CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
M. POIARES MADURO
apresentadas em 26 de Janeiro de 2006 [1]

I — Introdução

1. A questão suscitada no presente processo deu origem a vários acórdãos deste Tribunal: a conformidade com o artigo 39.º CE das condições de emprego de leitores de língua estrangeira nas Universidades italianas. No acórdão que proferiu, a título prejudicial, no processo Allué e Coonan, o Tribunal de Justiça declarou que uma disposição de direito nacional que impõe um limite à duração da relação de trabalho entre as Universidades e os leitores de língua estrangeira, quando tal limite não existe, em princípio, no que toca aos outros trabalhadores, é contrária ao direito comunitário [2]. O Tribunal concluiu que a legislação italiana em causa discriminava indirectamente os trabalhadores de outros Estados-Membros [3]. De igual modo, no acórdão Allué e o., que proferiu posteriormente, o Tribunal de Justiça declarou que «o n.º 2 do artigo [39.º CE] se opõe a que a legislação de um Estado-Membro limite em qualquer hipótese a um ano, com possibilidade de renovação, a duração dos contratos de trabalho dos leitores de língua estrangeira, quando tal limite não existe, em princípio, para os outros docentes» [4].

2. Em 1995, a República Italiana, com o objectivo de reformar o ensino de línguas estrangeiras nas Universidades italianas, adoptou a Lei n.º 236, de 21 de Junho de 1995 (a seguir «Lei n.º 236») [5]. Nos termos dessa lei, o lugar de leitor de língua estrangeira foi extinto e substituído pelo de colaborador linguístico. Contudo, depois de a lei ter entrado em vigor, a Comissão recebeu inúmeras queixas de antigos leitores de língua estrangeira, em que alegavam que a conversão para o novo sistema implicava um tratamento discriminatório por parte das Universidades italianas. A Comissão deu início ao procedimento por infracção contra Itália. Considerou que, nas Universidades de La Basilicata, Milão, Palermo, Pisa, «La Sapienza» de Roma e no Istituto Universitario Orientale di Napoli, não tinha sido reconhecido aos colaboradores linguísticos o anterior tempo de serviço como leitores de língua estrangeira, para efeitos de remune-

1 — Língua original: português.

2 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Maio de 1989, Allué e o./Università degli Studi di Venezia (33/88, Colect., p. 1591, em especial n.º 19).

3 — *Ibidem*, n.º 12. O Tribunal observou que só uma minoria de leitores de língua estrangeira tinha nacionalidade italiana e que, consequentemente, o limite de tempo se aplicava essencialmente aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros.

4 — Acórdão de 2 de Agosto de 1993 (C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Colect., p. I-4309, n.º 21).

5 — Lei n.º 236, de 21 de Junho de 1995 (GURI n.º 143, de 21 de Junho de 1995, p. 9).

ração e de segurança social. Segundo a Comissão, este facto configurava uma infracção ao artigo 39.º CE.

3. O processo culminou no acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Junho de 2001, Comissão/Itália [6]. O Tribunal de Justiça declarou que, «ao não assegurar o reconhecimento dos direitos adquiridos aos antigos leitores de língua estrangeira que passaram a colaboradores e peritos linguísticos de língua materna, quando tal reconhecimento é garantido a todos os trabalhadores nacionais», a República Italiana não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 39.º CE.

4. Em 4 de Março de 2004, a Comissão intentou a presente acção ao abrigo do artigo 228.º, n.º 2, CE. A Comissão defende que a República Italiana não tomou as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-212/99 e requer a aplicação de uma sanção pecuniária à Itália.

II — O acórdão de 26 de Junho de 2001 no processo C-219/99, Comissão/Itália

5. No seu acórdão de 26 de Junho de 2001 no processo C-212/99, o Tribunal analisou, relativamente aos antigos leitores de língua estrangeira, os acordos colectivos e os contratos de trabalho individuais das Universidades de La Basilicata, Milão, Palermo, Pisa, «La Sapienza» de Roma e do Istituto Universitario Orientale di Napoli.

