pp. 213-216; D.R. SarDesai, *Southeast Asia. Past & Present*, Westview Press, Boulder, 1997, pp. 177-181.

15 Sulla politica del "Nuovo Ordine" di Suharto, v. M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia*, cit., pp. 284-286.

16 Anche se, per taluni, il fatto che il diritto coloniale rimase in vigore dopo l'indipendenza sarebbe indice della effettiva mancanza di una ideologia di Stato e della carenza di coesione sociale ed economica. In questo senso, v. D.S. Lev, *Colonial Law and the Genesis of the Indonesian State*, in "Indonesia", 40, 1985, p. 69.

17 Cfr. S.D. Harijanti, T. Lindsey, *Indonesia: General elections test the amended Constitution and the new Constitutional Court*, in "Int. J. Const. Law", 1, 2005, p. 138.

che l'elemento di maggiore importanza nella conduzione degli affari di governo e della pubblica amministrazione è il rispetto dello spirito del paese. Se le autorità si conformano a tale spirito, allora la costituzione scritta non ostacola lo sviluppo della nazione.

L'Assemblea consultiva del popolo, chiamata a esercitare la sovranità popolare sia mediante l'elezione del capo dello Stato e del suo vice a maggioranza dei voti, sia attraverso l'indicazione della linea politica del paese e la facoltà di revisionare la costituzione – ma non il preambolo, in quanto ciò significherebbe la dissoluzione dello Stato¹⁸ –, è posta al vertice dell'ordinamento. Essa è composta, oltre che da tutti i membri del Consiglio rappresentativo del popolo (in numero non prefissato in costituzione e per questo mutevole negli anni), anche da esponenti delle categorie socio-economiche del paese, da delegati provinciali e da militari.

Secondo organo costituzionale del paese è il presidente della Repubblica, nonché capo del governo e comandante delle forze armate, responsabile nei confronti dell'Assemblea. Il suo mandato è quinquennale e rinnovabile senza limiti. Al terzo posto della scala istituzionale si colloca il Consiglio rappresentativo del popolo, avente la funzione di collaborare col presidente, concedendo l'assenso all'emanazione delle leggi e approvando il bilancio finanziario statale. I due organi si attivano congiuntamente anche in caso di dichiarazioni di guerra, conclusione di accordi di pace e di trattati internazionali. Il Consiglio non può essere sciolto dal capo dello Stato, spettandogli una funzione di controllo su di esso, che può spingersi fino alla richiesta di intervento dell'Assemblea per ottenere chiarimenti in merito alla condotta presidenziale ed eventualmente destituirlo¹⁹.

A partire dal 1960, il principio del consenso venne formalmente applicato all'iter legislativo. Da allora tutte le decisioni adottate saranno il risultato di un elaborato processo di negoziazione e consultazione fra parlamento

18 Cfr. E. Damian, R.N. Hornick, *Indonesia's Formal Legal System: An Introduction*, in "Am. J. Comp. Law", 1972, p. 495, nt. 13.

19 V. la parte intitolata *The System of Government of the State*, in appendice alla Costituzione del 1945.

e presidente. Più che di leggi, si dovrebbe parlare di direttive di politica generale, per la cui attuazione viene necessariamente investito l'esecutivo²⁰. Oltre a ciò, il potere presidenziale di dichiarare lo stato di emergenza, di adottare regolamenti con forza di legge e di porre il veto alle leggi di iniziativa parlamentare²¹, rendono evidente quale fosse lo strumentario a disposizione del capo dello Stato per governare il paese, col sostegno dei militari, senza limiti di sorta.

3. LA TRANSIZIONE DEMOCRATICA

Il quarto e ultimo ciclo costituzionale, caratterizzato dall'adesione ai principi liberal-democratici, inizia nel 1998 con le dimissioni del generale Suharto. Il primo passaggio della fase di transizione consistette nell'abrogazione della legge del 1983 voluta da Suharto per impedire revisioni della costituzione²². Nel 1999 si adottarono le leggi sulle elezioni, sui partiti politici, sulla composizione del parlamento bicamerale, della camera bassa e della camera alta. Dopo la formazione del nuovo governo a seguito delle elezioni generali del 1999, si aprì il dibattito sulle riforme, con tre filoni di proposte. Attivisti di alcune ong chiedevano la stesura di una nuova costituzione. Un secondo gruppo, guidato da militari in pensione e da politici nazionalisti, difendeva la vigenza del testo del 1945 senza considerare la possibilità di emendamenti. A prevalere fu la proposta intermedia, espressa da intellettuali ed esponenti religiosi. Essi volevano mantenere la costituzione, eliminando la *Elucidation of the Constitution* e intervenendo con opportune integrazioni sul testo²³.

20 Cfr. E. Damian, R.N. Hornick, *Indonesia's Formal Legal System*, cit., pp. 502-503.

21 Rispettivamente, artt. 12, 22 e 21 cost.

22 La risoluzione dell'Assemblea consultiva del popolo n. VII/MPR/1998 abroga la risoluzione IV/MPR/1983, la quale stabiliva che, per emendare la costituzione, il parlamento avrebbe dovuto ottenere preliminarmente il sostegno popolare via referendum.

23 Cfr. A. Buyung Nasution, *Towards Constitutional Democracy in Indonesia*, in "Adnan Buyung Nasution Papers on Southeast Asian Constitutionalism", 1, 2011, pp. 21-22.

