ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα) της 10ης Ιουλίου 1997 *

Στην υπόθεση C-261/95,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση της Pretura circondariale di Frosinone (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Rosalba Palmisani

και

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΚ και της αρχής περί ευθύνης του κράτους για τη ζημία που προκλήθηκε στους ιδιώτες από την εκ μέρους του υπαίτια παράβαση του κοινοτικού δικαίου,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. C. Moitinho de Almeida, πρόεδρο τμήματος, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann και M. Wathelet (εισηγητή), δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

γενικός εισαγγελέας: Γ. Κοσμάς
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η R. Palmisani, εκπροσωπούμενη από τους M. D'Antona, δικηγόρο Ρώμης, και A. Schiavi, δικηγόρο Frosinone,

— το Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), εκπροσωπούμενο από τους G. Violante, δικηγόρο Frosinone, V. Morielli, δικηγόρο Νεαπόλεως, L. Cantarini και R. Sarto, δικηγόρους Ρώμης,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή U. Leanza, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την L. Nicoll, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενη από τους S. Richards και C. Vajda, barristers,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον L. Gussetti, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, επικουρούμενο από τον H. Kreppel, δημόσιο υπάλληλο κράτους μέλους αποσπασμένο στην υπηρεσία αυτή,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της R. Palmisani, που εκπροσωπήθηκε από τον δικηγόρο M. D'Antona, του Istituto nazionale della previdenza

sociale (INPS), που εκπροσωπήθηκε από τους V. Morielli, R. Sarto και A. Todaro, δικηγόρο Ρώμης, της Ιταλικής Κυβερνήσεως, που εκπροσωπήθηκε από τον D. Del Gaizo, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, που εκπροσωπήθηκε από την L. Nicoll, επικουρούμενη από τους S. Richards και N. Green, barrister, και της Επιτροπής, που εκπροσωπήθηκε από τον L. Gussetti, τη M. Πατακιά, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, και τον E. Altieri, δημόσιο υπάλληλο κράτους μέλους αποσπασμένο στην υπηρεσία αυτή, κατά τη συνεδρίαση της 3ης Οκτωβρίου 1996,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 23ης Ιανουαρίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 27ης Ιουνίου 1995, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Αυγούστου 1995, η Pretura circondariale di Frosinone υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 5 της εν λόγω Συνθήκης και της αρχής περί ευθύνης του κράτους για τις ζημίες που έχουν προξενηθεί στους ιδιώτες λόγω υπαίτιας παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε κατά την εκδίκαση διαφοράς μεταξύ της R. Palmisani και του Istituto nazionale della previdenza sociale (στο εξής: INPS) σχετικά με τις προϋποθέσεις αποκαταστάσεως της ζημίας που υπέστη η Palmisani λόγω της εκπρόθεσμης μεταφοράς στην ιταλική νομοθεσία της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητος του εργοδότη (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 35, στο εξής: οδηγία).

3 Σκοπός της οδηγίας είναι να εξασφαλιστεί στους εργαζομένους μισθωτούς ένα κοινοτικό κατώτατο όριο προστασίας σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, χωρίς να θίγονται οι ευνοϊκότερες διατάξεις των νομοθεσιών των κρατών μελών. Προς τούτο η οδηγία προβλέπει, μεταξύ άλλων, ορισμένες ειδικές μορφές εγγυήσεως για την πληρωμή των μη καταβληθεισών αποδοχών τους.

4 Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή τους προς την οδηγία πριν από τις 23 Οκτωβρίου 1983.

5 Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν είχε εκπληρώσει την υποχρέωσή της αυτή, το Δικαστήριο διαπίστωσε την παράβασή της με την απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, 22/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1989, σ. 143).

6 Επιπλέον, με την απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich I (Συλλογή 1991, σ. I-5357), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι διατάξεις της οδηγίας που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια, πρώτον, ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν μπορούν να επικαλούνται έναντι του κράτους τα απορρέοντα από την οδηγία δικαιώματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, εφόσον δεν έχουν θεσπισθεί εμπροθέσμως μέτρα εφαρμογής, και, δεύτερον, ότι το κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαθιστά τις ζημίες που έχουν προξενηθεί σε ιδιώτες λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

7 Στις 27 Ιανουαρίου 1992 η Ιταλική Κυβέρνηση εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 48 του εξουσιοδοτικού νόμου 428 της 29ης Δεκεμβρίου 1990, το νομοθετικό διάταγμα 80, με το οποίο η οδηγία μεταφέρθηκε στο ιταλικό δίκαιο [*GURI* (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας), αριθ. 36, της 13ης Φεβρουαρίου 1992, στο εξής: ιταλικό νομοθετικό διάταγμα).