6. O Tribunal de Justiça tomou a Lei n.º 230, de 18 de Abril de 1962, relativa aos contratos de trabalho a termo certo (a seguir «Lei n.º 230»), como termo de comparação para verificar se o regime aplicável aos antigos leitores de língua estrangeira era análogo ao regime geral aplicável aos trabalhadores nacionais [7]. Nos termos dessa lei, quando um trabalhador, cuja relação laboral é regida pelo direito privado, tem o direito de obter a conversão do seu contrato de trabalho a termo certo em contrato de trabalho por tempo indeterminado, todos os seus direitos adquiridos ficam garantidos desde a data da sua admissão inicial.

7. O Tribunal de Justiça declarou que «quando um leitor de língua estrangeira, nacional de outro Estado-Membro, vinculado por um contrato de trabalho por tempo determinado, beneficia da substituição deste contrato por um contrato por tempo indeterminado, igualmente regulado pelo direito privado, as autoridades italianas devem assegurar-se de que ele conserva todos os seus direitos adquiridos desde a data da sua primeira contratação, sem o que existiria uma discriminação em razão da nacionalidade, contrária ao [artigo 39.º] do Tratado» [8].

6 — C-212/99, Colect., p. I-4923.

7 — Acórdão Comissão/Itália, já referido, n.º 25.

8 — *Ibidem*, n.º 22.

8. Embora a Lei n.º 236 previsse expressamente a conservação dos direitos adquiridos pelos leitores de língua estrangeira durante as anteriores relações laborais, uma avaliação das práticas contratuais e administrativas das Universidades objecto de apreciação levou o Tribunal a concluir que havia situações discriminatórias [9]. O Tribunal de Justiça declarou, consequentemente, que a República Italiana não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 39.º CE.

III — Fase pré-contenciosa

9. Por carta de 31 de Janeiro de 2002, a Comissão chamou a atenção do Governo italiano para o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-212/99 e para a obrigação de a República Italiana tomar as medidas necessárias à execução desse acórdão, por força do artigo 228.º, n.º 1, CE. Na mesma carta, o Governo italiano foi convidado a submeter as suas observações, em conformidade com o artigo 228.º, n.º 2, CE, relativamente à eventualidade da propositura de uma acção requerendo a aplicação de sanções pecuniárias.

10. O Governo italiano respondeu a essa carta por três comunicações escritas, de 10 de Abril, 8 de Julho e 16 de Outubro de 2002. Na primeira comunicação, o Governo italiano anunciou que iria adoptar uma medida legislativa a nível nacional, com vista a alterar o regime contratual dos colaboradores linguísticos, anteriormente leitores de língua estrangeira. A comunicação também continha uma cópia de uma carta do Ministro italiano da Educação, das Universidades e da Investigação Científica, de 27 de Março de 2002. A carta, enviada às seis Universidades em causa, intimava-as a darem execução ao acórdão no processo C-212/99, no prazo de 45 dias.

11. Na segunda comunicação escrita, de 8 de Julho de 2002, o Governo italiano enviou uma cópia com a indicação das medidas adoptadas pelas seis Universidades, que considerava serem necessárias para assegurar o devido reconhecimento do tempo de serviço dos antigos leitores de língua estrangeira. A terceira comunicação escrita, de 16 de Outubro de 2002, continha explicações adicionais sobre as medidas tomadas para dar execução ao acórdão do Tribunal de Justiça em relação às seis Universidades.

12. Por carta de 11 de Dezembro de 2002, a Comissão pediu esclarecimentos às autoridades italianas relativamente aos métodos e aos critérios aplicados pelas diferentes Universidades para calcular o aumento da remuneração dos antigos leitores de língua estrangeira que se tinham tornado colaboradores e peritos linguísticos. O Governo italiano respondeu por carta de 24 de Janeiro de 2003, à qual juntou um projecto de acordo colectivo, assinado pelos sindicatos do pessoal universitário e pela ARAN, organismo governamental competente para

9 — *Ibidem*, n.º 31.

negociar os contratos de trabalho no sector público. Segundo o Governo italiano, o projecto de acordo, que continha regras específicas para os antigos leitores de língua estrangeira, seria assinado pelas partes interessadas imediatamente após a sua aprovação pelo Comité do Sector Universitário, pelo presidente do Conselho de Ministros e pelo Tribunal de Contas.