La rilevanza delle modifiche costituzionali – solo sei articoli su trentasette sono rimasti immutati, e numerosi altri sono stati introdotti *ex novo* – induce a ritenere che si tratti di un processo costituente giuridicizzato²⁴, con il passaggio da una forma di governo e di Stato a un'altra secondo modi stabiliti dalle forze politiche al potere. La transizione fu resa possibile dall'esercito, i cui vertici non si opposero all'apertura democratica né alla conseguente perdita di rendite di posizione, mettendo in evidenza tratti tipici delle transizioni *pactadas*. Il processo di rifondazione dello Stato, con il riequilibrio nell'assetto fra i poteri e la costituzionalizzazione di valori che segnarono una rottura col passato illiberale, avvenne grazie all'opera degli esponenti del vecchio regime, nel rispetto di alcuni passaggi formalmente definiti. In dottrina si sottolinea anche un altro aspetto, ossia che la limitata possibilità di negoziare un accordo sul nuovo assetto costituzionale fra le élites al potere, espressione del regime autoritario, e lo scarso consenso anche all'interno delle rispettive fazioni sulle riforme, farebbero rientrare l'Indonesia nello schema delle transizioni protratte²⁵.

Durante le presidenze di Habibie (1998-1999) e di Wahid (1999-2001) vennero emanati decreti in materia di libertà di stampa, radiotelevisione e comunicazione; libertà di associazione; libertà sindacali; garanzie per le minoranze; e venne concluso un accordo fra i rappresentanti di Timor Est e i governi indonesiano e portoghese che infine portò all'indipendenza del territorio timorese. Con la legge n. 4 del 1999 si abbassarono da settantacinque a trentotto i seggi riservati agli esponenti delle

24 Che si estrinseca in una revisione totale della costituzione seguendo delle procedure predefinite dagli attori politici, evitando rotture rivoluzionarie e consentendo una continuità di garanzie. In chiave comparata, sulla diffusione della tendenza a giuridicizzare il potere costituente, v. G. Morbidelli, *La costituzione*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, pp. 95-97; G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, cit., pp. 160-162.

25 Si v. M. Malley, *Beyond Democratic Elections: Indonesia Embarks on a Protracted Transition*, in "Democratization", 2000, pp. 153-155; A.E. Hara, *The Difficult Journey of Democratization in Indonesia*, in "Contemporary Southeast Asia", 2001, pp. 307-310.

forze armate in seno all'Assemblea consultiva, una riserva che verrà abolita del tutto nel 2002, col quarto emendamento costituzionale. Dopo la caduta di Suharto, ripristinare la supremazia della società civile sui militari fu uno degli obiettivi prioritari del governo. La doppia funzione delle forze armate (*dwifungsi*) – oltre al ruolo tradizionale, anche una posizione di spicco nelle istituzioni e nella società – è ora venuta meno, con una parallela drastica riduzione del numero degli effettivi²⁶.

Durante la transizione vi fu un momento di acuta instabilità. Nel corso del 2000, accuse di corruzione rivolte dal presidente Wahid a due ministri si ritorsero contro il capo dello Stato. L'*impeachment* nei suoi confronti non venne attivato grazie a un accordo fra gli esponenti della coalizione di governo, che trasferirono una significativa quota di poteri alla vice-presidentessa, Megawati Sukarnoputri, figlia di Sukarno e leader del partito di maggioranza relativa²⁷. Agli inizi del 2001, il Consiglio rappresentativo del popolo, a seguito del rapporto della commissione di inchiesta istruita per indagare su uno scandalo finanziario, censurò il capo dello Stato per il suo coinvolgimento nel c.d. *Bulog-gate*. Una seconda mozione di censura attivò la procedura di *impeachment*²⁸.

26 Cfr. T. Lindsey, *Constitutional reform in Indonesia: Muddling towards democracy*, in Id. (ed.), *Indonesia: Law and Society*, Federation Press, Sidney, 2008, pp. 27-28, p. 40.

27 F. Montessoro, *L'Indonesia da Abdurrahman Wahid a Megawati*, in G. Borsa, C. Molteni, F. Montessoro (a cura di), *Trasformazioni politico-istituzionali dell'Asia nell'era di Bush*, Bologna, 2001, pp. 155-159.

28 Due sono le procedure previste in ipotesi di *impeachment*, che possono portare entrambe alla rimozione del presidente da parte dell'Assemblea consultiva del popolo. O si affida alla giurisdizione ordinaria la decisione in merito alle accuse, oppure il Consiglio rappresentativo del popolo approva una mozione di censura, invitando il presidente a risolvere la questione entro tre mesi, prorogabili per altri tre, sulla base di una seconda mozione di censura. Spirato anche tale termine, il Consiglio ha il potere di chiedere all'Assemblea di convocare una sessione straordinaria per esaminare il problema, attivando la procedura di messa in stato di accusa. La dottrina sottolinea l'ambiguità di tale duplice iter – che prevede la possibilità di scelta in relazione alla sede in cui fare valere la responsabilità del capo dello Stato, una sede più propriamente giuridica e una schiettamente politica – ritenendo che

Wahid cercò l'appoggio militare per proclamare lo stato di emergenza, al fine di sedare i moti popolari che chiedevano le sue dimissioni, ma il tentativo fallì. Il 22 luglio Wahid sciolse le camere e d'imperio proclamò lo stato di crisi. Il mancato sostegno delle forze armate impedì il restaurarsi della dittatura. Il 23 luglio la corte suprema invalidò la dichiarazione di emergenza e l'Assemblea destituì con voto unanime Wahid, eleggendo al suo posto Megawati Sukarnoputri²⁹.

Da questo momento in poi, la fase di instaurazione democratica sembrerebbe scorrere in modo lineare. Da una parte, si posero in essere le norme che tracciano i confini per l'esercizio della vita politica e le nuove istituzioni; dall'altra, le reazioni del parlamento e della corte suprema al tentativo di Wahid di ripristinare lo stato di emergenza furono un segnale di interiorizzazione di tali regole. Nonostante le pressioni per boicottare le riforme, è indicativo che l'opera di revisione costituzionale non conobbe battute di arresto. Il 2004 fu un anno campale: nell'arco di sei mesi gli indonesiani vennero chiamati alle urne tre volte. Per le elezioni per il Consiglio rappresentativo del popolo, il neo istituito Consiglio rappresentativo provinciale, i consigli provinciali, comunali e le reggenze; per la presidenza e la vice-presidenza della Repubblica; e per il ballottaggio fra le due coppie presidenziali più votate. Tutte si svolsero in un clima di distensione e le contestazioni vennero prontamente risolte dalla neo insediata corte costituzionale³⁰.

la scelta della procedura sia da mettere in relazione alle conseguenze che si vogliono trarre dall'*impeachment* del presidente, presumibilmente limitate alla destituzione nel caso del procedimento parlamentare. Si v. T.F. Giupponi, *Indonesia: l'impeachment del Presidente Wahid*, in "Forum di Quaderni costituzionali", in www.forumcostituzionale.it.

