Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 12 de abril de 2016 [1]

Processo C-601/14

Comissão Europeia
contra

República Italiana

«Incumprimento de Estado — Diretiva 2004/80/CE — Indemnização das vítimas da criminalidade — Artigo 12.º — Inexistência de regime geral de indemnização das vítimas de todos os tipos de crimes dolosos violentos cometidos no território italiano — Espaço de liberdade, segurança e justiça»

1. Com a sua ação, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Italiana, ao não prever um regime de indemnização das vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta cometidos no seu território, não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade [2].

2. A República Italiana prevê, no seu direito nacional, que essa indemnização só é possível em relação a determinados crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta, como os atos de terrorismo ou os crimes ligados à máfia.

3. Nas presentes conclusões, indicaremos as razões pelas quais consideramos que a presente ação por incumprimento é procedente.

I – Quadro jurídico

A – *Direito da União*

4. O considerando 3 da Diretiva 2004/80 refere que «[n]a sua reunião de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu apelou à elaboração de normas mínimas sobre a proteção das vítimas da criminalidade, em especial sobre o seu acesso à justiça e os seus direitos a uma indemnização por danos, incluindo as despesas de justiça».

5. Nos termos do considerando 6 desta diretiva, «[a]s vítimas da criminalidade na União Europeia deveriam ter direito a uma indemnização justa e adequada pelos prejuízos que sofreram, independentemente do local da Comunidade Europeia onde a infração foi cometida».

1 — Língua original: francês.
2 — JO 2004, L 261, p. 15.

6. O considerando 7 da referida diretiva tem a seguinte redação:

«A presente diretiva estabelece um sistema de cooperação destinado a facilitar o acesso à indemnização às vítimas da criminalidade em situações transfronteiras, o qual deverá funcionar com base nos regimes dos Estados-Membros sobre indemnização das vítimas da criminalidade [dolosa] violenta […] cometida nos respetivos territórios. Por conseguinte, deverá existir um mecanismo de indemnização em todos os Estados-Membros.»

7. No capítulo I, intitulado «Acesso à indemnização em situações transfronteiras», o artigo 1.º da Diretiva 2004/80 prevê o seguinte:

«Os Estados-Membros asseguram que, no caso de ser cometido um crime doloso violento num Estado-Membro diferente daquele em que o requerente de indemnização tem residência habitual, o requerente tem o direito de apresentar o seu pedido a uma autoridade ou a qualquer outro organismo deste último Estado-Membro.»

8. No capítulo II, intitulado «Regimes nacionais de indemnização», figura um único artigo. Assim, nos termos do artigo 12.º desta diretiva:

«1. As regras sobre o acesso à indemnização em situações transfronteiras estipuladas pela presente diretiva deverão funcionar com base nos regimes de indemnização dos Estados-Membros para as vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios.

2. Todos os Estados-Membros deverão assegurar que a sua legislação nacional preveja a existência de um regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios, que garanta uma indemnização justa e adequada das vítimas.»

9. Por último, o artigo 18.º da referida diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva o mais tardar até 1 de janeiro de 2006, com exceção do n.º 2 do artigo 12.º, ao qual deverá ser dado cumprimento em 1 de julho de 2005. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.

2. Os Estados-Membros podem prever que as disposições necessárias para dar cumprimento à presente diretiva se apliquem apenas a requerentes cujos danos resultem de crimes praticados após 30 de junho de 2005.

[...]»

B – *Direito italiano*

10. A Diretiva 2004/80 foi transposta para o direito italiano pelo decreto legislativo nº 204, attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (Decreto Legislativo n.º 204 que transpõe a Diretiva 2004/80/CE relativa à indemnização das vítimas da criminalidade), de 9 de novembro de 2007 [3], e pelo decreto ministerial nº 222, regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n.º 204/2007 (Decreto Ministerial n.º 222, que aprova o regulamento previsto no artigo 7.º do Decreto Legislativo n.º 204/2007), de 23 de dezembro de 2008 [4].

3 — Suplemento ordinário do GURI n.º 261, de 9 de novembro de 2007, a seguir «Decreto Legislativo n.º 204/2007».

4 — GURI n.º 108, de 12 de maio de 2009.

11. Na sua contestação, a República Italiana indicou, de forma exaustiva, as leis especiais que regulam a atribuição de indemnização a cargo do Estado às vítimas de determinados tipos de crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta.

