FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 23 januari 1997 *

I — Inledning

1. Pretore di Frosinone har i detta fall begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande avseende en fråga om huruvida en preklusionsfrist på ett år som den italienske lagstiftaren, vid det försenade införlivandet av rådets direktiv 80/987/EEG [1] med den italienska rättsordningen, har fastställt för väckande av skadeståndstalan av personer som lidit skada under den period då direktivet ännu inte var införlivat är förenlig med gemenskapsrätten.

2. Förevarande mål har till sitt föremål samband med de förenade målen C-94/95 och C-95/95, Bonifaci m. fl. och Berto m. fl., beträffande vilka jag i dag avger förslag till avgörande. Medan de ställda frågorna i de målen gäller de materiella förutsättningarna för att få skadestånd, är det i det förevarande fallet emellertid fråga om de processuella förutsättningarna.

3. Det är vidare samma bestämmelser som är i fråga i dessa mål. Det rör sig dels om direktivet, dels om förordning [decreto legislativo] nr 80/1992, genom vilken direktivet införlivades med italiensk rätt. De relevanta bestämmelserna i dessa rättsakter finns återgivna i förslaget till avgörande i målet Bonifaci m. fl. [2], till vilket jag hänvisar för att undvika upprepning. Av samma skäl hänvisar jag till det resonemang som jag där har utvecklat i fråga om villkoren för att korrekt införliva ett direktiv med nationell rätt, när detta införlivande sker efter fristens utgång. [3]

II — Bakgrund

4. Såsom framgår av beslutet om hänskjutande var sökanden från och med den 10 september 1979 till och med den 17 april 1985 yrkesverksam som arbetare vid företaget VAMAR, Vegliati Adriano, vilket genom beslut av den 17 april 1985 hade försatts i konkurs vid Tribunale di Frosinone. [4]

* Originalspråk: grekiska.

1 — Direktiv av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT L 283, s. 23, nedan kallat direktivet).

2 — Se direktivets bestämmelser i punkt 5 och följande punkter i detta förslag till avgörande. Bestämmelserna i förordningen återges i punkt 15 och följande punkter.

3 — Se punkt 38 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

4 — Det skall påpekas att sökanden var anställd *fram till* tidpunkten för arbetsgivarens försättande i konkurs.

5. Under de tolv månader som föregick konkursbeslutet hade sökanden förvärvat fordringar på lön och annan ersättning som uppgick till totalt 8 496 528 LIT, varav hon i slututdelningen i konkursen enbart erhöll 334 870 LIT.

6. I förordning nr 80/1992, genom vilken direktivet införlivas med den nationella rättsordningen, har den italienske lagstiftaren dels fastställt den garanti som i framtiden skall betalas till arbetstagare till följd av arbetsgivarens insolvens (artikel 2.1—2.6), dels beslutat att denna garanti skulle tjäna som grund för beräkningen av den ersättning som skall betalas till personer som har lidit skada på grund av att direktivet inte har införlivats inom den föreskrivna fristen och att skadeståndstalan skall väckas senast ett år efter den dag då förordningen trädde i kraft (artikel 2.7).

7. Den 13 oktober 1994, det vill säga ungefär ett och ett halvt år efter utgången av denna frist och två och ett halvt år efter det att förordningen antogs, väckte sökanden skadeståndstalan vid Pretore di Frosinone mot INPS, det organ som ansvarar för utbetalning av det skadestånd som föreskrivs i den italienska lagen. [5]

8. Enligt sökanden väckte hon talan för sent eftersom den italienska lagstiftningen var otydlig, för det första vad beträffar den juridiska person som var skyldig att betala skadestånd, för det andra vad beträffar den domstol som var behörig vid denna typ av talan. Sökanden har dessutom gjort gällande att de processuella villkoren för skadeståndstalan, och i synnerhet preklusionsfristen om ett år för väckande av sådan talan, är mindre fördelaktiga än de villkor som föreskrivs i den italienska rättsordningen för liknande anspråk.

