ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ της 23ης Ιανουαρίου 1997 *

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, ο Pretore di Frosinone, με προδικαστικό ερώτημα που απευθύνει στο Δικαστήριο, ερωτά αν συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο η αποκλειστική προθεσμία του ενός έτους για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως, την οποία θέσπισε ο Ιταλός νομοθέτης κατά την καθυστερημένη μεταφορά της οδηγίας 80/987 [1] (στο εξής: οδηγία) στο ιταλικό δίκαιο, προκειμένου να αποζημιωθούν αυτοί που υπέστησαν βλάβη κατά το χρονικό διάστημα μη μεταφοράς της οδηγίας.

2. Με το αντικείμενο αυτό, η παρούσα υπόθεση συνδέεται προς τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-94/95 και C-95/95, Danila Bonifaci κ.λπ. και Wanda Berto κ.λπ., επί των οποίων παρουσιάζω τις προτάσεις μου σήμερα. Ενώ όμως, στις υποθέσεις εκείνες τα ζητήματα που ετίθεντο αφορούσαν στις ουσιαστικές προϋποθέσεις της αποζημιώσεως, στην παρούσα υπόθεση πρόκειται για τις τυπικές προϋποθέσεις αυτής.

3. Το νομικό πλαίσιο και στις δύο υποθέσεις είναι κοινό. Πρόκειται, αφενός μεν, για την οδηγία 80/987 και, αφετέρου, για το decreto legislativo 80/1992, με το οποίο μεταφέρθηκε η οδηγία στο ιταλικό δίκαιο. Οι κρίσιμες διατάξεις των κειμένων αυτών παρατίθενται στο κείμενο των προτάσεών μου επί των υποθέσεων Bonifaci κ.λπ., στο οποίο και παραπέμπω προς αποφυγήν επαναλήψεων [2]. Για τον ίδιο λόγο παραπέμπω στην εκεί αναπτυσσόμενη προβληματική επί των προϋποθέσεων της ορθής μεταφοράς οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, όταν αυτή λαμβάνει χώρα εκπροθέσμως [3].

II — Πραγματικά περιστατικά

4. Όπως προκύπτει από τη διάταξη της παραπομπής, η Rosalba Palmisani, από τις 10 Σεπτεμβρίου 1979 μέχρι τις 17 Απριλίου 1985, είχε παράσχει εξηρτημένη εργασία ως εργάτρια στην επιχείρηση VAMAR του Vegliati Adriano, η οποία κηρύχθηκε σε πτώχευση με απόφαση του Tribunale di Frosinone, εκδοθείσα στις 17 Απριλίου 1985 [4].

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

1 — Οδηγία 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 35).

2 — Βλ. τις διατάξεις της οδηγίας στα σημεία 5 και επ. του κειμένου των προτάσεών μου. Οι διατάξεις του decreto legislativo παρατίθενται στα σημεία 15 και επ.

3 — Βλ. αυτόθι, σημείο 38 και επ.

4 — Σημειώνεται ότι η ενάγουσα είχε εργασιακό δεσμό *μέχρι* την ημερομηνία κηρύξεως της πτωχεύσεως του εργοδότη της.

5. Κατά τους δώδεκα μήνες που προηγήθηκαν της κηρύξεως της πτωχεύσεως γεννήθηκαν υπέρ αυτής αξιώσεις για την καταβολή αμοιβής και άλλων αποζημιώσεων ανερχόμενες συνολικά σε 8 496 528 ιταλικές λίρες (LIT), από τις οποίες δεν εισέπραξε περισσότερες από 334 870 LIT κατόπιν της τελικής διανομής του προϊόντος της εκκαθαρίσεως της πτωχευτικής περιουσίας.

6. Με το decreto legislativo 80/27.01.1992, με το οποίο η οδηγία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη, ο Ιταλός νομοθέτης, αφενός μεν καθόρισε την εγγύηση που καταβάλλεται εφεξής στους εργαζομένους λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη (παράγραφοι 1 έως 6 του άρθρου 2) αφετέρου δε, όρισε ότι η εγγύηση αυτή αποτελεί τη βάση υπολογισμού της αποζημιώσεως που οφείλεται στους ζημιωθέντες λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας και ότι η σχετική αγωγή αποζημιώσεως πρέπει να ασκηθεί μέσα σε ένα έτος από την έναρξη ισχύος του decreto legislativo (παράγραφος 7 του άρθρου 2).

7. Στις 13 Οκτωβρίου 1994, δηλαδή ενάμισι περίπου έτος μετά τη λήξη της προθεσμίας αυτής και δυόμισι έτη μετά την έκδοση του decreto legislativo, η Palmisani άσκησε, ενώπιον του Pretore di Frosinone, αγωγή αποζημιώσεως κατά του INPS, αρμοδίου για την πληρωμή της αποζημιώσεως που προβλέπει ο ιταλικός νόμος [5].