29 Cfr. T. Lindsey, *Constitutional reform in Indonesia*, cit., pp. 31-33; A. Rabasa, P. Chalk, *Indonesia's Transformation and the Stability of Southeast Asia*, Rand, Santa Monica, 2001, pp. 9-12; F. Montessoro, *L'Indonesia da Abdurrahman Wahid a Megawati*, cit., pp. 172-175; M. Mazza, *Indonesia. L'Assemblea consultiva del popolo destituisce il Presidente Abdurrahman Wahid ed elegge Capo dello Stato Megawati Sukarnoputri*, in "Dir. Pubbl. Comp. Eur.", 3, 2001, pp. 1431-1433.

30 Sulle elezioni, v. M. Nakamura, *Islam and Democracy in Indonesia*, cit., pp. 1-14; W.F. Case, *Revisiting Elites*,

4. IL VALORE
DEL PREAMBOLO COSTITUZIONALE
E LA NUOVA ARCHITETTURA DEI POTERI

La *riformasi*, ossia la fase di riforma, fu connotata da una revisione a tappe che rinnovò profondamente il disegno costituzionale originario. Dal 1999 la carta venne annualmente emendata, dopo avere raggiunto un accordo fra le forze politiche in base al quale il preambolo sarebbe rimasto immutato³¹. Il tratto più originale della costituzione del 1945 si individua infatti nella dottrina politica espressa col termine *pancasila* (lett. cinque principi), enunciata da Sukarno in un discorso tenuto davanti al Comitato per lo studio e la preparazione dell'indipendenza indonesiana, e trasfusa nel preambolo, la c.d. carta di Giacarta.

Il primo principio è il riconoscimento dell'onnipotenza divina, della fede in un unico Dio, con una visione tollerante verso tutti i credi. Nonostante il fatto che l'Indonesia conti il maggior numero di musulmani al mondo³², i costituenti fondarono la Repubblica su un'identità culturalmente neutra, compatibile con tutte le tradizioni religiose dell'arcipelago, svolendo le richieste dei nazionalisti islamici e opponendosi alla visione totalizzante che si inverteva nello Stato teocratico³³. Esortando i fedeli

Transitions and Founding Elections: An Unexpected Caller from Indonesia, in "Democratization", 2000, pp. 51-55; L.C. Sebastian, *The Paradox of Indonesian Democracy*, in "Contemporary Southeast Asia", 2, 2004, pp. 256-261.

31 C.F.G. Sunaryati Hartono, A.S. Susanto, R.M. Surachman, *Political Change and Legal Reform towards Democracy and Supremacy of Law in Indonesia*, in "IDE Asian Law Series", 2002, p. 26.

32 Si tratta di quasi il 90% della popolazione. La religione islamica si diffuse nel territorio indonesiano a partire dal XIII secolo, dapprima radicatasi sulle coste grazie ai mercanti arabi e in seguito anche nell'entroterra. Cfr. R.M. Koentjaraningrat, *Introduction to the Peoples and Cultures of Indonesia and Malaysia*, cit., pp. 20-22; W.H. Frederich, R.L. Worden (eds.), *Indonesia: a country study*, cit., pp. 11-14; M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia*, cit., pp. 3-6; J.L. Peacock, *Purifying the Faith. The Muhammadiyah Movement in Indonesian Islam*, Menlo Park, Cummings Publ. Co., 1978, pp. 11-15; F. Montessoro, *L'affermazione del pluralismo religioso e dello Stato laico in Indonesia*, in Id., *Lo Stato islamico. Teoria e prassi nel mondo contemporaneo*, Milano, 2005, pp. 256-259.

33 Durante la stesura della Costituzione del 1945 i gruppi

a eleggere quanti più delegati musulmani in parlamento, Sukarno riconduceva la questione religiosa nella sede rappresentativa perché solo in questo modo le leggi approvate, ispirate ai precetti divini, si sarebbero potute definire islamiche³⁴. I *pancasila*, valori che traggono legittimazione dalla cultura locale, commista di tradizioni secolari, induismo, animismo e misticismo, oltre che islamismo, costituiscono ancora oggi un baluardo contro la versione religiosa più integralista. E ciò contribuisce a spiegare perché una recente proposta di costituzionalizzare l'obbligo per i musulmani di osservare il diritto sciaraitico sia stata bocciata, incontrando anche l'opposizione di due partiti islamici³⁵, quantunque si osservi un'espansione della fonte religiosa nello spazio pubblico³⁶.

musulmani chiesero che fosse inserita una disposizione relativa «all'obbligo per i fedeli dell'islam di praticare il diritto islamico», ma la loro richiesta venne respinta dalla commissione costituente. Sia Sukarno che Suharto neutralizzarono le pretese dei musulmani più radicali, tollerando solo l'islamismo moderato. Nel 1973, Suharto obbligò i quattro partiti islamici esistenti a fondersi in un unico partito (*Partai Persatuan Pembangunan*), con un connotato religioso piuttosto neutro. Nel 1984, a tutti i partiti venne imposto di considerare i *pancasila* come il loro unico fondamento e al partito islamico fu imposto di accettare membri non musulmani (cfr. R.W. Liddle, *The Islamic Turn in Indonesia: A Political Explanation*, in "Journal of Asian Studies", 1996, pp. 620-626; L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali*, cit., pp. 774-775, pp. 835-837). Dopo la caduta di Suharto, l'obbligo imposto a ogni tipo di organizzazione sociale di aderire ai *pancasila* è venuto meno (M. Nakamura, *Islam and Democracy in Indonesia: Observations on the 2004 General and Presidential Elections*, 2005, p. 6, in <http://www.law.harvard.edu/programs/ilsp/publications/nakamura.pdf>).