13. Por considerar insatisfatórias as medidas que lhe foram comunicadas pelo Governo italiano, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República Italiana, em 30 de Abril de 2003. Nesse parecer fundamentado, a Comissão observava que, ao não adoptar as medidas necessárias para dar execução ao acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Junho de 2001 no processo C-212/99, a República Italiana não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 39.º CE. Além disso, a Comissão chamou a atenção para a possibilidade de o Tribunal de Justiça vir a impor sanções pecuniárias. Solicitou à República Italiana que reagisse no prazo de dois meses a contar da notificação do parecer fundamentado.

14. O Governo italiano respondeu por diversas cartas. À sua primeira carta, de 17 de Junho de 2003, juntou uma cópia do acordo colectivo nacional para o pessoal do sector universitário para os anos de 2000 e 2001, assinado em 13 de Maio de 2003. Na sua carta subsequente, de 25 de Julho de 2003, o Governo italiano respondeu aos argumentos aduzidos no parecer fundamentado e afirmou ter efectuado diligências no sentido de dar execução ao acórdão no processo C-212/99. Além disso, em 12 de Novembro de 2003, o Governo italiano apresentou uma lista das medidas que as autoridades administrativas competentes previam tomar a breve prazo. O Governo italiano enviou, subsequentemente, uma carta do Ministro da Educação, das Universidades e da Investigação Científica, de 5 de Dezembro de 2003, juntamente com a cópia de uma carta enviada às seis Universidades em causa pelo departamento legislativo desse ministério. Posteriormente, o Governo italiano enviou uma carta com data de 11 de Dezembro de 2003, à qual foi anexada uma cópia de um projecto de decreto-lei, com notas explicativas. Finalmente, a 28 de Janeiro de 2004, o Governo italiano apresentou uma cópia do Decreto-Lei n.º 2, de 14 de Janeiro de 2004, contendo disposições urgentes relativas ao tratamento económico dos colaboradores linguísticos em determinadas Universidades e respeitantes às habilitações equivalentes [10].

15. Considerando que a República Italiana ainda não tinha dado execução ao acórdão no processo C-212/99, a Comissão intentou a presente acção. A Comissão pede ao Tribunal que aplique à República Italiana uma sanção pecuniária de 309 750 EUR por cada dia de atraso na execução do acórdão, a contar da data em que o Tribunal proferir o seu acórdão no presente processo.

10 — GURI n.º 11, de 15 de Janeiro de 2004, p. 4 (a seguir «Decreto-Lei n.º 2/2004»).

IV — Apreciação

A — *Cumprimento da obrigação imposta pelo artigo 228.º, n.º 1, CE*

16. Em primeiro lugar, há que determinar se a violação do artigo 39.º CE, declarada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 26 de Junho de 2001 no processo C-212/99 [11], persiste.

17. O Governo italiano defende que adoptou as medidas necessárias para dar execução ao acórdão do Tribunal de Justiça. Argumenta que a Lei n.º 236 já estabelece o quadro legal para o reconhecimento dos direitos adquiridos de antigos leitores de língua estrangeira. Consequentemente, não há que adoptar outras medidas legislativas para dar execução ao acórdão do Tribunal de Justiça. Bastaria harmonizar o acordo colectivo nacional e os acordos colectivos das seis Universidades com a Lei n.º 236. No entanto, a alteração desses acordos não é da responsabilidade do Estado italiano, mas das partes privadas envolvidas nas negociações. O Estado não pode interferir na autonomia contratual dessas partes. Por conseguinte, o Estado italiano não pode ser considerado responsável pela falta de disposições nos acordos colectivos, susceptíveis de assegurar a execução do acórdão do Tribunal de Justiça. O Governo italiano acrescenta que a regra da não discriminação do artigo 39.º, n.º 2, CE não pode ser interpretada no sentido de pôr em causa o recurso a negociações colectivas como instrumento para regular as relações laborais.

18. Em minha opinião, este argumento não é pertinente no âmbito do presente processo, pois põe em causa a conclusão do Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 26 de Junho de 2001, de que a República Italiana violou o direito comunitário. Na realidade, no processo por incumprimento que deu origem a esse acórdão, o Governo italiano tinha suscitado o mesmo argumento, que foi rejeitado pelo Tribunal [12].

19. O artigo 228.º, n.º 1, CE dispõe que se o Tribunal de Justiça declarar que um Estado não cumpriu uma obrigação que lhe incumbe por força do Tratado, «esse Estado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça». Assim, nos procedimentos nos termos do artigo 228.º CE, não se pode questionar a responsabilidade do Estado-Membro para assegurar a execução do acórdão. Apenas há que apreciar se foi posto termo à violação do direito comunitário declarada pelo Tribunal de Justiça.