9. Den hänskjutande domstolen prövade dessa argument och förkastade dem delvis. I synnerhet framgår det enligt beslutet om hänskjutande *tydligt* av förordningen och av de italienska domstolarnas rättspraxis att det var mot INPS som talan skulle väckas i det förevarande fallet. Enligt detta beslut om hänskjutande fanns det dessutom inte längre någon osäkerhet avseende vilken domstol som var behörig (det var i vilket fall som helst Pretore). Även om en sådan osäkerhet skulle ha funnits hade den inte kunnat leda till att preklusionsfristen avbröts när talan väcktes, eftersom ett mål när talan har väckts inom föreskriven frist vid en domstol som förklarar sig obehörig, enligt den i italiensk rätt gällande principen om "translatio judicii" (överlämnande av mål) under vissa förutsättningar kan överflyttas till den behöriga domstolen.

10. Däremot delar den hänskjutande domstolen de betänkligheter som sökanden har

5 — Se punkt 7 i mitt förslag till avgörande i förenade målen Bonifaci m. fl.

avseende huruvida de processuella förutsättningar som den italienska lagstiftaren har fastslagit för väckande av skadeståndstalan är förenliga med gemenskapsrätten.

b) allmän skadeståndstalan i enlighet med artikel 2043 och följande artiklar i den italienska Codice civile [civillagen] för vilken det gäller en femårig preskriptionstid. Denna frist kan enligt artikel 2941 och följande artiklar i Codice civile avbrytas genom extrajudiciella åtgärder eller bli föremål för uppskov.

11. Den hänskjutande domstolen har närmare bestämt förklarat att den ettårsfrist för väckande av skadeståndstalan som fastställs i artikel 2.7 i förordningen varken kan bli föremål för uppskov eller avbrott. Talerätten förfaller om fristen går ut utan att man agerar. Därigenom är denna reglering mindre fördelaktig än den som gäller "liknande" förfaranden avseende likartade anspråk enligt italiensk rätt. Den hänskjutande domstolen jämför med följande förfaranden:

Såsom den nationella domstolen emellertid har anmärkt, omfattas för närvarande en sådan "ansökan" om förmåner, från organ som enligt lag är skyldiga att betala skadestånd, av den ettåriga preklusionsfristen.

12. Mot bakgrund av vad som ovan har anförts har den hänskjutande domstolen ställt följande tolkningsfråga, som kan indelas i tre delar, för att kunna bedöma om de formella förutsättningarna för utövande av den skadeståndstalan som det här är fråga om är förenliga med gemenskapsrätten:

a) begäran om sociala trygghetsförmåner från garantifonden enligt förordningens konsoliderade system ("a regime"-systemet, som det kallas i beslutet om hänskjutande), för vilken det också gäller en ettårig frist, vilken emellertid är en preskriptionstid [6] och ingen preklusionsfrist;

"I en lag i en medlemsstat, i vilken fastställs förfaranderegler som är tillämpliga på de medborgare som enligt gemenskapsrätten har rätt till skadestånd på grund av att direktiv som inte är direkt tillämpliga inte har genomförts, krävs att den skadelidande skall föra talan inom en frist av ett år från den dag då denna nationella lagstiftning trädde i kraft, medan det däremot vid en talan om skadestånd utanför avtalsförhållanden, enligt den nationella lagstiftningen i denna medlemsstat, gäller en preklusionsfrist på fem år, och talan om att få sociala trygghetsförmåner enligt det normsystem som följer av en fullständig tillämpning av direktivet måste väckas inom en tidsfrist på ett år, vid äventyr av preskription. Är en sådan lag förenlig med

6 — Enligt beslutet om hänskjutande skall man utgå ifrån att denna i artikel 2.5 i förordningen föreskrivna frist börjar löpa den dag då *ansökan* om förmåner framställs. Jag förstår inte hur denna preskription — ett institut som utgör en del av de allmänna rättsprinciperna och som därför domstolen borde känna till (se dom av den 30 maj 1989 i mål 20/88, Roquette, Rec. 1989, s. 1553, punkterna 12 och 13) — kan börja löpa den dagen och inte vid den tidpunkt då skadan inträffade och det blev möjligt att väcka skadeståndstalan avseende denna (se dom av den 7 november 1985 i mål 145/83, Adams, Rec. 1985, s. 3539).

