

ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

# УВОД У ПРАВО ИТАЛИЈЕ

*Уредници:*

Милица В. Матијевић  
Алесандро Симони (Alessandro Simoni)  
Јелена Костић



Београд, 2022.



## Увод у право Италије



ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

# УВОД У ПРАВО ИТАЛИЈЕ

*Уредници:*

Милица В. Матијевић  
Алесандро Симони (Alessandro Simoni)  
Јелена Костић



Београд, 2022.

## УВОД У ПРАВО ИТАЛИЈЕ

*Издавач:*

Институт за упоредно право, Теразије 41, Београд

*За издавача:*

проф. др Владимир Чоловић

*Рецензенти:*

др Јелена Ђеранић Перишић

проф. др Марио Лукиновић

др Владимир Ђурић

*Уредници:*

Милица В. Матијевић

Алесандро Симони (Alessandro Simoni)

Јелена Костић

*Помоћник уредника:*

Василије Марковић

*Превод:*

Мелина Николић

Александар Симоновић (поглавље о радном праву)

*Технички уредник:*

Бранимир Трошић

*Штампа:*

„Три О д.о.о.“, Аранђеловац

*Тираж:*

200 примерака

ISBN 978-86-80186-91-7

DOI: [https://doi.org/10.56461/ZR\\_22.uip](https://doi.org/10.56461/ZR_22.uip)

© Институт за упоредно право, 2022.

Сва права задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин – без претходне сагласности аутора и издавача, осим уколико се то чини за потребе наставе или научног истраживања.

Зборник је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2022. години (евиденциони број 451-03-68/2022-14/200049).

# Садржај

<b>Уводник</b> .....	<b>vii</b>
Вероника Федерико (Veronica Federico) Ђовани Тарли Барбиери (Giovanni Tarli Barbieri)	
<b>Увод у уставни систем Италије</b> .....	<b>1</b>
Сара Бенвенути (Sara Benvenuti)	
<b>Увод у правосудни систем Италије</b> .....	<b>25</b>
Сара Ландини (Sara Landini)	
<b>Увод у италијанско приватно право</b> .....	<b>45</b>
Николо Трокер (Nicolò Trocker) Ђакомо Паили (Giacomo Pailli)	
<b>Увод у италијански парнични поступак</b> .....	<b>73</b>
Вилијам Кјаромонте (William Chiaromonte) Марија Луиза Валаури (Maria Luisa Vallauri)	
<b>Увод у италијанско радно право</b> .....	<b>101</b>
Александра Д. Вишекруна	
<b>Модел корпоративног управљања у акционарским друштвима у праву Италије</b> .....	<b>125</b>
Александра Рабреновић Јована Мисаиловић	
<b>Реформа службеничког система Италије – од Веберове бирократије до модерних јавних менаџера?</b> .....	<b>157</b>
Милош Станић	
<b>Предмети <i>Тарико</i> као вид компромиса Европског суда правде и италијанског Уставног суда</b> .....	<b>175</b>
<b>Списак коришћених правних извора и литературе</b> .....	<b>191</b>





## Уводник

Зборник „Увод у право Италије“ је део ширег настојања Института за упоредно право да домаћој научној и стручној јавности омогући темељније разумевање правних система других земаља, пре свега са европског континента, али и шире. Он је и плод две деценије дуге сарадње Правног факултета Универзитета у Фиренци и Института за упоредно право у Београду, која је до сада изнедрила низ заједничких научних пројеката и бројне радове домаћих аутора<sup>1</sup> који су се бавили изучавањем права Италије.<sup>2</sup> Идеја да се здруженим снагама сарадника ове две институције на једном месту пружи целовитији приказ важећег италијанског права рођена је још 2018, а рад на припреми зборника започео је 2019. године.<sup>3</sup> Од тада је прошло три године у настојању да се на што систематичнији начин обраде одабране области и теме, и обезбеди терминолошка усклађеност превода са језичким стандардима српске правне теорије и праксе.

Зборник се састоји од општег и посебног дела. У општем делу су анализирани прописи пет грана позитивног права Републике Италије за које смо сматрали да су од посебног значаја за боље разумевање међусобне интеракције српског и италијанског права, која се до сада испољавала као сегмент културне, научне, економске и друге размене.

---

<sup>1</sup> Напомена о родним појмовима: Сви појмови употребљени у мушком роду подразумевају исте појмове у женском роду. Када год је то било могуће, у зборнику се прибегавало употреби граматичких наставака за женски род с циљем да његов језик буде у што већој мери родно осетљив.

<sup>2</sup> Видети, на пример, радове објављене у „Страном правном животу“, научном часопису Института за упоредно право: Јелена Костић, 'Изазови хармонизације кривичноправне заштите тржишта капитала са правом Европске уније – пример италијанског законодавства' (2018) 62(2) Страни правни живот, 119, <https://doi.org/10.5937/spz1802119K>; Јелена Шупут, 'Органи у италијанском кривичном поступку према малолетницима' (2014) 58(1) Страни правни живот, 265; Вељко Турањанин 'Споразум о признању кривице у праву европских земаља: примјер Италије' (2011) 55(2) Страни правни живот, 147; Весна Живковић 'Правно уређење апотекарске делатности у Републици Италији' (2008) 52(1) Страни правни живот, 249.

<sup>3</sup> Сарадња између две институције формално је отпочела 31. јануара 2003. године, потписивањем Споразума о сарадњи између Института за упоредно право и Катедре за упоредно право Правног факултета Универзитета у Фиренци.

Њега чине текстови које су за зборник припремили предавачи и истраживачи Правног факултета Универзитета у Фиренци по узору и делимично се ослањајући на приказе одабраних области садржаним у „Основама италијанског права“ – зборнику на енглеском језику (уредници: проф. др Алесандро Симони (Alessandro Simoni) и др Алесандра Де Лука (Alessandra De Luca)), који је 2014. године објављен у издању издавачке куће „Ѓуфре“ (Giuffrè Editore).<sup>4</sup> У другом, посебном делу зборника обухваћени су радови истраживача Института за упоредно право који се баве специфичним, за домаћу научну и стручну јавност посебно значајним темама савременог италијанског права. На крају зборника приложен је исцрпни списак коришћених правних, научних, стручних и других извора јер су, ради боље прегледности, у самим радовима референце навођене у скраћеном облику.

Уз сав труд аутора и уредника, зборник који је пред вама не би угледао светлост дана да у његовој припреми нису учествовали и млађи сарадници Института за упоредно право, међу којима бисмо морали посебно издвојити име Василија Марковића на месту помоћника уредника. Битно је овде поменути и подршку коју је током припреме зборника уређивачком тиму пружао цео колектив Института за упоредно право, на челу са његовим директором, проф. др Владимиром Чоловићем.

Надамо се да ће зборник „Увод у право Италије“ бити од користи свима који се у свом раду срећу са италијанским правим прописима у области уставног, грађанског и радног права, те да ће његово излагање подстаћи још плодноснију сарадњу правних и других стручњака наше две земље.

У Београду, 15. децембар 2022.

Уредници

---

<sup>4</sup> Alessandro Simoni, Alessandra De Luca (eds), *Fundamentals of Italian Law* (Giuffrè Editore 2014).

Вероника Федерико (Veronica Federico)\*  
Ђовани Тарли Барбиери (Giovanni Tarli Barbieri)\*\*

## Увод у уставни систем Италије<sup>1</sup>

### 1. Кратка историја устава

Од уједињења 1861. до Мусолинијевог „похода на Рим“ 1922. године, Италија је била уставна монархија у којој се власт заснивала на принципима садржаним у оснивачкој повељи оличеној у Албертинском статуту из 1848. (*Statuto Albertino*), који је као краљ Краљевине Пијемонт-Сардинија, државе претходнице Краљевине Италије, донео Карло Алберто од Сардиније. Статут је био типичан пример октроисаног устава из раног деветнаестог века који је успостављао основе једне уставне монархије. Радило се о меком уставу јер га је било могуће мењати обичним законима. Карактерисао га је дуалистички систем у коме су Парламент и краљ делили одговорност за управљање земљом и у коме је влада морала да обезбеди поверење како Парламента тако и краља. Врло мали број чланова овог уставног текста (8 од 84) се односио на слободе и права грађана, а судије су имале положај државних службеника, иако су имале одређени круг јасно издвојених сопствених надлежности.

После Првог светског рата, дубока друштвена, економска и политичка криза отворила је пут Мусолинију и његовој фашистичкој партији. Након похода на Рим, 30. октобра 1922. године, краљ је Мусолинију дао мандат за формирање нове владе, чиме је започео период фашистичке владавине који је трајао више од 20 година. Без икаквог формалног кршења Устава (пошто је Албертински статут био меки устав), уставна монархија је трансформисана у ауторитарни режим

\* Ванредни професор упоредног јавног права на Правном факултету Универзитета у Фиренци, ORCID: 0000-0002-4348-1153, [veronica.federico\(AT\)unifi.it](mailto:veronica.federico(AT)unifi.it).

\*\* Редовни професор уставног права на Правном факултету Универзитета у Фиренци, ORCID: 0000-0002-1153-314X, [giovanni.tarlibarbieri\(AT\)unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri(AT)unifi.it).

<sup>1</sup> Вероника Федерико (Veronica Federico) је ауторка поглавља 1, 2, 3 и 5. Ђовани Тарли Барбиери (Giovanni Tarli Barbieri) је аутор поглавља 4.

на чијем је челу још увек био краљ. Представнички дом (доњи дом Парламента) је 1939. трансформисан у Дом фашиста и корпорација (*Camera dei Fasci e delle Corporazioni*), састављен од народних одборника који нису били бирани на изборима. Фашизам је консолидовао извршну власт и ојачао позицију председника владе, односно самог Мусолинија. Он више није био *primus inter pares*, већ је по хијерархији постао надређен свим осталим министрима. Уследила су велика ограничења личних права и слобода, чији врхунац су били тзв. „расни закони“ којима су дискриминисани Јевреји.

Италија је у Другом светском рату учествовала на страни „сила осовине“, заједно са Немачком и Јапаном. По објави рата Уједињеном Краљевству и Француској уследила је одлука о учешћу у немачком нападу на Совјетски Савез, као и уласку у рат против САД-а у децембру 1941. Након великих људских губитака и материјалних разарања и због све теже ситуације на ратиштима, 25. јула 1943. Велико фашистичко веће је позвало краља да поново преузме овлашћења садржана у Албертинском статуту (посебно команду над војском). Мусолини је смењен и ухапшен, и именована је нова влада. Након што је 8. септембра 1943. потписано примирје са савезничким снагама, настављене су борбе између, с једне стране, партизанских јединица које су подржавале савезничке снаге, и са друге стране, јединица формираних од стране сепаратистичке владе коју је Мусолини успоставио у северној Италији под немачким покровитељством. Антифашистичке групе су биле окупљене под вођством Комитета националног ослобођења (*Comitato di Liberazione Nazionale*), а 25. априла 1945. партизани су ослободили Милано, чиме је окончана фашистичка владавина. Неколико дана касније долази до предаје немачких трупа, а Мусолини је погубљен по кратком поступку.

Након двадесет година фашизма и пет година рата, било је очигледно да је Италији потребан нови устав. Коначно је дошло време за демократски устав чији ће текст написати и усвојити изабрана Уставотворна скупштина и којим ће женама по први пут бити дато право гласа. Италијани су 2. јуна 1946. изабрали Уставотворну скупштину. Национални избори одржани су упоредо са референдумом на којем се одлучивало између монархије и републике. Избор је пао на републику као облик политичког уређења. Према резултатима избора, 35% места у Уставотворној скупштини припало је демохришћанима, 21% социјалистима, а 19% комунистима. Енрико де Никола (*Enrico de Nicola*), либерал, именован је за привременог шефа државе. У оквиру

Уставотворне скупштине, израда нацрта новог Устава поверена је одбору од 75 чланова. Након много неслагања, сукоба и компромиса, Уставотворна скупштина је усвојила Устав на пленарној седници 22. децембра 1947. године. Новоусвојени италијански Устав ступио је на снагу 1. јануара 1948. године.<sup>2</sup>

## 2. Основна обележја новог уставног поретка

Италијански правни систем припада породици континенталних правних система. Сви италијански извори права су хијерархијски уређени и следе принцип да виши правни извори претежу над нижим изворима права, односно да нижи не могу бити у супротности са вишим. На врху ове хијерархије налази се Устав.

Ако би требало да укратко дефинишемо италијански Устав из 1948. године, описали бисмо га као *демократски* или *народни* Устав. У ствари, у погледу свог порекла, он је производ демократског процеса који комбинује елементе непосредне демократије, односно референдума из јуна 1946. којим је Италија установљена као република са елементима представничке демократије након којег је Уставотворна скупштина усвојила Устав. Због своје демократске природе, разликује се од претходног, Албертинског статута, који је био октроисани устав (тј. донео га је краљ), али и од плебисцитарних устава (које је народ одобрио путем плебисцита, као што је, на пример, аргентински Устав из 1976. или ирански Устав из 1979), од наметнутих устава (као што је Устав Јапана, наметнут од стране Савезника 1946. или, слично томе, Основни закон Савезне Републике Немачке из 1949), као и од неписаних устава заснованих на уставним конвенцијама (као што је Устав Уједињеног Краљевства). Италијански устав је *крути* устав, јер се изменама његових одредби може приступити само кроз посебно уређене процедуре, описане у чл. 138, а текстом Устава уређен је и поступак испитивања уставности и законитости општих аката.

У погледу свог домашаја, текст Устава из 1948. године, који се свакако може сврстати у *дуичке* уставе (са 139 чланова и 18 прелазних одредби), се не задржава на успостављању система државне власти и уређивању међусобних односа између различитих нивоа власти, већ детаљно регулише и сложене односе између оних који владају и оних

<sup>2</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.

којима се влада, као и односе између појединаца. Примера ради, Устав изричито обавезује родитеље да „издржавају, васпитавају и образују своју децу“ (чл. 30). Осим тога, Устав садржи норме програмског карактера јер се не задржава на правној, политичкој и друштвеној збиљи каква је постојала у тренутку његовог доношења, већ поставља пред друштво дугорочне циљеве које треба остварити. У том смислу, може се сматрати да се овде ради и о *трансформативном* уставу, јер има за циљ преображај италијанског правног, политичког и друштвеног система.

Све ово се мора сагледати у светлу чињенице да је Устав из 1948. резултат *политичког компромиса*, пошто су доминантне политичке струје тог времена – либерална, хришћанска, социјалистичка и комунистичка, као и „акционистичка“, заступана од странке „Акције“ (*Partito d'Azione*) која није била дугог века – радиле заједно на његовом доношењу и заједно осмислиле начине за превазилажење неслагања која су произилазила из различитих, понекад чак и супротстављених вредности које су заступали ови политички чиниоци. Устав почива на вредностима једне типичне европске социјалдемократије, унитарне државе која је временом еволуирала у високо децентрализовану државу, са парламентарним системом власти у коме извршна власт зависи од поверења Парламента.

Италијански политички систем се може описати као типичан вишепартијски систем у коме се од потпуне фрагментације, полако напредовало ка двопартијском/трипартијском систему. Историју италијанских изборних закона карактеришу сталне промене кроз законодавне интервенције и под утицајем важних пресуда Уставног суда, као и неколико свеобухватнијих реформи. Данас важећи италијански изборни закон указује на мешовити систем који чини 64% пропорционално заступљених вишечланих округа и 36% једночланих већинских округа. За странке је предвиђен цензус од 3%, док се за коалиције праг пење на 10%, у оба случаја на националном нивоу.

Прве одредбе Устава садрже основне принципе (чл. 1-12). У његовом првом делу (чл. 13-54) дефинисана су и утврђена основна права и дужност оних који у њој живе или је представљају; док је други део (чл. 55-139) посвећен уређењу Републике.

### 3. Структура власти

#### 3.1. Подела власти

Италијански уставни систем заснован је на принципу поделе власти и међусобне контроле и равнотеже између различитих грана власти, што би требало да осигура да је моћ сваке од њих ограничена и да свака грана власти одговара за своје поступке другим двама гранама власти.

Према Уставу, законодавна власт, односно надлежност за доношење закона, поверена је Парламенту на националном нивоу, а регионалним саветима на регионалном нивоу (чл. 70. и 117). Извршну власт, која се првенствено бави спровођењем закона, има Влада, „у чији састав улазе председник савета и министри, који заједно чине Савет министара“ (чл. 92), односно регионалне владе и њени председници на регионалном нивоу (чл. 121). Судска власт припада правосуђу. Председник Републике је „шеф државе и оличење је националног јединства“ (чл. 87). Иако председник Републике нема ни законодавну ни извршну власт, поверене су му неке веома битне функције и сматра се независном, *super partes*, институцијом.

Као што смо већ поменули, италијанским Уставом успостављен је класичан парламентарни систем власти (тј. систем односа између три гране власти), при чему Влада, коју именује председник Републике, мора да има поверење Парламента (чл. 94), а председнику Републике је поверено овлашћење да распусти Парламент (чл. 88). То значи да не постоји апсолутна одвојеност између законодавне и извршне власти и да, у принципу, поступања Владе морају да буду усклађена са интересима већинске странке, односно коалиције у Парламенту.

#### 3.2. Парламент

Италијански Парламент је дводомно законодавно тело, које се састоји од Представничког дома и Сената Републике. Сенат чине избрани сенатори и одређени број доживотних сенатора које именује председник Републике, чији број варира, као и *ex officio* сенатори, односно бивши председници Републике. Првобитно је Устав предвиђао 630 чланова Представничког дома и 315 сенатора, али је Уставним законом бр. 1 од 19. октобра 2020.<sup>3</sup> број чланова оба дома смањен на

<sup>3</sup> Legge Costituzionale n. 1, del 19 ottobre 2020, *Gazzetta Ufficiale* n. 261/2020.

400 односно 200 чланова. Уставноправна теорија на којој почива опредељење за дводомни Парламент је мишљења да ће два дома Парламента, представљајући различите интересе различитих сегмената бирачког тела, међусобно надzirати један другог. У Италији оба дома имају једнака овлашћења и обављају идентичне функције. Због овакве структуре Парламента, италијански систем представља пример „савршене дводомности“ у којем ниједан дом нема већу моћ него онај други. Иако је ова карактеристика већ дуго предмет политичке расправе, једини уставни амандман који је имао за циљ да диверзификује овлашћења и функције два дома одбачен је на уставном референдуму из 2016. Међутим, постоје разлике у условима за остваривање пасивног бирачког права, односно стицање статуса посланика и сенатора, јер посланици морају имати најмање 25 година, а сенатори 40 година старости. Мандат у оба дома траје пет година.

Члан 1. Устава каже да „сувереност припада народу“, а Парламент је главна институција у којој „народ остварује“ сувереност преко својих представника који су демократски изабрани. Главна функција Парламента је да доноси законе и да позива Владу на одговорност путем испитивања, а као крајње средство користи се гласање о неповерењу.

Законодавни поступак је устројен тако да „право на законодавну иницијативу припада Влади, сваком члану оба дома и оним органима и телима која су одређена уставним законом“ (чл. 71). Предлози закона могу бити представљени било ком дому и они се разматрају било у одборима било на пленарним седницама. Врло често се прво разматрају пред надлежним одбором, а потом на пленарној седници (чл. 72). Да би постали закони, предлози закона морају бити одобрени у оба дома у истом облику (то значи да, уколико буду измењени у другом дому, морају бити послати назад у дом у коме су прво представљени како да би поново били разматрани у измењеном облику), а проглашава их председник Републике у року од месец дана од дана њиховог усвајања (чл. 72. и 73). Иако нема законодавна овлашћења, председник Републике може упутити Парламенту „образложено мишљење да закон чије се проглашење тражи треба поново размотри“, уколико нађе да би датим законом могло доћи до кршења Устава. Парламент одржава заједничке седнице на којима бира и, у зависности од случаја, опозива председника Републике, и бира део судија Уставног суда (1/3 чланова) и Високог савета судства (1/3 чланова).

Чланови Парламента представљају италијанску нацију и немају такозвани „везани мандат“ (чл. 67), што значи да је прелазак из једне



странке у другу прилично честа појава у италијанском Парламенту. Сенатори и посланици не могу се сматрати одговорним за изражено мишљење или дате гласове. Они не могу бити ухапшени, лишени слободе, задржани у притвору нити подвргнути личном или кућном претресу без претходног одобрења дома чији су чланови (чл. 68). За свој рад сенатори и посланици добијају новчану накнаду уз друге бенефиције (чл. 69), а износи које добијају већ неколико година су извор жучне дебате у јавности и медијима.

Све седнице Парламента су јавне, а „одлуке сваког дома понаособ нису важеће уколико није присутна већина чланова и уколико их не усвоји већина присутних чланова“ (чл. 64). Сваки дом бира председника и чланове председништва из редова својих чланова (чл. 63) и усваја сопствена правила поступања апсолутном већином гласова свих чланова (чл. 64). Сенатори и посланици су организовани у посланичке групе, чији шефови заједно чине тзв. конференцију шефова група, задужену да пружи помоћ председнику дома при састављању календара активности и организовању седница. Парламентарни одбори (који могу бити стални, *ad hoc* и дводомни) такође су од кључног значаја за редован рад Парламента.

### 3.3. Влага

Као и у свакој парламентарној демократији, опстанак Владе у Италији зависи од поверења Парламента, па у случајевима када један или оба дома изгласају неповерење Влади, она мора да поднесе оставку (чл. 94). Италијанска Влада је сложена институција коју чине председник Савета, министри (чији број није утврђен Уставом) и Савет министара. Иако нису експлицитно поменути у Уставу, заменици министара и подсекретари председника Савета и подсекретари министара имају важну улогу у Влади. Председника Савета именује председник Републике, а министре председник Републике на предлог председника Савета.

Током претходног периода обележеног преображајем италијанског политичког система из вишепартијског у двопартијски/трипартијски систем, обичај именовања лидера победничке партије/коалиције за председника Савета представљао је фактор стабилности и предвидљивости. Ипак, у случају политичке кризе, овај обичај не спречава председника Републике да, након консултација са лидерима Парламента и странака и са председницима оба дома, именује за

председника Савета било ког политичког лидера који има изгледе да добије поверење Парламента без обзира на његов-њен изборни консензус. Од 2011. године, бројни председници Савета, од Марија Монтија (Mario Monti) 2011. до Марија Драгија (Mario Draghi) 2021.) били су именовани на овај начин.

Извршна власт која је поверена Влади првенствено се тиче вођења јавних политика, тј. њиховог осмишљавања, разраде и спровођења. Да би извршила овај свој задатак, Влада може иницирати доношење закона у оба дома Парламента и има право да, на ограничено време и у одређене сврхе, врши делегиране законодавне функције доношењем законодавних уредби (*decreti legislativi*) које имају снагу закона. Штавише, у случају потребе и у хитним случајевима, Влада може донети уредбе са законском снагом, тзв. „законске уредбе“ (*decreti legge*). Овакв правни акт мора бити проглашен законом од стране Парламента у року од 60 дана (чл. 77) да би важио и након тог периода. Због сложеног и често дуготрајног процеса доношења нових закона, италијанске владе склоне су прекомерном коришћењу својих овлашћења за доношење законодавних и уредби са законском снагом, услед чега неретко долази до великих застоја у поступку разматрања ових врста уредби од стране Парламента. Члан 17. Закона бр. 400 из 1988.<sup>4</sup> године даје Влади овлашћење да усваја подзаконске акте, који се проглашавају декретом председника Републике. Подзаконски акти су секундарни извори права.

Према правилима оба дома, Влада може захтевати од сваког дома да одређени закон третира као питање поверења. У том случају, уколико дом не усвоји предлог закона, Влада подноси оставку. Откако је постала демократска држава, у Италији је забележен висок степен нестабилности владе, са чак 67 влада током претходних 75 година и честим ситуацијама преурањеног распуштања Парламента. Међутим, овде је реч о парадоксу, јер се упркос честим променама влада и распуштањима Парламента политички систем само делимично обнављао у кадровском смислу. Примера ради, Ђулио Андреоти (Giulio Andreotti) је био премијер седам пута, Аминторе Фанфани (Amintore Fanfani) шест пута, а недавно је Силвио Берлускони (Silvio Berlusconi) био премијер у четири наврата.

---

<sup>4</sup> Legge n. 400, del 23 agosto 1988, *Gazzetta Ufficiale* n. 214/1988.

### 3.4 Председник Републике

„Председник Републике је шеф државе и представља национално јединство“ (чл. 87). У сваком правном систему постоји институција која оличава нацију као јединствену целину и, сходно томе, представља национално јединство: председник Републике у демократским режимима, односно краљица или краљ у монархијама, војводе у војводствама (као што је Луксембург), принчеви у кнежевинама (као што је Монако), цареви у царевинама (као што је Јапан), итд. Шеф државе је по правилу инокосни орган, осим у веома ретким изузецима као што је Швајцарска, где је Савезно веће, односно скупштина од седам чланова, колективни шеф државе.

У Италији, председника Републике бира Парламент на заједничкој седници оба дома, којој присуствују делегати из сваког региона како би се обезбедила заступљеност свих мањина. Председник Републике се бира квалификованом већином гласова (чл. 83), тако да је за њен-његов избор потребан висок степен политичког консензуса. Седмогодишњи мандат председника Републике, који је други најдужи мандат за државне функције након деветогодишњег мандата судија Уставног суда, се може обновити. До 2013. ниједан председник није био изабран два пута. Први изузетак у овом погледу је био Ђорџо Наполитано (Giorgio Napolitano), а затим Серџо Матарела (Sergio Mattarella) коме је други мандат додељен почетком 2022. У ситуацији када председник привремено не може да обавља своје функције, њих обавља председник Сената, а у случају „трајне спречености, смрти или оставке председника Републике“ председник Представничког дома расписује нове изборе (чл. 86).

Најважнија функција председника Републике је да гарантује функционисање свеукупног уставног поретка. Сматра се да је он „*super partes*“, што значи да нема директне политичке надлежности, већ надзире да ли државни органи поступају у границама својих мандата. Наиме, председник Републике није непосредно одговоран за своје службене акте: према чл. 89, „акт донет од стране председника Републике није пуноважан ако га не потпише министар предлагач, који за тај акт одговара“. Институт „премапотписа“ је наслеђе из монархијског периода, када краљ није могао да одговара ни за једно од својих дела.

Спектар овлашћења и функција које су Уставом поверене председнику је широк:

- у поступку доношења закона, председник „овлашћује Владу да представи своје предлоге закона пред Парламентом, проглашава законе и доноси уредбе које имају снагу закона и друге прописе“ (чл. 87). Такође, према чл. 74, председник може тражити претходну уставну контролу закона тако што шаље Парламенту образложено мишљење којим тражи да се закон који је послат на проглашење поново стави на разматрање;
- у вези са спољним пословима, иако председник Републике не води италијанску спољну политику (као што је случај у председничком и полупредседничком систему власти), он-она представља Републику у иностранству, „акредитује и прима дипломатске представнике и ратификује међународне уговоре које је, када је то потребно, одобрио Парламент“, и „проглашава ратно стање чије постојање је претходно установио Парламент“ (чл. 87);
- у вези са изборима, председник може расписати нове парламентарне изборе и опште референдуме у случајевима предвиђеним Уставом (чл. 87);
- у вези са радом Парламента, председник може именовати пет доживотних сенатора (чл. 59), а он-она постаје доживотни сенатор након истека председничког мандата (чл. 59). Председник се, такође, може обраћати Парламенту (чл. 87, ст. 2) и може распустити један или оба дома Парламента (сем током последњих шест месеци свог мандата) (чл. 88);
- у вези са радом извршне власти, председник има важну улогу у процесу формирања нове Владе јер „именује председника Савета министара и, на његов-њен предлог, министре“ (чл. 92). Председник прима њихову заклетву на верност Уставу (чл. 93) и „именује државне функционере у случајевима предвиђеним законом“ (чл. 87). Поред тога што је „врховни командант“ оружаних снага он-она председава и Врховним саветом одбране. Председник може да распусти регионалне савете и разреши председника регионалне извршне власти „у случајевима њиховог противуставног деловања или тешког кршења закона“ (чл. 126). Председник „додељује почасна одликовања Републике;
- у вези са радом правосуђа, председник „председава Високим саветом судства“ (чл. 87), именује једну трећину чланова Уставног суда (чл. 135) и има овлашћење да „изриче помиловања и ублажава казне“ (чл. 87).

Неколико председничких функција представља директно наслеђе прерогатива краља из монархијског периода, који су настанком републике попримили нове вредности и сврхе. На пример, овлашћење да закон пошаље у Парламент на поновно разматрање, што је био типичан пример за „краља у парламенту“, трансформисано је у додатну гаранцију за очување вредности гарантованих Уставом у законодавном процесу. Међутим, ради очувања принципа поделе власти и суверености Парламента, „ако се [у Парламенту] поново усвоји, такав закон ће бити дефинитивно проглашен“ (чл. 74).

Према чл. 90, „председник Републике не одговара за радње предузете током обављања председничких дужности, осим у случају велеиздаје или кршења Устава“. У случају да председник буде осумњичен за велеиздају или кршење Устава, може бити опозван на заједничкој седници оба дома Парламента гласовима апсолутне већине његових чланова, што указује на велики политички значај поступка опозива, и тада ће му судити Уставни суд (чл. 135). До сада ниједан председник Републике није опозван.

### 3.5. Правосуђе

Следећи наполеоновски концепт правосуђа као саставног дела Министарства правде, у чл. 68. Албертинског статута стајало је да „правда произилази од краља и да је спроводе магистрати, које он именује“. Фашистичка диктатура је ојачала овај модел, у великој мери умањивши степен независност судства од извршне власти.

Уставотворна скупштина је у гаранцијама за стварну независност правосуђа видела један од најважнијих елемената будућег демократског режима. Заправо, према теоријама конституционализма, суштина конституционализма лежи у раздвајању *gubernaculum* (тј. управне власти) и *iurisdictio* (тј. спровођења правде). Према чл. 101. италијанског Устава „судије су везане једино законом“, што значи да судије треба да буду заштићене од мешања било које друге власти. Штавише, чл. 108. налаже да правосуђе и положај судија буду уређени искључиво законом.

Према максими *ubi jus, ibi remedium*, постојање правног система подразумева постојање органа пред којим се може изјавити правни лек ако је дошло до кршења закона. У принципу, ту функцију врши судска власт, којој је поверена дужност да ауторитативно и коначно одлучује о сукобима о праву како између државних органа тако и између

државе и њених субјеката. Да би право на правни лек било оствари-  
во, судство мора бити независно. Штавише, независно правосуђе је и  
гарант поделе власти, оно доприноси јачању демократског устројства  
политичког система и штити једнакост грађана. Устав, стога, јемчи  
самосталност правосуђа и његову независност од других грана власти  
(чл. 104), која има како свој „спољашњи“ вид, тј. јемчи се независност  
у односу на друге државне органе, тако и „унутрашњи“, тј. јемчи се не-  
зависност судија унутар самог правосуђа. Да би правосуђе било неза-  
висно од других грана власти, посебно од извршне, у Уставу се каже да  
судије, које, као што је већ поменуто, обавезује само закон, „не могу  
бити разрешене дужности, не могу бити отпуштене или суспендова-  
не са дужности, нити распоређене у друге судове или дужности осим  
одлуком Високог савета судства“ (чл. 107). Министарство правде може  
покренути дисциплинске мере против судије (чл. 107), али само Висо-  
ки савет судства има надлежност да именује, распоређује, унапређује  
и дисциплински кажњава чланове правосуђа (чл. 105). Високи савет  
судства је, дакле, надлежан за организацију јавних конкурса за избор  
судија, он распоређује судије у судове, одлучује о њиховом напредо-  
вању и о питањима њихове дисциплинске одговорности. Високим са-  
ветом судства председава председник Републике, а две трећине ње-  
гових чланова, такозвани „чланови у тогама“ (*membri togati*), бирају се  
међу редовним судијама из различитих делова правосуђа, док прео-  
сталу трећину, такозване „чланове лаике“, чине редовни професори  
права и истакнути правници које бира Парламент на заједничкој сед-  
ници оба дома (чл. 104). Унутрашњи аспект независности судија треба  
да гарантује судијама индивидуалну аутономију у оквиру правосуђа.  
У ствари, судија напредује, како у погледу каријере тако и у погледу  
висине зараде, сходно годинама радног стажа, а унутрашња хијерар-  
хија не постоји.

Важно је нагласити да је судска власт у Италији организована  
на принципу „јединственог правосуђа“. Правосудна власт је повере-  
на магистратима (*magistrate*), што је појам који обухвата и судије и  
јавне тужиоце, који се разликују само по различитим пословима које  
обављају. Док други системи имају јавне тужиоце које бирају грађани,  
или се они именују кроз процес који у великој мери зависи од извршне  
власти, у Италији се сви магистрати, па тако и јавни тужиоци, бирају  
на конкурс (чл. 106), и тек када буду именовани, они се сами опре-  
дељују за рад у судовима или да постану јавни тужиоци. Ван овог по-  
ступка није могуће именовати чланове магистратуре, односно судије

и тужиоце, сем када су у питању судије финансијских судова, који су надлежни за јавно рачуноводство, и војних судова (чл. 103). Јавни тужилац је, сходно Уставу, „дужан да покрене кривични поступак“ (чл. 112). Према Уставном суду, ова дужност, без обзира на то ко је осумњичени и какво је кривично дело у питању, представља један од кључних елемената независности јавних тужилаца, који могу бити изложени притисцима и више од судија (одлука Уставног суда бр. 420/1995).<sup>5</sup>

*Qui custodiet ipsos custodies* („Ко ће чувати чуваре?“)? Независност судија и тужилаца не значи да су они изузети од одговорности. У италијанском правном систему постоје различити облици судске одговорности. Пре свега, Високи савет судства може да позове судије на одговорност из дисциплинских разлога (од судија се очекује да се понашају на начин који не угрожава кредибилитет и углед правосуђа), као и када судије из било ког разлога не врше своје дужности у складу са највишим могућим стандардима. Али систем познаје још строже облике одговорности, како са грађанскоправним, тако са и кривичноправним последицама. Из перспективе грађанског права, судије се могу сматрати одговорним за штету проузроковану преваром или озбиљном грешком. У таквим случајевима, тужба за накнаду штете се мора поднети против државе, преко председника Високог савета судства. Држава ће тада тражити да јој се исплаћени износ надокнади о трошку судије. Из перспективе кривичног закона, судије се могу го- нити за свако кривично дело које почине током обављања функције.

Коначно, Устав у чл. 111. гарантује право на „законом уређено правично суђење“ и прописује да је „јавни тужилац дужан да покрене кривични поступак“ (чл. 112). Правичност суђења, према Уставу, треба да почива на „једнакости странака у поступку устројеном по адверзијалном моделу, те да свака странка може под једнаким условима да учествује у поступку који се одвија пред непристрасним судијом који је у улози треће стране“. Закон предвиђа и да суђење треба да буде окончано у разумном временском року. Установљавају се и додатне гаранције за непристрасно суђење у кривичноправним поступцима.

### 3.6. Механизам уставне реформе и Уставни суд

Италијански правни систем је заснован на принципу супрематије Устава, што има две директне последице. С једне стране, Устав се не може мењати једноставном одлуком Парламента, већ само у *йосебном*

<sup>5</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 420/1995 del 6.9.1995.

иостујуку (чл. 138) и уз постојање посебних ограничења у погледу тога који делови Устава могу бити предмет уставних амандмана (чл. 139). С друге стране, сваки закон може бити предмет поступка оцене уставности пред Уставним судом (чл. 134).

Као што смо поменули на почетку овог поглавља, италијански Устав из 1948. је ригидан устав. Чл. 138. наводи да законе о изменама и допунама Устава и друге уставне законе „усваја сваки дом [Парламента] понаособ након две узастопне расправе одржане у размаку од најмање три месеца, и то апсолутном већином гласова чланова сваког дома“. Штавише, ако током другог читања предлог оваквог закона не буде усвојен у оба дома двотрећинском већином, у року од три месеца од објављивања предлога закона, једна петина чланова сваког дома, петсто хиљада бирача или пет регионалних законодавних скупштина може поднети захтев да се предлог закона изнесе на народни референдум. Закон о промени Устава сматра се усвојеним ако га усвоји већина гласача на референдуму. Овај дуг и сложен процес доношења закона за промену Устава има за циљ да створи темељан друштвени консензус о уставним амандманима. Такође, треба приметити да, сходно чл. 139, „републичко уређење не може бити предмет уставних промена“. Ово је једино експлицитно ограничење садржано у Уставу у погледу могућности уставних промена. Но, овоме је Уставни суд додао још нека ограничења (објашњених теоријом имплицитних ограничења) кроз широко тумачење чланова 1. и 2. Устава. Суд је заправо у основним принципима Устава идентификовао оне одредбе које „се уставним амандманима или другим уставним законима не могу нити потврдити нити мењати у свом суштинском значењу“ јер „имају већу вредност од било које друге уставне одредбе“ и оличавају врховне вредности заштићене Уставом Италије (Уставни суд, одлука бр. 1146 из 1988. године).<sup>6</sup>

Друга мера којом се обезбеђује супрематија Устава је поступак судског испитивања уставности, који је једно од новијих достигнућа конституционализма за који Италија представља добро познат пример. Уставотворна скупштина је дуго расправљала о потреби установљавања Уставног суда, као и о моделу уставне правде који би он требало да оличава. Резултат је био стварање једног хибридног система, амалгам модела који постоји у Сједињеним Државама (где сваки судија има право да доводи у питање усклађеност са Уставом сваког закона који треба да примени, при чему одлука судије важи само у

<sup>6</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 1146/1988 del 15.12.1988.



конкретном случају – *inter partes*) и аустријског модела (где се свака сумња на повреду Устава мора упутити на разматрање Уставном суду, чије су одлуке обавезујуће *erga omnes*). Карактеристике италијанског судског испитивања уставности биће детаљно разматране у другом поглављу овог рада, али оно што је овде важно поменути је да се постојање и уређење Уставног суда директно заснива на уставним одредбама којима је предвиђено да се Уставни суд састоји од 15 чланова, од којих једну трећину именује председник Републике, једну трећину Парламент на заједничкој седници оба дома, а једну трећину виши судови. Чланови Уставног суда бирају се на период од девет година што чини да имају најдужи мандат у целом италијанском правном систему.

Судије редовних судова, приликом одлучивања у предмету, дужни су да провере усаглашеност са Уставом оних општих аката које треба применити на конкретан случај. Ако судија нађе да су неке од њихових одредби неуставне, мора их упутити на разматрање Уставном суду, чије су одлуке коначне (жалба није дозвољена), *erga omnes* и са *pro-futuro* дејством (тј. нису ретроактивне), осим у поступцима који су још у току и за оне кривичне предмете у којима је проглашен неуставним сам закон који санкционише кривично дело, по принципу *favor libertatis*. Ако и када Уставни суд утврди да је одредба неког закона у супротности са Уставом, проглашава је ништавом од дана објављивања одлуке. Уставни суд је, стога, изузетно важан део система организације власти и његова судска пракса је битно обележила еволуцију италијанског правног система како у суштинском тако и у формалном смислу.

#### 4. Федерализам и децентрализација

Федерализам има дугу историју у Италији. Он је био довођен у питање у време уједињења, после Првог светског рата и поново после пада фашизма. Током Уставотворне скупштине, две екстремне позиције централиста – које су пре свега заступале, с једне стране, Комунистичка партија и, с друге стране, федералисти из либералне партије *Partito d'Azione* наследивши Катанеову (Cattaneo) традицију федералне аутономије – постигли су компромис са демохришћанима и њиховом визијом о регионалној децентрализацији заснованој на начелу супсидијарности.

Устав из 1948. је био у великој мери инспирисан регионалним системом поделе власти (познато је да су творци Устава проучавали шпански Устав из 1931. године), али је усвојено решење било веома асиметрично. Њиме је пет региона (Сицилија, Сардинија, Долина Аосте, Трентино-Алто Адиђе и Фриули Венеција Ђулија) добило посебан статус (поставши тако региони са посебним статусом), док је преосталих 15 региона било организовано као региони са редовним статусом, што је подразумевало мања овлашћења и нижи степен аутономије (чл. 116). Италијански регионализам почива на два уставна стуба: чл. 5. који, уз констатацију недељивости државе и њеног јединства уздиже на ниво уставног начела начело регионалне/локалне аутономије, и чл. 114. који регионе, покрајине и општине установљава као основне нивое одлучивања и основне организационе облике управљања на којима се темељи Република.

Успостављање оваквог регионалног система, сем региона са посебним статусом, је ипак било одложено до 1970. године, односно више од две деценије након што је Устав ступио на снагу, а регионалне владе које су и пре тога успостављене биле су подриване централистичким тенденцијама. Било је потребно да прођу још две деценије пре него што је изнова започета дискусија о могућностима за регионалну реформу. Нова регионална организација власти се материјализовала корак по корак у периоду који је био обележен бројним важним догађајима. Почетком 1990-их је дошло до политичке кризе изазване судским истрагама о политичкој корупцији. Оснива се *Lega Nord* (Северна лига), политичка партија која се залаже за аутономију северних региона и износи федералистичке предлоге. *Bicamerale*, комисија оба дома Парламента у чији састав су ушли представници свих политичких странака заступљених у Парламенту основана је 1996. да испита могућност за ширу реформу Устава зарад даље децентрализације, али доживљава неуспех. Басанини (Bassanini) спроводи административне реформе кроз низ нових закона и уредби донетих између 1997. и 1999. којима су и без уставних амандмана неке надлежности пренете на регионе и локалне самоуправе. Кроз тзв. „Бинди“ реформе из 1999-2000. извршена је регионализација управљања здравственом заштитом. Уведен је нови систем регионалног финансирања са издвајањем одређеног постотка прихода од пореза за регионе и усвојен је први уставни амандман (Уставни закон бр. 1 из 1999. године)<sup>7</sup> којим

---

<sup>7</sup> Legge Costituzionale n. 1, 22 novembre 1999, *Gazzetta Ufficiale* n. 299/1999.

се уводе непосредни избори за председника региона са редовним статусом, и ови региони овлашћују да доносе сопствене статуте.

У ствари, нови чл. 123. даје сваком Регионалном савету овлашћења да усваја и мења сопствени статут, и прецизира да за то није потребно одобрење државног повереника. Једино експлицитно ограничење надлежности региона у погледу садржине њихових статута је поштовање Устава. Сваки статут „прописује облик регионалне управе и основна начела за организацију и функционисање региона; [...] уређује поступак доношења закона и покретања референдума о регионалним законима и управним мерама, као и објављивање закона и регионалних прописа“.

Према чл. 121, „регионални органи су: регионални савет, регионални кабинет и председник региона“, при чему се регионалном савету дају „законодавна овлашћења која су додељена региону као и све друге функције које су му поверене Уставом и законом“. Регионални кабинет представља „извршну власт региона“, а председник региона који „представља регион, води и одговоран је за општу политику регионалног кабинета, проглашава регионалне законе и прописе и врши управне функције које је држава делегирала региону у складу са упутствима централне власти“.

Коначно, 2001. године, најзначајнији уставни амандман у овом погледу (Уставни закон бр. 3 из 2001.)<sup>8</sup> доводи до великих промена у италијанском приступу регионализму, мењајући Поглавље V Устава. Према новоуведеном чл. 114. „Република се састоји од општина, покрајина, градова метропола (*le Città metropolitane*), региона и државе“. При навођењу различитих нивоа власти креће се одоздо према горе у складу са обновљеним значајем начела супсидијарности, али међу организационим облицима који творе Републику више нема хијерархије. Ова уставна реформа је оставила нетакнуту разлику између региона са посебним и редовним статусом, отварајући пут за *a contrario* тумачење домашаја ових уставних измена, односно до тога да новостечене надлежности региона са редовним статусом сада буду додељене и регионима са посебним статусом.

У чл. 117. наводе се области које спадају у искључиву надлежност националног Парламента (спољна политика, међународни односи, имиграција, одбрана и оружане снаге, јавни ред и безбедност, итд.) и оне које спадају у подељену надлежност између Парламента и региона (образовање, здравство, помоћ у ванредним ситуацијама, итд.). Све

<sup>8</sup> Legge Costituzionale n. 3, del 18 ottobre 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 248/2001.

преостале надлежности су препуштене регионалним властима. Ово је нов и радикалан приступ у расподели надлежности који регионима пружа широко поље аутономних овлашћења за креирање политика.

Према новом тексту чл. 118. који следи начело супсидијарности, диференцијације и пропорционалности, управне надлежности припадају општинама „осим ако не припадају провинцијама, градовима метрополама и регионима или централној државној управи“. Историјско начело по којем управна овлашћења следе законодавна је овим напуштено.

Уставна реформа је такође увела начело „фискалног федерализма“ у чл. 119. којим се општинама, покрајинама, градовима метрополама и регионима признаје „аутономија прихода и расхода као и фискална аутономија“. Регионима и другим локалним ентитетима је омогућено да самостално располажу „сопственим финансијским средствима“, као и удео у приходима од централних пореза прикупљених на њиховој територији. Да би се одржала адекватна фискална равнотежа уводи се „фонд за прерасподелу пореских прихода“.

Централна власт и даље може надзирати вршење регионалних законодавних овлашћења, али ова контрола више није превентивна, пошто и централна власт и региони „могу поставити питање уставности националног или регионалног закона пред Уставним судом у року од шездесет дана од његовог објављивања“ (чл. 127). Што се тиче управне контроле, чл. 120. уводи нови облик супститутивне контроле којом се централним институцијама дозвољава да интервенишу ако органи региона, „градова метропола“, покрајина и општина „не делују у складу са међународним прописима и споразумима или законодавством ЕУ, или у случају озбиљне опасности по јавну безбедност и сигурност, или кад год је то неопходно да би се очувало јединство правног или економског система, а посебно да би се обезбедио приступ основним јавним добрима“. Коначно, чл. 117. предвиђа се доношење закона на националном нивоу којим се уређује „вршење супсидијарних овлашћења од стране државе у случају да региони не испуњавају своје обавезе“ у вези са спровођењем међународних споразума и мера ЕУ.

Уставним амандманима је структура Парламента – иако је његова савршена дводомност деценијама била предмет преиспитивања – остала неизмењена, упркос широко распрострањеном мишљењу да је реформа Парламента кључни елемент за даљу децентрализацију. Реформа Поглавља V, којој су као узор послужиле неке федералне и савезне државе и њихове институције, представља радикалну промену

система поделе надлежности у Италији, али њом нису решена нека од кључних питања као што је питање да ли и на који начин реформисати дводомност националног Парламента. Осим тога, донела је и низ нових проблема као што је онај који се тиче спровођења ефикасног фискалног федерализма. Штавише, уским тумачењем регионалних надлежности судска уставноправна пракса је одиграла кључну улогу у враћању значајних овлашћења централним институцијама. Зато су, више од две деценије након описаних реформи и упркос усвајању бројних закона за њихово спровођење почев од 2001. године па надаље, оне и дан данас само делимично остварене.

## 5. Повеља о правима и дужностима

Као што смо већ поменули, први део Устава посвећен је „правима и дужностима грађана“ (од чл. 13. до чл. 54). Италијански Устав је типичан пример устава донетог непосредно после Другог светског рата, којим се гарантују људска права прве и друге генерације тј. грађанска, политичка и социјално-економска права. С друге стране, такозвана права треће и четврте генерације, као што су права потрошача, право на самоодређење и родни идентитет, итд., нису изричито прописана Уставом и уведена су у правни систем кроз судску праксу Уставног суда. Уставним изменама члана 9. и члана 41. Устава из 2022. године, право на здраву животну средину је добило своје заслужено место у тексту Устава. Тиме је обезбеђена заштита и унапређење животне средине на друштвено одговоран и етичан начин, очување биодиверзитета и екосистема, као и заштита природних предела уопште.

Циљ овог поглавља није да пружи свеобухватан преглед основних људских права у Италији, што очигледно превазилази предмет и опсег рада. Уместо тога, након анализе природе и положаја основних права гарантованих у чл. 2. италијанског Устава, као и права на једнакост садржаног у чл. 3, фокусираћемо се на структуру повеље о правима и дужностима. Компромис постигнут између либералних, католичких, социјалистичких и комунистичких визија друштва који прожима цео италијански Устав савршено је илустрован у повељи о правима и дужностима, где се снажан акценат који је стављен на типично либерална права грађана преплиће са једнако снажним нагласком на социјално-економским правима.

„Република признаје и гарантује неповредивост људских права, било да се ради о појединцу или друштвеној групи унутар које појединац изражава своју личност, и обезбеђује остваривање неприкосновене дужности политичке, економске и друштвене солидарности“, наводи се у чл. 2. Устава. Ова одредба отвара врата за даље уставно регулисање основних права како у односу са државом, тако и у односу са другим грађанима и правним лицима. То значи да повеља о правима и дужностима обавезује не само државу, већ и физичка и правна лица. Осим тога, чл. 2. дефинише основна права као апсолутна (обавезујућа и за државу и за појединца), неотуђива (не могу се пренети на другога), ненарушива (не могу се изгубити услед невршења или неостваривања), и коначно, истиче да нико не може да се одрекне својих основних права. Титулари основних права су све категорије лица, а не само грађани Италије, иако постоји неки број основних права чији су носиоци искључиво грађани, као што је право гласа. У чл. 2. помињу се „друштвене групе“, што значи да се, с једне стране, права појединца остварују и унутар друштвених група, а с друге стране, да се та права остварују и у корист правних лица.

Да ли би листу права и дужности садржаних у повељи требало сматрати за коначну и без могућности њеног даљег проширивања? Преглед постојеће судске праксе Уставног суда Италије указује на супротно. Широко тумачећи чл. 2, сам Суд је признао нека нова основна права: право на живот (Одлука бр. 223 из 1996. године),<sup>9</sup> право на слободу сексуалне оријентације (Одлука бр. 561 из 1987. године),<sup>10</sup> право на приватност (Одлука бр. 139 из 1990. године),<sup>11</sup> право на лични идентитет (Одлука бр. 13 из 1994. године),<sup>12</sup> као и некажњивост за пружање помоћи онима који желе да изврше самоубиство (Одлука бр. 242 из 2019. године).<sup>13</sup>

Камен темељац повеље о правима и дужностима, а и целокупног уставног система Италије је чл. 3. који гласи: „Сви грађани су истоветни у свом друштвеном достојанству и једнаки су пред законом, без обзира на пол, расу, језик, вероисповест, политичко уверење, имовинско стање и положај у друштву“. Ова одредба представља типичну

---

<sup>9</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 223/1996 del 27.6.1996.

<sup>10</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 561/1987 del 10.12.1987.

<sup>11</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 139/1990 del 26.03.1990.

<sup>12</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 13/1994 del 24.1.1994.

<sup>13</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 242/2019 del 22.11.2019.

одредбу о формалној једнакости, која успоставља једнакост пред законом за сва лица без обзира на њихове личне карактеристике и околности. Последица овако формулисаног начела једнакости пред законом је, дакле, да закон мора бити општи и апстрактан, односно да су недопустиви закони *ad personam*, који се односе на крајње специфичне ситуације и који нису погодни за општу примену. Осим тога, једнакост пред законом обухвата и начело непристрасности јавне управе (како се наводи у чл. 97. Устава) и непристрасности судије (чл. 111). У чл. 3. су набројани сви стандардни недопуштени основи разликовања (пол, раса, језик, вероисповест, политичко уверење, имовинско стање и положај у друштву), тако да се ниједним законским или административним актом не може прописати разликовање по овим основама. Наравно, то не значи апсолутну забрану да се различите личне прилике третирају на различите начине када је то у корист осетљивих група, јер једнак третман не мора нужно да води до идентичних исхода. Због тога, на пример, посебна права за запослене жене (призната Законом бр. 903 из 1977. године)<sup>14</sup> не представљају повреду уставног принципа формалне једнакости. С друге стране, испоставило се да је управо по питању примене начела формалне једнакости Уставни суд с времена на време доносио одлуке које нису биле у складу са чл. 3, као што је, на пример, забрана мушким васпитачима да раде у вртићима (Одлука бр. 173 из 1983. године),<sup>15</sup> као и у погледу уставности неких одредби породичног закона у којима се наводи да је жена подређена свом мужу.

Битно је приметити да су носиоци права на једнако поступање садржано у чл. 3. „грађани“. Нешто даље, чл. 10. прописује да је „правни положај странаца регулисан законом у складу са међународним одредбама и уговорима“, и тиме отвара врата за правно разликовање грађана и странаца које не представља повреду чл. 3. Па ипак, Уставни суд је развио доследну судску праксу којом потврђује да држављанство не може бити услов за остварење права на једнако поступање и других основних права (Одлуке бр. 62 из 1994; 454 из 1998; 172 из 1999; 432 из 2005),<sup>16</sup> али и потврдио да су у одређеним ситуацијама посебне

<sup>14</sup> Legge n. 903, del 9 dicembre 1977, *Gazzetta Ufficiale* n. 343/1977

<sup>15</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 173/1983 del 8.6.1983.

<sup>16</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 62/1994 del 10.2.1994; Sentenza del Corte Costituzionale, n. 454/1998 del 14.12.1998; Sentenza del Corte Costituzionale, n. 172/1999 del 10.5.1999; Sentenza del Corte Costituzionale, n. 432/2005 del 2.12.2005.

мере којима се уводи разликовање између странаца и држављана ипак допуштене (Одлуке бр. 104 из 1969. и 144 из 1970. године).<sup>17</sup>

Други део чл. 3. тиче се суштинске једнакости: „дужност Републике је да отклони оне препреке економске или социјалне природе које ограничавају слободу и једнакост грађана, ометајући тиме пун развој личности појединца и стварно учествовање свих радника у политичком, економском и друштвеном уређењу земље“. Једном када се успостави формална једнакост, суштинска једнакост одлази корак даље захтевајући да се узму у обзир и личне околности како би била остварена једнакост исхода. Устав, дакле, захтева стварање услова за постизање суштинске једнакости, као и испитивање ефеката правних норми на остварење једнакости које би изашло изван оквира једнакости у формалном смислу, те усвајање проактивних мера како би се отклониле препреке постизању циља суштинске једнакости.

Овде уставотворац посебно помиње Републику, која је шири појам од државе јер обухвата све мање јединице територијалне организације, као што су региони, општине, итд. Према мишљењу правних стручњака, дужност предузимања проактивних мера на нивоу целе Републике указује на то да се овде више не ради о увођењу посебних мера ради отклањања очигледних неједнакости, као што су оне предвиђене, на пример, чл. 30. Устава који за „свако дете рођено ван брака“ предвиђа одговарајуће „мере правне и друштвене заштите“, или чланом 37. који даје право запосленим женама на услове рада који им омогућавају „да испуне своју примарну улогу у породици“ и обезбеђују „одговарајућу заштиту за мајку и дете“. Овде је реч о обавези осмишљавања и примене мера афирмативне акције у корист особа које су у неповољном друштвеном положају. На пример, налаже се да кроз мере афирмативне акције особама из осетљивих категорија буде олакшан приступ есенцијалним друштвеним добрима. Тиме се не крши принцип једнакости, већ такве мере служе као средство за постизање суштинске једнакости. Овај тип мера би могао бити илустрован Законом бр. 215 из 1992. године<sup>18</sup> о подстицању предузетништва жена.

Кључни елементи правног оквира о основним правима су: демократско устројство државе (сходно чл. 1. „Италија је демократска република заснована на раду“); такозвани „персоналистички принцип“ из чл. 2, који, као што је већ поменуто, гарантује пуну и ефикасну

<sup>17</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 104/1969 del 19.6.1969; Sentenza del Corte Costituzionale, n. 144/1970 del 2.7. 1970.

<sup>18</sup> Legge n. 215, del 25 febbraio 1992, *Gazzetta Ufficiale* n. 56/1992.



заштиту људских права; принцип плурализма заједно са принципом националног јединства и територијалног интегритета („Република је јединствена и недељива. Она признаје и подстиче локалну аутономију [...] Република прилагођава принципе и методе своје законодавне активности потребама аутономије и децентрализације“, наводи се у чл. 5); вредности друштвене и језичке разноликости и плурализма („Република штити права језичких мањина одговарајућим мерама“ из чл. 2. и чл. 6); важност рада као основне вредности италијанског друштва (чл. 1. и чл. 4: „Република признаје право свих грађана на рад и обезбеђује оне услове који ово право чине ефикасним“); принцип друштвене солидарности (чл. 2); принцип забране дискриминације и једнакости пред законом (чл. 3); и принцип владавине права који прожима цео уставни систем.

У оквиру начела поштовања људског достојанства (иако оно није експлицитно садржано у уставним одредбама, Уставни суд је закључио да оно произилази из чл. 2), основна права која Устав гарантује су: право на живот и физички интегритет, као и на личну слободу (чл. 13); неповредивост пребивалишта и преписке, као и других облика приватне комуникације (чл. 14. и чл. 15); право на слободу кретања (чл. 16); право на слободу савести и вероисповести (чл. 19) и право на „слободно изражавање мишљења“, што укључује и слободу штампе (чл. 21); права на слободу окупљања и удруживања (чл. 17. и чл. 18), заједно са правом оснивања политичких партија (чл. 49) и право на удруживање запослених у синдикалне организације (чл. 39).

Поглавље II Устава посвећено је „моралним и друштвеним правима и дужностима“. Посебне гаранције су предвиђене за заштиту породице, за приступ образовању, за слободу уметности и науке и за заштиту здравља као основног права појединца и колективног интереса. Устав, наиме, тражи од државе да активно спроводи социјалну политику и подстиче социјалну правду. У оваквом оквиру, право на здравље се обезбеђује бесплатном здравственом заштитом (чл. 32), а право на социјалну сигурност треба да пружи посебну друштвену подршку особама којима је она потребна (чл. 38).

Економска права и дужности су уређена у Поглављу III, где је Уставом загарантовано право на имовину, слободу предузетништва, право на рад и на слободан избор занимања, и друга права радника, као што су право на правичну накнаду, ограничено трајање дужине радног времена, недељни одмор, плаћени годишњи одмор, итд., као и право на једнакост на радном месту. Поред тога, Република „признаје

друштвени значај удруживања ради међусобне сарадње, без личних интереса“ (чл. 45) и „подстиче и штити штедњу у свим облицима“ (чл. 47). Према члановима 3, 30, 33. и 34, социјална инклузија и интеграција су саставни део права на образовање. Предвиђено је бесплатно и обавезно школовање за ђаке основних и средњих школа, а уџбеници су бесплатни у основној школи. Уведено је неколико мера којима се гарантује право на образовање као одговор на потребе ученика са инвалидитетом или другим посебним потребама, као и ученика из социјално угрожених група.

„Бирачко право има сваки грађанин, мушкарац или жена, који је постао пунолетан“ (чл. 48). Политичка права и дужности чине суштинску статусу грађанина-ке. Нико не може бити лишен свог држављанства из политичких разлога (чл. 22), али стицање статуса италијанског држављанина може бити дуг процес. Закон о држављанству датира из 1992. године и снажно је утемељен на начелу *ius sanguinis*. Упркос томе што је већ деценијама предмет политичке дебате, још увек не постоји политички консензус за промену овог начела. Држављанство је уско повезано са политичким правима, па се у расправи о давању права гласа грађанима са сталним пребивалиштем у земљи, чак и на локалним изборима, у делу литературе везане за Устав сматра да је потребно донети амандман на горепоменути чл. 48. Устава.

Пасивно и активно бирачко право представљају камен темељац италијанске демократије. Политичко учешће је загарантовано, с једне стране, типичним грађанским правима као што су слобода мисли и изражавања, слобода окупљања, итд. и, с друге стране, правом на „слободно оснивање политичких партија“ (чл. 49, са јединим ограничењем садржаним у прелазној одредби XII која забрањује „реорганизовање, у било ком облику, распуштене фашистичке партије“), право на упућивање петиција (чл. 50), и право појединца да „ради у јавним службама и буде биран на јавне функције“ (чл. 51). Уз права и слободе, Устав прописује и основне дужности грађана. Међу њима је дужност да се врши активно бирачко право, односно гласа, садржана у чл. 48, ст. 2. Устава, која представља једну од особености италијанског уставноправног уређења, те друге дужности грађанина-ке: „дужности политичке, економске и друштвене солидарности“ (чл. 2), дужност одбране земље (чл. 52), дужност пружања доприноса јавној потрошњи у складу са могућностима појединца (чл. 53), дужност лојалности Републици и поштовања Устава и закона (чл. 54), дужност родитеља да „издржавају, васпитавају и образују своју децу“ (чл. 30), и друго.