11 — No que se refere ao momento a que a apreciação deve dizer respeito, v. acórdão de 12 de Julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, Colect., p. I-6263, n.º 31), e as conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer apresentadas no processo Comissão/Grécia (acórdão de 4 de Julho de 2000, C-387/97, Colect., pp. I-5047, I-5052, n.º 58).

12 — Acórdão Comissão/Itália, já referido, n.º 35. Conforme o Tribunal de Justiça recordou, «um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações resultantes do direito comunitário».

20. O Governo italiano sustenta que foi posto termo à violação. Salienta que o Decreto-Lei n.º 2/2004 foi especificamente adoptado para resolver o impasse das negociações colectivas e para obrigar as Universidades a reconhecerem os direitos adquiridos dos antigos leitores de língua estrangeira. O decreto-lei prescreve que, como ponto de referência, as Universidades devem ter em conta o tratamento económico dos investigadores titulares que trabalham a tempo parcial.

21. A Comissão considera isto insuficiente para dar execução ao acórdão do Tribunal de Justiça. Salienta que a escolha dos investigadores a tempo parcial como categoria de referência tem consequências a longo prazo para os antigos leitores de língua estrangeira, em termos de remunerações em atraso e da correspondente aquisição de direitos a pensão. A Comissão sublinha o facto de a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) ter reconhecido a existência de uma identidade substancial entre as funções exercidas nas Universidades pelos antigos leitores de língua estrangeira e pelos investigadores titulares [13]. Segundo a Comissão, um leitor de língua estrangeira que trabalhe a tempo inteiro deve receber um tratamento equivalente ao de um investigador titular que trabalhe a tempo inteiro.

22. A Comissão afirma igualmente que, quando da conversão do Decreto-Lei n.º 2/2004 em lei [14], foi acrescentado um elemento que constitui um obstáculo adicional à execução correcta do acórdão do Tribunal de Justiça. A lei em questão utiliza um critério de referência de 500 horas de ensino por ano, para que se possa considerar que os antigos leitores de língua estrangeira trabalham a tempo inteiro. Se o contrato de trabalho de um antigo leitor de língua estrangeira tiver sido celebrado por um número de horas inferior, a totalidade das remunerações em atraso e dos correspondentes direitos a pensão são reduzidos na mesma proporção. O critério de referência baseia-se no número de horas de ensino por ano para os colaboradores linguísticos ao abrigo do acordo colectivo para o sector público nacional para os anos de 1994 a 1997. A Comissão é de opinião que, em vez de usar o critério de referência de 500 horas de ensino por ano, o restabelecimento de direitos adquiridos dos antigos leitores de língua estrangeira devia basear-se nos termos efectivos dos anteriores contratos de trabalho individuais ou, se tal não for possível, no acordo colectivo de cada Universidade.

23. O Governo italiano reafirma que é impossível equiparar os leitores de língua estrangeira aos investigadores titulares que trabalham a tempo inteiro. Referindo-se novamente à jurisprudência da Corte costituzionale italiana [15], o Governo italiano realça que a principal tarefa dos investigadores titulares é realizar investigação científica, sendo as suas obrigações em termos de ensino meramente acessórias. Isto reflecte-se no facto de terem de ser aprovados em

13 — A Comissão refere o acórdão n.º 284, de 23 de Julho de 1984 e, especialmente, o acórdão n.º 496, de 28 de Novembro de 2002.

14 — Lei n.º 63/2004, de 5 de Março de 2004 (GURI n.º 60, de 12 de Março de 2004).

15 — O Governo italiano remete para os despachos n.ºs 94/2002, 262/2002 e 160/2003.

exames de admissão que são especificamente concebidos para avaliar as suas capacidades de investigação. Deve, por isso, excluir-se um tratamento inteiramente igual, em termos económicos, entre os leitores de língua estrangeira e os investigadores titulares. Para evitar a desvalorização relativa do trabalho dos investigadores titulares, o padrão de referência deve ser o do tratamento económico dos investigadores a tempo parcial, e não o dos investigadores a tempo inteiro.

24. Ao analisar os argumentos avançados pela Comissão e pelo Governo italiano, há que recordar que quando a Comissão produz prova suficiente de que o incumprimento persiste, «compete ao Estado-Membro contestar de modo substancial e detalhado os dados apresentados e as suas consequências» [16].