8 Το άρθρο 2, παράγραφος 7, του ιταλικού νομοθετικού διατάγματος καθορίζει τις προϋποθέσεις καταβολής αποζημιώσεως για ζημίες που οφείλονται στην εκπρόθεσμη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο παραπέμποντας στις προϋποθέσεις που έχουν καθοριστεί, κατ' εφαρμογήν της οδηγίας, σχετικά με την υλοποίηση της υποχρεώσεως των οργανισμών εγγυήσεως προς πληρωμή των εργαζομένων που πλήττονται από την αφερεγγυότητα του εργοδότη τους. Η εν λόγω διάταξη έχει ως εξής:

«Για τον προσδιορισμό της αποζημιώσεως που ενδεχομένως οφείλεται, σε σχέση με τις μνημονευόμενες στο άρθρο 1, παράγραφος 1, διαδικασίες (δη-

λαδή την πτώχευση, τον προληπτικό πτωχευτικό συμβιβασμό, την αναγκαστική διοικητική εκκαθάριση και την έκτακτη διαχείριση των μεγάλων προβληματικών επιχειρήσεων), για τη ζημία που έχει προκληθεί από την παράλειψη εφαρμογής της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ, ισχύουν οι προθεσμίες, τα μέτρα και οι τρόποι καταβολής που προβλέπονται στις παραγράφους 1, 2 και 4. Η αγωγή αποζημιώσεως πρέπει να ασκηθεί εντός έτους από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του παρόντος διατάγματος.»

9 Η R. Palmisani εργάστηκε ως μισθωτή της επιχειρήσεως Vamar από τις 10 Σεπτεμβρίου 1979 μέχρι τις 17 Απριλίου 1985, οπότε η επιχείρηση αυτή κηρύχθηκε σε πτώχευση από το Tribunale di Frosinone. Κατά την οριστική διανομή του προϊόντος της εκκαθαρίσεως της πτωχευτικής περιουσίας ικανοποιήθηκε ένα πολύ μικρό μέρος των απαιτήσεων της Palmisani από μισθούς της.

10 Στις 13 Οκτωβρίου 1994, δηλαδή μετά τη λήξη της ανατρεπτικής προθεσμίας του ενός έτους, την οποία προβλέπει το ιταλικό νομοθετικό διάταγμα, η Palmisani άσκησε ενώπιον του Pretore di Frosinone κατά του INPS, οργανισμού διαχειρίσεως του ταμείου εγγυήσεως, αγωγή αποζημιώσεως στηριζόμενη στο άρθρο 2, παράγραφος 7, του ιταλικού νομοθετικού διατάγματος.

11 Ως αιτιολογία της εκπρόθεσμης καταθέσεως της αγωγής της η Palmisani επικαλέστηκε την αβεβαιότητα που δημιουργούσε η εν λόγω διάταξη ως προς τον υπόχρεο προς αποζημίωση δημόσιο φορέα και ως προς τον προσδιορισμό του αρμόδιου για τις αγωγές αυτές δικαστηρίου. Επικαλέστηκε επίσης την προφάνή διαφορά μεταξύ του συστήματος που καθιέρωσε το νομοθετικό διάταγμα και του γενικού συστήματος αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης, ειδικά όσον αφορά τις προθεσμίες ασκήσεως της αγωγής.

12 Το αιτούν δικαστήριο συμμερίζεται εν μέρει μόνο τις αμφιβολίες της ενάγουσας. Το δικαστήριο αυτό διερωτάται κατά πόσον η ιταλική πολιτεία έχει τη δυνατότητα, αν ληφθούν υπόψη οι αρχές που έχει καθιερώσει το Δικαστήριο, να προβλέπει στο εσωτερικό δίκαιο, όσον αφορά την αποκατάσταση της ζημίας που έχει προκληθεί λόγω εκπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας, διαφορετικές — και, από ορισμένες απόψεις, λιγότερο ευνοϊκές — διαδικαστικές προϋποθέσεις απ' ό,τι το γενικό σύστημα αποκαταστάσεως της ζημίας λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης, το οποίο καθιερώνει το άρθρο 2043 του ιταλικού Αστικού Κώδικα. Επ' αυτού το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 7, του ιταλικού νομοθετικού διατάγματος, η αγωγή αποζημιώσεως πρέπει να ασκηθεί εντός δωδεκάμηνης ανατρεπτικής προθε-