en riktig tolkning av artikel 5 i fördraget, såsom denna skall förstås i ljuset av de principer som domstolen har fastställt i den rättspraxis som följer av de domar som nämns i skälen till denna begäran? Därigenom införs för skyddet av rättigheter som grundas på gemenskapsrätten ett annat slags förfarande som på ovannämnda punkter skiljer sig från 'liknande' talan och överklaganden som föreskrivs i den nationella rätten i medlemsstaten i fråga. (Det bör dock understrykas att en ettårsfrist i vilket fall som helst för närvarande gäller för alla anspråk på att erhålla förmåner som utbetalas av det organ som enligt lag är skyldigt att ersätta den skada som lidits enligt den nationella rätten i medlemsstaten i fråga.) Är den nationella domstolen skyldig att underlåta att tillämpa denna frist för att därigenom göra det möjligt för de personer som lidit en skada att föra talan efter ettårsfristen och i förekommande fall under den preklusionsfrist på fem år som föreskrivs för allmän skadeståndstalan eller under den preklusionsfrist på ett år som föreskrivs för att få sociala trygghetsförmåner inom det 'normala' systemet?"

III — Upptagande till sakprövning

13. INPS har anfört att det, för att besvara tolkningsfrågan, är tillräckligt att hänvisa till den del av gemenskapsrätten som framgår av domstolens dom av den 19 november 1991 i målet Francovich m. fl. (nedan kallad domen i målet Francovich I) [7], att domstolen, trots att den saknar behörighet i den frågan, ombeds yttra sig över vissa nationella bestämmelsers förenlighet med gemenskapsrätten, att domstolen saknar behörighet att tolka bestämmelserna i ett direktiv som inte har direkt effekt, såsom är fallet med det förevarande direktivet 80/987, och att italienska Corte costituzionale redan har uttalat sig om giltigheten av artikel 2.7 i förordningen.

14. Därigenom framlägger INPS huvudsakligen samma argument som i förenade målen C-94/95 och C-95/95, Bonifaci m. fl., och de skall tillbakavisas av samma skäl som jag har redogjort för i mitt förslag till avgörande i dessa mål. [8]

15. I den mån INPS hävdar att, om Pretore fortfarande tvivlar på de omtvistade nationella bestämmelsernas giltighet, han återigen måste vända sig till den högsta domstolen (Corte costituzionale) och inte underlåta detta, skall detta argument förkastas, eftersom argumentet, på grundval av nationell rätt, ifrågasätter rätten för alla nationella domstolar enligt artikel 177 i EG-fördraget

7 — Förenade målen C-6/90 och C-9/90 (Rec. 1991, s. I-5357).

8 — Se punkterna 27, 28 och 31—34.

att vända sig direkt till EG-domstolen för att få svar på gemenskapsrättsliga frågor. [9]

IV — Prövning i sak

16. Gemenskapsrätten, i synnerhet direktiven, vilka enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget skall vara bindande med avseende på det resultat som skall uppnås och skall överlåta åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet, innehåller huvudsakligen materiella bestämmelser. Även när det föreskrivs rättigheter för enskilda, fastställs för dessa rättigheter inga speciella processrättsliga regler för det sätt på vilket rättigheterna skall göras gällande och än mindre för det sätt på vilket rättigheterna skall göras gällande vid nationella domstolar. Vidare var inte avsikten med fördraget att "i syfte att upprätthålla gemenskapsrätten skapa andra former för talan vid de nationella domstolarna än dem som redan föreskrivs i den nationella rätten". [10] I brist på sådana regler i gemenskapsrätten skall därför de existerande reglerna i den nationella rättsordningen tillämpas.