Сара Бенвенути (Sara Benvenuti)\*

## Увод у правосудни систем Италије<sup>1</sup>

### 1. Увод

Свако има право на приступ суду ради заштите својих права и легитимних интереса стоји у члану 24, став 1. италијанског Устава.<sup>2</sup> За остварење овог Уставом гарантованог права нужна је једна сложена машинерија за спровођење правде.

Структура ове машинерије типична је за системе континенталног права. Прво, као и већина европских континенталних правних система, италијански правни систем установљава неколико посебних хијерархијских система судова, уместо јединствене судске хијерархије која је типична за земље прецедентног права. Прецизније речено, Италија има двојни правосудни систем: основни судови имају надлежност над свим грађанским и кривичним споровима, док управни судови имају надлежност у управним споровима. Они чине два одвојена и независна система судова, од којих сваки има свој врховни суд, своја процесна правила и своју надлежност.

Друго, уз неке варијације, основна схема организације судске власти карактеристична за континенталну правну традицију постоји и у Италији. Она, као таква, предвиђа три нивоа судова: мрежу првостепених судова опште надлежности (за тежа кривична дела и важније грађанске спорове), и првостепених судова посебне надлежности (за

---

\* Истраживач и предавач на Катедри за упоредно право на Правном факултету Универзитета у Фиренци, [sara.benvenuti\(AT\)unifi.it](mailto:sara.benvenuti(AT)unifi.it).

<sup>1</sup> Ауторка захваљује професору Винћенцу Варану (Vincenzo Varano) и професорки Виторији Барсоти (Vittoria Barsotti) што су јој дозволили да ово поглавље утемељи на њиховим ранијим радовима: Vincenzo Varano, 'Machinery of Justice' in Jeffrey S. Lena, Ugo Mattei (eds), *Introduction to Italian Law* (Kluwer Law International 2002) 99-124 и Vittoria Barsotti, Vincenzo Varano, 'Legal Education in Italy' (2010) 3 *Opinio Juris in Comparatione* 1-16.

<sup>2</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.

спорове мање вредности), један или више другостепених апелационих судова и један врховни суд.<sup>3</sup>

У Италији је правосуђе устројено на следећи начин. На најнижем нивоу пирамиде судске власти налази се тзв. мировни судија (*giudice di pace*), који се бави споровима мале вредности и лакшим кривичним делима. Затим следи првостепени суд опште надлежности (*tribunale*). Непосредно изнад њега се налази апелациони суд (*corte d'appello*), као жалбени суд, и коначно, на врху хијерархије је Врховни суд (*Corte di cassazione*), као трећестепени суд за грађанске и кривичне предмете. Овде треба узети у обзир да је испитивање уставности закона поверено Уставном суду (*Corte costituzionale*),<sup>4</sup> установљеном 1. јануара 1948. године да обавља улогу чувара Устава,<sup>5</sup> у складу са уставноправним моделом присутним у већини европских земаља од Другог светског рата па на овамо.

Што се тиче управних судова, регионални управни судови (*tribunali amministrativi regionali*) основани су 1971. године као судови првог степена, а Државни савет (*Consiglio di Stato*) суд је последње инстанце у управним стварима. Они су у уставним одредбама означени као „*organi управној правосуђа*“ (чланови 103. и 125. Устава). Чл. VI прелазних одредби, које се налазе у прилогу Устава, забрањује стварање нових специјалних судова, али задржава Државни савет, Финансијски суд и војне судове. Конкретно, Финансијски суд (*Corte dei conti*) је посебан орган са надзорним, саветодавним<sup>6</sup> и судским надлежностима. Као правосудни орган, он је надлежан „за питања рачуноводства јавних средстава и друга питања која су одређена законом“<sup>7</sup> (чл. 103. Устава). Поред тога, за спорове о пореским питањима успостављени су судови посебне надлежности, такозвани *commissioni tributarie*, организо-

<sup>3</sup> За компаративну перспективу, видети Oscar G. Chase, Vincenzo Varano, 'Comparative Civil Justice' in Mauro Bussani, Ugo Mattei (eds), *Cambridge Companion to Comparative Law* (Cambridge University Press 2012) 210-240.

<sup>4</sup> О Уставном суду више у Günter Frankenberg, 'Comparative Constitutional Law' in Mauro Bussani, Ugo Mattei (eds), *Cambridge Companion to Comparative Law* (Cambridge University Press 2012) 171-190.

<sup>5</sup> Чл. 134-137. Устава.

<sup>6</sup> Видети чл. 100. Устава.

<sup>7</sup> Као што Н. Трокер истиче, „питања рачуноводства јавних средстава представљају врло растегљив концепт који обухвата све спорове у којима се на било који начин доводи у питање правилно управљање јавним ресурсима од стране финансијских институција, органа јавне власти и менаџера“. Видети Marco De Cristofaro, Nicolò Trocker (eds), *Civil Justice in Italy* (Jigakusha 2010) 28-29.

вани у виду мреже првостепених провинцијских судова и апелационих регионалних судова. На одлуке потоњих може се уложити жалба Врховном суду због повреде закона.

У наредном поглављу пружићемо детаљнији опис основног система судова<sup>8</sup> на којима се италијанска правосудна машинерија темељи.

## 2. Основни судови

### 2.1. Мировне судије

Функција мировних судија (*giudici di pace*) је уведена почетком 1990-их са циљем да се побољша ефикасност правосудног система Италије кроз једноставно и брзо решавања спорова мале вредности.<sup>9</sup> Мировне судије су почасне, а не професионалне судије. Именује их италијански Високи судски савет (*Consiglio Superiore della Magistratura*) из редова дипломираних правника који имају најмање двадесет седам година у моменту именовања. Њихов мандат траје четири године и може бити обновљен само једном. Мировне судије су често адвокати, али они током трајања ове функције не могу да обављају адвокатску делатност.

Потреба да се изнађу нови начини за превазилажење проблема предугог трајања судског поступка довела је 2017. до још једне реформе система судова опште надлежности. Такозваном Орландовом реформом (*Riforma Orlando*), уведеном Законодавном уредбом бр. 116/2017,<sup>10</sup> уведена је функција почасног мировног судије, која обух-

<sup>8</sup> О управним судовима видети поглавље о управном праву у Francesca Bignami, 'Comparative Administrative Law' in Mauro Bussani, Ugo Mattei (eds), *Cambridge Companion to Comparative Law*, (Cambridge University Press 2012) 145-170.

<sup>9</sup> До 1991. овај задатак је био поверен *conciliatori*-ма. То су биле почасне судије, које нису морале да имају квалификације из области права, а биране су из редова локалног становништва у свакој општини. Њихов значај за смањење броја грађанских парница опао је након Другог светског рата из неколико разлога. Њихова надлежност се, између осталог, заснивала на номиналној вредности предмета која се није прилагођавала инфлацији, док су процедурална правила била превише формална. Крајем 1970-их, *conciliatori* су решавали мање од 4 процента укупног броја судских парница. Законом бр. 374 од 21. новембра 1991. године *conciliatori* су замењени судијама за прекршаје. Legge n. 374, del 21 novembre 1991, *Gazzetta Ufficiale* n. 278/1991. За више детаља видети, Nicolo Trocker, 'Professional and Non-Professional Judges: Italy' in *Italian National Reports to the X<sup>th</sup> International Congress of Comparative Law* (Associazione italiana di diritto comparato 1978) 325-327.

<sup>10</sup> Decreto Legislativo n. 116, del 13 luglio 2017, *Gazzetta Ufficiale* n. 177/2017.

вата почасне судије основних судова, мировне судије, помоћне судије апелационог суда и почасне заменике тужилаца. На место почасног мировног судије именује се лице на ограничено време и оно за вршење ове функције прима новчану накнаду. Функција почасног мировног судије може се вршити највише током два радна дана недељно, и њен носилац може упоредо са њом вршити и друге послове.

Мировне судије имају надлежност над грађанским поступцима у споровима око покретне имовине вредности до 5.000 евра, као и у споровима за накнаду штете настале у друмском саобраћају или на пловним објектима до износа од 20.000 евра.<sup>11</sup> Они такође имају ограничену стварну надлежност над споровима између суседа (укључујући спорове због узнемиравања поседа). У надлежности мировних судија је и вансудско решавање спорова мирним путем, али је у пракси ово решење донело слабе резултате. Кривична надлежност мировних судија обухвата прекршаје за које законом није предвиђена казна затвора.

Парнични поступак који се води пред њима у великој мери је устројен по узору на поступак пред вишим судовима (посебно у погледу правила о доказном поступку) и претежно је регулисан Законом о парничном поступку (*Codice di procedura civile*). Ово значи да процедура није тако поједностављена и брза како би се могло очекивати с обзиром на разлоге који су мотивисали увођење ове судске институције. То је и разлог што је у споровима вредности веће од 520 евра прописано да странке треба да заступају адвокати.

Без обзира на све њихове недостатке, општи утисак о улози мировних судија у решавању спорова мале вредности је прилично позитиван. До недавно је било 2.235 мировних судија, распоређених у 846 канцеларија.<sup>12</sup> Многи су мишљења да су мировне судије у великој мери растеретиле основне првостепене судове јер је, по неким проценама, на њих прешло решавање чак једне трећине спорова, и тиме довеле до ефикаснијег спровођења правде.<sup>13</sup> Ипак, током 2011/2012. године је

---

<sup>11</sup> Чл. 7. Закона о парничном поступку. Ова одредба је измењена Орландовом реформом уз проширење надлежности мировних судија, али ће ова промена ступити на снагу тек 31. октобра 2025. године. *Codice Civile, del 16 marzo 1942, Gazzetta Ufficiale n. 79/1942.*

<sup>12</sup> Подаци су преузети са сајта Високог судског савета: Consiglio Superiore della Magistratura, [www.csm.it](http://www.csm.it) (приступљено 24.10.2022).

<sup>13</sup> За статистичке податке видети Vincenzo Varano, Alessandra De Luca, 'Access to Justice in Italy' (2007) 1 *Global Jurist* [i]. Видети и: Andrea Proto Pisani, *Lezioni di diritto processuale civile* (Jovene editore 2006) 17-18.

спроведена реформа географске дистрибуције правосудних органа с циљем да се рационализује утрошак средстава намењених за рад правосуђа, којом је укинута 667 канцеларија мировних судија.<sup>14</sup> Према последњим подацима, све мање странака се обраћа почасним мировним судијама. Закључно са 2020. годином, у Италији је било 1169 мировних судија.<sup>15</sup>

На одлуке мировних судија може се уложити жалба трибуналу. Међутим, према чл. 339. и 113. италијанског Закона о парничном поступку (ЗПП), одлуке у вези са износима који не прелазе 1.100 евра могу се оспоравати само због процесних пропуста, повреде уставних одредби или општих правних начела и то пред Врховним касационим судом (чл. 360. Закона о кривичном поступку).<sup>16</sup>

## 2.2. Трибунали

Трибунали су првостепени судови опште надлежности за предмете из области грађанског, кривичног, радног права и социјалног осигурања. Они такође поступају по жалбама на одлуке мировних судија.

Трибунали представљају спој некадашњих претура (*preture*), које су *представљале* ниже првостепене судове ограничене грађанске и кривичне надлежности, и трибунала. Реформом која је уведена Законодавним декретом бр. 51 од 19. фебруара 1998.<sup>17</sup> рационализовано је спровођење правде у првом степену укидањем претура и расподелом њихове надлежности између мировних судија и трибунала. Као резултат, уведен је првостепени суд са само једним судијом – такозвани *giudice unico di primo grado*. Од реформе из 1998. године, у већини предмета у првом степену одлучује само један судија. Изузеци се односе на случајеве који су оцењени као компликованији.<sup>18</sup>

Трибунали су по правилу подељени на одељења, с обзиром на врсту предмета који им се додељују. Законом се могу формирати и

<sup>14</sup> Legge n. 148, del 14 settembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 216/2011.

<sup>15</sup> Подаци су садржани у извештају председника Касационог суда за судску 2021. годину.

<sup>16</sup> Codice di Procedura Penale n. 447, del 22 settembre 1988, *Gazzetta Ufficiale* n. 250/1988.

<sup>17</sup> Decreto Legislativo n. 51, del 19 febbraio 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 66/1998.

<sup>18</sup> На пример, трибунали заседају у комисијама од по троје судија у грађанским парницама у споровима о ликвидности, у наследним споровима и споровима о интелектуалној својини. Видети чл. 50-*bis* Закона о парничном поступку.

посебна, специјализована одељења (*sezioni specializzate*), у којима се суди у већима састављеним од професионалних судија специјализованих за одређену област права и судија поротника који долазе из редова стручњака за посебну област (на пример у случајевима који се тичу малолетника или у споровима о привредној и интелектуалној својини). Закон бр. 27 од 24. марта 2012. године<sup>19</sup> увео је тзв. „*tribunali delle imprese*“, као посебне подсекције трибунала и апелационих судова, које заседају у градовима у којима се налазе апелациони судови и имају надлежност над споровима у којима су стране у спору предузетници.

Порота није укључена у рад трибунала, сем нарочитог облика учешћа поротника у суђењима пред посебним одељењем трибунала – такозваног *corte d'assise* – који разматра најтеже кривичне предмете.<sup>20</sup> *Corte d'assise* заседа са двоје редовних судија и шест судија поротника, такозваних „народних судија“ (*giudice popolare*). На одлуке овог суда може се уложити жалба суду који се назива *Corte di assise di appello*. За разлику од пороте у земљама прецедентног права, судије и судије поротници заједно одлучују како о чињеницама тако и о примени закона. Осуђујућа пресуда се доноси већином гласова, а једнак број гласова у корист и против осуђујуће пресуде доводи до ослобађајуће пресуде.

Донедавно је у Италији постојало 165 трибунала и 220 огранака трибунала који су, након реформе из 1998. године, заменили *трибунале* у малим градовима. Већ дуже време се сматра да су географска дистрибуција и величина правосудних институција бар делимично разлог за проблем неефикасности италијанског правосуђа. Стога је Законодавним декретом бр. 155 од 7. септембра 2012. године за спровођење Закона бр. 148 од 14. септембра 2011.<sup>21</sup> преуређена мапа италијанског правосуђа укидањем 31 трибунала и свих огранака трибунала. Статистички подаци који се односе на 2019/2020. указују на то да је пред трибунаlima у том периоду покренуто око 1.672.292 грађанских парничних поступака, 1.688.017 је решено, а 2.015.188 предмета је остало нерешено.<sup>22</sup> Трајање поступака је скраћено са, оквирно 359 дана у 2018/2019, на 348 дана у 2019/2020. што представља умањење од 3,1 проценат.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Legge n. 27, del 24 marzo 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 71/2012.

<sup>20</sup> Видети чл. 5. Закона о кривичном поступку.

<sup>21</sup> Decreto Legislativo n. 155, del 7 settembre 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 213/2012.

<sup>22</sup> Видети извештај председника Касационог суда за судску 2021. годину.

<sup>23</sup> Подаци добијени од Генералног директората за статистику и организационе анализе Министарства правде.



### 2.3. Другостејени апелациони судови

На одлуке трибунала се може уложити жалба пред апелационим судовима (*corti d'appello*). Апелациони судови суде и у првом степену у поступцима за признавање страних пресуда или када су у питању антимонополски спорови.<sup>24</sup> Од 2001. године, такозвани Пинтов закон (*legge Pinto*) омогућава појединцима да се директно обратe апелационом суду да би добили надокнаду за неоснована кашњења у решавању спорова.<sup>25</sup> У Италији постоји двадесет шест апелационих судова од којих сваки има више одељења. Сваки суд има надлежност над подручјем познатом као *distretto* (округ), које се углавном поклапа са италијанским регионима.<sup>26</sup> Апелациони судови заседају у већима од по троје судија. Као што је случај са трибуналима, посебним законима могу бити успостављена специјализована одељења у чијем раду учествују професионалне судије и судије поротници са специјализованим знањима.

Жалбом се пресуда првостепеног суда може побијати у целини или у одређеном делу, како због повреда одредаба материјалног и процесног права тако и због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног стања. Када је реч о жалбеном поступку у грађанским парницама, на основу чл. 345. ЗПП-а, измењеног Законом бр. 353 из 1990. године,<sup>27</sup> жалбом се не могу постављати нови тужбени захтеви, а ако се они пак у њој нађу, суд их мора одбацити по службеној дужности, осим ако су у питању камате, закупнина, добит и слично, који доспевају на наплату након доношења пресуде. У жалби се не могу износити нове чињенице и предлагати нови докази, осим ако суд не сматра да су они неопходни за решавање спора, или ако подносилац жалбе не учини вероватним да без своје кривице није могао да их изнесе, односно предложи у ранијем поступку. С друге стране, како је предвиђено чл. 282. ЗПП-а, првостепена одлука је обично одмах извршна, али апелациони суд може обуставити њено извршење из оправданих разлога а на захтев заинтересоване стране.

<sup>24</sup> О признавању и спровођењу страних пресуда, видети чл. 64. Закона бр. 218 од 31. маја 1995. Legge n. 218, del 31 maggio 1995, *Gazzetta Ufficiale* n. 128/1995.

<sup>25</sup> Legge n. 89, del 24 marzo 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 78/2001.

<sup>26</sup> Прецизности ради ваља напоменути да постоје региони који немају апелациони суд (као, на пример, у регији Долини Аосте (Valle d'Aosta), као и региони у којима постоји више од једног апелационог суда (Ломбардија, Кампања, Калабрија и Сицилија)).

<sup>27</sup> Legge n. 353, del 26 novembre 1990, *Gazzetta Ufficiale* n. 281/1990.

Право на жалбу се није нашло међу одредбама италијанског Устава. Међутим, оно је толико дубоко укорењено у италијанској правној традицији да се, као и у већини европских континенталних правних система, сматра једном од основних гаранција права на правично суђење. Сходно томе, право на жалбу до недавно није било ничим условљено, односно практично је постојало без ограничења.

Због превеликог броја поднетих жалби, а у настојању да се повећа ефикасност правосуђа, Законом бр. 134 од 7. августа 2012. године,<sup>28</sup> додат је чл. 348-*bis* у ЗПП, којим су апелациони судови овлашћени да одбију оне жалбе које немају „разумну вероватноћу“ за успех. Наиме, према подацима садржаним у владином извештају приложеном уз предлог овог закона, у око 68 процената одлука донетих у жалбеном поступку потврђена је одлука коју је донео нижи суд.

Као последица ових реформи током последњих неколико година регистовано је смањење броја грађанских предмета пред апелационим судовима. Тако је у 2017/2018. години било 277.356 предмета, у 2018/2019. години 251.732 предмета, а у 2019/2020. години 233.572 предмета што је у 2021. години довело до смањења од 7,2 посто укупног броја предмета пред овим судовима.<sup>29</sup> Исти позитиван тренд је примећен и у погледу смањења дужине поступка у грађанским стварима, са 712 дана у 2017/2018. на 627 дана у 2019/2020.<sup>30</sup>

## 2.4. Врховни суд

Од 1923. године у Италији постоји само један Врховни суд (*Corte di cassazione*) за грађанске и кривичне предмете, који заседа у Риму. Према чл. 65. Краљевског декрета бр. 12 од 30. јануара 1941.<sup>31</sup> он има две основне функције. Прво, *Врховни суд* преиспитује жалбене одлуке или одлуке на које се не може уложити жалба пред другостепеним апелационим судовима ни по закону,<sup>32</sup> ни на основу споразума странака.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Legge n. 134, del 7 agosto 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 171/2012.

<sup>29</sup> Видети извештај председника Касационог суда за судску 2021. годину.

<sup>30</sup> Подаци добијени од Генералног директората за статистику и организационе анализе Министарства правде.

<sup>31</sup> Regio decreto n. 12, del 30 gennaio 1941, *Gazzetta Ufficiale* n. 28/1941.

<sup>32</sup> Чл. 339. Закона о парничном поступку забрањује, на пример, жалбе на пресуде које су донесене на основу правичности.

<sup>33</sup> Чл. 360. Закона о парничном поступку.

Врховни суд разматра само питања која се тичу примене права<sup>34</sup> и, према француском моделу *касације*, може потврдити одлуку нижег суда (која тада постаје коначна) или је поништити. У потоњем случају, Врховни суд не замењује оспорену одлуку својом одлуком већ упућује предмет у други суд који је истог нивоа као суд који је донео поништену одлуку. Међутим, ако Врховни суд сматра да нема потребе за додатним утврђивањем чињеница, може и сам одлучити о предмету.<sup>35</sup> Друго, „као врховни суд правде“, *Врховни суд* обезбеђује „строго поштовање и једнообразно тумачење закона и јединство правног поретка“.<sup>36</sup> Без обзира на ово, одлука Врховног суда није шире обавезујућа, односно она важи само за предмет у коме је донета. Дакле, за разлику од судова у земљама прецедентног права, она не обавезује ни судије самог Врховног суда у потоњим предметима нити судије других судова. Па ипак, судије нижих судова се обично придржавају закључака садржаних у пресудама Врховног суда, те оне у том смислу ипак представљају неки врсту необавезујућег извора права.<sup>37</sup>

У овом погледу дошло је до далекосежних промена након измена ЗПП-а из 2009. године. Законом бр. 69 од 18. јуна 2009.<sup>38</sup> уведен је нови члан у ЗПП (чл. 360- *bis*), у коме стоји да жалба Врховном суду није допуштена, не само ако је „приговор који се односи на повреду процесног права очигледно неоснован“, већ и у оним случајевима када је „оспорена одлука у складу са претходном судском праксом Врховног суда, а преиспитивање основа за жалбу не обезбеђује елементе на основу којих би се она могла потврдити или изменити“.<sup>39</sup>

Италијански Врховни суд је састављен од шест грађанских и седам кривичних већа, од којих свако заседа са по пет чланова. У *Врховном суду* ради укупно 357 судија. Једна од последица овакве структуре

<sup>34</sup> Према чл. 360. Закона о парничном поступку, у области грађанског права основ за тужбени захтев може бити: повреда одредаба материјалног права (*errores in iudicando*), повреда одредаба процесног права (*errores in procedendo*), недостаци у погледу основа одлуке која се оспорава и, коначно, питања која се односе на судску надлежност.

<sup>35</sup> Чл. 384. Закона о парничном поступку.

<sup>36</sup> Чл. 65. Краљевског декрета бр. 12 од 30. јануара 1941.

<sup>37</sup> Mauro Cappelletti, Joseph M. Perillo, *Civil Procedure in Italy* (Martinus Nijhoff 1965) 72.

<sup>38</sup> Legge n. 69, del 18 giugno 2009, *Gazzetta Ufficiale* n. 95/2009.

<sup>39</sup> Иако су неки научници мишљења да „ново правило неће довести ни до каквих радикалних промена, јер се недопустивим сматра само оно што се раније квалификовало као очигледно неосновано“, можда је још увек прерано за оцену значаја ове промене. Видети Remo Caponi, 'Italian Civil Justice Reform 2009' (2009) 14 ZZPInt 150.

Врховног суда су и његове широке надлежности, те слабији утицај правних ставова садржаних у његовим одлукама на поступање нижих судова.<sup>40</sup> У случајевима прописаним законом<sup>41</sup> или на захтев председника суда, одлука се доноси на пленарној седници (*sezioni unite*) на којој заседа веће од девет судија.<sup>42</sup> Штавише, сва одељења нижих судова су у обавези да проследе своју одлуку Врховном суду који заседа на пленарној седници уколико су у њој нижи судови одступили од претходног тумачења датог на пленарној седници Врховног суда.<sup>43</sup>

Морамо се овде још мало осврнути на право на приступ Врховном суду. Иако скоро сви европски правни системи обезбеђују право на жалбу на провештене судске одлуке, жалба највишем суду због повреде закона постоји као таква само у континенталним правним системима. Надлежност Врховног суда да поступа по жалбама установљена је у самом Уставу, у чијем се чл. 111, пододељак 7. каже да је „обраћање Врховном суду увек дозвољено због повреде закона у пресудама и одлукама којима се ограничава лична слобода појединца, било да су их донели судови опште или посебне надлежности“.

Веома широко тумачење ове уставне гаранције, која је као таква посебна карактеристика италијанског правосудног система, недостатак било каквог поступка селекције, као и обим основа за преиспитивање судских одлука према одредбама о парничном и кривичном поступку довели су до тога да *Врховни суд сваке године бива* преплављен хиљадама жалби. Ово доводи до отежаног функционисања суда, односно представља препреку за ефикасно обављање послова из његове надлежности, а нарочито отежава обезбеђивање јединственог тумачења закона. Још једна последица великог броја жалби је све дуже трајање поступка пред Врховним судом. Примера ради, у периоду 2019/2020. приближно 35.500 жалби у грађанским споровима поднето је Врховном суду, док је Суд у истом периоду одлучио у

<sup>40</sup> Nicolò Trocker, Vincenzo Varano, 'Concluding Remarks' in Nicolò Trocker, Vincenzo Varano (eds), *The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective* (G. Giappichelli 2005) 264.

<sup>41</sup> Чл. 374. Закона о парничном поступку, измењен Законодавном уредбом бр. 40 од 2. фебруара 2006, захтева одлуку Врховног суда који заседа на пленарној седници када се предмет тиче надлежности суда. Decreto Legislativo n. 40, del 2 febbraio 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 38/2006.

<sup>42</sup> Заправо, према чл. 374. Закона о парничном поступку, председник Врховног суда може сазвати пленарну седницу Суда у случају неслагања ставова различитих одељења или када се ради о питању од посебног значаја

<sup>43</sup> Чл. 374, пододељак 3. Закона о парничном поступку.

25.191 жалбених поступака, што значи да је заостатак само у том периоду износио преко 10.309 нерешених спорова по жалбама. Ово је довело до тога да жалбени поступак у грађанским споровима пред Врховним судом у просеку траје више од три године. Предузето је неколико покушаја да се таква ситуација промени, али су сви били осуђени на неуспех.<sup>44</sup> Ниједан од њих, из разлога који су дубоко укорењени у историји и култури Италије, заправо није дао Суду дискрециона овлашћења у погледу одабира случајева. Увођење система судске селекције жалби, као што су амерички *certiorari* или британска *дозвола за улажање жалбе*, би захтевало суштинско одступање од италијанске правне традиције и измену самог Устава.

### 3. Правне професије

#### 3.1. Правно образовање

Капелети (Cappelletti), Мериман (Merryman) и Перило (Perillo) приметили су још 1967. године да се у Италији „правни факултет не сматра школом за стручно усавршавање већ културном институцијом у којој се право предаје као наука [...]“.<sup>45</sup> Упркос томе што је италијански систем високог образовања током деценија прошао кроз бројне реформе, ово запажање о правном образовању и даље стоји. Настава

<sup>44</sup> За критичку перспективу, видети Michele Taruffo, 'Recent and Current Reforms of Civil Procedure in Italy' in Nicolo Trocker, Vincenzo Varano (eds), *The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective* (G. Giappichelli 2005) 217-232.

<sup>45</sup> Заправо, „[п]равно образовање се не бави методама решавања проблема, већ усађивањем основних концепата и принципа [...]. Учење је пасивно [...], студент се не оспособљава да се бави конкретним случајем [...], а правно образовање га уско усмерава ка доктрини, за разлику од преседана, и ка прихваћеном догматском приступу академског естаблишмента“. Видети John Henry Merryman, Mauro Cappelletti and Joseph M. Perillo, *The Italian Legal System. An Introduction* (Stanford University Press 1967) 89-91. Своје мишљење о стилу правног образовања у континенталној Европи које је засновано превасходно на доктринарном приступу износи и Мирјан Дамаска: „Изгледа да још увек постоји препознатљив континентални *mos iura docendi*. Како ја то видим, још увек се могу уочити основни елементи искуства континенталне школе права. У суштини, ово подразумева да нас изложе ономе што ћу назвати граматиком права, панорамским погледом на најважније области права, и до извесне мере упознају са начинима правног расуђивања. Ова три основна елемента морали би се третирали одвојено иако се подучавају истовремено“. Видети Mirjan Damaska, 'A Continental Lawyer in an American Law School: Trial and Tribulations of Adjustment' (1968) 116 *University of Pennsylvania Law Review* 1363.

на италијанским правним факултетима је у основи теоријска и концептуална, а не практично оријентисана, и недостаје јој оно на шта су англоамерички студенти права највише усредсређени: изучавање студија случаја, решавање фиктивних судских спорова, студентске правне клинике, и друго.<sup>46</sup>

Право се у Италији предаје из перспективе правника, а не из перспективе адвоката.<sup>47</sup> Представљање права као науке „је став којим се изражава поштовање, могуће и страхопоштовање [према праву], и у потпуности се разликује од реалистичне анализе праксе примене права“ својствене за англоамеричке универзитете.<sup>48</sup> Повремено, професори права могу укључити неке практичне методе у своје курсеве, као што су посета локалним судовима или анализа конкретних случајева, а неки правни факултети су потписали споразуме са локалним адвокатским коморама, трибунаlima и струковним удружењима како би студентима обезбедили периодичне практичне обуке.<sup>49</sup> Па ипак, пракса је до сада остала на маргинама наставе на правним факултетима у Италији, а њено постепено увођење почиње тек на последипломском нивоу правног образовања. Нарочито након реформе која је уведена Законом бр. 127 од 15. маја 1997. године<sup>50</sup> (примењеном Министарском уредбом бр. 509 од 3. новембра 1999. године),<sup>51</sup> на многим правним факултетима уведени су различити мастер програми и курсеви стручне специјализације, као и курсеви за континуирано правно образовање.<sup>52</sup> Дипломирани правник каријеру може да започне као адвокат, јавни бележник, судија, итд. Приступ сваком од

---

<sup>46</sup> За детаљну анализу правног образовања у Италији, видети Vittoria Barsotti, Vincenzo Varano, 'Legal Education in Italy' (2010) 3 *Opinio Juris in Comparatione* 1-16; Michele Angelo Lupoi, 'Between Tradition and Innovation: The Formation of a Jurist in Italy' in Masahisa Deguchi and Marcel Storme (eds), *The Reception and Transmission of Civil Procedural Law in the Global Society. Legislative and Legal Educational Assistance to Other Countries in Procedural Law* (Maklu 2008) 93-124.

<sup>47</sup> Видети Nicolo Trocker, 'Civil Procedure as a Part of the Constitutional Project: The Fundamental Guarantees of the Parties' in Matteo de Cristofaro, Nicolo Trocker (eds), *Civil Justice in Italy* (Jigakusha 2010) 46.

<sup>48</sup> Видети Geoffrey C. Hazard, Angelo Dondi, *Legal Ethics: A Comparative Study* (Stanford University Press 2004) 125.

<sup>49</sup> Видети такође Закон бр. 27 од 24 марта 2012 (Legge no. 27, del 24 marzo 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 71/2012).

<sup>50</sup> Legge n. 127, del 15 maggio 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 113/1997.

<sup>51</sup> Decreto ministeriale n. 509, del 3 novembre 1999, *Gazzetta Ufficiale* n. 2/2000.

<sup>52</sup> Видети Vittoria Barsotti, Vincenzo Varano, 11.

поменутих занимања захтева полагање посебног испита и похађање практичне обуке. Почев од 1999. године,<sup>53</sup> уведене су тзв. „школе за специјализацију у правним занимањима“, осмишљене да помогну дипломираним правницима да се припреме за обављање различитих правних занимања. Овим институцијама управљају правни факултети у сарадњи са локалним адвокатским коморама, судским већем провинције и локалним јавнобележничким већем, и оне примају ограничен број самофинансирајућих студената који положи пријемни испит.<sup>54</sup> Успешно завршена школа замењује једну годину приправничког стажа за кандидате за адвокатске и јавнобележничке испите, и данас представља и један од додатних услова за полагање испита за рад у правосуђу.

Пре него што појединачно анализирамо различите правне професије, морамо истаћи још један аспект континенталне правне традиције који проналазимо и у Италији. За разлику од правних система прецедентног права, где се правна професија посматра као јединствена целина и у којима је прелазак из једне у другу правну професију уобичајен, у земљама континенталног права за дипломираног правника је почетни избор правног занимања врло често и коначан избор.<sup>55</sup>

### 3.2. Адвокаџи

Да би приступио адвокатури, дипломирани правник прво мора да заврши приправнички стаж у трајању од осамнаест месеци<sup>56</sup> у адвокатској канцеларији и да положи веома селективан правосудни испит, писмени и усмени, који се састоји из теоријског и практичног дела.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Уредба бр. 537 од 21. децембра 1999 (Decreto n. 537, del 21 dicembre 1999, *Gazzetta Ufficiale* n. 24/2000).

<sup>54</sup> Прва година школе предвиђа заједничку припрему кандидата за сва три правна занимања, док је друга година подељена на два наставна плана и програма – један за будуће судије и адвокате, други за будуће јавне бележнике.

<sup>55</sup> John Henry Merryman, Rogelio Pérez-Perdomo, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America* (Stanford University Press 2007) 102.

<sup>56</sup> Закон бр. 148 од 14. септембра 2011 (Legge no. 148, del 14 settembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* no. 216/2011).

<sup>57</sup> Испит обухвата главне области права, као и систем организације правне професије и правну етику. Тачније, писмени испит се састоји од израде два адвокатска мишљења о грађанским и кривичним питањима и писања рада о питањима како материјалног тако и процесног права, који се у зависности од избора појединачног

Уз то, да би могао да заступа странке пред највишим судским инстанцама, адвокат мора да има дванаест година праксе, или да након шест година праксе положи још један посебан испит.<sup>58</sup> Данас у Италији има више од 250.000 адвоката, што је чини четвртом земљом у Европи по броју адвоката. Подаци из извештаја Европске комисије о ефикасности правосуђа за 2020.<sup>59</sup> показују да се овај број повећава великом брзином, вероватно као последица економског раста и повећања друштвеног богатства, као и због усвајања виших стандарда демократизације и спровођења законодавних реформи. Сваки адвокат мора да се упише у локалну адвокатску комору (*consiglio dell'ordine*) која се налази на територији стварне надлежности суда у коме ће пружати правне услуге. Тренутно у Италији постоји око 124 локалних адвокатских комора, и јединствена Национална адвокатска комора (*Consiglio Nazionale Forense*), која представља целокупну адвокатску професију и има правосудне и административне функције.<sup>60</sup>

До пре неколико година, обављање адвокатске професије је било регулисано крутим правилима, а њу су карактерисала строга ограничења. Била су забрањена партнерства за обављање адвокатске делатности, уговори о сразмерним наградама, као и промотивно оглашавање. Постојање ових ограничења се оправдавало потребом да се обезбеди достојанство професије и она заштити од све присутније тенденције да се пружање правних услуга врши у складу са принципом слободне конкуренције. Дата ограничења су се тако нашла на удару тврдњи да она представљају „препреку слободној конкуренцији и слободном кретању адвоката унутар ЕУ“.<sup>61</sup> Законодавним реформама, и коначно Законом бр. 148 од 14. септембра 2011. године, започет је процес модернизације адвокатуре усмерен ка „либерализацији“

кандидата бави грађанским или кривичним или управним правом. За више детаља, видети V. Barsotti, V. Varano, 13.

<sup>58</sup> Н. Трокер примећује да се већина адвоката одлучује за прво решење. Заправо, како наглашава аутор, „садашњи систем пријема у највише судове очигледно није ефикасан начин контроле ни квантитета ни квалитета адвоката који поступају пред тим судовима“. Видети Nicolo Trocker (2010), 47-48.

<sup>59</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems: Evaluation Report* (edition 2020, 2018).

<sup>60</sup> John Henry Merryman, Mauro Cappelletti and Joseph M. Perillo, 93.

<sup>61</sup> Видети Alessandra De Luca, 'Italy: A Tale of Successful Resistance?' in Mathias Reimann (ed), *Cost and Fee Allocation in Civil Procedure. A Comparative Study* (Springer 2012) 185-194. За даља разматрања консултовати Alessandra De Luca, 'Cost and Fee Allocation in Italian Civil Procedure,' (2010) 4 Civil Justice Quarterly 428-448.



професије и омогућавању слободне конкуренције, чиме су укинута традиционална ограничења промотивног оглашавања и ограничења која су се тичала висине хонорара.

### 3.3. Јавни бележници

Сходно Марију (Murray) и Штирнеру (Stürner), „јавно бележништво се заснива на концепту јавно организованог оверавања важних докумената и односа од правног значаја“.<sup>62</sup> Ова институција је дубоко укореван у континенталној правној традицији, у којој су јавни бележници вековима били сматрани за веома важне правне стручњаке.

Да би постали јавни бележници, дипломирани правници морају претходно обавити осамнаестомесечни приправнички стаж у канцеларији квалификованог јавног бележника и положити веома селективан државни испит. Испит обично положи само један од двадесет кандидата. Главне функције јавног бележника су састављање, овера и чување разних докумената, који укључују тестаменте, уговоре, оснивачка акта, и друге списе. Акти који се састављају под надзором јавног бележника постају на овај начин „јавни акти“, што значи да имају јаку доказну снагу а њихова мањкавост се мора утврђивати у посебном поступку (*querela di falso*) који за собом повлачи кривичноправне последице.

Као „неутрални правни стручњаци који су задужени за обављање правног посла не у име једног клијента, већ у име свих заинтересованих страна, као и у јавном интересу“,<sup>63</sup> улога јавних бележника је да повећају степен правне сигурности у привредним трансакцијама и на тај начин утичу на смањење броја судских спорова. С друге стране, накнаде за јавнобележничке услуге су, иако одређене законом, веома високе те су ове услуге скупе.<sup>64</sup>

### 3.4. Судије

У састав италијанског правосудног система улази 9.100 магистрата (*magistrati*). Овај термин обухвата како професионалне судије тако

<sup>62</sup> Peter L. Murray, Rolf Stürner, *The Civil Law Notary – Neutral Lawyer for the Situation. A Comparative Study on Preventative Justice in Modern Societies* (Verlag C. H. Beck 2010) 9.

<sup>63</sup> Peter L. Murray, Rolf Stürner, 2.

<sup>64</sup> Nicolo Trocker (2010), 50.

и 2.100 јавних тужилаца (*pubblici ministeri*),<sup>65</sup> који су, према италијанском Уставу, такође део правосудне гране власти и „уживају гаранције садржане у законима који уређују организацију правосуђа“ (чл. 107). У ствари, посебна карактеристика италијанског правног система је да судије и тужиоци<sup>66</sup> пролазе кроз исти поступак приликом запошљавања, имају исту каријеру и могу прилично лако да прелазе са једне функције на другу.<sup>67</sup>

Са изузетком почасних судија,<sup>68</sup> приступ правосуђу зависи од полагања изузетно селективног државног испита (чл. 106. Устава). Поступак избора судија путем јавног конкурса је осмишљен тако да обезбеди да њихово запошљавање буде засновано искључиво на резултатима испита, односно на нивоу правног знања кандидата и да буде заштићено од политичких утицаја. Овај начин избора судија би требало да „да обезбеди како висок ниво стручности судија тако и независност правосуђа“.<sup>69</sup>

На државни конкурс могу се пријавити не само тек дипломирани правници него и кандидати који већ обављају правне послове у државној служби, или су већ постали адвокати, или управне судије, или су завршили правно образовање са звањем доктора правних наука, или стекли диплому на некој од већ поменутих школа за специјализацију

---

<sup>65</sup> Подаци садржани у извештају председника Касационог суда за судску 2020. годину.

<sup>66</sup> Видети поглавље Преглед уставног система Италије у овом зборнику. Повремено, неки предлози реформи покушавају да промене организацију правосуђа, афирмишући потпуну раздвојеност судијске и тужилачке каријере и иду чак до увођења неког облика хијерархијске подређености јавног тужиоца извршној власти. Међутим, данас нема раздвајања каријера и јавни тужиоци уживају гаранције сличне судским.

<sup>67</sup> Giuseppe di Federico, 'Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy' in Giuseppe di Federico (ed), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain* (Research Institute on Judicial Systems (IRSIG) - National Research Council (CNR) 2005) 127-158.

<sup>68</sup> У ствари, италијански Устав предвиђа два изузетка. Према чл. 106, ст. 2. Устава, „*почасне судије могу бити именоване, или чак изабране, да представљају суд са једним судијом*“. То је био случај са мировним судијама, који се бирају углавном на основу њиховог познавања права. С друге стране, чл. 106. Устава наводи да, због изузетних заслуга, професори права и адвокати са најмање петнаест година искуства могу бити именовани за судију Врховног суда.

<sup>69</sup> Carlo Guarnieri, Patrizia Pederzoli, *The Power of Judges. A Comparative Study of Courts and Democracy* (Oxford University Press 2003) 34.

у правним занимањима.<sup>70</sup> Након доношења Закона бр. 111 од 30. јула 2007. године, за полагање испита више није довољно бити дипломира-ни правник. Успешни кандидати морају имати осамнаест месеци при-правничког стажа, што има за циљ да им омогући да током периода почетне обуке усаврше своје правничке вештине пре него што постану судије.

Као последица недавног процеса реформи,<sup>71</sup> стручно усавр-шање судија и тужилаца поверено је Високој школи правосуђа (*Scuola Superiore della Magistratura*). Ова институција, по узору на француску *École Nationale de la Magistrature*, основана је 2012. године. До тренут-ка њеног оснивања, све одлуке које су се тичале каријере судија и ту-жилаца, од запошљавања до пензионисања доносио је Високи савет судства (*Consiglio Superiore della Magistratura*) као тело које, сходно чл. 105. Устава, управља правосуђем и обезбеђује његову независност од спољних притисака. Високи савет судства је основан Уставом из 1948. године, али је почео са радом тек 1958.<sup>72</sup> Њиме формално председава председник Републике, а чине га председник Врховног суда, врхов-ни јавни тужилац при том суду и тридесет изборних чланова. Две трећине чланова бирају судије из својих редова, док преосталу трећин-у бира Парламент међу адвокатима са најмање петнаест година рад-ног искуства или међу професорима права (чл. 104. Устава). Високи савет судства унапређује, премешта и надгледа рад судија. Што се тиче напредовања у каријери, оно се до недавно у суштини заснивало на дужини радног стажа. Нису били предвиђени додатни тестови или провере. Садашњи тренд, насупрот томе, промовише систем каријер-ног напредовања судија који се спроводи кроз интерне евалуације и конкурсе. Ово је у складу са мишљењем неких од главних теоретичара у овој области као што је Трокер (Trocker), сходно чијем мишљењу „си-гурност мандата и загарантовано напредовање на каријерној лестви-ци не доводе нужно до веће ефикасности правосудне машинерије“.<sup>73</sup> Трокер такође тврди да „се независност правосуђа не може користити

<sup>70</sup> Видети V. Barsotti, V. Varano, 15.

<sup>71</sup> Овај процес реформи је започео 2005. године такозваном „Кастелијевом рефор-мом“, замењеном 2006. такозваном „Мастелином реформом“, а завршио се 2007. го-дине Законом бр. 111 од 30. јула (Legge n. 111, del 30 luglio 2007, *Gazzetta Ufficiale* n. 175/2007).

<sup>72</sup> Legge n. 195, del 24 marzo 1958, *Gazzetta Ufficiale* n. 75/1958.

<sup>73</sup> Nicolò Trocker, 'Judicial Responsibility in Italy' in *Italian National Reports to the XI<sup>th</sup> International Congress of Comparative Law* (Giuffrè 1982) 224.

да се оправда одустајање од било каквог покушаја да се утиче на продуктивност судија или од награђивања добре радне етике коју треба подстицати“.<sup>74</sup>

Неколико уставних одредби штити независност судства као „аутономног поретка независног од било које друге власти“ (чл. 104) и независност судије као појединца. Одредбе чл. 101. кажу да се положај судије уређује искључиво законима, а чл. 106, као што смо већ видели, утврђује да се судије бирају путем јавног конкурса. Даље, према чл. 107, судије се међусобно разликују само према функцији коју имају, а за сваког судију важи да не може бити удаљен ни са дужности ни са функција које обавља без његове-њене сагласности. Ове чврсте гаранције независности судија, у комбинацији са значајем судијске функције, неминовно подразумевају повећање судијске одговорности. Па ипак, сходно Трокеру, „пун имунитет није нужан прерогатив доброг вршења судијске функције“.<sup>75</sup> Дисциплинска одговорност судија је до пре неколико година била регулисана Краљевским декретом бр. 511 од 31. маја 1946. године.<sup>76</sup> Овај правни акт није садржао детаљан кодекс судијске етике, а недореченост његових одредби остављала је знатан простор за дискреционо одлучивање у овој области.<sup>77</sup> Зато се Законодавним декретом бр. 109 од 23. фебруара 2006. године,<sup>78</sup> измењеним Законом бр. 269 од 24. октобра 2006.<sup>79</sup> јасније формулишу правила о дисциплинској одговорности, прецизирају дисциплинске санкције и настоји спречити неефикасно обављање дужности од стране судија.

#### 4. Закључна разматрања

Завршавајући ово поглавље, корисно је подсетити се наше полазне тачке, а то је чл. 24. италијанског Устава, којим се гарантује да ће свако материјално право и легитимни интерес бити утуживи на суду. Право на приступ суд, као што је Уставни суд много пута нагласио, због своје важности заузима примарно место у демократском друштву. Па ипак, садржина уводне речи коју почетком сваке године држи председник

<sup>74</sup> Nicolo Trocker (2010), 34.

<sup>75</sup> Nicolo Trocker (1982), 218.

<sup>76</sup> Regio decreto n. 511, del 31 maggio 1946, *Gazzetta Ufficiale* n. 136/1946.

<sup>77</sup> Giuseppe di Federico, 151-153.

<sup>78</sup> Decreto Legislativo n. 109, del 23 febbraio 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 67/2006.

<sup>79</sup> Legge n. 269, del 24 ottobre 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 248/2006.

Врховног касационог суда из године у годину указује на дубоку кризу у правосуђу Италије и на значајне неусаглашености између уставних прокламација и онога што се дешава у пракси.

Одувек је највећи проблем италијанског правосуђа, када су у питању грађански поступци, било предуго трајање поступка услед честих одлагања рочишта. Овај је проблем у једном тренутку постао толико велик да је Таруфо ситуацију оценио као „катастрофалну“.<sup>80</sup> Подаци указују на постојање једне крајње недопустиве ситуације у којој правило о „разумном трајању поступка“, садржано у чл. 111. италијанског Устава, звучи у најмању руку иронично.<sup>81</sup> О озбиљности стања у Италији сведоче стотине одлука које је Европски суд за људска права донео против Италије због кршења чл. 6, ст. 1. Европске конвенције који изричито гарантује право на суђење у разумном року.

Након одржавања конференције на високом нивоу на тему спровођења Европске конвенције о људским правима у Бриселу 2015. године, Комитет министара Савета Европе усвојио је декларацију којом се још једном подсећа да пуна примена Конвенције на националном нивоу захтева од држава чланица да предузму ефикасне мере за спречавање њеног кршења. Пред Европским судом је и данас веома велик број предмета који су последица структуралних проблема у правосуђу држава чланица, што доводи до тога да многи подносиоци предивки морају годинама да чекају на одлуку овог суда. Због тога се од држава чланица очекује да предузму одговорност за развој домаћих капацитета и механизма за обезбеђивање брзог извршења судских пресуда, као и за проналажење начина за решавање великог броја нагомиланих тужби насталих као последица системских проблема које је Суд већ идентификовао.<sup>82</sup>

Као што смо видели, током последње деценије направљени су извесни кораци ка решавању проблема неефикасности италијанског правосудног система. Између осталог, све већа пажња се посвећује механизмима алтернативног решавања спорова (АРС), иако се у Италији на АРС и даље гледа са извесном дозом сумњичавости. Без обзира на њихова бројна ограничења, многи аспекти недавних реформи изгледају сасвим разумно и покушавају да отклоне најслабије стране постојећег система. С друге стране, треба приметити да делује

<sup>80</sup> Michele Taruffo, 218.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Council of Europe, *Enhancing the National Implementation of the System of the European Convention on Human Rights* (2009), 28, 54.

као да је Италија непрестано у некој врсти замршеног, понекад чак и контрадикторног процеса реформи. Без обзира на очигледну кризу у спровођењу правде у грађанским споровима, још увек нам недостаје озбиљна, модерна и свеобухватна реформска политика као што је она која се спроводи у многим другим земљама било прецедентног или континенталног права, од Енглеске преко Шпаније и Норвешке.

Сара Ландини (Sara Landini)\*

## Увод у италијанско приватно право

### 1. Приватно право и јавно право

Оксфордски правни речник дефинише приватно право као „област права која се бави оним аспектима односа између појединаца који нису од директног значаја за државу, [која] обухвата стварно право, породично право, облигационо право, привредно право и одштетно право“.<sup>1</sup> Ова дефиниција приватног права подразумева и строгу дистинкцију између приватног и јавног права. Међутим, анализа италијанског права показује да је дату поделу нужно поново размотрити, како у светлу садржине релевантних закона тако и спрам постојеће судске праксе. Већ чл. 1-*bis* Закона бр. 241/1990 о управном поступку<sup>2</sup> и чл. 2, ст. 4. Закона бр. 163/2006 о јавним уговорима<sup>3</sup> доводе у питање ову поделу када кажу да се Грађански законик Италије<sup>4</sup> примењује на послове у надлежности јавне управе, а посебно на уговоре које она склапа, ако се на њих не примењују одредбе посебних закона из области јавног права. Још један добар пример за ову тврдњу је да до пре две деценије судска пракса није била изнедрила јасан став о одговорности јавне управе за штету насталу њеним нечињењем. Италијански Врховни суд је тек 1999. године, узимајући у обзир мишљење еминентних правних стручњака, усвојио став да јавна управа може причинити штету физичким лицима уколико не делује у складу са својим овлашћењима,<sup>5</sup> а да се одштетна

\* Професор приватног права на Правном факултету Универзитета у Фиренци, ORCID: 0000-0001-7572-8707, [sara.landini\(AT\)unifi.it](mailto:sara.landini(AT)unifi.it)

<sup>1</sup> Jonathan Law (ed), *Oxford Dictionary of Law* (Oxford University Press 2009) 2204.

<sup>2</sup> Legge n. 241, del 7 agosto 1990, *Gazzetta Ufficiale* n. 192/1990.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo n. 163, del 12 aprile 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 100/2006.

<sup>4</sup> Грађански законик Италије датира из 1942. године а последњи пут је мењан априла 2022. Codice Civile, Regio Decreto n. 262, del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79/1942, aggiornato con le ultime modifiche apportate dal Decreto-Lege no. 36, del 30 aprile 2022 (*Gazzetta Ufficiale* n. 150/2022).

<sup>5</sup> Sentenza del Corte Casazione, n. 500/1999 del 22 luglio 1999.

одговорност јавне управе има утврдити применом општих правних начела и начела садржаних у Грађанском закону.

Једнако вредан пример је и препознавање улоге грађана, као појединаца и као чланова удружења, у промовисању активности од општег интереса које као такве имају јавноправне елементе, кроз реформу спроведену Уставним законом бр. 3 од 18. октобра 2001.<sup>6</sup> У вези са овим, чл. 118. италијанског Устава<sup>7</sup> каже: „Јавна овлашћења се поверавају општинама, осим ако, у циљу задовољавања њиховог јединственог вршења нису поверена покрајинама, градовима метрополама (*città metropolitane*), регионима или држави, у складу са начелима супсидијарности, диференцијације и пропорционалности. Држава, региони, градови метрополе, покрајине и општине подстичу аутономне иницијативе грађана, како појединаца тако и удружења грађана, у вези са предузимањем активности од општег интереса, а на основу начела супсидијарности“. Значење начела супсидијарности, на које се чл. 118. позива, је да јавна овлашћења треба доделити најмањој јединици територијалне организације која је у стању да их реализује, или чак и појединцима или удружењима који делују независно, јер су они ближи грађанима и могу да обављају активности које не захтевају велике ресурсе знатно ефикасније од органа јавне управе.<sup>8</sup>

## 2. Хијерархија извора права у италијанском правном систему

Италијански систем приватног права, као и остале гране права, почива на хијерархији правних норми која подразумева јасно утврђен однос између правних аката и хијерахијског положаја органа надлежних за њихово спровођење.<sup>9</sup> У чл. 1. уводног поглавља италијанског Грађанског законика успостављена је следећа хијерархија извора приватног права: 1. закони; 2. уредбе и други секундарни правни акти, 3. правни обичаји. Чланство Италије у Европској заједници (ЕЗ), касније

<sup>6</sup> Legge Costituzionale n. 3, del 18 ottobre 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 248/2001.

<sup>7</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.

<sup>8</sup> Видети George Gelauff, Isabel Grilo, Arjan Lejour, *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* (Springer 2008); Jacques H. Drèze, 'On the interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity' in André Decoster (ed), *Rethinking Belgium's Institutions in the European Context* (Re-Bel e-book 1 2009) 10-18; Mario Nuzzo, *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato* (Giappichelli 2014).

<sup>9</sup> Giovanni Iudica, Paolo Zatti, *Linguaggio e regole del diritto privato* (CEDAM 2003).



Европској унији (ЕУ), довело је до тога да *acquis communautaire* има и директан или индиректан утицај на њене законе и постане део њеног правног система. Но, ситуација у погледу извора приватног права је још много сложенија. Број норми приватног права садржаних у различитим правним актима, од Устава, преко права Европске уније, међународних уговора, па до закона и других прописа, створених да би се задовољиле потребе друштва данашњице које карактеришу непрестане промене у приватноправном домену, те њихова сложена међусобна интеракција, доводи у питање правну сигурност која почива на принципу хијерархије правних аката, те даје све већи значај улози судија, односно судском тумачењу права. Научници у том смислу говоре о „сложености права“.<sup>10</sup> Овом разматрању треба додати и околност да чл. 117. Устава, измењен 2001. године, поверава законодавна овлашћења и „регионима у складу са Уставом и ограничењима која проистичу из законодавства ЕУ и међународних обавеза“.

Република има искључиву законодавну надлежност у следећим областима:

- а) спољна политика и међународни односи Републике; односи између Републике и Европске уније; право на азил и правни статус држављана држава које нису чланице ЕУ;
- б) имиграција;
- ц) односи између Републике и верских заједница;
- д) одбрана и оружане снаге, итд.

Међународни односи региона и односи региона са ЕУ, спољнотрговински односи, право на рад и сигурност запослења, образовање, итд, су области које спадају у домен подељене законодавне надлежности између Републике и региона. Све ово говори да је правна сигурност која почива на јасној хијерархији правних извора угрожена и оваквом поделом надлежности јер она чини правни систем још комплекснијим. Судије настоје да се снађу у овако сложеном правном систему примењујући редовне законе у складу са правом Европске уније и Уставом.

## 2.1. Устав и приватно право

Устав Републике Италије, усвојен 22. децембра 1947. године, као и већина других писаних устава поставља основна начела, права и дужности грађана, и уређује организацију Републике. Сходно чл. 136.

<sup>10</sup> Paolo Grossi, *Crisi delle fonti e nuovi orizzonti del diritto* (Satura 2009).

сваки закон мора да буде у складу са Уставом, а надлежност Уставног суда је да спроводи поступак испитивања уставности општих правних аката. И летимичан поглед на италијанску судску праксу указује на то да уставни принципи играју значајну улогу у еволуцији приватног права, иако се Уставни суд у последње време све ређе изјашњава о уставности закона и позива судије да тумаче закон у духу Устава.<sup>11</sup> Према мишљењу италијанских правних стручњака, ово је довело до тога да судије морају саме да спроводе уставне одредбе.<sup>12</sup>

Устав гарантује основна права грађана чије се ефикасно спровођење обезбеђује и њиховом приватноправном заштитом. Доктрина већ неко време говори о „непосредној примени“ уставних одредби од стране судија, желећи да судије на овај начин разматрају не само питања која су била актуелна у време писања Устава, као што су она садржана у расправи о прескриптивној или програмској природи уставних норми, већ и питања која су данас актуелна. У том смислу, једна од главних тема којом се бави данашња уставноправна теорија је да ли би уставна норма могла да самостално буде основ за признавање постојања неког права, и да на њој, у том смислу, буде заснована и сама судска одлука, те питањем могућности да физичко лице заснује свој тужбени захтев против другог физичког или правног лица за кршење неког његовог-њеног права позивањем на уставне одредбе којима се гарантују основна права (тзв. *Drittwirkung*).<sup>13</sup> Овде у наше разматрање морамо увести основне уставноправне норме којима је дефинисан појединац, као индивидуа и као припадник одређене друштвене групе. Према чл. 2. Устава „Република признаје и гарантује неповредивост људских права, било да се ради о појединцу или друштвеној групи унутар које појединац изражава своју личност, и обезбеђује остваривање неприкосновене дужности политичке, економске и друштвене солидарности“.

---

<sup>11</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 356/1996 del 14-22 ottobre 1996. Видети Giuseppe Ugo Rescigno, 'Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico' (2009) 11 (1) Diritto pubblico 29; Riccardo Guastini, 'Componenti cognitive e componenti nomopoietiche nella scienza giuridica' (2004) 10 (3) Diritto pubblico 931; Alessandro Pace, 'Metodi interpretativi e costituzionalismo' (2001) 1 Quaderni costituzionali 35.

<sup>12</sup> Pietro Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale* (ESI 1991).

<sup>13</sup> Maurizio Fioravanti, 'L'attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale' in Barbara Pezzini, Mauro Baronchelli (eds) *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino* (2007).

Као што каже Еинауди (Einaudi), италијански теоретичар права из друге половине прошлог века: „Устав признаје право грађана да буду остављени на миру и право да свој живот остварују кроз активности које су производ њиховог слободног избора, и као појединци и као чланови заједнице. Али то не само да онемогућава држави да ограничава ове слободе, већ се тиме од државе захтева да кроз институције које је творе обезбеди услове за остварење права на рад, социјалну заштиту и образовање, која се данас сматрају суштинским аспектом сваког организованог политичког друштва“.<sup>14</sup> Члан 3, који каже да су „[с]ви грађани истоветни у свом друштвеном достојанству и једнаки пред законом“, указује на неке од основних принципа који би требало да усмеравају процес тумачења закона: рационалност, пропорционалност и солидарност. Приватне сфере живота појединца заштићене су кроз право на слободу личности, које је неповредиво (чл. 13, ст. 1. Устава) као и право на неповредивост стана (чл. 14, ст. 1. Устава). И право на удруживање је међу основним правима гарантованим Уставом. Према чл. 18. „Грађани имају право да слободно и без претходног одобрења оснивају удружења за оне циљеве који нису забрањени кривичним законом“. Међутим, из перспективе приватног права, најважнија уставна норма о приватној аутономији садржана је у чл. 41. који, као што ћемо видети касније, гарантује слободу предузетништва.

Члан 32. Устава, који предвиђа да „Република обезбеђује здравствену заштиту као основно право појединца“, имао је изузетан значај када је реч о одштетном праву. У ствари, члан 2059. Грађанског законика обавезује на накнаду нематеријалне штете само у случајевима предвиђеним законом, као што је то случају са накнадом нематеријалне штете настале повредом неког личног добра до које је дошло извршењем кривичног дела, предвиђене чл. 185. Кривичног законика. Међутим, овде би требало разумети да и одредбе Устава спадају међу законске одредбе које помиње чл. 2059. Грађанског законика, па тако у случају повреде права појединаца на здравствену заштиту (чл. 32. Устава) судије могу одредити накнаду и за нематеријалну штету која је тиме проузрокована.<sup>15</sup> Устав је имао изузетан утицај и на тумачење

<sup>14</sup> Mario Einaudi, 'The Constitution of the Italian Republic' (1948) 42 (4) American Political Science Review 661-676.

<sup>15</sup> Одлуком Уставног суда из 2003. признају се нематеријални губитци не само у случају повреде кривичног закона или других законских одредби, већ и у случају повреде колективних интереса заштићених Уставом (*lesione di interessi di rango*

норми породичног права,<sup>16</sup> увевши принцип равноправности супружника и деце рођене у браку и ван њега.

Овде треба подсетити и на уставне одредбе о економским правима и дужностима које су имале велики значај у еволуцији концепта приватне аутономије и приватне својине. Члан 41. Устава гарантује слободу предузетништва, али се ово право не може вршити на начин који штети општем добру или који би могао да угрози безбедност, слободу и људско достојанство. Дакле, чини се да Устав признаје приватну аутономију али је и омеђава дужношћу да се делује на друштвено одговоран начин. Право својине је гарантовано, али не како основно право. То се види из ограничења приватне аутономије захтевом да се кроз њено остваривање уједно остварују и колективни интереси. Сходно члану 42. Устава приватна својина се признаје и гарантује законом, који прописује начин на који се она стиче, ужива, те ограничења овог права неопходна како би се осигурала њена друштвена функција.