σμίας από την έναρξη ισχύος του νομοθετικού διατάγματος, ενώ για την αξίωση στην οποία στηρίζεται η κατ' άρθρο 2043 του Αστικού Κώδικα αγωγή αποζημιώσεως ισχύει, κατά το άρθρο 2947 του Αστικού Κώδικα, πενταετής παραγραφή, η οποία μπορεί να διακόπτεται, ακόμη και με εξώδικες πράξεις, ή να αναστέλλεται, υπό τις προϋποθέσεις των άρθρων 2941 επ. του Αστικού Κώδικα.

13 Το αιτούν δικαστήριο συγκρίνει επίσης την προβλεπόμενη στο άρθρο 2, παράγραφος 5, του νομοθετικού διατάγματος μονοετή παραγραφή της αξιώσεως επί των προβλεπόμενων από την οδηγία παροχών, η οποία αρχίζει να τρέχει από την ημερομηνία της υποβολής της αιτήσεως στο Fondo di garanzia, με την αποσβεστική προθεσμία ενός έτους που προβλέπεται από το άρθρο 4 του νόμου 438 της 14ης Νοεμβρίου 1992 για την υποβολή αιτήσεως για παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως (πλην των συντάξεων) και η οποία αρχίζει να τρέχει από την υποβολή της αιτήσεως και δεν υπόκειται ούτε σε διακοπή ούτε σε αναστολή.

14 Το αιτούν δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«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 [βλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1191, C-208/90, Emmott, Συλλογή 1991, σ. I-4269, της 25ης Φεβρουαρίου 1988, 331/85, 376/85 και 378/85, Bianco και Girard, Συλλογή 1988, σ. 1099, της 9ης Νοεμβρίου 1983, 199/82, San Giorgio, Συλλογή 1983, σ. 3595, της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, 205/82 έως 215/82, Deutsche Milchkontor κ.λπ., Συλλογή 1983, σ. 2633, της 10ης Ιουλίου 1980, 826/79, Mireco, Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 643, της 10ης Ιουλίου 1980, 811/79, Ariete, Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 637, της 27ης Μαρτίου 1980, 66/79, 127/79 και 128/79, Salumi κ.λπ., Συλλογή τόμος 1980/I, σ. 627, της 27ης Φεβρουαρίου 1980, 68/79, Just, Συλλογή τόμος 1980/I, σ. 253, της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe, Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, και Francovich κ.λπ., όπ.π.], 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 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 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 σύνηθες σύστημα;»

Επί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος

15 Το INPS υποστηρίζει ότι στο κοινοτικό δίκαιο δεν απαντούν άλλα στοιχεία που να μπορούν να βοηθήσουν το εθνικό δικαστήριο στην επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης πέραν των στοιχείων που διασαφήνισε ήδη το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση Francovich I.

16 Το INPS προσθέτει ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ερμηνεύει τις διατάξεις οδηγίας που δεν παράγουν άμεσα αποτελέσματα και ότι οι συγκρούσεις κοινοτικού προς εσωτερικό δίκαιο πρέπει να επιλύονται από το Corte costituzionale (ιταλικό συνταγματικό δικαστήριο), το οποίο έχει ήδη αποφανθεί επί του κύρους του άρθρου 2, παράγραφος 7, του ιταλικού νομοθετικού διατάγματος, και ότι, αν το αιτούν δικαστήριο εξακολουθούσε να αμφιβάλλει ως προς το κύρος της επίμαχης εθνικής διατάξεως, έπρεπε να απευθυνθεί εκ νέου στο δικαστήριο αυτό.

17 Τέλος, το INPS φρονεί ότι η εξέταση του ζητήματος κατά πόσον το σύστημα αποζημιώσεως που προβλέπει το νομοθετικό διάταγμα συμβιβάζεται με τις αρχές που έχει διαμορφώσει το Δικαστήριο εμπίπτει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων.