17. Medlemsstaternas oavhängighet på det processuella området är emellertid inte obegränsad. Mot bakgrund av principerna om gemenskapsrättens företräde och fulla verkan får de nationella processrättsliga regler som kan användas för att göra gällande de rättigheter som erkänts i gemenskapsrätten dels inte vara mindre förmånliga än dem som rör liknande talan som grundas på nationell rätt, dels skall de uppfylla vissa minimivillkor för att få verkan.

18. Enligt domstolens fasta rättspraxis tillkommer det ["i avsaknad av gemenskapsbestämmelser på detta område, varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning utse de behöriga domstolarna och fastställa förfarandebestämmelserna för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som skapas för de enskilda genom gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa bestämmelser får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som gäller för liknande talan av nationell karaktär eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten"]. [11]

19. Detta gäller även med avseende på de processuella villkoren för skadeståndstalan på grund av att rättigheter som tillerkänts genom gemenskapsrätten äventyras. Såsom domstolen har förklarat "får de materiella

9 — Se dom av den 3 april 1968 i mål 28/67, Molkerei Zentrale Westfalen-Lippe (Rec. 1968, s. 211).

10 — Se dom av den 7 juli 1981 i mål 158/80, Rewe (Rec. 1981, s. 1805), punkt 44.

11 — Domstolens dom av den 14 december 1995 i förenade målen C-430/93 och C-431/93, Van Schijndel och Van Veen (REG 1995, s. I-4705), punkt 17. Se vidare i synnerhet domar av den 16 december 1976 i mål 33/76, Rewe (Rec. 1976, s. 1989), punkt 5, och mål 45/76, Comet (Rec. 1976, s. 2043), punkt 12— 16; av den 27 februari 1980 i mål 68/79, Just (Rec. 1980, s. 501), punkt 25; av den 27 mars 1980 i mål 61/79, Denkavit italiana m. fl. (Rec. 1980, s. 1205), punkt 23; av den 9 november 1983 i mål 199/82, San Giorgio (Rec. 1983, s. 3595), punkt 14; av den 25 juli 1991 i mål C-208/90, Emmott (Rec. 1991, s. I-4269), punkt 16, och av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), punkt 12.

och *formella* förutsättningar som fastställs i nationell lagstiftning i fråga om skadestånd inte vara mindre förmånliga än dem som avser liknande [ersättningsanspråk av nationell karaktär] eller utformas på ett sådant sätt att det blir praktiskt taget omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd". [12]

20. Den *konkreta* kontrollen av om en nationell processuell regel uppfyller dessa förutsättningar ankommer på de nationella domstolarna, som har till uppgift att "i enlighet med den samarbetsprincip som föreskrivs i artikel 5 i EEG-fördraget säkerställa det rättsliga skydd som för de enskilda följer av gemenskapsrättens direkta effekt". [13] Om en nationell domstol således konstaterar att en nationell regel i det avseendet inte överensstämmer med gemenskapsrätten måste den avstå från att tillämpa den. [14]

21. Den *abstrakta* kontrollen av de ovannämnda förutsättningarna ankommer emellertid på EG-domstolen, som inom ramen för det i artikel 177 i EG-fördraget reglerade förfarandet för förhandsavgörande har till uppgift att säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten. [15]

22. I detta syfte behandlar jag inte den omtvistade processuella regeln isolerat, utan sätter in den i dess processuella sammanhang. Såsom domstolen har förklarat måste vid "tillämpningen av dessa principer ... varje fall, i vilket frågan gäller om en nationell förfarandebestämmelse gör det praktiskt taget omöjligt eller [orimligt] svårt att tillämpa gemenskapsrätten, bedömas med beaktande av den ställning denna bestämmelse har inom förfarandet i dess helhet, dess förlopp och särdrag vid de olika nationella domstolarna. Ur denna synvinkel finns det anledning att i förekommande fall beakta de principer som det nationella rättssystemet bygger på, som till exempel skyddet för rätten till försvar, principen om rättssäkerhet och principen om förfarandets [tillfredsställande handläggning]". [16]

23. Betecknande är ett fall där det i nationell rätt föreskrevs en frist på sextio dagar för att vid Cour d'appel åberopa en ny grund för talan som baserades på gemenskapsrätten, vilket hindrade att denna grund prövades ex officio. Domstolen fastslog att "[ä]ven om

12 — Domen i målet Francovich I (fotnot 7, punkt 43, min kursivering). Se även dom av den 5 mars 1996 i förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur (REG 1996, s. I-1029), punkt 67.