На крају, треба приметити да се уставом заштићене основне вредности узимају у обзир и приликом тумачења општих начела приватног права. У континенталним правним системима, законодавци се приликом нормирања неког приватноправног питања позивају на општа правна начела као што су: начело савесности и поштења (чл. 1366, 1175, 1375. Грађанског законика, чл. 33. Закон о потрошачима<sup>17</sup>); начело правичности (чл. 1374. Грађанског законика), и користе правне појмове као што је појам „јавног поретка“ (чл. 1343. Грађанског законика). Услед тога што садржина ових начела и правних појмова не произилази из њих самих, него је за њу неопходно предузети чин тумачења права, општа правна начела чине улогу судија у стварању права још битнијом. Када су у питању општа начела, судија мора да пронађе конкретну правну норму коју ће применити у конкретном случају полазећи од основних вредности које су садржане у

*costituzionale*). Видети: Sentenza del Corte Costituzionale, n. 233/2003 del 30.6 - 11.7. 2003.

<sup>16</sup> У члану 29. Устава стоји да „Република признаје права породице као природне заједнице засноване на браку. Брак почива на моралној и правној равноправности супружника у границама које закон предвиђа да би се гарантовало јединство породице“. Сходно чл. 30. „Дужност је и право родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу, укључујући и ону рођену ван брака. У случају немогућности родитеља, закон ће уредити начин извршавања ових дужности. За свако дете рођено ван брака закон обезбеђује мере правне и социјалне заштите у складу са правима чланова законите породице“.

<sup>17</sup> Decreto Legislativo n. 206, del 6 settembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2005.

општим правним начелима. Стога општа начела могу имати значајну функцију у обезбеђивању равнотеже између обавезујуће снаге закона и конкретних друштвено-економских питања на које се он има применити.<sup>18</sup> Размислимо, на пример, о значењу појма „јавни поредак (*ordine pubblico*). Он је настао од француског „*ordre public*“ и евоцира основне принципе правног система садржане у Уставу.<sup>19</sup> Сходно чл. 1343. и 1346. Грађанског законика, уговор је неважећи ако су његов предмет или циљ супротни јавном поретку и добром моралу. Дакле, уговор о куповини или продаји гласова или политичког утицаја је противзаконит и ништаван јер је у супротности са принципима садржаним у појму „јавни поредак“. У ствари, такав уговор је противан и чл. 48. Устава који каже: „Биначко право има сваки грађанин, мушкарац или жена, који је постао пунолетан. Гласање је лично, слободно и тајно и сваки глас једнако вреди.“ За крај овог поглавља, треба поменути и значај поступка судског испитивања уставности општих аката, односно значај креативног приступа Врховног суда тумачењу права за еволуцију италијанског приватног права, као и за однос између правосудне и законодавне власти.

## 2.2. Право Европске уније и италијанско приватно право

Право Европске уније је у великој мери утицало на националне системе приватног права, па и на италијанско приватно право на који су посебан утицај извршиле директиве из области заштите потрошача, права осигурања, итд.<sup>20</sup> Као што је добро познато, директива је законодавни акт Европске уније, „обавезујућа за сваку државу чланицу којој је упућена у погледу резултата који се њоме жели постићи, док је националним властима препуштен избор облика и метода за њено спровођење“ (чл. 288. „Уговора о функционисању Европске уније“).

Не смемо пренебрегнути ни утицај на приватно право одредби Европске конвенције о људским правима и основним слободама<sup>21</sup>

<sup>18</sup> У вези са опсегом и садржајем начела савесности и поштења у Италији, видети Onofrio Troiano, 'Buona fede e contratti standard: riflessioni sull'impiego della clausola generale nel diritto privato comunitario', 2/2006 Contratti.

<sup>19</sup> Giovanni Battista Ferri, *Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto* (Giuffrè 1970).

<sup>20</sup> Paolo Grossi, *A History of European Law (Making of Europe)* (Blackwell Publishing 2010).

<sup>21</sup> Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, of 4 November 1950, ETS 5.

и Повеље Европске уније о основним правима<sup>22</sup>, које успостављају читав низ грађанских, политичких, економских и социјалних права за грађане и сва лица са пребивалиштем на територијама држава потписница, односно на територији Европске уније. Овај други документ, Повеља Европске уније о основним правима сада представља део Лисабонског уговора који је потписан 2007. године, а у Италији ратификован 2008. године.<sup>23</sup> Према њеном члану 51. „Одредбе ове повеље односе се на органе, тела, канцеларије и агенције Уније, уз поштовање начела супсидијарности, а на државе чланице само онда када спроводе право Уније. Они, према томе, поштују права, воде рачуна о начелима и подстичу њихову примену, у складу са својим надлежностима и уз поштовање граница надлежности које су Уговорима поверене Унији.“ Одредбе о основним правима утврђеним у Повељи, као што су право на достојанство, забрана дискриминације, итд. имају знатан утицај на италијански систем приватног права.

Овде треба уочити још један битан аспект односа између права Европске уније и приватног права држава чланица. Током процеса европских интеграција, *acquis communautaire* је веома утицао на националне системе приватног права али су и национални системи приватног права држава чланица Европске уније утицали на процес европских интеграција.<sup>24</sup> У овом контексту вреди поменити пројекат „Заједничко језгро европског приватног права“ (Common Core Project) који је окупио више од стотину правних стручњака претежно из Европе и Сједињених Америчких Држава. Кроз овај пројекат, они покушавају да идентификују заједничко језгро европског приватног права, проучавајући приватноправне норме различитих правних система држава чланица Европске уније.

### **2.3. Улога Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права**

Две главне европске судске институције, Суд правде Европске уније и Европски суд за људска права, такође су значајно утицале на националне системе приватног права. Суд правде Европске уније се

---

<sup>22</sup> Treaty of Nice, *Official Journal* C 080, 10/03/2001 P. 0001 – 0087.

<sup>23</sup> Legge n. 130, del 2 agosto 2008, *Gazzetta Ufficiale* n. 185/2008.

<sup>24</sup> Christian Joerges, 'The Impact of European Integration on Private Law, Reductionist Perceptions, True Conflicts and a New Constitutional Perspective' (1997) 3 (4) *European Law Journal* 378-406.

стара да се законодавство ЕУ истообразно тумачи и примењује у свим земљама ЕУ.<sup>25</sup> Правила о тумачењу одредаба садржаних у правним актима Европске уније, као што су директиве које су обавезујуће за сваку државу чланицу, и пресуде Суда правде Европске уније од пресудне су важности за даљи развој националног приватног права. Пресуде Суда правде Европске уније које се тичу потрошачког уговорног права, као и директиве Европске уније донете у овој области, довеле су у питање неке од основних постулата облигационог права. Поменимо, на пример, пресуде које се тичу одрицања од права на тужбу као основа за проглашење ништавости уговора, а која је као таква предвиђена у континенталним правним системима, као што су шпански и италијански.

Пресуда C-227/2008, Мартин против ЕДП-а (*Martin v. EDP*)<sup>26</sup> тиче се тумачења члана 4. Директиве Савета 85/577/ЕЕС о заштити потрошача у случају преговора о склапању уговора ван пословних просторија, од 20. децембра 1985.<sup>27</sup> Према члану 4. Закона бр. 26/1991, којим се Директива 85/577/ЕЕЗ<sup>28</sup> уноси у шпанско право, на потрошачу је да тражи раскид уговора којим су прекршени услови наведени у члану 3. закона. Према шпанском закону, грађанске парнице се углавном решавају на основу „*principio de justicia rogada*“, принципа на основу којег суд не може да одлучује о сопственом предлогу. Суд правде Европске уније у вези са овим каже да „систем заштите успостављен Директивом претпоставља не само да потрошач, као слабија страна, има право да раскине уговор, већ и да је упознат са својим правима тако што је о њима посебно обавештен у писаној форми“. Али Суд такође истиче да: „[П]рво, та одлука не искључује могућност да исти ниво заштите буде обезбеђен и другим мерама, као што је, на пример, поновно одређивање релевантних рокова који се односе на отказивање уговора, чиме се потрошачу омогућава да искористи право које му је дато чланом

<sup>25</sup> Enrico Scoditti, 'Il dialogo fra le Corti e i diritti fondamentali di fonte sopranazionale: il punto di vista del giudice comune' *Rivista del diritto privato* (2009) 14 123-158; Remo Caponi, 'Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)' (2010) 2 *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 387; Remo Caponi, 'Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del *Mangold-Beschluss* della Corte costituzionale tedesca)' (2010) 2 *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1103; Pietro Perlingieri, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee. Per un unitario sistema ordinamentale* (Edizioni Scientifiche Italiane 2008) 11.

<sup>26</sup> C-227/08, [2009] EUECJ C-227/08 - O, [2009] ECR I-11939.

<sup>27</sup> Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985.

<sup>28</sup> Legge n. 26, del 15 gennaio 1991, *Gazzetta Ufficiale* n. 23/1991.

5, ст. 1. Директиве. Друго, национални суд ће можда морати да узме у обзир, у одређеним околностима, жељу потрошача да се спорни уговор не поништи (видети, по аналогији, предмет C243/08 Pannon GSM [2009] ECR I0000, став 33).<sup>29</sup> Чини се да је Суд правде Европске уније овим признао право потрошача да конвалидирају ништавне уговоре у складу са својим интересима.

Европски суд за људска права је међународни суд основан 1959. године. Он одлучује о појединачним или државним представкама у којима се тврди да је дошло до кршења грађанских и политичких права заштићених Европском конвенцијом о људским правима. Утицај судске праксе Европског суда за људска права на италијанско приватно право, размотрићемо овде на примеру случаја Имобиљаре Сафи против Италије (*Immobiliare Saffi v. Italy*),<sup>30</sup> у коме се радило о следећем: Имобиљаре Сафи, грађевинско предузеће, било је власник стана у Ливорну који је издало у закуп Л.Б. У писму од 20. априла 1983. предузеће је обавестило закупца да намерава да раскине уговор о закупу на датум његовог истека 31. децембра 1983. године. У новембру 1983. Имобиљаре Сафи шаље закупцу обавештење да напусти стан на дан истека закупа (*disdetta*), али купац одбија да се исели из стана. Дана 21. новембра 1983. судија потврђује валидност обавештења о истеку закупа и налаже закупцу да напусти стан до 30. септембра 1984. Ова одлука је постала извршна 7. децембра 1983. године. Дана 30. маја 1985. Предузеће Имобиљаре Сафи је закупцу предало писмени захтев (*precetto*) да се исели и наставило да тражи од суда да изврши своју одлуку. Између 15. децембра 1988. и 9. јануара 1996. власник стана, односно предузеће Имобиљаре Сафи је предузело једанаест неуспешних покушаја да се врати у посед. Препрека његовом враћању у посед лежала је у бројним одредбама којима су била установљена веома крута правила за извршење налога за враћање у посед (*ordinanze di sfratto*). Имобиљаре Сафи се 23. септембра 1993. обратило Европској Комисији за људска права, која је утврдила да је дошло до повреде члана 1. Протокола бр. 1 и члана 6, става 1. Европске конвенције о људским правима због чињенице да налог за иселење није био извршен током неразумно дугог временског периода. Сходно члану 1. Протокола 1. „Свако физичко или правно лице има право на мирно уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом, као и

<sup>29</sup> Case C-243/08 Pannon GSM Zrt. v Erzsébet Sustikné Gy rfi, Judgment of 4 June 2009.

<sup>30</sup> Case of Immobiliare Saffi v. Italy, Application no. 22774/93, Judgment of 28 July 1999.



општим принципима међународног права. Претходне одредбе, међутим, ни на који начин неће угрозити право државе да спроводи законе које сматра неопходним са циљем да може да контролише коришћење имовине у складу са општим интересом или да обезбеди плаћање пореза или других дажбина или казни“. Влада Италије је у датом случају тврдила да поменуте законске одредбе имају легитиман циљ, односно спречавање социјалних тензија и ометања јавног реда. Суд је пак у предмету истакао да „мора постојати разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља којем се тежи. „Предузеће подносилац представке је тврдило да су спорне законске одредбе успостављале меру хитног карактера која је могла бити оправдана само чињеницом да је трпљење наметнуто станодавцима било привремено. Ова је мера, међутим, остала предуго на снази“. <sup>31</sup> Стога је Европски суд за људска права у пресуди нашао да је дошло до повреде члана 1. Протокола бр. 1 и да Италија треба да исплати предузећу подносиоцу представке одређене износе у име накнаде за материјалну штету, трошкове поступка и друге издатке настале у вези са спровођењем поступка.

Други случај који ћемо овде поменути, Олијари и други против Италије (*Oliari and Others v. Italy*), <sup>32</sup> тиче се развоја италијанског законодавства у погледу истополних бракова. Према италијанском праву, истополним паровима није било дозвољено да склапају брак, што је потврђено у пресуди Уставног суда бр. 138/2010 из 2010. године. <sup>33</sup> Исто је 2012. године потврдио и италијански Касациони суд у својој пресуди бр. 4184 од 15. марта 2012. <sup>34</sup> Иако је суштински циљ члана 8. Европске конвенције о људским правима да заштити појединца од произвољног мешања јавних власти у његову-њену приватну сферу, из њега за државу потписницу произилазе одређене позитивне обавезе да обезбеди делотворно поштовање права на поштовање приватног и породичног живота, па и избора које то право подразумева. Ове обавезе могу бити испуњене и доношењем мера осмишљених да обезбеде поштовање приватног или породичног живота, па чак и законодавном интервенцијом у област међусобних односа појединаца. У закључку, Суд налази да Влада Италије није указала на то који би јавни интерес

<sup>31</sup> *Case of Immobiliare Saffi v. Italy*, Application no. 22774/93, para. 50.

<sup>32</sup> *Oliari and Others v. Italy*, Application nos. 18766/11 and 36030/11, Judgment of 21 July 2015.

<sup>33</sup> *Sentenza del Corte Costituzionale*, n. 138/2010 del 14 aprile 2010.

<sup>34</sup> *Sentenza del Corte Casazione*, n. 4184/2012 del 15 marzo 2012.

могао бити угрожен уколико би се остварио захтев подносилаца представке да њихов однос буде правно регулисан, те да о овом питању у италијанском правосуђу очито није посвећена довољна пажња. Суд зато доноси закључак да је „италијанска Влада прекорачила своје поље дискреционе процене и пропустила да испуни своју позитивну обавезу да обезбеди да подносиоци представке имају на располагању правни оквир који обезбеђује признавање и заштиту истополних заједница“.<sup>35</sup> Законом бр. 76, који је италијански Парламент усвојио 20. маја 2016,<sup>36</sup> уведени су и регулисани истополни бракови.

#### 2.4. Закони и други прописи

Након Устава и ратификованих међународних споразума, закон заузима прво место у нормативној хијерархији извора приватног права сходно члану 1. Грађанског законика. Под овим појмом у италијанском правном систему обухваћени су не само закони које је донео Парламент, већ и уредбе са законском снагом, тзв. „законске уредбе“ (*decreti legge*) и тзв. „законодавне уредбе“ (*decreti legislativi*) које доноси Влада. Као што је познато, законодавну функцију у Италији врше оба дома Парламента (Доњи дом и Сенат). Доношење закона може предложити Влада, посланици и они субјекти који су на то овлашћени Уставом. Влада је овлашћена да, када је правно регулисање неке области неопходно и хитно, на сопствену одговорност донесе уредбу са законском снагом, тзв. „законску уредбу“ (*decreto legge*). Ако је Парламент усвоји у року од шездесет дана од њеног објављивања, оваква уредба постаје закон, а у супротном ће бити стављена ван снаге и сматраће се да никада није ни производила правно дејство. Обављање законодавне функције може се делегирати на Владу према принципима и критеријумима које утврђује Парламент са „*Legge Delega*“ и то само на ограничени временски период и у тачно одређене сврхе. На овај начин настају тзв. „законодавне уредбе“ (*decreti legislativi*). Овај тип правног акта има веома важно место у систему приватног права Италије. Један од примера за законодавну уредбу је Закон о заштити потрошача. Влада и други државни органи доносе прописе који су секундарни извори права. Дакле, они извори права који морају бити усклађени са законом.

---

<sup>35</sup> *Oliari and Others v. Italy*, para. 185. Видети више у Nicola Cipriani, 'Unioni Civili: Same-Sex Partnerships Law in Italy' (2017) 2 *The Italian Law Journal* 353.

<sup>36</sup> Legge n. 76, del 20 maggio 2016, *Gazzetta Ufficiale* n. 118/2016.

Италија је подељена на регионе. Према чл. 117. Устава сваки регион има законодавну власт. Питања од националног значаја су у искључивој законодавој надлежности Парламента (као што су имиграција, јавни ред и мир, оружане снаге, правосуђе, итд.), док у одређеним областима регионални савети и Парламент имају заједничку законодавну надлежност (као што је урбанизам, здравствена заштита, спорт, транспорт, енергетика, итд.) У искључиву законодавну надлежност региона улази све остало, односно све оно што није у искључивој или подељеној надлежности Парламента.

И правни акти државних органа, као што је италијанска Агенција за надзор над обављањем делатности осигурања (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, скр. Ivass), или Национална комисија за привредна друштва и берзу (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, скр. Consob), играју значајну улогу у стварању норми приватног права. Примера ради, 26. маја 2010. Италијанска агенција за надзор над обављањем делатности осигурања је донела Уредбу број 35/2010,<sup>37</sup> измењену уредбом бр. 41/2018,<sup>38</sup> о обавези објављивања података осигуравајућих друштава (са посебним освртом на пружање предговорних обавештења осигураницима) и оглашавању производа осигурања.

### **2.5. Италијански Грађански законик. Декодификација и рекодификација?**

Италијански Грађански законик, усвојен 1942. године, састоји се од 2969 чланова подељених у шест књига које су организоване на следећи начин:

Прва књига	Закон о индивидуалним правима и породици
Друга књига	Закон о наслеђивању
Трећа књига	Некретнине и лична имовина
Четврта књига	Уговори
Пета књига	Рад и привредна друштва
Шеста књига	Заштита економских права појединца

Прва књига садржи дефиницију правне и пословне способности. Физичка и правна лица имају правну способност која се може дефинисати као могућност да се буде субјект правних односа. Пунолетна физичка лица и правна лица имају „способност за деловање“, односно

<sup>37</sup> Regolamento ISVAP n. 35 del 26 maggio 2010, *Gazzetta Ufficiale* n. 132/2010.

<sup>38</sup> Regolamento IVASS n. 41 del 2 agosto 2018, *Gazzetta Ufficiale* n. 218/2018.

моћ да предузимају вољне радње са правним дејством. Да би се дала потпуна дефиниција појма правног субјекта, неопходно је идентификовати тренутак у којем правни субјект настаје.<sup>39</sup>

Италијанско породично право је последњих деценија претрпело бројне промене како би било у складу са новим уставним вредностима. Најважније новине уведене су Законом о разводу брака (донет 1970. године)<sup>40</sup> и Законом о породици (који је ступио на снагу 1975. године),<sup>41</sup> и тицале су се односа између супружника, између родитеља и деце, и између деце рођене у браку и ван њега. Друге значајне реформе тицале су сродства, односно укидања разлике између деце рођене у браку и ван брака (Закон бр. 219/2012),<sup>42</sup> као и увођења истополних заједница горе поменутиим Законом бр. 76/2016. Еволуција породичноправне регулативе имала је битан утицај и на наследно право, а нарочито на право наслеђивања деце рођене ван брака.<sup>43</sup> Последња велика промена наследног права тицала се уговора *mortis causa*. Према чл. 458. Грађанског законика, уговори *mortis causa* о преносу личне имовине у моменту смрти оставиоца су ништавни. Па ипак, чини се да је таква одлука у супротности са ефикасношћу и стабилношћу, као типичним економским и финансијским циљевима једног предузећа. Италијански законодавац је недавно увео извесне правне инструменте који омогућавају власнику предузећа да планира за живота пренос свог пословања на новог титулара у случају своје смрти. У Грађанском законнику предвиђена су два решења за ову ситуацију. Прво се тиче интерних аката предузећа, чијим се статутом могу предвидети ограничења за пренос акција *mortis causa* према новом члану 2355-*bis* (уведен Законодавном уредбом бр. 6/2003).<sup>44</sup> Други инструмент се односи на „Породични пакт“ који је недавно уведен у италијански правни систем као алтернативно решење за управљање „преносом пословања“. Правила „Породичног пакта“ садржана су у чл. 768-*bis* и даље (уведен Законом бр. 55/2006).<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Guido Alpa, *Competition of Legal Systems and Harmonization of European Private Law: New Paths in a Comparative Perspective* (SELP 2013) ch. 3.

<sup>40</sup> Legge n. 898, del 1 dicembre 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 306/1970.

<sup>41</sup> Legge n. 151, del 19 maggio 1975, *Gazzetta Ufficiale* n. 135/1975.

<sup>42</sup> Legge n. 219, del 10 dicembre 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 293/2012.

<sup>43</sup> Maria Rosaria Marella, 'Radicalism, Resistance and the Structure of Family law' (2008) 70 (4) *Harvard Journal of the Legal Left* 73.

<sup>44</sup> Decreto legislativo n. 6, del 17 gennaio 2003, *Gazzetta Ufficiale* n. 17/2003.

<sup>45</sup> Legge n. 55, del 14 febbraio 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 50/2006.

Питања породичног и наследног права са елементом иностраности су регулисана на нивоу права Европске уније. Степен мобилности људи у Европи се стално увећава, како у погледу пресељења из једне у другу земљу чланицу ЕУ, тако и из земаља које нису чланице ЕУ у земље ЕУ. Слобода кретања грађана Европске уније увек је била један од основних циљева процеса који је довео до њеног настанка. Уз повећање мобилности широм Европе, и породични односи су све чешће вишенационални, па стога питања раздвајања и развода све чешће имају елемент иностраности. Штавише, породица је концепт који се мења, а алтернативе браку, попут регистрованог партнерства, постале су све раширеније, те се и национално законодавство променило како би се дало више права невенчаним и истополним паровима. Вишенационалне породице више нису изузетак и постају све присутније па ће и тај тренд допринети развијању нових норми породичног права. Због тога је ЕУ уложила велики напор у разраду новог скупа јединствених правила међународног приватног права који се примењују на развод и законску раставу који имају елемент иностраности (Уредба 1259 из 2010. и Уредба 1111 из 2019. које су замениле Уредбу 2201 из 2003)<sup>46</sup> и на породичне имовинске односе где чланове породице чине држављани више држава (Уредба 1103 из 2016. и Уредба 1104 из 2016).<sup>47</sup> Окупивши европске правне стручњаке из различитих земаља, Универзитет у Фиренци је спровео неколико пројеката који су се тицали правног регулисања имовинских односа у оваквим породицама. Резултати ових пројеката су успешно допринели првој фази спровођења прописа поменутог новог скупа јединствених правила међународног приватног права, и превазилажење идентификованих проблема. Постојећи контекст захтева, такође, да се прошири употреба дигиталних алата у правосуђу и на питања из области породичног права. Пандемија је довела до веће употребе дигиталних алата у правосуђу, док ће све веће ослањање на онлајн комуникацију и ширење примене тзв. „паметног рада“ (*smart working*) знатно утицати на правни институт сталног пребивалишта. Штавише, један од најбитнијих аспеката преласка са Уредбе 2003/2201 на Уредбу 2019/1111 (која се примењује од 1. августа 2022.) је признавање вансудских, тзв. „приватних“ развода које

<sup>46</sup> Council Regulation (EU) no. 1259/2010 of 20 December 2010; Council Regulation (EU) no. 2019/1111 of 25 June 2019; Council Regulation (EC) no. 2201/2003 of 27 November 2003.

<sup>47</sup> Council Regulation (EU) no. 1103/2016 of 24 June 2016; Council Regulation (EU) no 1104/2016 of 24 June 2016.

предвиђају правни пореци многих држава чланица ЕУ. Овакво питање је такође битно и за правно уређење области миграција и културног посредовања, с обзиром на то да приватни разводи могу да обухватају чак и репудијацију (*talaq*), односно облик једностраног раскида брака присутан у арапским земљама, тако и у погледу дигиталне правде, јер нове перспективе у приватизацији развода отварају могућности за он-лајн развод, тако да је могуће да ће приватни развод постати оно што се данас зове „нова нормалност“.

Приватна својина и приватна аутономија имају централно место у Грађанском законнику из 1942. године. Ако га упоредимо са Закоником из 1865. године, видећемо да је у њему начело индивидуализма које је доминирало старим закоником, ипак у великој мери ублажено.<sup>48</sup> У постојећем Грађанском законнику право на неометано уживање своје имовине је редефинисано и омеђено „дужностима утврђеним правним поретком“ (чл. 832). Овакво одређење појма приватне својине је додатно ојачано одредбама италијанског Устава из 1948. године. Члан 832, за разлику од чл. 436. Законика из 1865, не садржи дефиницију појма „својине“. Главна карактеристика новог одређења права својине је да је оно апсолутно у границама утврђеним законом. Правна заштита права својине бива у Грађанском законнику из 1942. допуњена правним лековима инспирисаним римском правном традицијом. „Државина“ се у чл. 1140. дефинише као: „власт над ствари која се доказује радњом која одговара остваривању права својине или другог стварног права. Ствар се може поседовати директно или посредством другог лица [...]“.

Четврта књига садржи правила облигационог права. Уговори су један од извора облигација. Према чл. 1173, облигације могу настати из уговора, из прекршаја, неоснованог обогаћења, реституције и на други законом предвиђен начин. Научници кажу да је Законик из 1865. био законик о својини, док је Законик из 1942. године законик о приватној аутономији.<sup>49</sup> У ствари, један од основних принципа садржаних у Грађанском законнику из 1942. је да су странке слободне да управљају својим економским односима (чл. 1322. Грађанског законика). Грађански законик садржи одредбе којима се регулишу општа начела уговорног права, а такође предвиђа и посебне врсте уговора, као што су купопродајни уговор, уговор о посредовању, уговор о закупу,

<sup>48</sup> Regio decreto n. 2358, del 25 giugno 1865, *Gazzetta Ufficiale* n. 158/1865.

<sup>49</sup> Giovanni Battista Ferri, 'Divagazioni di un civilista sui concetti, sui valori e sull'idea di codice civile' (2006) 121 (4) *Diritto e Giurisprudenza* 121.

уговор о зајму и уговор о осигурању. Међутим, већина норми може бити измењена споразумом између странака. Управо због тога теоретичари права кажу да је приватна аутономија извор права.<sup>50</sup>

Пета књига садржи одредбе о правним лицима, корпоративним финансијама, нелојалној конкуренцији, жиговима и трговачким називима, ауторским правима, као и нека правила која улазе у домен радног права а која као таква нису уређена Законом о раду (Закон бр. 300/1970).<sup>51</sup> Шеста књига садржи одредбе о поступцима за заштиту права својине. Овим су одредбама, између осталог, уређена питања као што су хипотека, застарелост потраживања, несавесност, итд.

Нису сва правила приватног права садржана у Грађанском закону. Одредбе из корпуса приватног права налазе се и у другим законима, као што је Закон о закупу бр. 392/1978 (ревидираним Законом бр. 431/1998),<sup>52</sup> Закон о разводу брака бр. 898/1970 (ревидираним Законом бр. 74/1987),<sup>53</sup> Закон о заштити потрошача бр. 206/2005. Овим посебним законима нарушено је првобитно јединство италијанског система приватног права и чини се да је тиме у овој правној области створено мноштво микросистема који почивају на различитим правним принципима. Правни стручњаци у том смислу говоре о „декодификацији“ приватног права. Такав феномен данас карактерише све континенталне правне системе. Дијез Пиказо (Diez Picazo), дефинише декодификацију као „тенденцију уређења бројних области приватног права посебним законима чиме се стварају пукотине у јединственом корпусу приватноправних норми садржаних у грађанском закону“. <sup>54</sup> Дијез Пиказо указује на још два узрока ширења процеса декодификације: све већа улога судија у стварању закона и раст утицаја конституционализма. Меримен (Merryman) у вези са овим такође примећује да „грађански законици више немају уставну функцију“. <sup>55</sup>

<sup>50</sup> Filippo Vassalli, 'Extrastatalità del diritto civile' in Enrico Redenti (ed), *Studi in onore di A. Cicu* (Giuffrè 1951) 481; Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati* (Quodlibet 2018) 43.

<sup>51</sup> Legge n. 300, del 20 maggio 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 131/1970.

<sup>52</sup> Legge n. 392, del 27 luglio 1978, *Gazzetta Ufficiale* n. 211/1978; Legge n. 431, del 9 dicembre 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 292/1998.

<sup>53</sup> Legge n. 74, del 6 marzo 1987, *Gazzetta Ufficiale* n. 58/1987.

<sup>54</sup> Luis Diez-Picazo, Ponce De Leon, 'Decodificación, Descodificación y Recodificación' (1992) 45 *Anuario de Derecho Civil* 473.

<sup>55</sup> John Henry Merryman, David S. Clark, John O. Haley, *The Civil Law Tradition: Europe, Latin America and East Asia* (Michie 1994) 1244.

Умножавање посебних закона доводи до конфузије и неизвесности у области приватног права. Решење за ове проблеме (али да ли је то стварно адекватно решење?) нађено је у стварању нових посебних законика у којима су обједињене норме из посебних области приватног права, као што су законик о заштити потрошача, законик о осигурању, законик о заштити података о личности итд. Овакав феномен је у правној науци познат као „рекодификација“.

## 2.6. Обичајно право

Други важан извор приватног права је обичајно право на које наилазимо када субјекти права врше неку за право релевантну праксу на одређен начин сматрајући да је она као таква утемељена на праву. Дакле, није само устаљеност начина вршења неке активности довољно за настанак правног обичаја већ је његов суштински елемент *opinio juris*. *Opinio juris* је скраћени облик латинске фразе „*opinio juris sive necessitatis*“, што у преводу значи „уверење да је одређена пракса правно обавезна“. Означава субјективан осећај обавезе придржавања закона.<sup>56</sup> Обичајно право се може применити само када правни акт непосредно упућује на обичајно право, и оно има улогу да попуни правне празнине.

Обичајно право треба разликовати од правних узанси, односно систематизованих и кодификованих пословних обичаја који се примењују под условом да су стране уговорнице пристале на њихову примену. Неки европски грађански законици, укључујући и италијански Грађански законик (чл. 1340) препознају узансе као обавезујуће уколико се на њих стране уговорнице позивају у уговору. Оне су, дакле, по правилу диспозитивног карактера и примењују се под условом да су стране уговорнице изразиле у уговору вољу да их примене. То значи да узансе нису саме по себи правно обавезујуће него их стране уговорнице у границама аутономије воље прихватају и укључују међу одредбе уговора.

Овде треба поменути и разлику између општег обичајног права и међународног обичајног права. Теорија међународног права каже да су међународни обичаји један од извора међународног права. Међународни суд правде (МСП) је главни правосудни орган Уједињених

---

<sup>56</sup> Omri Sender, Michael Wood, 'A Mystery No Longer? Opinio Juris and Other Theoretical Controversies Associated with Customary International Law' (2007) 50 (3) Israel Law Review 299.



нација (УН). Основан је јуна 1945. године Повељом Уједињених нација,<sup>57</sup> а почео је са радом у априлу 1946. Овај суд решава правне спорове које су покренуле државе и даје саветодавна мишљења о правним питањима која му упућују овлашћени органи и специјализоване агенције Уједињених нација. Сходно чл. 38. његовог Статута,<sup>58</sup> Међународни суд правде, „чија је дужност да своје одлуке у споровима који му се упућују доноси саобразно међународном праву, примењује:

- а) међународне конвенције, било опште било посебне, које постављају правила изрично призната од парничних држава;
- б) међународни обичај као доказ опште праксе признате за право;
- в) општа правна начела призната од цивилизованих нација. [...].“

Опште и међународно обичајно право у приватноправним стварима нарочито битну улогу има у сектору туризма. Како бисмо илустровали ову тврдњу, поменимо овде пример дуплих резервација у хотелима. Судска пракса показује да се национални судови генерално слажу да су у многим случајевима дупле резервације неопходне да би се превазишли проблеми недоласка и касних отказивања резервација. Судови сматрају да су дупле резервације уобичајена и оправдана пракса хотела као би се предупредили губици због недоласка гостију. Наравно, многи хотели су се обавезали на пружање све потребне помоћи за обезбеђивање одговарајућег смештаја, ако из било ког разлога соба не буде доступна госту који има валидну резервацију. Неколико земаља је чак донело и законске одредбе које се баве дуплим резервацијама у хотелима, као што су оне садржане у релевантном закону Савезне државе Флорида које обавезују хотел да учини „сваки напор“ да пронађе алтернативни смештај, и предвиђају казну до 500 долара за сваког госта чија је резервација поништена због пребукираности. Друге земље, попут Италије, немају посебне одредбе које регулишу проблем дуплих резервација, те се у њима он решавају применом начела аутономије воље, сходно уговорним условима садржаним у уговору закљученом између хотела и госта, или према нормама обичајног права. У Италији, обичајна правила прикупљају и систематизују покрајинске привредне коморе. Као и у Шпанији, норме обичајног права у Италији се не могу примењивати уколико би то довело до кршења неке одредбе закона.

<sup>57</sup> Charter of the United Nations, of 24 October 1945, 1 UNTS XVI.

<sup>58</sup> United Nations, Statute of the International Court of Justice, of 18 April 1946.

Обичајно право такође треба разликовати од тзв. „меког права“. Меко право се веома брзо развија у области приватног права. Термин „меко право“ се односи на велики број правила понашања која немају законску снагу: изјаве о принципима, правилници, кодекси, препоруке, смернице, стандарди, повеље, резолуције, итд. Иако ова правила нису правно обавезујућа, њих карактерише разумно очекивање да ће се она поштовати и бити примењена у одређеној професионалној или другој заједници. Меко право се тиме разликује од „тврдог права“. Овде ваља приметити да је израз „тврдо право“, који означава сва правно обавезујућа правна правила, на неки начин непотребан јер је свака одредба законских и подзаконских аката правно обавезујућа без потребе да се степен њихове обавезности градира, али смо тај термин употребили да бисмо истакли разлику између њих и правила меког права. Да ли је „меко право“ нека врста обичајног права? Чињеница је да је, као што је већ речено, обичајно право извор права, дакле да је правно обавезујуће, па се у том смислу обичајно право разликује од „меког права“, које није правно обавезујуће.

Меко право има највећи утицај у области заштите потрошача. Основни принципи заштите потрошача у право Европске уније уведени су Резолуцијом о прелиминарном програму Европске економске заједнице у вези са политиком заштите и информисања потрошача од 14. априла 1975.<sup>59</sup> Овај документ се бавио правом на заштиту здравља и безбедности, правом на заштиту економских интереса, правом на накнаду штете, правом на информисање и образовање потрошача и правом на заступање. Од тада се ова област права Европске уније знатно развила. Интереси потрошача су посебно заштићени како на нивоу држава чланица тако и у самом *acquis communautaire*.<sup>60</sup> Без обзира на развијеност потрошачког права, интереси потрошача нису заштићени једино законом те је за разумевање ове области битно сагледати интеракцију између законских одредби о заштити потрошача и правила садржаних у кодексима пословног понашања која су успостављена

---

<sup>59</sup> Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, *Official Journal* C 92, 25.4.1975.

<sup>60</sup> Paul Craig, Gráinne de Búrca, *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press 2011); Geraint G. Howells, Stephen Weatherill, *Consumer Protection Law* (Routledge 2005); Thierry Bourgoignie, *Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe* (De Gruyter-Recht 1987).

с циљем да повећају степен задовољства купаца.<sup>61</sup> Предузећа улажу континуиране напоре да одрже висок ниво задовољства купаца. Задовољство купаца је важно за успех фирми јер доводи до истог нивоа поновљених куповина, као и настанка добре препоруке кроз метод „од уста до уста“, која је уједно и најпоузданији показатељ квалитета услуге која се нуди потрошачима. Предузећа суочена са растућом конкуренцијом, осим традиционалних, настоје да пронађу нове стратегије за успешно пословање. Једна од данас доминантних стратегија је успостављање односа сарадње са клијентима. Компаније траже од својих клијената повратне информације о својим производима, услугама, слоганима, логотипима, итд. кроз питања која им постављају усмено или у облику упитника. Сваки од ових упитника мора бити заснован на ригорозно примењеним методама за прикупљање и анализу података. У случају упитника о задовољству купаца, на пример, важно је напоменути да задовољство зависи од очекивања. Ако купци имају висока очекивања, често ће бити разочарани, чак и када добију услугу која је, у „апсолутним терминима“, боља у односу на друге сличне услуге које се нуде на тржишту. Резултати упитника о задовољству купаца коришћени су и за формулисање и имплементацију кодекса пословног понашања.

Доношење правила о стандардима квалитета битан је део настојања да се задовоље очекивања купаца. Компаније се придржавају пословне етике тако што усвајају кодексе понашања. Важно је створити добре односе са пословним партнерима, како добављачима тако и купцима, како би сви заједно имали користи од фер пословања и како би осигурали задовољство купаца кроз производе високог квалитета, одговарајуће цене, правовремену испоруку и одличну услугу. Наравно, директори, менаџери и запослени морају поштовати важеће законе и друге прописе и придржавати их се. Кодекс понашања је само посебна врста политике предузећа. То је скуп принципа о понашању унутар организације који усмеравају процес доношења одлука. Кодекси понашања су обично обавезни за директоре, менаџере и запослене, са посебним санкцијама за њихово кршење. Пословна етика се појавила као посебна област шездесетих година прошлог века као последица покрета „друштвене одговорности“. У скорије време, сведоци смо све већег утицаја друштвено одговорног пословања на задовољство

<sup>61</sup> A.C. Fernando, *Business Ethics and Corporate Governance* (Pearson Education 2010); Ramon Mullerat, Daniel Brennan, *Corporate Social Responsibility* (Kluwer Law International 2010).

купаца. Компаније већ деценијама усвајају кодексе пословног понашања, али се улога таквих кодекса мења. Фокус се помера са правила за регулисање понашања унутар компаније на вредносна правила која би требало да доведу до бољег учинка запослених, менаџера и руковођиоца, који ће бити у складу са интересима потрошача.

### 3. Аутономија воље као извор приватног права

Један од основних принципа приватног права је да су странке слободне да управљају својим економским односима у складу са својим интересима.<sup>62</sup> Национални закони садрже општа начела уговорног права и уређују посебне врсте уговора (тзв. типски уговори). Међутим, многе норме којима се регулишу типски уговори могу се изменити споразумом уговорних страна. Штавише, према принципу аутономије воље, странке могу склапати и уговоре чији садржај није посебно уређен законом (тзв. атипични уговори), ако су ти уговори усмерени на остваривање интереса чији значај захтева да буду правно заштићени.

Одредбе уговора обавезују обе уговорне стране. Уговор је правно извршив ако постоје механизми за извршење уговорних обавеза. Важно је идентификовати стандард извршења који се захтева у вези са сваком уговорном обавезом, јер неиспуњење захтеваног стандарда представља кршење уговора.<sup>63</sup> У случају његовог кршења, страна која је прекршила уговор мора да плати одштету другој уговорној страни да би надокнадила неостварени интерес оштећене странке. Према општим начелима уговорног права, надокнада штете треба да доведе подносиоца захтева у исти положај као да је уговор извршен. Када су у питању правна лица, одштета се најчешће додељује за измаклу корист или за повреду пословног угледа правног лица.<sup>64</sup> У овом последњем

---

<sup>62</sup> Видети: Patrick S. Atiyah, *Rise and Fall of Freedom of Contract* (Oxford University Press 1979); Frank H. Buckley (ed), *The Fall and Rise of Freedom of Contract* (Duke University Press 1999).

<sup>63</sup> Видети Michael Trebilcock, Jing Leng 'The Role of Formal Contract Law and Enforcement in Economic Development' (2006) 92 (7) *Virginia Law Review* 1517; Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press 1990) 7.

<sup>64</sup> Видети, на пример, David Pearce, Roger Halson, 'Damages for Breach of Contract: Compensation, Restitution, and Vindication' (2008) 28 (1) *Oxford Journal of Legal Studies* 73-83.

случају, сврха одштете није да се надокнади губитак, већ се она додељује да би се казнило поступање које је довело кршења уговора. Ова симболична одштета има важну функцију спречавања последица кршења уговора које доводе до штете која није лако економски мерљива и коју је тешко доказати. Решење би могло бити увођење казних одредби у уговор. Симболична одштета и казне су значајне када се у уговору нађу клаузуле чије кршење може довести до штете која није одмах економски мерљива или која је тешко доказива. На пример, у случају кршења клаузуле којом се стипулишу обавезе примаоца франшизе у погледу ограничења емисије гасова, потрошње воде итд., у уговору о овлашћеном заступању, тешко је доказати губитке које је давалац франшизе претрпео. Дакле, одредбе уговора морају бити правно извршиве и њихово кршење би требало да има правне последице. У том смислу се може рећи да је у облигационом праву аутономија воље уговорних страна извор права.

Сваки уговор је заснован на споразуму уговорних страна који има одређени предмет, форму и разлог који оправдава уговорно обавезивање. Док извори права које стварају институције (закони, уредбе, и др.) своју делотворност црпе из правних правила којима је уређен поступак њиховог доношења, уговор као средство којим се регулишу односи између уговорних странака своју делотворност црпи из споразума између уговорних страна у складу са правним нормама којима су одређене границе аутономије воље и услови које овакав споразум мора испунити како би био извршив. Постојање споразума утврђује се објективно на основу писмених исправа и конклюдентних радњи уговорних страна. Традиционално, објективни доказ постојања споразума је постојање понуде и њеног прихватања. Понуда је израз воље за склапање уговора без даљих преговора. Понуду треба саопштити другој страни. Важно је разликовати понуду од пуког позива. Позив није понуда. То је само начин да се искаже интересовање, да се добије више информација и да се настави са преговорима. Уопштено говорећи, рекламе, брошуре итд. су само позиви. Прихватање је одговор на конкретну понуду, сачињену са обавезујућом намером. Оно се мора саопштити другој страни, и мора да буде у складу са понудом. Прихватање мора бити безусловно и у складу са прецизним условима које предлаже предлагач. Када прималац измени услове садржане у понуди или дода нови услов, тај одговор није прихватање већ се ради о контрапонуди. Ова општа правила, на основу којих је наизглед врло лако одредити време, место и начин настанка уговорне обавезе,

у пракси могу довести до низа нерешених питања. Штавише, тумачење уговора може створити проблеме у одређивању обима уговорне обавезе.<sup>65</sup> На странкама је да закључе споразум и осигурају да су услови довољно прецизни да би се могли спровести. Судови ће углавном одбијати да попуне било какве празнине које оставља уговор. Дакле, у пракси, судови попуњавају празнине само уколико су им предочени адекватни докази. Судови могу посебно узети у обзир пословну праксу у датој области.

У принципу, када недостаје неки од суштинских уговорних елемената, споразум неће бити довољно потпун да би се могао извршити. Опште је правило да закључење уговора не подлеже никаквој форми, осим ако је законом другачије прописано. У комерцијалном пословању, писана форма уговора је правило због обима и сложености престација које су њим уговорене. Питање постојања уговора и његовог садржаја може представљати проблем када једна уговорна страна тужи другу због неизвршења уговорних одредби.<sup>66</sup>

Уговори морају бити у складу са принудним прописима. У неким земљама уговор је недопуштен и ако је противан јавном поретку и моралу. Неке земље контролу уговора проширују и на питање њихове усклађености са општим правним начелима, као што су она везана за појам јавног реда и морала. У појму „јавни поредак“ се огледају основни принципи на којима почива друштвени поредак садржаним у Уставу. У појединим случајевима, сама садржина уговора може довести до његове правне рушљивости као што је случај са уговорима у којима је у време закључења уговора између обавеза уговорних страна постојала очигледна несразмера. Ово се нарочито тиче тзв. потрошачких уговора. Према ЕУ Директиви 93/13/ЕЕЗ,<sup>67</sup> да би се проценила сразмерност уговорних престација, судија мора да оцени да ли су права и обавезе странака у складу са начелом савесности и поштења. У том смислу, начело савесности и поштења представља битан основ за бољу заштиту потрошача.<sup>68</sup> Најчешћи типови непоштених уговор-

---

<sup>65</sup> Видети Joseph M. Perillo, 'The Origins of the Objective Theory of Contract Formation and Interpretation' (2000) 69 Fordham Law Review 427.

<sup>66</sup> Видети Guido Alpa, 'Judicial control of contract through interpretation' (2013) 24 European Business Law Review 65.

<sup>67</sup> Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993.

<sup>68</sup> Видети: Jean Carbonnier, *Flexible droit* (LGDJ 2001); Jeannie Paterson, 'The Australian Unfair Contract Terms Law: The Rise of Substantive Unfairness as a Ground for Review of Standard Form Consumer Contracts' (2009) 33 Melbourne University Law Review

них услова су клаузуле о искључењу одговорности које обезбеђују право једној страни да искључи или сасвим ограничи своју уговорну одговорност. У европским земљама, национални законодавци су усвојили посебна правила у вези са потрошачким уговорима у складу са Директивом 93/13/ЕЕЗ. Такође, у многим азијским земљама постоје посебна правила у овом погледу. На пример, чл. 10. јапанског Закона о потрошачким уговорима који је усвојен 2000. године и допуњен 2006. предвиђа да: „су неважеће [к]лаузуле које ограничавају права потрошача или проширују обавезе потрошача [...] и тиме једнострано нарушавају интересе потрошача противно основном принципу предвиђеном у другом ставу члана 1. Грађанског законика“. Кршење уговорних одредби може довести до захтева за накнаду штете. До кршења уговора долази када странка пропусти или одбије да изврши своју уговорну обавезу. Уговор је испуњен када обе стране изврше своје престације, а може се раскинути споразумом између уговорних страна.

Уговорне престације се морају извршити у складу са начелом савесности и поштења, које спречава да се слободно изражена воља уговорних страна не претвори у самовољу као негацију добре вере између уговорних страна које су омогућиле закључење уговора. Примена начела савесности и поштења је широка, јер подразумева читав низ чињења која се не морају изричито наћи у тексту уговора, као што је, на пример, обавеза извршавања уговорне обавезе уз дужну пажњу или обавеза благовременог обавештавања о измењеним околностима, итд.<sup>69</sup> У неким земљама, попут Италије и Немачке, начело савесности и поштења заузима значајну улогу у интегрисању споредних обавеза у уговоре у складу са примарним обавезама. Обавеза извршења одређене услуге и обавеза обавештавања друге уговорне стране о могућим негативним ефектима одређене делатности могу послужити као добар пример за ово.<sup>70</sup> Начело савесности и поштења је од посебног значаја

---

934; Chris Willet, *General Clauses and the Competing Ethics of European Consumer Law in the UK* (2012) 71 (2) *The Cambridge Law Journal* 412-440.

<sup>69</sup> Поређење улоге начела савесности и поштења у континенталном праву и прецедентном праву видети: Allan Farnsworth 'Good Faith Performance and Commercial Reasonableness Under the Uniform Commercial Code' (1963) 30 *The University of Chicago Law Review* 679; Robert S. Summers, 'Good Faith' in *General Contract Law and the Sales Provisions of the Uniform Commercial Code* (1968) 54 *Virginia Law Review* 232-233; Tory A. Weigand, 'The Duty of Good Faith and Fair Dealing in Commercial Contracts in Massachusetts' (2004) *Massachusetts Law Review* 174.

<sup>70</sup> Cedric E. Dawkins, 'The Principle of Good Faith: Toward Substantive Stakeholder Engagement' (2014) 121 (2) *Journal of Business Ethics* 283-295.

код примене потрошачких уговора. На пример, Директива 93/13/ЕЕЗ, о неправедним клаузулама у потрошачким уговорима каже да ће се услов уговора о којем се није посебно преговарало сматрати неправедним ако, супротно начелу савесности и поштења, доведе до значајне несразмере између права и обавеза уговорних страна на штету потрошача.

#### 4. Улога судова и стручњака из области приватног права

Током прошлог века правни догматизам и позитивизам били су у континенталним правним системима, укључујући и Италију, основна полазишта за решавање правних питања. У области приватног права централно место су заузимали текст Грађанског законика и других релевантних закона јер је била претпоставка да је законски текст један кохерентан систем правила помоћу којих је могуће пронаћи решење за свако конкретно правно питање. Ако из данашње перспективе пажљиво осматримо улогу судова у сложеним предметима на које постојећи извори права не дају јасан одговор, можемо се запитати да ли судије своје одлуке доносе на основу правних принципа садржаних у законима, или их доносе испитујући доступне им чињенице вођени начелом правичности. Управо је то била тема претходних редова, у којима смо се посебно осврнули на тумачење општих правних начела и основних права од стране Уставног суда, са посебним освртом на уставно тумачење и улогу општих правних начела у системима континенталног права. Данас смо сведоци тога да у области приватног права правна максима да „јасно нема потребе тумачити“ (*in claris non fit interpretatio*) више не може да служи као закљон онима који настоје да право виде као један кохерентан систем правила у коме су садржани одговори на сва правна питања. Речи од којих је правна норма сачињена не престају да буду вишезначне тиме што бивају у њу уткане, и последично, правни појмови редовно имају два или више различитих значења. Јасноћа текста је резултат тумачења, а не премиса на којој би могао да се заснива став да је тумачење непотребно. Ако законске текстове посматрамо на тај начин, јасно је да свака норма треба да буде предмет судског тумачења и преиспитивања.

Судије стварају право не само применом правила аналогije као средства за попуњавање правних празнина у приватноправним прописима, које је од користи када је приватноправна регулатива



непотпуна. Примену аналогije у праву не можемо свести само на њен основни облик, на *analogia legis* којом се обим примене једне правне нормe проширује и на друге сличне ситуације које законодавац није имао на уму, већ се аналогija, као *analogia iuris*, такође примењује за попуњавање правних празнина које се не могу попунити позивањем ни на једну конкретну законску одредбу већ се решење темељи на општим правним начелима. Стога је данас у великој мери прихваћено да судске одлуке треба сматрати извором права и у системима континенталног права. Нешто слично би се могло рећи и о улози стручњака у области приватног права. Предмет проучавања већине правних стручњака је и даље на првом месту позитивно национално право, али су предмет научне анализе и судске одлуке, а као резултат тих анализа долазимо до новог тумачења права. Говорећи о кризи формализма у новијој европској правној култури, Хеселинк (Hesselink) зато закључује да „у систему кодификованог приватног права судије и научници заједно савладавају јаз између апстрактних правила и конкретних случајева који настаје као нужна последица законодавне делатности. Законодавац ствара апстрактна правила, научници су стручњаци за разумевање ширих импликација ових правила, а судови (инспирисани научним радовима) одлучују о томе које су њихове последице на конкретан случај“.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Martijn Willem Hesselink, *The New European Private Law* (Kluwer Law International 2002) 16.



Николо Трокер (Nicolò Trocker)\*  
Ђакомо Паили (Giacomo Pailli)\*\*

## Увод у италијански парнични поступак<sup>1</sup>

### 1. Правни оквир

Грађанскоправни спорови у Италији су регулисани Законом о парничном поступку (*Codice di procedura civile*), који је донет пре осамдесет година и још увек је на снази, иако у значајно измењеном облику.<sup>2</sup> Законик је подељен у четири књиге. Прва је посвећена општим одредбама и општим принципима грађанског процесног права. У другој књизи уређуни су редовни поступци, од њиховог покретања до окончања поступка пред Врховним судом. Трећа књига се тиче правила о извршењу судских одлука, док четврта књига садржи све оно за шта се није могло наћи места у претходним књигама, од посебних поступака, привремених мера, до недавно уведеног „убрзаног поступка“.

---

\* Професор грађанског процесног права Европске уније на Правном факултету Универзитета у Фиренци, ORCID: 0000-0002-4596-0342, ntrocker(AT)libero.it.

\*\* Доцент на Катедри за упоредно право на Правном факултету Универзитета у Фиренци, ORCID: 0000-0001-9950-2796, giacomo.pailli(AT)unifi.it.

<sup>1</sup> Мада је ово поглавље плод заједничког рада, поглавља 1, 2. и 4. се имају приписати проф. Николи Трокеру, а поглавља 3, 4, 5. и 7. Ђакому Паилију.

<sup>2</sup> Codice di procedura civile del 28 ottobre 1940, *Gazzetta Ufficiale* n. 1443/1940. За комплетан превод на енглески италијанског Законика о парничном поступку са коментарима видети: Simona Grossi, Maria Cristina Pagni, *Commentary on the Italian Code of Civil Procedure* (OUP 2010). О италијанском парничном поступку постоји и доста литературе на енглеском. Видети, на пример, Mauro Cappelletti, Joseph Perillo, *Civil Procedure in Italy* (Martinus Nijhoff 1965); Vincenzo Varano, 'Civil Procedure Reform in Italy', (1997) 45 *American Journal of Comparative Law* 657; Sergio Chiarloni, 'Civil Justice and its Paradoxes: An Italian Perspective' in Adrian Zuckerman (ed) *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure* (OUP 1999) 263–290; Michele Taruffo, Civil Procedure and the Path of a Civil Case, in Jeffrey S. Lena, Ugo Mattei (eds), *Introduction to Italian Law* (Kluwer Law International 2002) 159-180; Marco de Cristofaro, Nicolò Trocker (eds), *Civil Justice in Italy* (Jigakusha 2010); Michele Angelo Lupoi, *Civil Procedure in Italy* (Wolters Kluwer 2018, 3rd ed).

Поред Законика, материја грађанског процесног права уређена је и низом других закона којим се уводе или регулишу посебни поступци, као што је Закон бр. 533 од 11. августа 1973.<sup>3</sup> који уводи посебан поступак за радне спорове, или Закон бр. 898 од 1. децембра 1970.<sup>4</sup> којим се уређује поступак за развод брака и са њим повезани судски поступци, или посебни аспекти редовног парничног поступка, као што је учињено Законом бр. 218 од 31. маја 1995. године о међународном приватном праву.<sup>5</sup> И италијански Грађански законик садржи одредбе о парничном поступку, као што су оне о правилима доказивања (чл. 2697. *et seq.*), правним последицама пресуде (чл. 2908. и 2909.) и извршењу (чл. 2910. *et seq.*).

Овде треба имати у виду још три важна правна извора. Италијански Устав, којим је постављен темељ организације италијанског правосуђа (глава IV Устава, чл. 101. *et seq.*) и гарантована основна права појединаца (чл. 24. и чл. 111. Устава). Међународно право, односно бројне међународне конвенције које се посредно или непосредно тичу парничног поступка, као што су чл. 6. и чл. 13. Европске конвенције о људским правима.<sup>6</sup> Међу њима је, наравно, и право Европске уније које је, кроз своје директиве, уредбе и друге правне акте, знатно обликовало грађанско процесно законодавство држава чланица, укључујући и италијанско.

Током протеклих неколико деценија уочљиво је настојање да се ефикасније спровођење парничног поступка постигне кроз специјализацију судија, на пример, увођењем посебних одељења за решавање спорова у области интелектуалне својине и привредних спорова 2012. године, или спорова у области имиграције и азила уведених 2017. године. С друге стране, последњих година знатно је проширена надлежност и повећан број спорова и системски значај мировних судија (*giudice di pace*),<sup>7</sup> који су у италијанско правосуђе уведени 90-их година прошлог века с циљем да се правосудни систем растерети тиме што ће у њихову надлежност прећи грађанскоправни спорови мање вредности. Велика промена је уведена 2014. године када је такозвани „парнични поступак на даљину“ (*processo civile telematico*) постао обавезан у свим парничним

<sup>3</sup> Legge n. 533, del 11 agosto 1973, *Gazzetta Ufficiale* n. 237/1973.

<sup>4</sup> Legge n. 898, del 1 dicembre 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 306/1970.

<sup>5</sup> Legge n. 218, del 31 maggio 1995, *Gazzetta Ufficiale* n. 128/1995.

<sup>6</sup> Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, of 4 November 1950, ETS 5.

<sup>7</sup> Видети више у поглављу *Италијански правосудни систем* у овом зборнику.

поступцима првог и другог степена. Са истим циљем, односно зарад ефикаснијег решавања парничних спорова, Законом бр. 206 од 26. новембра 2021.<sup>8</sup> италијански Парламент је на Владу пренео овлашћење да донесе низ законских уредби (*decreto legge*)<sup>9</sup> којима ће бити започета свеобухватна реформа парничног поступка и алтернативних начина за решавање спорова. Ова реформа има пет окосница: (1) да унапреди организациону структуру правосуђа кроз реорганизацију служби за стручну подршку (*ufficio per il processo*) у сваком суду и на свим нивоима правосуђа, као и да осигура да сваки суд има адекватан број стручних сарадника који ће помагати судијама у њиховом раду бавећи се једноставнијим пословима везаним за спровођење поступка и уопште им помагати да на ефикаснији начин решавају спорове; (2) да се подстакне коришћење арбитраже као алтернативе парницама, кроз бољу координацију арбитражних и парничних поступака и већу независност арбитра, као и да се предвиди могућност да странке дају арбитражном суду овлашћење за доношење привремених мера; (3) да се повећа степен заступљености медијације у споровима, на пример, проширивањем круга случајева у којима је покушај медијације обавезан, удвостручавањем пореских олакшица у вези са споразумима постигнутим кроз медијацију, и захтевањем личног учешћа главних страна у поступку у сваком тренутку током покушаја медијације; (4) да се изврши вишеструка рационализација судских поступака: а) тиме што би судије већ на првом рочишту одлучивале да ли да спор буде решен у убрзаном поступку (што ће бити случај у једноставнијим предметима) или у редовном поступку (до чије би веће ефикасности, такође, требало да доведе отклањање извесних недостатака који су се појавили у свакодневној пракси), б) увођењем скраћеног поступка како би одлука за краће време постала пуноважна без ефеката *res judicata* (попут примера француског *référé provision* или енглеског *summary judgment*), в) унапређењем ефикасности поступања апелационих судова и Врховног суда, те даљим проширивањем надлежности почасних судија, као што су мировне судије, на још неке типове спорова мање вредности; (5) и коначно, спровођењем свеобухватне реформе поступка у споровима који се тичу права малолетника, права из породичних односа и заштите пунолетних лица, којима се баве специјализована одељења формирана у оквиру сваког суда.

<sup>8</sup> Legge n. 206, del 26 novembre 2021, *Gazzetta Ufficiale* n. 292/2021.

<sup>9</sup> О овој *sui generis* врсти правних аката видети поглавље *Увод у италијанско приватно право* у овом зборнику.

## 2. Италијански двојни систем судске заштите: „права“ и „леgitимни интереси“

Правну традицију Италије карактерише дубоко укорењени двојни систем судске заштите права појединца од штетних поступака јавне управе. Редовни грађански судови имају надлежност за спорове поводом кршења субјективних права (*diritti soggettivi*) од стране јавне управе, а управни судови су надлежни за спорове који се воде око тога да ли је јавна управа својим поступањем или непоступањем нанела штету неком „леgitимном интересу“ (*interessi legittimi*) појединца.<sup>10</sup> Сам Устав у чл. 113, ст. 1. и 2. ре-афирмише ову карактеристику италијанског система судске заштите тиме што прописује да „[с]удска заштита права и леgitимних интереса против одлука јавне управе увек мора бити омогућена пред судовима редовне и управне надлежности. Таква судска заштита не може се укинути или ограничити на одређене категорије аката или на одређена правна средства заштите.“

Проблеми произашли из недовољно јасне разлике између права и леgitимних интереса – што је једна од посебности италијанског права – и расподеле надлежности између редовних и управних судовова, навели су законодавца да се са њима ухвати у коштац тако што ће управним судовима доделити искључиву стварну надлежност у одређеним управним стварима. У управним стварима у првом степену одлучује мрежа регионалних управних судовова (*Tribunali amministrativi regionali* скр. ТАР) који су уведени Законом бр. 1034 од 6. децембра 1971.<sup>11</sup> и Државни савет (*Consiglio di Stato*) који функционише као апелациони суд. И једни и други су предвиђени Уставом (чл. 103, 125, ст. 2).<sup>12</sup>

Страна која одлучи да покрене поступак пред судом мора бити сигурна да се обратила суду у чију надлежност спада њен спор. Дефинисање и разликовање права и леgitимних интереса у конкретним споровима често представља компликован задатак због непостојања нормативне дефиниције ова два правна појма. У принципу, може се рећи да „право“ постаје „леgitиман интерес“ када је по среди питање које треба да буде регулисано од стране органа јавне управе који се у датој области стара о заштити јавних интереса. Грешка у одређивању правне природе спора је раније

<sup>10</sup> У правном систему Србије пандан овом појму је појам „на закону заснованог интереса“ (видети, на пример, чл. 36, ст. 2. Устава Србије (прим. прев.).