18 Κατά πάγια νομολογία, εναπόκειται αποκλειστικά στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία επιλαμβάνονται διαφοράς και πρέπει να αναλαμβάνουν την ευθύνη της εκδοθησομένης δικαστικής αποφάσεως, να εκτιμούν, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε υποθέσεως, τόσο αν είναι αναγκαία η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως προκειμένου να είναι σε θέση να αποφανθούν τα ίδια, όσο και αν τα ερωτήματα που υποβάλλουν στο Δικαστήριο ασκούν επιρροή επί της διαφοράς της κύριας δίκης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Μαρτίου 1996, C-297/94, Bruyère κ.λπ., Συλλογή 1996, σ. I-1551, σκέψη 19). Μόνον εφόσον προκύπτει προδήλως ότι η ερμηνεία ή η εκτίμηση του κύρους ενός κοινοτικού κανόνα την οποία ζητεί το εθνικό δικαστήριο δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως μπορεί να απορριφθεί ως απαράδεκτη (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman, Συλλογή 1995, σ. I-4921, σκέψη 61).

19 Εν προκειμένω αρκεί η διαπίστωση ότι το αιτούν δικαστήριο έκρινε αναγκαίο να ζητήσει από το Δικαστήριο τα αναγόμενα στο κοινοτικό δίκαιο στοιχεία ερμηνείας, προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσον συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονται για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως για τη ζημία που έχει προκληθεί λόγω της εκπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

20 Επιπλέον, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το άρθρο 177 της Συνθήκης παρέχει στα εθνικά δικαστήρια την ευχέρεια και, ενδεχομένως, τους επιβάλλει την υποχρέωση υποβολής αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, όταν διαπιστώνουν, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αιτήσεως των διαδίκων, ότι η ουσία της διαφοράς περιλαμβάνει ζήτημα καλυπτόμενο από το πρώτο εδάφιό του. Κατά συνέπεια, τα εθνικά δικαστήρια έχουν ευρύτατη ευχέρεια να απευθύνονται στο Δικαστήριο, όταν θεωρούν ότι η υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιόν τους θέτει ζητήματα ερμηνείας ή εκτιμήσεως του κύρους διατάξεων του κοινοτικού δικαίου επί των οποίων πρέπει να αποφασίσουν (απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 1974, 166/73, Rheinmühlen, Συλλογή τόμος 1974, σ. 17, σκέψη 3).

21 Εξάλλου, κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται με προδικαστικές αποφάσεις επί της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας, ανεξαρτήτως του αν οι πράξεις αυτές έχουν απευθείας εφαρμογή ή όχι (απόφαση της 20ής Μαΐου 1976, 111/75, Mazzalai, Συλλογή τόμος 1976, σ. 271, σκέψη 7).

22 Κατά συνέπεια, οι αντιρρήσεις που προέβαλε το INPS ως προς το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος και ως προς την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δεν μπορούν να γίνουν δεκτές. Κατά συνέπεια, στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει να δοθεί απάντηση.

Επί της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως

23 Με το προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν, όσον αφορά την άσκηση ενδίκου μέσου ή βοηθήματος για την αποκατάσταση της ζημίας που έχει προκληθεί από την εκπρόθεσμη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ανατρεπτική προθεσμία ενός έτους, που αρχίζει από τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

24 Συναφώς πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, όπως επανειλημμένα έχει δεχθεί το Δικαστήριο, η αρχή της ευθύνης του κράτους για τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου για τις οποίες είναι το ίδιο υπαίτιο είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης (προπαρατεθείσα απόφαση Francovich I, σκέψη 35, αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, C-46/93 και C-48/93, Brasserie du pêcheur και Factortame, Συλλογή 1996, σ. I-1029, σκέψη 31, της 26ης Μαρτίου 1996, C-392/93, British Telecommunications, Συλλογή 1996, σ. I-1631, σκέψη 38, της 23ης Μαΐου 1996, C-5/94, Hedley Lomas, Συλλογή 1996, σ. I-2553, σκέψη 24, και της 8ης Οκτωβρίου 1996, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94, Dillenkofer κ.λπ., Συλλογή 1996, σ. I-4845, σκέψη 20).