34 Si v. Legazione della Repubblica d'Indonesia presso la Santa Sede (a cura di), *Il Pantja-Sila filosofia base dello Stato indonesiano*, Roma, 1951, p. 22; D. Noer, *The Modernist Muslim Movement in Indonesia 1900-1942*, Oxford Univ. Press, Kuala Lumpur, 1973, pp. 322-323.

35 Cfr. M. Nakamura, *Islam and Democracy in Indonesia*, cit., pp. 16-17; N. Hosen, *Religion and the Indonesian Constitution: A Recent Debate*, in "Journal of Southeast Asian Studies", 36, 2005, pp. 419-422; R. Festa, *Indonesia. Approvate alcune riforme costituzionali*, in "Dir. Pubbl. Comp. Eur.", 2002, p. 1524; J. Meuleman, *Between Unity and Diversity: The Construction of the Indonesian Nation*, in "Eur. Journ. East Asian Studies", 1, 2006, p. 63.

36 Cfr. E. Bertolini, *Fonti ufficiali, libertà religiosa e diritto islamico: il "compromesso" indonesiano*, in "Dir. Pubbl. Comp. Eur.", 2011, pp. 375-384; S. Butt, *Islam, the State*

Il secondo e il terzo principio si richiamano all'umanitarismo e all'unità del paese. Quest'ultimo sottende la volontà di unirsi da parte di un popolo differenziato in circa trecento etnie e geograficamente disperso in un arcipelago di oltre 17.000 isole³⁷. Obiettivo di fondo non è solo la costruzione di una identità coesa all'interno, bensì anche all'esterno. Riprendendo un motto di Gandhi – «Sono un nazionalista, ma il mio nazionalismo è l'umanità» –, il presidente Sukarno sosteneva inoltre il valore dell'umanitarismo, o dell'umanità giusta e civilizzata, puntando alla creazione di un'unica famiglia composta da tutti i popoli del mondo³⁸.

Il quarto principio è dato dalla democrazia consensuale, mentre l'appello alla giustizia sociale è il quinto valore enunciato da Sukarno, che impone il perseguimento del benessere e dell'eguaglianza sostanziale, in quanto l'Indonesia non ricerca «la democrazia dell'Occidente, ma una democrazia politico-economica che procuri una buona vita e la prosperità sociale»³⁹. I due richiami hanno solide radici nella storia del paese: da tempi immemori nei villaggi giavanesi la democrazia ruota attorno al consenso, che si raggiunge grazie alla mediazione degli anziani, mentre la giustizia sociale si ispira al modello di famiglia tradizionale, i cui corrolari sono l'autorità paterna, la cura materna, i doveri filiali e il rispetto delle gerarchie. Dato che non bisogna solo aspirare all'eguaglianza politica,

and the Constitutional Court in Indonesia, in "Pacific Rim Law & Policy Journal", 2, 2010, pp. 279-283.

37 Uno strumento utilizzato con scientificità dai dittatori per creare lo spirito di unità nazionale fu la politica di migrazione interna forzata nell'ambito delle varie isole dell'arcipelago. Cfr. O. Sevin, *La Transmigration en Indonésie. Un instrument politique au service de l'unité nationale*, in A.A.V.V., *Aspects du Monde Tropical et Asiatique. Hommage à Jean Delvert*, Press de l'Université de Paris-Sorbonne, Paris, 1991, pp. 157-180.

38 Cfr. il discorso del primo presidente della Repubblica indonesiana, Sukarno, sul significato dei cinque principi politici alla base dello Stato, in Legazione della Repubblica d'Indonesia presso la Santa Sede (a cura di), *Il Pantja-Sila filosofia base dello Stato indonesiano*, cit., pp. 20-21.

39 Legazione della Repubblica d'Indonesia presso la Santa Sede (a cura di), *Il Pantja-Sila filosofia base dello Stato indonesiano*, cit., p. 24.

bensì anche a quella in campo economico, il modo da perseguire il benessere collettivo, il quinto principio si estrinseca nell'economia di Stato, nell'incentivazione a costituire cooperative e, sopra tutto, nell'accentramento del potere nelle mani del presidente⁴⁰.

Nell'ottobre del 1999 entrò in vigore il primo emendamento costituzionale, che ridisegna le competenze del capo dello Stato e del parlamento. Nell'agosto del 2000 si adottò il secondo emendamento, che disciplina il catalogo dei diritti e gli enti periferici. Il terzo emendamento, del novembre 2001, affrontò i temi della sovranità popolare, dell'indipendenza della magistratura, della corte costituzionale. L'ultima revisione, vigente dall'agosto 2002, eliminò la rappresentanza militare e delle categorie socio-economiche in parlamento, e introdusse il doppio turno elettorale per l'elezione popolare del capo dello Stato⁴¹.

Mentre il primo comma dell'art. 1 cost., secondo cui «Lo Stato dell'Indonesia è uno Stato unitario repubblicano», è rimasto pressoché invariato, i due successivi commi sono più indicativi del nuovo corso intrapreso dal paese. La sovranità popolare ora è da esercitarsi in conformità della costituzione (art. 1, c. 2), mentre in precedenza si affermava solo che l'esercizio era affidato all'Assemblea consultiva. Tenuto conto che la superiorità della costituzione rispetto alle altre fonti del diritto è formalmente esplicitata nella risoluzione dell'Assemblea consultiva del popolo n. III del 2000 sulle fonti del diritto e la gerarchia delle leggi e dei regolamenti⁴², e che la corte costituzionale è posta a presidio di tale superiorità, formal-

40 Cfr. J.O. Halldorsson, *Particularism, Identities and a Clash of Universalisms: Pancasila, Islam and Human Rights in Indonesia*, in M. Jacobsen, O. Bruun (eds.), *Human Rights and Asian Values. Contesting National Identities and Cultural Representation in Asia*, Curzon Press, Richmond, 2000, p. 120.