5 — Βλ. την υποσημείωση 7 των προτάσεών μου στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Bonifaci κ.λπ.

8. Κατά την ενάγουσα, η καθυστερημένη άσκηση του ένδικου μέσου οφειλόταν στην αοριστία του ιταλικού νομοθετήματος όσον αφορά, πρώτον το νομικό πρόσωπο που ήταν υπόχρεο για την καταβολή της αποζημιώσεως και, δεύτερον, το αρμόδιο δικαστήριο για την κατάθεση της αγωγής. Προέβαλε επίσης ότι η διαδικασία ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως, και ειδικότερα η ετήσια αποκλειστική προθεσμία για την άσκησή της, είναι δυσμενέστερη σε σχέση με τις διαδικασίες που προβλέπει η ιταλική έννομη τάξη για ανάλογες αξιώσεις.

9. Το εθνικό δικαστήριο εξήτασε τους ισχυρισμούς αυτούς και τους απέκρουσε εν μέρει. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη της παραπομπής, από τις διατάξεις του decreto legislativo και τη νομολογία των ιταλικών δικαστηρίων προέκυπτε *προδήλως* ότι παθητικώς νομιμοποιούμενο εν προκειμένω ήταν το INPS. Εξ άλλου, κατά την αυτή διάταξη δεν υπήρχε αβεβαιότητα ούτε ως προς το αρμόδιο δικαστήριο (το οποίο είναι, εν πάση περιπτώσει, ο Pretore). Αλλά και αν υπήρχε, δεν μπορούσε να έχει καμία συνέπεια ως προς τη διακοπή της προθεσμίας εκπτώσεως με την άσκηση αγωγής, διότι, σύμφωνα με την αρχή της tranlatio judicci του ιταλικού δικαίου, η δίκη που κινήθηκε εμπροθέσμως ενώπιον δικαστηρίου, το οποίο κήρυξε εαυτό αναρμόδιο, δύναται να συνεχισθεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου.

10. Αντιθέτως, το εθνικό δικαστήριο συμμερίζεται τις αμφιβολίες της ενάγουσας

όσον αφορά τη συμφωνία των διαδικαστικών προϋποθέσεων, που έταξε ο Ιταλός νομοθέτης για την άσκηση της αγωγής αποζημιώσεως, με το κοινοτικό δίκαιο.

11. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο της παραπομπής παρατηρεί ότι η ετήσια προθεσμία για την άσκηση της αγωγής αποζημιώσεως, σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 2 του decreto legislativo, δεν υπόκειται σε αναστολή ή διακοπή, η δε άπρακτος παρέλευσή της συνεπάγεται έκπτωση από το δικαίωμα ασκήσεως της αγωγής. Με τα δεδομένα αυτά, όμως, η ρύθμιση αυτή είναι δυσμενέστερη εν σχέσει με τη ρύθμιση «παρόμοιων» διαδικασιών για την ικανοποίηση παρεμφερών απαιτήσεων του ιταλικού δικαίου. Ως στοιχεία συγκρίσεως, το εθνικό δικαστήριο αναφέρει τα εξής:

α) την αίτηση προς το Fondo di Garnazia για τη λήψη παροχών κοινωνικής προνοίας σύμφωνα με το πάγιο σύστημα του decreto legislativo (ή σύστημα «a regime», σύμφωνα με τη διάταξη της παραπομπής), η οποία υπόκειται επίσης σε ετήσια προθεσμία, αλλά προθεσμία παραγραφής [6] και όχι εκπτώσεως·

β) τη συνήθη αγωγή αποζημιώσεως των άρθρων 2043 επ. του ιταλικού αστικού κώδικα, για την οποία ισχύει πενταετής παραγραφή. Η παραγραφή αυτή υπόκειται σε διακοπή, με την ενέργεια εξωδίκων πράξεων, και σε αναστολή, σύμφωνα με τα άρθρα 2941 επ. του αστικού κώδικα.

Όπως παρατηρεί, πάντως, το εθνικό δικαστήριο, όλες οι «αγωγές» για τη λήψη παροχών από υπόχρεο ex lege στην καταβολή αποζημιώσεως, υπόκεινται επί του παρόντος σε ετήσια προθεσμία εκπτώσεως.

12. Ενόψει τούτων, προκειμένου να κρίνει επί του συμβατού των τυπικών προϋποθέσεων για την άσκηση της επίδικης αγωγής αποζημιώσεως με το κοινοτικό δίκαιο, το δικαστήριο της παραπομπής υποβάλλει το εξής ερώτημα, που περιλαμβάνει τρία σκέλη:

«Συμβιβάζεται με την ορθή ερμηνεία του άρθρου 5 της Συνθήκης, όπως το άρθρο αυτό ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των αρχών που έχουν διατυπωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις αποφάσεις που έχουν υπομνηστεί στο σκεπτικό της παρούσας διατάξεως, ο νόμος κράτους μέλους, ο οποίος (ρυθμίζοντας τη διαδικασία με την οποία μπορούν να επιδιώξουν δικαστικώς την ικανοποίηση του δικαιώματός τους οι υπήκοοι που κατέχουν δικαίωμα αποζημιώσεως αναγνωριζόμενο σε αυτούς στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξεως κατόπιν της παραλείψεως μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη οδηγίας μη έχουσας άμεση εφαρμογή), απαιτεί να ασκήσει ο ζημιωθείς αγωγή υποκείμενη σε ετήσια προθεσμία εκπτώσεως από το σχετικό

6 — Κατά τη διάταξη της παραπομπής, η παραγραφή αυτή, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 2 του decreto legislativo, πρέπει να θεωρηθεί ότι αρχίζει από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής *αιτήσεως* για λήψη της παροχής. Δεν αντιλαμβάνομαι πώς η παραγραφή, θεσμός που ανήκει στις γενικές αρχές του δικαίου, και, επομένως είναι οικείος στο Δικαστήριο [πρβλ. απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, 20/88, Roquette (Συλλογή 1989, σ. 1553, σκέψεις 12 και 13)], μπορεί να αρχίζει από την ημερομηνία αυτή και όχι από τότε που επήλθε η ζημία και έγινε δυνατή η δικαστική της επιδίωξη [πρβλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 1985, 145/83, Adams (Συλλογή 1985, σ. 3539)].

δικαίωμα (termine di decadenza), προθεσμία αρχομένη από την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της προαναφερθείσας εσωτερικής ρυθμίσεως, ενώ η αγωγή αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης υπόκειται κανονικά, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξεως του αυτού κράτους μέλους, σε πενταετή προθεσμία παραγραφής και αυτή η αγωγή για τη λήψη παροχών κοινωνικής προνοίας υπό το κανονιστικό σύστημα που προκύπτει από την πλήρη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας υπόκειται σε ετήσια προθεσμία, αλλά παραγραφής, εισάγοντας έτσι για τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που στηρίζονται στην κοινοτική έννομη τάξη διαφορετικό, για τους προεκτεθέντες λόγους, δικονομικό μηχανισμό σε σχέση με "ανάλογες" αγωγές και ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από το εσωτερικό δίκαιο του κράτους μέλους, με τη διευκρίνιση πάντως ότι όλες οι αγωγές για τη λήψη παροχών από υποχρεούμενο ex lege στην καταβολή αποζημιώσεως υπόκεινται, επί του παρόντος, πάντοτε στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους μέλους, σε ετήσια προθεσμία εκπτώσεως από το σχετικό δικαίωμα;

Σε περίπτωση δε αρνητικής απαντήσεως, υποχρεούται το εθνικό δικαστήριο να μην εφαρμόσει την προαναφερθείσα προθεσμία εκπτώσεως, επιτρέποντας έτσι στους ζημιωθέντες υπηκόους να ασκήσουν την αγωγή εκτός της ετησίας προθεσμίας εκπτώσεως,

και τότε εντός της πενταετούς προθεσμίας παραγραφής που ισχύει για τη συνήθη αγωγή αποζημιώσεως, ή εντός της ετησίας προθεσμίας παραγραφής που ισχύει για τη λήψη παροχών κοινωνικής προνοίας υπό το σύστημα "a regime";»

III — Επί του παραδεκτού

13. Το INPS παρατηρεί ότι για την απάντηση του προδικαστικού ερωτήματος δεν χρειάζονται άλλα στοιχεία κοινοτικού δικαίου από εκείνα που περιέχονται στην απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich (στο εξής: Francovich I) [7], ότι ζητείται από το Δικαστήριο να κρίνει, αναρμοδίως, επί του συμβατού των συγκεκριμένων εθνικών μέτρων με το κοινοτικό δίκαιο, ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ερμηνεύσει διατάξεις οδηγίας οι οποίες δεν έχουν άμεση εφαρμογή, όπως εν προκειμένω οι διατάξεις της οδηγίας 80/987 και ότι επί του κύρους της παραγράφου 7, του άρθρου 2 του decreto legislativo έχει ήδη αποφανθεί το Corte Costituzionale της Ιταλίας.

14. Οι ισχυρισμοί αυτοί είναι κατ' ουσίαν οι ίδιοι με τους ισχυρισμούς που προβάλλει το INPS στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-94/95 και C-95/95, Bonifaci κ.λπ., και θα πρέπει να απορριφθούν για τους ίδιους λόγους που εξέθεσα στις προτάσεις μου επί των υποθέσεων αυτών [8].

