CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 23 de Janeiro de 1997 *

I — Introdução

1. No caso vertente, o Pretore di Frosinone pergunta, através de uma questão prejudicial dirigida ao Tribunal de Justiça, se o prazo de preclusão de um ano que o legislador italiano fixou, aquando da transposição tardia da Directiva 80/987/CEE [1] para o direito interno, para a propositura da acção de indemnização destinada a ressarcir os que sofreram um prejuízo no decurso do período em que a directiva ainda não estava transposta, é conforme ao direito comunitário.

2. O presente processo é portanto conexo com os processos apensos C-94/95 e C-95/95, Bonifaci e o. e Berto e o., nos quais apresentamos hoje as nossas conclusões. No entanto, enquanto nestes processos as questões colocadas dizem respeito às condições de fundo da reparação, no presente caso elas dizem respeito às condições de forma.

3. O quadro jurídico é o mesmo nos três processos. Trata-se, por um lado, da directiva e, por outro, do Decreto legislativo n.° 80/1992, que efectuou a transposição da directiva para o direito italiano. As disposições pertinentes destes textos legais estão reproduzidas nas nossas conclusões relativas ao processo Bonifaci e o. [2], para as quais remetemos a fim de evitar repetições. Pela mesma razão, remetemos para a problemática que aí abordámos a propósito das condições de transposição correcta de uma directiva para o direito nacional quando tal transposição é efectuada fora do prazo [3].

II — Matéria de facto

4. Como resulta do despacho de reenvio, de 10 de Setembro de 1979 a 17 de Abril de 1985 Rosalba Palmisani exerceu uma actividade assalariada, como operária, na empresa Vamar, de Veglianti Adriano, que foi declarada em falência por uma decisão do Tribunale di Frosinone proferida em 17 de Abril de 1985 [4].

* Língua original: grego.

1 — Directiva de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219, a seguir a «directiva»).

2 — V. as disposições da directiva nos n.os 5 e segs. dessas conclusões. As disposições do decreto legislativo estão reproduzidas nos n.os 15 e segs.

3 — *Ibidem*, n.os 38 e segs.

4 — Note-se que a demandante teve uma relação de trabalho *até* à data da declaração de falência do seu empregador.

5. No decurso dos doze meses que precederam a declaração de falência, ela adquiriu um crédito, resultante de salários e outras remunerações, no montante total de 8 496 528 LIT, apenas tendo recebido 334 870 LIT na sequência da distribuição e rateio do produto da liquidação.

6. Pelo Decreto legislativo n.° 80/1992, que efectuou a transposição da directiva para a ordem jurídica interna, o legislador italiano definiu, por um lado, a garantia prestada de futuro aos trabalhadores em razão da insolvência do empregador (artigo 2.°, n.^{os} 1 a 6) e decidiu, por outro, que tal garantia serviria de base ao cálculo da indemnização devida às pessoas que sofreram um prejuízo em razão de a directiva não ter sido transposta dentro do prazo e que a acção de indemnização devia ser intentada o mais tardar um ano após a entrada em vigor do decreto legislativo (artigo 2.°, n.° 7).

7. Em 13 de Outubro de 1994, isto é, cerca de um ano e meio após o termo deste prazo e de dois anos e meio após a adopção do decreto legislativo, R. Palmisani intentou perante o Pretore di Frosinone uma acção de indemnização contra o INPS, organismo encarregado do pagamento da indemnização prevista na lei italiana [5].

8. Segundo a demandante, a acção foi tardiamente intentada porque a legislação italiana era imprecisa no que respeita tanto à pessoa colectiva a quem incumbia a obrigação de pagar a indemnização como ao órgão jurisdicional competente para esse tipo de acção. Argumentou ainda que, no que se refere à acção de indemnização, o processo e, mais especialmente, o prazo de preclusão de um ano fixado para a propositura da acção eram menos favoráveis do que os previstos pela ordem jurídica italiana para acções similares.