12. Essas leis especiais são as seguintes:

— legge nº 466, recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti publici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (Lei n.º 466 que estabelece regras relativas às indemnizações especiais pagas a determinadas categorias de agentes públicos e de cidadãos vítimas no cumprimento do dever ou de atos terroristas), de 13 de agosto de 1980 [5] (artigos 3.° e 4.°);

— legge nº 302, recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Lei n.º 302 que prevê medidas a favor das vítimas do terrorismo e da criminalidadeorganizada), de 20 de outubro de 1990 [6] (artigos 1.°, 3.° a 5.°);

— decreto legge nº 419, recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsiva — convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n.º 172 — (Decreto-Lei n.º 419 que institui o Fundo de apoio às vítimas de extorsão, convertido pela Lei n.º 172, de 18 de fevereiro de 1992 —), de 31 de dezembro de 1991 [7] (artigo 1.º);

— legge nº 340, recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge nº 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (Lei n.º 340 que estabelece as regras relativas ao alargamento aos membros das famílias das vítimas do acidente aéreo de Ustica das indemnizações previstas nos artigos 4.° e 5.° da Lei n.º 302/1990), de 8 de agosto de 1995 [8] (artigo 1.º — que se refere aos artigos 4.° e 5.° da Lei n.º 302/1990);

— legge n 108, recante disposizioni in materia di usura (Lei n.º 108, que estabelece disposições em matéria de usura), de 7 de março de 1996 [9] (artigos 14.° e 15.°);

— legge nº 70, recante benefici per le vittime della cosidetta «Banda della Uno Bianca» (Lei n.º 70 que prevê indemnizações a favor das vítimas do «bando do Fiat Uno branco»), de 31 de março de 1998 [10] (artigo 1.º — que se refere aos artigos 1.° e 4.° da Lei n.º 302/1990);

— legge nº 407, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Lei n.º 407 que estabelece novas medidas a favor das vítimas do terrorismo e da criminalidade organizada), de 23 de novembro de 1998 [11] (artigo 2.º);

— legge nº 44, recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (Lei n.º 44 que estabelece as disposições relativas ao Fundo de solidariedade para com as vítimas de extorsão ou de usura), de 23 de fevereiro de 1999 [12] (artigos 3.° e 6.° a 8.°);

5 — GURI n.º 230, de 22 de agosto de 1980.
6 — GURI n.º 250, de 25 de outubro de 1990.
7 — GURI n.º 49, de 28 de fevereiro de 1992.
8 — GURI n.º 192, de 18 de agosto de 1995.
9 — Suplemento ordinário do GURI n.º 58, de 9 de março de 1996.
10 — GURI n.º 80, de 6 de abril de 1998.
11 — GURI n.º 277, de 26 de novembro de 1998.
12 — GURI n.º 51, de 3 de março de 1999.

— decreto del presidente della Repubblica nº 510, regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Decreto do Presidente da República n.º 510 que estabelece novas medidas a favor das vítimas do terrorismo e da criminalidade organizada), de 28 de julho de 1999[13] (artigo 1.º);

— legge nº 512, recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (Lei n.º 512 que institui o fundo de maneio para a solidariedade com as vítimas de crimes de tipo mafioso), de 22 de dezembro de 1999[14] (artigo 4.º);

— decreto legge nº 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni della legge n.º 56/2003 (Decreto-Lei n.º 13 — convertido, após alteração, pelaa Lei n.º 56/2003 — que prevê medidas de urgência a favor das vítimas do terrorismo e da criminalidade organizada), de 4 de fevereiro de 2003[15];

— legge nº 228, recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (Lei n.º 228, que institui medidas contra o tráfico de seres humanos e que estabelece um programa especial de assistência às vítimas de atos criminosos previstos nos artigos 600.° e 601.° do Código Penal), de 11 de agosto de 2003[16], conforme alterada pelo decreto legislativo n.º 24, articolo 6 (Decreto Legislativo n.º 24, artigo 6.º), de 4 de março de 2014[17];

— decreto legge nº 337, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attenti terroristici all'estero, convertito con modificazioni della legge n.º 369/2003 (Decreto-Lei n.º 337, que prevê medidas de urgência a favor das vítimas militares ou civis de atentados terroristas perpetrados no estrangeiro, convertido, após alteração, na Lei n.º 369/2003), de 28 de novembro de 2003[18] (artigo 1.º);

— legge nº 206, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (Lei n.º 206 que estabelece novas regras a favor das vítimas do terrorismo e de assassinatos de natureza terrorista), de 3 de agosto de 2004[19] (artigo 1.º);

— legge nº 266 legge finanziaria 2006 (Lei n.º 266 do orçamento de 2006), de 23 de dezembro de 2005[20], que, no seu artigo 1.º, n.ºs 563 a 565 contém disposições que preveem o pagamento de auxílios às vítimas no cumprimento do dever, às pessoas equiparadas e aos membros das suas famílias;

— legge nº 91, recante norme in favore dei familiari dei superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu de 11 de novembro de 1961 (Lei n.º 91 que prevê medidas a favor dos membros das famílias dos pilotos italianos sobreviventes do massacre de Kindu, de 11 de novembro de 1961), de 20 de fevereiro de 2006[21];

13 — GURI n.º 4, de 7 de janeiro de 2000.
14 — GURI n.º 6, de 10 de janeiro de 2000.
15 — GURI n.º 80, de 5 de abril de 2003.
16 — GURI n.º 195, de 23 de agosto de 2003.
17 — GURI n.º 60, de 13 de março de 2014.
18 — GURI n.º 8, de 12 de janeiro de 2004.
19 — GURI n.º 187, de 11 de agosto de 2004.
20 — Suplemento ordinário do GURI n.º 302, de 29 de dezembro de 2005.
21 — GURI n.º 62, de 15 de março de 2006.