41 Cfr. A. Ellis, *The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?*, in "Singapore J. Int. Comp. Law", 2002, pp. 1-12.

42 In subordine alla costituzione si collocano le risoluzioni dell'Assemblea consultiva del popolo; le leggi e i regolamenti governativi dotati di forza di legge; i regolamenti governativi; i decreti presidenziali; i regolamenti provinciali.

mente è avvenuto il passaggio da una costituzione “di carta” a un documento di effettiva garanzia. Ai sensi dell’art. 1, c. 3, cost., l’Indonesia si professa uno Stato di diritto (*Negara hukum*). Sul concetto, peraltro già rinvenibile nella *Elucidation of the Constitution*, non vengono fornite ulteriori indicazioni, per cui solo dall’intero documento sarebbe desumibile l’approccio indonesiano al *rule of law*. È però significativo che il compito di salvaguardare i precetti del testo solenne, ivi compreso il richiamo allo Stato di diritto, fra cui ricade il principio della divisione dei poteri per gli stilemi occidentali, sia affidato alla corte costituzionale⁴³.

Con riguardo alla nuova architettura degli organi costituzionali, il presidente della Repubblica, capo dell’esecutivo e delle forze armate ai sensi degli immutati artt. 4 e 10 cost., è eletto direttamente dal popolo assieme al vice-presidente (art. 6A). Le candidature sono proposte dai partiti, così negando la possibilità a soggetti indipendenti di concorrere al seggio di primo cittadino, e la coppia che ottiene più del 50% dei voti complessivi e almeno il 20% dei voti nella maggioranza delle trenta province riceve l’investitura. Qualora il *quorum* non sia raggiunto, è previsto un ballottaggio fra le due coppie più votate. Per evitare il pericolo di presidenti rieletti a ogni scadenza, è ammesso solo rinnovo del mandato quinquennale (art. 7). Dato che il sistema politico indonesiano è caratterizzato dal multipartitismo, generalmente le coppie di candidati sono formate da rappresentanti di partiti diversi. A seguito dei risultati elettorali, l’Assemblea consultiva del popolo nomina il capo dello Stato e il suo vice. Essa può destituirli in conformità alla costituzione (art. 3), su richiesta del Consiglio rappresentativo del popolo. Dell’accertamento della colpevolezza è incaricata la corte costituzionale (art. 7B). Prima di assumere l’incarico, il presidente e il suo vice giurano, in conformità con la rispettiva religione, davanti all’Assemblea oppure al Consiglio rappresentativo del popolo (art. 9).

La costituzione conferisce al capo dello Stato estesi poteri normativi. Oltre alla potestà

regolamentare e al potere di adottare atti con forza di legge in casi di emergenza⁴⁴, egli ha un ruolo di spicco nella produzione normativa di rango primario. Il presidente ha potere di iniziativa legislativa (art. 5, c. 1) e interviene nell’iter legislativo, essendo previsto il consenso sull’atto sia della camera bassa che del capo dello Stato. In caso di mancato consenso presidenziale, il disegno non potrà riproporsi nella medesima sessione dei lavori parlamentari (art. 20, c. 2 e 3). Nell’ipotesi di accordo, la promulgazione diviene superflua, dato che la legge può comunque entrare in vigore passati trenta giorni dal consenso fra i due organi (art. 20, c. 5), sebbene la firma presidenziale sia regolarmente prevista (art. 20, c. 4). In dottrina si sottolinea che ora l’art. 20, c. 1, cost., afferma chiaramente che il potere di elaborare le leggi spetta al parlamento, mentre la disposizione precedente sanciva il potere presidenziale di elaborare le leggi congiuntamente al parlamento⁴⁵. Rimane però il fatto che il sistema indonesiano si connota per una forte commistione di funzioni fra i due vertici istituzionali che godono di pari legittimazione⁴⁶. Ancora, la costituzione vieta al capo dello Stato di sospendere i lavori parlamentari o di sciogliere la camera bassa (art. 7C). Con riferimento alla formazione dell’esecutivo, il presidente nomina e obbliga alle dimissioni i ministri (art. 17, c. 2), secondo le modalità fissate dalla legge (art. 17, c. 4).

L’Assemblea consultiva del popolo, composta dagli eletti nel Consiglio rappresentativo del popolo e nel Consiglio rappresentativo provinciale, si riunisce almeno una volta ogni cinque anni (art. 2). Essa detiene, oltre alle funzioni sopra menzionate, anche il potere di revisionare e adottare la costituzione (art. 3, c. 1).

44 Gli atti adottati in casi di emergenza devono essere sottoposti all’approvazione del Consiglio rappresentativo del popolo nella successiva sessione (art. 22, c. 2 Cost.). In caso di mancata approvazione, essi sono revocati (art. 22, c. 3, Cost.).

45 T. Lindsey, *Constitutional reform in Indonesia*, cit., p. 26.

46 Sulla condivisione della funzione legislativa e l’ambiguità del testo costituzionale, v. S. Sherlock, *The Indonesian Parliament after Two Elections: What has really Changed?*, in “CDI Policy Papers on Political Governance”, 1, 2007, pp. 7-8.

43 V. A. Harding, P. Leyland, *The Constitutional Courts of Thailand and Indonesia: Two Case Studies from South East Asia*, in “The Journal of Comparative Law”, 3, 2008, p. 124.

Le proposte emendative, debitamente motivate, devono avere il sostegno di almeno un terzo dei componenti dell'Assemblea. Alle sedute devono presenziare almeno due terzi dei rappresentanti e gli emendamenti sono approvati col consenso del 50% più uno dei componenti del collegio (art. 37). L'unico limite al potere di revisione è la irrieducibilità dell'assetto unitario dello Stato (art. 37, c. 5).