25 Όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα κράτος μέλος έχει την υποχρέωση αποκαταστάσεως των εν λόγω ζημιών, από την ανωτέρω παρατεθείσα νομολογία προκύπτει ότι είναι τρεις: ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου πρέπει να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η παράβαση να είναι κατάφωρη και να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες (προπαρατεθείσες αποφάσεις Brasserie du pêcheur και Factortame, σκέψη 51, British Telecommunications, σκέψη 39, Hedley Lomas, σκέψη 25, και Dillenkofer κ.λπ., σκέψη 21). Η εκτίμηση των προϋποθέσεων αυτών εξαρτάται από το είδος κάθε περιπτώσεως (απόφαση Dillenkofer κ.λπ., σκέψη 24).

26 Όσον αφορά την έκταση της υποχρεώσεως αποζημιώσεως που βαρύνει το κράτος μέλος στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση, από τη σκέψη 82 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Brasserie du pêcheur και Factortame προκύπτει ότι η αποζημίωση πρέπει να είναι ανάλογη προς την προξενηθείσα ζημία, ώστε να εξασφαλίζεται αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ζημιωθέντων ιδιωτών.

27 Τέλος, από πάγια νομολογία που έχει διαμορφωθεί μετά την έκδοση της προπαρατεθείσας αποφάσεως Francovich I (σκέψεις 41 έως 43) προκύπτει ότι, υπό την επιφύλαξη των ανωτέρω, το κράτος υποχρεούται να αποκαθιστά τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί ευθύνης, οι προϋποθέσεις όμως που ορίζουν οι εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση των ζημιών δεν επιτρέπεται να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) ούτε να έχουν διαμορφωθεί κατά τρόπο ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την επίτευξη αποζημιώσεως (αρχή της αποτελεσματικότητας).

28 Όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον ορισμένη προθεσμία, όπως η προβλεπόμενη από το ιταλικό νομοθετικό διάταγμα, συμβιβάζεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο καθορισμός εύλογων ανατρεπτικών προθεσμιών για την άσκηση ένδικων μέσων ή βοηθημάτων πληροί κατ' αρχήν την προϋπόθεση αυτή, καθόσον συνιστά εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής της ασφάλειας δικαίου (βλ., μεταξύ άλλων, την προπαρατεθείσα απόφαση Rewe, σκέψη 5).

29 Επιπλέον, η ενιαύσια προθεσμία που αρχίζει από το χρονικό σημείο της ενάρξεως ισχύος της πράξεως μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, η οποία όχι μόνο γνωστοποιεί στους δικαιούχους όλα τα δικαιώματά τους, αλλ' επίσης διασαφηνίζει τις προϋποθέσεις αποκαταστάσεως της ζημίας που έχει προκληθεί από την εκπρόθεσμη μεταφορά της οδηγίας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη ή, κατά μείζονα λόγο, ότι καθιστά αδύνατη στην πράξη την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως.

30 Συναφώς, η Palmisani ισχυρίζεται πάντως ότι λόγω του άρθρου 2, παράγραφος 7, του ιταλικού νομοθετικού διατάγματος εξακολούθησε να υφίσταται αβεβαιότητα ως προς το υπόχρεο προς αποζημίωση πρόσωπο δημοσίου δικαίου και ως προς το αρμόδιο για την εκδίκαση της αγωγής αποζημιώσεως δικαστήριο. Η αβεβαιότητα αυτή δεν άρθηκε πριν από την έκδοση της εγκυκλίου του INPS της 18ης Φεβρουαρίου 1993, δηλαδή δέκα ημέρες πριν από τη λήξη της ανατρεπτικής προθεσμίας.

31 Όπως τόνισε και ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 30 των προτάσεών του, το άρθρο 177 της Συνθήκης καθιερώνει, σύμφωνα με πάγια νομολογία, μια άμεση συνεργασία μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, προβλέποντας μια διαδικασία στην οποία δεν υπάρχει αντιδικία και στην οποία οι διάδικοι δεν λαμβάνουν καμία πρωτοβουλία, αλλ' απλώς καλούνται να εκθέσουν τις απόψεις τους εντός του νομικού πλαισίου που χαράσσει το εθνικό δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 1ης Μαρτίου 1973, 62/72, Bollmann, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 483, σκέψη 4). Εν προκειμένω όμως, το αιτούν δικαστήριο απέρριψε ρητώς, με τη διάταξη περί παραπομπής, τους ισχυρισμούς της ενάγουσας. Οι ισχυρισμοί αυτοί δεν μπορούν συνεπώς να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