— decreto del presidente della Repubblica n. 243, regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovera e dai soggetti equiparati (Decreto do Presidente da República n.º 243 respeitante aos prazos e modalidades do pagamento das ajudas às vítimas no cumprimento do dever e às pessoas equiparadas), de 7 de julho de 2006[22];

— decreto legge nº 187, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni in legge n.º 217/2010 (Decreto-Lei n.º 187, que prevê medidas de urgência em matéria de segurança, convertido, após alteração, pela Lei n.º 217/2010 —), de 12 de novembro de 2010[23], entre as quais, em conformidade com o seu artigo 2.º-A, a instituição do «Fundo de solidariedade civil» a favor das vítimas de atos criminosos cometidos durante ou por causa de manifestações desportivas ou de manifestações de outra natureza.

13. O Decreto Legislativo n.º 204/2007 remete, quanto às condições materiais para a atribuição de indemnizações a cargo do Estado italiano, para leis especiais que preveem as formas de indemnização das vítimas de crimes cometidos no território nacional. Contudo, nem todos os tipos de crimes dolosos violentos estão abrangidos por essas leis especiais. Assim, não há uma lei especial que garanta uma indemnização justa e adequada, na aceção do artigo 12.º da Diretiva 2004/80, da vítima de um crime de violência sexual.

II – Procedimento pré-contencioso

14. Por carta de 20 de junho de 2011, a Comissão comunicou à República Italiana que considerava que a sua legislação não previa um regime geral de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos, contrariamente, na sua opinião, ao exigido no artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80. Em resposta a essa carta, a República Italiana indicou à Comissão, por carta de 11 de outubro de 2011, que considerava que essa diretiva conferia aos Estados-Membros um amplo poder discricionário para efeitos de transposição dessa disposição.

15. Em 25 de novembro de 2011, a Comissão, mantendo o entendimento de que a República Italiana tinha transposto mal a referida diretiva, endereçou-lhe uma notificação para cumprir e convidou-a a apresentar as suas observações sobre essa matéria.

16. Em 14 de maio de 2012, na sua resposta, a República Italiana apresentou um projeto de medidas legislativas destinadas a implementar um regime geral de indemnização. Esse projeto previa a criação de um fundo de solidariedade para a indemnização das vítimas de crimes dolosos cometidos no território nacional de que tivessem resultado a morte ou lesões corporais graves ou muito graves. Não tendo sido apresentado nenhum calendário legislativo para o referido projeto, a Comissão não pôde encerrar o procedimento pré-contencioso. As autoridades italianas foram informadas desse facto em 25 de novembro de 2012, durante uma reunião.

17. Por carta de 24 de janeiro de 2013, a República Italiana informou a Comissão de que, devido à crise governamental e à consequente dissolução antecipada do Parlamento italiano, não tinha sido possível aprovar o projeto de lei, mas que sê-lo-ia após a entrada em funções do novo Governo. Essa carta não era acompanhada de nenhum calendário legislativo oficial.

18. Por carta de 12 de julho de 2013, a República Italiana informou a Comissão de que o Tribunale ordinario di Firenze (Tribunal de Florença) tinha submetido uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça relativa à interpretação do artigo 12.º da Diretiva 2004/80 (processo que deu origem ao despacho de 30 de janeiro de 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), propondo, assim, aguardar a decisão do Tribunal de Justiça nesse processo antes de prosseguir o procedimento encetado pela Comissão.

22 — GURI n.º 183, de 8 de agosto de 2006.

23 — GURI n.º 265, de 12 de novembro de 2010.

19. Em 17 de outubro de 2013, a Comissão emitiu um parecer fundamentado, notificado à República Italiana em 18 de outubro de 2013, no qual convidava as autoridades italianas a adotar as medidas necessárias para, no prazo de dois meses a contar desta última data, darem cumprimento ao artigo 12.º da Diretiva 2004/80.

20. Na sua resposta que deu entrada na Comissão em 18 de dezembro de 2013, a República Italiana recordou que considerava oportuno aguardar a decisão do Tribunal de Justiça no processo C-122/13, a fim de ter em conta eventuais indicações deste relativamente ao artigo 12.º da Diretiva 2004/80.