9. O juiz nacional examinou estas afirmações e rejeitou-as parcialmente. Em especial, segundo o despacho de reenvio, resultava *manifestamente* das disposições do decreto legislativo e da jurisprudência dos tribunais italianos que, no caso vertente, a acção devia ser intentada contra o INPS. Além disso, segundo o mesmo despacho de reenvio, também não havia qualquer incerteza quanto ao juiz competente (que, em todos os casos, é o Pretore). No entanto, mesmo que tivesse existido uma incerteza, ela não podia ter qualquer consequência no que respeita à interrupção do prazo de preclusão para a propositura da acção, uma vez que, de acordo com o princípio da «translatio judicii», consagrado pelo direito italiano, a acção intentada dentro do prazo perante um órgão jurisdicional que se declare incompetente pode prosseguir, em certas condições, perante o órgão jurisdicional competente.

10. Em contrapartida, o órgão jurisdicional nacional partilha as dúvidas da demandante

5 — V. a nota 7 das nossas conclusões relativas ao processo Bonifaci e o.

quanto à conformidade com o direito comunitário das condições processuais a que o legislador italiano submeteu a propositura da acção de indemnização.

11. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o prazo de um ano fixado no artigo 2.°, n.° 7, do decreto legislativo para a propositura da acção de indemnização não é susceptível de suspensão ou de interrupção e que, se se deixar decorrer este prazo sem actuar, se fica privado do direito de acção. Assim sendo, esta regulamentação é menos favorável do que a respeitante aos processos «análogos» previstos no direito italiano para acções similares. A título de comparação, o órgão jurisdicional nacional faz referência aos seguintes casos:

a) O pedido, formulado ao Fundo de Garantia, destinado, no sistema geral do decreto legislativo (sistema «a regime»), a obter prestações da segurança social, também sujeito a um prazo de um ano, sendo no entanto que tal prazo é de prescrição [6] e não de preclusão;

b) A acção de indemnização do direito comum, regulamentada pelos artigos 2043.° e seguintes do Código Civil italiano, sujeita a um prazo de prescrição de cinco anos. Este prazo é susceptível de interrupção, graças a meios de actuação extrajudiciais, e de suspensão, de acordo com os artigos 2941.° e seguintes do Código Civil.

De qualquer modo, como observa o órgão jurisdicional nacional, todas as «acções» para obtenção de prestações de um organismo legalmente obrigado ao pagamento de uma indemnização estão actualmente submetidas *a um prazo de preclusão de um ano.*

12. Assim sendo, para se poder apreciar a compatibilidade com o direito comunitário das condições de forma a que está sujeita a propositura da acção de indemnização aqui em causa, o órgão jurisdicional de reenvio coloca a seguinte questão, que engloba três aspectos:

«É compatível com uma correcta interpretação do artigo 5.° do Tratado, tal como este tem sido entendido à luz dos princípios afirmados pela jurisprudência do próprio Tribunal de Justiça nos acórdãos referidos na fundamentação do presente despacho, uma lei de um Estado-Membro que — ao regulamentar as formas processuais pelas quais os cidadãos titulares de um direito à reparação por danos, que lhes foi reconhecido no quadro da ordem jurídica comunitária como consequência da não aplicação de uma directiva que não é de aplicação directa — exige que o prejudicado intente uma acção judicial sujeita a um prazo de caducidade de um ano a partir

6 — Segundo o despacho de reenvio, deve considerar-se que, de acordo com o artigo 2.°, n.° 5, do decreto legislativo, este prazo de prescrição começa a correr a contar da data da formulação do pedido destinado a obter as prestações. Não compreendemos que esta prescrição, instituto que releva dos princípios gerais do direito e que, portanto, é familiar ao Tribunal de Justiça (v. o acórdão de 30 de Maio de 1989, Roquette/Comissão, 20/88, Colect., p. 1553, n.os 12 e 13), possa começar a correr a contar desta data e não a contar da data de ocorrência do dano, momento em que se torna possível pedir em juízo a sua reparação [v. o acórdão de 7 de Novembro de 1985, Adams/Comissão (*145/83*, Recueil, p. 3539)].