Il Consiglio rappresentativo del popolo, il cui numero di componenti continua a non essere fissato in costituzione e attualmente ammonta a 560 deputati⁴⁷, esercita la funzione legislativa (art. 20, c. 1). L'art. 20A cost. statuisce meglio che la camera bassa esercita funzioni legislative, finanziarie e di controllo⁴⁸; ha diritto di interpellanza, di condurre investigazioni e di esprimere opinioni (c. 1 e 2). Ogni deputato ha il diritto di sottoporre questioni, esprimere suggerimenti e opinioni, e gode di immunità (c. 3). L'art. 21 cost. precisa inoltre che ogni deputato ha il diritto di sottoporre progetti di legge.

La novità di maggiore rilievo è data dalla previsione del Consiglio rappresentativo provinciale, disciplinato nel capitolo VIIA. I componenti della camera alta, chiamati a rappresentare gli interessi locali, sono eletti a livello provinciale in numero eguale per ogni ente territoriale, fissato con legge ordinaria (attualmente sono 128). L'unico vincolo posto in costituzione è che tale organo non può avere un numero di rappresentanti superiore a un terzo dei membri del Consiglio rappresentativo del popolo (art. 22C, c. 2). Le sue competenze sono elencate all'art. 22D. Può sottoporre alla camera bassa progetti di legge in materia di autonomia provinciale, gestione delle risorse

47 A differenza del precedente sistema, i rappresentanti della camera bassa sono tutti eletti direttamente dal popolo e non sono più previsti seggi riservati per determinate categorie di soggetti.

48 Si potrebbe supporre che dalla funzione di controllo discenda un'assunzione di responsabilità del governo, chiamato a rendere conto del proprio operato (come rilevano A. Harding, P. Leyland, *The Constitutional Courts of Thailand and Indonesia*, cit., pp. 123-124). Peraltro, sulla scarsa consistenza di tutte e tre le funzioni parlamentari, si v. S. Sherlock, *The Indonesian Parliament after Two Elections*, cit., pp. 40-42.

naturali, relazioni centro-periferia e bilancio finanziario; e raccomandare progetti di legge in materia di budget statale, tasse, educazione e religione. Inoltre, la camera alta partecipa ai dibattiti per l'approvazione legislativa e supervisiona la successiva attuazione di tali atti. In quanto Consiglio rappresentativo provinciale non ha il potere di bloccare leggi che insistono su materie delegate alle province, bensì solo la facoltà di coadiuvare la camera bassa, si arguisce la sua scarsa rilevanza nel quadro costituzionale. In dottrina si osserva che la debolezza di quest'organo sarebbe imputabile al fatto che i riformatori, sebbene ispiratisi al modello bicamerale della costituzione degli Stati Uniti di Indonesia del 1949, abbiano voluto evitare di disegnare un «*quasi-neocolonial federalism*» atto a incrinare il principio su cui si fonda l'ordinamento⁴⁹. La particolare conformazione geografica dell'Indonesia si riflette nella disposizione contenuta all'art. 25A, secondo cui l'Indonesia è uno Stato unitario arcipelagico⁵⁰.

A presidio della giovane democrazia sono stati introdotti nuovi organi giudiziari con la revisione costituzionale del 2001: la commissione giudiziaria e la corte costituzionale. L'art. 24B disciplina le competenze della commissione giudiziaria, incaricata di selezionare i candidati alla nomina di giudici della corte suprema e di contrastare l'alto tasso di corruzione fra i togati monitorando la loro condotta⁵¹. I com-

49 Cfr. S.D. Harijanti, T. Lindsey, *Indonesia*, cit., p. 144.
50 Il vasto processo di decentramento a cui si è dato inizio nel 1999 è il risultato delle richieste di province, reggenze e comuni di godere di maggiore autonomia. Il capitolo VI della costituzione, entrato in vigore nel 2000, affida ai governi periferici il controllo sulle risorse naturali, la competenza in materia di lavori pubblici, sanità, educazione, agricoltura, commercio e industria, lavoro e cooperative. L'attivismo degli enti territoriali si è prontamente manifestato in un'ampia tipologia di tasse locali e, nelle reggenze dominate dai partiti islamici, nell'adozione di provvedimenti rispettosi della legge sciaraitica.

51 Si v. S. Fenwick, *Administrative law and judicial review in Indonesia. The search for accountability*, in T. Ginsburg, A.H.Y. Chen (eds.), *Administrative Law and Governance in Asia. Comparative perspectives*, Routledge, London-N.Y., 2009, p. 346; D. Indrayana, *Indonesia. In Search for a Democratic Constitution (1945-2008)*, in C. Hill, J. Menzel (eds.), *Constitutionalism in Southeast Asia*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapore, 2008, p. 119.

ponenti della commissione sono nominati (e rimossi) dal presidente della Repubblica, dietro assenso del Consiglio rappresentativo del popolo (art. 24B, c. 3). Va peraltro segnalato che i poteri della commissione sono limitati. Essa non può sanzionare il giudice che abbia tenuto una condotta inappropriata; può solo inoltrare le proprie conclusioni e proporre l'eventuale sanzione alla corte suprema o alla corte costituzionale, che decideranno in merito⁵².