21. Por despacho [24], o Tribunal de Justiça declarou-se, nesse processo, manifestamente incompetente para responder à questão submetida pelo Tribunale ordinario di Firenze (Tribunal de Florença). Foi assim que a Comissão decidiu intentar no Tribunal de Justiça a presente ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º, segundo parágrafo, TFUE.

III – Ação por incumprimento

22. Com a sua ação, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar que, ao não tomar todas as medidas necessárias para garantir a existência de um regime de indemnização das vítimas de todos os crimes dolosos violentos cometidos no seu território, a República Italiana não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, e

— condenar a República Italiana nas despesas.

23. A República Italiana pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar a ação improcedente, e

— condenar a Comissão nas despesas.

24. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça, em 27 de abril de 2015, o Conselho da União Europeia pediu para ser autorizado a intervir em apoio da Comissão. Por decisão de 22 de maio de 2015, o presidente do Tribunal de Justiça deferiu esse pedido.

IV – Argumentação das partes

25. A Comissão censura a República Italiana por prever, na sua ordem jurídica, um regime de indemnização apenas para as vítimas de determinados crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta, quando, na sua opinião, o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 impõe a instauração desse regime para as vítimas de todos os crimes que se enquadram nessa criminalidade.

26. Assim, a Comissão recorda que, de acordo com os seus considerandos 2 e 6, a Diretiva 2004/80 tem como objetivo garantir às vítimas da criminalidade na União o direito a uma indemnização justa e adequada pelos prejuízos que sofreram, independentemente do local da União onde a infração foi cometida. Trata-se aqui do corolário da liberdade de circulação das pessoas.

24 — V. despacho de 30 de janeiro de 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

27. Em seguida, explica que esta diretiva instaura um procedimento de cooperação destinado a permitir a essas vítimas aceder mais facilmente à indemnização em situações transfronteiras. É a razão pela qual o capítulo I da referida diretiva estabelece as regras relativas ao acesso à indemnização nessas situações, ao passo que o capítulo II dessa mesma diretiva, composto apenas pelo artigo 12.º, enuncia as disposições aplicáveis aos regimes nacionais de indemnização. Por conseguinte, esses regimes são a base que permite o bom funcionamento do procedimento de cooperação. O artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 impõe, então, que os Estados-Membros adotem tal regime.

28. A este propósito, não basta que os Estados-Membros, nos quais não exista um regime de indemnização, adotem esse regime. Com efeito, segundo a Comissão, os Estados-Membros devem assegurar-se de que o regime de indemnização das vítimas implementado nos respetivos territórios tenha as características impostas pela Diretiva 2004/80, a saber, que garanta uma indemnização justa e adequada e que abranja a categoria de crimes previstos por esta diretiva. A Comissão esclarece que a referida diretiva visa um tipo de criminalidade bem determinada, a saber, a criminalidade dolosa violenta.

29. Em relação, mais especificamente, a este conceito, a Comissão considera, em substância, que, embora a Diretiva 2004/80 não defina esse tipo de criminalidade, remetendo essa tarefa ao legislador nacional, não é menos verdade que o artigo 12.º, n.º 2, desta diretiva não deixa nenhuma margem de apreciação aos Estados-Membros quanto ao âmbito de aplicação do regime nacional de indemnização. Assim, esse âmbito de aplicação só pode corresponder a todos os crimes dolosos violentos definidos como tal no direito penal material de cada Estado-Membro.

30. A única margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem para efeitos de estabelecimento de um regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos, conforme pretendido pelo legislador da União, reside na qualificação dos crimes como dolosos e violentos. Por outras palavras, a Comissão considera que sempre que, no direito penal nacional, seja definido um crime como doloso e violento, é automaticamente classificado na categoria dos crimes para os quais a Diretiva 2004/80 impõe que seja previsto um regime de indemnização das vítimas. A título de exemplo, a Comissão refere que, tendo em atenção os seus elementos constitutivos, os crimes como o homicídio ou a violência sexual não podem, por definição, ser excluídos do âmbito de aplicação desta diretiva.

31. Esta análise é confirmada pela leitura da Convenção Europeia Relativa à Indemnização de Vítimas de Infrações Violentas, aberta à assinatura em Estrasburgo, em 24 de novembro de 1983, uma vez que a Diretiva 2004/80, no seu considerando 8, se inspira claramente nessa convenção. Ora, segundo essa convenção, os casos de violência sexual estão incluídos na categoria dos crimes dolosos violentos, o que demonstra que todos os crimes seguramente dolosos e violentos devem necessariamente ser classificados nesta categoria.