<sup>11</sup> Legge n. 1034, del 6 dicembre 1971, *Gazzetta Ufficiale* n. 314/1971.

<sup>12</sup> Види Domenico Sorace and Simone Torricelli, 'Administrative law' in Alessandra De Luca and Alessandro Simoni (eds), *Fundamentals of Italian law* (Giuffrè 2014) 233.

често доводила до негативних последица по тужиоца. У скорије време овај проблем је решен тако што се странка која се обратила нендалежном суду упућује на надлежну судску инстанцу и задржава своја процесна права.

Тренутно је најважнији извор правила која регулишу управни поступак Законик о управном поступку (*Codice del processo amministrativo*) уведен Законодавном уредбом бр. 104 од 2. јула 2010. године.<sup>13</sup> Њиме су систематизована правила управног поступка која су до доношења Законика била садржана у различитим правним актима од којих су неки датирани још из 19. века. Због све већег уплива јавног права, односно одлука органа јавне управе у животе грађана постало је неопходно да се гарантује ефикасна и делотворна заштита права и интереса појединаца пред судовима у чијој је надлежности испитивање законитости управних аката. Поступци пред управним судовима морали су да буду у складу са правом на правну заштиту и правом на делотворан правни лек (укључујући могућност изрицања привремених мера), у складу са гаранцијама садржаним у Уставу Италије и праву Европске уније. Новим Закоником управним судовима су стављена на располагање бројна средства правне заштите која се више не свде на могућност укидања незаконитог управног акта већ укључују и могућност досуђења накнаде штете причињене физичким или правним лицима.

### 3. Првостепени поступак

Италијански парнични поступак се не може свести на један једнообразни вид поступања судова већ он зависи од врсте употребљених правних средстава, врсте права чија се заштита тражи и разлога за покретање поступка. Због тога, пред странком која намерава да покрене судски спор стоји избор одговарајућег поступка. Да би се рационализовао систем и поједноставио приступ судовима, Законска уредба бр. 150, од 1. септембра 2011.<sup>14</sup> групише већину постојећих првостепених поступака за решавање грађанских спорова на следећи начин:

- а) редовни поступак (чл. 163. *et seq.* Законика о парничном поступку);
- б) поступак у радним споровима (чл. 414. *et seq.* Законика о парничном поступку);
- в) „убрзани поступак“ (чл. 702-*bis et seq.* Законика о парничном поступку).

<sup>13</sup> Decreto legislativo n. 104, del 2 luglio 2010, *Gazzetta Ufficiale* n. 156/2010.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo n. 150, del 1 settembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 220/2011.

### 3.1. Редовни процесуал

Област примене редовног поступка (*processo ordinario di cognizione*) регулисан је одредбама садржаним у члану 163. *et seq.* Законика о парничном поступку. Првобитна намера законодавца је била да он служи као нека врста општег парничног поступка, али је током времена његова област примене била све више сужавана. У погледу његове основне структуре, редовни поступак се може поделити на следеће фазе:

- 1) *уводну фазу* (која обухвата припремне радње и почетак поступка);
- 2) *фазу извођења доказа* (намењена предлагању и извођењу доказа);
- 3) *фазу одлучивања* (током које ће бити изведена доказна средства која су странке предложиле, странке се изјаснити о наводима и доказима супротне стране и бити донета одлука).

Прва и трећа фаза поступка су неизоставне фазе редовног поступка до којих ће увек доћи, чак и ако се ради о повреди права или легитимног интереса за које закон не предвиђа обештећење, или је евидентно да тужбени захтев нема правни основ, или суд нема стварну или месну надлежност да поступа, или недостају неки други процесни предуслови за поступање суда. Што се друге фазе, односно фазе извођења доказа тиче, до ње неће доћи уколико странке не предложе доказе, ако међу странкама нема спорних чињеница, уколико суд одбаци сва предложена доказна средства или уколико су сва доказна средства у писменом облику па нема потребе за одржавањем рочишта за извођење доказа.

Ова горенаведена подела је веома општа. Заправо, структура редовног првостепеног поступка је сложенија, јер се он може одвијати, а у великој већини случајева се и одвија на више рочишта чији број није унапред регулисан законом већ зависи од сложености спора, предмета спора, броја и врсте доказа које треба извести (након што то одобри судија). Брзина заказивања рочишта ће у великој мери зависити од степена оптерећености судије другим предметима. Због тога дуго трајање поступка није изузетак већ радије правило и није неубичајно, као што ћемо видети, да између последњег и наредног рочишта прође и по неколико месеци или чак година.

Уводна фаза почиње писменим захтевом за покретање поступка (*citazione*), у коме треба да буде наведен правни основ тужбеног захтева и чињенице на које се тужилац позива. Сходно чл. 163. Законика о парничном поступку *citazione* мора да садржи одређене податке, као



што су назив и седиште суда, податке о странкама и њиховим заступницима, одређење предмета тужбе, чињеничне наводе и правни основ на којима тужилац заснива свој тужбени захтев, прилоге достављене уз тужбу, датум одржавања првог рочишта, позив туженом да достави одговор на тужбу у одређеном року. Приликом одређивања датума првог рочишта, тужилац мора да остави туженом најмање 90 дана да припреми свој одговор на тужбу. Датум првог рочишта бирају тужилац и његов-њен заступник међу слободним терминама за поступање судије коме је предмет додељен. *Citazione* мора да садржи и податке о захтеву туженог у погледу главне ствари и споредих потраживања.

Образложење за овако прописану садржину захтева за покретање поступка (*citazione*) прописано чл. 163. је двојако: с једне стране, оно на тај начин обезбеђује да тужилац припреми тужбу на јасан и темељан начин на самом почетку поступка како би се избегле нејасноће, спречило губљење времена и омогућило судији да довољно брзо процени релевантност доказа. С друге стране, оно туженом пружа и детаљне информације не само о предмету тужбе, већ и о конкретним чињеницама, одредбама закона на које се тужилац позива, као и о доказним средствима чије извођење тужилац предлаже.

*Citazione* се предаје судском службенику задуженом за послове доставе (*ufficiale giudiziario*) како би био уручен туженом. Уречење може извршити и правни заступник тужиоца, што је чешће случај, препорученим писмом са повратницом или дигитално, уколико је тужени орган јавне управе, правно лице или лице које обавља слободну професију, односно припада кругу физичких или правних лица која поседују сертификовану адресу е-поште. Сматра се да парница почиње да тече даном достављања тужбе туженом. Након уручења, тужилац мора да поднесе *citazione*, заједно са пратећим документима (*fascicolo di parte*) међу којима ће се наћи сва релевантна писмена, исправе, потврда да је тужба заведена (*nota d'iscrizione a ruolo*) и потврда о плаћеним судским таксама (које је данас могуће платити и дигиталним путем). Када парница почне, председник суда додељује предмет одговарајућем одељењу суда и одређеном судији. Додељивање се врши аутоматски на основу постављених критеријума, уз постојање ограниченог дискреционог права председника суда да утиче на то ком судији ће предмет бит додељен.

У законом одређеном року, односно до истека двадесет дана пред дан одржавања првог рочишта, сходно чл. 165-167. Законика о парничном поступку, тужени може поднети одговор на тужбу (*comparsa*

*di costituzione e risposta*). Одговор на тужбу представља писмени поднесак који би у погледу његових главних елемената требало да прати садржај тужбе, односно одговори на све наводе тужиоца. У зависности од стратегије оповргавања навода у тужби за коју се одлучи, тужени има на располагању различите могућности. Он може да негира наводе тужиоца о чињеницама и правном основу или може да се одлучи за афирмативну тактику, тако што ће у одговору на тужбу указати на нове чињенице, доказна средства којима се ти чињенични наводи имају поткрепити, и изнесе нове правне аргументе који иду у прилог његовом-њеном виђењу спора. У том случају, тужени исто тако може одлучити да поднесе противтужбу против тужиоца и, коначно, може тражити од судије дозволу да се придружи трећој страни у парници у улози супарничара.

У теорији, почетно изјашњавање странака, посматрано заједно, треба да омогући судији и странкама комплетно размивање спора, што укључује и увид у супротстављене тврдње о његовим чињеничним и правним аспектима. Ово ће бити могуће само у једноставнијим споровима, док ће у оним компликованијим бити неопходно даље расветљавање чињеница (*thema decidendum*) и извођење доказа (*thema probandum*), до кога ће доћи како на првом рочишту тако и кроз писмена и исправе које ће странке поднети суду, или чије ће прибављање по службеној дужности тражити од суда (чл. 183, ст. 6. Закона о парничном поступку). У писаној фази, која се састоји од подношења максимално три писмена поднеска, странке износе своје тврдње у погледу чињеничног стања, одређују се према тужбеном захтеву друге стране и наводе доказе чије извођење захтевају.

Ако тужени, иако је уредно позван, не поднесе одговор на тужбу и не појави се на првом рочишту, сматраће се да није присуствовао рочишту (*in contumacia*). Према италијанским правилима грађанског процесног права, која се разликују од правила у другим европским системима, страна која није извршила ове своје дужности, односно није одговорила на тужбу и није присуствовала првом рочишту не губи аутоматски спор. Непосредна последица оваквог поступања, односно непоступања тужене стране, је што је тиме себи ускратила прилику да одговори на наводе тужбе и предложи доказе. Другим речима, чак и у случају крајње пасивног држања туженог, тужилац и даље мора да докаже наводе тужбе, а судија ће донети одлуку на основу изведених доказа и након примене закона на утврђене чињенице. Странка која није приступила суду може у било ком тренутку пре окончања поступка

да се обрати суду и предузме било коју радњу која је дозвољена у датој фази поступка. Очекује се да новом реформом парничног поступка ова правила буду измењена, и да непојављивање тужене стране на рочишту у будућности доведе до пресумпције да тужени не оспорава чињеничне наводе које је тужилац изнео у тужби, али би ово требало да буде ограничено само на спорове о правима којима странке могу слободно располагати (тзв. *diritti disponibili*).

На првом рочишту судија доноси одлуку којом се завршава уводна фаза парничног поступка и дају упутства за фазу извођења доказа (чл. 183, ст. 7. Закона о парничном поступку), осим ако се спор односи искључиво на правна питања те га је стога могуће одмах решити. У овој ће одлуци судија одлучити да ли ће прихватити или не доказна средства која су странке предложиле или чије су прибављање по службеној дужности тражиле, и одредиће временски распоред узимања изјава сведока, вршења увиђаја и предузимања других доказних радњи (чл. 81-*bis* завршних одредби Законика о парничном поступку).

Треба напоменути да доказе, у принципу, морају обезбедити странке јер је италијански парнични поступак у великој мери конципиран на адверсарном моделу по којем странке предлажу и изводе доказе. Без сумње, постоје извесне врсте доказа чије извођење судија може захтевати по сопственом нахођењу. То су, на пример, вештачење, неки типови изјава под заклетвом, увиђаји и захтеви за прибављањем информација од јавног значаја (видети, на пример, чл. 118, 191. и 240. Законика о парничном поступку). Међутим, у пракси судије користе ова овлашћења само на захтев једне од странака и ако судија то сматра неопходним за решавање спора.

Када се утврди предмет спора и донесе одлука о прихватању доказа, једно или више рочишта биће посвећено извођењу доказа. Ова фаза може трајати месецима или чак годинама, а одвија се на неколико рочишта, у зависности од неколико варијабли, као што су способност судије да ефикасно руководи фазом извођења доказа, број предмета у којима судија поступа, сложеност спора, као и број сведока чије саслушање су странке предложиле а судија одобрио.

До последње фазе долази када је случај сазрео за доношење одлуке. Одлуку, по правилу, треба да донесе исти судија који је водио рочишта на којима су извођени докази. Понекад се може десити да, због дужине трајања поступка, о предмету одлучује други судија који је заменио претходног (који је, на пример, у међувремену премештен у други суд или на другу функцију). У неким предметима, како

предвиђа Законик о парничном поступку, одлуку доноси веће од троје судија већином гласова.

Пре доношења одлуке, судија позива странке да дају своје завршне изјаве у кратком поднеску (*comparsa conclusionale*), у виду резимеа свог виђења спора са чињеничне и правне тачке гледишта, повезујући свој закључак са прикупљеним и изведеним доказима. Ово је, можда, најважнији појединачни писмени поднесак у целом поступку. Након размене ових поднесака, дозвољен је још један одговор (*memoria di replica*) и онда је случај спреман за судско одлучивање. Иако се одлука обично доноси у писаној форми, постоје и ситуације у којима судија одлуку саопштава усмено на суду, након усмене расправе са правним заступницима странака (чл. 281. *et seq.* Законика о парничном поступку).

У пракси, од последњег поднеска странака до самог доношења судске одлуке могу проћи месеци или чак године, у зависности од обима посла судије. Пресуда постаје извршна одмах након изрицања. Ово начело, у циљу избегавања прекомерних одлагања, примењује се на редовне поступке од 1990. године по узору на правила којима су регулисани радни спорови, а која су први пут уведена Законом из 1973. године.<sup>15</sup> Благовремено поднета жалба не одлаже аутоматски извршење одлуке суда већ ће о овоме одлучити апелациони суд, на предлог заинтересоване стране и ако за то постоје озбиљни разлози, укључујући ризик од стечаја повериоца у извршном поступку (чл. 283. Законик о парничном поступку).

Судија у истој одлуци одлучује и о трошковима поступка. По правилу ће страна која је изгубила спор бити обавезана да плати и трошкове законског заступника супротне стране у износу који одреди судија. У одређеним случајевима, на пример, када се може сматрати да су обе стране делимично изгубиле спор, или у посебно сложеним споровима, судија може донети одлуку о другачијој расподели трошкова поступка.

Да би се избегло да редовни поступак предуго траје и да се по неколико месеци чека на доношење коначне одлуке, од 1990. године су уведене различите врсте привремених мера, од којих је већина презузета из поступка у радним споровима. Циљ оваквог решења је да се обезбеди заштита права и интереса странака и пре доношења коначне одлуке с обзиром на често дуго трајање поступка. Током редовног поступка привремене мере могу бити изречене у следећим ситуацијама:

<sup>15</sup> Legge n. 533, del 11 agosto 1973, *Gazzetta Ufficiale* n. 237/1973.

(а) када тужени не пориче да тужилац има право на одређени новчани износ (налог за плаћање неоспораваних дуговања из чл. 186-*bis*); (б) када странка предочи суду исправу која доказује да јој тужени дугује одређени износ новца или одређена добра (чл. 186-*ter*); (в) по окончању фазе извођења доказа, ако се судија увери да једна од странака има потврђено право на одређену своту новца или на одређено чињење (чл. 186-*quater*). Све ове мере, будући да су привремене, могу бити укинуте или измењене у коначној одлуци.

### **3.2. Послужба у парницама из радних односа и његова примена у другим областима**

У оквиру активности усмерених на рационализацију парничних поступака започетих 2011. године, велик број грађанских спорова се решава кроз поступак за парнице из радних односа. Овај поступак је временом проширен и на спорове из других сродних области од друштвеног значаја. У циљу скраћења трајања поступка и повећања ефикасности судија, као и ради обезбеђења једнакости страна у ови споровима, Законом бр. 533 од 11. августа 1973. године уведена је нова врста поступка (чл. 414-447. Законика о парничном поступку) за радне спорове и за спорове у вези са накнадама за социјално осигурање. Да би ови циљеви били постигнути, Законом бр. 533 надлежност за поступање у овим споровима је поверена судији појединцу и наметнути су строги законски рокови за спровођење кључних процесних радњи. Странке су обавезане да у својим првим поднесцима изнесу чињенице на којима заснивају своје захтеве, проширена су овлашћења суда да контролише ток доказног поступка и захтева се да се странке лично појаве на суду јер је то и један од предуслова за спровођење поступка медијације. Уместо припреме и одржавања већег броја рочишта типичних за редовни поступак, поступак у радним споровима је фокусиран на одржавање једне главне расправе на којој ће бити изведени сви докази. Основни принципи овог новог поступка су „непосредност“ (тј. непосредан однос између судије, странака и сведока); „слободна“ или „критичка“ процена доказа, уз смањену улогу *a priori* правила за искључивање или процену доказа, као и „концентрација“ предмета на једну усмену расправу или на неколико усмених саслушања пред судом, у кратким временским интервалима, након пажљиве припреме. Ови принципи би требало да за последицу имају брже решавање спорова.

Поступак у парницама из радних односа почиње када заинтересована страна поднесе суду тужбу (*ricorso*). Како налаже чл. 414. Законика о парничном поступку, у првом поднеску би требало да буду детаљно наведене чињенице и законске одредбе на којима је тужба заснована, заједно са одговарајућим закључцима. Осим тога, морају се посебно навести докази које тужилац намерава да изнесе и документи који се подносе у сврху доказивања чињеничних навода тужиоца. Судија заказује рочиште у року од 5 дана од дана његовог подношења, на којем је присуство странака обавезно.

Тужба (*ricorso*), заједно са прилозима, се мора уручити туженом у року од 10 дана од њеног пријема, а у сваком случају најмање 30 дана пре заказаног рочишта (чл. 415. Законика о парничном поступку). Тужени је дужан да одговор на тужбу поднесе најмање 10 дана пре одржавања рочишта, а може, уколико то жели, изнети и противтужбу и тражити од судије да одреди нови датум одржавања рочишта, најкасније у року од 50 дана од дана када је рочиште било првобитно заказано (чл. 418. Законика о парничном поступку). На рочишту судија слободно испитује наводе странака које присуствују рочишту и покушава да спор реши мирним путем. Недолазак странака на рочиште без оправданог разлога представља околност коју судија може да узме у обзир приликом одлучивања о предмету. Током овог рочишта странке могу изменити своје тужбене захтеве уколико им то одобри судија.

Када судија утврди да је предмет сазрео за пресуђење, позива странке на ново рочиште и доноси одлуку, која није одмах правноснажна, и њен садржај усмено излаже. Уколико то није случај, односно ствар није сазрела за пресуђење, на истом том рочишту, или на другом рочишту које мора бити одржано најкасније 10 дана након овог, судија одлучује о прихватљивости доказа које су странке предложиле. Прихватање доказа требало би у принципу да буде завршено на истом рочишту или по потреби на следећем рочишту.

Једна од специфичности поступка у радним споровима је активнија улога судије. Тако је управљање током поступка у рукама судије (чл. 421. Законика о парничном поступку). У било којој фази поступка судија може, по сопственом нахођењу, да тражи извођење нових доказа. Судија, такође, може наложити долазак сведока у суд како би их испитао о чињеницама везаним за спор, укључујући и случајеве када сведоци другачије не би могли да сведоче према правилима садржаним у чл. 246. и 247. Законика о парничном поступку. На предлог странке, судија може изрећи привремену меру враћања на рад и наложити утврђивање

чињеница увиђајем на радном месту тужиоца. Као што је то случај у другим споровима, судија је и у радним споровима овлашћен да доноси привремене мере за исплату потраживања која тужени не оспорава или новчаног дуга на основу валидних писмених доказа.

Одредбе које уређују поступак у радним споровима представљају модел сходно којем би различити процедурални кораци – подношење тужбе, испитивање странака, покушај решавања спора мирним путем, прихватање и извођење доказа, пресуда – требало да се спроводе без прекида или одлагања. Иако се овакав модел ретко примењује у свом пуном облику, чему је један од разлога недовољан број стручних сарадника и административног особља судова, применом овог модела постигнут је већи степен ефикасности у поређењу са редовним парничним поступком. Док се просечно трајање поступака видно продужава последњих година, радни спорови се и даље решавају много брже од других грађанскоправних спорова.

Како је већ наведено, откако је 1973. поступак у парницама из радних односа уведен, примена његових одредаба је знатно проширена и на неке друге врсте спорова од већег друштвеног значаја, као што су спорови који се тичу примене закона о забрани родне дискриминације при запошљавању, спорове у вези са закупом пословних и стамбених објеката и уговора о коришћењу земљишта (чл. 477. Законика о парничном поступку). Уредбом 150/2011 из 2011. године примена овог поступка је додатно проширена на још осам типова парница, наведених у чл. 6-13. Уредбе.

### **3.3. Убрзани поступак (*procedimento sommario di cognizione*)**

Циљ грађанског правосуђа да гарантује ефикасну заштиту права у разумном року уз разуман утрошак ресурса се не може остварити ако се настоји да се исти тип поступка и његова правила круто примењују на сваки појединачни случај. Напротив, за остварење овог циља је потребна знатна флексибилност и потребно је предвидети различите типове поступка и њихова правила по потреби прилагодити специфичностима појединачног случаја. Управо је овај циљ водио реформе спроведене у другим европским земљама као што је Велика Британије, где су правила о грађанском поступку усвојена 1999. предвидела три различита типа парничног поступка (поступак у споровима мале вредности, убрзани поступак и поступак за посебне врсте спорова), као и у Француској, где је усвојен сличан модел.

Убрзани поступак (*procedimento sommario di cognizione* из чл. 702-*bis*, 702-*ter* и 702-*quater* Законика о парничном поступку, уведен Законом бр. 69, од 18. јуна 2009. године)<sup>16</sup> представља италијански начин за убрзано решавање спорова у којима поступа судија појединац, и који се због својих карактеристика могу решити већ током фазе извођења доказа. Циљ ове реформе био је да се обезбеди флексибилан тип поступка који се може прилагодити специфичностима појединачних спорова. Његова је сврха, с једне стране, да се избегне расипање ресурса и, нарочито, трошкова које доноси спровођење редовног поступка. С друге стране, намера је да се њиме обезбеди делотворнија судска заштита права и легитимних интереса, што би било тешко гарантовати уколико би се она спроводила искључиво применом одредаба о редовном поступку.

Уводна фаза убрзаног поступка у великој мери личи на уводну фазу у другим врстама поступака. Странке су дужне да изнесу своје захтеве и тврдње и назначе главне доказе. Што се тиче садржаја тужбе (*ricorso*), чл. 702-*bis* којим се он прописује се ослања на оно што је прописано чл. 163, ст. 3. Законика о парничном поступку. Начин обавештавања странака у великој мери подсећа на поступак у радним споровима. Тужба се прво подноси суду, а затим се доставља туженом заједно са одлуком судије о заказивању првог рочишта. Тужени је затим дужан да суду достави одговор на тужбу у коме ће изнети све чињенице којима оспорава тужбени захтев и заузети став о чињеницама на којима је тужилац засновао свој *захтев*, навести доказна средства којима намерава да докаже чињенице на које указује, приложи исправе и друга документа и да изнесе своје закључке у погледу правног основа на коме тужилац темељи свој захтев. За подношење противтужбе или приговор процесног карактера прописан је преклузивни рок, као и за истицање предлога о поравнању. Судија утврђује да ли су се стекли услови за примену одредаба о убрзаном поступку на рочишту. Уколико нађе да је за решавање спора потребно спровести и фазу извођења доказа, налаже прелазак на редовни поступак и заказује рочиште према чл. 183. Законика о парничном поступку.

Ако се установи да предмет може бити решен у убрзаном поступку, вођење предмета ће углавном бити у рукама судије, и очекује се да ће то у великој мери повећати брзину решавања предмета. Чл. 702-*ter* даје нешто више од општих смерница, јер наводи да судија „након што је саслушао странке, изоставио сваку формалност која није неопходна

<sup>16</sup> Legge n. 69, del 18 giugno 2009, *Gazzetta Ufficiale* n. 140/2009.



за обезбеђење принципа равноправности страна у поступку, наставља поступак на начин који сматра најприкладнијим за спровођење доказних радњи“ и одлуком усваја или одбија тужбени захтев. Одредбе овог члана јасно указују на главни циљ увођења убрзаног поступка, а то је постизање правичних исхода уз коришћење сразмерних ресурса и у разумном року. Одлука (*ordinanza*) суда је одмах извршна и представља правни основ за упис судске хипотеке. Зато морамо приметити да су одредбе чл. 702-*quater*, којим се дозвољава предлагање нових доказа у жалбеном поступку, али само „када суд нађе да су они нужни за одлучивање у предмету“, у несагласју са овим циљем.

Као што је већ поменуто, сходно Законској уредби бр. 150, од 1. септембра 2011. (уредби са законском снагом, *decreto legge*), убрзани поступак је постао трећи главни начин за решавање грађанских спорова. Каснијим изменама његова примена је проширена на још неке групе грађанских спорова (наведене у чл. 14-30. поменуте Законске уредбе). Најважније разлике између различитих спорова на које се одредбе о убрзаном поступку примењују леже у постојању или непостојању могућности подношења жалбе на првостепене одлуке.

Овде треба додати да три главне горе илустроване врсте поступака обухватају највећи део грађанских спорова, али постоје и друге врсте поступака који се користе у посебним областима грађанско-правне материје. Најважнији су поступци који се односе на развод брака и породичне односе, на питања која се тичу малолетника, као и поступци који се воде поводом стечаја и неликвидности.

## 4. Жалбе

### 4.1. Жалба *прошив* *првостејених* одлука

На првостепене судске одлуке може се изјавити жалба пред апелационим судом (*Corte d'Appello*). Иако није изричито загарантовано Уставом, право на жалбу, као и у другим европским земљама, дубоко је укоренењено у традицији италијанског правног система, где се жалба сматра начином за исправљање могућих грешака суда.

Жалбе о којима одлучује апелациони суд доводе до *de novo* преиспитивања како чињеничне тако и правне основе одлуке, односно суд се не задржава на разматрању само правних питања. Па ипак, странке у жалбеном поступку не могу истицати нове захтеве. Од 2012. године,

нови докази се могу предлагати само ако странка докаже да их није могла предложити у првостепеном поступку из разлога на које она није могла утицати. У делу у коме се одлука побија жалбом суд је замењује сопственом одлуком, без обзира на то да ли је одлуком другостепеног суда првостепена одлука потврђена или поништена.

Жалбени поступак је фаза парничног поступка у којој долази до најдужих доцњи у поступању. У циљу смањења броја жалби које се подносе апелационим судовима, законодавац је 2012. године увео неку врсту филтера, који омогућава суду да брже решава по жалбама за које утврди да немају „разумне шансе за успех“ (чл. 348-bis и 348-ter Законика о парничном поступку). Сматра се да ће Италија морати да спроводи и даље реформе другостепеног поступка како би он постао још ефикаснији.

#### 4.2. Жалба Врховном суду

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, или пресуде која се не може нападати пред апелационим судовима странке могу изјавити ревизију пред Врховним судом Италије (*Corte di cassazione*). На основу француског модела касације, Врховни суд је такозвани суд „легитимности“. То значи да је жалба на другостепену пресуду, односно у последњој инстанци, дозвољена само због погрешне примене права, како процесног тако и материјалног. У том смислу, поступак пред Врховним судом није још један поступак за решавање спора већ поступак за отклањање потенцијалних грешака учињених од стране првостепених или другостепених судова приликом доношења одлуке. Ревизија се не може изјавити због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања. Као врховном органу правосуђа, Врховном суду је поверена функција „обезбеђивања стриктног поштовања и јединственог тумачења закона, те очувања јединства националног права“ (чл. 65. Закона о правосуђу, тј. Краљевски декрет бр. 12, од 30. јануара 1941).<sup>17</sup> Основна улога овог суда је, дакле, да провери да ли је нижестепени суд протумачио и правилно применио одредбе материјалног и процесног права.

Када Врховни суд утврди да је ревизија основана, обично поништава пресуду, а затим враћа предмет нижем суду (у највећем броју случајева другостепеном суду) на ново одлучивање. Врховни суд ће том приликом указати нижем суду на повреду права и правилно тумачење

<sup>17</sup> Regio Decreto n. 12, del 30 gennaio 1941, *Gazzetta Ufficiale* n. 28/1941.

релевантне одредбе које је нижи суд дужан да следи приликом доношења нове одлуке у предмету. Врховни суд у поступку по ревизији по правилу не доноси нову пресуду, осим у случају када је пресуда преиначена због погрешне примене материјалног права, које Врховни суд онда може правилно применити на чињенично стање које је утврдио нижи суд и преиначити пресуду (чл. 384. Законика о парничном поступку). Иако се у Италији не примењује доктрина *stare decisis*, одлуке Врховног суда имају *de facto* статус *необавезујуће али утицајној извора права* међу нижим судовима.

Треба нагласити да поред права на ревизију, постоји и уставом гарантовано право на преиспитивање пресуда од стране Врховног суда. Према чл. 111, ст. 7. Устава,<sup>18</sup> „увек мора бити могуће да се пред Врховним судом изјави правни лек због повреде закона у одлукама које се тичу личних права и слобода, било да су донете од стране судова редовне или посебне надлежности“. Због честог позивања на ову уставну одредбу, великог броја правних лекова као и широко постављених основа за побијање одлука предвиђених Закоником о парничном поступку, Врховни суд је сваке године преплављен хиљадама представки у којима се тражи преиспитивање одлука нижих судова.

Покушаји да се ограничи број предмета у којима су изјављени правни лекови пред Врховним судом укључују примену поједностављеног поступка приликом доношења одлука о представкама које су неприхватљиве или очигледно неосноване (чл. 375. и 380-*bis* Законика о парничном поступку) и „средства за филтрирање“ из новоуведеног чл. 360-*bis* Законика о парничном поступку из 2009. којим се захтеви за другостепено или трећестепено преиспитивање одлуке проглашавају неприхватљивим када „(а) се жалбом/ревизијом одлука побија у делу који се односи на примену права, али је утврђено да је нижи суд одредбе закона применио у складу са судском праксом Врховног суда, а испитивање основа жалбе/ревизије не нуди елементе који би утицали на промену ове праксе“ и „(б) када је оспоравање које се односи на кршење битних одредби правила парничног поступка очигледно неосновано“.

<sup>18</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.

## 5. Скраћени поступак и привремене мере

### 5.1. Скраћени поступак

Скраћени поступци покривају широк спектар спорова и имају за циљ да се постигне сразмера између природе спора и ресурса утрошених за његово решавање. Убедљиво најважнији, и онај коме се најчешће прибегава, јесте поступак за наплату потраживања (*procedimento di ingiunzione*) регулисан члановима 633-656. Законика о парничном поступку. Поступак је доступан повериоцима који имају писмени доказ о праву на исплату одређеног новчаног износа или на испоруку покретне имовине. Помоћу судске одлуке, поверилац може издејствовати да суд донесе *ex parte* (тј. без саслушања дужника) налог за плаћање у року од неколико дана или недеља. Овај налог постаје одмах извршан ако је тврдња да постоји потраживање поткрепљено веродостојном исправом (нпр. меницом); у другим случајевима, налог може постати извршан ако га дужник не оспори у року од четрдесет дана. Уговори о осигурању, обећања дата у приватним документима, као и електронска документа, могу се користити за доказивање постојања потраживања (чл. 634. Законика о парничном поступку). Оверени изводи из књиговодствених књига, у споровима који се тичу услуга правних лица, такође се сматрају веродостојном исправом и могу се користити у складу са чл. 634. Законика о парничном поступку.

Да би се разумео практичан значај ове врсте парничног поступка, треба узети у обзир да у великом броју случајева платне налоге које изда суд дужник не оспорава, односно, они постају правноснажни и могу се извршити без потребе да се улази у мериторно разматрање спора (до чега мора доћи ако дужник оспори налог). То значи да за заштиту поверилаца систем обезбеђује брз и ефикасан правни лек. Такође, треба напоменути да судови у Италији сваке године издају више платних налога него пресуда.

Остали скраћени поступци обухватају поступак евикције регулисан члановима 657-669. Законика о парничном поступку, који омогућава закуподавцима да добију право на евикцију закупца по истеку закупа или у случају да купац касни са плаћањем закупнине; поступак у споровима због ометања државине (чл. 703. Законика о парничном поступку); и скраћене поступке у породичним споровима за решавање спорова или неиспуњења обавеза у вези са старатељством над децом (чл. 709-*ter* Законика о парничном поступку) и измене одлука у

вези са разводом брака (чл. 710. Законика о парничном поступку; чл. 9. Закона бр. 898, од децембра 1970. о разводу).

Круг спорова који се решавају у скраћеном поступку се током времена ширио делом и због увођења читавог спектра нових правних лекова од стране законодавца. Примери за то су посебни скраћени поступци у споровима о законском издржавању, сходно чл. 148. италијанског Законика о парничном поступку, у којима судија може наредити да се део прихода родитеља исплаћује директно другом родитељу или другом лицу које се стара о детету. Ту је и поступак предвиђен у чл. 28. Закона бр. 300, од 20. маја 1970.<sup>19</sup> који нуди брзу судску заштиту од антисиндикалних активности које предузима послодавац, као и поступак против родне дискриминације предвиђен чл. 38. Закона о родној равноправности (Законодавна уредба бр. 246, од 28. новембра 2005).<sup>20</sup>

## 5.2. Привремене мере

Италијански правни систем нуди софистициран сет привремених мера, у распону од традиционалних мера везаних за заплону, преко различитих специфичних правних мера расутих по целом Законика о парничном поступку и посебним законима, до мера у споровима за заштиту интелектуалне својине, заштиту од нелојалне конкуренције, радним споровима, породичним споровима. Ту је и „свеобухватна“ одредба из чл. 700. Законика о парничном поступку која дозвољава суду да изрекне „хитну меру“ када постоји опасност од наступања непосредне и непоправљиве штете по неко добро, које ни једна друга привремена мера не би могла да предупреди, односно када ни једну другу привремену меру није могуће изрећи.

У зависности од њихове природе и ефеката, привремене мере се могу поделити у две велике категорије: мере усмерене на очување добра које је предмет спора и антиципаторне мере. Прва врста привремених мера, чији је пример заплена, углавном имају за циљ да очувају *status quo* како у погледу правног основа тако и чињеничног стања, како би се осигурало да се, када буде донета, правноснажна пресуда може извршити. Антиципаторне мере имају за циљ да омогуће привремено и хитно задовољење чија заштита се тужбом тражи, у околностима које би, с обзиром на време потребно за пресуђење, могле да доведу до немогућности остварења права тужиоца када га докаже.

<sup>19</sup> Legge n. 300, del 20 maggio 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 131/1970.

<sup>20</sup> Legge n. 246, del 28 novembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 280/2005.

Након реформе из 2006. године, ова разлика је формализована тако што прва врста мера аутоматски престаје ако се поступак не покрене, док антиципаторне мере нису условљене подношењем тужбе. У пракси, антиципаторне привремене мере често могу ставити тачку на спор, пошто је право тужиоца њима задовољено и он нема интереса да улази у често веома дуг редован поступак. Кључна антиципаторна мера је предвиђена чл. 700. Законика о парничном поступку према којем: „Страна која страхује да би остварење њеног право могло бити сасвим онемогућено самим протоком времена потребног за заштиту тог права у редовном поступку, може поднети предлог за одређивање привремене мере којом ће се осигурати да пресуда буде извршива“.

Судија, на основу члана 700, усваја предлог за одређивање привремене мере ако су кумулативно испуњени следећи услови: (а) не постоји друга, блажа привремена мера предвиђена законом која би се могла употребити како би се избегла ненадокнадива штета на коју страна указује и како би се остварило право чија би заштита путем редовног поступка трајала дуго и онемогућила остварење хитних потреба странке; (б) странка има право које би могла да оствари у редовном поступку; (в) предочени докази указују на то да право странке постоји (*fumus boni iuris*); (г) током времена потребног за спровођење редовног поступка остварење права странке чија се заштита тражи би било сасвим или делимично онемогућено (*periculum in mora*). Области у којима се чл. 700. најчешће примењује су: субјективна права (нпр. право на име, приватност, част, лични идентитет); права из радног односа (због незаконитог отпуштања, дискриминације или незаконитог премештаја); права на приступ основним јавним услугама (нпр. вода, гас и електрична енергија); и основна, Уставом гарантована права (нпр. право на окупљање, слободу изражавања).

Сва ова права, која се не могу адекватно надокнадити *ex post* новчаном надокнадом, била би лишена адекватне заштите када чл. 700. не би постојао. Као што је оштроумно приметио један страни стручњак за грађанскопроцесно право, „проширујући своја давно уведена овлашћења да одреде привремену меру, италијански судови проналазе начин да омогуће остварење правде упркос проблемима скопчаним са предугим трајањем парница“.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Oscar G. Chase, 'Civil Litigation Delay in Italy and the United States' (1988) 36 American Journal of Comparative Law, 73.

Остале привремене мере које се, за разлику од претходно анализираних, могу изрећи тек након почетка поступка су:

- судска заплена (чл. 670. Законика о парничном поступку), на пример, покретних или непокретних ствари када су оне у власништву или државини стране у спору и потребно је обезбедити очување њихове вредности; књига, регистара, докумената, макета, узорка и свих других предмета над којима може постојати право интелектуалне својине, када се оспорава право на њихово излагање и неопходно је привремено обезбедити њихово чување;
- заплена ради обезбеђења финансијских средстава (чл. 671. Законика о парничном поступку). Судија може да одобри, на предлог повериоца који оправдано страхује да ће изгубити обезбеђење свог кредита, заплenu дужникове покретне или непокретне имовине или износа који дугује повериоцу. На овај начин обезбеђује се да поверилац буде у могућности да изврши пресуду донету у његову-њену корист против дужника. Последица заплene је да се дужник лишава права да слободно располаже заплењеном имовином.

Закон такође предвиђа да, примера ради, након покретања редовног поступка, суд може одредити привремену и хитну меру, као у случају привременог налога за издржавање лица којима је потребна помоћ до завршетка суђења о постојању тог права (чл. 446. Италијанског грађанског законика);<sup>22</sup> када је то потребно, може донети решење којим се жртви саобраћајне незгоде додељује до четири петине износа антиципиране накнаде и пре доношења правноснажне пресуде (чл. 147. Законодавне уредбе бр. 209, од 7. септембра 2005);<sup>23</sup> наложити привремено враћање на радно место запосленог који је члан синдиката, до коначне судске одлуке о законитости отказа уговора о раду; забранити туженом да настави са коришћењем робне марке или ауторских права до окончања поступка покренутог због повреде неког права интелектуалне својине (чл. 131. Законодавне уредбе бр. 30, од 10. фебруара 2005, и чл. 163. Закона бр. 633, од 22. априла 1941).<sup>24</sup>

Осим тога постоје и привремене мере које се одређују ради обезбеђења доказа, као што је мера за вршење вештачења пре заказивања

<sup>22</sup> Codice Civile, del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79/1942.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo n. 209, del 7 settembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 239/2005

<sup>24</sup> Decreto Legislativo n. 30, del 10 febbraio 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 52/2005; Legge n. 633, del 22 aprile 1941, *Gazzetta Ufficiale* n. 166/1941.

рочишта на коме би се вештачење у нормалним околностима имало спровести (чл. 696. Законика о парничном поступку), које је од нарочитог значаја за утврђивање чињеничног стања које се убрзо може променити (нпр. да се утврди стање зграде пре него што се изврши планирано реновирање); или привремена мера заплене робе за коју се тврди да је њеним стављањем у промет прекршено неко право интелектуалне својине (чл. 129. *et seq.* Законодавног уредбе бр. 30, од 10. фебруара 2005).

## 6. Алтернативне методе решавања спорова

Док чл. 24. италијанског Устава даје појединцима право приступа суду, те стога принудно преусмеравање спорова са судова на несудске органе не би било прихватљиво, правни систем ипак предвиђа неколико алтернативних метода за решавање спорова.

У свим грађанским споровима о правима којима се може располагати, Законик о парничном поступку (чл. 806. до 840) омогућава, уз бројне изузетке и ограничења, добровољно коришћење арбитраже, и притом уређује питање избора арбитра, основних принципа арбитражног поступка, облика, дејства и признавања арбитражне одлуке, и друго. Нису сва ова правила обавезна јер у бити арбитраже лежи начело аутономије воље. Правила о арбитражи су први пут реформисана 2006. године, а предвиђа се и њихово даље унапређење кроз предстојећу реформу. Као алтернатива спорим редовним судским поступцима, арбитража се често користи за решавање спорова између страна из пословног света. Колико је важна њена улога у овом погледу може се закључити из тога што су клаузуле о арбитражи стандардни део домаћих и међународних уговора између правних лица. Италија је чланица Њујоршке конвенције о међународној арбитражи из 1958.<sup>25</sup> чије одредбе замењују национално право о арбитражи.

Неколико новијих правних аката који се баве заштитом потрошача уједно су искориштени за експериментисање са применом различитих механизма за мирно решавање спорова у Италији, попут Банкарског и финансијског омбудсмана (*Arbitro Bancario e Finanziario*), или поступака мирнења/арбитраже које воде стручна лица именована од стране привредних комора.

---

<sup>25</sup> UN Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards of 10 June 1958, United Nations Treaty Series, vol. 330.



У последње време, и Италију је захватио тренд све чешћег прибегавања вансудским механизмима за решавање спорова, као део ширег европског тренда у овој области, а разлог томе лежи у чињеници да парнични судови нису у стању да одговоре на све већи број тужби које подносе лица из свих сегмената друштва. Узрок овој немоћи италијанског правосуђа да се носи са све већим бројем спорова делом лежи у неефикасности редовног парничног поступка, те у томе што су они за државу скупи и њихово трајање непредвидиво, а делом и зато што судска одлука често и није адекватан начин за решавање одређених категорија спорова, као што су они из породичних и радних односа.

Законодавна уредба бр. 28 од 4. марта 2010. (којим се спроводи Директива Европског парламента и Савета 2008/52/ЕК од 21. маја 2008.)<sup>26</sup> означила је почетак новог раздобља по питању медијације. Сви аспекти обухваћени Директивом темељно су уређени релевантним националним прописима: вансудска медијација, судска медијација, извршност споразума о медијацији, поверљивост, ограничавање трајања споразума о медијацији и рок застаревања. Уредба са законском снагом бр. 69 од 21. јуна 2013.<sup>27</sup> предвиђа и обавезан покушај посредовања за велики број врста спорова као услов за покретање судског поступка (нпр. спорови око права власништва на непокретностима, наследни спорови, спорови око права из закупа земљишта, итд.). Уредба са законском снагом бр. 132 од 12. септембра 2014. године<sup>28</sup> уводи такозвано „преговарање уз помоћ правног саветника“ или „асистирано преговарање“ (*negoziazione assistita*) као вансудски механизам за мирно решавање спорова. То је постао обавезан пред-парнични корак за посебне врсте спорова, као што су потрошачки спорови, спорови око штете узроковане саобраћајним незгодама и спорови за наплату потраживања која не прелазе износ од 50.000 евра.

Док су медијација и посредовање у преговорима, дугорочно гледано, корисни додаци мерама које имају за циљ да смање притисак на преоптерећено правосуђе, не треба пренебрегнути чињеницу да се развој културе алтернативног решавања спорова у Италији, као уосталом и у многим другим земљама Европе, још увек суочава са значајним ограничавајућим факторима, пре свега, са широко распрострањеним ставом да је суд тај који на првом месту треба да заштити индивидуална

<sup>26</sup> Decreto Legislativo n. 28, del 4 marzo 2010, *Gazzetta Ufficiale* n. 53/2010.

<sup>27</sup> Decreto-Legge n. 69, del 21 giugno 2013, *Gazzetta Ufficiale* n. 144/2013.

<sup>28</sup> Decreto-Legge n. 132, del 12 settembre 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 212/2014.

права и решава грађанске спорове. Позитивне промене у овом погледу ипак постоје јер данас, након више од десет година експериментисања са обавезним вансудским поступцима за алтернативно решавање спорова, многи адвокати и странке суочени са околноћу да ће можда морати да чекају више година пре него што добију коначну одлуку суда, почињу да у медијацији, мирењу и другим сличним поступцима виде не препреку, већ стварну и ефикасну прилику за решавање својих спорова. Са циљем да се парнични поступак учини ефикаснијим, актуелне реформе посвећују значајан део новоусвојених правних аката различитим облицима алтернативног решавања спорова.

## 7. Колективне тужбе

Овако кратак приказ италијанског парничног поступка не може се завршити без помињања новина насталих увођењем колективе тужбе у Италији. *Azione di classe* је уведена 2009. године кроз чл. 140-bis Закона о потрошачима<sup>29</sup> као поступак за доброволно („opt-in“ модел) удруживање потрошача или корисника против предузећа у споровима који се тичу неиспуњеног потраживања из уговора, одговорности за производе, непоштене пословне праксе и кршења закона о конкуренцији. Десет година судског експериментисања са овим новим поступком потврдило је да је једна од његових најслабијих тачака био начин удруживања јер се од чланова групе која подноси колективну тужбу захтевало да на изричит начин дају свој пристанак за подношење колективне тужбе, што је резултирало знатно мањим групама ако се упореди са америчким „opt-out“ моделом удруживања у ове сврхе. Међутим, захваљујући иницијативи неких од најважнијих удружења потрошача, у неколико каснијих случајева формиране су веће групе, које су се састојале од десетина хиљада учесника, што указује на све веће поверење италијанских потрошача у ову нову процедуру.

Значајан искорак направљен је Законом бр. 31 од 12. априла 2019.<sup>30</sup> који је одредбе о колективној тужби преместио из Законика о потрошачима у Законик о парничном поступку (чл. 840-bis et seq.). Од тог тренутка, *azione di classe* више није на располагању само потрошачима, већ постаје институт који се може користити за решавање свих сложенијих случајева без обзира на предмет спора. Нови тип тужбе је

<sup>29</sup> Decreto Legislativo n. 206, del 6 settembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2005.

<sup>30</sup> Legge n. 31, del 12 aprile 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 92/2019.

сада на располагању свим физичким и правним лицима у споровима са предузећима и пружоцима јавних услуга, како би оспорили масовно кршење било које врсте „индивидуалних права“. Овим су створени предуслови за коришћење колективне тужбе од стране много ширег круга лица, на пример, запослених против заједничког послодавца или малих предузећа против чланова картела.

Закон бр. 31/2019 је такође покушао да отклони неке од недостатака који су се појавили у пракси кроз примену чл. 140-*bis* Законика о потрошачима који, сем неколико изузетака, није резултирао у удруживању већег броја лица за подношење колективне тужбе. Примера ради, иако се учешће у подношењу колективне тужбе још увек заснива на „*opt-in*“ одлуци, нова правила дозвољавају члановима групе да се придруже тужиоцима и након што суд донесе одлуку о меритуму, односно о одговорности туженог, тј. у фази у којој члан групе може бити спремнији да учествује у поступку јер је постојање права на надокнаду тада већ много извесније. Законодавац се кроз овај закон такође, бар делимично, бавио и питањем одговарајућих економских подстицаја за покретање оваквих поступака, јер његове одредбе сада предвиђају одређивање максималне висине накнаде за правног заступника тужилаца сразмерно вредности спора. О стопи сразмере се не може преговарати, већ је она посебно регулисана чл. 840-*nonies* Законика о парничном поступку и зависи од броја чланова групе, те ће тако износити 9% за до 500 чланова и 0,5% за преко 1 милион чланова. Дати проценти нису тако спектакуларно високи као накнада у висини од 30% вредности спора предвиђена за неке колективне тужбе у САД, али јесу показатељ да је италијански законодавац потпуно свестан да сложеност колективних тужби захтева пружање додатних подстицаја за адвокате.

У међувремену, судије, адвокати и удружења се полако навикавају на постојање колективне тужбе и доприносе, понекад успешно, а понекад и неуспешно, настојању да се обликује особен италијански начин колективног парницења.

## 8. Дигитализација парничног поступка

За разлику од брзине поступања италијанских судова која даје мало разлога за национални понос, када је у питању дигитализација судских поступака Италија заузима водеће позиције у свету.

Дигитални парнични поступци (*processo civile telematico*) постали су обавезни још 2014. године и данас омогућавају адвокатима, судијама и судским службеницима да воде огромну већину парничних поступака у дигиталном окружењу, понекад без штампања иједног листа папира, са могућим изузетком који представља танка фасцикла која физички представља спор у канцеларији судије и коју судски службеници користе за потребе вођења предмета.

Као и у многим другим земљама, минимални пакет алата италијанских адвоката за рад на грађанским споровима данас укључује рачунар са програмом за обраду текста и приступом интернету, овлашћени налог за архивирање докумената на дигиталној платформи за парничне поступке, уређај за дигитални потпис и сертификовану имејл адресу. То нису само дигитални алати које адвокати могу користити како би себи олакшали рад, већ је сада њихово коришћење постала законка обавеза адвоката. Судови су организовани на сличан начин, са локалним серверима, компјутерима и уређајима за дигитални потпис, како за судије тако и за судске службенике. Сваки суд данас има интернет страницу на којој корисници могу добити опште информације и преузети обрасце и упутства. Постоји и званична апликација (под називом „*Giustizia Civile*“), коју је развило Министарство правде и коју грађани и адвокати користе у великој мери како би могли да прате ток поступка са свог паметног телефона, једноставним одабиром суда на падајућем менију и уносом деловодног броја предмета (лични подаци су анонимизовани). Министарство правде је спровело и опсежно унапређење дигиталне инфраструктуре и обезбедило основну дигиталну опрему за сваку судницу у земљи, што није мали изазов у области која се често опире иновацијама и у земљи као што је Италија, у којој наилазимо на велики степен локалних варијација у погледу развијености дигиталне инфраструктуре, која се не подудара нужно са класичном географском поделом на север и југ земље.

Предузећа и физичка лица која обављају слободне професије данас морају по закону да имају сертификовану имејл адресу која је заведена у јавним регистрима. Размена порука између сертификованих имејл адреса има исту правну вредност као размена препоручених писама са повратницом и може се користити у сврху уручења докумената. Дакле, данас адвокати или судски службеници могу вршити директну размену писмена преко сертификоване имејл адресе (тј. без потребе за ангажовањем судског достављача), једноставним кликом миша: јефтино, брзо, лако и поуздано.

Бројке говоре да сваког месеца адвокати и друга лица која обављају слободне професије (углавном вештаци које именује суд) електронски поднесу у просеку милион докумената; судије поднесу електронски више од 700.000 докумената (платне налоге, одлуке и записнике са рочишта),<sup>31</sup> а више од три милиона докумената дигиталним путем доставе судови и адвокати. Сваког дана дигитална инфраструктура система парничних судова евидентира око петнаест милиона захтева за приступ од својих корисника. Електронско плаћање судских такси је такође у порасту, са више од 140 милиона евра уплата регистрованих у 2020. години, што је двоструко више у односу на 2019, чиме су судски службеници у великој мери ослобођени дужности лепљења таксених марки које су до сада биле продаване у трафикама.

Адвокатима је и даље дозвољено да свој први поднесак доставе суду у папирној верзији (попут тужбе, одговора на тужбу и пратеће документације), али све што следи мора бити поднето у дигиталном облику. У пракси су многи адвокати потпуно прешли на дигитални начин рада, што их такође ослобађа обавезе честих одласака у суд. Сваких неколико месеци направи се неки додатни корак у дигитализацији нове групе парничних поступака, па чак и Врховни суд, који још увек користи папир, постепено уводи електронску регистрацију предмета. Прелазак са аналогних на дигиталне верзије докумената, и обрнуто, олакшан је захваљујући потпуно новим овлашћењима за сертификацију која су по први пут поверена адвокатима. У земљи која се у великој мери ослања на уверења о аутентичности која издају државни службеници, ова веома разумна новина представља дашак свежег ваздуха јер олакшава живот како судским службеницима (који су ослобођени задатка оверавања докумената), тако и адвокатима.

Категорија која би у великој мери могла да искористи дигитализацију да би убрзала и олакшала свој рад, али је до сада успевала да се одупре свим подстицајима за промене ове врсте, јесте категорија судских службеника (*ufficiali giudiziari*), који су постали уско грло у процесу дигитализације јер настављају да врше обраду докумената и друге радње на папиру, да лично обављају послове које би могли обавити електронским путем, да пишу руком, или користе редовну препоручену пошту уместо електронске.

<sup>31</sup> Ministero della Giustizia, Processo civile telematico.



Вилијам Кјаромонте (William Chiaromonte)\*  
Марија Луиза Валаури (Maria Luisa Vallauri)\*\*

## Увод у италијанско радно право<sup>1</sup>

### 1. Италијанско радно право: дефиниција, предмет и поделе

Осврт на италијанско радно право који ће бити дат на наредним страницама можемо започети једноставном констатацијом да радно право у Италији чине свеукупна правила којима се уређује вршење радних делатности. Ако се пак погледа како је текао развој ове материје унутар италијанског поретка, долази се до сазнања да су предмет радног права кроз историју били првенствено *радни односи* (*rapporti di lavoro subordinato*),<sup>2</sup> тј. они односи које – како ће у продужетку постати јасније – у суштини карактерише подређеност радника низу типичних овлашћења послодавца (руководственом, организационом и дисциплинском), било да је реч о јавноправном или приватном послодавцу. Оваква карактеризација материје, углавном неизмењена до данашњих дана, утемељена је на претпоставци да заштиту треба пружити пре свега *раднику у радном односу* (*lavoratore subordinato*),<sup>3</sup> који је слабија страна уговорног односа заснованог с послодавцем, те самим тиме и мање способна да сама обезбеди правичне и достојанствене услове под којима ће се рад одвијати.

Усвајањем овакве перспективе тзв. *самостални радник* (*lavoratore autonomo*) се нашао ван поља примене заштитне регулативе радног права на основу уверења да се овај, захваљујући својој стручној компетенцији,

---

\* Ванредни професор радног права на Правном факултету Универзитета у Фиренци, ORCID: 0000-0002-1398-776X, [william.chiaromonte\(AT\)unifi.it](mailto:william.chiaromonte(AT)unifi.it).

\*\* Ванредна професорка радног права на Правном факултету Универзитета у Фиренци, ORCID: 0000-0003-0140-4405, [marialuisa.vallauri@unifi.it](mailto:marialuisa.vallauri@unifi.it).

<sup>1</sup> Мада је ово поглавље плод заједничког рада, његов први део се првенствено има приписати проф. др Вилијаму Кјаромонте, а други део проф. др Марији Луизи Валаури.

<sup>2</sup> Дословно „односи подређеног рада“ (прим. прев.).

<sup>3</sup> Дословно „подређени радник“ (прим. прев.).

не налази у позицији која је упоредива са позицијом обичног радника, већ је способан да се о властитим интересима адекватно и ефикасно стара. Видећемо, међутим, да су – постепено и у више наврата – и различити појавни облици *самосталној рада* (*lavoro autonomo*) задобили пажњу законодавца, који се побринуо да им пружи неке видове заштите, каткад аналогне онима који су обезбеђени за *рад у радном односу*.

Из овога јасно произилази да је са становишта настојања да се разуме на кога се примењује укупност видова заштите који чине радно право од пресудне важности начин дефинисања појма радника у радном односу.

Скуп правила радног права обухвата у Италији и „систем инструменталних норми, установљених од државе или од самих организација радника и послодаваца које, у тржишним економијама, регулишу динамику сукоба интереса који произлази из неједнаке расподеле моћи у производним процесима“.<sup>4</sup> Реч је о такозваном „синдикалном праву“. Слабија позиција радника у радном односу довела је, и пре појаве социјалног законодавства, до тежње радника да се удружују како би за себе обезбедили извесне облике заштите који би били противтежа безмало апсолутној моћи послодаваца. Из тих тежњи је проистекао систем колективног карактера у којем се *орјанизације запослених и послодаваца*,<sup>5</sup> пошто су се усагласиле о заједничким правилима, сукобљавају и преговарају са циљем идентификовања облика заштите који ће бити обухваћени колективним уговором, те на основу њих бити унети у појединачне уговоре о раду. Предмет синдикалног права у бити су, дакле, организације запослених и послодаваца (раднички синдикати и представничка удружења послодаваца), колективни уговор и правила преговарања из којих овај проистиче, као и штрајк као главни облик супротстављања радника неповољним условима рада.

Делом радног права такође се сматра право социјалног осигурања, тј. скуп правила, најчешће јавноправне природе, која пружају заштиту раднику који је постао неспособан за рад, привремено или стално, делимично или потпуно. Узмимо за пример случајеве повреде и болести, затим инвалидности, старости и друге примере недобровољне незапослености.

---

<sup>4</sup> Gino Giugni, *Diritto sindacale* (Cacucci 2014) 13.

<sup>5</sup> У изворном тексту – на сва три места на којима се овај израз појављује – стоји *soggetti sindacali*, израз који дословно значи „синдикални субјекти“ и који се у литератури често употребљава и у ужем значењу него што је то случај у овом чланку (прим. прев.).



Дату скицу корпуса радноправне регулативе треба употпунити и управним радним правом, односно скупом прописа који регулишу структуру и надлежности државних органа који врше разнородне послове у области рада као, на пример, Министарство рада и Национални инспекторат за рад.

Чланство Италије у Европској унији, односно права и обавезе које произлазе из тог чланства, чине да у радно право улазе и релевантни правни акти Европске уније, укључујући и одредбе такозваног социјалног права Европске уније. Слично томе, италијански поредак подлеже и међународном радном праву, чије су норме постале део националног правног поретка процесом ратификације међународних уговора и конвенција.

### ***1.1. Субординација као кључ за остваривање радноправне заштите***

Како је већ поменуто, радно право се од самих својих почетака претежно бавило положајем радника у радном односу. Идеални тип око којег је конструисан читав заштитни апарат који чини суштину италијанског радног права представљао је типичан радник индустријског предузећа: мушкарац, најчешће запослен на неодређено време и с пуним радним временом код једног послодавца током читавог радног века. Био је то субјект кога одликује слабија економска, друштвена и правна позиција, како у радном односу, услед субординације овлашћењима послодавца, тако и на тржишту рада, услед неравнотеже између понуде и тражње.

С друге стране, увек су постојали домени радних односа у којима није било ове слабије уговорне стране (узмимо као пример фигуру руководиоца), као и подручја самосталног рада којима је својствена још израженија рањивост једне уговорне стране. У овим је доменима законодавац интервенисао постепено и у више наврата уводећи нове видове заштите. Ипак, будући да је субординација кључ за остваривање заштите кроз примену обавезујућих норми радног права, одређивање линије разграничења између рада у радном односу и самосталног рада, како је већ поменуто, представља нарочито важно питање. Од тога да ли је одређену радну чинидбу могуће подвести под апстрактну уговорну схему радног односа у коначници зависи хоће ли се примењивати или неће онај скуп права, овлашћења и обавеза уговорних страна који је садржан у законима и колективним уговорима, а који називамо радним правом.

Радник у радном односу, односно запослени, дефинисан је чл. 2094. Грађанског законика<sup>6</sup> као лице које „се обавезује да за накнаду учествује у раду предузећа, обављајући сопствени интелектуални или физички рад у служби и под руководством предузетника“. Из читања ове одредбе, а посебно из тумачења израза „под руководством предузетника“ произлази да је карактеристични елемент субординације такозвано туђе руковођење. Раднику је, дакле, својствена подређеност онда када се обавезује да обавља неку радну делатност под туђим руковођењем, тј. да обавља делатност којом руководи неко други (конкретно, послодавац) вршећи руководствено овлашћење у смислу чл. 2104, ст. 2. Грађанског законика.

То значи да, с једне стране, имамо радника који се обавезује да – било да је реч о запослењу на неодређено време или на неколико дана – стави свој рад на располагање послодавцу. С друге стране, послодавац је дужан да, вршећи сопствено руководствено овлашћење, назначи раднику шта, како, где и када треба да ради, иако право одређивања чинидбе не мора нужно бити вршено непрестано и на детаљан и строго обавезујући начин, а степен субординације може бити различитог интензитета. Једино на овај начин се омогућује пружаоцу рада да конкретно обавља своју радну делатност. У одсуству поменутих упутстава које треба да да послодавац, стављање рада на располагање послодавцу од стране радника остало би, наиме, у равни пуке апстракције.

Супротно томе, самостални радник, који је дефинисан пре свега чл. 2222. Грађанског законика, не ставља сопствени рад на располагање послодавцу, већ се – иако је извесно чињење (*facere*) предмет обавезе и код самосталног рада – обавезује да у корист друге стране изврши какав посао или услугу, тј. да јој пружи какав крајњи производ, у одсуству односа субординације између њега-ње и наручиоца. Наручилац, извесно, може издавати таквом раднику одређена општа упутства у погледу посла или услуге на чију се реализацију овај потоњи обавезао, али та упутства не смеју прерасти у туђе управљање његовим-њеним радом, јер исти у противном може оспорити пред судом квалификацију уговорног односа, тражећи од суда да утврди постојање радног односа.<sup>7</sup> Поступајући по таквом захтеву суд има задатак да установи природу уговорног односа на основу тога како се овај однос конкретно одвијао.

<sup>6</sup> Codice Civile del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79/1942.

<sup>7</sup> У нарочитим случајевима, исти захтев може упутити суду и установа социјалног осигурања или инспекцијска служба.

Премда туђе руковођење радом свакако представља срж субординације, чл. 2094. Грађанског законика упућује и на друге саставне елементе датог правног појма, пре свих на накнаду за рад. Реч је о садржини главне обавезе која за послодавца настаје закључењем *уговора о раду (contratto di lavoro subordinato)* који је – као, између осталог, и *уговор о самосталном раду (contratto di lavoro autonomo)* – двострано обавезујући, узајамни и теретни правни посао. Оно што одликује накнаду за рад у радном односу јесте чињеница да се иста одређује сразмерно трајању рада, док се накнада која се дугује раднику за самостални рад по правилу одређује према оствареном резултату. Додатни елемент овог правног појма представља учешће радника у раду предузећа ради постизања циљева предузећа. Овде се, међутим, ради о одлици која је присутна и у неким видовима самосталног рада, посебно онда када се од радника захтева да дела заједно са другим радницима, те зато овај елемент не може увек бити од непосредне користи за квалификацију уговорног односа. Подједнако ограниченог значаја у сврху појмовног разграничења између радног односа и самосталног рада јесте израз „у служби [...] предузетника“, који судска пракса настоји да и не употребљава, сматрајући га синонимом за туђе руковођење радом.

Док се, апстрактно посматрано, утврђивање чињенице туђег руковођења радом може чинити једноставним, у конкретним приликама неретко искрсавају разне потешкоће у настојању да се утврди њено постојање, када радник, или, у нарочитим случајевима, установе социјалног осигурања или инспекцијске службе пред судом оспоравају квалификацију уговорног односа као уговора о самосталном раду (*lavoro non subordinato*),<sup>8</sup> захтевајући истовремено да суд утврди постојање радног односа. Сада је неопходно осврнути се управо на судску праксу, која је током година допринела даљој разради дефиниције садржане у чл. 2094. Грађанског законика.

Пре свега, у поступку за утврђивање природе уговорног односа који веже радника суд је дужан да узме у обзир *nomen iuris* који су стране доделиле уговору о којем је реч, односно уговором изражене формалне изјаве воље уговорних страна. Ипак, ове изјаве нису од великог значаја за квалификовање уговорног односа. Може се, наиме, догодити да се – и поред формалне подударности између назива који су стране дале уговору који су потписале (*nomen iuris*) и садржине тога уговора – уговорни однос у пракси одвија другачије од онога што је

<sup>8</sup> Дословно „неподређен рад“ (прим. прев.).

на папиру уговорено. У том случају, ако би се суд имао држати само онога што су стране навеле у уговору, без могућности упуштања у детаље његове реализације, допустило би се уговорним странама да одступе од радноправне регулативе пуким надевањем уговору одређеног правног назива који не би нужно одговарао начину на који се уговорни однос заправо одвија. То пак није дозвољено с обзиром на то да својства законом предвиђеног, типизираниог уговора о раду произилазе из радноправне регулативе императивног карактера, која самим тим не трпи одступања, те зато није допуштено уговорним странама да самостално одлуче о томе да ли ће се одредбе установљене ради заштите радника примењивати на уговорне односе чији је садржај, као и начин спровођења, својствен раду у радном односу (Уставни суд, пресуде бр. 121/1993 и бр. 115/1994).<sup>9</sup> Другим речима, да ли ће принципи, права и гаранције установљени радним правом у циљу заштите рада у радном односу бити примењени у конкретном случају не може бити предмет одлуке уговорних страна, које стога не могу да оквалификују као однос заснован на самосталном раду онај уговорни однос који се фактички одвија на начин својствен раду у радном односу, јер би се у противном радило о заобилажењу радноправних прописа.

С тим у вези, Касациони суд је у погледу значаја назива које стране дају уговорном односу (*nomen iuris*) развио сада већ устаљено начело према којем „уговорна воља нема моћ правне квалификације успостављених односа, будући да је овај задатак резервисан за суд; ипак, кад се конкретно ради о уговору о радном ангажовању, будући да свака економски процењива људска делатност може бити предмет како радног односа тако и уговорног односа о самосталном раду, стране могу изразити вољу да закључе уговор о самосталном раду погодбама које прецизирају начин спровођења уговорног односа тако да буде правно компатибилан са самосталношћу радника, те ће у овом случају квалификовање уговорног односа као радног односа бити допуштено уколико одредбе уговора не буду поштоване током извршења, дакле, уколико стране на тај начин изразе вољу да их измене“ (пресуда Касационог суда бр. 21424/2015).<sup>10</sup>

Суд, дакле, мора покушати да реконструише заједничку намеру уговорних страна, и то не толико и не само на основу тога који је *nomen iuris* дат уговору, колико на основу начина на који се уговорни

<sup>9</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 121/1993 del 25/3/1993; Sentenza del Corte Costituzionale, n. 115/1994 del 23/3/1994.

<sup>10</sup> Sentenza del Corte di cassazione - Sezione lavoro, n. 21424/2015 del 21/10/2015.

однос заиста одвијао, дакле, на основу „укупног понашања“ страна, „укључујући и период након закључења уговора“ (као што је то прописано чланом 1362, ст. 2. Грађанског законика), при чему се вољи уговорних страна може дати већи значај уколико се пружалац рада не налази у положају слабије уговорне стране.

У сврху квалификовања чинидбе, судије се обично служе низом симптоматских показатеља за које се сматра да су типичне одлике друштвеног модела рада у радном односу, а овај низ показатеља је током времена развила сама судска пракса. Ради се о чињеничним околностима на којима ће се, ако се не оцењују свака за себе већ скупно, заснивати судска одлука којом се утврђује да се начин одвијања уговорног односа може подвести под правни институт садржан у чл. 2094. Грађанског законика. Овде, примера ради, суд обично утврђује да ли се ради о сталном радном месту које је као такво превиђено у организационој структури предузећа, да ли радник за рад користи средства за рад у својини предузећа, да ли је радно време унапред одређено, фиксно и трајно током целог трајања уговорног односа, да ли постоји редовна периодична исплата накнаде за рад обрачунате према трајању рада, да ли је посреди искључиво обавезивање на рад у корист једног јединог наручиоца, односно послодавца, итд.

По окончању ове разгранате и компликоване анализе, дакле, након провере начина на који се одвијао конкретни уговорни однос, суд ће, ако се увери у постојање подређености радника послодавцу полазећи од чињенице руковођења од стране потоњег, изрећи преквалификацију дотичног уговорног односа у радни однос. Сходно томе, судија ће обавезати послодавца да примењује заштитне одредбе садржане у радном праву, укључујући обавезно пензијско осигурање и осигурање за случај повреде на раду или професионалне болести. Другим речима, на овај начин ће се за радника отворити врата која воде примени заштитних одредби радног права.

## ***1.2. Рад ван радног односа***

Како је већ примећено, радно право је изникло из потребе да се обезбеди заштита радника у радном односу као субјекта за кога се сматра да има потребу за радноправном заштитом и заслужује да га поредак заштити. Ипак, Грађански законик из 1942. године посвећује изванредно број одредби и уговору о самосталном раду (од чл. 2222. па надаље), исцртавајући тако оквирну регулативу уговора од које се

може одступити, за разлику од прописа којима се уређује радни однос и које одликује то да их на штету радника не може дерогирати ни приватна ни колективна приватна аутономија воље.

Осим тога, поредак се током времена почео занимати и за оне раднике који, иако нису у радном односу, имају положај слабије стране у уговорном односу. Наиме, према степену субординације постоје различити облици радних односа који, иако су формално самостални, подједнако заслужују заштиту обезбеђену за раднике у радном односу, ако не и више од потоњих, те се зато стремило ка њиховом увођењу у зону радноправне заштите. Поредак се тако почео занимати оном „сивом зоном“ самосталног рада која показује извесне карактеристике које наликују типичним облицима субординације како би на њу проширио примену одређених видова заштите запослених који диктирају начин уређења уговорног односа. С тим у вези се говори о тенденцији ширења радног права, у смислу тежње ове гране права да прекорачи своје традиционалне међе и заузме нове области, које такође одликује потреба заштите слабије уговорне стране.

Ова тенденција се најпре читовала у издвајању такозване самосталне сарадње сличне радном односу, која ће, почев од 1973. године, бити уобличена у институт *координисане и трајне сарадње* (*collaborazioni coordinate e continuative*) у смислу чл. 409, ст. 3. Законика о парничном поступку.<sup>11</sup> Оваква сарадња ипак никад није постала прави *tertium genus* између рада у радном односу и самосталног рада, будући да се формално може подвести под самостални рад упркос томе што има својства која је у знатној мери приближавају раду у радном односу и иако је временом бивала све више обухваћена неким од видова заштите карактеристичне за рад у радном односу.

Раширене злоупотребе кроз камуфлажу правих радних односа тако да изгледају као координисана и трајна сарадња, а које имају за циљ снижавање трошкова рада у односу на висину трошкова које са собом повлачи закључење уговора о раду, испрва су нагнале законодавца да ове односе заодене у рухо *сарадње на пројекту* (*collaborazioni a progetto*) (Законодавни декрет бр. 276/2003).<sup>12</sup> На тај начин, за закључење овог типа уговора захтевано је испуњење строжих критеријума (да је у питању рад на пројекту који је наручилац дефинисао, којим сарадник самостално управља и који је функционално везан за постизање одређеног крајњег резултата), а чије би непоштовање могло

<sup>11</sup> Codice di procedura civile del 28 ottobre 1940, *Gazzetta Ufficiale* n. 1443/1940.

<sup>12</sup> Decreto Legislativo n. 276, del 10 settembre 2003, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2003.

резултирати његовим преображајем у уговор о радном односу на неодређено време. Истовремено, сарадницима на пројекту је обезбеђен посебан пакет права.

У циљу онемогућавања злоупотреба одредби о раду ван радног односа, касније је укинут институт сарадње на пројекту, уз опстанак изворне координисане и трајне сарадње с тим што је било предвиђено и то да ће се на овакву сарадњу, онда када је, и поред самосталности, одликује знатан ниво субординације, примењивати прописи о раду у радном односу (чл. 2. Законодавног декрета бр. 81/2015).<sup>13</sup> С друге стране, предвиђени су посебни видови заштите непредузетничког самосталног рада (Закон бр. 81/2017),<sup>14</sup> којима су недавно придодате извесне одредбе које се тичу искључиво радника на достави добара на кућну адресу посредством дигиталних и других платформи, односно оних радника „који за рачун других, у градској средини и уз употребу бицикала или моторних возила [...] обављају делатност доставе добара посредством платформи које могу бити и дигиталне“ (чл. 47-*bis* Законодавног декрета бр. 81/2015), а исту делатност обављају потпуно самостално.

Реч је о радницима, чији су најпрепознатљивији сегмент такозвани „достављачи на бициклу“, који свој рад координишу непосредно с наручиоцем посредством апликације повезане са дигиталном платформом којом управља предузеће. Након што се региструју на платформи, они путем апликације примају од наручиоца захтев за обављање посла, који могу али не морају прихватити, а ако га прихвате, бивају за ту активност плаћени по обављеном послу. У корист таквих радника, уколико су самостални, предвиђен је „минимални ниво заштите“, између осталог у погледу обавезе пружања јемства о минималном радном времену које не сме бити краће од онога предвиђеног посебним колективним уговорима за сличне послове. Овим се радницима гарантује и пружање читавог сета обавезних информација и гаранција као што су оне о заштити њихових интереса и права, безбедности на раду, висини накнаде за рад,<sup>15</sup> заштити података о личности, гаранцијама за заштиту од

<sup>13</sup> Decreto Legislativo n. 81, del 15 giugno 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 144/2015, con modificazioni del Decreto Legge n. 101, del 3 settembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 207/2019 e convertito in legge con Legge n. 128, del 2 novembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 257/2019.

<sup>14</sup> Legge n. 81/2017, del 22 maggio 2017, *Gazzetta Ufficiale* n. 135/2017.

<sup>15</sup> У вези са накнадом предвиђена је, између осталог, забрана њеног обрачунавања према броју обављених достава, те да основ за њено обрачунавање треба да буду

дискриминације која је предвиђена за раднике у радном односу, обавезном осигурању за случај повреде на раду и професионалне болести. Ове интервенције су, барем делимично, попуниле празнину у правној заштити која је кроз историју одликовала самостални рад.

У самостални рад спада коначно и *повремени рад* (*lavoro occasionale*),<sup>16</sup> уговорна форма намењена радним чиницима малог обима, са становишта како времена потребног за њихово обављање тако и њихове економске вредности, која је током времена прошла кроз различите фазе правног регулисања.

## 2. Италијанско радно право током главних етапа свога развоја

### 2.1. Од индустријске револуције до двадесетогодишње фашистичке владавине

Од самих почетака историје, рад је представљао један од основа за удруживање у заједнице и свако је друштво, на свој начин, уређивало овај вид делатности. Радно право – како смо га дефинисали у претходном поглављу – производ је модерног доба. Уобичајено је, наиме, да се настанак ове дисциплине прати од индустријских револуција које су се у европским државама дешавале у периоду између половине XVIII и краја XIX века.

У Италији је процес убрзаног економског развоја и индустријализације друштва, који се збио пред крај деветнаестог века, довео до рађања радничког покрета, отпочињања првих борби за права радника којима би се ограничила моћ послодаваца, те до појаве синдикалног деловања. Тако је 1906. године, под вођством онога што ће ускоро постати Италијанска социјалистичка партија (*Partito socialista italiano*, скр. *PSI*), дошло до уједињења првих радничких групација оформљених у претходним годинама, чиме је настала Италијанска општа конфедерација рада (*Confederazione generale italiana del lavoro*, скр. *CGIL*). Политичка конотација синдиката остала је до данашњих дана константа италијанског синдикалног деловања.

критеријуми одређени у процесу колективног преговарања.

<sup>16</sup> Ово је дословни превод израза *lavoro occasionale*, који у Италији означава појам који се у битним одликама разликује од српских привремених и повремених полова, пошто подразумева другачија ограничења у погледу и пружалаца рада и врста активности и дозвољеног трајања рада у једној години, а подразумева и ограничења у погледу укупне годишње накнаде за пружени рад (прим. прев.).



Такозвани „Бертијев (*Berti*) закон“ (Закон бр. 3657/1886),<sup>17</sup> који је штитио рад малолетника установљавајући, између осталог, узраст од 9 година (*sic!*) као минималну старосну доб за рад, означио је почетак социјалног законодавства уједињене Италије и тако попунио празнину у правној регулативи коју је иза себе био оставио Грађански законик из 1865. године.<sup>18</sup> Након тог закона уследиле су друге нормативне интервенције, углавном у циљу заштите најслабијих категорија радника. Године 1889. усвојен је, на пример, Закон бр. 80<sup>19</sup> који је обавезао послодавца да осигура раднике за случај повреде на раду, док су 1910. године Законом бр. 520<sup>20</sup> створени механизми за новчану подршку материнству, чиме је уведен први облик заштите радница које имају малолетну децу. У тим су се годинама развили и први облици колективног преговарања, како на националном тако и на нивоу појединачних производних грана, те облици синдикалног деловања на нивоу фабрике,<sup>21</sup> као и арбитражна пракса тзв. „врлих људи“, односно арбитра којама су се радници могли обратити за помоћ у решавању радних спорова по основу правичности, а којој се дугује настанак важних правила која су утицала на каснији развој ове области права.

Године Првог светског рата обележене су биле осетним падом законодавне активности, која ће добити нови замах током двадесетогодишње фашистичке владавине (1922–1943), доношењем низа закона у области рада и социјалне сигурности од којих су неки преживели скоро до данашњих дана. Из тог периода је, на пример, Краљевски декрет-закон бр. 692<sup>22</sup> којим је било уређено питање дужине радног времена све до доношења нових прописа Законодавним декретом бр. 66 из 2003. године.<sup>23</sup> Истовремено, у овом су раздобљу скоро сасвим укинуте до тада извојеване синдикалне слободе и право на штрајк.

Право на штрајк, који је током важења Занарделијевог (*Zanardelli*) Кривичног законика из 1889.<sup>24</sup> био дозвољен, то јест, од кривичног права био толерисан мада је производио грађанску одговорност

<sup>17</sup> Legge n. 3657, del 11 febbraio 1886.

<sup>18</sup> Codice Civile, n. 2215, del 2 aprile 1865.

<sup>19</sup> Legge n. 80, del 17 marzo 1898.

<sup>20</sup> Legge n. 520, del 17 luglio 1910.

<sup>21</sup> Реч је о такозваним *унушрашњим одборима* (*commissioni interne*).

<sup>22</sup> Decreto-Legge n. 692, del 15 marzo 1923.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo n. 66, del 8 aprile 2003, *Gazzetta Ufficiale* n. 87/2003.

<sup>24</sup> Codice penale del 30 giugno 1889.

радника за неиспуњење уговорне обавезе, у периоду фашистичке владавине је постао кривично дело, а за његове различите манифестације су запрећене казне у неколико чланова Кривичног законика из 1930. године (тзв. „Роковог (*Rocco*) законика“).<sup>25</sup> Што се удружења запослених и послодаваца тиче, након потписивања Пакта из палате Видони (*Patto di Palazzo Vidoni*) 1925. године, монопол на заступање је дат искључиво оним удружењима која су била везана за Фашистичку националну партију. Када је 25. јула 1943. пао фашистички режим, Споразумом Буоци–Мацини (*Patto Buozzi-Mazzini*) поново је успостављена слобода синдикалног деловања, која ће наредне године бити оснажена коначним укидањем фашистичких синдиката путем наредбе Савезничке војне владе бр. 28/1944.

## 2.2. Усвајање републиканског Устава и раздобље „тарантизма“

Ступање на снагу републиканског Устава 1. јануара 1948. године<sup>26</sup> означило је почетак нове ере и за италијанско радно право, најављене већ његовим првим чланом који каже да је „Италија [...] демократска република, заснована на раду“. Међу начелима која се тичу радног права а која овај уставни документ прокламује поменимо још неколико. Чланом 2. гарантују се неповредива права и слободе човека, као појединца и као припадника друштвених група, те захтева остварење политичке, економске и друштвене солидарности; чланом 3. установљава се начело формалне и суштинске једнакости; члан 4. прокламује право на рад, истовремено успостављајући обавезу државе да ствара услове за остваривање овог права; члан 35. афирмише заштиту рада у свим његовим облицима; члан 36. садржи начело да накнада за рад мора бити сразмерна количини и каквоћи пруженог рада и довољна да раднику и његовој-њеној породици обезбеди слободну и достојанствену егзистенцију; чланом 37. обезбеђује се посебна заштита на раду за жене и малолетнике; члан 38. исцртава главне одлике система социјалне сигурности и заштите; члан 39. прокламује начело слободе синдикалног деловања и уређује делатност синдиката и колективно преговарање; чланом 40. успоставља се право на штрајк; чланом 41. јемчи се слобода приватне иницијативе у привреди; чланом

---

<sup>25</sup> Regio Decreto n. 1398 (Codice penale), del 19 ottobre 1930, *Raccolta Ufficiale* vol. VI del 1930.

<sup>26</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.

46. признаје се право радника да учествују, на начине и у границама предвиђеним законима, у управљању предузећима. У овим одредбама радноправна регулатива проналази свој нови ослонац настојећи да обезбеди њихово делотворно спровођење, и у њиховом духу тумачи одредбе ранијих закона, пре свега одредбе Грађанског законика из 1942. године.

Златни период за развој ове гране права у Италији јесте онај од почетка шездесетих до краја седамдесетих година прошлог века. Овај период се одликује обновљеном улогом колективног преговарања, како на националном тако и на нивоу предузећа, као и постојаном интервенцијом законодавца у овај домен друштвених односа, који је правне механизме заштите радника подигао на највиши ниво, захваљујући, између осталог, преданом раду судова за радне спорове на тумачењу норми у тзв. „гарантистичком кључу“. Заштитни знак овог раздобља јесу, поред других, Закон бр. 1369/1960<sup>27</sup> о забрани изнајмљивања радне снаге, Закон бр. 230/1962<sup>28</sup> који је ограничио право закључивања уговора о раду на одређено време, Закон бр. 604/1966<sup>29</sup> који је одредио непоходност постојања оправданог разлога за једнострани отказ уговора о раду од стране послодавца, Закон бр. 1115/1968<sup>30</sup> којим је прописана новчана накнада за губитак дохотка, Закон бр. 1204/1971<sup>31</sup> о заштити радница које имају малолетну децу, Закон бр. 533/1973<sup>32</sup> којим је установљен посебан тип парничног поступка за радне спорове, Закон бр. 903/1977<sup>33</sup> о равноправности мушкарца и жене на раду.

Вредан је посебног помена Статут радничких права (Закон бр. 300/1970),<sup>34</sup> који у симболичком смислу и даље представља срж радноправне регулативе у Италији, а плод је синдикалних борби које су кулминирале „врुће јесени“ 1969. године, изазваних захтевима за поновно закључење главних гранских колективних уговора. Главни протагонисти ових промена била су три највећа синдикална савеза која и данас доминирају на италијанској синдикалној позорници: већ поменуте

<sup>27</sup> Legge n. 1369, del 23 ottobre 1960, *Gazzetta Ufficiale* n. 289/1960.

<sup>28</sup> Legge n. 230, del 18 aprile 1962, *Gazzetta Ufficiale* n. 125/1962.

<sup>29</sup> Legge n. 604, del 15 luglio 1966, *Gazzetta Ufficiale* n. 195/1966.

<sup>30</sup> Legge n. 1115, del 5 novembre 1968, *Gazzetta Ufficiale* n. 282/1968.

<sup>31</sup> Legge n. 1204, del 30 dicembre 1971, *Gazzetta Ufficiale* n. 14/1972.

<sup>32</sup> Legge n. 533, del 11 agosto 1973, *Gazzetta Ufficiale* n. 237/1973.

<sup>33</sup> Legge n. 903, del 9 dicembre 1977, *Gazzetta Ufficiale* n. 343/1977.

<sup>34</sup> Legge n. 300, del 20 maggio 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 131/1970.

Италијанска општа конфедерација рада и Италијанска конфедерација радничких синдиката, као и Италијански савез рада (*Unione italiana dei lavoro*, скр. UIL). Снага оваквог јединственог иступања синдикалних удружења довела је до осетног раста висине зарада, који је био потпомогнут правним механизмом тзв. „покретних степеница“ на основу којег су зараде аутоматски пратиле раст трошкова живота.

### 2.3. Године кризе

Осамдесете су означиле почетак дугог раздобља кризе, изазване нафтним шоком из седамдесетих година прошлог века. Тешка економска криза је заострила проблем инфлације, за чије је обуздавање постала неопходна интервенција законодавца, укључујући и на пољу управљања кретањима зарада. Ова интервенција се огледала у тзв. „кризном законодавству“, чији је циљ био обуздавање раста цене рада, и довела до постепене транзиције у овој области која је 1992. године резултирала укидањем механизма усклађивања цене рада са ценом трошкова живота, односно механизма тзв. „покретних степеница“. Управо се тих година јавила тенденција, која траје и данас, све већег проширивања лепезе могућности које се нуде послодавцу за што флексибилније коришћење радне снаге. Из овог периода датира увођење уговора о раду с непуним радним временом и уговора о стручном оспособљавању и раду (Закон бр. 863/1984),<sup>35</sup> као и проширивање, уз упућивање на колективно преговарање, категорије случајева у којима је могуће прибећи уговору о раду на одређено време (Закон бр. 56/1987).<sup>36</sup> С друге стране, и у овом периоду је било законодавних интервенција које су, у континуитету с тзв. „гарантистичким духом“ седамдесетих, усталиле поједине видове заштите који су радницима већ били признати. Ваља у том смислу истаћи Закон бр. 108/1990,<sup>37</sup> који је проширио подручје примене заштите незаконито отпуштеног радника.

И синдикални односи су прошли кроз раздобље кризе, која се испојила приметним слабљењем главних синдикалних удружења у борби за побољшање услова рада. Символичка прекретница у том погледу десила се током „марша четрдесет хиљада“ 1980. године, када је дошло до дубоке поделе међу радницима. Море Фијатових радника

<sup>35</sup> Legge n. 863, del 19 dicembre 1984, *Gazzetta Ufficiale* n. 351/1984.

<sup>36</sup> Legge n. 56, del 28 febbraio 1987, *Gazzetta Ufficiale* n. 51/1987.

<sup>37</sup> Legge n. 108, del 11 maggio 1990, *Gazzetta Ufficiale* n. 108/1990.

излило се тада на улице Торина у знак протеста против синдиката који им је онемогућио приступ радним местима, што је покренуло протест против равнодушности коју су представничке организације радника показивале према новим облицима рада насталим као плод технолошких иновација. Слабост синдиката се испољила и у преговорима око цене рада у којима је владајућа већина у синдикатима, пре него у корист најугроженијих група радника, деловала у служби одржања равнотеже између јавних интереса, интереса предузећа и заштите радника.

#### 2.4. Учинак глобализације на радно право

Управо осликана криза у радним односима додатно је закомпликована у наредној деценији кроз убрзање процеса глобализације, одликованог јачањем трговинских односа између држава, тенденцијом пресељења производње у земље којима је својствена нижа цена рада и све већем увозу страних производа по конкурентнијим ценама на уштрб пословања важних грана домаће индустрије.

Пресудну је улогу овде имала и технолошка револуција због промена које је унела у производно и организационо устројство предузећа. Наиме, производња је све више бивала фрагментисана у више одвојених сегмената производног циклуса, а многи од ових сегмената су кроз процес тзв. „екстернализације“ поверавани иностраним предузећима са нижим трошковима. То је предузећима омогућило да сниже ризик који је генерисало изразито промењиво тржиште и истовремено интегришу у производни циклус високо специјализовану технологију. На тај начин су створени услови за усредсређивање свих снага на стратешку срж производње, а тиме и преживљавање на тржишту које је већ увелико било глобализовано.

Одрживост економског и производног система била је стављена на тешку пробу и опредељењем Италије да се уподоби критеријумима установљеним Мастрихтским уговором из 1992. године у циљу приступања Европској економској и монетарној унији и, након тога, еврозони. Једна од последица овог процеса била је интервенција на пољу кретања зарада уз учешће страна у социјалном дијалогу, за шта је типичан пример потписивање „Чампијевог (*Ciampi*) протокола“ од 23. јула 1993, односно споразума између синдикалних савеза и савеза удружења послодаваца који је потписала и Влада Италије, а који је за предмет имао и исцрпно уређење система колективног преговарања. Лако је увидети

да је у оваквом амбијенту положај радника претрпео снажан ударац, јер је криза у домаћој индустрији довела до високе стопе незапослености као и до прогресивног погоршавања услова рада.

Истовремено је, на све неодложнији императив либерализације тржишта рада, италијански правни поредак реаговао увођењем додатне мере флексибилности, стварајући тако нове категорије радника које ће карактерисати још нижи нивои заштите и сигурности. Знаковит је за овај тренд Закон бр. 196/1997 („Треуов (*Treu*) закон“),<sup>38</sup> који је у италијански поредак увео *привремено запошљавање (lavoro interinale)*,<sup>39</sup> чиме је по први пут допуштена могућност раздвајања категорије послодавца од категорије корисника радне чинидбе, односно, омогућено предузећима да по потреби упућују своје запослене на рад код других послодаваца, на тај начин слободних да са лакоћом прилагођавају број запослених својим тренутним потребама. Кроз тежњу за јачањем флексибилности, овај институт се надовезао на већ споменуто прогресивно смањивање броја услова за запошљавање радника на одређено време, на проширивање могућности за коришћења облика рада с непуним радним временом, као и на све учесталије прибегавање облицима самосталног рада које карактерише висок степен интеграције у организациону структуру предузећа (као што је координисана и трајна сарадња). Из исте је године Законодавни декрет бр. 469<sup>40</sup> који је реформисао систем прилагођавања тражње и понуде радне снаге, антиципирајући на извештан начин неопходност да повећану флексибилност прати ефикаснији систем запошљавања.

Насупрот овом тренду, деведесете су опет представљале и раздобље консолидације одређених видова заштите радника унутар уговорног односа с послодавцем, до које је пре свега дошло захваљујући преношењу појединих директива Европске уније у национално законодавство. Можемо поменути, између осталих, Закон бр. 125/1991<sup>41</sup> о афирмативној акцији у корист радница, Закон бр. 223/1991<sup>42</sup> о колективним отпуштањима, Законодавни декрет бр. 626/1994<sup>43</sup> у области заштите здравља и безбедности на радном месту (који ће касније

---

<sup>38</sup> Legge n. 196, del 24 giugno 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 154/1997.

<sup>39</sup> Дословце „привремени рад“ (прим. прев.).

<sup>40</sup> Decreto legislativo n. 469, del 23 dicembre 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 5/1998.

<sup>41</sup> Legge n. 125, del 10 aprile 1991, *Gazzetta Ufficiale* n. 88/1991.

<sup>42</sup> Legge n. 223, del 23 luglio 1991, *Gazzetta Ufficiale* n. 175/1991.

<sup>43</sup> Decreto Legislativo n. 626, del 19 settembre 1994, *Gazzetta Ufficiale* n. 265/1994.

бити преточен у одредбе и данас важећег јединственог текста Законодавног декрета бр. 81/2008),<sup>44</sup> као и Закон бр. 53/2000<sup>45</sup> који се тиче родитељских одсустава, одсустава из породичних разлога и одсустава у сврху образовања.

Друштвено-економски преокрет који се догодио тих година наметнуо је и потребу за ефикаснијом јавном управом, што је водило отпочињању дугог и тешког процеса приватизације и тзв. „контрактуализације“ радних односа у јавним службама, који ће коначно бити преточен у важећи Законодавни декрет бр. 165/2001.<sup>46</sup>

### 2.5. Радно право у освић новој миленијума

На преласку у нови миленијум два варварска убиства која су била последица оружаног деловања нових „Црвених бригада“ уздрмала су Италију, а нарочито заједницу правника специјализованих за радно право. На двадесетдевету годишњицу доношења Радничкога статута, 20. маја 1999. године, убијен је професор Масимо Д'Антонa (*Massimo D'Antona*), реформистички орјентисан стручњак за радно право, који је у својству саветника Министарства рада учествовао у процесу реформе тржишта рада. Иста је трагична судбина 19. марта 2002. задесила професора Марка Бјађија (*Marco Biagi*), такође уваженог стручњака за радно право и сарадника Министарства рада. Бјађи је учествовао у припреми „Беле књиге о тржишту рада“ коју је у октобру 2001. представила Берлусконијева (*Berlusconi*) влада, а која је претходила обимној реформи тржишта рада преточеној у Законодавни декрет бр. 276/2003,<sup>47</sup> познат и као „Бјађијев декрет“. Овај законодавни акт је у извесној мери антиципирао, у оквирима италијанског поретка, европске тенденције у области тзв. „флексиурности“, која је од националних радноправних система захтевала већу флексибилност у ангажовању радне снаге упарену са већом сигурношћу за радника, не само у његовом-њеном односу с послодавцем, већ и у погледу његовог-њеног целокупног положаја на тржишту рада. „Бјађијев декрет“ је свакако имао за циљ да повећа флексибилност ангажовања радне снаге (увођењем нових типова уговора као што су рад на позив, дељено

<sup>44</sup> Decreto Legislativo n. 81, del 9 aprile 2008, *Gazzetta Ufficiale* n. 101/2008.

<sup>45</sup> Legge n. 53, del 8 marzo 2000, *Gazzetta Ufficiale* n. 60/2000.

<sup>46</sup> Decreto Legislativo n. 165, del 30 marzo 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 106/2001.

<sup>47</sup> Decreto Legislativo n. 276, del 10 settembre 2003, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2003.

запослење, *узјредни раг (lavoro accessorio)*,<sup>48</sup> као и ублажавање правних ограничења за увођење нестандардних уговора, као што су рад са непуним радним временом и уступање запослених, али је био без икаквог учинка у погледу реформе система политике запошљавања. Све ово је, скупа с додатном либерализацијом услова за склапање уговора о раду на одређено време (Законодавни декрет бр. 368/2001)<sup>49</sup> и упркос покушају Продијеве (*Prodi*) владе да уравнотежи ове промене кроз већи степен заштите сигурности запослења (Закон бр. 247/2007),<sup>50</sup> довело до све веће поларизације између стално запослених и радника ангажованих кроз нестандардне уговоре о раду. Услед неделотворности мера активне политике запошљавања, положај радника из ове потоње групе често је од флексибилног постајао прекаран.

С друге стране, на пољу односа између радника и послодавца није забележено нарочито назадовање у видовима заштите који су признати раднику. Ипак, могло се сведочити прогресивном ширењу категорије случајева у којима закон допушта да се колективним преговарањем предвиде и одступања на штету радника од законом установљених услова рада. Ова се тенденција потом преточила у прецизне законодавне интервенције у одређеним областима рада, да би доцније попримила општији карактер кроз одредбу чл. 8. Декрета-закона бр. 138/2011,<sup>51</sup> која допушта да се колективним уговором код послодавца одступи не само од онога што предвиђа национални посебни колективни уговор, већ – иако само под извесним условима и у одређеним областима – чак и од закона. Тиме је нарушено једно од темељних начела италијанског радног права, а то је принцип забране одступања на штету радника од законске радноправне норме.

На пољу синдикалног деловања отпочео је почетком двехиљадитих процес реформе система колективног преговарања који је био скициран у већ поменутом Чампијевом протоколу. Кроз процес током кога главни синдикални савези нису увек били у међусобном

---

<sup>48</sup> Ово је дословни превод израза *lavoro accessorio*, који је означавао значајно ужи појам од српског појма привремених и повремених послова, пошто су претпоставке за такав уговорни однос биле знатно строже дефинисане, укључујући прецизан списак занимања и максимум од укупно 30 дана годишње на раду код једног или више послодаваца (прим. прев.).

<sup>49</sup> Decreto Legislativo n. 368, del 6 settembre 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2001.

<sup>50</sup> Legge n. 247, del 24 dicembre 2007, *Gazzetta Ufficiale* n. 301/2007.

<sup>51</sup> Decreto-legge n. 138, del 13 agosto 2011, convertito in legge con Legge n. 148, del 14 settembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 216/2011.



сагласју,<sup>52</sup> стигло се до заједничког потписивања Јединственог текста о представљању из 2014. године, који је кандидат за најважнији синдикални документ од успостављања републике, будући да се њиме по први пут исцртавају координате једног система колективног преговарања заснованог на логици синдикалне репрезентативности и поштовања начела већинског одлучивања.<sup>53</sup>

## 2.6. Реформе током последњих десет година

Слом финансијских тржишта до којег је дошло 2008. године, заједно с кризом светске економије која је уследила, неизбежно је имао реперкусије и на Италију, и довео до погоршања ситуације на пољу запослености. У циљу одолевања овој кризи, као и под притиском европских институција, отпочет је нови процес реформе тржишта рада, који се овај пут тицао не само уговорних инструмената за флексибилно ангажовање радне снаге, већ и самих облика заштите положаја радника у односу са послодавцем, који су до тог момента остали безмало нетакнути.

Прва реформа у овом смислу јесте „реформа Форнерове (*Fornero*)“, садржана у Закону бр. 92/2012,<sup>54</sup> коју је спровела Монтијева (*Monti*) влада. Ова реформа је олакшала отпуштање радне снаге, тако што је по први пут након више од четрдесет година, изменила одредбу садржану у чл. 18. која је представљала симбол Радничког статута, а можда и читаве радноправне материје. Одредба чл. 18, која је санкционисала незаконито отпуштање враћањем на рад, измењена је тако да је ограничена област њене примене а право враћања на рад делимично замењено правом на новчану накнаду.

Насупрот дотадашњем тренду, ова је реформа настојала да неповољно дејство настојања да се обезбеди већи степен флексибилност у ангажовању радне снаге, а чија је последица проширење могућности за отпуштање радника, умањи бољом контролом употребе не-стандардних типова уговора, односно уговора различитих од уговора о раду с пуним радним временом на неодређено време, и то помоћу нормативних ограничења и економским стратегијама одвраћања.

<sup>52</sup> Као, на пример, у случају Споразума за реформу уређења уговорâ из 2009. године који је потписан уз противљење Италијанске опште конфедерације рада.

<sup>53</sup> Riccardo Del Punta, 'Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza' (2014) 3 *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche* 673, 676.

<sup>54</sup> Legge n. 92, del 28 giugno 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 153/2012.

Реформа је истовремено донела и нове мере пасивне политике запошљавања усвајањем новог вида заштите од невољне незапослености.

Најрадикалнија реформа последњих година била је, међутим, она која је позната као „Добс акт“ (*Jobs Act*), а коју је реализовала Ренџијева (*Renzi*) влада. Након додатне либерализације услова за закључивање уговора о раду на одређено време (Декрет-закон бр. 34/2014, потврђен као Закон бр. 78/2014),<sup>55</sup> насупрот управо поменутој тенденцији коју је био најавио Закон бр. 92/2012, остварен је обиман реформски обрт у знаку економског либерализма, који је почивао на следећим основама: реформа система заштите од невољне незапослености; реформа система запошљавања; упрошћавање и рационализација институционалног система у области рада; промовисање уговора о раду на неодређено време; промовисање инструмената за усклађивање живота и рада. Ова су овлашћења реализована помоћу осам законодавних декрета.

Прве су се интервенције тичале новчане накнаде за случај незапослености, која је том приликом добила назив „Ново социјално осигурање за запослене“ (*Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego*, скр. NASpI, Законодавни декрет бр. 22/2015),<sup>56</sup> и новог, флексибилнијег режима заштите од незаконитог отпуштања (такозвани „уговор са растућом заштитом“) којим је и у погледу средњих и великих предузећа обештећење за отпуштање постала правило, а не више изузетак (Законодавни декрет бр. 23/2015).<sup>57</sup>

За њима су уследила два законодавна декрета која су се тичала мера за усклађивање живота и рада (Законодавни декрет бр. 80/2015),<sup>58</sup> преуређења прописâ о нестандартним уговорима о радном ангажовању и проширивања области примене прописа о заштити запослених и на оне односе координисане и трајне сарадње које одликује то да пружање рада организује наручилац (Законодавни декрет бр. 81/2015).<sup>59</sup> Овај последњи декрет такође садржи одредбу којом се смањују ограничења у погледу овлашћења послодавца да измени задужења радника (такозвани *ius variandi*), чиме је повећан степен дозвољене флексибилности у коришћењу радне снаге.

<sup>55</sup> Decreto-Legge n. 34, del 20 marzo 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 66/2014, convertito in legge con Legge n. 78, del 16 maggio 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 114/2014.

<sup>56</sup> NASpI (*Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego*, срп. Ново социјално осигурање за запослене), Decreto Legislativo n. 22, del 4 marzo 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 54/2015.

<sup>57</sup> Decreto Legislativo n. 23, del 4 marzo 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 54/2015.

<sup>58</sup> Decreto Legislativo n. 80, del 15 giugno 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n.144/2015.

<sup>59</sup> Decreto Legislativo n. 81, del 15 giugno 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 144/2015.

Предмет последња четири декрета била је реформа инструменталне подршке дохотку (Законодавни декрет бр. 148/2015),<sup>60</sup> затим реформа инспекцијских послова у области рада (Законодавни декрет бр. 149/2015),<sup>61</sup> преуређење система активне политике запошљавања (Законодавни декрет бр. 150/2015)<sup>62</sup> и мере рационализације и упрошћавања процедура у области рада (Законодавни декрет бр. 151/2015).<sup>63</sup> Међу одредбама последњег поменутог декрета ваља посебно истаћи ону која је, на симетричан начин у односу на одредбу којом се регулише *ius variandi*, олабавила стеге над послодавчевим правом надзирања (нарочито у погледу даљинског надзирања рада, тј. контроле која се врше путем аудиовизуелних уређаја као што су видео камере за интерни надзор, или других уређаја, укључујући оне електронске и информатичке), као и увођење режима посебне заштите радника који је дао отказ.

Нацрт Џобс акта је употпуњен Законом бр. 81/2017,<sup>64</sup> који је увео извесне видове заштите за самосталне раднике и нормирао такозвани „паметни рад“,<sup>65</sup> нарочити облик обављања рада у радном односу који одликује одсуство прецизних обавеза у погледу радног времена и места рада, извршење радне чинидбе само делом у просторијама послодавца, а делом изван њих, односно то што у овом потоњем случају није одређено стално место рада, одсуство уобичајеног радног времена и искључива неопходност поштовања ограничења у погледу максималног трајања рада током дана и током седмице која произилази из закона и колективног преговарања.

Ренцијеву владу је наследила „Жутозелена влада“ коју је подржавала већина састављена од странака Лига и „Покрет пет звездица“, а чији се допринос радноправној материји огледа пре свега у тзв. „Декрету достојанства“ (Декрет-закон бр. 87/2018, потврђен као Закон бр. 96/2018).<sup>66</sup> Њиме је направљен покушај да се измени тенденција ширења нестандартног ангажовања радника, тако што су поново уведена

<sup>60</sup> Decreto Legislativo n. 148, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.

<sup>61</sup> Decreto Legislativo n. 149, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.

<sup>62</sup> Decreto Legislativo n. 150, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.

<sup>63</sup> Decreto Legislativo n. 151, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.

<sup>64</sup> Legge n. 81, del 22 maggio 2017, *Gazzetta Ufficiale* n. 135/2017.

<sup>65</sup> Италијанским термином *lavoro agile*, који стоји у изворном тексту и дословно значи „згодан рад“, преводи се енглески термин *smart working* (прим. прев.).

<sup>66</sup> Decreto-Legge n. 87, del 12 luglio 2018, *Gazzetta Ufficiale* n.161/2018, convertito in legge con Legge n. 96, del 9 agosto 2018, *Gazzetta Ufficiale* n. 186/2018.

нека ограничења за закључивање уговора о раду на одређено време и уступљивању радника и повећан износ новчаног обештећења које је за случај незаконитог отпуштања био предвидео Законодавни декрет бр. 23/2015,<sup>67</sup> а који је иначе био предмет важне пресуде Уставног суда (пресуда бр. 194/2018).<sup>68</sup> Дошло је и до интервенција у циљу ограничавања могућности за измештање производње у иностранство. Ваља на крају поменути увођење тзв. грађанског дохотка (Декрет-закон бр. 4/2019, потврђен као Закон бр. 26/2019),<sup>69</sup> као мере борбе против сиромаштва која се састоји у финансијској подршци усмереној на обезбеђивање услова за достојанствен живот и лакше укључивање на тржиште рада оних који су остали без посла и других осетљивих категорија становништва.

„Жутоцрвена влада“, која је преузела дужност у септембру 2019. године и на чијем се челу нашао председник претходне владе, Ђузепе Конте (*Giuseppe Conte*), али овај пут уз подршку другачије политичке већине („Покрет пет звездица“ и Демократска странка), донела је Декрет-закон бр. 101/2019, потврђен као Закон бр. 128/2019,<sup>70</sup> који – између осталог – предвиђа одређене видове заштите за раднике који посредством платформи обављају за рачун других послове доставе добара у градској средини уз помоћ бицикала или моторних возила. Међутим, након свега неколико месеци од преузимања дужности речена влада је морала уложити све своје снаге у суочавање са непредвиђеном ванредном ситуацијом незапамћених размера.

## **2.7. Радно право за време јавно-здравствене кризе**

Дана 31. јануара 2020. године, италијански Савет министара је прогласио националну ванредну здравствену ситуацију услед ширења заразе узроковане вирусом SARS-CoV-2. Политичка агенда у области рада, чији је циљ било увођење законске минималне зараде – тема која је већ дуже време у средишту политичке расправе, будући да у Италији не постоји законски гарантована минимална накнада за

---

<sup>67</sup> Decreto Legislativo n. 23, del 4 marzo 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 54/2015.

<sup>68</sup> Sentenza del Corte Costituzionale, n. 194/2018 del 26/09/2018. После доношења ове пресуде, уследила је Одлука бр. 150/2020 аналогне садржине (Sentenza del Corte Costituzionale, n. 150/2020 del 28 luglio 2020).

<sup>69</sup> Decreto-Legge n. 4, del 28 gennaio 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 23/2019, convertito in legge con Legge n. 26, del 28 marzo 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 75/2018.

<sup>70</sup> Decreto-Legge n. 101, del 3 settembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 207/2019, convertito in legge con Legge n. 128, del 2 novembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 257/2019.

рад већ је утврђивање минималних износа накнаде за рад препуштено колективном преговарању – привремено је скрајнута а сва енергија усмерена на хватање у коштац са последицама пандемије, која је неизбежно погодила и свет рада.

Нове мере за унапређење односа између радника и послодавца нашле су се у низу нових декрета-закона. Тицале су се пре свега безбедности на радном месту, која је била угрожена ризиком повезаним са ширењем вируса. Битан допринос заштити здравља радника дале су стране у социјалном дијалогу, које су у марту 2020. потписале важан протокол за заједничко управљање безбедношћу на раду, који ће у више наврата бити ажуриран. Потреба да се обузда ширење вируса наметнула је усвајање ванредних мера, као што је увођење обавезне вакцинације за раднике у здравственом сектору, чији ће обухват доцније бити постепено проширен и на друге категорије радника у јавном и приватном сектору, као и организационих мера за обезбеђивање тзв. „социјалног дистанцирања“. У вези с овим последњим је за једно одређено време наложен прекид производних делатности за које се није сматрало да су неопходне, што је за последицу имало прекид радних активности у бројним привредним гранама, те је уследила потреба за увођењем нових социјалних давања, укључујући и у корист самостално запослених лица, као и забрана предузећима да отпуштају своје запослене из економских разлога. Кад је пак реч о есенцијалним делатностима, чије пружање није могуће прекидати, предвиђено је било масивно коришћење могућности рада од куће, нарочито у јавним службама, по поједностављеним правилима која су (можда неповратно, барем у одређеним аспектима) изменила лице овог института.

У погледу оних који су наставили да раде поставило се питање поступања у случају изостанка због заражавања вирусом или придржавања мере карантина или кућне изолације наложене од стране здравствених власти. Уочена је, такође, неопходност да се обезбеде нови инструменти за суочавање са незабележеним потребама старања о деци код куће, посебно услед прекида васпитних и образовних активности, те су ове потребе задовољене увођењем нових врста одсуства, барем делимично плаћених и каткад праћених применом других организационих решења (коришћење годишњих одмора, прибегавање раду од куће, итд.). Како би се олакшао опстанак радних ангажмана на одређено време, дошло је до смањења ограничења која се по правилу примењују на коришћење рада на одређено време и уступање запослених.

Док исписујемо ове странице, епидемија делује као да јењава а свет па и Италија су на путу ка некој новој „нормалности“, за коју – у светлу проживљеног искуства – прижељкујемо да буде праведнија и одрживија.

Александра Д. Вишекруна\*

## Модели корпоративног управљања у акционарским друштвима у праву Италије<sup>1</sup>

### 1. Карактеристике италијанског тржишта као детерминанта развоја корпоративног управљања

Системи корпоративног управљања се развијају у складу са историјским и културним коренима и посебно према структури власништва и карактеристикама тржишта капитала.<sup>2</sup> Како би се боље разумео контекст у коме су настали и развијали се модели корпоративног управљања у праву Италије, потребно је указати на одређене карактеристике италијанског тржишта које су у великој мери обликовале италијанско компанијско право.

Италија припада европској континенталној правној традицији и карактерише је концентрисано акционарство<sup>3</sup> – моћ и одлучивање у привредном друштву у рукама су појединца или мале групе појединаца. Контролни акционар може да врши контролна права на основу високог процента акција које поседује, али често се користе и механизми појачавања контроле (пирамидалне структуре, акције без права гласа или споразуми акционара) да се оствари контролни

---

\* Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд, ORCID: 0000-0002-9944-8272, a.vissekruna(AT)iup.rs.

<sup>1</sup> Овај рад написан је на основу прописа који су били на снази у Републици Италији 31. августа 2021. године.

<sup>2</sup> Klaus J. Hopt, Patrick C. Leyens, 'Board Models in Europe: Recent Developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France, and Italy' (2004) 1(2) *European Company and Financial Law Review*, 135, 161.

<sup>3</sup> Компаније са распршеним акционарством су реткост у Италији, а и када постоје то често представља само привремену фазу на путу ка појави контролног акционара. Andrea Melis, Silvia Gaia, 'Corporate Governance in Italy: Normative Developments vs. Actual Practices' in Chris A. Mallin (ed), *Handbook on international corporate governance: country analyses* (Edward Elgar Publishing 2011), 59, 66.

утицај у друштву са релативно малим процентом капитал учешћа.<sup>4</sup> Иако се данас смањује употреба традиционалних механизма (пирамидалне структуре и акције без или са ограниченим правом гласа), захваљујући новим механизмима јачања контроле, као што су акције за лојалност и акције са вишеструким правом гласа, власничка структура остаје концентрисана.<sup>5</sup>

Држава је годинама била главни контролни акционар, али је након процеса приватизације задржала контролну улогу само у друштвима која се могу означити као стратешка,<sup>6</sup> док су у осталим њено место преузеле породице. Породице су ојачале своју улогу преузимањем контроле у приватизованим компанијама.<sup>7</sup> Оне су о(п)стале као контролни акционари користећи различите механизме јачања контроле, чиме је спречено распршивање власништва и смањена улога активног тржишта корпоративне контроле.<sup>8</sup> Након последње светске економске кризе, страни инвеститори преузимају кључне компаније (*Telecom, Alitalia, Pirelli*), али то није у потпуности ослабило породице, већ су оне промениле стратегију улагања – продале су капитал-учешћа која нису била кључна и искористиле средства да се фокусирају на кључне компаније, те усмериле своју пословну активност на иностранство.<sup>9</sup>

Италијански систем карактерише ограничена улога тржишта капитала, јер су главни извори финансирања сопствени извори и задужења код банака.<sup>10</sup> За разлику од неких других система, нпр. немачког,

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, 63.

<sup>5</sup> Alessandro Zattoni, 'The Evolution of Corporate Governance in Italy: Formal Convergence or Path-Dependence?' (2019) 1 *Corporate Governance and Research & Development Studies*, 13, 26.

<sup>6</sup> Држава је присутна посебно у области енергетике и комуналне делатности. У неким случајевима поседује већину капитала у јавним предузећима која су трансформисана у друштва капитала током 90-их (*enti pubblici*). Andrea Colli, 'A Tale of Lost Chances. A Short History of Corporate Governance and Ownership in Italy' (2009) 7(1) *Corporate Ownership and Control*, 265, 266 fn 5.

<sup>7</sup> Тако су, на пример, Barilla, Benetton, Caltagirone, Marcegaglia, Riva групе друштва које контролишу породице које су купиле значајан део удела који је некад поседовала држава. Видети Andrea Colli, 273. Ово се означава као „унутрашња инвестициона стратегија“. Fabio Bulfone, 'Insider Job: Corporate Reforms and Power Resources in France, Italy and Spain' 2017 15(2) *Socio-Economic Review*, 435, 439.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 446.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 455.

<sup>10</sup> Andrea Melis, 'Corporate Governance in Italy' (2000) 4 *Corporate Governance: An International Review*, 347, 350.



улога банака у процесу корпоративног управљања је маргинализована. Једини изузетак је Медиобанка (*Mediobanca*) – приватна банка која је деценијама сарађивала са најбогатијим италијанским породицама и компанијама. Она је била у средишту модела власништва који је низ година био доминантан у Италији – система оличеног у унакрсном власништву и савезу између највећих пословних група.<sup>11</sup> Тржиште корпоративне контроле у италијанском праву је релативно неразвијено – мали је број непријатељских преузимања, а статусне промене се одвијају углавном путем спајања или припајања посредством банке (*Mediobanca*), или приватних споразума између породица.<sup>12</sup>

Уопштено гледано, број котираних друштава је мали спрам укупног броја привредних друштава, што је последица високих трошкова поштовања захтева регулатора тржишта капитала, али и жеље контролног акционара да сачува приватност свог пословања.<sup>13</sup> Данас се може уочити нешто снажнија улога институционалних инвеститора (и домаћих и страних) у корпоративном управљању у Италији, која се огледа и у њиховој заинтересованости да бирају своје представнике у одборе директора. То показује да се у италијанском праву делимично променила свест о улози ове групе власника – они се не виде више само као извор додатних средстава, већ као власници који имају жељу и право да учествују у раду корпоративних тела.<sup>14</sup>

## **2. Осврт на реформе корпоративног управљања у италијанском праву**

Положај органа управљања у привредним друштвима у Италији се може разумети само кроз анализу сложеног система правила компанијског права, права тржишта капитала и инструмената меког права.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Andrea Colli, 268.

<sup>12</sup> Andrea Melis, 351.

<sup>13</sup> Guido Ferrarini, Gian Giacomo Peruzzo, Marta Roberti, 'Corporate Boards in Italy' in Paul Davies, Klaus Hopt, Richard Nowak, Gerard van Solinge (eds), *Corporate Boards in Law and Practice: A Comparative Analysis in Europe* (Oxford University Press 2013) 369, 370.

<sup>14</sup> Guido Ferrarini, 'Corporate Governance Changes in the 20th Century: A View from Italy' (2005) ECGI-Law Working Paper 29, 15.

<sup>15</sup> Guido Ferrarini, Gian Giacomo Peruzzo, Marta Roberti, 369.

Прво правно нормирање компанија у италијанском праву везано је за доношење трговачких законика са краја деветнаестог века који су били инспирисани немачким, односно француским претходницима. Правни оквир корпоративног управљања у Италији данас чини неколико значајних извора – Грађански законик из 1942. године (*Codice civile*)<sup>16</sup> одређује основна правила организације и функционисања италијанских друштава (Libro V, Titolo V), Законодавни декрет из 1998. године (*Testo Unico della Finanza*, скр. TUF, даље: ТУФ)<sup>17</sup> који уређује питања везана за котирана друштва, као и регулаторни акти које доносе Национална комисија за привредна друштва и берзу (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, скр. CONSOB, даље: КОНСОБ)<sup>18</sup> и Италијанска берза (Borsa Italiana).

Први Кодекс корпоративног управљања (*Codice di Autodisciplina*, познат и као *Codice Preda*) усвојен је 1999. од стране Комисије за корпоративно управљање при Италијанској берзи и до сада је међан неколико пута (последњи пут 2020. године). Кодекс је заснован на принципу „примени или објасни“, тј. привредна друштва могу да примене препоруке које даје Кодекс, а ако то не учине морају да објасне разлоге и начин на који су постигли жељене резултате (одговарајући квалитет корпоративног управљања). Кодекс промовише дебату о добром корпоративном управљању, уводи добре међународне праксе и, макар формално, утиче на корпоративно управљање у котираним друштвима у Италији.<sup>19</sup> Међутим, кодекс истовремено карактеришу широко постављени принципи, задржавање традиционалних националних пракси, што у спречи са slabим тржишним силама не доводи до усвајања најбољих пракси.<sup>20</sup> Уочава се тенденција да се формално поштују препоруке, али да се не усвајају ефикасни стандарди корпоративног управљања.<sup>21</sup>

Италијанско право у последњих неколико деценија карактерише низ реформи корпоративног управљања и компанијског права,

---

<sup>16</sup> Codice Civile, del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79 del 4. 4. 1942.

<sup>17</sup> Decreto Legislativo n. 58, del 24 febbraio 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 71/1998.

<sup>18</sup> Један од најзначајнијих извора у овој области је Одлука КОНСОБ-а бр. 11971 од 14. маја 1999. године (са пратећим изменама) којом се прецизирају питања везана за дисциплину издавалаца (Regolamento emittenti Adottato con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999).

<sup>19</sup> Alessandro Zattoni, 18.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, 33.

до којих је дошло услед дејства неколико чинилаца. Пре свега, Италија је чланица Европске уније тако да је за очекивати да периодично усваја одређене акте како би одговорила својим чланским обавезама. У домену комунитарног права, највећи број промена везан је за усвајање директива компанијског права, као и за напоре Европске уније да створи јединствено тржиште капитала.<sup>22</sup> Реформе су, међутим, имале и интерни подстицај. Као један од преломних тренутака могу се издвојити корпоративни скандали с почетка двадесет првог века на које ни Италија није остала имуна. Свакако је највећи међу њима био скандал везан за компанију Пармалат (*Parmalat*) из 2003. године<sup>23</sup> који је био повод за велику реформу компанијског права и доношење Закона о штедњи (*Legge sul Risparmio*).<sup>24</sup> Одређени реформски процеси су и последица жеље италијанског законодавца да домаћи систем постане конкурентнији другим правним системима, пре свега у светлу одлуке Суда правде ЕУ у случају *Centros*.<sup>25</sup> Један од новијих повода за реформу било је премештање седишта компаније Фијат у Холандију како би се искористиле погодности које нуди холандски систем у погледу издавања посебних врста акција. То је инспирисало италијанског законодавца да изврши измене у домаћем праву и уведе могућност да компаније статутом дају двоструко право гласа лицима која поседују акције најмање две године (акције за лојалност), а за некотирана друштва предвиђена је могућност издавања акција које дају вишеструко право гласа (максимум 3 гласа по акцији). Иза реформе стоји жеља да се спречи да још компанија следи пример Фијата, да се домаће тржиште капитала учини привлачнијим, али и да држава задржи контролу у компанијама у њеном власништву у случају приватизације.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Тако је 2018. године уведено нефинансијско извештавање у складу са директивом 2014/95, а 2019. године извршена је имплементација Shareholder Rights Directive II.

<sup>23</sup> О случају Пармалат (*Parmalat*) видети Luca Enriques, Paolo Volpin, 'Corporate Governance Reforms in Continental Europe' (2007) 21(1) *Journal of Economic Perspectives* 117, 123-124.

<sup>24</sup> Legge n. 262, del 28 dicembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 301/2005.

<sup>25</sup> *Centros Ltd v. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen* (Case C-212/97, 9 March 1999). Видети: Luca Enriques, 'Corporate Governance Reforms in Italy: What Has Been Done and What is Left to Do' (2009) 10(4) *European Business Organization Law Review*, 477, 479.

<sup>26</sup> Marco Ventoruzzo, 'The Disappearing Taboo of Multiple Voting Shares: Regulatory Responses to the Migration of Chrysler-Fiat' (2015) *Bocconi Legal Studies Research Paper* 2574236, 1, 3.

На самом крају двадесетог века опис италијанског система корпоративног управљања могао је да се сведе на једну реченицу – „слаба управа, јаки власници блока акција и незаштићени мањински акционари“.<sup>27</sup> У циљу унапређења правног оквира, започет је низ реформских процеса. Италијанско право корпоративног управљања карактерише дуг процес трансформације: изградња институција, регулаторних тела, модерних стандарда корпоративног управљања и инструмената њихове имплементације.<sup>28</sup>

Значајне реформе корпоративног права у Италији спроведене су 1998 (Draghi), 2002-2004 (Vietti) и 2005 (*Legge sul Risparmio*).<sup>29</sup> Прекретницу у уређењу оквира корпоративног управљања представља Драгијев закон, пре свега јер је послао сигнал да је законодавац свестан потребе заштите инвеститора и што је увео неке механизме заштите акционара.<sup>30</sup> Реформа уводи право мањинских акционара на деривативну тужбу (5% праг капитал-учешћа), омогућава се давање пуномоћја за гласање (минимум 1% капитал-учешћа), допушта се гласање поштом, смањује се праг који се захтева за сазивање седнице скупштине (на 10% капитал-учешћа). Овим законом постиже се консолидација низа неповезаних прописа, трансформише се функција одбора ревизора, регулише поступак преузимања друштва, јача улога КОНСОБ-а као регулатора и надзорног тела, уређују споразуми акционара. Главном ограничење ове реформе је било што је односе унутар компаније потпуно занемарила, тако да је квалитет корпоративног управљања био незадовољавајући и довео до корпоративних скандала.<sup>31</sup>

Општа реформа компанијског права спроводи се 2003. године. Карактеришу је јачање слободе уговарања, заштита мањинских чланова друштва, увођење принципа који се примењују у другим државама. Најзначајнији сегмент реформе је увођење два додатна модела корпоративног управљања и пружање слободе компанијама да изабере онај који сматрају најпогоднијим.

Корпоративни скандали компанија Пармалат (*Parmalat*), Ђирио (*Cirio*), Ђакомели (*Giacomelli*) показали су да се добре праксе корпоративног управљања нису примењивале у довољној мери и да су и интерни

---

<sup>27</sup> Andrea Melis, 351.

<sup>28</sup> Andrea Colli, 273.

<sup>29</sup> Legge n. 262, del 28 dicembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 301/2005.

