

Сара Бенвенути (Sara Benvenuti)*

Увод у правосудни систем Италије¹

1. Увод

Свако има право на приступ суду ради заштите својих права и легитимних интереса стоји у члану 24, став 1. италијанског Устава.² 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).

¹ 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.

² 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.³

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*),⁴ установљеном 1. јануара 1948. године да обавља улогу чувара Устава,⁵ 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, саветодавним⁶ и судским надлежностима. Као правосудни орган, он је надлежан „за питања рачуноводства јавних средстава и друга питања која су одређена законом“⁷ (чл. 103. Устава). Поред тога, за спорове о пореским питањима успостављени су судови посебне надлежности, такозвани *commissioni tributarie*, организо-

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Чл. 134-137. Устава.

⁶ Видети чл. 100. Устава.

⁷ 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 судова⁸ 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.⁹ 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. 116/2017,¹⁰ уведена је функција почасног мировног судије, која обух-

⁸ 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.

⁹ 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 Xth International Congress of Comparative Law* (Associazione italiana di diritto comparato 1978) 325-327.

¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.¹³ Ипак, током 2011/2012. године је

¹¹ 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.*

¹² Подаци су преузети са сајта Високог судског савета: Consiglio Superiore della Magistratura, www.csm.it (приступљено 24.10.2022).

¹³ 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.¹⁴ Према последњим подацима, све мање странака се обраћа почасним мировним судијама. Закључно са 2020. годином, у Италији је било 1169 мировних судија.¹⁵

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).¹⁶

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 1998.¹⁷ 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.¹⁸

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

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

¹⁵ Подаци су садржани у извештају председника Касационог суда за судску 2021. годину.

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

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

¹⁸ 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. године¹⁹ 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.²⁰ *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 2011.²¹ 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.²² Трајање поступака је скраћено са, оквирно 359 дана у 2018/2019, на 348 дана у 2019/2020. што представља умањење од 3,1 проценат.²³

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

²⁰ Видети чл. 5. Закона о кривичном поступку.

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

²² Видети извештај председника Касационог суда за судску 2021. годину.

²³ 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.²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶ 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,²⁷ 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.

²⁴ 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.

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

²⁶ 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)).

²⁷ 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,²⁸ 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.²⁹ Исти позитиван тренд је примећен и у погледу смањења дужине поступка у грађанским стварима, са 712 дана у 2017/2018. на 627 дана у 2019/2020.³⁰

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 1941.³¹ 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,³² ни на основу споразума странака.³³

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

²⁹ Видети извештај председника Касационог суда за судску 2021. годину.

³⁰ Подаци добијени од Генералног директората за статистику и организационе анализе Министарства правде.

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

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

³³ Чл. 360. Закона о парничном поступку.

Врховни суд разматра само питања која се тичу примене права³⁴ 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.³⁵ Друго, „као врховни суд правде“, *Врховни суд* обезбеђује „строго поштовање и једнообразно тумачење закона и јединство правног поретка“.³⁶ 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.³⁷

У овом погледу дошло је до далекосежних промена након измена ЗПП-а из 2009. године. Законом бр. 69 од 18. јуна 2009.³⁸ 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“.³⁹

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

³⁴ 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.

³⁵ Чл. 384. Закона о парничном поступку.

³⁶ Чл. 65. Краљевског декрета бр. 12 од 30. јануара 1941.

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

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

³⁹ 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.⁴⁰ У случајевима прописаним законом⁴¹ или на захтев председника суда, одлука се доноси на пленарној седници (*sezioni unite*) на којој заседа веће од девет судија.⁴² 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.⁴³

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

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

⁴¹ 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.

⁴² 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

⁴³ 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.⁴⁴ 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 [...]“.⁴⁵ Упркос томе што је италијански систем високог образовања током деценија прошао кроз бројне реформе, ово запажање о правном образовању и даље стоји. Настава

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.⁴⁶

Право се у Италији предаје из перспективе правника, а не из перспективе адвоката.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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. године⁵⁰ (примењеном Министарском уредбом бр. 509 од 3. новембра 1999. године),⁵¹ на многим правним факултетима уведени су различити мастер програми и курсеви стручне специјализације, као и курсеви за континуирано правно образовање.⁵² Дипломирани правник каријеру може да започне као адвокат, јавни бележник, судија, итд. Приступ сваком од

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

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

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

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

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

⁵² Видети Vittoria Barsotti, Vincenzo Varano, 11.

поменутих занимања захтева полагање посебног испита и похађање практичне обуке. Почев од 1999. године,⁵³ 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.⁵⁴ 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.⁵⁵

3.2. Адвокаџи

Да би приступио адвокатури, дипломирани правник прво мора да заврши приправнички стаж у трајању од осамнаест месеци⁵⁶ у адвокатској канцеларији и да положи веома селективан правосудни испит, писмени и усмени, који се састоји из теоријског и практичног дела.⁵⁷

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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

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

⁵⁷ 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.⁵⁸ 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 2020.⁵⁹ 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.⁶⁰

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“.⁶¹ 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.

⁵⁸ 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.

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

⁶⁰ John Henry Merryman, Mauro Cappelletti and Joseph M. Perillo, 93.

⁶¹ 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 бележничество се заснива на концепту јавно организованог оверавања важних докумената и односа од правног значаја“.⁶² Ова институција је дубоко укореењен 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“,⁶³ 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.⁶⁴

3.4. Судије

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

⁶² 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.

⁶³ Peter L. Murray, Rolf Stürner, 2.

⁶⁴ Nicolo Trocker (2010), 50.

и 2.100 јавних тужилаца (*pubblici ministeri*),⁶⁵ 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 тужиоци⁶⁶ пролазе кроз исти поступак приликом запошљавања, имају исту каријеру и могу прилично лако да прелазе са једне функције на другу.⁶⁷

Са изузетком почасних судија,⁶⁸ 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“.⁶⁹

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

⁶⁵ Подаци садржани у извештају председника Касационог суда за судску 2020. годину.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

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

у правним занимањима.⁷⁰ 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,⁷¹ 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 1958.⁷² 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“.⁷³ Трокер такође тврди да „се независност правосуђа не може користити

⁷⁰ Видети V. Barsotti, V. Varano, 15.

⁷¹ 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).

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

⁷³ Nicolo Trocker, 'Judicial Responsibility in Italy' in *Italian National Reports to the XIth 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“.⁷⁴

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“.⁷⁵ Дисциплинска одговорност судија је до пре неколико година била регулисана Краљевским декретом бр. 511 од 31. маја 1946. године.⁷⁶ Овај правни акт није садржао детаљан кодекс судијске етике, а недореченост његових одредби остављала је знатан простор за дискреционо одлучивање у овој области.⁷⁷ Зато се Законодавним декретом бр. 109 од 23. фебруара 2006. године,⁷⁸ измењеним Законом бр. 269 од 24. октобра 2006.⁷⁹ 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

⁷⁴ Nicolo Trocker (2010), 34.

⁷⁵ Nicolo Trocker (1982), 218.

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

⁷⁷ Giuseppe di Federico, 151-153.

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

⁷⁹ 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“.⁸⁰ 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.⁸¹ 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.⁸²

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

⁸⁰ Michele Taruffo, 218.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² 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.