13 — Dom av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m. fl. (Rec. 1990, s. I-2433), punkt 19.

14 — Se punkterna 21 och 23 i samma dom.

15 — Synbarligen hänvisar domstolen i detta syfte abstrakt till en hypotetisk processuell regel som har samma särdrag som en nationell bestämmelse under sådana omständigheter som dem som framgår av beslutet om hänskjutande. Domstolen avgör därefter om regeln i sådana fall är förenlig med gemenskapsrätten. Med hänsyn till bedömningens allmänna och abstrakta karaktär kan — och måste — lösningen tillämpas på alla liknande fall. På så sätt uppnås en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.

16 — Se domarna (ovannämnda i fotnot 11) i målen Peterbroeck (punkt 14) och Van Schijndel (punkt 19).

den frist på sextio dagar som sålunda föreskrivs för den enskilde inte *i sig* förtjänar kritik" [17], hindrar gemenskapsrätten emellertid, med hänsyn till de särdrag som präglar det förevarande förfarandet och till den omständigheten att sådana principer som rättssäkerhetsprincipen eller principen om förfarandets tillfredsställande handläggning inte kan rättfärdiga att det är omöjligt för den nationella domstolen att ex officio pröva de nämnda grunderna, tillämpningen av en sådan nationell processuell regel "under omständigheter som de i det ifrågavarande förfarandet vid den nationella domstolen." [18]

24. Dessutom har domstolen, i fråga om den preklusionsfrist som föreskrivs för väckande av talan i skattemål, på grundval av liknande kriterier vid upprepade tillfällen fastslagit, "att det är förenligt med gemenskapsrätten att det av rättssäkerhetshänsyn till skydd för både den avgiftspliktige och den berörda myndigheten fastställs *rimliga* tidsfrister för talan". [19] Såsom domstolen även har förklarat uppfyller "fastställande av *rimliga* preklusionsfrister ... i princip dessa båda förutsättningar". [20]

25. Trots detta är det inte tillräckligt att den nationella processuella regeln är "rimlig" eller "inte i sig förtjänar kritik". Det krävs även att den inte är mindre förmånlig än de regler som gäller för liknande anspråk av nationell karaktär som görs gällande i likartade förfaranden. Detta gör det nödvändigt att göra en jämförelse mellan likartade förfaranden för att kontrollera om det förfarande på vilket den omtvistade bestämmelsen är tillämplig, ett förfarande som gör det möjligt att göra gällande ett i gemenskapsrätten erkänt anspråk, möjligen är mindre förmånligt än ett liknande förfarande som gör det möjligt att göra gällande ett liknande anspråk som grundar sig på nationell rätt.

26. Vid jämförelsen måste likartade situationer jämföras med varandra. Således är det vid en jämförelse mellan processuella regler i enlighet med vad som ovan har anförts, nödvändigt *för det första* att de rättigheter som görs gällande är likartade, *för det andra* att de jämförda processuella reglerna inte behandlas isolerat, utan mot bakgrund av det förfarande på vilket de är tillämpliga; *för det tredje* att dessa förfaranden inte är vilka som helst utan att de är likartade.

27. Av den anledningen måste ett anspråk jämföras med ett anspråk av samma slag, en processuell regel jämföras med en processuell regel av samma slag och ett förfarande jämföras med ett förfarande av samma slag. Olikartade anspråk skall inte jämföras med varandra och bestämmelser skall inte betraktas oberoende av motsvarande förfaranden eller när olika förfaranden är tillämpliga, som till exempel å ena sidan administrativa förfaranden, å andra sidan förfaranden vid domstol.