32. A Comissão explica também que nenhuma disposição da Diretiva 2004/80 prevê que os Estados-Membros possam limitar o benefício da indemnização às vítimas de determinados crimes dolosos violentos. Considera que uma limitação desse género equivaleria a admitir que, mesmo que todos fossem considerados crimes dolosos violentos, só alguns suscitariam um sentimento de vulnerabilidade, provocariam traumatismos, originariam problemas financeiros, perturbariam a vida quotidiana ou comprometeriam o futuro das vítimas, justificando assim uma indemnização pelo Estado-Membro.

33. Por outro lado, segundo a Comissão, se se considerasse que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação quanto à escolha dos crimes dolosos violentos que podem ser objeto de uma indemnização por parte do Estado, por força do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, isso equivaleria a estabelecer uma discriminação entre as vítimas de crimes dolosos violentos na União, na medida em

que a indemnização na sequência de um crime que se enquadrasse nesta categoria poderia variar de um Estado-Membro para outro, consoante este oferecesse uma proteção alargada ou, como no território italiano, limitada do direito à indemnização. Além disso, essa situação privaria o sistema de cooperação transfronteiriça, instaurado por esta diretiva, de qualquer utilidade prática.

34. Por último, a Comissão explica que a interpretação que propõe não interfere nas competências próprias do legislador nacional, uma vez que não regula as questões relacionadas com o alargamento da proteção concedida no que respeita ao prejuízo indemnizável (prejuízo moral, prejuízo material, incapacidade de longo prazo, doença, dano psíquico), ao grau de intencionalidade (tomada em conta das lesões corporais por negligência), às condições de acesso à indemnização (vítima e membros da família da vítima), à forma de indemnização (pelo autor do crime ou formas subsidiárias de indemnização pelo Estado-Membro, pelo empregador ou por uma seguradora) ao montante da indemnização (grelha que estabelece um valor financeiro predeterminado para cada tipo de prejuízo, redução da indemnização em caso de contribuição para o prejuízo) e às condições processuais de acesso à indemnização (prazo para a preparação e/ou apresentação do pedido de indemnização).

35. Antes de mais, a República Italiana refere que está numa fase avançada de elaboração de um projeto legislativo no domínio que é objeto da presente ação.

36. Em seguida, expõe as razões pelas quais considera que a interpretação defendida pela Comissão é incorreta. Assim, a República Italiana invoca a base jurídica da Diretiva 2004/80 para delimitar a obrigação que impende sobre os Estados-Membros por força do artigo 12.º, n.º 2, da mesma. Recorda que esta diretiva foi aprovada, na falta de disposições especiais, com fundamento no artigo 308.º CE (atual artigo 352.º TFUE). Segundo a República Italiana, isso tem como consequência que a União, aquando da aprovação da referida diretiva em 2004, não tinha, e não tem ainda hoje, competência para regulamentar o tratamento processual e substantivo dos crimes violentos de direito comum, e isso mesmo no que respeita às suas consequências patrimoniais específicas. Compreendemos que a República Italiana considere que, na medida em que a referida diretiva é baseada no artigo 308.º CE e que visa permitir a livre circulação dos cidadãos, a União pode não impor aos Estados-Membros a instauração de um regime geral de indemnização das vítimas dos crimes dolosos violentos, mas limitar-se apenas a impor a esses Estados que tomem em conta as situações transfronteiriças nesse domínio dando acesso aos cidadãos da União ao regime de indemnização eventualmente previsto pelo direito nacional. Por outras palavras, o artigo 12.º, n.º 2, dessa Diretiva não cria nenhuma obrigação de instaurar um regime de indemnização das vítimas dos crimes dolosos violentos.

37. Assim, a República Italiana considera que não pode ser declarado o incumprimento, uma vez que o direito nacional, que já prevê numerosas formas de indemnização para vários crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta, dá acesso aos nacionais de outros Estados-Membros a essas formas de indemnização.

38. Para a República Italiana, se o Tribunal de Justiça partilhar do ponto de vista da Comissão, de que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 obriga os Estados-Membros a preverem um regime geral de indemnização das vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta, haverá que, então, analisar a validade dessa obrigação, uma vez que não está prevista em nenhuma disposição específica dos Tratados e, também, não pode ser deduzida da cláusula das «competências subsidiárias», na aceção do artigo 308.º CE, dado que este artigo não pode, por força do princípio da proporcionalidade, levar ao alargamento das competências da União a questões puramente internas. A República Italiana, recordando a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual «um Estado-Membro não poderá utilmente, na inexistência de uma disposição do Tratado FUE que expressamente lho autorize, invocar a ilegalidade de uma diretiva de que é destinatário como defesa

contra uma ação por incumprimento fundada na inexecução dessa diretiva» [25], considera, todavia, que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 enferma de um vício particularmente grave e evidente na aceção dessa jurisprudência, que lhe permite, assim, invocar a ilegalidade dessa disposição [26].