32 Όσον αφορά το ζήτημα αν μια προθεσμία όπως η προβλεπόμενη από το ιταλικό νομοθετικό διάταγμα είναι σύμφωνη προς την αρχή της ισοδυναμίας προς τις προϋποθέσεις που τίθενται για την προβολή των αντίστοιχων αξιώσεων που βασίζονται στο εσωτερικό δίκαιο, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται ειδικότερα στις διαδικαστικές προϋποθέσεις που ισχύουν για τις αιτήσεις χορηγήσεως παροχών από τον οργανισμό εγγυήσεως βάσει του ιταλικού νομοθετικού διατάγματος, τις αγωγές για τη λήψη παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως (πλην των συντάξεων) κατ' εφαρμογήν του νόμου 438 της 14ης Νοεμβρίου 1992 και τις συνήθεις αγωγές αποζημιώσεως που ασκούνται σύμφωνα με τα άρθρα 2043 επ. του ιταλικού Αστικού Κώδικα.

33 Μολονότι στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται κατ' αρχήν να εξακριβώνουν κατά πόσον οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που τίθενται κατά το εσωτερικό δίκαιο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που παρέχει στους πολίτες το κοινοτικό δίκαιο και, ειδικότερα, για την αποκατάσταση των ζημιών που προξενούνται στους ιδιώτες από τις εκ μέρους κράτους μέλους υπαίτιες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου είναι σύμφωνες προς την αρχή της ισοδυναμίας, το Δικαστήριο αποφασίζει να διατυπώσει, ενόψει ορισμένων στοιχείων της δικογραφίας της κύριας δίκης, τις εξής παρατηρήσεις.

34 Πρώτον, όπως υπογραμμίζουν η Palmisani και η Επιτροπή, ο σκοπός των μέτρων εκτελέσεως της οδηγίας τα οποία περιέχονται στο ιταλικό νομοθετικό διάταγμα είναι διαφορετικός από τον σκοπό που επιδιώκεται με το σύστημα αποζημιώσεως το οποίο έχει καθιερώσει το ίδιο αυτό διάταγμα. Ενώ δηλαδή σκοπός των πρώτων είναι η παροχή κοινοτικής προστασίας στους εργαζομένους σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, μέσω της παροχής ειδικών εγγυήσεων πληρωμής των ανεξόφλητων αμοιβών, ο σκοπός του συστήματος αποζημιώσεως είναι, εξ ορισμού, η προσήκουσα αποκατάσταση της ζημίας που έχουν υποστεί τα προστατευόμενα από την οδηγία πρόσωπα λόγω της εκπρόθεσμης μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο.

35 Συναφώς, όπως εξάλλου δέχθηκε το Δικαστήριο με τις σημερινές αποφάσεις στις υποθέσεις C-94/95 και C-95/95, Bonifaci κ.λπ. και Berto κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-3969, σκέψη 53), και στην υπόθεση C-373/95, Maso κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-4051, σκέψη 41), η πλήρης, νομότυπη και αναδρομική εφαρμογή των μέτρων εκτελέσεως της οδηγίας δεν εξασφαλίζει πάντοτε την αποκατάσταση της ζημίας. Συγκεκριμένα, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να μεριμνά ώστε η αποκατάσταση της ζημίας να είναι η προσήκουσα. Η πλήρης, νομότυπη και αναδρομική εφαρμογή των μέτρων εκτελέσεως της οδηγίας αρκεί κατά κανόνα προς τούτο, εκτός αν οι ζημιωθέντες αποδείξουν ότι έχουν υποστεί επιπλέον ζημίες λόγω του ότι δεν τους δόθηκαν σε εύθετο χρόνο τα χρηματικά οφέλη που εγγυάται η οδηγία, ζημίες για τις οποίες πρέπει συνεπώς να καταβληθεί επίσης αποζημίωση.

36 Δεδομένου ότι τα αιτήματα που υποβάλλονται αφενός στο πλαίσιο της εκτελέσεως της οδηγίας και αφετέρου στο πλαίσιο της εφαρμογής του συστήματος αποζημιώσεως που προβλέπει διαφέρουν ως προς τον σκοπό τους, δεν χρειάζεται να συγκριθούν οι διαδικαστικές προϋποθέσεις τους.