25. A República Italiana apresentou provas no sentido de demonstrar, essencialmente, que as seis Universidades em causa reconhecem actualmente direitos adquiridos aos antigos leitores de língua estrangeira que são equivalentes aos direitos que teriam adquirido se tivessem trabalhado como investigadores titulares a tempo parcial. Como a Comissão admitiu, isto representa um passo na direcção certa. No entanto, a República Italiana não demonstrou que, ao garantir o reconhecimento de direitos adquiridos equivalentes aos dos investigadores titulares que trabalham a tempo parcial, tivesse eliminado a discriminação entre trabalhadores nacionais e antigos leitores de língua estrangeira.

26. No seu acórdão de 2001, o Tribunal de Justiça declarou que «se os trabalhadores beneficiam, nos termos da Lei n.º 230, da reconstituição da sua carreira do ponto de vista dos aumentos de salário, da antiguidade e do pagamento, pela entidade patronal, das contribuições da segurança social, desde a data da sua primeira contratação, os antigos leitores de língua estrangeira, que passaram a colaboradores linguísticos, devem igualmente beneficiar de uma reconstituição análoga com efeitos a partir da data da sua primeira contratação» [17].

27. Esse acórdão exige que a República Italiana assegure aos antigos leitores de língua estrangeira o reconhecimento dos direitos adquiridos. Além disso, é um dado adquirido que a execução adequada do acórdão implicaria o reconhecimento total e não meramente parcial desses direitos. A questão no presente caso, contudo, é saber em que consiste o reconhecimento total dos direitos adquiridos pelos antigos leitores de língua estrangeira. Por outras palavras, o que se discute é a extensão desses direitos.

16 — Acórdão Comissão/França, já referido, n.º 56.

17 — Acórdão Comissão/Itália, já referido, n.º 30.

28. A extensão precisa dos direitos a serem reconhecidos como adquiridos pelos antigos leitores de língua estrangeira não é especificada no acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-212/99. O que é lógico, pois não compete ao Tribunal de Justiça estabelecer as condições de emprego dos leitores de língua estrangeira em Itália. A missão judicial do Tribunal consiste apenas em verificar se essas condições configuram uma discriminação em razão da nacionalidade, que é proibida.

29. Tanto a Comissão como a República Italiana adoptam como padrão de referência o lugar de investigador titular. Contudo, enquanto a Comissão defende que os direitos adquiridos pelos antigos leitores de língua estrangeira devem ser equivalentes aos direitos adquiridos pelos investigadores titulares, a República Italiana é de opinião que os investigadores titulares merecem um tratamento mais favorável.

30. Não decorre do acórdão no processo C-212/99 que a República Italiana seja obrigada a identificar uma categoria comparável de trabalhadores e, em seguida, a equiparar completamente o tratamento dos antigos leitores de língua estrangeira ao tratamento dessa categoria de trabalhadores. O direito comunitário não proíbe toda e qualquer diferença de tratamento entre os antigos leitores de língua estrangeira e outros professores ou investigadores universitários. Contudo, a República Italiana deve poder justificar o tratamento desfavorável dos antigos leitores de língua estrangeira relativamente ao restabelecimento dos seus direitos adquiridos, pois, se assim não fosse, continuaria a violar a sua obrigação de dar execução ao acórdão no processo C-212/99. Consequentemente, a questão essencial consiste em saber se o tratamento desfavorável dos antigos leitores de língua estrangeira em relação aos investigadores titulares é objectivamente justificado e proporcionado [18].

31. A razão aduzida pelo Governo italiano para o tratamento diferenciado em causa é que as actividades de investigação e de ensino levadas a cabo pelos investigadores titulares devem ser mais valorizadas do que as actividades de ensino desenvolvidas pelos antigos leitores de língua estrangeira. Quanto a este aspecto, deve deixar-se às autoridades nacionais uma margem de discricionariedade. No entanto, embora alguns elementos, como o nível de qualificação profissional exigido, possam justificar um tratamento diferenciado, a República Italiana não explicou suficientemente por que é que as diferenças entre os antigos professores de língua estrangeira e os investigadores titulares devem dar lugar a uma discrepância tão grande em termos de remunerações em atraso e da correspondente aquisição de direitos a pensão.