39. No caso de o Tribunal de Justiça decidir que a referida disposição impõe aos Estados-Membros a instauração de um regime geral de indemnização das vítimas de criminalidade dolosa violenta, a República Italiana alega que esses Estados conservam, no entanto, uma margem de apreciação quando se trata de determinar os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta, na aceção do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, podendo, assim, ser objeto de uma indemnização por parte do Estado.

40. A este respeito, a República Italiana explica que, contrariamente a outras disposições da Diretiva 2004/80 que preveem de forma pormenorizada as obrigações dos Estados-Membros, o seu artigo 12.º, n.º 2, limita-se a referir que o crime abrangido por esta disposição deve ter uma dupla natureza dolosa e violenta. Por conseguinte, cabe a cada Estado-Membro determinar, no seu direito nacional, as situações que podem ser objeto de uma indemnização ao abrigo da referida disposição, bem como os critérios de base que permitem quantificar essa indemnização. Os Estados-Membros dispõem assim de uma grande margem de apreciação para efeitos da instauração de um regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos e podem, por conseguinte, limitar a referida indemnização a determinados crimes ou ainda sujeitá-la a determinadas condições, como a análise do comportamento da vítima que não pode ter, mesmo por imprudência, facilitado ou provocado a perpetração do ato criminoso ou ainda a demonstração da insolvabilidade do autor do ato.

41. Esta interpretação é corroborada pela análise dos trabalhos preparatórios que levaram à aprovação da Diretiva 2004/80. Assim, a República Italiana refere que, na sua proposta de diretiva [27], a Comissão previa o estabelecimento de normas mínimas para a indemnização das vítimas da criminalidade e precisava o âmbito pessoal e territorial da diretiva definindo os conceitos de «vítimas», de «crimes dolosos» e de «danos pessoais». Segundo a República Italiana, o projeto de diretiva previa outras normas extremamente detalhadas, destinadas a preparar a implementação de um regime uniforme de indemnização das vítimas de crimes. A comparação desse projeto com o atual texto da Diretiva 2004/80 demonstra que o objetivo de estabelecer normas mínimas foi abandonado a fim de respeitar as competências dos Estados-Membros em matéria penal e em matéria de despesas públicas.

42. Na sua réplica, a Comissão explica que o recurso ao artigo 308.º CE prova apenas o facto de, na falta de poderes de ação explícitos e específicos devolvidos às instituições da União, a adoção das medidas contidas na Diretiva 2004/80 ter sido declarada necessária por uma decisão do Conselho aprovada por unanimidade dos Estados-Membros, incluindo consequentemente, a República Italiana, com vista a alcançar um dos objetivos da União. Neste caso, o objetivo que esta diretiva visa alcançar, designadamente através da obrigação imposta pelo seu artigo 12.º, n.º 2, é o de suprimir os obstáculos à livre circulação de pessoas e de serviços.

43. Para a Comissão, os únicos fundamentos suscetíveis de invalidar o recurso ao artigo 308.º CE como base jurídica são os relacionados com o respeito das condições previstas pelos Tratados, a saber, a necessidade de que o ato a adotar realize um dos objetivos previstos nos Tratados, o facto de que a ação possa ser levada a termo no âmbito das políticas definidas pelos Tratados e o facto de os poderes de ação exigidos para esse efeito não estarem previstos nos Tratados. Ora, a República Italiana não demonstra, na sua contestação, o desrespeito desses requisitos e contenta-se em verificar que o artigo 308.º CE não permite suprir a falta de competência da União no domínio penal e processual.

25 — Acórdão de 5 de março de 2015, Comissão/Luxemburgo (C-502/13, EU:C:2015:143, n.º 56).

26 — Acórdão de 5 de março de 2015, Comissão/Luxemburgo (C-502/13, EU:C:2015:143, n.º 56).

27 — Proposta de Diretiva do Conselho relativa à indemnização das vítimas da criminalidade [COM(2002) 562 final, a seguir «proposta de diretiva»].

44. A Comissão recorda que, com a entrada em vigor do Tratado FUE, a União se dotou de uma competência específica no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, que inclui, nomeadamente, a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em determinados elementos específicos do processo penal (artigo 82.º, n.º 2, TFUE), no âmbito da definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça (artigo 83.º, n.º 1, TFUE), bem como no âmbito da execução eficaz das políticas da União que já tenham sido objeto de medidas de harmonização (artigo 83.º, n.º 2, TFUE). Todavia, acrescenta que a competência para adotar medidas nesses domínios está subordinada ao facto de que devem ser necessárias para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais, bem como a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com uma dimensão transfronteiriça.

