

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

Увод у уставни систем Италије¹

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).

¹ 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.²

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 домаћаја, 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

² 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 двома 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 2020.³ број чланова оба дома смањен на

³ 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. Влада

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*). Овакав 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 1988.⁴ 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.

⁴ 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 војводствима (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).⁵

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 гоњити 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*

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

иостууку (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 „у сваја 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).⁶

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 установљивања 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

⁶ 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)⁷ којим

⁷ 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.)⁸ 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 домаћаја 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

⁸ 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 другог), 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),⁹ право на слободу сексуалне оријентације (Одлука бр. 561 из 1987. године),¹⁰ право на приватност (Одлука бр. 139 из 1990. године),¹¹ право на лични идентитет (Одлука бр. 13 из 1994. године),¹² као и некажњивост за пружање помоћи онима који желе да изврше самоубиство (Одлука бр. 242 из 2019. године).¹³

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

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

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

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

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

¹³ 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)¹⁴ 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),¹⁵ 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),¹⁶ али и потврдио да су у одређеним ситуацијама посебне

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

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

¹⁶ 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).¹⁷

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. године¹⁸ 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

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

¹⁸ 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 учбеници 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 суштину статуса 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.