da data da entrada em vigor da referida regulamentação nacional, quando a acção por responsabilidade extra-contratual está normalmente sujeita, na ordem jurídica nacional desse Estado-Membro, a um prazo de prescrição de cinco anos e a própria acção para obtenção da prestação de previdência, no sistema normativo decorrente da completa aplicação da directiva, está sujeita a um prazo de um ano, mas este de prescrição, criando-se deste modo, para a tutela judiciária de direitos baseados no ordenamento comunitário, um mecanismo processual diferente, quanto aos referidos aspectos, do das acções e recursos de "idêntica natureza" previstos pelo direito interno do Estado-Membro, precisando-se que, de qualquer modo, todas as acções para obtenção de prestações concedidas pela entidade obrigada *ex lege* à reparação do dano estão presentemente subordinadas, sempre no direito interno do Estado-Membro, ao respeito de um prazo de caducidade de um ano; e se, em caso afirmativo, o juiz nacional deve abster-se de aplicar o referido prazo de caducidade, permitindo dessa forma aos cidadãos prejudicados que intentem a acção para além do prazo de caducidade de um ano e, eventualmente, no prazo de prescrição de cinco anos estabelecido para a acção comum de indemnização, ou no prazo de prescrição anual estabelecido para obtenção da prestação de previdência no sistema "do regime"?»

III — Quanto à admissibilidade

13. O INPS observa que, para responder à questão prejudicial, não é necessário dispor de outros elementos de direito comunitário para além dos que se contêm no acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (a seguir o «acórdão Francovich I») [7], que se pede ao Tribunal de Justiça que aprecie, se bem que não seja competente sobre esse ponto, a compatibilidade das medidas nacionais em causa com o direito comunitário, que o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar as disposições de uma directiva desprovidas de efeito directo, como é o caso quanto às disposições da directiva em questão, e que a Corte Costituzionale italiana já se pronunciou sobre a validade do artigo 7.°, n.° 2.

14. Estas teses são, em substância, idênticas às que foram desenvolvidas pelo INPS nos processos apensos C-94/95 e C-95/95, Bonifaci e o., e devem ser rejeitadas pelas mesmas razões que já expusemos nas nossas conclusões relativas a estes processos [8].

15. Na medida em que, mais especialmente, o INPS sustenta que se o Pretore continuasse a ter dúvidas quanto à validade da disposição nacional em litígio devia dirigir-se de novo ao órgão jurisdicional hierarquicamente superior (Corte Costituzionale), em vez de o contornar, esta afirmação deve ser afastada como inadmissível, uma vez que, com base no direito interno, se opõe à faculdade que qualquer órgão jurisdicional tem, por força do artigo 177.° do Tratado, de se dirigir

7 — C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357.
8 — V. os n.os 27, 28 e 31 a 34.

directamente ao Tribunal de Justiça para resolver problemas de direito comunitário [9].

IV — Quanto ao mérito

16. O direito comunitário e, em especial, as directivas que, por força do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, determinam o resultado a alcançar e deixam aos Estados-Membros a competência quanto à forma e aos meios, contêm essencialmente regras de direito material. Mesmo quando conferem direitos aos particulares, não contêm normas processuais precisas quanto ao modo de fazer valer esses direitos nem, por maioria de razão, quanto ao modo de reivindicar o benefício perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Além disso, o Tratado «não pretendeu criar, no que respeita aos órgãos jurisdicionais nacionais e com vista a salvaguardar o direito comunitário, vias de direito diferentes das que estão estabelecidas pelo direito nacional» [10]. Em consequência, na ausência de tais normas no direito comunitário, há que aplicar as normas que existem na ordem jurídica nacional.

17. A autonomia dos Estados-Membros em matéria processual não é, no entanto, ilimitada. Face aos princípios da primazia e da plena eficácia do direito comunitário, as normas processuais nacionais que permitem invocar direitos reconhecidos pelo direito comunitário não devem, em primeiro lugar, ser menos favoráveis do que as normas correspondentes aplicáveis às vias judiciais similares de natureza interna e devem, em segundo lugar, reunir um mínimo de condições, de modo a serem eficazes.

18. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «na falta de regulamentação comunitária na matéria, compete à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a assegurar a protecção dos direitos que decorrem, para os particulares, do efeito directo do direito comunitário. Todavia, estas modalidades não podem ser menos favoráveis do que as modalidades relativas a acções análogas de natureza interna, nem tornar na prática impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária» [11].

19. O mesmo vale no que respeita às condições processuais da indemnização que é devida em caso de violação dos direitos conferidos pelo direito comunitário. Como o Tribunal de Justiça declarou, «as condições

9 — V. acórdão de 3 de Abril de 1968, Molkerei (28/67, Colect. 1965-1968, p. 787).

10 — Acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe (158/80, Recueil, p. 1805, n.° 44).