32. Por conseguinte, há que concluir, em minha opinião, que, ao não dar execução ao acórdão no processo C-212/99, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE.

18 — V. Gerards, J. H. — *Judicial Review in Equal Treatment Cases*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers 2005, pp. 669 a 675.

B — *A sanção pecuniária adequada*

33. Com base no método de cálculo estabelecido na sua comunicação 97/C 63/02, de 28 de Fevereiro de 1997 [19], a Comissão sugere que o Tribunal de Justiça aplique à República Italiana uma sanção pecuniária de 309 750 EUR por cada dia de atraso na execução do acórdão no processo C-212/99, a partir do dia em que o Tribunal de Justiça proferir o seu acórdão no presente processo até ao dia em que for dada execução efectiva ao acórdão no processo C-212/99. Obtém-se esse valor multiplicando um montante de base uniforme de 500 EUR por um coeficiente de 14 (numa escala de 1 a 20), para ter em conta o grau de gravidade da infracção, por um coeficiente de 2,5 (numa escala de 1 a 3), pela duração da infracção, e por um coeficiente de 17,7 (baseado no produto interno bruto do Estado-Membro em causa e no peso dos votos no Conselho da União Europeia), que se destina a reflectir a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa.

34. Embora as propostas da Comissão não vinculem o Tribunal de Justiça, são consideradas «uma base de referência útil» e constituem o ponto de partida para determinar qual a sanção adequada às circunstâncias e proporcionada tanto ao incumprimento verificado como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa [20]. Os três critérios de base que o Tribunal de Justiça tem em conta são, em princípio, o grau de gravidade da infracção, a sua duração e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa [21]. Em particular, o Tribunal de Justiça tem em conta os efeitos do incumprimento em interesses privados e públicos e a urgência em persuadir o Estado-Membro em causa a cumprir as suas obrigações [22].

O grau de gravidade da infracção

35. No que diz respeito ao grau de gravidade da infracção, deve recordar-se que o artigo 39.º CE institui um dos princípios fundamentais do Tratado e deve ser considerado parte dos fundamentos do mercado comum [23]. A liberdade dos cidadãos da União Europeia para trabalharem em qualquer Estado-Membro também é reconhecida como um direito fundamental pelo artigo 15.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O exercício deste direito exige que os Estados-Membros eliminem toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e às demais condições de trabalho [24].

19 — Sobre o método de cálculo das sanções pecuniárias indicado de acordo com o artigo [228.º] do Tratado CE (JO 1997, C 63, p. 2).

20 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, Colect., p. I-5047, n.ºs 89 e 90); de 25 de Novembro de 2003, Comissão/Espanha (C-278/01, Colect., p. I-14141, n.º 41); Comissão/França, C-304/02, já referido, n.º 103; e conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed apresentadas em 24 de Novembro de 2005 no processo Comissão/França (C-177/04, acórdão de 14 de Março de 2006, Colect., p. I-2461, p. I-2464).

21 — Acórdãos, já referidos, Comissão/França, C-304/02, n.º 104; Comissão/Grécia, n.º 92; Comissão/Espanha, n.º 52.

22 — Acórdão Comissão França, C-304/02, já referido, n.º 104; Comissão/Grécia, já referido, n.º 92.

23 — V. artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE e, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Setembro de 2003, Köbler (C-224/01, Colect., p. I-10239, n.º 102).

24 — Artigo 39.º, n.º 2, CE.

36. A não execução do acórdão de 26 de Junho de 2001 pela República Italiana tem consequências financeiras consideráveis para os antigos leitores de língua estrangeira e, por isso, afecta seriamente os interesses destes. Segundo a Comissão, o número de indivíduos em causa é de cerca de 450 nas seis Universidades objecto do presente processo. Este número foi apurado com base num relatório apresentado à Comissão pelo Governo italiano em Agosto de 1997. Na sua troca de correspondência com a Comissão durante a fase pré-contenciosa, o Governo italiano considera que o número de pessoas em causa deve ser significativamente inferior. No entanto, o Governo italiano não apresentou provas nesse sentido e não contestou o número avançado pela Comissão nas alegações que apresentou neste Tribunal. Consequentemente, há que aceitar a perspectiva da Comissão no que se refere ao número de indivíduos afectados [25].