37 Για τους ίδιους λόγους, δεν επιβάλλεται καμία σύγκριση με τις αγωγές που ασκούνται βάσει του εσωτερικού δικαίου και με τις οποίες ζητείται η χορήγηση των παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως, πλην των συντάξεων.

38 Όσον αφορά το σύστημα περί εξωσυμβατικής ευθύνης που προβλέπει το κοινό δίκαιο, επισημαίνεται ότι, αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει με τις διαδικασίες που εξετάστηκαν ανωτέρω στις σκέψεις 34 έως 37 της παρούσας αποφάσεως, το σύστημα αυτό επιδιώκει συνολικά ανάλογους σκοπούς προς το σύστημα που καθιερώνεται με το άρθρο 2, παράγραφος 7, του ιταλικού νομοθετικού διατάγματος, καθόσον αποβλέπει στη διασφάλιση της αποκαταστάσεως των ζημιών που προκαλούνται από υπαίτια συμπεριφορά. Εντούτοις, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσον τα εν λόγω δύο συστήματα είναι συγκρίσιμα, επιβάλλεται ακόμη να εξετασθούν τα ουσιώδη χαρακτηριστικά στοιχεία του εθνικού συστήματος αναφοράς. Συναφώς το Δικαστήριο δεν διαθέτει όλα τα αναγκαία στοιχεία για να εκτιμήσει ειδικότερα αν η αγωγή αποζημιώσεως που ασκείται από ιδιώτη δυνάμει του άρθρου 2043 του ιταλικού Αστικού Κώδικα μπορεί να στρέφεται κατά παράνομης πράξεως ή παραλείψεως στην οποία προβαίνουν υπαιτίως οι δημόσιες αρχές κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Κατά συνέπεια, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξετάσει το ζήτημα αυτό.

39 Εφόσον διαπιστωνόταν ότι το σύστημα περί εξωσυμβατικής ευθύνης που προβλέπει το ιταλικό κοινό αστικό δίκαιο δεν μπορεί να στηρίξει την άσκηση αγωγής κατά των δημόσιων αρχών για παράνομη και υπαίτια συμπεριφορά τους στο πλαίσιο της ασκήσεως δημόσιας εξουσίας και εφόσον αποδεικνυόταν ότι το αιτούν δικαστήριο δεν μπορεί να συγκρίνει λυσιτελώς την προϋπόθεση που συνίσταται στην επίμαχη προθεσμία και τις προϋποθέσεις που ισχύουν για την προβολή παρόμοιων αξιώσεων στηριζομένων στο εσωτερικό δίκαιο, θα έπρεπε να συναχθεί, βάσει των προπαρατεθέντων, ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν, όσον αφορά την άσκηση παντός είδους αγωγής για την αποκατάσταση της ζημίας που έχει προκληθεί από την εκπρόθεσμη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ανατρεπτική προθεσμία ενός έτους που αρχίζει από τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

40 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το κοινοτικό δίκαιο, κατά το παρόν στάδιο της εξελίξεώς του, δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν, όσον αφορά την άσκηση παντός είδους αγωγής για την αποκατάσταση της ζημίας που έχει προκληθεί από την εκπρόθεσμη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ανατρεπτική προθεσμία ενός έτους που αρχίζει από τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, υπό τον όρον ότι η διαδικαστική αυτή προϋπόθεση δεν είναι λιγότερο ευνοϊκή από τις προϋποθέσεις που ισχύουν για την άσκηση των προβλεπόμενων από το εσωτερικό δίκαιο παρόμοιων αγωγών.

Επί των δικαστικών εξόδων

41 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με διάταξη της 27ης Ιουνίου 1995 η Pretura circondariale di Frosinone, αποφαίνεται:

Το κοινοτικό δίκαιο, κατά το παρόν στάδιο της εξελίξεώς του, δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν, όσον αφορά την άσκηση παντός είδους αγωγής για την αποκατάσταση της ζημίας που έχει προκληθεί από την εκπρόθεσμη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητος του εργοδότη, ανατρεπτική προθεσμία ενός έτους που αρχίζει από τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, υπό τον όρον ότι η διαδικαστική αυτή προϋπόθεση δεν είναι λιγότερο ευνοϊκή από τις προϋποθέσεις που ισχύουν για την άσκηση των προβλεπόμενων από το εσωτερικό δίκαιο παρόμοιων αγωγών.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 10 Ιουλίου 1997.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida