



# *Dizionario parlamentare*

---

## **PREGIUDIZIALE E SOSPENSIVA**

*di Vincenzo Longi*

**Sommario — 1. Questioni incidentali formali e sostanziali - 2. Natura giuridica e caratteri della questione pregiudiziale - 3. Procedura relativa alla definizione delle pregiudiziali - 4. La questione sospensiva: natura, caratteri e procedura. - 5. Pregiudiziale e sospensiva presso le Commissioni parlamentari.**

1. Durante la discussione di progetti di legge, o di altre materie sottoposte alla deliberazione dell'Assemblea parlamentare, possono essere proposte varie questioni cosiddette incidentali, intendendosi per tali, in generale, le eccezioni poste all'inizio o nel corso della discussione medesima che, con diverso significato politico e con varie conseguenze procedurali, hanno tutte, comunque, la finalità di interferire sull'oggetto principale del dibattito per ostacolarne, o indirizzarne in modo particolare l'andamento.



**Allo scopo di contribuire, anche in questo settore, alla migliore conoscenza della vita delle Assemblee, nella presente rubrica vengono mano a mano pubblicate le voci di un Dizionario Parlamentare, dando ragione del significato dell'istituto scelto, illustrando l'interpretazione di massima della norma regolamentare a cui si riferisce, o schiarendo il senso della prassi parlamentare che esso richiama.**

Delle questioni incidentali, altrimenti dette « mozioni d'ordine » con termine forse più conosciuto ma non di origine parlamentare, le due più importanti categorie sono le questioni incidentali formali e le questioni incidentali sostanziali. Le prime tendono ad ostacolare, interrompere o anche annullare una discussione per motivi procedurali estranei al contenuto della materia esaminata; le seconde riguardano, invece, il merito dell'oggetto principale del dibattito. Questioni incidentali formali sono, ad esempio, il richiamo al Regolamento, all'ordine dei lavori o delle votazioni; le questioni incidentali sostanziali sono la *pregiudiziale* e la *sospensiva*.

Pregiudiziale e sospensiva, per l'importanza che assumono nell'economia del dibattito e per i motivi squisitamente politici e comunque di merito che comprendono, sono disciplinate dai Regolamenti parlamentari a parte di tutte le altre questioni incidentali, da cui differiscono in quanto a proponibilità, svolgimento e modalità di votazione; ma d'altra parte non possono essere assimilate allo stesso oggetto della discussione principale nel corso della quale sono presentate e, in sostanza, rappresentano un istituto di diritto parlamentare del tutto autonomo, con precisi caratteri e chiare finalità che ora brevemente analizzeremo.

2. Dicesi *pregiudiziale* la proposta, presentata prima o durante la discussione generale, tendente ad evitare puramente e semplicemente la discussione stessa o il suo proseguimento, mediante una deliberazione della Camera con la quale si affermi che quel determinato argomento « non si abbia a discutere » (formula usata dall'articolo 89 del Regolamento della Camera e dall'articolo 66 di quello del Senato).

L'ampiezza della formula regolamentare è abbastanza chiara in ordine alla determinazione dei motivi che possono accompagnarsi alla proposta: caratteristica della *pregiudiziale* è infatti quella di non avere limitazioni di proponibilità nelle motivazioni di merito, che riguardano essenzialmente criteri di opportunità politica. Questa regola non subisce eccezioni neppure nel caso delle cosiddette *pregiudiziali di costituzionalità*, presentate cioè a fronte di progetti di legge di cui si sostiene la contraddizione con precise norme della Costituzione.

Secondo alcuni, tale tipo di *pregiudiziale* dovrebbe considerarsi diverso da quello normale, in quanto la motivazione sarebbe strettamente vincolata alla valutazione della sussistenza o meno della contraddizione di cui sopra; ma, a parte il fatto che la sussistenza di tale condizione non dovrebbe in sé e per sé provocare l'annullamento della

discussione generale, dato che le norme presunte come incostituzionali potrebbero essere corrette nel successivo esame degli articoli e relativi emendamenti, è da rilevare che comunque la dichiarazione di incostituzionalità potrebbe avere l'effetto di una semplice trasformazione del progetto da ordinario in « costituzionale » ai sensi dell'articolo 138 della Carta fondamentale, trasformazione che può pacificamente avvenire con una presa di posizione della Camera che sta discutendo il provvedimento (1), e non della abolizione pura e semplice del dibattito con conseguente cancellazione dello stesso dall'ordine dei lavori della Assemblea.

In altri termini, dunque, la presunzione di incostituzionalità presentata come motivo di pregiudiziale agisce esattamente come una motivazione di opportunità politica: *non si vuole* discutere la legge, in quanto non lo si reputi opportuno perchè si considera il progetto incostituzionale; non è che *non si possa* discutere semplicemente perchè esista tale ostacolo formale.

Sulla determinazione della natura della pregiudiziale esiste un precedente storico di notevole importanza, riportato da Mancini e Galeotti proprio a proposito della questione relativa alla costituzionalità delle leggi (2); « Svolgendo una proposta di riforma al Regolamento, il deputato Broglio, nella tornata del 25 marzo 1871, sostenne che, perchè possa ammettersi la pregiudiziale, è necessario che contro la proposta di legge che si discute si possa invocare o la cosa giudicata o un articolo preciso dello Statuto, o una deliberazione della Camera; ma non fu dello stesso avviso il presidente della Camera nella tornata del 27 gennaio 1874, avendo ritenuto che la pregiudiziale possa fondarsi altresì sopra ragioni di opportunità ». Da allora in poi questa interpretazione, più volte discussa e anche criticata, è rimasta sempre in vigore: così la Camera, in base a votazioni formali o a interpretazioni presidenziali, ha riconfermato recentemente questo principio l'8 e il 9 maggio 1951, durante la discussione della legge sulla difesa civile.

Se amplissima è, dunque, la libertà di motivazione della questione pregiudiziale, rigido è invece il principio secondo il quale la

---

(1) Vedasi in proposito LONGI: « *Revisione della Costituzione e leggi costituzionali* » in *Rassegna parlamentare* del gennaio 1960, pagg. 105 e segg., e i precedenti parlamentari ivi citati.

(2) MANCINI e GALEOTTI: « *Norme ed usi del Parlamento italiano* », Roma, 1887, pag. 252.

pregiudiziale non deve mai riguardare la procedura, ma soltanto il merito della materia trattata. Infatti, una pregiudiziale proposta per motivi procedurali si trasforma automaticamente in un richiamo al regolamento della Camera, il che implica diverse forme di discussione e di votazione che ne mutano radicalmente l'efficacia e il significato politico. L'unico caso in cui il Regolamento parla di pregiudiziale in termini di procedura è quando sancisce il divieto di presentare, sotto forma di emendamenti, ordini del giorno respinti nella discussione generale, nel qual caso, dice l'articolo 84, può appunto opporsi la « pregiudiziale ». In tale norma non è però da riscontrarsi una contraddizione con i principî sopra esposti, dato che nella fattispecie si tratta piuttosto di una « preclusione di diritto » e non di pregiudiziale in senso proprio, come è ormai accertato per prassi costante: anzi la stessa prassi della Camera e la norma del Regolamento (articolo 69) al Senato hanno esteso tale disposizione nel senso che una preclusione di questo genere esiste non soltanto tra ordini del giorno ed emendamenti, ma anche tra emendamenti ed emendamenti e in tutti i casi in cui una decisione della Camera contraddica con un'altra presa, sotto qualsiasi forma, sullo stesso oggetto.

La pregiudiziale si distingue dunque dai normali richiami di carattere formale perchè fa riferimento all'oggetto del provvedimento e non alla procedura della sua discussione: essa, tuttavia, differisce radicalmente anche da altri strumenti parlamentari tendenti a respingere nel merito il provvedimento puro e semplice. Quest'ultimo rappresenta la proposta di non passaggio all'esame degli articoli (e quindi di reiezione) dopo la fine della discussione generale: è quindi un atteggiamento negativo espresso come volontà di respingere le norme in cui si concreta il progetto (3); la pregiudiziale è invece la proposta di « non discutere » e quindi non può essere presentata e risolta che all'inizio o comunque non prima della conclusione della discussione generale medesima: in altri termini, mentre il primo istituto rappresenta la conclusione negativa del dibattito, il secondo è il classico strumento opposto alla stessa sussistenza della discussione. In entrambi i casi — ove la proposta sia approvata — l'effetto è quello

---

(3) Notiamo per inciso che, sia con lo Statuto albertino che con l'attuale Costituzione, l'esame della legge articolo per articolo è obbligo formale delle Camere: per questo motivo l'istituto dell'ordine del giorno puro e semplice si è prestato a critiche di varia natura: in proposito si può riscontrare, tra l'altro, l'opinione di MANCINI e GALEOTTI, opera e luogo citati a nota (2).

di cancellare l'argomento dall'ordine dei lavori della Camera: ma con l'ordine del giorno puro e semplice perchè il progetto si è voluto bocciare, mentre con la pregiudiziale perchè non si è voluto discutere, e questa differenza può avere anche, dal punto di vista procedurale, qualche conseguenza concreta, sulla quale non è ora il caso di soffermarci.

Da ciò deriva anche che mentre la discussione dell'ordine del giorno puro e semplice si immedesima nel dibattito dell'intero progetto, di cui rappresenta la conclusione, la discussione che si instaura in seguito alla presentazione di una pregiudiziale assume una propria fisionomia completamente distinta, e deve essere in un modo o nell'altro esaurita senza ulteriori interruzioni. Tale disposizione, consacrata nei Regolamenti parlamentari, deriva dalle complesse riforme che in materia di esame delle leggi furono introdotte nel 1887-90, e in occasione delle quali l'istituto della pregiudiziale e quello della sospensiva furono organicamente disciplinati. Precedentemente a tale data pregiudiziale e sospensiva si discutevano unitamente all'argomento al quale erano riferite, ma si votavano separatamente e prima della questione principale (4).

Possiamo ora riassumere in alcune brevi proposizioni i principi fondamentali che regolano l'istituto della pregiudiziale:

a) la pregiudiziale è lo strumento parlamentare diretto ad impedire la discussione di una determinata materia all'ordine dei lavori della Camera, o il suo proseguimento;

b) essa non può essere proposta per motivi di procedura, ma soltanto per motivi di opportunità politica, anche quando alla base di questi vi siano ragioni di carattere costituzionale; non può essere proposta quando la discussione sia già chiusa, non agendo come strumento di reiezione di un progetto compiutamente esaminato;

c) la pregiudiziale non può riguardare che tutto il complesso del provvedimento in esame, dato che l'opposizione a singole norme non implica la volontà di « non discutere » la materia: questo principio è confortato da una prassi costante e del resto, per quanto riguarda il divieto di presentazione di pregiudiziale a fronte degli emendamenti, è sancito dall'articolo 88 del Regolamento della Camera;

---

(4) In merito ai particolari dei lavori preparatori che, nell'800, hanno portato alla definizione delle attuali norme regolamentari, vedasi commento all'articolo 89 del *Regolamento della C. d. D. illustrato con i lavori preparatori* a cura di LONGI e STRAMACCI, Milano, 1958.

d) la pregiudiziale instaura un dibattito *ad hoc*, separato da quello principale, e tale dibattito deve comunque avere la precedenza (fino all'esaurimento con relativa votazione) sulla discussione della materia nei confronti della quale la pregiudiziale è stata opposta.

3. Vediamo ora come funziona concretamente il meccanismo della pregiudiziale, in base ai Regolamenti e alla prassi.

L'articolo 89 del Regolamento della Camera prevede che la questione pregiudiziale può essere proposta anche da un singolo deputato prima che si inizi la discussione generale, o da 15 se questa sia già avvenuta (5). La disposizione, derivante dalle citate riforme del 1887, vorrebbe costituire un freno a troppo frequenti interruzioni del dibattito parlamentare: ma oggi quasi tutti i Gruppi di partito dispongono facilmente di 15 firme per proporre una pregiudiziale fino a un minuto prima della conclusione della discussione. Ciò malgrado, la pregiudiziale è un'arma non troppo frequentemente usata dalle opposizioni, giacchè da una parte ha un valore politico di una certa importanza e implica quindi i rischi di una battaglia parlamentare, e dall'altra non permette conseguenze apprezzabili circa il prolungamento della discussione, essendo gli intervenuti rigidamente limitati. Nè sarebbe possibile presentare pregiudiziali a ripetizione, anche con differenti motivazioni: una volta respinta una pregiudiziale, la Camera manifesta concretamente la volontà di discutere il provvedimento, per cui solo con altri strumenti l'opposizione alla legge potrà essere proseguita.

La questione pregiudiziale, una volta presentata, è immediatamente discussa, sospendendosi l'inizio o il proseguimento del dibattito principale. La discussione è limitata, come in tutti i casi di questioni incidentali, ma vi sono notevoli differenze con gli altri richiami di carattere formale. Sulla pregiudiziale, infatti, possono parlare due parlamentari a favore (compreso il proponente) e due contro, senza limitazioni di tempo, mentre per i normali « richiami » gli interventi sono uno a favore e uno contro e per non oltre 15 minuti ciascuno alla Camera e 10 minuti al Senato (articoli 79 e 65, rispettivamente, dei Regolamenti). La prassi ha poi consentito che sulle pregiudiziali intervenga anche il rappresentante del Governo, se si tratta di una legge o di altra materia che interessa l'esecutivo, in considerazione

---

(5) Al Senato il numero richiesto è di 10.

del fatto che il dibattito verte su motivi di merito e non di procedura. Sempre per prassi, e per gli stessi motivi, in caso di pregiudiziali su materie di una certa importanza è stata permessa frequentemente una discussione ancora più ampia, con l'intervento dei rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari.

Ma dove la differenza tra la pregiudiziale (e sospensiva) e le altre questioni incidentali si manifesta più concreta, a favore del rilievo politico della prima, è nella votazione: mentre tutti i richiami formali si superano con il metodo più semplice di votazione, e cioè per alzata e seduta, per la pregiudiziale (e sospensiva) alla Camera è lasciata ampia scelta della modalità del voto, che può anche effettuarsi, a richiesta del prescritto numero di deputati, anche per appello nominale o per scrutinio segreto: logica conseguenza del carattere eminentemente politico dell'istituto che deve essere perciò circondato da tutte le possibili garanzie parlamentari.

4. Per questione *sospensiva* si intende la proposta, presentata e discussa negli stessi termini e con le stesse modalità della pregiudiziale, tendente ad ottenere una deliberazione della Camera con la quale la discussione di un determinato argomento è rinviata fino a quando, con un atto del medesimo valore giuridico, non si decida di riprenderla. Da una parte, quindi, l'approvazione della sospensiva non implica la cancellazione dell'argomento dall'ordine dei lavori, ma, dall'altra, la sospensiva si distingue nettamente dai semplici rinvii della discussione che per motivi contingenti possono essere deliberati dalla Assemblea o anche direttamente dal Presidente. La sospensiva vera e propria, e cioè quella regolata dagli stessi articoli 89 (Camera) e 66 (Senato) che disciplinano la pregiudiziale, concerne infatti i motivi politici che ineriscono al contenuto della materia trattata, e pone l'argomento interessato in uno stato del tutto particolare dal punto di vista dei lavori della Camera.

Per dare un'idea abbastanza concreta di tale situazione, ricordiamo che l'ordine dei lavori di un'Assemblea parlamentare si divide in varie parti nettamente distinte. Nella prima parte vi è una serie di provvedimenti o argomenti che la Camera si propone di discutere entro un certo periodo di tempo, e tutti gli spostamenti decisi nell'ordine di tali materie sono effettuati con i consueti « richiami » formali all'ordine dei lavori. Vi è poi una parte contenente le materie sulle quali la Camera, in quel determinato momento, non è compe-

tente a discutere: progetti di legge ancora da svolgere, o già all'esame di Commissioni in sede referente o deliberante ecc...

Tra questi due capitoli dell'ordine dei lavori si inserisce una terza posizione, e cioè quella di argomenti i quali sono sospesi o rinviati per deliberazione formale: ed essi non possono essere riportati alla prima parte, dalla quale erano stati trasferiti, fino a quando una nuova deliberazione della Assemblea non annulli la sospensiva precedentemente approvata.

Questo carattere « ufficiale » di accantonamento che si attribuisce con la sospensiva a una determinata materia ha fatto giustamente paragonare la sospensiva stessa più a una forma di reiezione che di rinvio (6); tuttavia è indubbio che in alcuni casi può anche avere un valore positivo, e anzi può rappresentare un tentativo di miglioramento del testo accantonato, quando sussistano ragioni obiettive che consigliano il rinvio della discussione per motivi veramente superabili in un secondo tempo.

Da questo punto di vista, tutte le distinzioni che si possono proporre tra sospensive positive e negative, determinate e indeterminate ecc... hanno un valore molto relativo: in realtà, come il concetto di pregiudiziale implica la manifestazione di volontà di « non discutere », quello di sospensiva prevede una dichiarazione della Assemblea di « non discutere in quel momento », salva comunque la possibilità di un riesame.

Alcuni considerano forme di sospensiva le deliberazioni con cui la Camera rinvia l'esame di un determinato argomento a una Commissione, o con cui sospende la discussione di particolari norme di un progetto per motivi più disparati, ma questi casi non possono considerarsi attinenti all'istituto che stiamo trattando. Il rinvio di un progetto alla Commissione, infatti, non sospende la sua discussione, ma la trasferisce semplicemente alla sede che si giudica più adatta: non provoca, perciò, la necessità di una futura deliberazione della Assemblea perchè lo stesso argomento torni all'ordine dei suoi lavori. Il rinvio della discussione di talune norme di un progetto, poi, non può essere assolutamente considerato una forma di sospensiva giacchè questa, come la pregiudiziale, ha per oggetto la discussione generale nel suo insieme e nel suo significato politico. Del resto nell'ordinamento della Camera il divieto di presentazione di pregiudiziali nei

---

(6) MANCINI e GALEOTTI, nella loro op. cit., pag. 254, chiamarono la sospensiva una forma cortese di rigetto.

confronti di singole norme, già da noi riferito, vale anche per le questioni sospensive, come è chiaramente indicato, per gli emendamenti, dalla lettera del Regolamento e, per gli articoli e in genere le parti di un progetto in discussione (7), da una prassi costante e sicura.

Neppure un rinvio a lungo termine ma a data certa può considerarsi una vera e propria forma di sospensiva, anche se è da riconoscere che in tal caso la nuova deliberazione della Camera, richiesta per reinserire l'argomento all'ordine dei lavori, potrebbe in ogni caso avvenire in forma negativa ove alla data fissata fossero cambiate le condizioni obiettive per le quali si era previsto di poter riprendere il dibattito (8).

Per quanto riguarda la presentazione, discussione e votazione delle proposte sospensive, non abbiamo che da richiamare completamente quanto già riferito a proposito della pregiudiziale. Premesso che la sospensiva deve essere proposta, per motivi di merito, prima o durante la discussione generale, ricordiamo che su di essa possono interloquire quattro parlamentari compreso il proponente, oltre al rappresentante del Governo, che il dibattito così instaurato si svolge e si esaurisce a parte della discussione della questione principale e che la votazione (alla Camera) è libera.

Aggiungiamo anche, circa la possibile presentazione contemporanea di pregiudiziale e sospensiva nei confronti dello stesso oggetto, che casi recenti verificatisi alla Camera (9) hanno ormai consolidato la prassi secondo la quale, mentre la reiezione della pregiudiziale permette la discussione della sospensiva (giacchè questa non contrasta con la volontà della Camera di voler genericamente discutere l'argomento), il rigetto della sospensiva non permette di esaminare la pregiudiziale, poichè l'Assemblea ha in tal caso addirittura espresso

---

(7) Diverso è il caso del cosiddetto *stralcio* formale di una norma o di una parte di un progetto: esso infatti fa assumere alla norma o parte stralciata una sua precisa autonomia giuridica, instaurando un separato « iter » parlamentare rispetto al progetto-madre.

(8) Storicamente è accertato che la sospensiva nasce proprio a tempo determinato: ma l'istituto si è ora completamente trasformato, nè esiste alcun precedente recente in senso contrario a quanto da noi specificato nel testo.

(9) Vedasi su tale argomento, tra l'altro, quanto riportato da ASTRALDI e COSENTINO in « *I nuovi Regolamenti del Parlamento italiano* », Roma, 1950, pagg. 159 e segg. e pag. 238.

l'intenzione di non rinviare l'esame della materia che « deve » essere quindi discussa.

5. Qualche considerazione meritano i problemi che possono insorgere, a proposito di pregiudiziale e sospensiva, presso le Commissioni parlamentari.

Innanzitutto è da ricordare che presso le Commissioni in sede referente, e cioè che esaminano materie da trasferire, poi, all'esame definitivo della Assemblea, pregiudiziale e sospensiva non possono essere ammesse: le Commissioni in sede referente, infatti, non possono sottrarsi all'obbligo di predisporre una qualsiasi relazione sulla quale la Camera sarà chiamata a pronunciarsi: ora, per la pregiudiziale, è evidente che tale obbligo verrebbe completamente eluso, mentre per la sospensiva la Commissione verrebbe meno ai doveri che le derivano dalla norma regolamentare che prescrive un termine preciso per la presentazione della relazione. E' invece ammissibile che la Commissione in sede referente, sempre per motivi di merito, decida di presentare essa, in Assemblea, la pregiudiziale o la sospensiva: ma è più facile, e più corretto, che essa proponga addirittura un voto contrario nel merito (ad esempio come non passaggio agli articoli) da parte della Camera.

Circa le Commissioni in sede deliberante, è evidente che la disciplina di pregiudiziale e sospensiva si applica integralmente, ad eccezione della norma relativa al numero dei parlamentari necessario per la presentazione della proposta dopo l'inizio della discussione; in mancanza di disposizioni diverse, è ammessa tale presentazione anche da parte di un solo deputato.

Per la sospensiva, si potrebbe forse fare la questione se la Commissione, anche in sede deliberante, abbia la possibilità di tenere in sospenso una materia a tempo indeterminato, nè respingendone il relativo progetto, nè sottoponendolo, nel dubbio, a una decisione della Assemblea: ma in tal caso soccorre comunque l'istituto della remissione del provvedimento all'esame della Camera, che opera di diritto in seguito alla semplice richiesta del Governo o di un certo numero di deputati.

VINCENZO LONGI