<sup>30</sup> Luca Enriques, 479.

<sup>31</sup> Guido Ferrarini (2005), 16-17.

(одбор директора и одбор ревизора) и екстерни (ревизори, банке и кредитне агенције) механизми контроле заказали.<sup>32</sup> Италијанска влада ре-агује доношењем новог закона (Закон о штедњи), којим настоји да побољша заштиту и права мањинских власника и унапреди корпоративно управљање у котираним друштвима како би повратила поверење инвеститора. Уводи се обавеза гласања по листама за све органе управљања и надзора како би мањина могла да именује свог представника, одговара се на захтеве за већу независности директора и спољних ревизора. Закон о штедњи је захтевао да сва котирана друштва именују „главног директора за финансије“ (*dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari*), који је задужен за поузданост свих јавних информација о финансијском положају компаније и њеном успеху. Међутим, овај закон је у погледу одређених питања задржао многа постојећа национална решења, која су супротна међународним трендовима и нису усклађена једна са другима у тој мери да је закон једном приликом окарактерисан као „потпури корпоративног управљања“.<sup>33</sup>

### 3. Три модела корпоративног управљања

Када се говори о моделима корпоративног управљања у Европи и свету, обично се врши поларизација између једнодомног (тзв. англосаксонског) и дводомног (тзв. германског модела). Правни системи се у основи опредељују за један од ових модела и прилагођавају их са мање или више успеха потребама националног права. Специфичност италијанског права је да у њему постоји трећи модел који је заправо преовлађујући и који познаје решења која нису садржана у другим моделима. Он се означава као традиционални модел и присутан је у италијанском праву од краја деветнаестог века.

Законодавним изменама 2003. године уведена је могућност избора између традиционалног и једног од два алтернативна модела – једнодомног и дводомног. Међутим, ни ова два алтернативна модела нису усвојена у свом чистом (изворном) облику него су прилагођена особеним карактеристикама италијанског тржишта. Иако су модели потпуно равноправни, претежан део италијанских привредних друштава

<sup>32</sup> Alessandro Zattoni, 16.

<sup>33</sup> Guido Ferrarini, 'Il Testo Unico della Finanza 20 anni dopo' in CONSOB, *Quaderni giuridici N. 21 settembre 2019, A 20 anni dal TUF (1998-2018): verso la disciplina della Capital Market Union Atti del Convegno Roma, 6 novembre 2018, 37, 45.*

усваја традиционални модел.<sup>34</sup> Међутим, одређење за традиционални модел је више ствар навике него његове супериорности<sup>35</sup> и одраз је инертности система.<sup>36</sup> Регулисање „нових модела“ је непотпуно, јер се већина норми која их регулише директно или индиректно позива на одредбе традиционалног модела, а недостаје и релевантна судска пракса која би пружила извесну дозу јасноће у погледу примене ових модела.<sup>37</sup> Како до 2003. године није био допуштен ниједан други модел, прве верзије Кодекса корпоративног управљања све препоруке заснивале су на традиционалном моделу, уз напомену да компаније које желе да усвоје једнодомни или дводомни модел могу то да учине прилагођавањем препорука које се односе на традиционални модел.<sup>38</sup> Традиционални модел се примењује по аутоматизму, осим уколико се друштво експлицитно не одлучи за другачији модел корпоративног управљања. Од реформе 2003. године у материји некотирираних друштава доминирају диспозитивне одредбе. Друштво има слободу избора модела и уређења унутрашњих односа у друштву, али је граница те слободе то да се може изабрати само један од три понуђена модела.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Извештај о корпоративном управљању КОНСОБ-а за 2020. годину показује да се за традиционални модел определило 220 од 224 котирана друштва, три за једнодомни и једна компанија за дводомни модел. Consob, '2020 Report on Corporate Governance of Italian Listed Companies' (*Consob.it*, 6. април 2021), 1, 30. Када се посматра период од последњих десет година, број компанија које су се определиле за једнодомни систем је сталан (у просеку две компаније сваке године), док број друштава са дводомним системом управљања опада (са 7 друштава 2011. године на 1 друштво 2020). *Ibid*, 36.

<sup>35</sup> Andrea Melis, Silvia Gaia, 72.

<sup>36</sup> Alessandro Zattoni, 16.

<sup>37</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 'The Two-Tier Model and the One-Tier Model of Corporate Governance in the Italian Reform of Corporate Law' (2008) 1 *European Company and Financial Law Review*, 1, 26. Аутори уочавају да се само две опште одредбе Грађанског законика баве питањем односа правила која уређују ова три модела (чл. 2380, ст. 3 и чл. 223-septies disp. att.), као и да у појединим одредбама које регулишу алтернативне моделе постоји директно позивање на конкретне одредбе традиционалног модела. У другим случајевима једино могуће средство тумачења је аналогија, што доводи до велике неизвесности.

<sup>38</sup> Doriana Cucinelli, Danilo V. Mascia, 'Corporate Governance in Italy: The Evolution of Corporate Governance of Italian Listed Companies During the Recent Financial Turmoil' in Alexander N. Kostyuk, Udo Braendle, Vincenzo Capizzi (eds), *Corporate Governance: New Challenges and Opportunities* (Virtus Interpress 2017) 156, 159.

<sup>39</sup> Hana Horak, Kosjenka Dumančić, 'Modeli korporativnog upravljanja s posebnim osvrtom na rješenja u Italiji i Francuskoj' (2011) 1 *Pravo i porezi*, 7, 12.

Имајући у виду да је традиционални модел доминантан у италијанском праву, и да је уједно „егзотичан“ за стручњаке из других европских држава, највећу пажњу посветићемо управо овом моделу. Друге моделе ћемо обрадити поредећи их са традиционалним, али и указујући у којој мери одступају од оригиналног модела на коме су засновани.

### **3.1. Традиционални модел**

#### **3.1.1. Структура органа**

У традиционалном моделу корпоративног управљања, постоје три органа компаније: скупштина друштва (*assemblea degli azionisti*), одбор директора (*consiglio di amministrazione*) и одбор ревизора (*collegio sindacale*). Друштва су такође у обавези да именују спољног ревизора који се не сматра органом друштва. У некотираним друштвима, улога спољног ревизора може да се интернизује и да се његова овлашћења доделе одбору ревизора, што је одлика искључиво овог модела корпоративног управљања.

Специфичност овог решења је у томе што постоје два органа – орган управљања и орган надзора које, независно једног од другог, бира скупштина друштва. Због овог начина избора и структуре органа, неки аутори овај систем називају квази-двodomни<sup>40</sup> или двodomни хоризонтални систем<sup>41</sup> (док класични двodomни систем називају и вертикалним).<sup>42</sup> Други аутори овај модел сврставају у варијанту једномодног модела.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Guido Ferrarini (2005), 29.

<sup>41</sup> Sabrina Bruno, Fabio Bianconi, Francesco Surace, 'One-Tier Model and List of Candidates from the Outgoing Board: Better Corporate Governance for Italian Market or Just Xenophilia?' in Salvatore Esposito De Falco, Federico Alvino, Nicola Cucari, Luigi Lepore (eds), *Challenges and Opportunities in Italian Corporate Governance* (Virtus Interpress 2019) 129, 129.

<sup>42</sup> Giuseppina Gandini, Riccardo Astori, Raffaella Cassano, 'Structures of Corporate Governance in Italy and Comparison at European level' (2009) 5(1) *International Review of Business Research Papers*, 441, 444.

<sup>43</sup> Guido Ferrarini, Gian Giacomo Peruzzo, Marta Roberti, 374; Massimo Belcredi, Stefano Bozzi, Carmine Di Noia, 'Board Elections and Shareholder Activism: The Italian experiment' in Massimo Belcredi, Guido Ferrarini (eds), *Boards and Shareholders in European Listed Companies Facts, Context and Post-Crisis Reforms* (Cambridge University Press 2013) 365, 378.

### 3.1.2. Састав одбора

Одбор директора је уређен слично као у другим моделима корпоративног управљања и у његовим рукама се налази управљање друштвом. Број чланова одбора директора одређује се статутом, или статут може да одреди минимални/максимални број чланова а да коначну одлуку о броју чланова донесе скупштина. У некотираним друштвима улогу одбора директора може да врши и један директор, док у котираним друштвима то мора да буде колегијални орган. Иако закон не каже експлицитно да је могуће да друштвом управља директор-појединац, то се закључује језичким тумачењем његових одредаба, посебно имајући у виду да се у неким од њих изричито спомиње директор-појединац.<sup>44</sup> Када је колегијални орган, одбор укључује извршне и неизвршне директоре (у котираним друштвима макар један мора бити независан, односно два ако одбор има више од седам чланова) (чл. 147-ter, ст. 4. ТУФ). Кодекс корпоративног управљања из 2020 (даље: ККУ 2020)<sup>45</sup> предвиђа да у великим компанија које немају концентрисано власништво, макар половину чланова одбора треба да чине независни директори, а у оним које имају концентрисано власништво, најмање трећину, док у свим осталим друштвима, најмање два директора треба да буду независна.<sup>46</sup>

Ако је председник одбора уједно и главни извршни директор (CEO), или контролни акционар, одбор треба да именује водећег независног директора (*lead independent director* - LID) (чл. 3, препорука 13 ККУ 2020). Он/она треба да обезбеди размену информација између председника одбора и других чланова и да сазива седнице независних директора када је то прикладно. За разлику од прошле верзије Кодекса корпоративног управљања из 2018. године, где то није ни под којим условима било могуће, у новој верзији Кодекса, председник одбора директора може се

---

<sup>44</sup> Чл. 2380-*bis* предвиђа у традиционалном моделу да ако се управљачка функција поверава већем броју директора, оснива се одбор директора, чиме се имплицира да компанијом може да управља и директор-појединац. Такође, директор појединац се спомиње изричито у неколико чланова Грађанског законика (чл. 2386, ст. 5. и чл. 2391, ст. 1). Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 30 fn 80.

<sup>45</sup> Comitato Corporate Governance, Codice di corporate governance.

<sup>46</sup> КОНСОБ предвиђа да у контролираним друштвима сви чланови комисија треба да буду независни и да, ако је контролно друштво котирано, већина чланова треба да буде независна (Regolamento recante norme di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 in materia di mercati (Adottato con dalla Consob con delibera n. 20249 del 28 dicembre 2017)).



сматрати независним ако испуњава критеријуме предвиђене Кодексом. Уколико је на челу неке од комисија, већина чланова тих комисија морају бити независни директори. Председник одбора директора не може бити председник комисије за накнаде и за контролу и процену ризика.

У оквиру својих надлежности, ако је то предвиђено статутом или ако је одобрено од стране скупштине, одбор може поједина питања да делегира једном или већем броју извршних директора или посебној комисији (*comitato esecutivo*) (чл. 2381, ст. 2 Грађанског законика).<sup>47</sup> Одбор одређује садржину и ограничења делегираних овлашћења и процењује активности директора на основу извештаја. Делегирани директори морају да обезбеде да организациона, управљачка и рачуноводствена структура буду адекватне и да одговарају природи и величини компаније, и подносе шестомесечне извештаје (кварталне у котираним друштвима) о општем учинку управљања и његовом предвидљивом развоју, као и о најзначајнијим трансакцијама компаније. У оквиру одбора могу се формирати различите комисије које треба да олакшају рад одбора – комисија за накнаде, комисија за именовања, комисија за контролу и ризик. У светлу расправа о друштвеној одговорности компаније, све више су присутне и комисије за одрживост.<sup>48</sup>

Одбор ревизора чине три или пет ревизора (*sindaci*) и два заменска члана (*sindaci suplenti*). Реч је о телу у које се бирају високостручна лица – овлашћени ревизори са листе министарства и универзитетски професори права и/или економије. Макар један члан и један заменски члан морају бити из реда ревизора уписаних у регистар који је установљен одлуком Министарства правде. Остали чланови који нису у регистру ревизора бирају се из реда универзитетских професора у области права или економије или чланова професионалних удружења чију листу установљава Министарство правде<sup>49</sup> (чл. 2397, ст. 2 Грађанског законика). Чланови одбора ревизора могу или не морају бити и чланови

<sup>47</sup> Сходно одредбама Грађанског законика, нека овлашћења се не могу делегирати: емисија заменљивих обвезница (чл. 2420-ter), припрема финансијских извештаја (чл. 2423), повећање капитала (чл. 2443), смањење капитала због губитака (чл. 2446), смањење основног капитала испод законског минимума (чл. 2447), одобравање плана статусних промена спајања или поделе (чл. 2501-ter и чл. 2506-bis).

<sup>48</sup> Извештај о корпоративном управљању за 2020. годину показује да су 202 компаније имале комисију за накнаде, 147 за именовања, 206 комисију за интерну контролу и ризик и 76 комисију за одрживост. Извештај налази да је 125 компанија поверило више задатака једној истој комисији. CONSOB, 44.

<sup>49</sup> Министарство је посебним декретом (Decreto Ministero, Giustizia 29/12/2004 п. 320, G.U. 18/01/2005) утврдило да у ову групу лица спадају адвокати,

друштва. *Sindaci* не могу бити лица која су неподобна за вршење ове функције (*cause d'ineleggibilità e di decadenza*). То не могу бити ни брачни друг, родитељи и сродници до четвртог колена директора друштва или директора контролног или контролисаног друштва или друштва које је део исте групе (друштва-сестре). Такође, то не могу бити ни лица која су у радном односу или су тренутно консултанци или обављају плаћени рад или имају неки други однос финансијске природе са друштвом, контролним, контролисаним или друштвом-сестром који угрожава њихову независност. Статут може да предвиди и друге разлоге инкомпатибилности, као и ограничења у погледу броја функција које ова лица могу да обављају у другим друштвима.

У котираним друштвима, статутом се може слободно одредити број чланова одбора ревизора, али он не сме бити мањи од три за редовне чланове, односно два за заменске чланове (чл. 148. ТУФ), чиме се омогућава да се број чланова прилагоди сложености компаније. Председника одбора ревизора у котираним друштвима именује скупштина међу директорима које су изабрали мањински акционари (чл. 148, ст. 2-*bis* ТУФ). Правила КОНСОБ-а предвиђају да члан одбора ревизора не може да врши ту функцију у више од пет котираних друштава (чл. 144-*terdecies*).

### 3.1.2.1. Посебно о родним квотама

Једно од питања о коме се све више води рачуна у Европи и свету, а које је присутно у италијанском праву већ десет година, је питање родне равноправности у телима привредних друштава. Иако се говори о присуству „мање заступљеног пола“, готово без изузетка се показало да су ове норме донете како би се жене (више) укључиле у управљање компанијама. Жене се перципирају као јединствен ресурс за пословне активности, имају јединствене вештине и другачију перспективу сагледавања питања у одбору директора, тако да њихово присуство утиче на квалитет доношења одлука.<sup>50</sup>

Италија спада у групу земаља која се определила да ово питање уреди на нивоу закона. Ово решење уведено је 2011. године када је донет

---

овлашћене рачуновође, рачуновође, консултанци за запошљавање (*avvocati, dottori commercialisti, ragionieri, periti commerciali e consulenti del lavoro*).

<sup>50</sup> Paolo Tenuta, Domenico Rocco Cambrea, 'Women Directors in Board of Italian Listed Companies: A Review of Ten Years' Experience' in Salvatore Esposito De Falco, Federico Alvino, Nicola Cucari, Luigi Lepore (eds), *Challenges and Opportunities in Italian Corporate Governance* (Virtus Interpress 2019) 107, 111.

тзв. Голфо-Моска (*Golfo-Mosca*) закон.<sup>51</sup> Овај закон је прописао да, почев од августа 2012. године и три наредна мандата, приликом избора директора мање заступљен пол мора да чини 1/5 (у првом мандату), односно 1/3 (у другом и трећем мандату) у одбору директора/ревизора. Специфичност овог решења је у томе што закон има ограничен рок важења - три мандата одбора у привредном друштву (девет година).<sup>52</sup>

Доношење закона делимично је остварило жељени учинак. Наиме, када се посматра статистика, Италија спада у ред европских земаља са највећим процентом жена у одборима директора.<sup>53</sup> Међутим, може се рећи да циљ закона није у потпуности остварен, јер је идеја била да се жене још непосредније укључе у процес управљања друштвом, тј. да заузимају место председника одбора, главног извршног директора (СЕО) или извршног директора, а то је постигнуто у релативном малом броју случајева.<sup>54</sup> Такође, показало се да је, иако жене процентуално заузимају релативно висок број места у одборима директора, реч о уском кругу, тј. да се увек исте кандидаткиње бирају на директорске позиције и често врше директорску функцију у више привредних друштава истовремено.<sup>55</sup> Тиме се донекле одступа од основне идеје иза иницијатива везаних за родну равноправност у корпоративном управљању – отварање врата за што шири круг жена и омогућавање стицања искуства и знања како би се оне оспособиле за преузимање највиших функција у друштву.

<sup>51</sup> Legge n. 120, del 12 luglio 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 174/2011.

<sup>52</sup> Овај акт може да се посматра као привремена посебна мера којом се спроводи *ad hoc* акција усмерена ка спречавању било каквог вида дискриминације засноване на полу. Cristiana Carletti, 'Gender Diversity Management and Corporate Governance: International Hard and Soft Laws within the Italian Perspective' (2019) 1 *Italian Law Journal*, 251, 270.

<sup>53</sup> У 2020. години жене су чиниле готово 39% чланова свих одбора директора и одбора ревизора, што је највећи број икада од увођења обавезних квота. У просеку, у једној компанији жене имају четири места у одбору и чине око 42% укупног броја чланова одбора. CONSOB, 33.

<sup>54</sup> Patrizia Pastore, 'Italian Lesson About Getting Women on the Board Five Years After the Implementation of the Gender Quota Law' (2018) 1 *Corporate Ownership and Control*, 185, 189. Извештај за 2020. годину показује да су жене у улози СЕО у 15 компанија које имају капитализацију 2,5%, председници су одбора директора у 26 компанија. Готово 3/4 жена директора су независни директори, док је број жена представника мањине порастао за годину дана (са 67 на 84). Током последње три године, број жена које имају позиције унакрсног директорства је остао стабилан – око 1/3 укупног броја жена-директора. CONSOB, 33.

<sup>55</sup> Patrizia Pastore, 185.

Питање утицаја жена у одборима директора на пословни успех компаније није до краја разјашњено, јер су резултати студија контрадикторни или недовољно јасни.<sup>56</sup> Међутим, евидентно је да је присуство жена у одбору директора изменило његову структуру, не само у погледу пола, већ и када је реч о образовању (већи је проценат директора са факултетским дипломама), просеку година (нижа је просечна старост чланова одбора), професија заступљених у одбору (жене су већином консултанти), заступљености унакрсног директорства (мањи је просечни број директорских позиција појединца, али је уједно и већи проценат жена које заузимају положај у више компанија).<sup>57</sup> Можемо рећи да је присуство жена у одборима директора утицало на структуру одбора директора и корпоративно управљање, али још не постоје јасни закључци у којој мери се то одражава на пословни успех друштва. Крајњи ефекти законодавне интервенције треба да се цене не само са становишта броја жена у одборима директора, већ и спрам тога да ли је дошло до суштинских промена у погледу састава одбора, одабира чланова одбора и улоге коју жене добијају (председници одбора, CEO).<sup>58</sup>

Како је рок важења *Golfo-Mosca* закона требало да истекне у 2021. години, изменом закона о буџету крајем 2019. године (*Legge di Bilancio 2020*)<sup>59</sup> предвиђена су нова решења везана за родну равноправност у корпоративним телима. Ова правила почела су да се примењују на изборе чланова одбора у 2020. години и важе у наредних шест мандата одбора. Нова решења предвиђају да мање заступљени пол треба да буде заступљен са најмање 2/5, при чему је предвиђено да се количник заокружује на први већи цео број. Како одбори директора у просеку броје око 10 чланова, то би значило да би жене требало да заузимају око 4 места у одбору. Проблем је настао код одбора ревизора и других тела која имају три члана. У том случају долази до парадокса, јер никако није могуће обезбедити да оба пола буду представљена са најмање 2/5. Наиме, 2/5 од 3 дају количник 1,2 што би захтевало да се број заокружи на 2, али онда би други пол био заступљен са мање од 2/5 и настаје математички парадокс. КОНСОБ је убрзо постао свестан

---

<sup>56</sup> Ово се, између осталог, везује и за чињеницу да жене нису у довољној мери заступљене на управљачким функцијама у друштву па се не може проценити стварни учинак реформи. *Ibid.*, 187.

<sup>57</sup> Giovanni SF Bruno, Angela Ciavarella, Nadia Linciano, 'Boardroom Gender Diversity and Performance of Listed Companies in Italy' (2018) CONSOB Working Papers No. 86, 1, 8.

<sup>58</sup> Patrizia Pastore, 192.

<sup>59</sup> Legge n. 160, del 27 dicembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 304/2019.

ове ситуације и почетком јануара 2020. године расписује позив на консултације.<sup>60</sup> У појашњењу објављеном након спроведених консултација стоји да се у трочланим телима заокруживање врши на нижи цео број (тј. број 1), уз објашњење да не би било оправдано захтевати од друштава да се опредељују за петочлане одборе ревизора, имајући у виду да би то захтевало измену општих аката.<sup>61</sup> Код других тела која имају више од три члана, општа правила се и даље примењују.

Када су теоретичари разматрали раније законодавно решење, указивали су на његов ограничен рок трајања и поставили питање да ли ће после истека трећег мандата директора питање положаја жена у одборима директора постати ствар корпоративне културе, без потребе да се уреди законом, или ће се компаније вратити ранијим праксама.<sup>62</sup> Доношење новог закона нам показује да се сматрало да потребан ниво корпоративне културе није достигнут у довољној мери да би се решавање овог питања препустило самим компанијама.

### *3.1.3. Избор директора*

У процесу избора директора види се кључна компонента корпоративног управљања која одређује алокацију моћи у оквиру компаније.<sup>63</sup> Свака држава уређује предлагање и избор чланова одбора у зависности од карактеристика власничке структуре и агенцијских проблема које тиме настоји да реши.<sup>64</sup> У италијанском праву први директори именују се оснивачким актом, а сваки наредни избор чланова одбора директора и одбора ревизора је у рукама скупштине друштва.

Поступак избора директора реформисан је неколико пута – први пут 1998. године када је предвиђено гласање по листама како би се омогућило да мањина има свог представника у одбору директора. Потом је 2005. године уведено правило да се избор свих одбора у друштву врши по

---

<sup>60</sup> Comunicazione n. 1/2020 del 30 gennaio 2020 Chiarimenti in merito alle modifiche delle disposizioni di cui agli artt. 147-ter e 148 del D.lgs. 58/98 (TUF) in materia di equilibrio tra i generi negli organi delle società quotate apportate dalla Legge 27 dicembre 2019, n. 160 ("Legge di Bilancio 2020").

<sup>61</sup> Преко 90% одбора ревизора у Италији броји три члана.

<sup>62</sup> Paolo Tenuta, Domenico Rocco Cambrea, 107, 122.

<sup>63</sup> Massimo Belcredi, Stefano Bozzi, Carmine Di Noia, 372.

<sup>64</sup> Mario Stella Richter Jr, Federico Ferdinandi, 'The Evolving Role of the Board: Board Nomination and the Management of Dissenting Opinions' (2018) 4 Italian Law Journal, 611, 612.

принципу гласања по листама. Питање уређења правила о избору чланова одбора директора/ревизора препуштено је статуту друштва. Закон само прописује да је потребно омогућити услове да се бира мањински представник, али суштински не обавезује друштва да га је именују.<sup>65</sup> Стога не чуди што данас само око 50% друштава има представника мањине.<sup>66</sup>

Гласању по листама се прибегава како би се заштитила мањина, јер италијански систем карактерише присуство контролног акционара који би могао да изабере све чланове одбора директора. Стога се овај систем може сматрати важним корективом за овлашћења контролног акционара.<sup>67</sup> Очекивани ефекти присуства представника мањине у одбору су ограничавање опортунистичког понашања акционара (прибављање користи за себе), јачање надзора над радом одбора, боља заштита мањине.<sup>68</sup> Увођењем представника мањине креирана је нова категорија „супер независних директора“, односно „директора појачане независности“.<sup>69</sup>

Како би мањина имала свог представника у одбору директора/ревизора потребно је да буду испуњена два услова: да овлашћени предлагач поднесе листу и да се за ту листу гласа. За подношење листе закон предвиђа минимални цензус од 2,5% акција осим ако КОНСОБ не предвиди другачије прагове, што је и учињено.<sup>70</sup> Сматра се да је реч о праговима који нису недостижни и да недостатак мањинског представника у управљачким телима не треба везивати за овај услов.<sup>71</sup> На активизам акционара много више утиче број места која су резервисана у одборима директора за мањинске акционаре, структура власништва (постојање контролног акционара) и величина друштва.<sup>72</sup> Усвајање правила гласања које резервише одређен број места у одбору

---

<sup>65</sup> Sara De Masi, Andrea Zorzi, 'Enhancing Board Monitoring Tasks: The Effect of Minority-Elected Directors' (2020) 15(7) *International Journal of Business and Management*, 85, 88.

<sup>66</sup> CONSOB, 37. У последњих 10 година тај проценат је порастао са 36,5 на 51,4%.

<sup>67</sup> Marco Ventoruzzo, 'Italian Boards and The Strange Case of the Minority Becoming Majority' (*The Harvard Law School Forum on Corporate Governance*, 23 May 2016).

<sup>68</sup> Sara De Masi and Andrea Zorzi, 85-86.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 88.

<sup>70</sup> КОНСОБ је уредио правила о подношењу листе која су заснована на капитализацији друштва: 1% капитал учешћа за компаније чија је капитализација између 1 и 15 милијарди и 0,5% капитал-учешћа за оне изнад тог износа (*Regolamento emittenti Adottato con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999, 144-quarter*).

<sup>71</sup> Sara De Masi, Andrea Zorzi, 88.

<sup>72</sup> Massimo Belcredi, Stefano Bozzi, Carmine Di Noia, 403, 413.

директора за мањинске акционаре се види и као једна од мера за решавање проблема незаинтересованости акционара.<sup>73</sup> Може се рећи да је у Италији жељени ефекат постигнут, јер се као најактивнији предлагачи у последњих неколико година појављују институционални инвеститори (углавном окупљени око свог удружења – *Assogestioni*).<sup>74</sup>

Листа која добије највећи број гласова добија сва места у одбору осим оних која су унапред резервисана (на основу општих аката друштва) за кандидате које предлаже мањина.<sup>75</sup> Листа која је добила други највећи број гласова (мањинска листа) има право да именује свог представника у одбор директора, под условом да нема директну или индиректну везу са листом која је добила највише гласова.<sup>76</sup> У пракси је долазило до парадоксалних резултата да је листа која је добила више од 30% (а понекад и више од 50% гласова) могла да изабере само мањинског члана одбора директора, док је већина чланова била именована са листе која је добила други највећи низ гласова, што је последица ограничења која постоје у положају институционалних инвеститора (они су мањински акционари).<sup>77</sup>

Законски текст не садржи одредбу која конкретно уређује право чланова одбора да подносе листе. Сматра се да одредба о избору директора не би требало да се тумачи као императивна и да се може изменити статутом.<sup>78</sup> Иако одбори директора у начелу нису овлашћени да подносе листе, мањи број компанија изменио је своје опште акте и пружио им ту могућност, што би могло бити проблематично са становишта захтева о непостојању везе са већинском листом.<sup>79</sup> Ипак, сматра се да би подношење листе од стране одбора директора значило „транспарентнији процес избора заснован на меритократији“.<sup>80</sup>

<sup>73</sup> *Ibid.*, 366.

<sup>74</sup> Sara De Masi, Andrea Zorzi, 88-89.

<sup>75</sup> Massimo Belcredi, Stefano Bozzi, Carmine Di Noia, 379.

<sup>76</sup> Marco Ventoruzzo (2016).

<sup>77</sup> Sara De Masi, Andrea Zorzi, 89.

<sup>78</sup> Sabrina Bruno, Fabio Bianconi, Francesco Surace, 135. Mario Stella Richter Jr, Federico Ferdinandi, 616.

<sup>79</sup> Massimo Belcredi, Stefano Bozzi, Carmine Di Noia, 379, fn 19.

<sup>80</sup> Sabrina Bruno, Fabio Bianconi, Francesco Surace, 143.

### 3.1.4. Престанак функције директора

Директору функција може престати на неколико начина – престанком мандата, оставком, разрешењем. Директору мандат престаје када истекне период на који је изабран, што је у праву Италије три године. Тачније, директору мандат престаје окончањем редовне годишње седнице скупштине друштва на којој се усвајају годишњи извештаји из треће године његовог мандата. Мандат директора дефинитивно истиче када су изабрани нови чланови одбора (принцип пророгације). Ова правила су предвиђена у циљу обезбеђивања независности чланова одбора од већине у друштву, и у циљу осигурања континуитета.<sup>81</sup> Директори могу бити поново изабрани уколико статут то не забрањује.<sup>82</sup>

Мандат директора може престати и пре истека рока на који је изабран/а смрћу, оставком или разрешењем. Закон такође утврђује разлоге за неподобност који воде аутоматском окончању мандата директора (чл. 2382. Грађанског законика). Члановима одбора ревизора мандат престаје када су избрисани/е из регистра овлашћених ревизора.

Директор може да поднесе оставку писаним путем предајући је одбору директора и председнику одбора ревизора. Оставка одмах производи дејство под условом да преостаје већина директора у одбору, у супротном производи дејство када се именује већина директора (чл. 2385, ст. 1-2. Грађанског законика).

Када се говори о разрешењу, примењује се правило да разрешење прати поступак избора – оно тело које је бирало чланове органа има право и да их разреши. У традиционалном моделу се прави разлика између положаја чланова одбора директора и чланова одбора ревизора и спољног ревизора. Чланови одбора директора могу бити разрешени у сваком тренутку од стране скупштине, а у случају да је разрешење неоправдано, имају право на накнаду штете. Чланови одбора ревизора и спољни ревизор не могу бити разрешени простом одлуком скупштине, већ је потребно да буду испуњени одређени услови: мора постојати оправдан разлог, мора бити донета одлука на седници

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, 133.

<sup>82</sup> У овом случају треба водити рачуна о томе да Кодекс корпоративног управљања из 2020. предвиђа да једна од околности које угрожавају или могу да угрожавају независност директора јесте и то да је он био члан одбора директора дуже од девет година (не мора узастопно) у последњих дванаест година (чл. 2, препорука 7 ККУ 2020).



скупштине друштва, која потом мора бити одобрена од стране суда након саслушања заинтересованог лица. Ови услови су постављени како би се очувала независност лица која врше контролне функције у друштву. Насупрот томе, када је реч о одбору директора, основна идеја је да се очува одговорност директора скупштини друштва и контролном акционару.<sup>83</sup>

У случају престанка мандата члана одбора ревизора, најстарији заменик члан ће аутоматски заузети то место и обављаће функцију док се његово/њено именовање не потврди на наредној седници скупштине или док се не именује нови члан. Новоименованим члановима мандат истиче кад и преосталим члановима који већ обављају ту функцију. Уколико престане мандат председнику одбора ревизора, до наредне седнице његово/њену улогу преузима најстарији члан одбора ревизора (чл. 2401. Грађанског законика).

У праву Италије валидне су и клаузуле у статуту друштва којим се предвиђа да мандат одбора престаје уколико престане мандат одређеним директорима (принцип *simul stabunt simul cadent*).<sup>84</sup> У том случају преостали директори сазивају хитну седницу скупштине, али статут може предвидети да седницу сазива одбор ревизора који ће до седнице обављати редовне управљачке функције.

У котираним друштвима КОНСОБ прописује број функција које једно лице може истовремено да врши у различитим друштвима. Последица кршења ове норме је да се директори дисквалификују са оних функција које прелазе дозвољени број (чл. 148, ст. 2. ТУФ). Управо то је разлог зашто се од директора приликом именовања очекује потпун извештај о ангажовању у другим друштвима. Све промене везане за избор и престанак мандата директора морају да се упишу у компанијски регистар у року од 30 дана.

### *3.1.5. Овлашћења и дужности органа*

Одбор ревизора је специфичан орган карактеристичан за традиционални модел италијанског права. Можда би његово име могло да наведе на погрешан закључак да он врши ревизију, али његова улога је заправо надзор над радом одбора директора. Одбор ревизора је тело у оквиру система корпоративног управљања које је пре свега задужено за контролу легалитета и легитимитета управљања компанијом.

<sup>83</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 12.

<sup>84</sup> Guido Ferrarini, Gian Giacomo Peruzzo, Marta Roberti, 393.

Надзорна функција се остварује континуирано, упоредно са радом управе компаније.<sup>85</sup> Одбор ревизора је центар сталног протока информација што му омогућава да надзире управљање компанијом, како кроз сопствену иницијативу (инспекција и контрола), тако и кроз сарадњу са другим телима у друштву.<sup>86</sup> Одбор ревизора има дужност да надзире (чл. 2403. Грађанског законика): усаглашеност пословања са законом и општим актима друштва; поштовање принципа правилне администрације; адекватност организационог, административног и рачуноводственог система и његово функционисање.

Одбор ревизора је дужан да одржава седнице најмање једном у 90 дана (може и путем електронских комуникација, ако то допуштају општи акти друштва). Чланови одбора су дужни да учествују не само на седницама одбора директора, већ и на седницама скупштине и састанцима извршног одбора у оквиру одбора директора (чл. 2405. Грађанског законика). Присуство седницама одбора директора и скупштине друштва је инструмент за вршење надзорне функције. Санкција за неиспуњавање ових дужности је врло строга – члан губи свој положај ако без оправданог разлога није био присутан на два састанка одбора ревизора током финансијске године (не нужно заредом) (чл. 2404, ст. 2. Грађанског законика), или на две узастопне седнице одбора директора или извршног одбора, или на једној седници скупштине (чл. 2405. Грађанског законика). Одбор је дужан да без одлагања спроведе истрагу по пријави акционара који представља 1/20 капитала у некотираним (односно 1/50 у котираним друштвима), и да поднесе закључке и предлоге скупштини. У котираним друштвима постоји и дужност да се процени адекватност система интерне контроле, административног и рачуноводственог система и његове поузданости у исправном представљању трансакција компаније. Такође, одбор ревизора је дужан да преиспита механизме имплементације кодекса корпоративног управљања и адекватност инструкција које су дате зависним друштвима. Постоји обавеза да се КОНСОБ без одлагања обавести о неправилностима уоченим током вршења надзорне активности и да се доставе сви записници са седница и пратећа документација (чл. 149. ТУФ).

Чланови одбора ревизора су овлашћени да у сваком тренутку *врше инспекцију или контролу*. Ово право могу да врше индивидуално, или да за спровођење ових активности на своју одговорност и о свом

<sup>85</sup> Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, 'Corporate Governance in Italy – the Collegio Sindacale' (*Commercialisti*, 28. jul 2009) 1, 4.

<sup>86</sup> *Ibid.*, 9.

трошку ангажују запослене или друга лица. Одбор ревизора може тражити од директора *информације*, укључујући и податке о контролисаним друштвима, или *размењивајући информације* са органима контролисаних друштава. Одбор ревизора има овлашћење да *сазове седницу скујштинне* у случају да директори пропусте да то учине или неоправдано одуговлаче са тим. Такође, може сазвати седницу након обавештавања председника одбора директора, уколико уочи озбиљне прекршаје и ако постоји хитна потреба да се предузму одређене мере. Такође, има право да *побија одлуку* одбора директора ако она није донета у складу са законом и општим актима друштва, или одлуку која је донета када је директор био у сукобу интереса (чл. 2391. и чл. 2388. Грађанског законика). Може да *побија* и одлуке скупштинне. Одбор ревизора је активно легитимисан за *подношење деривативне тужбе* против директора ако то одлучи 2/3 његових чланова (чл. 2393, ст. 3. Грађанског законика), као и за подношење предлога суду да се спроведе истрага против директора за које постоји основана сумња да су током вршењу дужности учинили/ле озбиљне прекршаје који могу проузроковати штету за компанију (чл. 2409. Грађанског законика), Одбор ревизора *даје мишљење* у појединим законом предвиђеним ситуацијама, нпр. када се именује спољни ревизор или када се одређују накнаде директорима (чл. 2389, ст. 3. Грађанског законика). Ово мишљење је „обавезно, али није обавезујуће“.<sup>87</sup>

### **3.2. Дуалистички/двостранни модел (*sistema dualistico*)**

У дводомном систему управљања постоје три органа друштва. Скупштина друштва (*assemblea degli azionisti*) која именује чланове надзорног одбора (*consiglio di sorveglianza*), који је надзорно тело у друштву. Надзорни одбор именује чланове управног одбора (*consiglio di gestione*), чија је основна функција да управља друштвом. Скупштина такође именује и спољног ревизора, али за разлику од традиционалног модела, овде не постоји могућност да се његова функција интернизује.

Овај модел је инспирисан немачком правном традицијом, али се разликује у одређеној мери од свог изворника. Једна од највећих разлика лежи у томе што у италијанском дводомном систему нема представника запослених (не примењује се правило о ко-детерминацији). Ово је последица снажног утицаја послодаваца и синдиката који се

<sup>87</sup> Sabrina Bruno, Fabio Bianconi, Francesco Surace, 133.

боје да ће изгубити своја овлашћења,<sup>88</sup> тако да се евентуални утицај запослених на корпоративно управљање остварује на нижим нивоима од основне управљачке структуре – преко радничких савета, као и у сфери права на информисање и консултовање који су установљени уговорним путем.<sup>89</sup> Овакво решење своје корене вуче из италијанске традиције где је питање учешћа запослених у друштву везано за аутономне акте послодаваца и запослених. Данас се препознаје ограничење овог модела у смислу немогућности запослених да учествују у највишим управљачким структурама друштва и директно утичу на процес корпоративног управљања, па се ово питање разматрало 2016. и 2018. године, али опет на нивоу аутономних аката, а не законске регулативе.<sup>90</sup> Друга специфичност италијанског модела је везана за овлашћења која надзорни одбор има. Наиме, овај орган у себи синтетиче и део овлашћења која у традиционалном моделу припадају скупштини друштва. Имајући у виду да ово тело има и надзорна и управљачка овлашћења, чини се неприкладним означавати га искључиво као орган контроле.<sup>91</sup> Надзорни одбор има шире и значајније дужности од оних које су додељене другим контролним телима и може се описати као „здружено тело за управљање и контролу“.<sup>92</sup>

Уопштено посматрано, овај модел је прикладан када власник не може или не жели да директно управља друштвом, чиме постиже раздвајање између имовине (власништва) и управљања компанијом.<sup>93</sup> Значајне предности модела уочавају се када је реч о породичним друштвима, где се олакшава процес сукцесије (преноса управљачких овлашћења на наредну генерацију).<sup>94</sup> У том смислу, млађи чланови ће

<sup>88</sup> Shu Li, 'Comparative Analysis of Development Paths Within the Framework of the Two-tier Corporate Governance Model in Germany, Italy, and China' (2021) 1 *Corporate Law & Governance Review*, 17, 26.

<sup>89</sup> Salvo Leonardi, Donata Gottardi, 'Why No Board-Level Employee Representation in Italy? Actor Preferences and Political Ideologies' (2019) 25(3) *European Journal of Industrial Relations*, 291.

<sup>90</sup> *Ibid.*, 292.

<sup>91</sup> Giuseppina Gandini, Riccardo Astori, Raffaella Cassano, 446.

<sup>92</sup> Roberta Provasi, Patrizia Riva, 'The Italian Two-Tiers Model. Evidence and Comparison with Some Other Countries' (2015) 12(3) *Corporate Ownership & Control* 388, 389.

<sup>93</sup> Carlo Caserio, Sara Trucco, 'Corporate Governance and Company Performance in Italy: Corporate Law and Regulation Perspective' (2019) 1 *Corporate Law & Governance Review*, 24, 28.

<sup>94</sup> Roberta Provasi, Patrizia Riva, 396.

бити именовани у орган управљања, а старији у орган надзора.<sup>95</sup> Слично је и када је реч о компанијама у којима држава има удео.<sup>96</sup> Двodomно управљање може бити погодна решење и у друштвима у којима нема контролног акционара већ се управља путем споразума акционара,<sup>97</sup> као и у друштвима где постоји распршен капитал или концентрисано власништво у рукама професионалних инвеститора.<sup>98</sup> Приликом статусних промена, две водеће банке у Италији, Интеза Саопаоло (*Intesa Saopaolo*) и УБИ (UBI), су се определиле за двodomно корпоративно управљање.<sup>99</sup> Теорија је ту одлуку видела као начин да се омогући представницима управљачких тела свих друштава која су учествовала у статусној промени да добију своје место у структури друштва које настаје као резултат статусне промене.<sup>100</sup>

### 3.2.1. Састав органа

Осим ако статут не предвиђа већи број, надзорни одбор чине најмање три члана који могу или не морају бити акционари. У двodomној систему није прописана обавеза именовања заменичких чланова за чланове надзорног органа. Прве чланове одређује статут, а наредне бира скупштина, одређујући број чланова. Мандат им траје три године и престаје када је конституисан нови надзорни одбор. Макар један члан надзорног одбора мора бити овлашћени ревизор који је уписан у одговарајући регистар. На место члана надзорног одбора не могу бити избрана лица која су неподобна за вршење те функције (чл. 2382. Грађанског законика), чланови управног одбора, лица повезана са компанијом, контролним друштвом или друштвом-сестром кроз уговор о раду или консултантски посао који обављају или други рад за накнаду који угрожава њихову независност. Статут може да предвиди и друге услове, као

<sup>95</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 31.

<sup>96</sup> *Ibid.*, 35.

<sup>97</sup> *Ibid.*, 37.

<sup>98</sup> Giuseppina Gandini, Riccardo Astori, Raffaella Cassano, 446.

<sup>99</sup> Обе банке су неколико година касније усвојиле нове опште акте и определиле се за једномно систем управе. Двodomни систем није показао довољно јасноће у погледу дефинисања и поделе овлашћења између два органа и био је неефикасан у погледу брзине доношења одлука. Међутим, модел који је усвојен је другачији од основног једномног модела и више подсећа на традиционални италијански модел. Sabrina Bruno, Fabio Bianconi, Francesco Surace, 134-135.

<sup>100</sup> Guido Ferrarini, Gian Giacomo Peruzzo, Marta Roberti, 375.

и број и критеријуме у погледу кумулирања функција. Правила КОНСОБ-а предвиђају да члан надзорног одбора не може да врши ту функцију у више од пет котираних друштава (чл. 144-*terdecies*). Чланови надзорног одбора морају да испуне мање строге професионалне захтеве у односу на чланове одбора ревизора (нпр. не морају да буду ревизори или професори права/економије), а и захтеви у погледу некомпатибилности су мање строги – у одбору се могу наћи и лица која су у родбинским везама са чланом управног одбора или ако имају економски интерес у друштву, чак и ако су акционари.<sup>101</sup> У котираним друштвима у дводомном систему критеријум независности примењује се на чланове надзорног одбора на исти начин као на чланове одбора ревизора у традиционалном систему (чл. 148, ст. 4-*bis* ТУФ), поред оних који су предвиђени статутом (чл. 2409-*duodecies* Грађанског законика). Применом овог решења настаје проблем – услови за независност чланова надзорног одбора у котираним и некотираним друштвима су постављени на различит начин, јер су у котираним друштвима препрека за чланство у одбору директора и родбински односи са члановима управног одбора или органа друштава чланица исте групе. Питање је на који начин ће се то одразити на котирање друштава која усвајају дводомни модел, јер овај захтев представља значајну препреку за њихово укључивање на тржиште капитала.

Управни одбор је колегијални орган и мора имати најмање два члана, који не морају бити акционари. Прве чланове одбора именују оснивачи, а свако следеће именовање је у надлежности надзорног одбора који утврђује њихов број у границама одређеним статутом. Мандат им траје три године уз могућност поновног избора, осим ако статут нешто друго не предвиђа. Функција члана надзорног одбора и управног одбора су неспојиве.

### 3.2.2. Избор и *иресџанак мандаџа*

Чланове надзорног одбора бира скупштина друштва, а потом они бирају чланове управног одбора. Дводомни модел је једини модел у италијанском праву који није заснован на директном именовању чланова органа управљања од стране акционара, већ се то чини индиректно,

---

<sup>101</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 21. Ово се објашњава тиме да другачије не би било могуће да се овај систем примењује у породичним друштвима, јер је једна од његових основних предности што омогућава старијој генерацији да преузме надзорну улогу над управљањем које врши млађа генерација.

кроз друго тело које је израз њихове воље и састава.<sup>102</sup> Међутим, сматра се да због постојања снажног утицаја контролног акционара, у овом погледу не постоји знатнија разлика између два модела.<sup>103</sup> За разлику од традиционалног и једнодомног система, где се председник надзорног тела бира из реда представника мањине, ово правило не важи за председника надзорног одбора у котираним друштвима.<sup>104</sup>

Разрешење такође прати избор – надзорни одбор може да разреши чланове управног одбора у сваком тренутку, уз право на накнаду штете ако је разрешење било без оправданог разлога. Ако једном или већем броју чланова управног одбора престане мандат, надзорни одбор мора да их замени без одлагања. За разлику од традиционалног модела, у дводомном моделу разрешење надзорног тела, односно чланова надзорног одбора, не захтева одобрење суда, већ је довољна само одлука скупштине.<sup>105</sup> Ово се објашњава тиме што би другачије решење представљало значајну одбрамбену меру од непријатељског преузимања.<sup>106</sup> Тиме се жртвује јемство независности чланова надзорног одбора<sup>107</sup> и они у великој мери постају зависни од жеља власника (скупштине).<sup>108</sup> За разрешење спољног ревизора морају бити испуњени услови предвиђени и у традиционалном систему (одлука скупштине, одобрење суда, оправдан разлог). Правила за престанак функције услед оставке или истека мандата која важе у традиционалном моделу се сходно примењују на чланове управног одбора.

### *3.2.3. Овлашћења орјана*

У овлашћења надзорног одбора, према чл. 2409-*terdecies* *Грађанској законика*, спада избор и разрешење чланова управног одбора и

<sup>102</sup> Roberta Provasi, Patrizia Riva, 390.

<sup>103</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 10.

<sup>104</sup> Овај закључак изводи се из одредбе чл. 148(4-*bis*) ТУФ, који предвиђа сходну примену правила која важе за одбор ревизора на надзорни одбор, и у набрајању изоставља одредбу о именовању председника надзорног одбора из реда мањинског представника. Међутим, одредба о гласању по листама се примењује и на избор чланова надзорног одбора, тако да се и у овом случају бира представник мањине у надзорни одбор.

<sup>105</sup> За разлику од немачког модела где је потребна већина за разрешење 3/4, у италијанском моделу довољно је да за ту одлуку гласа 1/5 акционара.

<sup>106</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 14.

<sup>107</sup> Hana Horak, Kosjenka Dumančić, 13.

<sup>108</sup> Shu Li, 18.

одређивање њихове накнаде, одобравање финансијских извештаја и консолидованих финансијских извештаја (ако се припремају). Једнако битно, надзорни одбор је одговоран за надзор усаглашености половања са законом и општим актима друштва, поштовање принципа правилне администрације, адекватности организационог, административног и рачуноводственог система и његово функционисање, за покретање поступка против чланова управног одбора, покретање поступка пред судом на основу чл. 2409. Грађанског законика. Најмање једном годишње, надзорни одбор подноси скупштини писани извештај о надзорним активностима, пропустима и утврђеним прекршајима, а ако је то предвиђено статутом, и о одлучивању о стратешким операцијама и индустријским и финансијским плановима компаније на предлог управног одбора, не доводећи у питање одговорност управног одбора за спроведене радње. У чл. 2409-*quaterdecies* предвиђена је сходна примена правила о овлашћењу одбора ревизора да захтева информације од директора (чл. 2403-*bis*, *сш.* 2-3), сазове седницу скупштине у случају пропуста управе (чл. 2406), спроведе истрагу по пријави акционара (чл. 2408), размени информације са спољним ревизором (2409-*septies*). У котираним друштвима надзорни одбор има исте дужности као и одбор ревизора. Макар један члан надзорног одбора мора да учествује у седницама управног одбора, док се иста дужност не прописује за седнице скупштине (чл. 149, ст. 4-*bis* ТУФ).

Када се пореде традиционални и дводомни модел, учачава се да су дужности чланова надзорног одбора мање строге – не постоји законска обавеза да учествују на седницама управног одбора (већ је ово остављено као могућност), али морају да учествују у раду скупштине. Индивидуална контролна овлашћења појединачних чланова одбора су ограничена, нпр. не смеју сами/е да спроводе истрагу и ангажују запослене да им помогну у истрази. Ово правило се не примењује када је реч о котираним друштвима где чланови надзорног одбора имају ова овлашћења (чл. 151-*bis* ТУФ).

Надзорни одбор има овлашћење да одобрава/потврђује финансијске извештаје, док одбор ревизора има задатак да контролише финансијске извештаје и да изради нацрт годишњег извештаја. Уколико то статут предвиђа, ово овлашћење надзорног одбора се може пренети на скупштину када чланови надзорног одбора не одобре извештаје или када једна трећина чланова надзорног или управног одбора то захтева.

У надлежности управног одбора је управљање друштвом – спровођење неопходних радњи како би се остварио циљ постојања



друштва. Управни одбор може да делегира своја овлашћења једном или већем броју чланова (аналогна примена чл. 2381, ст. 3-5. Грађанског законика).

### **3.3. Монистички/једногласни модел (*modelo monistico*)**

Монистички модел корпоративног управљања инспирисан је англосаксонском правном традицијом. У изворном моделу органи друштва су скупштина која бира одбор директора, који може да делегира нека од својих овлашћења једном или већем броју директора (извршни одбор). У италијанској варијанти скупштина бира одбор директора, а потом одбор директора из реда неизвршних независних директора бира комисију за контролу (*comitato per il controllo sulla gestione*), којој се делегира вршење надзорне функције.

Специфичност овог решења је у томе што не постоји одвојеност органа који врше функције вођења послова и функције надзора,<sup>109</sup> већ се улога контролног и контролисаног тела преплићу. Директори из реда својих чланова бирају тело које ће надzirати њихов рад, а та лица су истовремено и чланови тела које треба надzirати и директно су укључени у процес управљања друштвом. Питање је у којој мери се може говорити о независности овог тела и ефикасности његове контроле имајући у виду напред наведено.<sup>110</sup> У овом моделу, власници и трећа лица морају да се ослањају искључиво на моралне и менаџерске квалитете управе и чланова комисије за надзор.<sup>111</sup> Као главна предност овог решења наводи се смањивање информационе асиметрије између контролора и контролисаног,<sup>112</sup> јер су чланови надзорног тела уједно и чланови одбора директора и имају приступ свим информацијама. Тиме надзор постаје бржи и ефикаснији.<sup>113</sup>

Као предност овог модела корпоративног управљања наводи се већа флексибилност, бољи проток информација, лакша могућност пробијања компаније на страна тржишта, и лакше привлачење

<sup>109</sup> Hana Horak, Kosjenka Dumančić, 14. Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 23.

<sup>110</sup> Felix Lessambo, *The International Corporate Governance System: Audit Roles and Board Oversight* (Springer 2016) 120, 120.

<sup>111</sup> Carlo Caserio, Sara Trucco, 30.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Giuseppina Gandini, Riccardo Astori, Raffaella Cassano, 'Structures of Corporate Governance in Italy and Comparison at European Level' (2009) 5(1) *International Review of Business Research Papers*, 441, 447.

страних инвеститора којима је овај модел ближи.<sup>114</sup> Познати су примери компанија које су се опредељивале за једнодомни модел како би се приближиле англосаксонском (америчком) тржишту, посебно када су хтеле да се котирају на страниј берзи – нпр. компанија Дукати (Ducati) је била котирана на Њујоршкој берзи, па се у складу с тим определила за монистички систем. После делистинга са те берзе, компанија се вратила традиционалном систему корпоративног управљања.<sup>115</sup>

### 3.3.1. Састав орџана

Одбор директора састоји се од извршних и неизвршних директора, од којих макар трећина мора бити независна, у складу са захтевима који су постављени за чланове одбора ревизора у чл. 2399. Грађанског законика и, ако то општи акти друштва предвиђају, у складу са захтевима које постављају кодекси трговачких удружења или регулатор тржишта. У тренутку именовања и пре прихватања положаја, чланови одбора треба да обавесте скупштину о свим административним и контролним функцијама које врше у другим друштвима.

Осим ако статут не предвиђа нешто друго, одређивање броја и именовање чланова комисије за ревизију је у надлежности одбора директора. Имајући у виду да текст норме говори о „комисији“ тј. колегијалном органу, јасно је да није могуће именовати само једно лице за обављање ове функције, али остаје спорно да ли је довољно да је чине два лица, или је ипак неопходно именовати три лица.<sup>116</sup> У котираним друштвима број чланова комисије не може бити мањи од три.

Чланови комисије за ревизију могу бити само лица која испуњавају захтеве у погледу интегритета и професионалности установљене статутом, који су независни у складу са чл. 2409-*septiesdecies*, који нису чланови извршног тела у друштву и немају делегирана овлашћења и ни у ком смислу (ни *de facto*) не врше функције у вези са управљањем друштвом или његовим контролним или контролисаним друштвима. Макар један члан комисије мора бити лице са листе ревизора уписаних у одговарајући регистар. У складу са Правилима КОНСОБ-а, члан комисије за ревизију не може да врши ту функцију у више од пет котираних друштава (чл. 144-*terdecies*). Чланови комисије у котираним

<sup>114</sup> Sabrina Bruno, Fabio Bianconi, Francesco Surace, 130, 132.

<sup>115</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 35.

<sup>116</sup> *Ibid.*, 29, fn 75.

друштвима морају да испуњавају услове независности који се траже за чланове одбора ревизора (чл. 148, ст. 4-*ter* ТУФ).

Чланови одбора директора који су изабрани као представници мањине морају да задовоље захтеве у погледу интегритета, искуства и независности које ТУФ предвиђа за чланове одбора ревизора, у супротном ће бити дисквалификован са тог положаја. Правило да 1/3 чланова мора да испуњава услове независности установљене Грађанским закоником (чл. 2409-*septidecies*), примењује се и у котираним друштвима. Директор који престане да испуњава услове независности, мора одмах да обавести одбор директора, а у сваком случају му престаје мандат.

### *3.3.2. Избор и престанак мандата*

Правило о гласању по листама примењује се и за чланове одбора директора у једнодомном систему. Како је последња реч при именовану чланова одбора у рукама скупштине, акционари посредно значајно утичу на то како ће изгледати структура надзорног тела.<sup>117</sup> Родне квоте нису предвиђене експлицитно за комисију за ревизију (чл. 147-*ter*, ст. 1-*ter* ТУФ), већ само за одбор директора у једнодомном систему.

У случају престанка мандата члана комисије (смрт, оставка, опозив или престанак испуњавања услова), одбор ће без одлагања именовати новог члана међу преосталим члановима одбора директора који испуњавају те услове, а ако таквих нема, лице које испуњава потребне захтеве именоване скупштина у складу са чл. 2386. Грађанског законика.

Чланови одбора директора у било ком тренутку могу да буду разрешени дужности на седници скупштине. У поступку разрешења не прави се разлика између положаја директора који су у комисији за контролу и осталих директора у одбору. Стога, у једнодомном систему управе, чланови надзорног тела могу да буду разрешени без посебне процедуре која се захтева за разрешење чланова одбора ревизора у традиционалном систему.<sup>118</sup> Разрешење директора са функције члана комисије врши одбор директора, али у том случају они не губе свој положај у одбору директора.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> *Ibid.*, 16.

<sup>118</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>119</sup> *Ibid.*, 18.

### 3.3.3. Овлашћења

Комисија за ревизију има слична овлашћења као одбор ревизора у традиционалном моделу тако да одбор ревизора не нестаје у потпуности у једнодомном систему корпоративног управљања.<sup>120</sup> Иако су овлашћења комисије слична функцијама које има одбор ревизора, ипак постоје одређене разлике. Највећа разлика проистиче из двојне улоге коју имају чланови комисије – са једне стране, они/оне учествују у доношењу одлука на нивоу одбора директора, а са друге стране, контролишу одлуке које су директори донели.<sup>121</sup>

Комисија за ревизију нема сва овлашћења која има одбор ревизора. Наиме, неке од функција које има одбор ревизора закон експлицитно ставља у руке комисије, али неке од њих не спомиње, нити постоји посебна регулатива у оквиру једнодомног модела која даје та овлашћења комисији.

Комисија бира међу својим члановима председника; надзире адекватност организационе структуре, система интерне контроле и административно-рачуноводственог система, као и подобност тог система да правилно представља чињенице у вези са управљањем; обавља додатне послове које јој је управни одбор поверио, посебно у вези са односима са лицем задуженим за спровођење законске ревизије (спољни ревизор). Предвиђено је да се на чланове комисије сходно примењују одредбе о присуствовању седницама одбора, скупштине и извршних тела у друштву, као и одредбе које се односе на поступање по поднетој пријави од стране акционара (2409-*octiesdecies*, *civ.* 6. Грађанског законика).

Из наведених овлашћења, може се уочити да комисија нема овлашћења да надзире „поштовање закона и општих аката и принципа добре управе“, као и да *није* изричито овлашћена да сазива седнице скупштине у случају да одбор то пропусти или ако то захтевају „посебно озбиљне околности“, што је случај са одбором ревизора и надзорним одбором. Такође, интерна комисија нема посебна овлашћења у односу на финансијске извештаје.

---

<sup>120</sup> Guido Ferrarini, Gian Giacomo Peruzzo, Marta Roberti, 378.

<sup>121</sup> Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 24.

#### **4. Закључна разматрања**

Доминантан модел корпоративног управљања у праву Италије је тзв. традиционални модел са специфичном структуром органа – постојањем органа управљања и надзора који су организационо потпуно одвојени и које бира скупштина друштва. Италија усваја и моделе корпоративног управљања који су карактеристични за друге европске земље – једнодомни и дводомни, али их прилагођава одликама свог тржишта. Иако инспирисана англосаксонским, односно германским изворним моделима, у бројним аспектима Италија одступа од основних модела уподобљавајући их особеностима домаћег права.

Када се говори о моделима корпоративног управљања, посебан акценат у италијанском праву ставља се на тела која у сваком од модела врше надзор. Сва три модела имају одбор директора, чији задатак је да врши управљачку функцију у друштву, и контролно тело које је установљено на различите начине у сваком од модела. Тела која врше надзор у системима корпоративног управљања разликују се у сваком од система по начину избора и разрешења, свом саставу, овлашћењима и дужностима. Традиционални модел је најдетаљније регулисан, и он је послужио као репер за уређење алтернативних модела тако да је надзорни орган у једнодомном, односно дводомном систему, уобличен по стандардима рада одбора ревизора.

Историјат корпоративних реформи у Италији карактерише потреба италијанског тржишта да се усклади са европским прописима и међународним трендовима и да постане конкурентније, а крајњи исход корпоративних реформи зависи од особености италијанског привредног система (снажних контролних акционара, доминације породичних друштава, слабог тржишта корпоративне контроле).



Александра Рабреновић\*  
Јована Мисаиловић\*\*

## Реформа службеничког система Италије – од Веберове бирократије до модерних јавних менаџера?

### 1. Уводна разматрања

Најважнији покретач напретка у готово свим сферама јавног живота представљају реформе. Тренд административних реформи које су преокупирале бирократске системе европских држава последњих деценија углавном је био усмерен ка „ослабљивању“ строгих правила која су успостављена у области јавног сектора.<sup>1</sup>

Традиционални модел службеничког система Италије заснован је на тзв. Наполеоновом моделу државне управе, са јасним и детаљним уређењем правног положаја државних службеника. То не треба да чуди, имајући у виду чињеницу да је Италија била део Наполеонових територија. Наиме, француски модел државне управе у њу је стигао „преко“ државе Пијемонт, претходнице модерне Италије. Карактеристике Наполеоновог модела државе укључују: јавни сектор који је својом специфичном и детаљном регулативом издвојен од система запошљавања у приватном сектору и примене општих прописа о раду; сталну каријеру (тзв. доживотни државни службеници); запошљавање путем јавног конкурса током којег се посебна пажња посвећује техничкој припреми кандидата; формални услови за пријем и „објективност“ селекцијских процедура приликом избора кандидата; промоција (напредовање) по основу стажа, односно одређеног

\* Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, ORCID: 0000-0002-1159-9421, a.rabrenovic(AT)iup.rs.