L'organo di giustizia costituzionale è deputato ad agevolare il consolidamento democratico mediante il sindacato di legittimità costituzionale, che implica l'eliminazione delle norme in contrasto con i principi espressi nella carta fondamentale, e mediante l'attribuzione di ulteriori funzioni atte a salvaguardare la democrazia e gli equilibri fra gli organi supremi. La corte costituzionale indonesiana si colloca, assieme alla corte suprema, nella posizione apicale del potere giudiziario. Essa è composta da nove membri nominati dal capo dello Stato: tre su proposta della corte suprema, tre del Consiglio rappresentativo del popolo, e tre scelti dal presidente stesso (art. 24C, c. 3, cost.), con un mandato quinquennale rinnovabile una sola volta. Il sindacato di costituzionalità, di cui all'art. 24C, c. 1, cost., è limitato dalla legge di attuazione. L'accesso alla corte è significativamente ridotto in quanto i giudici ordinari non possono adire l'organo di giustizia costituzionale in via incidentale. Gli unici soggetti abilitati sono singoli o gruppi di individui che abbiano un interesse comune, comunità che rivendichino l'esistenza di un diritto consuetudinario, enti pubblici o privati, istituzioni statali. Tali ricorsi non prefigurano un sindacato di costituzionalità concreto, bensì un controllo in forma astratta⁵³. Ciò contribuisce a spiegare il ridotto numero di ricorsi, meno di

duecento, sollevati davanti al giudice delle leggi in quasi un decennio di attività.

Alla corte costituzionale sono attribuite competenze ulteriori al *judicial review of legislation*, al fine di salvaguardare la democrazia e l'equilibrio fra i poteri. Il tribunale giudica sulle accuse contro il presidente della Repubblica e/o il suo vice promosse dall'Assemblea consultiva del popolo (art. 24C, c. 2, cost.). Il collegio deve accertare il compimento di reati di alto tradimento, corruzione o altri gravi reati, o accertare l'insussistenza dei requisiti richiesti per ottenere il mandato (art. 7B cost.)⁵⁴. L'eventuale rimozione spetta parlamento, sulla base della decisione della corte. Con riguardo al tema della democrazia protetta, è ampiamente diffuso il controllo di legittimità sui partiti politici, per cui i tribunali costituzionali hanno il compito di accertare che tali organizzazioni non siano anti-sistema, ossia non si prefiggano il sovvertimento delle istituzioni democratiche, pena il loro scioglimento⁵⁵. Al momento non si registrano né casi di *impeachment* né di scioglimento di partiti politici in Indonesia. Un'altra competenza è quella di dirimere le controversie che possono insorgere fra organi le cui attribuzioni sono disciplinate in costituzione. Finora i giudizi promossi sono stati solo una quindicina, la maggior parte dei quali rigettati dalla corte⁵⁶. L'art. 24C, c. 1, cost. annovera

54 Ai sensi dell'art. 6, c. 1, cost., i requisiti per la candidatura alla presidenza e alla vice presidenza sono: essere cittadino indonesiano di nascita, non avere acquisito altra cittadinanza di propria volontà, non avere commesso atti di tradimento contro lo Stato, essere mentalmente e fisicamente idoneo a esercitare i doveri e gli obblighi connessi alla carica.

55 Su cui v. S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004.

56 Cfr. M. Mahfud, *The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia*, 2009, p. 32, in http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/INA_Mahfud_E2.pdf; A. Usman, *The Role of Constitutional Court in Strengthening the Principles of Democracy in Indonesia*, in "Proceeding. The International Symposium on Constitutional Democratic State", Secretariat General and Registry of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia, Jakarta, 2011, p. 77, in <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/upload/PROCEEDING%20SYMPOSIUM%20MKRI%202011.pdf>.

52 Cfr. S. Butt, *The Constitutional Court's Decision in the Dispute between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability?*, in "Legal Studies Research Paper", 31, 2009, p. 11.

53 Cfr. A. Omara, *Lessons from the Korean Constitutional Court: What can Indonesia Learn from the Korean Constitutional Court Experience*, 2008, p. 32, in http://www.e-alin.org/file/attach/upload_2713727972977688331.pdf; Hendrianto, *Institutional choice and the new Indonesian Constitutional Court*, in A. Harding, P. Nicholson (eds.), *New Courts in Asia*, Routledge, New York, 2010, pp. 165-170.

un'ulteriore funzione affidata al tribunale costituzionale: la risoluzione delle controversie insorte sui risultati delle elezioni generali. Ad esse vanno ad aggiungersi le elezioni del capo dello Stato e del suo vice e, dal 2008, anche le elezioni dei governatori di province, reggenze e municipalità, sulle quali in precedenza decideva la corte suprema. Questo contribuisce a spiegare l'elevato numero di ricorsi – oltre un migliaio fra elezioni generali e periferiche⁵⁷ – di cui è stata investita finora la corte.

5. CONCLUSIONI

Riprendendo i postulati enunciati in premessa, secondo cui la fase costituente di transizione dovrebbe implicare la codifica di un giudizio negativo sull'operato del passato regime, nonché il mutamento dell'assetto istituzionale e dell'assiologia dei valori, l'analisi condotta sin qui permette di osservare quanto segue.

Il passaggio dall'autoritarismo alla democrazia in Indonesia fu pattuito e reso possibile dall'accordo fra esponenti del regime dittatoriale e delle nuove forze politiche, senza realizzare un totale avvicendamento negli apparati di governo e dell'amministrazione. Questo, se da un lato portò a una transizione pacifica, con l'allontanamento volontario dei militari dai gangli del potere, dall'altro lato non determinò la codifica di un giudizio negativo sul periodo autoritario. Un indicatore della volontà di non sindacare l'operato del regime si ravvisa nel divieto per la corte costituzionale di controllare le leggi introdotte prima del crollo del regime, posto nella legge di attuazione e dichiarato illegittimo dalla corte⁵⁸. Senza una definitiva chiusura dei conti

57 Cfr. S. Butt, *Indonesia's Constitutional Court: Conservative Activist or Strategic Operator?*, in B. Dressel (ed.), *The Judicialization of Politics in Asia*, Routledge, N.Y., 2012, p. 105; A. Usman, *The Role of Constitutional Court*, cit., pp. 78-80; *Constitutional Court of the Republic of Indonesia: The Promotion of Constitutional Democracy and Election Issues*, 2012 Inaugural Congress_Indonesia, p. 5, in <http://www.aacpei.org/ccourt?act=documentsView&bbsId=42006&bbsSeqn=269>.