17 — Domen i målet Peterbroeck, ovannämnd i fotnot 11, punkt 16.

18 — Punkterna 20 och 21 i samma dom.

19 — Se de ovan (fotnot 11) nämnda domarna i målen Rewe (punkt 5), Comet (punkterna 17 och 18) och Denkavit m. fl. (punkt 23); min kursivering.

20 — Domen i målet Emmott (nämnd i fotnot 11, punkt 17, min kursivering).

28. Vi kommer nu till tolkningsfrågan och till den omtvistade ettårsfristen som föreskrivs vid skadeståndstalan. Enligt vad som ovan har anförts skall det först kontrolleras om fristen gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten att väcka talan.

29. Sökanden i målet vid den nationella domstolen har upprepat de argument som hon redan har anfört vid den hänskjutande domstolen, nämligen att den omtvistade bestämmelsen i italiensk rätt har gjort det omöjligt att i rätt tid väcka talan, bland annat på grund av den osäkerhet som gällde beträffande frågan mot vilket organ denna talan skulle väckas och vilken domstol som var behörig att pröva den.

30. Enligt en fast rättspraxis skall parterna inom ramen för ett förfarande enligt artikel 177 i EG-fördraget endast och uteslutande anmodas att yttra sig [21] inom det rättsliga sammanhang som den nationella domstolen har angett [22], utan att parterna i sina yttranden kan ändra lydelsen av tolkningsfrågorna. [23]

31. Då den hänskjutande domstolen som nämnts [24] har tillbakavisat dessa argument kan de inte beaktas i det förevarande fallet.

32. Vad beträffar längden av fristen för väckande av skadeståndstalan, kan det anses att den frist på ett år från ikraftträdandet av den italienska lag där den föreskrivs inte i sig gör det särskilt svårt eller, ännu mindre, i praktiken omöjligt att utöva rätten att väcka talan. Enligt allmän erfarenhet är en period på tolv månader rimlig och tillräcklig för att en aktsam part skall kunna tillvarata sina rättigheter.

33. Dessutom kan det, såsom den italienska regeringen har anmärkt, antas att de berörda genom offentliggörandet av förordningen har fått kännedom om när den aktuella fristen börjar och slutar. [25] För att visa rimlig aktsamhet kunde och borde de ha utövat sina rättigheter inom denna period.

34. I detta sammanhang skall också den italienska regeringens argument beaktas, enligt vilket fastställande av den nämnda fristen skulle vara ofrånkomligt för att skingra den osäkerhet som rådde i situationer som uppstått flera år tidigare, närmare bestämt efter

21 — Se dom av den 19 januari 1994 i mål C-364/92, SAT (Rec. 1994, s. I-43), punkt 9.

22 — Se dom av den 1 mars 1973 i mål 62/72, Bollmann (Rec. 1973, s. 269), punkt 4.

23 — Se dom av den 21 mars 1996 i mål C-297/94, Bruyère m. fl. (REG 1996, s. I-1551), punkt 19.

24 — Se ovan, punkt 9.

25 — Se domen i målet Brasserie du pêcheur (fotnot 12, punkt 84).

den 23 oktober 1983 (den dag direktivet införlivades med den italienska rättsordningen).

35. Vad beträffar den jämförelse som den hänskjutande domstolen gör med "liknande" anspråk och förfaranden enligt italiensk rätt, skall följande anmärkningar göras:

Såsom sökanden i målet vid den nationella domstolen och kommissionen med rätta har anfört i sina skriftliga yttranden, är det konsoliderade system som föreskrivs i förordningen för betalning av garanti respektive skadestånd för det som inträffat i det förflutna två olika regleringar, varigenom olika resultat eftersträvas och för vilka olika förfaranden gäller. Det förstnämnda förfarandet är av administrativ karaktär, förutsätter att ansökan sker till förvaltningen (garantifonden) och syftar till betalning av den garanti som föreskrivs i lag, medan det sistnämnda förfarandet är ett domstolsförfarande, inleds genom väckande av skadeståndstalan och syftar till skadestånd för den person som lidit skada till följd av att direktivet inte har införlivats inom fristen. Anspråken och förfarandena är således inte likartade och kan därför som framgår av vad som har anförts ovan [26] inte jämföras med varandra.