\*\* Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд, ORCID: 0000-0003-0207-9640, j.misailovic(AT)iup.rs.

<sup>1</sup> Yves Emery, 'In-Depth Modernization of HRM in the Public Sector: The Swiss Way' in Andreas Ladner *et al.*, (eds) *Swiss Public Administration. Governance and Public Management* (Palgrave Macmillan 2019) 205, 220.

броја година старости и службе.<sup>2</sup> Традиционални портрет државних службеника у Италији подразумевао је не нарочито ефикасне запослене, који и поред тога уживају бенефите сигурног посла чекајући безбедно пензију.<sup>3</sup>

Историјски гледано, наведене карактеристике можда и нису биле једини разлог због ког се италијански службенички систем нашао на мети критичара који су указивали на неадекватну организацију у оквиру државног апарата и немогућност италијанског система да се прилагоди новим задацима и изазовима који су пред њега стављани током времена, узимајући у обзир све већи утицај који је Италија уживала међу европским земљама, потребе друштва и развој економије. Међутим, управо је немогућност прилагођавања променама које су биле неминовне, довела до тога да ригидност једног система попут италијанског, постане препрека неопходној трансформацији.<sup>4</sup>

Реформе које су уздрмале италијански службенички систем, почевши од последње деценије прошлог века, по много чему биле су управо резултат тежње да се административни службенички систем учини флексибилнијим у мери у којој је то прихватљиво. Главне одлике реформи, не само у Италији већ и у Великој Британији, Француској и Шпанији током 1980-их и 1990-их година, подразумевале су већу флексибилност у погледу уговора о запошљавању у јавним службама, већу мобилност унутар и ван државне администрације, јачање позиција менаџера које поставља Влада, децентрализацију у оквири-ма запошљавања, као и јачање института колективног преговарања.<sup>5</sup> Поред наведеног, најважнијим циљем реформи сматрало се усвајање „стилова“ управљања људским ресурсима какав познају компаније

---

<sup>2</sup> Edoardo Ongaro, 'The Napoleonic Administrative Tradition: Evolving Features and Influence on Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal, Spain' in Martin Painter, B. Guy Peters (eds) *Tradition and Public Administration* (Palgrave Macmillan 2010) 121.

<sup>3</sup> Daniela Cristofoli *et al.*, 'Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership' (2011) 24 (2) *Governance – International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 261-283.

<sup>4</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 'Public Management Reform in Italy' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way* (Palgrave Macmillan 2021) 105, 107.

<sup>5</sup> Maurizio Decastri, Filomena Buonocore, 'Organizing Public Administration' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way* (Palgrave Macmillan 2021) 3.



у приватном сектору.<sup>6</sup> Услед овога, запослени су почели да се суочавају са тзв. модерном менаџерском логиком заснованом на ефикасности, квалитету услуге, отворености, флексибилности и брзини извршавања задатака.

Циљ овог рада јесте да истражи правни оквир реформе управљања људским ресурсима у систему државне управе Италије у последњих неколико декада, уз осветљавање ширег социолошког контекста реформе. Посебна пажња биће посвећена реформама предузетим крајем XX и почетком XXI века, који је обележен економском неизвесношћу и фискалним ограничењима. Рад ће анализирати три кључна елемента реформе: правни и институционални оквир, систем колективног преговарања и правно регулисање појединих функција управљања људским ресурсима. У закључним разматрањима ауторке ће покушати да дају одговор на питање у којој мери су спроведене реформе дале резултате и успеле да у традиционални службенички оквир уграде вредности новог јавног менаџмента.

## 2. Правни и институционални оквир реформе службеничког система

Традиционални италијански службенички систем представља пример веберовског модела бирократије. Њега одликује централизован и државни апарат, детаљно регулисан прописима, и професионална каријера која се углавном темељи на радном стажу и заштићеном положају, са отпором према иновацијама и променама.<sup>7</sup> Италијански службеници названи су у литератури „класичним бирократама“, подређеним политичарима<sup>8</sup> са којима су, међутим, неретко имали клијентелистичке везе.<sup>9</sup> Резултат таквог система био је да су државни службеници целу каријеру проводили у управи, где су високи руководиоци прошли све лествице каријере и имали гаранто-

<sup>6</sup> Elisabetta Gualmini, 'Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States' (2008) 1 *Public Administration*, 81.

<sup>7</sup> Elisabetta Gualmini, 'Rewards for the High Public Office, the Case of Italy' in Marleen Brans, Guy Peters (eds), *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (Routledge 2014) 80-81.

<sup>8</sup> Joel Aberbach, Robert D. Putnam, Bert Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press 1981) 113.

<sup>9</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 81.

вану солидну пензију, засновану на просечној заради од последњих десет или петнаест година.<sup>10</sup>

Почетком деведесетих, италијанска државна управа почиње да се трансформише под идејама новог јавног менаџмента, који је у то време био већ широко распрострањен у великом броју европских земаља. Циљ реформе било је поједностављење, модернизација и побољшање ефикасности јавне управе како би се усвојили ЕУ и ОЕЦД (OECD) стандарди, и „класичне бирократе“ претвориле у „јавне менаџере“.<sup>11</sup> Реформа је такође била и последица скандала и суђења за корупцију и друга слична кривична дела у вези са злоупотребима у области јавног сектора, у јавности познат као Тангентополи (*Tangentopoli*, од *tangente*, што значи мито) или Манипулите (*mani pulite*, у преводу „чисте руке“).<sup>12</sup>

У периоду 1992-1993. године дошло је до првог таласа реформе службеничког система доношењем Закона бр. 421/1992<sup>13</sup> и Законодавне уредбе бр. 29/1993,<sup>14</sup> којима је отпочео „раскид са прошлошћу“. Прво је дошло до укидања посебног јавноправног режима у погледу запошљавања и система плата у државним службама у корист колективног преговарања, што је било праћено повећаном политизацијом позиција високих државних службеника. Додатно, Законодавна уредба је реафирмисала принцип управљања у складу са „новим“ концептима економичности, ефикасности и ефективности у области јавне управе. Поред тога, успостављене су јединице за евалуацију, односно службе интерне контроле, са задатком да „провере, кроз упоредну процену трошкова и поврата, постизање циљева, правилно и економично управљање јавним ресурсима, непристрасност и квалитет учинка у области јавне управе“.<sup>15</sup> Правни положај (неруководећих) државних службеника и руководећих државних службеника на највишим позицијама више није био регулисан посебним прописима јавног права, већ Законом о раду, као што је то случај и са запосленима у приватном сектору.<sup>16</sup> Једини изузеци односили су се на запослене у области спољ-

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Paola Bruni, *The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the EU* (EIPA/ Leiden University 2017) 39.

<sup>12</sup> Barbara Gagliardi, 'The Legal Status of Italian Civil Servants, power point presentation'.

<sup>13</sup> Legge n. 421, del 23 ottobre 1992, *Gazzetta Ufficiale* n. 257/1992.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo n. 29, del 3 febbraio 1993, *Gazzetta Ufficiale* n. 20/1993.

<sup>15</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 125.

<sup>16</sup> Barbara Gagliardi.

них послова (дипломатија), полицију и судство, који су задржали посебне прописе о свом правном положају.

Специјални режим јавног права замењен је успостављањем преговарачког процеса између синдиката и Агенције за колективно преговарање у јавној управи (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni*, скр. ARAN, даље: АРАН). АРАН је основана 1993. године, као институција одговорна за заступање Владе у колективном преговарању са синдикатима у јавном сектору.<sup>17</sup> Заступање од стране АРАН-а обавезно је за већину државних органа и јавних установа, као што су министарства, школе, универзитети и томе слично.<sup>18</sup> Преговарање се одвија на два различита нивоа: 1) националном, где се преговара о општим правилима организације каријере, социјалним правима, итд. и 2) децентрализованом, у оквиру појединачних органа управе, где се одлучује о активностима обуке, бонусима за радни учинак, запошљавању руководећих државних службеника.<sup>19</sup>

Процес колективног преговарања донео је и читав низ додатних новина у службеничкој систем. Уговори о раду, закључени између Владе као послодавца, коју представља Агенција за колективно преговарање, и синдиката, постали су основни правни извор правила о статусу државних службеника.<sup>20</sup> Промовисан је „директан улаз“ у државну управу лица изван бирократских кругова, мобилност унутар јавног сектора, као и између приватног и јавног сектора. Формиране су нове јединице надлежне за оцену рада, а поред тога одређени део плата државних службеника везан је за њихов радни учинак.<sup>21</sup>

У другом таласу реформе, који се одиграо током 1997. и 1998. године, систем индивидуалног уговарања радних односа проширен је и на највише руководеће позиције, чиме је отворен пут и за широку политизацију руководећих службеничких радних места. Овај реформски потез, уведен Законом бр. 59/1997<sup>22</sup> и Законодавном уредбом бр. 80/1998,<sup>23</sup> неки аутори називају „пуном приватизацијом“ државне

<sup>17</sup> *Приручник за колективно преговарање и рјешавање спорова у јавној служби* (Међународна организација рада 2012), 33.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 82.

<sup>20</sup> Elio Borgonovi, Edoardo Ongaro, 'The Civil Service in Italy' in Andrew Masseur (ed), *International Handbook on Civil Service Systems* (Edward Elgar Publishing 2011) 103, 112.

<sup>21</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 82.

<sup>22</sup> Legge n. 59, del 15 marzo 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 63/1997.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo n. 80, del 31 marzo 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 82/1998.

управе,<sup>24</sup> јер су готово сва радна места у државној управи потпала под нови радноправни режим колективног преговарања. Домен колективног преговарања проширен је на ниво руководећих радних места државних службеника, и уведен је тзв. „систем плена“ (*spoil system*, енг.), којим је дато овлашћење актуелној владајућој политичкој структури да или „потврди“ или удаљи са функције државне службенике на руководећим радним местима у прва три месеца од доласка нове политичке гарнитуре на власт.<sup>25</sup>

Циљ иницијалних реформи било је и смањење трошкова административног апарата, који је успешно и остварен у првој декади њиховог спровођења. Између 1992. и 2000. године удео укупног фонда зарада за запослене у јавном сектору (укључујући централну владу, регионе, локалне власти, оружане снаге и полицију) у бруто друштвеном производу смањен је за два процентна (са 12,6 на 10,6 процената), што је био значајан допринос консолидацији јавних финансија, који је Италији омогућио улазак у Европску монетарну унију.<sup>26</sup> Интересантно је да је крајем 2000. удео запослених у јавном сектору у односу на укупан број становника пао такође испод просека земаља ОЕЦД-а (ОЕСД).<sup>27</sup> Сходно томе, Басани сматра да се главни проблем јавне управе у Италији 2000. године није више огледао у великим трошковима администрације, већ у квалитету услуга које јавна управа пружа, заједно са квалитетом регулативе и регулаторним и бирократским оптерећењем наметнутим појединцима и фирмама.<sup>28</sup>

Реформе система настављене су кроз усвајање Законодавне уредбе бр. 165/2001 (тзв. пречишћени Закон о јавном запошљавању) 2001. године.<sup>29</sup> Заједно са секторским колективним уговорима, ова Законодавна уредба представља основне правне изворе „новог приватизованог радног односа“ у јавној управи. У члану један, као циљеви Законодавне уредбе истичу се: повећање ефикасности рада државних службеника кроз координисан развој система јавног информисања; рационализовање трошкова рада јавне управе; боље коришћење људских ресурса, обезбеђење обуке и професионалног развоја запослених, гарантовање

<sup>24</sup> Barbara Gagliardi.

<sup>25</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 82.

<sup>26</sup> Franco Bassanini, 'Twenty Years of Administrative Reform in Italy' (2009) 3 Review of Economic Conditions in Italy, 370.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, *Gazzetta Ufficiale* no. 106/2001.

једнаких могућности за раднице и раднике, уз примену услова који су слични онима који се примењују у приватном сектору.<sup>30</sup> Законодавном уредбом је потврђена улога синдиката у преговарању о индивидуалним условима рада и платама државних службеника. Задржани су и изузеци од овог правила, а посебни прописи о радном статусу задржани су за поједине категорије као што су судије, универзитетски професори, оружане снаге и полиција. Законодавна уредба нарочито истиче улогу руководиоца, којима поверава менаџерску одговорност за управљање људским и финансијским ресурсима (чл. 5).

Берлусконијева влада је 2002. године донела Закон бр. 145,<sup>31</sup> који је проширио претходно поменути „систем плена“ на радна места средњег менаџмента у државној управи (руководеће државне службенике друге класе). Минимални временски период на који су ови државни службеници закључивали уговоре је укинут, а већи број лица изван државне службе добило је директан приступ вишим позицијима. Ове реформе довеле су до жестоке политичке дебате у Италији, јер су многи сматрали да воде ка „американизацији“ италијанског службеничког система.<sup>32</sup>

У току 2009. године спроведена је тзв. *Brunetta* реформа (по презимену тадашњег министра за јавну управу који је иницирао доношење овог прописа, Рената Брунети (*Renato Brunetta*), на основу Законодавне уредбе бр. 150/2009.<sup>33</sup> Овом Законодавном уредбом ојачан је систем управљања учинком у јавној управи, а плате државних службеника директно су доведене у везу са оствареним резултатима рада. Циљ реформе био је такође и повећање транспарентности обавезним објављивањем нивоа плата на веб-сајту Одељења за јавну управу.<sup>34</sup>

Додатно, *Brunetta* реформом систем синдикалних односа, улога менаџмента, систем награђивања, дисциплински режим и систем колективног преговарања у јавном сектору претрпели су значајне промене. Реформистичка интервенција, која изражава јасну „деконтрактуализацију“ радног односа у државној управи,<sup>35</sup> била је инспирисана потребом за ефикасношћу, ефективношћу, непристрасношћу, меритократијом и оснаживањем државних службеника, а посебно „јавних

<sup>30</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 121.

<sup>31</sup> Legge n. 145, del 15 luglio 2002, *Gazzetta Ufficiale* n. 172/2002.

<sup>32</sup> Elisabetta Gualmini (2008), 82.

<sup>33</sup> Decreto Legislativo n. 150, del 27 ottobre 2009, *Gazzetta Ufficiale* no. 254/2009.

<sup>34</sup> Elio Borgonovi, Edoardo Ongaro, 115.

<sup>35</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 122.

менаџера“. Правац реформи подразумевао је редефинисање система оцењивања и транспарентности рада државних службеника, и измене у области руковођења, као и у области права и обавеза запослених из радног односа, посебно у погледу њиховог учинка и дисциплинских мера, о чему ће бити више речи касније у тексту.<sup>36</sup>

Половином двехиљадитих, економска криза снажно је погодила Италију и одредила нови смер реформе службеничког система, који је био усмерен првенствено на консолидацију јавних финансија.<sup>37</sup> У 2011. години Влада Италије донела је пакет мера које су познате под називом „Сачувај Италију“ (*Salva Italia*). Међу њима је и Законска уредба бр. 201/2011,<sup>38</sup> којом је ограничена висина плата државних службеника, а чије су одредбе преточене у текст Закона бр. 214/2011.<sup>39</sup> Наиме, члан 23. Законске уредбе предвидео је да плата државних службеника не може да буде виша од плате првог председника Касационог суда (*primo Presidente della Corte di Cassazione*).<sup>40</sup> Сви уговори о раду у јавном сектору у којима је предвиђена могућност повећања плате за период 2006-2007. године и 2008-2009. године били су замрзнути, како би се избегао прекомеран раст фонда зарада. Укинута су, такође, и сви додаци на плате за државне службенике, као и фондови из којих су плате могле да се повећају на основу преговарања. Национални процес колективног преговарања за 2010-2012. годину такође је суспендован, а плате руководиоца смањене су од пет до десет посто.<sup>41</sup>

На пољу запошљавања у државној управи даље измене уследиле су Законом бр. 190/2012,<sup>42</sup> тзв. „антикорупцијским законом“, којим су унете измене у законодавни оквир у циљу спречавања и сузбијања незаконитости рада и сукоба интереса унутар државне управе. Након тога, Законска уредба бр. 90/2014<sup>43</sup> (претворена у Закон бр. 114/2014)<sup>44</sup> донела је неке даље и значајне новине, не толико у погледу побољшања

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Paola Bruni, 39.

<sup>38</sup> Decreto Legge n. 201, del 6 dicembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* no. 276/201.

<sup>39</sup> Legge n. 214, del 22 dicembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 300/2011.

<sup>40</sup> Paola Bruni, 39.

<sup>41</sup> OECD, 'Public Sector Compensation in Times of Austerity'.

<sup>42</sup> Legge n. 190, del 6 novembre 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 265/2012.

<sup>43</sup> Decreto Legge n. 90, del 24 giugno 2014, *Gazzetta Ufficiale* no. 144/2014.

<sup>44</sup> Legge n. 114, del 11 agosto 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 90/2014.

самог функционисања државног сектора, већ у погледу смађења трошкова рада и запошљавања младих.<sup>45</sup>

Најзад, у августу 2015, донет је и нови Закон о реформи јавне управе,<sup>46</sup> чији је циљ био побољшање ефикасности и транспарентности рада управе путем дигитализације, поједностављења административних поступака, спровођење антикорупцијских мера, рационализације и делотворније контроле рада органа управе.<sup>47</sup>

### 3. Колективно преговарање у јавном сектору као нови правни темељ службеничког система

Структура колективног преговарања у јавном сектору у целини је била осмишљена 1993, измењена 1997, а потом реформисана 2009. године, кроз претходно поменућу *Brunetta* реформу и споразум Владе и главних синдикалних конфедерација. Овим је преговарачка структура у јавном сектору усклађена са моделом који постоји у приватном сектору.

Иако лица на руководећим и неруководећим позицијама у оквиру јавне управе уживају право на различите преговарачке процесе који воде до колективних уговора, сама структура преговарања је слична. Време важења колективног уговора је 3 године – како за нормативна питања, тако и за питања у погледу плата.<sup>48</sup>

Колективно преговарање у јавној управи има двостепену структуру. Први, „главни“ ниво, је национални ниво на коме се закључују национални колективни уговори који покривају највише по четири подсектора, једнако и за лица на неруководећим и руководећим радним местима. Тачан број и састав субјеката права на колективно преговарање одлучује се споразумом АРАН-а и репрезентативне конфедерације синдиката.<sup>49</sup>

Други ниво преговарачке структуре је децентрализован ниво преговарања између једног послодавца (начелника општине, ректора

<sup>45</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 127.

<sup>46</sup> Овај акт познат је под називом *Legge Madia*, који је добио по имену министра који га је иницирао. Legge n. 124, del 7 luglio 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 187/2015.

<sup>47</sup> Paola Bruni, 41.

<sup>48</sup> *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, Working Paper No. 309 (ILO 2015) 7.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 8.

универзитета, председника региона, министра одређеног ресора и сл.), или његовог делегата, и представника националних синдиката потписника колективног уговора који се примењује у том сектору.<sup>50</sup> Децентрализовани преговори и споразуми са једним послодавцем су скоро универзално распрострањени у јавном сектору и у потпуној су супротности са реалношћу приватног сектора.

Изнад ова два нивоа, постоји виши ниво на ком преговарају АРАН и репрезентативна конфедерација синдиката. На овом нивоу закључују се колективни уговори којима се регулишу питања која се тичу два или више подсектора (нпр. рад на даљину, флексибилни уговори о раду, итд.). Број и састав преговарачких страна за преговарање на вишем нивоу мора бити одређен пре него што се отпочне са преговарањем на националном нивоу.<sup>51</sup>

Током преговарања, лица која преговарају на страни државе добијају инструкције од „секторског комитета“ – тела које представља сваки сегмент јавне управе који преговара у конкретном случају (нпр. министарства, фискалне агенције, школе, универзитети, национална здравствена служба, јавна предузећа, и сл.).<sup>52</sup> Поменуте инструкције морају претходно бити одобрене од стране Владе, која одређује и циљеве који се морају постићи преговарањем.

Да би колективни уговор био закључен, и процес колективног преговарања ваљано окончан, АРАН мора имати потврду Ревизорског суда (*Corte dei Conti*). Колективни уговори на нижем нивоу такође подлежу одобрењу Одбора ревизора, који проверава усклађеност колективног уговора са законом и колективним уговором закљученим на вишем нивоу.<sup>53</sup>

Економска криза која је снажно погодила Италију средином две хиљадитих утицала је и на процес колективног преговарања, због стриктних фискалних ограничења. И поред добро осмишљеног процеса преговарања, озбиљан мањак новца у буџету довео је до ситуације да се колективни уговори на вишим нивоима преговарања нису мењали у периоду од скоро девет или више година.<sup>54</sup> Уместо тога, на-

<sup>50</sup> Lorenzo Bordogna, 'Italy: Industrial Relations in Central Public Administration – Recent trends and features' (Eurofound 2014).

<sup>51</sup> *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, 8.

<sup>52</sup> Lorenzo Bordogna (2014).

<sup>53</sup> *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, 8.

<sup>54</sup> European Public Service Union, 'Collective Bargaining Developments in the Public Services'.



ступила је серија замрзавања нивоа плата, праћена дугорочним процесима колективног преговарања, који нису финализирани услед очекивања да се Влада обавезе да финансира повећање плата. Оквирни колективни уговор за јавни сектор за 2016-18. потписан је у новембру 2016. године, али тек крајем 2017. и почетком 2018. коначно су завршени преговори о колективним уговорима за централни и локални ниво власти и здравство. Колективно преговарање настављено је током кризе настале пандемијом Ковида-19, о питањима као што су здравље и безбедност, али синдикати још увек нису преузели иницијативу да поново започну преговарање о главним колективним уговорима у јавном сектору.<sup>55</sup>

#### 4. Утицај реформе на различите елементе система управљања људским ресурсима

Реформе службеничког система Италије различито су се одразиле на поједине елементе правног положаја запослених у јавној управи, тј. система управљања људским ресурсима. Законодавна уредба бр. 150/2009, или како је неки аутори називају „Реформска уредба“,<sup>56</sup> као основ *Brunetta* реформе, увела је и прецизирала концепт планирања људских ресурса, и унела значајне измене у процес запошљавања руководећих државних службеника, док је процес запошљавања неруководећих државних службеника остао непромењен. Реформске мере нагласак су такође ставиле на оцену рада запослених, који је везан за организациони учинак и јачање одговорности менаџера.

Принцип мериторности (или професионалних способности) при запошљавању остао је темељ службеничког система, који је гарантован чак и Уставом Италије. Наиме, члан 97. италијанског Устава, предвиђа да државни службеници улазе у јавну управу путем јавног конкурса, осим у посебним случајевима дефинисаним законом. Правила запошљавања детаљније су уређена Законодавном уредбом бр. 165/2001 (тзв. пречишћени Закон о јавном запошљавању).

У пракси, запошљавање у јавном сектору одликује се јако великим бројем пријава заинтересованих кандидата, које прати спровођење дугих конкурсних процедура. Кандидати полажу испит општег знања

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Barbara-Chiara Ubaldi, Jordan Holt, *Modernising Public Administration A Study on Italy* (OECD 2010) 21.

на заједничком конкурсy за пријем у јавну управу, без обзира на техничку специјалност радног места за које се прима у службу. Испит општег знања састоји се од провере познавања административних процедура и законске материје, без довољно фокуса на друге вештине кандидата.<sup>57</sup> Комисије за запошљавање чине запослени органа управе који спроводе конкурс, а не стручњаци за запошљавање који би познавали-е различите технике процеса селекције.<sup>58</sup>

Да би превазишла постојећа ограничења, Законодавна уредба бр. 150/2009 поставила је нови правни оквир за запошљавање руководиоца на основу принципа професионалних способности и компетенција које кандидати треба да имају за руководеће радно место. Запошљавање руководиоца врши се путем јавног конкурса, а описи послова за упражњена радна места морају бити објављени на веб страници органа управе како би се обезбедио висок степен транспарентности и једнаких могућности за све кандидате. Критеријуми за запошљавање руководиоца су: 1) техничке и управљачке вештине; 2) претходни резултати рада и добијене оцене у раду (ако се ради о кандидату који има радно искуство у управи) и 3) претходно искуство на руководећим позицијама, унутар или ван јавне управе.<sup>59</sup> Менаџери који буду примљени на ова радна места имају обавезу да заврше шестомесечни период обуке у иностранству (у управама држава чланица ЕУ или међународним организацијама).<sup>60</sup>

Задржан је концепт менаџерске слободе и одговорности руководиоца, заснован на принципу новог јавног менаџмента „пустите менаџере да управљају“ (*let the managers manage*). Менаџери су одговорни за доношење управних аката и радњи, као и за финансијско, техничко и административно управљање. Менаџерима су дата и изворна овлашћења за управљање финансијским и људским ресурсима. Они имају ултимативну одговорност за спровођење управних активности и остварене резултате рада организационе јединице којом руководе.<sup>61</sup>

Унете су и значајне новине које се односе на оцењивање запослених, које је повезано са оценом организационог учинка и другим функцијама управљања људским ресурсима. У успостављању новог

---

<sup>57</sup> OECD, *OECD Economic Surveys: Italy, 2021* (OECD 2021).

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Barbara-Chiara Ubaldi, Jordan Holt, 53.

<sup>61</sup> Члан 4. Законодавне уредбе бр. 165/2001.

система оцењивања индивидуалног и организационог учинка јасно се види намера законодавца да пружи подстицај стварању организационе структуре која је оријентисана на остваривање резултата, што је у потпуности у складу са идејама новог јавног менаџмента.

Како је оцена индивидуалног учинка везана за оцену организационог учинка, сваки орган управе дужан је да самостално одреди своје циљеве и индикаторе за њихово остварење, а индивидуални радни циљеви морају да буду у складу с постављеним организационим циљевима.<sup>62</sup> Руководиоци државних органа у обавези су да до 31. јануара сваке године утврде трогодишње стратешке програме који идентификују стратешке смернице и циљеве, као и индикаторе за мерење и оцењивање учинка организације.<sup>63</sup> У случају да то не учине, руководиоцима се забрањује исплата месечне плате, а државни орган не може да запошљава ново особље, нити ангажује лица по основу уговору о делу.<sup>64</sup>

Грађанима је дата важна улога у процесу мерења организационог учинка, јер је сваки орган управе дужан да успостави систем за оцену задовољства корисника и грађана у погледу квалитета услуге коју тај државни орган пружа, и активности коју обавља. Резултати анкете о степену задовољства грађана објављују се једном годишње на веб страници државног органа.<sup>65</sup> Оцена грађана директно се комуницира и независном телу за оцењивање степена задовољства услугама и активностима које се пружају, односно обављају, у складу са процедурама које је то тело установило.<sup>66</sup>

Оцењивање запослених различито је уређено за руководиоце и остале запослене у јавном сектору, и засновано је на тимском и организационом учинку. Оцена руководиоца заснива се првенствено на оцени испуњености циљева организационе јединице којом руководе и целе организације.<sup>67</sup> Оцена рада осталих запослених, са друге стране,

<sup>62</sup> Члан 3, став 2. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>63</sup> Члан 10. Законодавне уредбе бр. 150/2009. Уредбом је установљена и Национална комисија за оцену, транспарентност и интегритет, која је добила надлежност за ову област развоја методологије праћења учинка.

<sup>64</sup> Члан 10, став 5. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>65</sup> Члан 196, став 4. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>66</sup> Члан 196, став 2. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>67</sup> Због тога су критеријуми оцењивања руководиоца: испуњење индикатора учинка који се односе на област којом руководе (којима се приписује превлађујућа тежина у укупној оцени), квалитет осигураног доприноса учинку целе организације,

заснива се на оцени рада тима у коме службеник ради – степену постизања специфичних групних циљева у које је појединац укључен и квалитету доприноса учинку организационе јединице којој припадају – а затим и на оцени вештина професионалног односа послу.<sup>68</sup>

Оцењивање је јасно повезано са другим функцијама управљања људским ресурсима, као што су плате и награђивање, напредовање и професионални развој. Одлична оцена рада основ је за неколико бонуса: годишњи бонус за изврсност (у границама расположивих ресурса државног органа,<sup>69</sup> б) годишњу награду за иновацију, коју додељује појединачно сваки државни орган и чија је вредност једнака износу годишњег бонуса за изврсност;<sup>70</sup> в) посебан додатак на плату, који се даје ограниченом броју запослених, за висок степен развијености њихових професионалних вештина и индивидуалне и колективне резултате које је показао систем оцене учинка.<sup>71</sup> Оцена рада такође је и основ за напредовање у служби,<sup>72</sup> и професионални развој који укључује давање могућности за напредне курсеве обуке на националном и међународном нивоу.<sup>73</sup>

Што се тиче система плата, утврђивање фиксног дела плате запослених у јавној управи на националном и регионалном нивоу у надлежности је АРАН-а. АРАН такође има овлашћење за аутентично тумачење уговорних клаузула и уређење радних односа у јавној управи, укључујући и плате службеника.<sup>74</sup>

У пракси, висина плата за исто радно место у различитим органима управе варира у зависности од висине додатка за позицију/радно место, бонуса за радни учинак (посебно у случају руководићих државних службеника) и година радног стажа.<sup>75</sup> Истраживање које је спроведено 2012. године показало је да бонус за радни учинак руководиоца

---

а затим и остварење специфичних индивидуалних циљева. Поред тога, оцењују се и компетенције руководиоца, као што су професионалне и менаџерске вештине које је руководилац показао. Члан 9, став 1. Уредбе.

<sup>68</sup> Члан 9, став 2. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>69</sup> Члан 21. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>70</sup> Члан 22. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>71</sup> Члан 23. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>72</sup> Члан 24. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>73</sup> Члан 26. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>74</sup> Paola Bruni, 37.

<sup>75</sup> Aleksandra Rabrenović, *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika* (Institut za uporedno pravo 2019) 80.

Министарства правде представља само једну петину бонуса за радни учинак у Министарству просвете.<sup>76</sup> То је последица не само различите оцене рада већ и висине фонда за бонусе у оквиру органа управе и броја државних службеника који ове бонусе добијају.

У складу са постојећим прописима, сви органи управе дужни су да достављају податке о платама АРАН-у. АРАН, заједно са Националним институтом за статистику, припрема тромесечне извештаје о анализи плата у јавном сектору које доставља Влади и надлежним парламентарним одборима. Поред прикупљања података о висини плата у јавном сектору, АРАН, у сарадњи са Националним институтом за статистику, анализира и податке о просечној висини плата у јавном и приватном сектору. Циљ ових анализа јесте извештавање Владе о стању у јавном сектору, како би могла благовремено да реагује у случају нарушавања компететивности и привлачности управе као послодавца.

## 5. Закључна разматрања

Јавна управа Италије прошла је кроз три главна реформска таласа у последње три деценије. С обзиром на дуготрајан и мукотрпан процес кроз који је прошао италијански систем јавне управе не зна нећује што се у литератури неретко може пронаћи схватање према којем се промене које су наступиле у Италији посматрају као „реформа реформе“.<sup>77</sup> Први талас промена уследио је 1993. године, када је радни однос велике већине државних службеника „приватизован“, са изузетком неких група, укључујући полицију и оружане снаге, судије, универзитетске наставнике, дипломате. Други талас, током 1997. и 1998. године, често називан *група приватизација*, увео је флексибилност у регулисању правног положаја руководећих државних службеника, ојачао улогу и обим колективног преговарања на националном и, посебно, на децентрализованом нивоу појединачног послодавца, омекшавајући централизовану контролу од стране државе кроз рад Ревизорског суда надлежног за одобравање колективних уговора у јавном сектору, како на националном, тако и на локалном нивоу. Трећи талас реформи, инициран 2009. године, назван *Brunetta* рефор-

<sup>76</sup> Paola Bruni, 47.

<sup>77</sup> Sabrina Cavatorto, 'Restyling Public Management—Inspired Reforms' in Sabrina Cavatorto, Antonio La Spina (eds), *The Politics of Public Administration Reform in Italy* (Palgrave Macmillan 2020) 43-44.

ма, донео је делимичне измене у погледу законског регулисања радног односа државних службеника и успоставио ужа ограничења у погледу колективног преговарања у области јавног сектора, посебно на децентрализованом нивоу појединачног послодавца. Међутим, основни принципи приватизације и „контрактуализације“ радног односа нису уклоњени. *Brunetta* реформа унела је значајне промене у систем запошљавања руководећих државних службеника, као и у оцењивање државних службеника, које је постало важна тачна и за друге функције људских ресурса као што је награђивање, напредовање и професионални развој.

Питање које се, међутим, поставља јесте у којој мери је италијански службенички систем суштински реформисан кроз ова три таласа реформи и унапређен у односу на почетно стање? Да ли су Веберову бирократију заиста успели да замене модерни јавни менаџери?

Бројни аутори сматрају да упркос значајним правним и институционалним реформама државне управе које трају читаве три деценије, Италија није успела да направи суштинске промене у функционисању службеничког система и државне управе у целини.<sup>78</sup> У том смислу, постојећи службенички систем може се окарактерисати као нео-веберијски модел у коме, упркос јасној примени менаџерских инструмената (као што је оцена учинка, јачање менаџерске одговорности итд.), није дошло до суштинске промене у односу одговорности државне управе према грађанима и делотворнијем пружању услуга, већ се коришћење менаџерских алата само комбинује са традиционалним веберовским бирократским системом.<sup>79</sup> У прилог овој тези говоре и резултати истраживања које је спроведено у јавном сектору Италије 2015. године, у коме је већина учесника, односно јавних менаџера, истакла да у раду у великој мери користи менаџерске инструменте, али у исто време изразила уверење да спроведене реформе нису биле успешне.<sup>80</sup> Поред тога, истраживање о компетенцијама менаџера у јавној управи које је спроведено 2018. године, указало је на

---

<sup>78</sup> Edoardo Ongaro *et al.*, 'Italy: Set Along a Neo-Weberian Trajectory of Administrative Reform?' in Gerhard Hammerschmid (eds), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (Edward Elgar Publishing 2016) 193.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Истраживање је спроведено у оквиру упоредног истраживања заснованог на анкети више од 6700 највиших државних службеника у 17 европских земаља, којим се испитивао утицај реформи новог јавног менаџмента у Европи из компаративне перспективе. Edoardo Ongaro *et al.* (2016), 190.

недостатак менаџерских, комуникативних и организационих вештина код руководиоца у јавној управи.<sup>81</sup> Док јавни менаџери не сматрају да су ове компетенције кључне за њихов рад, мишљење грађана и компанија укључених у истраживање је потпуно супротно. Корисници услуга јавне управе сматрају да су основни недостаци у раду јавних менаџера управо организационе и менаџерске вештине, којима није поклоњена довољна пажња у току професионалног развоја запослених у јавној управи.

Са друге стране, италијански пример реформи показује да не постоји једноставно решење или један идеалан тип службеничког система и управљања људским ресурсима у јавном сектору. Да би реформе биле успешне, потребно је направити баланс и компромис између индивидуализације и делегирања у управљању људским ресурсима, како би се побољшала прилагодљивост и флексибилност службеничког система с једне стране, и осећаја колективности, заједничких вредности и односа међусобног поверења међу запосленима у јавном сектору с друге стране. Питање како уравнотежити фрагментацију и интеграцију, индивидуализацију и заједничке идентитете, те притисак тржишта и културну кохезију, велики је изазов у реформама управљања људским ресурсима не само у Италији већ и у бројним другим европским земаљама.<sup>82</sup>

Сви ови налази упућују на то да је питање даљих реформи у области службеничког система у Италији још увек актуелно, посебно у погледу потребе да се пажња преусмери са правила и процедура на људе и стварне проблеме са којима се запослени у јавној управи свакодневно суочавају.<sup>83</sup> У том смислу, оправдано је поставити питање на који начин се продуктивност рада у оквиру службеничког система може унапредити. Могући одговори могли би бити усмерени на смањење

<sup>81</sup> На Форуму јавне управе, 2018. године, представљено је истраживање овог форума о вештинама италијанских јавних менаџера, кроз анализу узорка од око 1350 запослених руководиоца у јавном сектору. Ernesto De Nito, Mario Pezzillo Iacono, 'Rethinking the Concept of Competencies for Public Managers' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration* (Palgrave Macmillan 2021) 45.

<sup>82</sup> Per Lægveid, Lois Recascino Wise, 'Transitions in Civil Service Systems: Robustness and Flexibility in Human Resource Management' in Frits van der Meer *et al.* (eds), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (Palgrave Macmillan 2015) 222.

<sup>83</sup> О могућим предлозима који су до сада расправљани у италијанској теорији Ben Kuipers *et al.* 'The Management of Change in Public Organisations: A literature review' (2013) 1 *Public Administration*, 20.

трошкова, реорганизацију рада унутар сектора, успостављање јасних процедура и стандарда понашања. Претходно наведено је без сумње нужно спровести, али при том не треба заборавити да је најважнији елемент успешне јавне управе њени запослени, који морају свој посао обављати ваљано како би сви они који се „користе“ резултатима њиховог рада могли да успоставе угледан систем рада државних службеника. У том смислу, потребно је утицати на побољшање квалитета људских ресурса у јавној управи, јачати њихове компетенције, улагати у њихово радно искуство и мотивацију на послу, подстицати осећај службења грађанима, личне способности и вредности.



Милош Станић\*

## Предмети *Тарико* као вид компромиса Европског суда правде и италијанског Уставног суда

### 1. Однос комунитарног и права држава чланица

Међусобни однос комунитарног и националног права заснива се на принципу надређености оног првог, а који подразумева да свака норма права Уније, како примарног тако и секундарног, има првенство над сваком нормом националног права чак и онда када се ради о уставној норми.<sup>1</sup> Ово начело је Европски суд правде извео телеолошким тумачењем Уговора о Европској економској заједници.<sup>2</sup> Суд је правну природу комунитарног права утврдио у једном од првих случајева које је разматрао, у случају *Humblet v. Belgium*,<sup>3</sup> док је још давне 1964. године у *Costa v. E.N.E.L.*<sup>4</sup> утврдио да је, за разлику од обичних међународних уговора, Уговор о Европској економској заједници створио посебан правни поредак, који је ступањем на снагу постао саставни део националних правних поредака држава чланица, те њихови судови морају да га примењују.<sup>5</sup> Овако настао правни по-

---

\* Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, ORCID: 0000-0001-8849-7282, m.stanic(AT)iup.rs.

<sup>1</sup> Љубица Ђорђевић, 'Контрола уставности правних аката Европске уније' (2013) 65 Зборник радова Правног факултета у Нишу, 294.

<sup>2</sup> Treaty Establishing the European Economic Community, 25 March 1957, 298 U.N.T.S.3, 4 Eur. Y.B. 412 (EEC Treaty or Treaty of Rome). Видети: Zlatan Meškić, Darko Samardžić, *Pravo Evropske unije I* (TDP: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu-Pravna reforma 2012) 79.

<sup>3</sup> *Jean Humblet v. Kingdom of Belgium*, Case C-6/60-IMM, Judgment of 16 December 1960. Видети: Радован Д. Вукадиновић, Увод у институције и право Европске уније (Удружење за европско право, Крагујевац 2012) 155.

<sup>4</sup> *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano, Case 6-64, Judgment of 15 July 1964.

<sup>5</sup> Љубица Ђорђевић, 294.

редак је аутономан, постоји независно од националног права држава чланица и општег међународног права,<sup>6</sup> а истовремено је и „саставни део“ правног поретка који се примењује на територији сваке од држава чланица.<sup>7</sup> У складу с тим, у својој чувеној одлуци *van Gend & Loos v. Netherlands*<sup>8</sup> Европски суд правде је утврдио да „заједница успоставља нови правни поредак међународног права, у чију корист су државе ограничиле, иако у ограниченом обиму, своја суверена права, чији су субјекти не само државе чланице, већ и њихови грађани“.<sup>9</sup> Овакав однос два правна поретка је од пресудног значаја за природу Уније, јер је он једина гаранција да комунитарно право неће бити разводњено интеракцијом са националним правом, те да ће се обезбедити његова униформна примена широм Уније.<sup>10</sup> Супротно, уколико би се дозволила могућност дерогирања комунитарног права од стране држава чланица, оно би изгубило сврху, што би на крају довело до тога да циљеви Европске уније не би могли да буду реализовани без супремације права Европске уније.<sup>11</sup>

У поменутој одлуци у предмету *Costa v. E.N.E.L.*, Европски суд правде је утврдио да је право Уније надређено и националном уставном праву, те да тврдње да комунитарно право крши основна начела националног устава не могу ограничити дејство самог комунитарног права. Другачије казано, право Уније било ког ранга је надређено уставном праву држава чланица.<sup>12</sup> Такође, у предмету *Internationale Handelsgesellschaft*,<sup>13</sup> Суд је истакао да и уставне одредбе, укључујући и оне основне, морају да буду у сагласју са начелом првенства

---

<sup>6</sup> Ondrej Hamulák, *National Sovereignty in the European Union: View from the Czech Perspective* (Springer 2016) 14.

<sup>7</sup> Ondrej Hamulák, 16; Tamara Čapeta, 'Nacionalni ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma' (2009) 1 Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 67.

<sup>8</sup> *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Netherlands, Case 26-62, Judgment of 5 February 1963.

<sup>9</sup> Радован Д. Вукадиновић, 147.

<sup>10</sup> Klaus-Dieter Borhart, *Abeceda prava Evropske unije* (Kancelarija za publikacije Evropske unije 2013) 107-108.

<sup>11</sup> Tamara Čapeta, 66.

<sup>12</sup> Tamara Čapeta, 63-96.

<sup>13</sup> *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Case 11-70, Judgment of 17 December 1970.

комунитарног права,<sup>14</sup> иако су, практично гледано, ситуације у којима долази до колизије између норме права Уније и националног устава ретке.<sup>15</sup> Суд је у овим случајевима нагласио да „за важење комунитарне мере или њено дејство унутар државе чланице не могу бити значајне тврдње да је она у супротности било са основним правима утврђеним уставом те државе, било са начелима уставног уређења“.<sup>16</sup> Другим речима, оваквим резонавањем Суда је успостављена апсолутна важност доктрине првенства права Уније. У случају да комунитарно право и националне уставне одредбе одређена питања различито уређују, право Европске уније ће превладати.<sup>17</sup> Овде примењена логика је јасна:

„државе чланице су дефинитивно пренеле суверена права на Заједницу коју су саме створиле, а касније једностране мере не би биле доследне појму права Уније. Као начело Уговора, ни једна држава чланица не сме доводити у питање статус права Уније као система који је једнако и генерално применљив широм Уније. Правна последица овог правила првенства је што, у случају конфликта правних система, национални закон који је у супротности с правом Уније престаје да се примењује и што се не може уводити ново национално законодавство уколико није усклађено с правом Уније.“<sup>18</sup>

## 2. Уставни идентитет као надградња односа два правна поретка

Па ипак, однос два поретка није толико једностран и једноставан, како се на први поглед чини, пошто и:

„поредак Европске уније успоставља везу према уставном поретку држава чланица, јер посебно наглашава да Унија поштује национални идентитет држава чланица, који је нераздвојно повезан са њиховим основним политичким и уставним структурама, и да поштује основне државне функције. Ова одредба одражава плуралистички приступ односа између права Европске уније

<sup>14</sup> Љубица Ђорђевић, 294.

<sup>15</sup> Tamara Čapeta, 69.

<sup>16</sup> Танасије Маринковић, 'Европеизација уставног права' (2010) 1 Право и друштво: часопис за правну и политичку културу, 64.

<sup>17</sup> Ondrej Hamulák, 21.

<sup>18</sup> Klaus-Diter Borhart, 115.

и уставног права држава чланица, и кроз захтев за поштовањем уставног идентитета држава чланица отвара могућност за уставне судове држава чланица да, под одређеним ограниченим условима, поставе уставне границе за примат права Европске уније“.<sup>19</sup>

Гледано нормативно, према члану 4, ст. 2. Уговора о Европској унији, Унија поштује једнакост држава чланица пред Уговорима, као и њихове националне идентитете, који су неодвојиво повезани са њиховим основним политичким и уставним структурама, укључујући регионалну и локалну самоуправу.<sup>20</sup> Уставни идентитет и његово ширење логична је последица притиска који су на националне уставе извршили глобализација и европеизација,<sup>21</sup> те је то својеврсна противтежа у одбрани виталних националних уставноправних вредности. Он је као такав растегљив појам, и од саме државе зависи које све вредности он обухвата, а најчешће је уставни суд тај који одређује шта све потпада под уставни идентитет, при чему му неодређеност појма оставља простор за флексибилност у одговору на специфичне ситуације сукоба између устава и права Европске уније.<sup>22</sup> Свакако, за државе чланице Европске уније, односно њихове уставне судове, уставни идентитет никако није једна од националних специфичности на коју се, према потреби, држава може позивати с циљем дерогације обавеза које има на основу чланства у Европској унији.<sup>23</sup> Другим речима, заштити основних вредности уставног поретка би требало прибећи само у крајњем случају, као крајњем средству заштите.<sup>24</sup>

Гледано из угла судске праксе, схватање о уставном идентитету је постало актуелно још седамдесетих година прошлог века када је

---

<sup>19</sup> Љубица Ђорђевић, 295. О уставном идентитету видети и Милош Станић, 'Укратко о уставном идентитету као мосту сарадње Европског суда правде и националних уставних судова држава чланица' (2021) Ревивија за европско право, 63-69.

<sup>20</sup> Уговор о Европској унији, Службени лист Европске уније бр. 2016/Ц 202/01, од 07.06.2016 (Treaty on European Union, 7 February 1992, 1992 O.J. (C 191), 31 I.L.M. 253 (the Union Treaty or the Maastricht Treaty)).

<sup>21</sup> Jan-Herman Reestman, 'The Franco-German Constitutional Divide: Reflection on National and Constitutional Identity' (2009) 5 European Constitutional Law Review, 384.

<sup>22</sup> Љубица Ђорђевић, 299.

<sup>23</sup> Stjepan Novak, 'Dijalozi između ustavnih sudova država članica Europske unije i Suda Europske unije' (2020) 3-4 Pravni vjesnik, 119.

<sup>24</sup> Tímea Drinóczi, Ágoston Mohay, 'The Preliminary Ruling Procedure and the Identity Review' (2017) 1 EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 205.

немачки Савезни уставни суд у одлуци *Solange I*<sup>25</sup> утврдио да члан 24. немачког Основног закона „не отвара пут за измену основне структуре Основног закона, која чини основу његовог идентитета, без формалне измене Основног закона, тј. не омогућава измену на такав начин, нормама међународних организација,“ што је потврђено и додатно продубљено његовим следећим одлукама, пре свега у предметима *Solange II*<sup>26</sup> и *Solange III*.<sup>27</sup> Уставни суд Италије, готово у исто време, формирао је своју доктрину контраограничења (*controlimiti*), којом се ограничава примат права Европске уније у случају угрожавања уставног идентитета. Ипак, у предмету *Granital*,<sup>28</sup> констатовао је да је мала вероватноћа да до несагласја европске и домаће норме у пракси заиста и дође.<sup>29</sup> У предмету *FRAGD*<sup>30</sup> Суд је предвидео да право Заједнице неће важити у Италији ако се њиме крше основна начела заштите људских права италијанског Устава, па чак и ако је Европски суд правде потврдио ваљаност конкретног права.<sup>31</sup> Ова доктрина је у последње време поново потврђена у случају Мелони (*Meloni*). Слично резонување се јавља и у судској пракси одређених источноевропских уставних судова.<sup>32</sup>

Дефиниције уставног идентитета у теорији су бројне и заиста је тешко одредити се за неку од њих. Примера ради, чини нам се да је адекватна дефиниција која уставни идентитет одређује као:

„уставне идеје и принципе фундаменталне за уставни систем. Прво, јер се односи на уставне идеје и принципе који постоје на основном нивоу. Друго, уставни идентитет је уставни у смислу

<sup>25</sup> *Administration des Douanes v. Solange Chiffre*, Reference for a preliminary ruling: Cour d'appel de Toulouse, Case C-368/92, Judgment (Fifth Chamber) of 24 February 1994.

<sup>26</sup> *Wünsche Handelsgesellschaft v. Federal Republic of Germany*, Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht, Case 126/81, Judgment (Second Chamber) of 6 May 1982.

<sup>27</sup> Cases 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht - BVerfG) Judgment of 12 October 1993. Видети: Denis Preshova, 'Battleground or Meeting Point? Respect for National Identities in the European Union – Article 4 (2) of the Treaty on European Union' (2012) 1 Croatian Yearbook of European Law & Policy, 278.

<sup>28</sup> *S.p.a. Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Corte costituzionale, Sentenza n. 170, 5 giugno 1984.

<sup>29</sup> Stjepan Novak, 117, 122, 124.

<sup>30</sup> *SpA Fragd v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, Reference for a preliminary ruling: Tribunale civile di Venezia, Case 33/84, Judgment of 22 May 1985.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Denis Preshova, 280.

да се односи на фундаменталне идеје које се тичу природе устава, уставну структуру, уставна права и социјално-економске уставне принципе који подупиру свакодневне уставне праксе, које су обично кодификоване у уставном тексту. Треће, уставни идентитет је идентитарни у смислу да уставне идеје и принципи представљају уверења о дугорочним циљевима, тежњама и опредељењима која чине суштину уставног права у некој држави.<sup>33</sup>

Основни, проблем са концептом уставног идентитета је што је он оспораван и недовољно одређен, како у теорији, тако и у пракси.<sup>34</sup> Временски гледано, уставни идентитет неке земље, истина, потиче из прошлости, али садржи обавезе, пројекције и погледе који се тичу будућности. Односно, елементи уставног идентитета нису уклесани у камен, већ се непрестано развијају.<sup>35</sup> То значи да уставни идентитет није фиксиран, већ променљив,<sup>36</sup> пре свега узимајући у обзир временску димензију.

Проблем је и што уставни текстови имају сасвим ограничен потенцијал за пружање информација о уставном идентитету, те до садржине конкретног уставног идентитета можемо доћи тумачењем уставног текста, уз разумевање и познавање обичаја и политичке културе дате заједнице, јер његов садржај зависи од уставних принципа отеловљених кроз њену политичку културу.<sup>37</sup> Стога текст устава често остаје исти, али се његова тумачења могу разликовати. Разуме се, она могу ићи у два смера. У првом, тумачење остаје врло блиско дословном тексту, односно језичко, и у принципу не мења бит конкретног устава. У другом оно, пак, може бити креативно, дајући сасвим ново значење уставу.<sup>38</sup> Све ово значи да је увек неопходно одредити о чијем уставном идентитету говоримо, зашто говоримо о том

---

<sup>33</sup> Bui Ngoc Son, 'Globalization of Constitutional Identity' (2017) 3 Washington International Law Journal, 469.

<sup>34</sup> Kriszta Kovács, 'The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts' (2017) 7 German Law Journal, 1706.

<sup>35</sup> Tímea Drinóczi, 'Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach' (2020) 2 German Law Journal, 115.

<sup>36</sup> Bui Ngoc Son, 470.

<sup>37</sup> Kriszta Kovács, 1720.

<sup>38</sup> Luigi Corrias, 'Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity' (2016) 1 European Constitutional Law Review, 22.

одређеном идентитету, које су његове компоненте,<sup>39</sup> те тек након правилног одређивања ових компоненти одредити и правилну садржину уставног идентитета.

### 3. Одлучивање о претходним питањима – простор за сарадњу комунитарног и националних права

На нивоу Европске уније све више се „чини да се сам садржај идентитета устава може обликовати и сачувати активним и кооперативним дијалогом између наднационалних и националних судова, уколико постоји тенденција проналажења јединствености у заједници заснованој на заједничким правним традицијама и вредностима“.<sup>40</sup> Стога, иако можда тако не делује на први поглед, заправо је однос између Европске уније и националних уставних судова утемељен, у основи, на принципу сарадње.<sup>41</sup> У том смислу, најпродуктивнија би требало да буде она комуникација за коју постоји правни основ и коју су уставни судови дуго избегавали. Ради се о поступцима одлучивања Европског суда правде о претходним питањима на основу члана 267. Уговора о функционисању Европске уније.<sup>42</sup> За тај поступак се и вели да је један од значајних елемената функционисања правног поретка Уније, односно да олакшава принцип сарадње између заинтересованих субјеката. Сагласно чл. 267. Уговора о функционисању Европске уније се националним судовима који примењују комунитарно право омогућава да од Европског суда правде затраже одлуку о: (а) тумачењу Уговора, или (б) пуноважности и тумачењу аката институција, тела, канцеларија или агенција Уније. Уколико се такво питање постави пред „било којим судом државе чланице“ тај суд може затражити од Суда да о њему донесе одлуку. Суштинска функција овог поступка је спречавање појаве разлика у судским одлукама о питањима права Уније унутар ње саме, јер би то угрозило циљеве европске интеграције, међу којима је и једнообразно тумачење комунитарног права.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Tímea Drinóczi, 114.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 130.

<sup>41</sup> Lenka Pítrová, 'The Judgment of the Czech Constitutional Court in the "Slovak Pensions" Case and Its Possible Consequences (In Light of the Fortiter in Re Suaviter in Modo Principle)' (2013) 2 The Lawyer Quarterly, 94.

<sup>42</sup> Stjepan Novak, 126.

<sup>43</sup> Tímea Drinóczi, Ágoston Mohay, 193.

Важно је напоменути да поступак одлучивања о претходним питањима не успоставља однос подређености између судова. Сваки суд делује у оквирима своје надлежности, а одлука донета у оквиру овог поступка обавезујућа је за национални суд.<sup>44</sup> У пракси имамо бројне примере њихове сарадње и међусобног уважавања ставова, а на вешћемо у том смислу претходно поменут предмет *Solange III*. Заправо, одлука донета у том предмету је део дијалога Европског суда правде и националних уставних судова, и то дијалога који се може издвојити као светао пример њихове конструктивне и квалитетне комуникације.<sup>45</sup> Италијански Уставни суд је овде прошао двоструки пут, првобитно утврдивши да нема надлежност да упути Европском суду правде претходно питање у одлуци 536/1995,<sup>46</sup> но услед процесних измена у оквиру властитог уставносудског система, у одлуци 103/2008,<sup>47</sup> променио је тај став и поставио Европском суду правде прво претходно питање. У оквиру тог односа, а као илустративан пример квалитетног међусудског дијалога у оквиру овог поступка ваљало би поменути случај *Тарико (Taricco)*.<sup>48</sup>

#### 4. Уопштено о доктрини контраограничења у Италији

Доктрина контраограничења (*controlimiti*) функционише под претпоставком која прихвата начела непосредне примене и првенства важења комунитарног права, уз постојање још темељније претпоставке да су два правна система, онај комунитарни и онај национални, заправо компатибилни.<sup>49</sup> Наравно, ова претпоставка је оборива, те се омогућава уставним судовима, у изузетним околностима које

<sup>44</sup> *Ibid.*, 194.

<sup>45</sup> Stjepan Novak, 124.

<sup>46</sup> Corte costituzionale, Ordinanza n. 536, del 29 dicembre 1995, *Gazzetta Ufficiale* n. 1/1996.

<sup>47</sup> Corte costituzionale, Ordinanza n. 103, del 15 aprile 2008, *Gazzetta Ufficiale* n. 17/2008.

<sup>48</sup> *Criminal proceedings against Ivo Taricco and Others (Taricco I)*, Request for a preliminary ruling from the Tribunale di Cuneo, Case C-105/14, Judgment of 8 September 2015; *Criminal proceedings against M.A.S. and M.B. (Taricco II)*, Request for a preliminary ruling from the Corte costituzionale, Case C-42/17, Judgment (Grand Chamber) of 5 December 2017. Видети: Stjepan Novak, 128.

<sup>49</sup> Cristina Saenz Perez, 'Constitutional Identity as a Tool to Improve Defence Rights in European Criminal Law' (2018) 9 (4) *New Journal of European Criminal Law*, 22.



се ретко догађају, да негирају примену комунитарног права у оквиру домаћег правног поретка.<sup>50</sup> Италијански судови даље су развили ову доктрину проширујући њену примену на друга поља осим права Европске уније. У пракси, обични судови не могу избећи примену комунитарног права у случајевима када процене да постоји наводна повреда врховних уставних начела, јер је то искључива надлежност Уставног суда. Наравно, они могу пред уставним судом покренути поступак за оцену уставности, одлажући тиме своју одлуку до доношења одлуке Уставног суда.<sup>51</sup> Такође, мора се признати да су подручја примене ове теорије ограничена,<sup>52</sup> пошто се италијански Уставни суд није често бавио овим питањима. Углавном услед културолошких и историјских разлога, највише уставне власти Италије увек су одбацивале тумачење италијанског Устава, као својеврсног „одбрамбеног штита“ у процесу европских интеграција.<sup>53</sup>

Уставни суд посебно сматра да међународни уговори морају да буду у складу са целим уставним текстом, док примат комунитарног права може да буде ограничен само врховним уставним начелима. Но, ту се запада у другу тешкоћу, јер је потребно да се одреди који су принципи они врховни, носећи, на којима почива читава уставна грађевина. Уколико би се сви уставни принципи сматрали врховнима, без икакве потребе да се образложи овакав избор, онда би било неопходно да се закључи да Уставни суд уопште не прихвата примат права Европске уније над домаћим уставним правом. Поред тога, замашан је задатак и одредити шта тачно спада под уставни идентитет неке државе јер, као што смо видели, тај појам је тешко обухватан, пошто није могуће увидом у уставне норме утврдити његов опсег, а опет, ради његове операционализације, неопходно је одредити његов садржај. Такође, недостатак прецизности садржи и претходна судска пракса Уставног суда Италије, који се понекад позива на „основна начела уставног поретка“, понекад на „неотуђива људска права“, а понекад на „врховна уставна начела“, без јасне разлике између ових

<sup>50</sup> Davide Paris, 'Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case Taricco' (2017) 5 Questions of International Law: Zoom-In, 13.

<sup>51</sup> Federico Fabbrini, Oreste Pollicino, 'Constitutional Identity in Italy: European Integration as the Fulfillment of the Constitution' (2017) 6 EUI Department of Law Research Paper, 2.

<sup>52</sup> Simone Risoli, 'Oltre il confine stabilito. Teoria e funzionamento dei "controlimiti" 2017 (31) Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 7.

<sup>53</sup> Federico Fabbrini, Oreste Pollicino, 3, 8.

појмова.<sup>54</sup> У вези с тим, важно је да се истакне да је свим овим формулацијама Уставни суд одувек приступао као јединственој категорији. Она представља најригидније језгро устава, које никако не може бити повређено, без обзира на то да ли се ради о домаћем или спољњем правном поретку. Дакле, ти принципи су толико дубоко укореењени и чине део уставног идентитета једне заједнице, те се они ни не могу мењати уставним амандманима.<sup>55</sup>

У суштини, Уставни суд је развио конструктиван дијалог са Европским судом правде, чији је циљ наглашавање заједничке уставне традиције Европе.<sup>56</sup> У складу с тим, Уставни суд сматра да учење о уставном идентитету не би требало да се сматра претњом јединству правног поретка Европске уније, већ само мањим „штитом“ у односу на норме комунитарног права, ради заштите основних вредности уставних поредака држава чланица.<sup>57</sup> Управо стога је Уставни суд традиционално избегавао развој појма уставног идентитета у италијанском уставном контексту, ограничавајући ову доктрину само на област заштите основних права. Он се старао да изгради однос сарадње са Европским судом правде, између осталог и у поступку одлучивања о претходним питањима, схватајући да својим укључивањем у пуни дијалог са Европским судом правде може боље представљати ставове Италије у оквиру Уније.<sup>58</sup>

## 5. Предмети *Тарико* – пример успешне сарадње Уставног суда и Европског суда правде

Предмети *Тарико I* (Taricco I) и *Тарико II* (Taricco II) тицали су се усаглашености са комунитарним правом застарелости кривичних дела пореске утаје која су регулисана италијанским правом. Проблем се огледао у томе што је у Италији спровођење дуготрајних истрага довело до наступања застарелости у великом броју ових предмета. У предметном случају, против господина Тарика и других лица

---

<sup>54</sup> Davide Paris, 9.

<sup>55</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>56</sup> Federico Fabbrini, Oreste Pollicino, 2.

<sup>57</sup> Giacomo Ruge, 'The Italian Constitutional Court on Taricco: Unleashing the Normative Potential of 'National Identity'?' (2017) 37 Questions of International Law, 26.

<sup>58</sup> Federico Fabbrini, Oreste Pollicino, 10.