15. Καθό μέρος, ειδικότερα, προβάλλεται, ότι, αν ο Pretore διατηρούσε αμφιβολίες ως προς το κύρος της επίμαχης εθνικής διατάξεως όφειλε να αποταθεί εκ νέου στο ιεραρχικώς ανώτερο δικαστήριο (Corte Costituzionale) και όχι να το παρακάμψει, ο ισχυρισμός είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος διότι, ερειδόμενος στο εσωτερικό δίκαιο, αμφισβητεί την σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης δυνατότητα κάθε δικαστηρίου να απευθύνεται ευθέως προς το

7 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90 (Συλλογή 1991, σ. I-5357).

8 — Βλ. σημεία 27, 28 και 31 έως 34.

Δικαστήριο για την επίλυση ζητημάτων κοινοτικού δικαίου [9].

IV — Επί της ουσίας

16. Το κοινοτικό δίκαιο, και ιδίως οι οδηγίες, οι οποίες, κατ' άρθρο 189, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, καθορίζουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στα κράτη μέλη, περιέχουν κατά βάση κανόνες ουσιαστικού δικαίου. Ακόμη και όταν προβλέπουν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών δεν υπαγορεύουν συγκεκριμένους διαδικαστικούς κανόνες για την επιδίωξη αυτών των δικαιωμάτων ούτε, πολλώ μάλλον, δικονομικούς κανόνες για την διεκδίκησή τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Εξ άλλου, η Συνθήκη «(...) δεν είχε την πρόθεση να δημιουργήσει ενώπιον των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων, προς τον σκοπό διασφαλίσεως του κοινοτικού δικαίου, άλλα μέσα εννόμου προστασίας εκτός των οριζομένων υπό το εθνικό δίκαιο» [10]. Επομένως, ελλείψει παρόμοιων κανόνων κοινοτικού δικαίου, εφαρμόζονται οι σχετικοί κανόνες της εθνικής έννομης τάξεως.

17. Η διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών, όμως, δεν είναι απεριόριστη. Ενόψει των αρχών της υπεροχής και της πλήρους αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, οι εθνικοί διαδικαστικοί και δικονομικοί κανόνες που διατίθενται ως μέσα για την επιδίωξη των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο, πρώτον δεν πρέπει να είναι δυσμενέστεροι από αντίστοιχους κανόνες που ισχύουν για ανάλογες απαιτήσεις και ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, και δεύτερον, πρέπει να συγκεντρώνουν ένα minimum προϋποθέσεων ώστε να είναι αποτελεσματικοί.

18. Όπως δέχεται παγίως η νομολογία του Δικαστηρίου, «(...) ελλείψει κοινοτικής ρυθμίσεως επί του θέματος, απόκειται στην εθνική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις διαδικαστικές λεπτομέρειες ασκήσεως των ενδίκων μέσων που αποσκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου. Πάντως, οι λεπτομέρειες αυτές δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρεμφερή ένδικα μέσα προστασίας εσωτερικού δικαίου, ούτε να καθιστούν αδύνατη στην πράξη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των απονεμομένων από την κοινοτική έννομη τάξη δικαιωμάτων» [11].

19. Το αυτό ισχύει και όσον αφορά τις διαδικαστικές προϋποθέσεις της αποζημιώσεως που οφείλεται όταν θίγονται δικαιώματα που απονέμει το κοινοτικό δίκαιο. Όπως έκρινε το Δικαστήριο «(...) οι ουσια-

9 — Πρβλ. απόφαση της 3ης Απριλίου 1968, 28/67, Molkerei (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 715).

10 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, υπόθεση 158/80, Rewe (Συλλογή 1981, σ. 1805, σκέψη 44).

11 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-430/93 και C-431/93, Van Schijndel κλ. π. (Συλλογή 1995, σ. I-4705, σκέψη 17). Βλ. επίσης, ιδίως, αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe (Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5) και 45/76, Comet (Συλλογή τόμος 1976, σ. 765, σκέψη 12 έως 16), καθώς και τις αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 1980, 68/79, Just (Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 253, σκέψη 25), της 27ης Μαρτίου 1980, 61/79, Denkavit κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 605, σκέψη 23), της 9ης Νοεμβρίου 1983, 199/82, San Giorgio (Συλλογή 1983, σ. 3595, σκέψη 14), της 25ης Ιουλίου 1991, C-208/90, Emmott (Συλλογή 1991, σ. I-4269, σκέψη 16), και της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-312/93, Peterbroeck (Συλλογή 1995, σ. I-4599, σκέψη 12).

στικές και *τυπικές* προϋποθέσεις που ορίζουν οι διάφορες εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση των ζημιών δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν *παρόμοιες απαιτήσεις* στηριζόμενες στο ουσιαστικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημιώσεως» [12].

20. Ο *συγκεκριμένος* έλεγχος αν ένα εθνικό διαδικαστικό ή δικονομικό μέτρο έχει τις προϋποθέσεις αυτές, ανήκει στα εθνικά δικαστήρια, στα οποία «(...) εναπόκειται, κατ' εφαρμογήν της συνεργασίας που έχει τεθεί με το άρθρο 5 της Συνθήκης, να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει για τους πολίτες από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου» [13]. Ως εκ τούτου, αν ο εθνικός δικαστής διαπιστώσει ότι ο εθνικός κανόνας δεν είναι σύμφωνος με το κοινοτικό δίκαιο από την άποψη αυτή, οφείλει να μη τον εφαρμόσει [14].

21. Ο *αφηρημένος* όμως έλεγχος των παραπάνω προϋποθέσεων ανήκει στο Δικαστήριο, το οποίο, στα πλαίσια της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 177 της Συνθήκης, είναι επιφορτισμένο με την εξασφάλιση της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου [15].

22. Προς τούτο, ο επίμαχος διαδικαστικός κανόνας, δεν εξετάζεται μεμονωμένα, αλλά τοποθετείται στο διαδικαστικό του πλαίσιο. Όπως έχει κριθεί, «Ως προς την εφαρμογή των αρχών αυτών, κάθε περίπτωση στα πλαίσια της οποίας τίθεται το ζήτημα αν ο εθνικός δικονομικός κανόνας καθιστά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου πρέπει να αναλύεται λαμβάνοντας υπόψη τη θέση της διατάξεως αυτής στο σύνολο της διαδικασίας, την εξέλιξη και τις ιδιαιτερότητες της διαδικασίας ενώπιον των διαφόρων εθνικών αρχών. Υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, ενδεχομένως, οι αρχές που αποτελούν τη βάση του εθνικού δικαιοδοτικού συστήματος, όπως η προστασία των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως, η αρχή της ασφάλειας δικαίου και η εύρυθμη διεξαγωγή της διαδικασίας» [16].

23. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση κατά την οποία εθνικό δίκαιο έτασσε προθεσμία 60 ημερών για την προβολή, το πρώτον, ενώπιον του εφετείου, νέου ισχυρισμού αντλουμένου από το κοινοτικό δίκαιο, παρεμποδίζοντας έτσι την αυτεπάγ-

12 — Προμνησθείσα, στην υποσημείωση 7, απόφαση Francovich, σκέψη 43 (η υπογράμμιση δική μου). Βλ. και απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, υποθέσεις C-46/93 και C-48/93, Brasserie du Pêcheur (Συλλογή 1996, σ. I-1029, σκέψη 67).

13 — Απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, υπόθεση C-213/89, Factortame κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-2433, σκέψη 19).

14 — Βλ. ίδια απόφαση, σκέψεις 21 και 23.

15 — Προς τούτο, το Δικαστήριο, όπως φαίνεται, ανάγεται αφαιρετικώς σε έναν υποθετικό διαδικαστικό κανόνα ο οποίος παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά του εθνικού μέτρου, υπό περιστάσεις όπως αυτές που προκύπτουν από την προδικαστική παραπομπή. Ακολούθως κρίνει αν, με τα δεδομένα αυτά, ο κανόνας συνάδει ή όχι με το κοινοτικό δίκαιο. Ενόψει του γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα της κρίσεως, η δοθείσα λύση μπορεί — και πρέπει — να εφαρμόζεται σε κάθε παρόμοια περίπτωση. Έτσι, επιτυγχάνεται η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

16 — Βλ. προμνησθείσες, στην υποσημείωση 11, αποφάσεις Peterbroeck, σκέψη 14 και Van Schijndel, σκέψη 19.

γελτη λήψη υπόψη του ισχυρισμού. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «μολονότι μια προθεσμία 60 ημερών που επιβάλλεται στον διάδικο δεν είναι, *αυτή καθαυτή*, επικριτέα» [17], ωστόσο, ενόψει των ιδιαιτεροτήτων της διαδικασίας, και δη του ότι η αδυναμία των εθνικών δικαστηρίων να λάβουν αυτεπαγγέλτως υπόψη τέτοιους ισχυρισμούς δεν δικαιολογείται από αρχές όπως η αρχή της ασφαλείας του δικαίου ή της εύρυθμης διεξαγωγής της διαδικασίας, απεφάνθη ότι «(...) υπό συνθήκες όπως αυτές της εν λόγω διαδικασίας στην κύρια δίκη», το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει την εφαρμογή παρόμοιου δικονομικού κανόνα [18].

24. Εξάλλου, με παρόμοια κριτήρια το Δικαστήριο κρίνει παγίως, προκειμένου περί αποκλειστικών προθεσμιών ασκήσεως ενδίκων μέσων σε φορολογικές υποθέσεις, ότι «(...) συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο ο καθορισμός *ευλόγων* προθεσμιών ασκήσεως προσφυγών προς το συμφέρον της ασφαλείας δικαίου, η οποία προστατεύει συγχρόνως τον ενδιαφερόμενο φορολογούμενο και τη διοίκηση» [19]. Όπως επίσης έχει κριθεί «καταρχήν, η πρόβλεψη *ευλόγων* αποκλειστικών προθεσμιών για την κίνηση της σχετικής ένδικης διαδικασίας πληροί τις δύο προαναφερθείσες προϋποθέσεις (...)» [20].

25. Παρά ταύτα, ο εθνικός δικονομικός κανόνας δεν αρκεί να είναι «εύλογος» ή «μη επικριτέος καθεαυτόν». Απαιτείται προσέτι να μην είναι δυσμενέστερος εν σχέσει με τους κανόνες που ισχύουν για παρόμοιες απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου, οι οποίες υπόκεινται σε παρόμοιες διαδικασίες. Τούτο απαιτεί σύγκριση μεταξύ παρεμφερών διαδικασιών, προκειμένου να διακριβωθεί αν η περιλαμβάνουσα τον επίδικο κανόνα διαδικασία, με την οποία επιδιώκεται η ικανοποίηση απαιτήσεως που αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο, είναι τυχόν δυσμενέστερη εν σχέσει με παρεμφερή διαδικασία, με την οποία επιδιώκεται η ικανοποίηση παρόμοιας απαιτήσεως που ερείδεται στο εσωτερικό δίκαιο.

26. Για να γίνει η σύγκριση, δηλαδή, θα πρέπει να συγκρίνονται ομοειδή πράγματα. Έτσι, για να γίνει σύγκριση δικονομικών κανόνων, θα πρέπει, σύμφωνα με όσα ήδη εκτέθηκαν, *πρώτον* οι απαιτήσεις των οποίων επιδιώκεται η δικονομική ικανοποίηση να είναι παρόμοιες, *δεύτερον* οι δικονομικοί κανόνες των οποίων επιχειρείται η σύγκριση να μη θεωρούνται μεμονωμένοι, αλλά μέσα στο πλαίσιο της διαδικασίας στην οποία εντάσσονται, και *τρίτον* οι διαδικασίες αυτές δεν πρέπει να είναι οι τυχούσες, αλλά ομοειδείς.

27. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να γίνεται σύγκριση απαιτήσεως προς ομοειδή απαίτηση, δικονομικού κανόνος προς ομοειδή δικονομικό κανόνα και δικονομικής διαδικασίας προς ομοειδή δικονομική διαδικασία, και όχι μεταξύ ετεροκλήτων απαιτήσεων, ή μεταξύ κανόνων που θεωρούνται ασυνδέτως προς την αντίστοιχη διαδικασία, ή που ανήκουν σε διαφορετικές διαδικασίες, π. χ. οι μεν σε διοικητικές διαδικασίες, οι δε σε διαδικασίες ενώπιον της δικαιοσύνης.

17 — Προμνησθείσα απόφαση Peterbroeck, σκέψη 16.

18 — Ίδια απόφαση, σκέψεις 20 και 21.

19 — Βλ. προμνησθείσες, στην υποσημείωση 11, αποφάσεις Rewe, σκέψη 5, Comet, σκέψεις 17 και 18, και Denkavit κ.λπ., σκέψη 23 (η υπογράμμιση δική μου).

20 — Προμνησθείσα, στην ίδια υποσημείωση, απόφαση Emmott, σκέψη 17 (η υπογράμμιση δική μου).

28. Ας έλθουμε ήδη στο προδικαστικό ερώτημα και στην επίδικη προθεσμία που τάσσεται για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως. Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν ανωτέρω, θα πρέπει να ερευνηθεί, καταρχάς, αν η προθεσμία αυτή καθιστά πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την άσκηση της αγωγής.

29. Η αιτούσα στην κύρια δίκη επαναλαμβάνει τους ισχυρισμούς που προέβαλε και ενώπιον του δικαστηρίου της παραπομπής, ότι δηλαδή η σχετική ρύθμιση της επίδικης διατάξεως του ιταλικού νόμου κατέστησε αδύνατη την εμπρόθεσμη άσκηση της αγωγής της λόγω, μεταξύ άλλων, της αοριστίας ως προς τον παθητικώς νομιμοποιούμενο και το αρμόδιο δικαστήριο.

30. Θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, στα πλαίσια της κατ' άρθρο 177 της Συνθήκης διαδικασίας, οι διάδικοι καλούνται απλώς και μόνον να εκθέσουν τις απόψεις τους [21] εντός των πλαισίων που χαράσσει το παραπέμπον δικαστήριο [22], χωρίς να μπορούν, με τις παρατηρήσεις τους, να μεταβάλουν το περιεχόμενο των προδικαστικών ερωτημάτων [23].

31. Επομένως, δεδομένου ότι το δικαστήριο της παραπομπής απέρριψε, όπως προεκτέθηκε [24], τους ισχυρισμούς αυτούς, οι τελευταίοι δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη εν προκειμένω.

32. Όσον αφορά τη διάρκεια της αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση της αγωγής αποζημιώσεως, το διάστημα ενός έτους από την έναρξη ισχύος του νομοθετήματος που την προβλέπει δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι, καθεαυτήν, καθιστά ιδιαιτέρως δυσχερή ή, πολλώ μάλλον, πρακτικώς αδύνατη την άσκηση της αγωγής. Κατά κοινή πείρα, χρόνος δώδεκα μηνών είναι εύλογος και επαρκής προκειμένου ένας επιμελής διάδικος να ασκήσει τα δικαιώματά του.

33. Περαιτέρω, όπως παρατηρεί η Ιταλική Κυβέρνηση, με τη δημοσίευση του decreto legislativo, οι ενδιαφερόμενοι τεκμαίρεται ότι έλαβαν γνώση του χρόνου ενάρξεως και λήξεως της σχετικής προθεσμίας. Επομένως, επιδεικνύοντας στοιχειώδη επιμέλεια [25], μπορούσαν και όφειλαν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους εντός του χρόνου αυτού.

34. Συναφώς, θα πρέπει να εκτιμηθεί και ο ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως, κατά τον οποίο η θέσπιση της προθεσμίας αυτής ήταν απαραίτητη προκειμένου να λήξει οριστικά η εκκρεμότητα που υπήρχε σχετικά με καταστάσεις που γεννήθηκαν

21 — Απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 1994, C-364/92, SAT (Συλλογή 1994, σ. I-43, σκέψη 9).

22 — Βλ. απόφαση της 1ης Μαρτίου 1973, 62/72, Bollmann (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 483, σκέψη 4).

23 — Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1996, C-297/94, Bruyère κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-1551, σκέψη 19).

24 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 9.

25 — Πρβλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση Brasserie du Pêcheur, σκέψη 84.

πριν από πολλά έτη, και δη από τις 23 Οκτωβρίου 1983 (ημερομηνία κατά την οποία έπρεπε να μεταφερθεί η οδηγία στο ιταλικό δίκαιο).

35. Όσον αφορά τη σύγκριση που επιχειρεί το παραπέμπον δικαστήριο με «παρεμφερείς» απαιτήσεις και διαδικασίες του ιταλικού δικαίου, πρέπει να παρατηρηθούν τα εξής :

Όπως ορθώς επισημαίνουν με τις γραπτές παρατηρήσεις τους η ενάγουσα στην κύρια δίκη και η Επιτροπή, το πάγιο σύστημα που προβλέπει το decreto legislativo για την καταβολή της εγγυήσεως και η αποζημίωση για το παρελθόν είναι δύο διαφορετικά συστήματα, με διαφορετικούς στόχους και διαφορετική διαδικασία. Η πρώτη διαδικασία είναι διοικητική, προβλέπει αίτηση προς τη διοίκηση (Fondo di Garanzia) και αποβλέπει στην καταβολή της εγγυήσεως που καθορίζει ο νόμος, ενώ η δεύτερη είναι δικαστική, αρχίζει με κατάθεση αγωγής αποζημιώσεως και αποσκοπεί στην αποζημίωση αυτών που υπέστησαν βλάβη λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας. Κατά συνέπεια, οι σχετικές απαιτήσεις και οι αντίστοιχες διαδικασίες δεν είναι ομοειδείς, και ως εκ τούτου, σύμφωνα με όσα έχουν ήδη εκτεθεί [26], δεν μπορούν να συγκριθούν.

26 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 26 και 27.

36. Όσον αφορά στην πενταετή προθεσμία παραγραφής της αξιώσεως αποζημιώσεως από εξωσυμβατική ευθύνη του κοινού δικαίου, τα στοιχεία που παραθέτει το παραπέμπον δικαστήριο είναι ανεπαρκή για μια σύγκριση με την επίδικη προθεσμία. Καταρχάς, η πρώτη περίπτωση αφορά, αν αντιλαμβάνομαι καλώς, σε παραγραφή αξιώσεως, ενώ η προκειμένη σε αποκλειστική προθεσμία ασκήσεως ενδίκου μέσου. Πρόκειται για το ίδιο πράγμα, στο ιταλικό δίκαιο; Και έπειτα γιατί είδους απαίτηση πρόκειται; Στην προκειμένη περίπτωση, και υπό την εκδοχή ακόμη ότι ο Pretore αναφέρεται στην εξωσυμβατική ευθύνη *του κράτους*, η ευθύνη αυτή μπορεί να ανακύψει, ως γνωστόν, σε πλειάδα διαφορετικών περιπτώσεων (ζημία από υλικές πράξεις, από σφάλματα κατά την υπηρεσία, από παράνομες διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις, από την έκδοση αντισυνταγματικού νόμου κ.λπ.), αντίστοιχες δε είναι και οι γεννώμενες απαιτήσεις.

37. Θα πρέπει, επομένως, ο εθνικός δικαστής να εντοπίσει (και να περιορίσει) την έρευνά του σε απαίτηση παρεμφερή με την απαίτηση της οποίας η ικανοποίηση επιδιώκεται εν προκειμένω, και ακολούθως να ερευνήσει πώς την αντιμετωπίζει (ή θα την αντιμετώπιζε) δικονομικώς η εσωτερική έννομη τάξη.

38. Η απαίτηση εν προκειμένω είναι απαίτηση για αποζημίωση λόγω του ότι η οδηγία 80/987 δεν μεταφέρθηκε εμπροθέσμως στο ιταλικό δίκαιο, και ως εκ τούτου οι ενδιαφερόμενοι δεν μπόρεσαν να απολαύσουν εγκαίρως της εγγυήσεως που προβλέπει η οδηγία. Ποια θα ήταν μία παρεμφερής απαίτηση στα πλαίσια της ιταλικής έννομης τάξεως, μόνος ο εθνικός δικαστής είναι σε θέση να γνωρίζει.

39. Άν, πάντως, έπρεπε να δοθεί κάποιο συγκριτικό στοιχείο στο αιτούν δικαστήριο, αυτό, κατά την γνώμη μου, θα ήταν η εξωσυμβατική ευθύνη του κράτους λόγω καθυστερημένης εκδόσεως κανονιστικής πράξεως την οποία προβλέπει εξουσιοδοτικός νόμος. Πράγματι, σε νομικά συστήματα τα οποία γνωρίζουν το θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, όπως το ιταλικό (άρθρο 76 του ιταλικού Συντάγματος), ο νόμος είναι δυνατόν να ρυθμίζει λιγότερο ή περισσότερο, ορισμένο θέμα και να εξουσιοδοτεί, περαιτέρω, την διοίκηση για τη θέσπιση συμπληρωματικών ή λεπτομερειακών κανόνων. Το σχήμα αυτό παρουσιάζει κάποια αναλογία με το σύστημα του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, κατά το οποίο η οδηγία θέτει τον επιδιωκόμενο στόχο, περιέχει, ενδεχομένως, και ουσιαστικές ρυθμίσεις, και αφήνει στο κράτος μέλος την επιλογή του τύπου και των μέσων. Το παραπέμπον δικαστήριο, επομένως, θα μπορούσε να ερευνήσει υπό ποίες δικονομικές προϋποθέσεις θα ηδύναντο να ασκήσουν αγωγή αποζημιώσεως, κατά του κράτους, οι ζημιωθέντες συνεπεία μη εγκαίρου εκδόσεως κανονιστικής αποφάσεως, η οποία προβλέπεται από τον εξουσιοδοτικό νόμο, που χορηγεί δικαιώματα στους πολίτες.

40. Εφόσον το παραπέμπον δικαστήριο δεν έχει διευκρινίσει το ζήτημα της μεθόδου με την οποία θα κριθεί κατά πόσον άλλες δικονομικές προθεσμίες που γνωρίζει το εθνικό δίκαιο είναι «παρεμφερείς» προς την επίδικη, παρέλκει η περαιτέρω εξέταση των εναλλακτικών λύσεων που θεωρεί ως πιθανές το δικαστήριο της παραπομπής καθώς και η απάντηση στο δεύτερο και τρίτο σκέλος του ερωτήματος.

V — Πρόταση

Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω να δοθεί η εξής απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα:

«Το κοινοτικό δίκαιο, κατά το παρόν στάδιο εξελίξεως, δεν εμποδίζει τη θέσπιση ετήσιας αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως, υπό συνθήκες όπως αυτές στην κύρια δίκη, υπό την προϋπόθεση όμως ότι οι τυπικές προϋποθέσεις για την άσκηση της ενλόγω αγωγής δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοια ένδικα βοηθήματα της εσωτερικής έννομης τάξεως.»