11 — Acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Van Schijndel e Van Veen (C-430/93 e C-431/93, Colect., p. I-4705, n.° 17). V. ainda, em especial, os acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe (33/76, Colect., p. 813, n.° 5), e Comet (45/76, Recueil, p. 2043, n.os 12 a 16, Colect., p. 835); de 27 de Fevereiro de 1980, Just (68/79, Recueil, p. 501, n.° 25); de 27 de Março de 1980, Denkavit italiana (61/79, Recueil, p. 1205, n.° 23); de 9 de Novembro de 1983, San Giorgio (199/82, Recueil, p. 3595, n.° 14); de 25 de Julho de 1991, Emmott (C-208/90, Colect., p. I-4269, n.° 16); e de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Colect., p. I-4599, n.° 12).

materiais e *formais* fixadas pelas diversas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas de forma a tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação» [12].

20. O controlo *concreto* da conformidade com as condições acima referidas de uma norma processual nacional é da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais, aos quais «compete, por aplicação do princípio da cooperação enunciado no artigo 5.° do Tratado, garantir a protecção jurídica decorrente, para os particulares, do efeito directo das disposições do direito comunitário» [13]. Em consequência, se o juiz nacional verificar que a norma nacional não é, deste ponto de vista, conforme com o direito comunitário, deve renunciar a aplicá-la [14].

21. No entanto, o controlo *abstracto* das condições atrás referidas compete ao Tribunal de Justiça, o qual, no quadro do reenvio prejudicial efectuado nos termos do artigo 177.°, está encarregado de garantir a aplicação uniforme do direito comunitário [15].

22. Para este fim, a norma processual em causa não é examinada isoladamente, antes sendo situada no seu quadro processual. Como o Tribunal de Justiça declarou, «[p]ara aplicar estes princípios, cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito comunitário deve ser analisado tendo em conta a posição que essa disposição ocupa no processo, a sua tramitação e as suas especificidades nas diversas instâncias nacionais. Nesta perspectiva, há que tomar em consideração, se for caso disso, os princípios que estão na base do sistema jurídico nacional, como a protecção dos direitos da defesa, o princípio da segurança jurídica e o bom andamento do processo» [16].

23. É característico o caso em que o direito nacional previa um prazo de sessenta dias, no termo do qual uma nova acusação baseada no direito comunitário deixava de poder ser invocada, pela primeira vez, perante o tribunal de segunda instância, o que impedia o

12 — V. acórdão Francovich I (já referido na nota 7, n.° 43, sublinhado nosso). V. ainda o acórdão de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.° 67).

13 — Acórdão de 19 de Junho de 1990, Factortame (C-213/89, Colect., p. I-2433, n.° 19).

14 — V. o mesmo acórdão, n.os 21 e 23.

15 — Com este fim, o Tribunal de Justiça faz, ao que parece, abstractamente referência a uma norma processual hipotética com as características da norma nacional, em circunstâncias como as que resultam do despacho de reenvio. Seguidamente apura, a essa luz, se a norma é conforme com o direito comunitário. Visto o carácter geral e abstracto desta apreciação, a solução formulada pode — e deve — aplicar-se a qualquer caso análogo. É assim que se chega a uma aplicação uniforme do direito comunitário.

16 — V. acórdãos (já referidos na nota 11) Peterbroeck (n.° 14) e Van Schijndel e Van Veen (n.° 19).

juiz de suscitar oficiosamente este fundamento. O Tribunal de Justiça declarou que, «[a]pesar de o prazo de sessenta dias imposto ao particular não ser criticável *em si*» [17], todavia, tendo em conta as particularidades do processo em causa e o facto de a impossibilidade de os órgãos jurisdicionais nacionais suscitarem oficiosamente tais fundamentos não ser justificada por princípios como o da segurança jurídica ou o da correcta tramitação do processo, «em condições como as do processo principal», o direito comunitário opunha-se à aplicação de uma norma processual deste tipo [18].

24. Além disso, no que respeita aos prazos de preclusão previstos para a interposição de recursos em matéria fiscal, o Tribunal de Justiça, com base em critérios análogos, reconhece constantemente «a compatibilidade com o direito comunitário da fixação de prazos *razoáveis* de propositura de acções ou de interposição de recursos no interesse da segurança jurídica que protege simultaneamente o contribuinte e a administração em causa» [19]. Como o Tribunal também já decidiu, «em princípio, a fixação de prazos de recurso *razoáveis*, sob pena de caducidade, satisfa[z] as duas condições acabadas de indicar» [20].