покренута је истрага италијанског суда због наводних превара са ПДВ-ом, које су се догодиле у периоду између 2005. и 2009. године. Према италијанском Кривичном закону, који је у међувремену измењен и допуњен, рок застарелости кривичног гоњења за кривично дело пореске преваре прилично је, временски гледано, рестриктивно постављен. У складу са тим, застарелост у конкретном случају би наступила најкасније до 8. фебруара 2018. године, пре него што је могла бити изречена правноснажна пресуда. Услед тога, упућен је захтев за претходну одлуку у предмету *Тарико I*, који је Европски суд правде искористио као повод за разматрање питања спречава ли италијански национални пропис ефикасну борбу против утаје ПДВ-а, односно борбу против незаконитих активности које неповољно утичу на финансијске интересе Уније. Према Суду, одредба члана 325. Уговора о Европској унији, са једне стране, „обавезује државе чланице да се супротставе незаконитим активностима које утичу на финансијске интересе Европске уније ефикасним мерама одвраћања“, док их, с друге стране, „обавезује да предузму исте мере за сузбијање превара које утичу на финансијске интересе Европске уније, као и оне које предузимају за борбу против превара које утичу на њихове сопствене интересе.“ По мишљењу Суда, начело законитости се не примењује на застарелост, што је чисто процесна материја која излази из оквира начела ретроактивности у кривичном праву. На крају, Суд је стао на становиште да одредбе италијанског Кривичног законика које се тичу застарелости могу да угрозе обавезе које та држава чланица има на основу члана 325. став 1. и 2. Уговора.<sup>59</sup>

Практично, Суд правде Европске уније је дефинисао да члан 325. Уговора има непосредан учинак на национални правни поредак, те да национални суд, како би поступио у складу са њим, не сме применити одредбе националног права које би могле довести у питање примену одредбе комунитарног права са којим је продужење рока застарелости у складу, те да се национални суд не може позвати на начело законитости из свог поретка и тиме искључити делотворност права Уније.<sup>60</sup> Оваква одлука је узбуркала духове у Италији. У светлу овог отвореног неслагања, убрзо након доношења одлуке Европског суда

<sup>59</sup> Gordana Materljan, Igor Materljan, 'Predmet *Taricco II* i pitanja na vagi: ustavno načelo zakonitosti u kaznenom pravu i djelotvornost prava Europske unije' (2019) 2 Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 511; Federico Fabbrini, Oreste Pollicino, 11.

<sup>60</sup> Gordana Materljan, Igor Materljan, 512.

правде, судови у Италији одлучили су да обуставе поступак и затраже од италијанског Уставног суда да донесе одлуку о компатибилности овакве одлуке у предмету *Тарико* са најважнијим италијанским уставним начелима.<sup>61</sup> Све ово је проузроковало велику дозу неизвесности међу посленицима како правне теорије, тако и праксе у Италији. Иако Суд није прецизирао да ли би национални судови требало да примене дужи рок застарелости или да га уопште не примене, било које решење би у сваком случају било у супротности са начелом законитости садржаном у члану 25. италијанског Устава. За разлику од Европског суда правде, Уставни суд је начело законитости тумачио као забрану ретроактивне примене *in reus* услед застаре. Свакако, дивергентна схватања овог принципа резултирала су сукобом између права Европске уније и принципа утврђених у Уставу Италије. Разуме се, лебдело је питање о томе, како би овај сукоб могао да се реши? Постојала је дилема да ли применити одлуку Европског суда правде, или би требало да се примени доктрина контраограничења као средство заштите начела националног уставног поретка? Уставни суд Италије је поступио дипломатски, могло би се рећи, мудро. Упркос чињеници да је утврђено постојање несагласја између одлуке Европског суда правде у предмету *Тарико* и италијанског уставног поретка, Уставни суд није применио ту доктрину. Одлучио се да прибегне другачијем решењу, те је по трећи пут у историји одабрао да тражи тумачење и смернице од Европског суда правде, чиме је потврдио његово крајње кооперативно разумевање европског конституционализма.<sup>62</sup>

У намери да избегне примену доктрине, Уставни суд је изнео две групе аргумената пред Европским судом правде. Прва група је заснована на потреби поштовања националног уставног идентитета и изграђена је на основу члана 4, ст. 2. Уговора о Европској унији. Уставни суд је ставио у први план сопствено разумевање првенства и *de facto* затражио од Европског суда правде да понуди формално признање његовог резонувања, односно доктрине самоограничења. У прилог томе иду и његова питања о томе да ли би национални судови требало да утврде непримењивост националног права „чак и када је таква

---

<sup>61</sup> Davide Paris, 7.

<sup>62</sup> Federico Fabbrini, Oreste Pollicino, 12; Matteo Bonelli, 'The Taricco Saga and the Consolidation of Judicial Dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 *Ivo Taricco and others*, ECLI: EU: C: 2015: 555; and C-42/17 MAS., MB, ECLI: EU: C: 2017: 936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017' (2018) 25.3 Maastricht Journal of European and Comparative Law, 361.

непримењивост у супротности са најважнијим начелима Устава [...] или са неотуђивим правима појединца [...]“? По мишљењу Уставног суда, комунитарно право, укључујући правило потврђено у *Тарико I*, било би примењиво у оквиру националних правних поредака само „ако је у складу са уставним идентитетом државе чланице“. Уставно суд је поткрепио овај свој аргумент истичући да, у конкретном случају, поштовање уставног идентитета не би угрозило примат и јединствену примену права Европске уније, већ да би то значило да се Италији омогући примена вишег стандарда заштите основних права.<sup>63</sup>

Другом групом аргумената Уставни суд је Европском суду правде предочио могући излаз из тренутне ситуације, констатујући да пресуда Европског суда у предмету *Тарико I* не узима у обзир компатибилност наведеног члана са врховним начелима италијанског уставног поретка, али да се чини да овај задатак изричито делегира на надлежна национална тела пошто ставом 53. одлуке Европски суд правде тврди да „ако национални суд одлучи да не примени националне одредбе, мора такође да осигура да се поштују основна права лица у питању“.<sup>64</sup>

На крају, овакав приступ италијанског Уставног суда није остао без одјека и одговора друге стране. Наиме, у одлуци Европског суда правде *Тарико II*, прихваћен је одређени степен правне разноликости ради заштите основних права. Премда се Европски суд правде није експлицитно позвао на члан 4, ст. 2. Уговора о Европској унији, или на поштовање уставног идентитета Италије, *Тарико II* је индиректно расветлио оба питања. Суд је одступио од *Тарико I*, односно намере о заштити ефикасности и апсолутне надмоћи права Европске уније по сваку цену, како би прихватио одређени степен различитости и „финих подешавања“ који се може користити уз очување основних уставних начела која су део италијанског уставног идентитета.<sup>65</sup>

Конкретно, одлуком у предмету *Тарико II* очито је да је Суд правде Европске уније допустио да у тим случајевима италијански Уставни суд може применити начело законитости онако како је оно схваћено у италијанском правном поретку, али само под одређеним околностима. Разумљиво је да је полазиште Европског суда правде да право Уније има непосредно дејство и да је надређено националном праву, укључујући и норме уставног карактера. Међутим, и поред истрајавања

<sup>63</sup> Matteo Bonell, 362.

<sup>64</sup> Giacomo Rugge, 25.

<sup>65</sup> Cristina Saenz Perez, 24.

на тим принципима, Европски суд правде је пронашао начин како да обезбеди поштовање тих принципа уз уважавање италијанских интереса. Један од његових основних аргумената јесте временско ограничење његове примене с обзиром на време када су учињена кривична дела, јер у то време застарелост у вези са наведеним делима није била предмет усклађивања законодавца Уније, односно директива је тек касније ступила на правну снагу, те је италијански Уставни суд могао да застарелост третира као материјалноправни институт. Такође, Суд је захваљујући слободном простору за тумачење, који је националном суду оставио у пресуди *Тарико I*, поновио да, када отклањају примену релевантних одредаба Кривичног законика, национални судови морају водити рачуна о томе да се поштују основна права оптужених лица.<sup>66</sup> Видели смо да је Европски суд правде унеколико кориговао своје претходно стајалиште, али да све не би било идеално, није показао адекватну дозу самокритичности. Уместо тога, он је окривио италијански суд опште надлежности који је упутио захтев у предмету *Тарико I* да није објаснио импликације непоштовања застарелости према италијанском правном поретку.<sup>67</sup> Без обзира на то, оно што је далеко битније, националном суду је оставио могућност провере да ли би примена правила из одлуке *Тарико I* била у складу с начелом законитости овако схваћеним у италијанском правном систему. Захваљујући томе, италијански Уставни суд добио је прилику да у својој коначној одлуци потврди оно што је већ био навео у свом захтеву за претходну одлуку, а то је да се то правило не може применити без интервенције законодавца, а све како би се зајемчила правна сигурност и начело законитости у кривичном праву.<sup>68</sup>

## 6. Закључак

На први поглед, однос између права Европске уније и права држава чланица делује једнострано, у смислу супрематије права Уније. Ипак, заправо није тако, јер постојање клаузуле о заштити националних идентитета држава чланица показује њихов амбивалентан однос. Поред тога, институт одлучивања о претходним питањима у оквиру Европског суда правде овакав њихов однос и потврђује, као и потребу

<sup>66</sup> Gordana Materljan, Igor Materljan, 513-514.

<sup>67</sup> Cristina Saenz Perez, 23.

<sup>68</sup> Gordana Materljan, Igor Materljan, 515.

за сарадњом ова два правна поретка јер су „на истом задатку“. Разуме се, неопходно је и да органи у оквиру та два поретка исправно перципирају све ове чињенице. Чини нам се да су тенденције охрабрујуће, а њима свакако доприноси и италијански Уставни суд. У Италији је Уставни суд, делује нам, исправно схватио контекст односа ова два правна поретка. Он га је разумео као „поље сарадње“, а не „поље сукоба“. Исправност оваквог резонувања нам управо показује резултат. Наиме, таквим својим приступом Уставни суд Италије је допринео да се више „чују“ његови аргументи, те да се они, у крајњој линији, и уваже. Корист оваквог приступа је двострука. Прво, таквим чином је пружен пример и осталим уставним судовима, како у земљама чланицама Уније, тако и у оним земљама које ће то тек постати. Друго, оваквим се поступцима доприноси и неговању атмосфере дијалога у европском простору, уз коју иде и уважавање оправданих интереса како Уније као целине, тако и њених држава чланица.





# Списак коришћених правних извора и литературе

## „Увод у уставни систем Италије“

### *Правни извори*

#### *Устав, закони и други ошћени акћи*

- Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.  
Legge Costituzionale n. 1, 22 novembre 1999, *Gazzetta Ufficiale* n. 299/1999.  
Legge Costituzionale n. 1, del 19 ottobre 2020, *Gazzetta Ufficiale* n. 261/2020.  
Legge Costituzionale n. 3, del 18 ottobre 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 248/2001.  
Legge n. 215, del 25 febbraio 1992, *Gazzetta Ufficiale* n. 56/1992.  
Legge n. 400, del 23 agosto 1988, *Gazzetta Ufficiale* n. 214/1988.  
Legge n. 903, del 9 dicembre 1977, *Gazzetta Ufficiale* n. 343/1977.

#### *Судске одлуке*

- Sentenza del Corte Costituzionale n. 13/1994, del 24.1.1994.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 62/1994, del 10.2.1994.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 104/1969, del 19.6.1969.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 139/1990, del 26.03.1990.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 144/1970, del 2.7. 1970.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 172/1999, del 10.5.1999.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 173/1983, del 8.6.1983.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 223/1996, del 27.6.1996.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 242/2019, del 22.11.2019.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 420/1995, del 6.9.1995.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 432/2005, del 2.12.2005.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 454/1998, del 14.12.1998.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 561/1987, del 10.12.1987.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 1146/1988, del 15.12.1988.

## „Увод у правосудни систем Италије“

### Правни извори

#### Устав, закони и други ошши акши

- Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.
- Codice Civile, del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79/1942.
- Codice di Procedura Penale n. 447, del 22 settembre 1988, *Gazzetta Ufficiale* n. 250/1988.
- Legge n. 27, del 24 marzo 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 71/2012.
- Legge n. 69, del 18 giugno 2009, *Gazzetta Ufficiale* n. 95/2009.
- Legge n. 89, del 24 marzo 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 78/2001.
- Legge n. 111, del 30 luglio 2007, *Gazzetta Ufficiale* n. 175/2007.
- Legge n. 127, del 15 maggio 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 113/1997.
- Legge n. 134, del 7 agosto 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 171/2012.
- Legge n. 148, del 14 settembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 216/2011.
- Legge n. 195, del 24 marzo 1958, *Gazzetta Ufficiale* n. 75/1958.
- Legge n. 218, del 31 maggio 1995, *Gazzetta Ufficiale* n. 128/1995.
- Legge n. 269, del 24 ottobre 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 248/2006.
- Legge n. 353, del 26 novembre 1990, *Gazzetta Ufficiale* n. 281/1990.
- Regio decreto n. 12, del 30 gennaio 1941, *Gazzetta Ufficiale* n. 28/1941.
- Regio decreto n. 511, del 31 maggio 1946, *Gazzetta Ufficiale* n. 136/1946.
- Decreto Legislativo n. 40, del 2 febbraio 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 38/2006.
- Decreto Legislativo n. 51, del 19 febbraio 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 66/1998.
- Decreto Legislativo n. 109, del 23 febbraio 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 67/2006.
- Decreto Legislativo n. 116, del 13 luglio 2017, *Gazzetta Ufficiale* n. 177/2017.
- Decreto Legislativo n. 155, del 7 settembre 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 213/2012.
- Decreto n. 537, del 21 dicembre 1999, *Gazzetta Ufficiale* n. 24/2000.
- Decreto ministeriale n. 509, del 3 novembre 1999, *Gazzetta Ufficiale* n. 2/2000.

### Литература

#### Монографије, зборници и чланци

- Alessandra De Luca, 'Cost and Fee Allocation in Italian Civil Procedure,' (2010) 4 *Civil Justice Quarterly* 428.
- Alessandra De Luca, 'Italy: A Tale of Successful Resistance?' in Mathias Reimann (ed), *Cost and Fee Allocation in Civil Procedure. A Comparative Study* (Springer 2012) 185, doi: 10.1007/978-94-007-2263-7
- Andrea Proto Pisani, *Lezioni di diritto processuale civile* (Jovene editore 2006).
- Carlo Guarnieri, Patrizia Pederzoli, *The Power of Judges. A Comparative Study of Courts and Democracy* (Oxford University Press 2003).

- Francesca Bignami, 'Comparative Administrative Law' in Mauro Bussani, Ugo Mattei (eds), *Cambridge Companion to Comparative Law*, (Cambridge University Press 2012) 145, doi: 10.1017/CBO9781139017206
- Geoffrey C. Hazard, Angelo Dondi, *Legal Ethics: A Comparative Study* (Stanford University Press 2004).
- Giuseppe di Federico, 'Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy' in Giuseppe di Federico (ed), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain* (Research Institute on Judicial Systems (IRSIG) - National Research Council (CNR) 2005) 127.
- Günter Frankenberg, 'Comparative Constitutional Law' in Mauro Bussani, Ugo Mattei (eds), *Cambridge Companion to Comparative Law* (Cambridge University Press 2012) 171, doi: 10.1017/CBO9781139017206
- John Henry Merryman, Mauro Cappelletti, Joseph M. Perillo, *The Italian Legal System. An Introduction* (Stanford University Press 1967).
- John Henry Merryman, Rogelio Pérez-Perdomo, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America* (Stanford University Press 2007).
- Marco De Cristofaro, Nicolo Trocker (eds), *Civil Justice in Italy* (Jigakusha 2010).
- Mauro Cappelletti, Joseph M. Perillo, *Civil Procedure in Italy* (Martinus Nijhoff 1965).
- Michele Angelo Lupoi, 'Between Tradition and Innovation: The Formation of a Jurist in Italy' in Masahisa Deguchi and Marcel Storme (eds), *The Reception and Transmission of Civil Procedural Law in the Global Society. Legislative and Legal Educational Assistance to Other Countries in Procedural Law* (Maklu 2008) 93.
- Michele Taruffo, 'Recent and Current Reforms of Civil Procedure in Italy' in Nicolo Trocker, Vincenzo Varano (eds), *The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective* (G. Giappichelli 2005) 217.
- Mirjan Damaska, 'A Continental Lawyer in an American Law School: Trial and Tribulations of Adjustment' (1968) 116 *University of Pennsylvania Law Review*.
- Nicolo Trocker, 'Civil Procedure as a Part of the Constitutional Project: The Fundamental Guarantees of the Parties' in Marco de Cristofaro, Nicolo Trocker (eds), *Civil Justice in Italy* (Jigakusha 2010).
- Nicolo Trocker, 'Judicial Responsibility in Italy' in *Italian National Reports to the XI<sup>th</sup> International Congress of Comparative Law* (Giuffré 1982) 224.
- Nicolo Trocker, 'Professional and Non-Professional Judges: Italy' in *Italian National Reports to the X<sup>th</sup> International Congress of Comparative Law* (Associazione italiana di diritto comparato 1978).
- Nicolo Trocker, Vincenzo Varano, 'Concluding Remarks' in Nicolo Trocker, Vincenzo Varano (eds), *The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective* (G. Giappichelli 2005).
- Oscar G. Chase, Vincenzo Varano, 'Comparative Civil Justice' in Mauro Bussani, Ugo Mattei (eds), *Cambridge Companion to Comparative Law* (Cambridge University Press 2012) 210, doi: 10.1017/CBO9781139017206

- Peter L. Murray, Rolf Stürner, *The Civil Law Notary – Neutral Lawyer for the Situation. A Comparative Study on Preventative Justice in Modern Societies* (Verlag C. H. Beck 2010).
- Remo Caponi, 'Italian Civil Justice Reform 2009' (2009) 14 ZZPInt.
- Vincenzo Varano, 'Machinery of Justice' in Jeffrey S. Lena, Ugo Mattei (eds), *Introduction to Italian Law* (Kluwer Law International 2002) 99.
- Vincenzo Varano, Alessandra De Luca, 'Access to Justice in Italy' (2007) 1 Global Jurist.
- Vittoria Barsotti, Vincenzo Varano, 'Legal Education in Italy' (2010) 3 *Opinio Juris in Comparatione*, 1.

### *Извештаји и остали документи*

- Council of Europe, 'Enhancing the National Implementation of the System of the European Convention on Human Rights' (2009) <https://edoc.coe.int/en/european-convention-on-human-rights/8230-enhancing-the-national-implementation-of-the-system-of-the-european-convention-on-human-rights.html> (приступљено 24.09.2022).
- European Commission for the Efficiency of Justice, 'European judicial systems: Evaluation Report' (edition 2020, 2018) <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-publication-of-the-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2020-evaluation-cycle-2018-data> (приступљено 24.08.2022).
- Сајт Високог судског савета Републике Италије: Consiglio Superiore della Magistratura, [www.csm.it](http://www.csm.it) (приступљено 24.10.2022).

## **„Увод у италијанско приватно право“**

### **Правни извори**

#### *Међународни и ЕУ акти*

- Charter of the United Nations, of 24 October 1945, 1 UNTS XVI.
- Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, of 4 November 1950, ETS 5.
- Council Regulation (EU) 1103/2016 of 24 June 2016.
- Council Regulation (EU) 1104/2016 of 24 June 2016.
- Council Regulation (EU) 1259/2010 of 20 December 2010.
- Council Regulation (EU) 2019/1111 of 25 June 2019.
- Council Regulation (EC) 2201/2003 of 27 November 2003.
- Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985.
- Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993.

Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, *Official Journal* C 92, 25.4.1975.

Treaty of Nice, *Official Journal* C 080, 10/03/2001 P. 0001 – 0087.

United Nations, Statute of the International Court of Justice, of 18 April 1946.

#### Устава, закони и други ошњи акти

Legge Costituzionale n. 3, del 18 ottobre 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 248/2001.

Codice Civile, Regio Decreto n. 262, del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79/1942.

Legge n. 26, del 15 gennaio 1991, *Gazzetta Ufficiale* n. 23/1991.

Legge n. 55, del 14 febbraio 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 50/2006.

Legge n. 74, del 6 marzo 1987, *Gazzetta Ufficiale* n. 58/1987.

Legge n. 76, del 20 maggio 2016, *Gazzetta Ufficiale* n. 118/2016.

Legge n. 130, del 2 agosto 2008, *Gazzetta Ufficiale* n. 185/2008.

Legge n. 151, del 19 maggio 1975, *Gazzetta Ufficiale* n. 135/1975.

Legge n. 219, del 10 dicembre 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 293/2012.

Legge n. 241, del 7 agosto 1990, *Gazzetta Ufficiale* n. 192/1990.

Legge n. 300, del 20 maggio 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 131/1970.

Legge n. 392, del 27 luglio 1978, *Gazzetta Ufficiale* n. 211/1978.

Legge n. 431, del 9 dicembre 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 292/1998.

Legge n. 898, del 1 dicembre 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 306/1970.

Regio decreto n. 2358, del 25 giugno 1865, *Gazzetta Ufficiale* n. 158/1865.

Decreto-Lege no. 36, del 30 aprile 2022, *Gazzetta Ufficiale* n. 150/2022.

Decreto Legislativo n. 6, del 17 gennaio 2003, *Gazzetta Ufficiale* n. 17/2003.

Decreto Legislativo n. 163, del 12 aprile 2006, *Gazzetta Ufficiale* n. 100/2006.

Decreto Legislativo n. 206, del 6 settembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2005.

Regolamento ISVAP n. 35 del 26 maggio 2010, *Gazzetta Ufficiale* n. 132/2010.

Regolamento IVASS n. 41 del 2 agosto 2018, *Gazzetta Ufficiale* n. 218/2018.

#### Судске одлуке

*Case of Immobiliare Saffi v. Italy*, Application no. 22774/93, Judgment of 28 July 1999.

*Martin v. EDP*, C-227/08, [2009] EUECJ C-227/08 - O, [2009] ECR I-11939.

*Oliari and Others v. Italy*, Application nos. 18766/11 and 36030/11, Judgment of 21 July 2015.

*Pannon GSM Zrt. v. Erzsébet Sustikné Gyrfi*, Case C-243/08, Judgment of 4 June 2009.

Sentenza del Corte Costituzionale n. 138/2010, del 14 aprile 2010.

Sentenza del Corte Costituzionale n. 233/2003, del 30.6 - 11.7. 2003.

Sentenza del Corte Costituzionale n. 356/1996, del 14 ottobre 1996.

Sentenza del Corte Casazione n. 500/1999, del 22 luglio 1999.

Sentenza del Corte Casazione n. 4184/2012, del 15 marzo 2012.

## Лишерашурa

### Монографије, зборници и чланци

- A. C. Fernando, *Business Ethics and Corporate Governance* (Pearson Education 2010).
- Alessandro Pace, 'Metodi interpretativi e costituzionalismo' (2001) 1 Quaderni costituzionali, 1.
- Allan Farnsworth 'Good Faith Performance and Commercial Reasonableness Under the Uniform Commercial Code' (1963) 30 The University of Chicago Law Review, 666.
- Cedric E. Dawkins, 'The Principle of Good Faith: Toward Substantive Stakeholder Engagement' (2014) 121 (2) Journal of Business Ethics, 283.
- Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati* (Quodlibet 2018) 43.
- Chris Willet, 'General Clauses and the Competing Ethics of European Consumer Law in the UK' (2012) 71 (2) Cambridge Law Journal, 412.
- Christian Joerges, 'The Impact of European Integration on Private Law, Reductionist Perceptions, True Conflicts and a New Constitutional Perspective' (1997) 3 (4) European Law Journal, 378, doi: 10.1111/1468-0386.00037
- David Pearce, Roger Halson, 'Damages for Breach of Contract: Compensation, Restitution, and Vindication' (2008) 28 (1) Oxford Journal of Legal Studies, 73, doi: 10.1093/ojls/gqm023
- Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press 1990).
- Enrico Scoditti, 'Il dialogo fra le Corti e i diritti fondamentali di fonte sopranazionale: il punto di vista del giudice comune' (2009) 14 Rivista del diritto privato, 123.
- Filippo Vassalli, 'Extrastatalità del diritto civile' in Enrico Redenti (ed), *Studi in onore di A. Cicu* (Giuffrè 1951) 481.
- Frank H. Buckley (ed), *The Fall and Rise of Freedom of Contract* (Duke University Press 1999).
- George Gelauff, Isabel Grilo, Arjan Lejour, *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* (Springer 2008), doi: 10.1007/978-3-540-77264-4
- Geraint G. Howells, Stephen Weatherill, *Consumer Protection Law* (Routledge 2005), doi: 10.4324/9781315259512
- Giovanni Battista Ferri, *Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto* (Giuffrè 1970).
- Giovanni Battista Ferri, 'Divagazioni di un civilista sui concetti, sui valori e sull'idea di codice civile' (2006) 4 Diritto e Giurisprudenza, 121.
- Giovanni Iudica, Paolo Zatti, *Linguaggio e regole del diritto privato* (CEDAM 2003).
- Giuseppe Ugo Rescigno, 'Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico' (2005) 1 Diritto pubblico, 19, doi: 10.1438/19747
- Guido Alpa, *Competition of Legal Systems and Harmonization of European Private Law: New Paths in a Comparative Perspective* (SELP 2013) ch. 3.

- Guido Alpa, 'Judicial Control of Contract Through Interpretation' (2013) 1 *European Business Law Review*, 65, doi: 10.54648/eulr2013003
- Jacques H. Drèze, 'On the Interaction Between Subsidiarity and Interpersonal Solidarity' in André Decoster (ed), *Rethinking Belgium's Institutions in the European Context* (Re-Bel e-book 1 2009) 10.
- Jean Carbonnier, *Flexible droit* (LGDJ 2001).
- Jeannie Paterson, 'The Australian Unfair Contract Terms Law: The Rise of Substantive Unfairness as a Ground for Review of Standard Form Consumer Contracts' (2009) 33 *Melbourne University Law Review*, 934.
- John Henry Merryman, David S. Clark, John O. Haley, *The Civil Law Tradition: Europe, Latin America and East Asia* (Michie 1994) 1244.
- Jonathan Law (ed), *Oxford Dictionary of Law* (Oxford University Press 2009) 2204.
- Joseph M. Perillo, 'The Origins of the Objective Theory of Contract Formation and Interpretation' (2000) 69 *Fordham Law Review*, 427.
- Luis Díez-Picazo, Ponce De Leon, 'Decodificación, Descodificación y Recodificación' (1992) 45 *Anuario de Derecho Civil*, 473.
- Maria Rosaria Marella, 'Radicalism, Resistance and the Structure of Family Law' (2008) 4 *Harvard Journal of the Legal Left*, 70.
- Mario Einaudi, 'The Constitution of the Italian Republic' (1948) 42 (4) *American Political Science Review*, 661.
- Mario Nuzzo, *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato* (Giappichelli 2014).
- Martijn Willem Hesselink, *The New European Private Law* (Kluwer Law International 2002).
- Maurizio Fioravanti, 'L'attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale' in Barbara Pezzini, Mauro Baronchelli (eds), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino* (2007).
- Michael Trebilcock, Jing Leng 'The Role of Formal Contract Law and Enforcement in Economic Development' (2006) 92 (7) *Virginia Law Review*, 1517.
- Nicola Cipriani, 'Unioni Civili: Same-Sex Partnerships Law in Italy' (2017) 2 *The Italian Law Journal*, 343, doi: 10.23815/2421-2156.ITALJ
- Omri Sender, Michael Wood, 'A Mystery No Longer? Opinio Juris and Other Theoretical Controversies Associated with Customary International Law' (2007) 50 (3) *Israel Law Review*, 299, doi: 10.1017/S0021223717000115
- Onofrio Troiano, 'Buona fede e contratti standard: riflessioni sull'impiego della clausola generale nel diritto privato comunitario', 2/2006 *Contratti*.
- Paolo Grossi, *A History of European Law (Making of Europe)* (Blackwell Publishing 2010).
- Paolo Grossi, *Crisi delle fonti e nuovi orizzonti del diritto* (Satura 2009).
- Paul Craig, Gráinne de Búrca, *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press 2011).
- Patrick S. Atiyah, *Rise and Fall of Freedom of Contract* (Oxford University Press 1979).
- Pietro Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale* (ESI 1991).
- Pietro Perlingieri, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee. Per un unitario sistema ordinamentale* (Edizioni Scientifiche Italiane 2008).

- Ramon Mullerat, Daniel Brennan, *Corporate Social Responsibility* (Kluwer Law International 2010).
- Remo Caponi, 'Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)' (2010) 2 *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 387.
- Remo Caponi, 'Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del *Mangold-Beschluss* della Corte costituzionale tedesca)' (2010) 2 *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1103.
- Riccardo Guastini, 'Componenti cognitive e componenti nomopoietiche nella scienza giuridica' (2004) 10 (3) *Diritto pubblico*.
- Robert S. Summers, 'Good Faith' in General Contract Law and the Sales Provisions of the Uniform Commercial Code' (1968) 54 *Virginia Law Review*, 232.
- Thierry Bourgoignie, *Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe* (De Gruyter-Recht 1987).
- Tory A. Weigand, 'The Duty of Good Faith and Fair Dealing in Commercial Contracts in Massachusetts' (2004) *Massachusetts Law Review*, 174.

## „Увод у италијански парнични поступак“

### *Правни извори*

#### *Међународни акти*

- Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, of 4 November 1950, ETS 5.
- UN Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards of 10 June 1958, United Nations Treaty Series, vol. 330.

#### *Устав, закони и други оштии акти*

- Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.
- Codice civile, del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79/1942.
- Codice di procedura civile, del 28 ottobre 1940, *Gazzetta Ufficiale* n. 1443/1940.
- Legge n. 31, del 12 aprile 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 92/2019.
- Legge n. 69, del 18 giugno 2009, *Gazzetta Ufficiale* n. 140/2009.
- Legge n. 206, del 26 novembre 2021, *Gazzetta Ufficiale* n. 292/2021.
- Legge n. 218, del 31 maggio 1995, *Gazzetta Ufficiale* n. 128/1995.
- Legge n. 246, del 28 novembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 280/2005.
- Legge n. 300, del 20 maggio 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 131/1970.
- Legge n. 533, del 11 agosto 1973, *Gazzetta Ufficiale* n. 237/1973.
- Legge n. 633, del 22 aprile 1941, *Gazzetta Ufficiale* n. 166/1941.



- Legge n. 898, del 1 dicembre 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 306/1970.  
Legge n. 1034, del 6 dicembre 1971, *Gazzetta Ufficiale* n. 314/1971.  
Decreto-Legge n. 69, del 21 giugno 2013, *Gazzetta Ufficiale* n. 144/2013.  
Decreto-Legge n. 132, del 12 settembre 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 212/2014.  
Regio Decreto n. 12, del 30 gennaio 1941, *Gazzetta Ufficiale* n. 28/1941.  
Decreto Legislativo n. 28, del 4 marzo 2010, *Gazzetta Ufficiale* n. 53/2010.  
Decreto Legislativo n. 30, del 10 febbraio 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 52/2005.  
Decreto Legislativo n. 104, del 2 luglio 2010, *Gazzetta Ufficiale* n. 156/2010.  
Decreto Legislativo n. 150, del 1 settembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 220/2011.  
Decreto Legislativo n. 206, del 6 settembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2005.  
Decreto Legislativo n. 209, del 7 settembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n. 239/2005.

### Литература

#### Монографије, зборници и чланци

- Domenico Sorace, Simone Torricelli, 'Administrative law' in Alessandra De Luca and Alessandro Simoni (eds), *Fundamentals of Italian law* (Giuffrè 2014) 233.  
Simona Grossi, Maria Cristina Pagni, *Commentary on the Italian Code of Civil Procedure* (OUP 2010).  
Mauro Cappelletti, Joseph Perillo, *Civil Procedure in Italy* (Martinus Nijhoff 1965).  
Marco de Cristofaro, Nicolò Trocker (eds), *Civil Justice in Italy* (Jigakusha 2010).  
Michele Angelo Lupoi, *Civil Procedure in Italy* (Wolters Kluwer 2018, 3rd ed).  
Michele Taruffo, Civil Procedure and the Path of a Civil Case, in Jeffrey S. Lena, Ugo Mattei (eds), *Introduction to Italian Law* (Kluwer Law International 2002) 159.  
Oscar G. Chase, 'Civil Litigation Delay in Italy and the United States' (1988) 36 *American Journal of Comparative Law*, 73.  
Sergio Chiarloni, 'Civil Justice and its Paradoxes: An Italian Perspective' in Adrian Zuckerman (ed) *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure* (OUP 1999) 263.  
Vincenzo Varano, 'Civil Procedure Reform in Italy', (1997) 45 *American Journal of Comparative Law*, 657.

#### Извештаји и остали документи

- Сайт Министарства правде Републике Италије који се тиче дигиталног парничног поступка: Ministero della Giustizia, Processo telematico, <https://pst.giustizia.it/PST/en/homepage.page> (приступљено 9.11.2022).

## „Увод у италијанско радно право“

### Правни извори

#### Устава, закони и други ошши акши

Costituzione della Repubblica Italiana, del 1 gennaio 1948, *Gazzetta Ufficiale* n. 298/1947.

Codice civile, n. 2215, del 2 aprile 1865.

Codice civile del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79/1942.

Codice di procedura civile del 28 ottobre 1940, *Gazzetta Ufficiale* n. 1443/1940.

Codice penale del 30 giugno 1889.

Legge n. 26, del 28 marzo 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 75/2018.

Legge n. 53, del 8 marzo 2000, *Gazzetta Ufficiale* n. 60/2000.

Legge n. 56, del 28 febbraio 1987, *Gazzetta Ufficiale* n. 51/1987.

Legge n. 78, del 16 maggio 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 114/2014.

Legge n. 80, del 17 marzo 1898.

Legge n. 81, del 22 maggio 2017, *Gazzetta Ufficiale* n. 135/2017.

Legge n. 92, del 28 giugno 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 153/2012.

Legge n. 96, del 9 agosto 2018, *Gazzetta Ufficiale* n. 186/2018.

Legge n. 108, del 11 maggio 1990, *Gazzetta Ufficiale* n. 108/1990.

Legge n. 125, del 10 aprile 1991, *Gazzetta Ufficiale* n. 88/1991.

Legge n. 128, del 2 novembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 257/2019.

Legge n. 148, del 14 settembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 216/2011.

Legge n. 196, del 24 giugno 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 154/1997.

Legge n. 223, del 23 luglio 1991, *Gazzetta Ufficiale* n. 175/1991.

Legge n. 230, del 18 aprile 1962, *Gazzetta Ufficiale* n. 125/1962.

Legge n. 247, del 24 dicembre 2007, *Gazzetta Ufficiale* n. 301/2007.

Legge n. 300, del 20 maggio 1970, *Gazzetta Ufficiale* n. 131/1970.

Legge n. 520, del 17 luglio 1910.

Legge n. 533, del 11 agosto 1973, *Gazzetta Ufficiale* n. 237/1973.

Legge n. 604, del 15 luglio 1966, *Gazzetta Ufficiale* n. 195/1966.

Legge n. 863, del 19 dicembre 1984, *Gazzetta Ufficiale* n. 351/1984.

Legge n. 903, del 9 dicembre 1977, *Gazzetta Ufficiale* n. 343/1977.

Legge n. 1115, del 5 novembre 1968, *Gazzetta Ufficiale* n. 282/1968.

Legge n. 1204, del 30 dicembre 1971, *Gazzetta Ufficiale* n. 14/1972.

Legge n. 1369, del 23 ottobre 1960, *Gazzetta Ufficiale* n. 289/1960.

Legge n. 3657, del 11 febbraio 1886.

Regio Decreto n. 1398, del 19 ottobre 1930, *Raccolta Ufficiale vol. VI* del 1930.

Decreto-Legge n. 4, del 28 gennaio 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 23/2019.

Decreto-Legge n. 34, del 20 marzo 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 66/2014.

Decreto-Legge n. 87, del 12 luglio 2018, *Gazzetta Ufficiale* n.161/2018.

Decreto-Legge n. 101, del 3 settembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 207/2019.

Decreto-Legge n. 692, del 15 marzo 1923.  
Decreto Legislativo n. 22, del 4 marzo 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 54/2015.  
Decreto Legislativo n. 23, del 4 marzo 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 54/2015.  
Decreto Legislativo n. 66, del 8 aprile 2003, *Gazzetta Ufficiale* n. 87/2003.  
Decreto Legislativo n. 80, del 15 giugno 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n.144/2015.  
Decreto Legislativo n. 81, del 9 aprile 2008, *Gazzetta Ufficiale* n. 101/2008.  
Decreto Legislativo n. 81, del 15 giugno 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 144/2015.  
Decreto Legislativo n. 148, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.  
Decreto Legislativo n. 149, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.  
Decreto Legislativo n. 150, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.  
Decreto Legislativo n. 151, del 14 settembre 2015, *Gazzetta Ufficiale*, n. 221/2015.  
Decreto Legislativo n. 165, del 30 marzo 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 106/2001.  
Decreto Legislativo n. 276, del 10 settembre 2003, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2003.  
Decreto Legislativo n. 368, del 6 settembre 2001, *Gazzetta Ufficiale* n. 235/2001.  
Decreto Legislativo n. 469, del 23 dicembre 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 5/1998.  
Decreto Legislativo n. 626, del 19 settembre 1994, *Gazzetta Ufficiale* n. 265/1994.

#### *Судске одлуке*

Sentenza del Corte Costituzionale n. 115/1994, del 23/3/1994.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 121/1993, del 25/3/1993.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 150/2020, del 28/07/2020.  
Sentenza del Corte Costituzionale n. 194/2018, del 26/09/2018.  
Sentenza del Corte di cassazione - Sezione lavoro n. 21424/2015, del 21/10/2015.

#### *Литература*

##### *Монографије, зборници и чланци*

Gino Giugni, *Diritto sindacale* (Cacucci 2014).  
Riccardo Del Punta, 'Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza' (2014) 3 *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 673.

#### **„Модели корпоративног управљања у акционарским друштвима у праву Италије“**

##### *Правни извори*

##### *ЕУ акти*

Directive (EU) 2017/828 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Directive 2007/36/EC as regards the encouragement of long-term shareholder engagement, *OJ L 132, 20.5.2017* (Shareholder Rights Directive II).

*Устав, закони и други ошши акши*

Codice Civile, del 16 marzo 1942, *Gazzetta Ufficiale* n. 79 del 4. 4. 1942.  
Legge n. 120, del 12 luglio 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 174/2011.  
Legge n. 160, del 27 dicembre 2019, *Gazzetta Ufficiale* n. 304/2019.  
*Legge n. 262, del 28 dicembre 2005, Gazzetta Ufficiale* n. 301/2005.  
Decreto Legislativo n. 58, del 24 febbraio 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 71/1998.  
Decreto Ministero, Giustizia 29/12/2004 n. 320, G.U. 18/01/2005.  
Regolamento emittenti Adottato con delibera n. 11971, del 14 maggio 1999.  
Regolamento recante norme di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 in materia di mercati (Adottato dalla Consob con delibera n. 20249 del 28 dicembre 2017).  
Comunicazione n. 1/2020 del 30 gennaio 2020 Chiarimenti in merito alle modifiche delle disposizioni di cui agli artt. 147-ter e 148 del D.lgs. 58/98 (TUF) in materia di equilibrio tra i generi negli organi delle società quotate apportate dalla Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

*Судске одлуке*

*Centros Ltd v. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen*, Case C-212/97, 9 March 1999.

*Лишерайура*

*Монографије, зборници и чланци*

Alessandro Zattoni, 'The Evolution of Corporate Governance in Italy: Formal Convergence or Path-Dependence?' (2019) 1 *Corporate Governance and Research & Development Studies*, 13, doi: 10.3280/cgrds1-2019oa8799  
Andrea Colli, 'A Tale of Lost Chances. A Short History of Corporate Governance and Ownership in Italy' (2009) 7(1) *Corporate Ownership and Control*, 265, doi: 10.22495/cocv7i1c2p2  
Andrea Melis, Silvia Gaia, 'Corporate Governance in Italy: Normative Developments vs. Actual Practices' in Chris A. Mallin (ed), *Handbook on international corporate governance: country analyses* (Edward Elgar Publishing 2011), 59, doi: 10.4337/9781849808293.00010  
Andrea Melis, 'Corporate Governance in Italy' (2000) 4 *Corporate Governance: An International Review*, 347.  
Carlo Caserio, Sara Trucco, 'Corporate Governance and Company Performance in Italy: Corporate Law and Regulation Perspective' (2019) 1 *Corporate Law & Governance Review*, 24, doi: 10.22495/clgrv1i1p3  
Cristiana Carletti, 'Gender Diversity Management and Corporate Governance: International Hard and Soft Laws within the Italian Perspective' (2019) 1 *Italian Law Journal*, 251, doi: 10.23815/2421-2156.ITALJ

- Doriana Cucinelli, Danilo V. Mascia, 'Corporate Governance in Italy: The Evolution of Corporate Governance of Italian Listed Companies During the Recent Financial Turmoil' in Alexander N. Kostyuk, Udo Braendle, Vincenzo Capizzi (eds), *Corporate Governance: New Challenges and Opportunities* (Virtus Interpress 2017) 156, doi: 10.22495/cgtap
- Fabio Bulfone, 'Insider Job: Corporate Reforms and Power Resources in France, Italy and Spain' 2017 15(2) *Socio-Economic Review*, 435, doi: 10.1093/ser/mww029
- Federico Ghezzi, Corrado Malberti, 'The Two-Tier Model and the One-Tier Model of Corporate Governance in the Italian Reform of Corporate Law' (2008) 1 *European Company and Financial Law Review*, 1.
- Felix Lessambo, *The International Corporate Governance System: Audit Roles and Board Oversight* (Springer 2016) 120, doi: 10.1057/9781137360014
- Giovanni SF Bruno, Angela Ciavarella, Nadia Linciano, 'Boardroom Gender Diversity and Performance of Listed Companies in Italy' (2018) CONSOB Working Papers No. 86, doi: 10.2139/ssrn.3251744
- Giuseppina Gandini, Riccardo Astori, Raffaella Cassano, 'Structures of Corporate Governance in Italy and Comparison at European Level' (2009) 5(1) *International Review of Business Research Papers*, 441.
- Guido Ferrarini, 'Corporate Governance Changes in the 20th Century: A View from Italy' (2005) ECGI-Law Working Paper 29.
- Guido Ferrarini, Gian Giacomo Peruzzo, Marta Roberti, 'Corporate Boards in Italy' in Paul Davies, Klaus Hopt, Richard Nowak, Gerard van Solinge (eds), *Corporate Boards in Law and Practice: A Comparative Analysis in Europe* (Oxford University Press 2013) 367, doi: 10.1093/acprof:oso/9780198705154.003.0005
- Hana Horak, Kosjenka Dumančić, 'Modeli korporativnog upravljanja s posebnim osvrtom na rješenja u Italiji i Francuskoj' (2011) 1 *Pravo i porezi*, 7.
- Klaus J. Hopt, Patrick C. Leyens, 'Board Models in Europe: Recent Developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France, and Italy' (2004) 1(2) *European Company and Financial Law Review*, 135.
- Luca Enriques, 'Corporate Governance Reforms in Italy: What Has Been Done and What is Left to Do' (2009) 10(4) *European Business Organization Law Review*, 477, doi: 10.1017/S1566752909004777
- Luca Enriques, Paolo Volpin, 'Corporate Governance Reforms in Continental Europe' (2007) 21(1) *Journal of Economic Perspectives* 117, doi: 10.1257/jep.21.1.117
- Marco Ventrizzo, 'The Disappearing Taboo of Multiple Voting Shares: Regulatory Responses to the Migration of Chrysler-Fiat' (2015) Bocconi Legal Studies Research Paper no. 2574236, doi: 10.2139/ssrn.2574236
- Mario Stella Richter Jr, Federico Ferdinandi, 'The Evolving Role of the Board: Board Nomination and the Management of Dissenting Opinions' (2018) 4 *Italian Law Journal*, 613, doi: 10.23815/2421-2156.ITALJ
- Massimo Belcredi, Stefano Bozzi, Carmine Di Noia, 'Board Elections and Shareholder Activism: The Italian experiment' in Massimo Belcredi, Guido

- Ferrarini (eds), *Boards and Shareholders in European Listed Companies Facts, Context and Post-Crisis Reforms* (Cambridge University Press 2013) 365, doi: 0.1017/CBO9781139629126.008
- Paolo Tenuta, Domenico Rocco Cambrea, 'Women Directors in Board of Italian Listed Companies: A Review of Ten Years' Experience' in Salvatore Esposito De Falco, Federico Alvino, Nicola Cucari, Luigi Lepore (eds), *Challenges and Opportunities in Italian Corporate Governance* (Virtus Interpress 2019) 107.
- Patrizia Pastore, 'Italian Lesson About Getting Women on the Board Five Years After the Implementation of the Gender Quota Law' (2018) 1 Corporate Ownership and Control, 185.
- Roberta Provasi, Patrizia Riva, 'The Italian Two-Tiers Model. Evidence and Comparison with Some Other Countries' (2015) 12(3) Corporate Ownership & Control, 388, doi: 10.22495/cocv16i1c1art7
- Sabrina Bruno, Fabio Bianconi, Francesco Surace, 'One-Tier Model and List of Candidates from the Outgoing Board: Better Corporate Governance for Italian Market or Just Xenophilia?' in Salvatore Esposito De Falco, Federico Alvino, Nicola Cucari, Luigi Lepore (eds), *Challenges and Opportunities in Italian Corporate Governance* (Virtus Interpress 2019) 129, doi: 10.2139/ssrn.3413299
- Salvo Leonardi, Donata Gottardi, 'Why No Board-Level Employee Representation in Italy? Actor Preferences and Political Ideologies' (2019) 25(3) *European Journal of Industrial Relations*, 291, doi: 10.1177/095968011983
- Sara De Masi, Andrea Zorzi, 'Enhancing Board Monitoring Tasks: The Effect of Minority-Elected Directors' (2020) 15(7) *International Journal of Business and Management*, 85, doi: 10.5539/ijbm.v15n7p85
- Shu Li, 'Comparative Analysis of Development Paths Within the Framework of the Two-tier Corporate Governance Model in Germany, Italy, and China' (2021) 1 *Corporate Law & Governance Review*, 17, doi: 10.22495/clgrv3i1p2

#### *Извештаји и остали документи*

- Comitato Corporate Governance, Codice di corporate governance, <https://www.bor-saitaliana.it/comitato-corporate-governance/codice/2020.pdf> (приступљено 18.04.2022).
- Consob, '2020 Report on Corporate Governance of Italian Listed Companies', <https://www.consob.it/documents/1912911/1925397/rcg2020.pdf/46c62863-97b1-347a-cab1-980af54e9601> (приступљено 6. април 2021).
- Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, 'Corporate Governance in Italy – the Collegio Sindacale' (*Commercialisti*, 28. jul 2009), file:///Users/milica/Desktop/PRIVREMENO/berze\_corporategoveItaly.pdf (приступљено 6. април 2021).
- Guido Ferrarini, 'Il Testo Unico della Finanza 20 anni dopo' in CONSOB, *Quaderni giuridici N. 21 settembre 2019, A 20 anni dal TUF (1998-2018): verso la disciplina della Capital Market Union Atti del Convegno Roma, 6 novembre 2018*, 37, <https://>

[www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2019-0086/qrg-86.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2019-0086/qrg-86.pdf) (приступљено 6. април 2021).

Marco Ventoruzzo, 'Italian Boards and The Strange Case of the Minority Becoming Majority' (*The Harvard Law School Forum on Corporate Governance*, 23 May 2016), <https://corpgov.law.harvard.edu/2016/05/23/italian-boards-and-the-strange-case-of-the-minority-becoming-majority/> (приступљено 6. април 2021).

## „Реформа службеничког система Италије – од Веберове бирократије до модерних јавних менаџера?“

### Правни извори

#### Устава, закони и други ошћи акћи

- Legge n. 59, del 15 marzo 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 63/1997.  
Legge n. 114, del 11 agosto 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 90/2014.  
Legge n. 124, del 7 luglio 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 187/2015.  
Legge n. 145, del 15 luglio 2002, *Gazzetta Ufficiale* n. 172/2002.  
Legge n. 190, del 6 novembre 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 265/2012.  
Legge n. 214, del 22 dicembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 300/2011.  
Legge n. 421, del 23 ottobre 1992, *Gazzetta Ufficiale* n. 257/1992.  
Decreto Legge n. 90, del 24 giugno 2014, *Gazzetta Ufficiale* no. 144/2014.  
Decreto Legge n. 201, del 6 dicembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* no. 276/2011.  
Decreto Legislativo n. 29, del 3 febbraio 1993, *Gazzetta Ufficiale* n. 20/1993.  
Decreto Legislativo n. 80, del 31 marzo 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 82/1998.  
Decreto Legislativo n. 150, del 27 ottobre 2009, *Gazzetta Ufficiale* no. 254/2009.  
Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, *Gazzetta Ufficiale* no. 106/2001.

### Литература

#### Монографије, зборници и чланци

- Aleksandra Rabrenović, *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika* (Institut za uporedno pravo 2019).
- Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 'Public Management Reform in Italy' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way* (Palgrave Macmillan 2021) 105, doi: 10.1007/978-3-030-43799-2
- Ben Kuipers *et al.* 'The Management of Change in Public Organisations: A literature review' (2013) 1 *Public Administration*, 20, doi: 10.1111/padm.12040
- Daniela Cristofoli *et al.*, 'Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership' (2011) 24 (2) *Governance – International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 261, doi: 10.1111/j.1468-0491.2011.01524.x

- Edoardo Ongaro, 'The Napoleonic Administrative Tradition: Evolving Features and Influence on Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal, Spain' in Martin Painter, B. Guy Peters (eds) *Tradition and Public Administration* (Palgrave Macmillan 2010) 121, doi: 10.1057/9780230289635
- Edoardo Ongaro *et al.*, 'Italy: Set Along a Neo-Weberian Trajectory of Administrative Reform?' in Gerhard Hammerschmid (eds), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (Edward Elgar Publishing 2016) 193, doi: 10.4337/9781783475407.00026
- Elio Borgonovi, Edoardo Ongaro, 'The Civil Service in Italy' in Andrew Masseur (ed), *International Handbook on Civil Service Systems* (Edward Elgar Publishing 2011) 103, doi: 10.4337/9781781001080.00012
- Elisabetta Gualmini, 'Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States' (2008) 1 *Public Administration*, 81.
- Elisabetta Gualmini, 'Rewards for the High Public Office, the Case of Italy' in Marleen Brans, Guy Peters (eds), *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (Routledge 2014) 80, doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x
- Ernesto De Nito, Mario Pezzillo Iacono, 'Rethinking the Concept of Competencies for Public Managers' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration* (Palgrave Macmillan 2021), doi: 10.1007/978-3-030-43799-2\_2
- Franco Bassanini, 'Twenty Years of Administrative Reform in Italy' (2009) 3 *Review of Economic Conditions in Italy*, 370.
- Joel Aberbach, Robert D. Putnam, Bert Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press 1981).
- Maurizio Decastri, Filomena Buonocore, 'Organizing Public Administration' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way* (Palgrave Macmillan 2021) 3, doi: 10.1007/978-3-030-43799-2\_1
- Per Lægveid, Lois Recascino Wise, 'Transitions in Civil Service Systems: Robustness and Flexibility in Human Resource Management' in Frits van der Meer *et al.* (eds), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (Palgrave Macmillan 2015) 222, doi: 10.1057/9781137491459\_11
- Sabrina Cavatorto, 'Restyling Public Management–Inspired Reforms' in Sabrina Cavatorto, Antonio La Spina (eds), *The Politics of Public Administration Reform in Italy* (Palgrave Macmillan 2020), doi: 10.1007/978-3-030-32288-5\_3
- Yves Emery, 'In-Depth Modernization of HRM in the Public Sector: The Swiss Way' in Andreas Ladner *et al.*, (eds) *Swiss Public Administration. Governance and Public Management* (Palgrave Macmillan 2019) 205, doi: 10.1007/978-3-319-92381-9\_12



Извештаји и остали документи

- Barbara Gagliardi, 'The Legal Status of Italian Civil Servants' (power point presentation).
- Barbara-Chiara Ubaldi, Jordan Holt, *Modernising Public Administration: A Study on Italy* (OECD 2010),  
<https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/Modernising%20the%20Public%20Administration%20-%20A%20Study%20on%20Italy.pdf> (приступљено 14.05.2022).
- European Public Service Union, 'Collective Bargaining Developments in the Public Services (2021)',  
<https://www.epsu.org/article/collective-bargaining-developments-public-services> (приступљено 14.05.2022).
- International Labour Organisation (ILO), *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, Working Paper No. 309 (2015),  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_429795.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf) (приступљено 14.05.2022).
- Lorenzo Bordogna, 'Italy: Industrial Relations in Central Public Administration – Recent trends and features' (Eurofound 2014),  
[https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_comparative\\_analytical\\_report/field\\_ef\\_documents/tn1307019s.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_comparative_analytical_report/field_ef_documents/tn1307019s.pdf) (приступљено 6. април 2022).
- Међународна организација рада, 'Приручник за колективно преговарање и рјешавање спорова у јавној служби' (2012),  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/instructionalmaterial/wcms\\_180610.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/instructionalmaterial/wcms_180610.pdf) (приступљено 6. април 2022).
- OECD, 'Public Sector Compensation in Times of Austerity' (2012), [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-compensation-in-times-of-austerity\\_9789264177758-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-compensation-in-times-of-austerity_9789264177758-en#page4) (приступљено 14.05.2022).
- OECD, 'OECD Economic Surveys: Italy, 2021' (2021), <https://doi.org/10.1787/07d8b9cd-en> (приступљено 14.05.2022).
- Paola Bruni, *The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the EU* (EIPA/ Leiden University 2017) 39, [https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/10/Paola\\_Bruni\\_Regulation\\_Executive\\_Pay\\_EU.pdf](https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/10/Paola_Bruni_Regulation_Executive_Pay_EU.pdf) (приступљено 14.05.2022).

**„Предмети Тарико као вид компромиса Европског суда правде и италијанског Уставног суда“**

**Правни извори**

*Међународни извори*

Treaty Establishing the European Economic Community, 25 March 1957, 298 U.N.T.S.3, 4 Eur. Y.B. 412.

Treaty on European Union, 7 February 1992, 1992 O.J. (C 191), 31 I.L.M. 253.

*Судске одлуке*

*Administration des Douanes v. Solange Chiffre*, Reference for a preliminary ruling: Cour d'appel de Toulouse, Case C-368/92, Judgment (Fifth Chamber) of 24 February 1994.  
Cases 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht - BVerfG) Judgment of 12 October 1993.

Corte costituzionale, Ordinanza n. 103, del 15 aprile 2008, *Gazzetta Ufficiale* n. 17/2008.  
Corte costituzionale, Ordinanza n. 536, del 29 dicembre 1995, *Gazzetta Ufficiale* n. 1/1996.

*Criminal proceedings against Ivo Taricco and Others (Taricco I)*, Request for a preliminary ruling from the Tribunale di Cuneo, Case C-105/14, Judgment of 8 September 2015.

*Criminal proceedings against M.A.S. and M.B. (Taricco II)*, Request for a preliminary ruling from the Corte costituzionale, Case C-42/17, Judgment (Grand Chamber) of 5 December 2017.

*Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano, Case 6-64, Judgment of 15 July 1964.

*Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Case 11-70, Judgment of 17 December 1970.

*Jean Humblet v. Kingdom of Belgium*, Case C-6/60-IMM, Judgment of 16 December 1960.

*NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Netherlands, Case 26-62, Judgment of 5 February 1963.

*S.p.a. Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Corte costituzionale, Sentenza n. 170, 5 giugno 1984.

*S.p.a. Fragd v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, Reference for a preliminary ruling: Tribunale civile di Venezia, Case 33/84, Judgment of 22 May 1985.

*Wünsche Handelsgesellschaft v. Federal Republic of Germany*, Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht, Case 126/81, Judgment (Second Chamber) of 6 May 1982.

## Литература

### Монографије, зборници и чланци

- Bui Ngoc Son, 'Globalization of Constitutional Identity' (2017) 3 Washington International Law Journal, 469.
- Giacomo Ruggie, 'The Italian Constitutional Court on Taricco: Unleashing the Normative Potential of 'National Identity'?' (2017) 37 Questions of International Law, 26.
- Gordana Materljan, Igor Materljan, 'Predmet *Taricco II* i pitanja na vagi: ustavno načelo zakonitosti u kaznenom pravu i djelotvornost prava Europske unije' (2019) 2 Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 503.
- Davide Paris, 'Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case Taricco' (2017) 5 Questions of International Law, 5.
- Denis Preshova, 'Battleground or Meeting Point? Respect for National Identities in the European Union Article 4 (2) of the Treaty on European Union' (2012) 1 Croatian Yearbook of European Law & Policy, 278, doi: 10.3935/cyelp.08.2012.141
- Federico Fabbrini, Oreste Pollicino, 'Constitutional Identity in Italy: European Integration as the Fulfillment of the Constitution' (2017) 6 EUI Department of Law Research Paper.
- Zlatan Meškić, Darko Samardžić, *Pravo Evropske unije I* (TDP: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu-Pravna reforma 2012).
- Jan-Herman Reestman, 'The Franco-German Constitutional Divide: Reflection on National and Constitutional Identity' (2009) 5 European Constitutional Law Review, 384, doi: 10.1017/S1574019609003745
- Klaus-Diter Borhart, *Abeceda prava Evropske unije* (Kancelarija za publikacije Evropske unije 2010), doi: 10.2871/28979
- Kriszta Kovács, 'The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts' (2017) 7 German Law Journal, 1703, doi: 10.1017/S2071832200022501
- Lenka Pítrová, 'The Judgment of the Czech Constitutional Court in the "Slovak Pensions" Case and Its Possible Consequences (In Light of the Fortiter in Re Suaviter in Modo Principle)' (2013) 2 The Lawyer Quarterly, 86.
- Luigi Corrias, 'Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity' (2016) 1 European Constitutional Law Review, 6, doi: 1017/S1574019616000031
- Matteo Bonelli, 'The Taricco Saga and the Consolidation of Judicial Dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 *Ivo Taricco and others*, ECLI: EU: C: 2015: 555; and C-42/17 MAS., MB, ECLI: EU: C: 2017: 936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017' (2018) 25.3 Maastricht Journal of European and Comparative Law, 357, doi: 10.1177/1023263X187730

- Љубица Ђорђевић, 'Контрола уставности правних аката Европске уније' (2013) 65 Зборник радова Правног факултета у Нишу, 291.
- Милош Станић, 'Укратко о уставном идентитету као мосту сарадње Европског суда правде и националних уставних судова држава чланица' (2021) Ревизија за европско право, 61.
- Ondrej Hamuák, *National Sovereignty in the European Union: View from the Czech Perspective* (Springer 2016), doi: 10.1007/978-3-319-45351-4
- Радован Д. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније* (Удружење за европско право, Крагујевац 2012).
- Simone Risoli, 'Oltre il confine stabilito. Teoria e funzionamento dei "controlimiti" 2017 (31) Stato, Chiese e pluralismo confessionale, doi: 10.13130/1971-8543/9137
- Stjepan Novak, 'Dijalozi između ustavnih sudova država članica Europske unije i Suda Europske unije' (2020) 3-4 Pravni vjesnik, 119, doi: 10.25234/pv/10408
- Tamara Čapeta, 'Nacionalni ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma' (2009) 1 Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 67.
- Танасије Маринковић, 'Европеизација уставног права' (2010) 1 Право и друштво: часопис за правну и политичку културу, 59.
- Tímea Drinóczi, 'Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach' (2020) 2 German Law Journal, 105, doi: 10.1017/glj.2020.1
- Tímea Drinóczi, Ágoston Mohay, 'The Preliminary Ruling Procedure and the Identity Review' (2017) 1 EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 205, doi: 10.25234/ecllc/6528
- Cristina Saenz Perez, 'Constitutional Identity as a Tool to Improve Defence Rights in European Criminal Law' (2018) 9 (4) New Journal of European Criminal Law, 22, doi: 10.1177/203228441881876



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
34(450)(082)

**УВОД у право Италије** / уредници Милица В. Матијевић, Алесандро Симони (Alessandro Simoni), Јелена Костић ; [превод Мелина Николић]. - Београд : Институт за упоредно право, 2022 (Аранђеловац : Три О). - 210 стр. ; 24 cm

Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 191-210.

ISBN 978-86-80186-91-7

1. Матијевић, Милица В., 1977- [уредник] 2. Симони, Алесандро, 1965- [уредник] 3. Костић, Јелена, 1981- [уредник]

а) Право -- Италија -- Зборници б) Правни систем -- Италија -- Зборници

COBISS.SR-ID 83404553





**ISBN 978-86-80186-91-7**