37. Por outro lado, conforme mencionei no n.º 31, *supra*, deve deixar-se alguma discricionariedade às autoridades nacionais, no que se refere à avaliação do valor relativo dos diversos tipos de emprego. A Comissão parece não ter tomado este factor em consideração ao apreciar o grau de gravidade da infracção, dado que insistiu, desde o início, num paralelismo estreito entre os antigos leitores de língua estrangeira e os investigadores titulares que trabalham a tempo inteiro. Não obstante, a meu ver, este factor também deve ser tido em conta na apreciação do grau de gravidade da infracção [26].

38. Atendendo a estes factores, o coeficiente de 14 proposto pela Comissão afigura-se-me ligeiramente elevado. Em vez deste, sugiro um coeficiente de 12 para reflectir o grau de gravidade da infracção.

A duração da infracção

39. A duração da infracção ao artigo 228.º, n.º 1, CE, que deve ser calculada desde a data em que o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão no processo C-212/99, é neste momento de quatro anos e sete meses. O Tratado não especifica o prazo dentro do qual deve ser dada execução a um acórdão, mas, de acordo com a jurisprudência, o processo conducente à sua execução deve ser imediatamente iniciado, devendo ser concluído no mais breve prazo [27].

40. O Governo italiano sustentou nas suas alegações que deve ser tido em consideração

25 — No mesmo sentido, v. acórdão Comissão/França, C-304/02, já referido, n.º 56.

26 — V., por analogia, acórdão de 5 de Março de 1996, Brasserie du Pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.º 56). Naturalmente, não sugiro que a infracção cometida pela República Italiana não seja suficientemente séria para desencadear a responsabilidade do Estado-Membro.

27 — Acórdão Comissão/Grécia, já referido, n.º 82. V., igualmente, as conclusões do advogado-geral J. Mischo apresentadas no processo Comissão/Espanha (já referido, Colect. 2003, p. I-14144, n.º 31).

o estatuto autónomo das Universidades italianas. A este respeito, porém, deve observar-se que o primeiro passo formal das autoridades italianas destinado a garantir a execução, por parte das Universidades, do acórdão inicial do Tribunal de Justiça só foi dado quase 31 meses depois de o acórdão ter sido proferido, em 14 de Janeiro de 2004, sob a forma do Decreto-Lei n.º 2/2004. Além disso, as actuais disparidades de tratamento entre os investigadores titulares e os antigos leitores de língua estrangeira, que as autoridades italianas não conseguiram justificar, são consagradas nesse decreto-lei.

41. Por este motivo, o coeficiente de 2,5 sugerido pela Comissão afigura-se-me apropriado.

A capacidade de pagamento da República Italiana

42. O Tribunal de Justiça declarou por diversas vezes que um coeficiente baseado no produto interno bruto do Estado-Membro em falta e no número de votos de que dispõe no Conselho constitui «um modo apropriado de reflectir a capacidade de pagamento desse Estado-Membro, mantendo simultaneamente uma diferenciação razoável entre os diversos Estados-Membros» [28].

28 — Acórdãos Comissão/França, C-304/02, já referido, n.º 109; Comissão/Espanha, já referido, n.º 59; e Comissão/Grécia, já referido, n.º 88.

43. O coeficiente para a República Italiana, conforme indicado na comunicação 97/ /C 63/02 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1997, é de 17,7 [29].

44. À luz destas circunstâncias, considero que o Tribunal de Justiça deve aplicar uma sanção pecuniária de 265 500 EUR por dia (500 x 12 x 2,5 x 17,7).

Quanto à aplicação de uma sanção pecuniária de montante fixo

45. A fim de exercer pressão suficiente sobre o Estado-Membro em falta, com o objectivo de pôr termo à violação declarada, o Tribunal de Justiça pode decidir condená-lo no pagamento de uma sanção pecuniária de montante fixo, para além da sanção pecuniária progressiva [30].

29 — Até agora, o Tribunal de Justiça limitou-se a aplicar os coeficientes estabelecidos na comunicação de 1997 da Comissão, apesar de estes coeficientes terem sido calculados há muitos anos com base no PIB dos Estados-Membros e no peso dos votos no Conselho. Entretanto, ambos os factores sofreram alterações. A nova comunicação sobre a aplicação do artigo 228.º do Tratado CE [SEC(2005) 1658 final] é, por essa razão, bem-vinda. Segundo a nova comunicação, o coeficiente para a capacidade de pagamento da Itália é sensivelmente mais elevado. No entanto, à luz da prática instituída pelo Tribunal de Justiça, não considero adequado aplicar desde já o novo método de cálculo, especialmente porque, no presente caso, a Comissão baseia a sua proposta na sua comunicação de 1997.