36. Vad beträffar den femåriga preskriptionstid som i den allmänna skadeståndsrätten föreskrivs för anspråk på skadestånd på grund av utomobligatoriskt ansvar, är de uppgifter som den hänskjutande domstolen har framlagt inte tillräckliga för en jämförelse med den omtvistade fristen. Enligt min mening gäller det första fallet preskription av ett anspråk, medan det förevarande fallet gäller en preklusionsfrist för att utnyttja ett rättsmedel. Är det i italiensk rätt fråga om en och samma sak? Och vad slags anspråk är det fråga om? Även om Pretore hänvisar till *statens* utomobligatoriska ansvar, kan i det förevarande fallet ett sådant ansvar som bekant aktualiseras i en rad olika fall (bland annat ansvar för verksamheter, tjänstefel, rättsstridig handling eller underlåtenhet av myndigheter, utfärdande av lagar som strider mot konstitutionen), och de anspråk som därigenom uppstår kan även vara av varierande art.

37. Den hänskjutande domstolen har således att inrikta sin prövning på (och inskränka sin prövning till) ett anspråk som liknar det som görs gällande i det förevarande fallet och därpå att pröva hur detta anspråk processrättsligt sett behandlas (eller borde behandlas) i den nationella rättsordningen.

38. I det förevarande fallet är det fråga om ett skadeståndsanspråk som grundas på att direktiv 80/987 inte inom den föreskrivna fristen har införlivats med den italienska rättsordningen, så att de berörda inte i rätt tid har kunnat åtnjuta den i direktivet föreskrivna garantin. Enbart den nationella domstolen kan ha kännedom om vilket anspråk i italiensk rätt som är av liknande karaktär.

26 — Se ovan, punkterna 26 och 27.

39. Om det ändå skulle vara nödvändigt att ge den hänskjutande domstolen någon grund för en jämförelse, vore denna enligt min mening statens utomobligatoriska ansvar för försenat utfärdande av en rättsnorm som föreskrivs i en lag om delegation. I de rättsordningar där, såsom i den italienska, institutet delegation genom lag förekommer (artikel 76 i den italienska konstitutionen), är det nämligen möjligt att lagen mer eller mindre ingående reglerar ett visst ämne och sedan ger myndigheterna befogenhet att utfärda utfyllande eller kompletterande föreskrifter. Denna metod har vissa likheter med systemet i artikel 189 tredje stycket i fördraget, enligt vilket direktivet definierar det mål som skall uppnås, eventuellt även innehåller materiella regler och överlåter åt medlemsstaterna att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet. Den hänskjutande domstolen skulle följaktligen kunna pröva under vilka processuella förutsättningar en person som lidit en skada kan väcka skadeståndstalan mot staten på grund av att myndigheten har underlåtit att i rätt tid anta en lag om delegation som tillerkänner medborgarna rättigheter.

40. Eftersom den hänskjutande domstolen inte har klargjort vilken metod som skall användas vid bedömningen av om andra processuella frister i nationell rätt är av "liknande" art som den omtvistade fristen, saknas anledning att vidare behandla de alternativa lösningar som den hänskjutande domstolen anser tänkbara. Det är således överflödigt att besvara den andra och den tredje delen av tolkningsfrågan.

V — Förslag till avgörande

Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att tolkningsfrågan besvaras på följande sätt:

Gemenskapsrätten hindrar på sitt nuvarande stadium inte att det fastställs en preklusionsfrist på ett år, efter vilken rätten att väcka skadeståndstalan förloras när omständigheterna är sådana som i målet vid den nationella domstolen, dock under förutsättning att de förfarandebestämmelser som gäller för väckande av en sådan talan inte är mindre förmånliga än dem som gäller för liknande talan av nationell karaktär.