25. Apesar disto, não basta que a norma processual nacional seja «razoável» e que não seja «criticável em si». É ainda necessário — e estas condições são cumulativas — que ela não seja menos favorável do que as normas que existem para as reclamações similares de natureza interna, sujeitas a processos análogos. Isto exige que se proceda a uma comparação dos processos análogos, para verificar se o processo que engloba a norma em causa e que permite invocar um direito reconhecido pelo direito comunitário é eventualmente menos favorável do que um processo similar que permite invocar um direito baseado no direito interno.

26. Esta comparação deverá portanto incidir sobre realidades similares. Assim, para comparar, por exemplo, normas processuais, será necessário, de acordo com o que já dissemos, *em primeiro lugar* que os direitos que se invocam sejam similares, *em segundo lugar* que as normas processuais cuja comparação se efectua não sejam consideradas isoladamente, mas sim no quadro do processo em que se inscrevem, e, *em terceiro lugar*, que se trate não de quaisquer processos, mas de processos similares.

27. Feito isto, será necessário comparar um direito a um direito similar, uma norma processual a uma norma processual similar e um processo a um processo similar; não podem comparar-se direitos heteróclitos ou normas consideradas independentemente do processo correspondente ou relativas a processos diferentes, umas, por exemplo, de processos administrativos e outras de processos judiciais.

17 — Acórdão Peterbroeck (já referido na nota 11, n.º 16, sublinhado nosso).

18 — Mesmo acórdão, n.ºs 20 e 21.

19 — Acórdão Denkavit (*já referido na nota 11, n.º 23*, sublinhado nosso); v. ainda os acórdãos (já referidos, também na nota 11) Rewe, n.º 5, e Comet, n.ºs 17 e 18.

20 — Acórdão Emmott (também já referido na nota 11, n.º 17, sublinhado nosso).

28. Passemos agora ao exame da questão prejudicial e do prazo de um ano previsto para a propositura da acção de indemnização. De acordo com o que atrás dissemos, será necessário verificar, para começar, se este prazo torna na prática impossível ou excessivamente difícil a propositura da acção.

29. A demandante no processo principal continua a alegar, como fez perante o órgão jurisdicional de reenvio, que a disposição em causa da lei italiana tornou impossível a propositura da acção dentro do prazo, em razão da incerteza que existia quanto ao organismo contra o qual tal acção deveria ser intentada e quanto ao órgão jurisdicional competente para dela conhecer.

30. É necessário observar que, segundo jurisprudência constante, no quadro do processo previsto no artigo 177.° do Tratado, as partes são simples e exclusivamente convidadas a pronunciar-se [21] no quadro delineado pelo órgão jurisdicional nacional [22], sem que possam alterar, nas suas observações, o teor das questões prejudiciais [23].

31. Em consequência, dado que o órgão jurisdicional de reenvio rejeitou, como atrás indicámos [24], a alegação em causa, ela não pode ser tomada em consideração.

32. No que respeita à duração do prazo de preclusão fixado para a propositura de uma acção de indemnização, não pode considerar-se que o período de um ano, com início na data da entrada em vigor da lei italiana que o estipula, torne, por si só, particularmente difícil ou, por maioria de razão, na prática impossível a propositura de uma acção.

33. Com efeito, como observou o Governo italiano, a publicação do decreto legislativo faz presumir que os interessados tenham tido conhecimento dos dias de início e de termo do prazo em causa. Em consequência, podiam e deviam exercer os seus direitos, desde que fizessem prova de uma diligência elementar [25].

34. A este respeito, há também que apreciar a afirmação do Governo italiano de que a fixação deste prazo era indispensável para pôr um termo definitivo à incerteza existente no que respeita a situações nascidas muitos anos antes, a saber, desde 23 de Outubro de

21 — Acórdão de 19 de Janeiro de 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, Colect., p. I-43, n.° 9).

22 — V. o acórdão de 1 de Março de 1973, Bollmann (62/72, Colect., p. 145, n.° 4).

23 — Acórdão de 21 de Março de 1996, Bruyère e o. (C-297/94, Colect., p. I-1551, n.° 19).

24 — V. o n.° 9 *supra*.

25 — V. o acórdão Brasserie du pêcheur (já referido na nota 12), n.° 84.

1983 (data em que a directiva deveria ter sido transposta para o direito italiano).

35. No que respeita à comparação feita pelo órgão jurisdicional de reenvio com os pedidos e processos «similares» existentes em direito italiano, há que fazer as seguintes observações:

Como a demandante no processo principal e a Comissão com razão assinalam nas suas observações escritas, o sistema comum previsto pelo decreto legislativo para o pagamento da garantia e para a indemnização relativa ao passado são dois regimes diferentes que prosseguem objectivos diferentes e implicam processos diferentes. O primeiro processo é administrativo, supõe um pedido dirigido à administração (Fundo de Garantia) e destina-se ao pagamento da garantia prevista pela lei, enquanto o segundo é um processo judicial, que começa com a propositura de uma acção de indemnização e se destina ao ressarcimento dos que sofreram um prejuízo em razão de a directiva não ter sido transposta dentro do prazo. Em consequência, os pedidos em causa e os processos correspondentes não são similares e, por este facto, segundo o que atrás já dissemos [26], não se podem comparar os prazos fixados para o pedido dirigido à administração e para a acção de indemnização.

26 — V. os n.os 26 e 27 *supra*.

36. No que respeita ao prazo de prescrição de cinco anos fixado para a acção de indemnização prevista no direito comum da responsabilidade extracontratual, os elementos a que se refere o órgão jurisdicional de reenvio são insuficientes para permitir a comparação com o prazo em litígio. Mesmo supondo que o Pretore faça referência à responsabilidade extracontratual *do Estado*, tal responsabilidade, como é sabido, pode resultar de toda uma série de casos diferentes (prejuízo resultante de actos materiais, de faltas cometidas por agentes no exercício das suas funções, de actos — ou omissões — administrativos ilegais, da adopção de uma lei anticonstitucional, etc.) e os direitos que deles resultam podem também ser de natureza muito variada.

37. Será, pois, necessário que o juiz nacional concentre a sua análise (limitando-a) num direito similar ao que se pretende fazer valer no caso vertente e que, seguidamente, examine como o trata (ou teria tratado), de um ponto de vista processual, a sua ordem jurídica interna.

38. O direito que aqui está em causa é o direito à indemnização resultante do facto de a directiva não ter sido transposta no prazo devido para o direito italiano e de os interessados não terem podido, por esse motivo, beneficiar em tempo útil da garantia prevista pela directiva. Só o juiz italiano está em condições de saber que direito é análogo a este direito a indemnização, na ordem jurídica italiana.

39. Se, de qualquer modo, fosse necessário indicar algum elemento de comparação ao órgão jurisdicional de reenvio, ele seria, em nossa opinião, a responsabilidade extracontratual do Estado pela adopção tardia de um acto ou regulamento previsto por uma lei de habilitação. Com efeito, nos sistemas jurídicos que conhecem o mecanismo da habilitação legislativa, como é o caso do sistema jurídico italiano (artigo 76.° da Constituição italiana), é possível que a lei regulamente mais ou menos extensamente uma dada matéria e, quanto ao mais, habilite a administração a adoptar regras complementares ou mais detalhadas. Este processo apresenta uma certa analogia com o sistema do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, segundo o qual a directiva define o objectivo a alcançar e, eventualmente, engloba as regras materiais, mas deixa aos Estados-Membros a competência quanto à forma e aos meios. Em consequência, o órgão jurisdicional de reenvio poderá examinar as condições processuais em que podem intentar uma acção de indemnização contra o Estado aqueles que sofreram um prejuízo pelo facto de a autoridade não ter adoptado dentro do prazo um acto regulamentar previsto por uma lei de habilitação que confere direitos aos cidadãos.

40. Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não definiu o método a seguir para apreciar a medida em que os outros prazos processuais previstos no direito nacional são «similares» ao prazo em litígio, não há que continuar a examinar as soluções alternativas que o órgão jurisdicional de reenvio entende possíveis nem, portanto, que responder aos segundo e terceiro aspectos da questão.

V — Conclusão

Face às considerações que precedem, propomos que se dê a seguinte resposta à questão prejudicial:

«No seu estádio actual, o direito comunitário não obsta à fixação de um prazo de preclusão de um ano para a propositura de uma acção de indemnização, em circunstâncias como as do processo principal, desde que, contudo, as condições formais de propositura da acção em questão não sejam menos favoráveis do que as relativas a acções similares de natureza interna.»