58 In una delle sue iniziali decisioni, la corte affermò che la disposizione secondo cui solo le leggi entrate in vigore dopo il primo emendamento costituzionale sono impugnabili è illegittima, estendendo l'oggetto del ricorso anche alle leggi anteriori al 1999. Caso 66/PUU-

con il passato, non ci fu neppure una effettiva condivisione dei nuovi valori che informano l'ordinamento fra gli attori politici.

Con riguardo alla configurazione dei poteri di vertice, l'attuale sistema colloca il presidente della Repubblica e il parlamento sullo stesso piano, godendo di pari legittimazione democratica. Tuttavia, in costituzione non si rinvengono significativi freni e contrappesi che dovrebbero informare le relazioni fra poteri legislativo ed esecutivo. Al contrario, è visibile la loro perdurante commistione nella funzione legislativa, sulla base del principio del consenso⁵⁹. Governo e parlamento si relazionano seguendo uno schema tipico nell'area asiatica, contraddistinto dalla concezione personalistica del potere e dalla democrazia consensuale, che in Indonesia si inverte nel terzo dei *pancasila*, i principi che esprimono l'essenza di fondo dell'ordinamento. L'assiologia dei valori a cui si richiama l'Indonesia si individua difatti nel preambolo costituzionale, immutato dal 1945, e nell'articolo che vieta la revisione del principio unitario dello Stato. L'unitarietà, a sua volta, si manifesta in una camera alta rappresentativa delle istanze periferiche di irrilevante peso politico. Queste sono fra le ragioni che possono contribuire a spiegare la protratta stagnazione democratica. Essa affonda le radici nel periodo di transizione, dove i riformatori non riuscirono a realizzare le pre-condizioni per un più solido processo di rinnovamento.

L'unica vera nota di cambiamento risulta essere l'organo di giustizia costituzionale, posto a presidio della democrazia e baluardo del-

II/2004. A. Omara, *Lessons from the Korean Constitutional Court*, cit., p. 36; S. Fenwick, *Administrative law and judicial review in Indonesia*, cit., p. 346; P. Stockmann, *The New Indonesian Constitutional Court. A study into its beginnings and first years of work*, Hanns Seidel Foundation Indonesia, Jakarta, 2007, pp. 30-31; S. Butt, *The Constitutional Court's Decision in the Dispute between the Supreme Court and the Judicial Commission*, cit., p. 6.

59 Anche nel processo decisionale all'interno della camera bassa vige il principio del consenso. Il regolamento parlamentare afferma che le commissioni debbano giungere, per quanto possibile, a una decisione consensuale. Solo in caso di continuo disaccordo, le decisioni si prendono a maggioranza dei voti. Cfr. S. Sherlock, *The Indonesian Parliament after Two Elections*, cit., p. 13, 16.

la lotta alla corruzione, la piaga dell'Indonesia. Il giudice delle leggi appare l'organo più qualificato per indirizzare il nuovo corso post-autoritario, a differenza del suo *alter ego*, la corte suprema, sopraffatta dalla corruzione e inadeguata a tutelare i nuovi diritti. Il tribunale costituzionale funge da vero motore del processo di consolidamento democratico mediante le funzioni di *judicial review* e di controllo elettorale⁶⁰, nonostante i tentativi del governo e del parlamento di frenare il suo attivismo⁶¹.

Un'ultima breve considerazione si appunta sul richiamo al sistema presidenziale che gli studiosi fanno riferendosi all'Indonesia⁶². Essi utilizzano in modo abusivo un termine dalla forte connotazione, al punto da essere impiegato per designare un assetto del potere ben lontano dall'archetipo che si inverte negli Stati Uniti⁶³, senza badare alla logica della separazione e del bilanciamento dei poteri alla base del presidenzialismo classico. L'uso improprio del termine permette di evidenziare una dissociazione tra formanti. Nel diritto comparato l'espressione indica gli insiemi di regole e proposizioni che concorrono a generare l'ordine giuridico. Una norma può essere veicolata tramite diversi formanti (legali, giurisprudenziali, dottrinali), fino a poter dare luogo all'ipotesi che essi siano in contraddizione fra loro qualora una regola enunciata in un testo di legge sia differente da quella adottata dal giudice o

60 V. anche S. Butt, *Indonesia's Constitutional Court*, cit., p. 99; L. Fanotto, *Giustizia costituzionale, transizioni costituzionali e consolidamento democratico negli ordinamenti del Sud-Est asiatico*, in "Percorsi costituzionali", 2-3, 2010, p. 247.

61 Sul punto si consenta il rinvio a S. Baldin, *La circolazione del modello di giustizia costituzionale accentrato in Asia sud-orientale: l'esperienza indonesiana*, in "Revista General de Derecho Público Comparado", 12, 2013, pp. 1-25.

62 Come, ad es., Buyung Nasution, che propone una modifica in senso semipresidenziale richiamandosi all'esperienza della Corea del Sud, rilevando che né il sistema presidenziale né quello parlamentare riescono a determinare esecutivi stabili (A. Buyung Nasution, *Towards Constitutional Democracy in Indonesia*, cit., p. 33). Al sistema presidenziale si richiamano anche S. Sherlock, *Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties*, in "CDI Policy Papers on Political Governance", 1, 2009, p. 37.

63 Come nota anche A. Ellis, *The Indonesian Constitutional Transition*, cit., pp. 4-5.

elaborata dalla dottrina. In tali casi si parla di dissociazione tra formanti⁶⁴. In Indonesia la frattura si individua tra il formante dottrinale e quello legale, dato che la costituzione non qualifica la forma di governo, questo tipo di classificazioni non facendo parte della tradizione giuridica asiatica.

Serena Baldin è ricercatrice di Diritto pubblico comparato e prof.ssa aggregata di Forme di Stato e di governo e di Elementi di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Trieste.

baldins@sp.units.it

64 Su cui R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, pp. 43-47.