30 — Acórdão Comissão/França, C-304/02, já referido, n.ºs 89 a 97. V., igualmente, o n.º 10 das conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed apresentadas em 18 de Novembro de 2004 nesse processo, que destaca a importância do efeito preventivo, além do efeito persuasivo, das sanções pecuniárias prescritas no artigo 228.º, n.º 2, CE.

46. Enquanto a sanção pecuniária de montante progressivo funciona como um instrumento para induzir o Estado-Membro a pôr termo a uma infracção o mais rapidamente possível depois de o Tribunal de Justiça ter proferido o seu acórdão num processo instaurado nos termos do artigo 228.º CE, a possibilidade de condenação no pagamento de uma sanção pecuniária de montante fixo confere um meio de assegurar que o Estado-Membro não optará por esperar pelo início e pelo desfecho desse processo antes de adoptar as medidas necessárias para pôr termo à infracção declarada pelo Tribunal de Justiça no processo por incumprimento.

47. Apesar de não ter sido proposto pela Comissão, o Tribunal de Justiça, recentemente, considerou essencial condenar um Estado no pagamento de uma sanção pecuniária de montante fixo, no processo Comissão/França (C-304/02), tendo em conta os interesses em jogo e, particularmente, devido ao longo período que decorreu desde que a infracção foi inicialmente declarada [31].

48. No entanto, não me parece que, no presente caso, se justifique afastar-se da proposta da Comissão de aplicar apenas uma sanção pecuniária de montante progressivo. Apesar de o período que decorreu desde a prolação do acórdão no processo C-212/99 ser considerável, não está ao mesmo nível do período excessivamente longo em causa no processo Comissão/França [32].

49. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça condene a República Italiana no pagamento de 265 500 EUR por cada dia de atraso na adopção das medidas necessárias para dar execução ao acórdão no processo C-212/99, desde o momento em que o acórdão do presente processo venha a ser proferido, até ao dia em que seja dada execução ao acórdão no processo C-212/99.

50. Dado que a Comissão pediu a condenação da República Italiana nas despesas, proponho que este Estado-Membro, sendo parte vencida neste processo, seja condenado a pagar as despesas por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.

31 — Acórdão Comissão/França, C-304/02, n.os 81 e 114 a 119.

32 — Como o advogado-geral L. A. Geelhoed observou no n.º 93 das suas conclusões apresentadas em 29 de Abril de 2004 no processo Comissão/França (C-304/02, já referido), o não cumprimento, por parte da França, das suas obrigações de controlar a aplicação e dar execução às disposições comunitárias sobre o tamanho mínimo dos peixes durou quase duas décadas. V., igualmente, o n.º 49 das suas conclusões de 18 de Novembro de 2004 apresentadas no mesmo processo. O acórdão no primeiro processo por incumprimento contra a França data de 11 de Junho de 1991, praticamente 10 anos antes de ter sido proferido o acórdão no processo C-212/99. V. acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França (C-64/88, Colect., p. I-2727).

V — Conclusão

51. À luz das considerações precedentes, sugiro ao Tribunal de Justiça que:

«— Declare que, ao não assegurar o reconhecimento dos direitos adquiridos pelos antigos leitores de língua estrangeira que passaram a ser colaboradores linguísticos e peritos linguísticos de língua materna, quando tal reconhecimento é garantido a todos os trabalhadores nacionais, a República Italiana não adoptou todas as medidas necessárias para dar execução ao acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Junho de 2001, Comissão/Itália, C-212/99, não tendo, por esse motivo, cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE.

— Condene a República Italiana a pagar à Comissão das Comunidades Europeias, na conta «Recursos próprios da CE», uma sanção pecuniária de 265 500 EUR por cada dia de atraso na adopção das medidas necessárias para dar execução ao acórdão no processo C-212/99, desde o momento em que o acórdão do presente processo venha a ser proferido, até ao dia em que seja dada execução ao acórdão no processo C-212/99.

— Condene a República Italiana nas despesas.»