45. A Comissão deduziu daí, como defende a República Italiana, que a União não tem competência para intervir no direito processual penal e no direito penal substantivo dos Estados-Membros além do previsto nas disposições supramencionadas. Os Estados-Membros continuam, assim, exclusivamente competentes para definir as infrações penais e as sanções associadas a essas infrações com duas condições. Por um lado, essa competência só pode ser exercida nos domínios da criminalidade que não se enquadram nos enumerados no artigo 83.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE, a saber o terrorismo, o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de mulheres e de crianças, o tráfico ilícito de drogas e de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafação dos meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada. Por outro lado, a referida competência não pode ser exercida em relação às infrações penais e às sanções correspondentes que o legislador da União considere necessárias para reforçar a implementação de atos legislativos de harmonização aprovados noutros domínios de competência da União.

46. Portanto, a Comissão partilha da opinião da República Italiana, a saber, que os Estados-Membros mantêm competência exclusiva em relação à determinação dos comportamentos que constituem atos criminais de direito comum e às sanções que lhes estão associadas.

47. No entanto, a Comissão considera que os aspetos relativos ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade não se enquadram nessa competência exclusiva. Na sua opinião, a indemnização das vítimas pelos Estados-Membros, prevista pela Diretiva 2004/80, baseia-se na existência de uma ação cível que assenta na responsabilidade civil do autor da infração. Consequentemente, a indemnização da vítima de um crime reveste uma natureza civil e não penal. A Comissão cita, a este propósito, a exposição de motivos que acompanha a sua proposta de diretiva e que enuncia que «[a] natureza civil da indemnização estatal decorre claramente do facto de conferir um benefício pecuniário a uma pessoa, sem pretender sancionar o comportamento do autor da infração nem obter um benefício pecuniário para o Estado» [28].

48. Por outro lado, a Comissão sustenta que resulta do acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), que os nacionais dos Estados-Membros têm o direito de ser protegidos dos riscos de agressão e de obter a reparação pecuniária prevista pelo direito do Estado-Membro em cujo território a agressão foi cometida, mesmo no caso em que esse Estado não seja o seu Estado-Membro de origem. Esse acórdão demonstra que há uma relação estreita entre a liberdade de circulação e o direito à proteção da integridade física, pouco importando, a este respeito, que a indemnização seja concedida pelo Estado e imputada ao seu orçamento. Assim, é precisamente porque a proteção da integridade física visa a realização da livre circulação das pessoas que é necessário prever medidas destinadas a facilitar a indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos, permitindo-lhes um acesso aos regimes nacionais de indemnização.

28 — N.º 5.1.

49. A Comissão acrescenta que, durante os trabalhos preparatórios que levaram à adoção da Diretiva 2004/80, se verificou uma grande disparidade entre os Estados-Membros relativamente à indemnização das vítimas da criminalidade, uma vez que determinados Estados-Membros não previam simplesmente qualquer regime de indemnização. Essa disparidade gerava, assim, diferenças de tratamento entre as pessoas, em função do local de residência ou do local do crime, sendo essa desigualdade ainda mais evidente nas situações transfronteiriças, ao ponto de dissuadir os cidadãos da União de exercerem a sua liberdade de circulação.

50. A Comissão conclui daqui que a indemnização das vítimas da criminalidade não pode ser considerada como uma questão que se enquadra na competência exclusiva dos Estados-Membros. Esta conclusão não é posta em causa pela obrigação cometida aos Estados-Membros de preverem um regime de indemnização das vítimas da criminalidade que abranja todas as formas de atos criminosos dolosos violentos previstos no direito nacional. Para a Comissão, a necessidade de suprimir obstáculos à livre circulação de pessoas, protegendo a sua integridade física e garantindo-lhes a possibilidade de obter reparação em caso de atentado a essa integridade, não pode ser limitada à obrigação de os Estados-Membros, que o não tenham, instaurarem tal regime de indemnização. A Comissão entende que o conceito de crimes dolosos violentos foi considerado pelo legislador da União suficientemente amplo para abranger todas as formas mais frequentes de eventuais atentados à integridade física das pessoas.

51. Consequentemente, para a Comissão, o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, conforme a interpretação que propõe, não está ferido de nenhum vício de validade e ainda menos de um vício tão grave e evidente que torne esta diretiva inexistente no seu conjunto.

52. Na sua tréplica, a República Italiana afirma que, na falta de disposição dos Tratados sobre a matéria, a indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos comuns se enquadra na competência reservada dos Estados-Membros, em conformidade com o princípio da atribuição previsto no artigo 5.º, n.º 2, TFUE.

53. Segundo a República Italiana, a inexistência, no direito italiano, de um regime geral de indemnização das vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta cometidos em território italiano não representa um entrave à realidade nem ao exercício da liberdade de circulação dos cidadãos da União. Consequentemente, a prossecução do objetivo da livre circulação de pessoas não pode justificar uma intervenção do legislador da União na matéria.

54. Por outro lado, a República Italiana entende que a Comissão faz uma leitura errada do acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47). Com efeito, considera que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça se limitou a afirmar a obrigação de alargar a indemnização a favor das vítimas de agressão aos cidadãos da União que, no exercício do seu direito de livre circulação, entram em França. Não se pode deduzir do referido acórdão que os Estados-Membros estejam obrigados a instaurar, quando ainda não haja, um regime geral de indemnização das vítimas de atos comuns de criminalidade dolosa violenta.

55. Além disso, a República Italiana recorda que, por força do artigo 352.º, n.º 3, TFUE, os atos adotados com base neste artigo, como a Diretiva 2004/80, «não podem implicar a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos casos em que os Tratados excluam tal harmonização». Por conseguinte, o artigo 12.º, n.º 2, desta diretiva deve ser interpretado em conformidade com o artigo 352.º TFUE, sem alargar a esfera de competência da União e sem impor uma harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em matéria de indemnização das vítimas de criminalidade dolosa violenta. Com efeito, a República Italiana esclarece que essa harmonização não pode ser prevista unicamente para os «euro crimes» enumerados no artigo 83.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE e não para os crimes comuns.

56. A República Italiana afirma, igualmente, que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 não lhe pode ser aplicado. Com efeito, considera que essa disposição prevê apenas a obrigação de os Estados-Membros, que o não tenham, instaurarem um regime de indemnização das vítimas de criminalidade dolosa violenta. Ora, à data da entrada em vigor desta diretiva, a República Italiana já tinha adotado esse regime de indemnização.

57. O Conselho, que interveio em apoio da Comissão, considera que resulta do acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), que facilitar o acesso transfronteiriço aos regimes nacionais de indemnização das vítimas dos crimes dolosos violentos, por um lado, e garantir que todos os Estados-Membros dispõem desse regime, por outro lado, contribui para assegurar o objetivo da livre circulação de pessoas e de serviços. Em relação ao caráter necessário dessa ação pela União, o Conselho considera que a sua apreciação apela a critérios políticos, económicos e técnicos e, por conseguinte, enquadra-se no poder discricionário das instituições da União que validamente consideraram ser esse o caso.

58. Por conseguinte, se o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 for interpretado no sentido de que não obriga os Estados-Membros a preverem um regime geral de indemnização que abranja todas as formas de criminalidade dolosa violenta em situações transfronteiriças, o objetivo da supressão dos obstáculos à livre circulação de pessoas e de serviços não seria alcançado, na medida em que, em determinados Estados-Membros, algumas formas de criminalidade dolosa violenta não poderiam ser objeto de indemnização.

V – Apreciação

A – *Quanto à admissibilidade da ação*

59. A República Italiana contesta a admissibilidade da presente ação. Com efeito, considera que o objeto desta ação não corresponde ao parecer fundamentado no qual a Comissão mencionou determinados tipos de crimes para os quais a República Italiana não tinha previsto um regime de indemnização, ao passo que, na referida ação, a Comissão acusa-a de não prever esse regime para todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta. Por conseguinte, o objeto da ação foi ampliado.

60. Esta exceção de inadmissibilidade não pode ser acolhida. Com efeito, resulta claramente da leitura do parecer fundamentado que a Comissão censura à República Italiana não prever um regime de indemnização para as vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta. Assim, é referido logo no primeiro parágrafo desse parecer que, com base em declarações recebidas entre os anos de 2009 e 2013, a Comissão chegou à conclusão de que a República Italiana não dispunha de um regime geral de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos. Com efeito, a regulamentação italiana prevê essa indemnização para determinados crimes dolosos violentos, entre os quais os relacionados com o terrorismo ou a criminalidade organizada, «mas não para todos esses crimes». Resulta desse parágrafo que a Comissão visa expressamente a inexistência de um regime geral de indemnização para as vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta.

61. É verdade, como sustenta a República Italiana, que, nas páginas 5 e 8 do parecer fundamentado, a Comissão evoca, em especial, a inexistência desse regime para as vítimas de crimes de homicídio e de ofensas corporais graves, que não são incluídos nos casos previstos por leis especiais, bem como para as vítimas de violação e outras agressões graves de natureza sexual. Todavia, na nossa opinião, não há dúvida de que a Comissão, ao evocar esses crimes em particular, apenas dá um exemplo dos crimes que, no seu entendimento, se enquadram no conceito de criminalidade dolosa violenta e que, consequentemente, deveriam levar a República Italiana a prever um regime de indemnização para as

pessoas que são vítimas dos mesmos. De resto, também na página 5 desse parecer, a Comissão, em resposta à opinião expressa pela República Italiana, refere que, a partir do momento em que o texto do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 não limita a sua aplicação a determinados crimes dolosos violentos, isso quer dizer que se refere a todos os crimes desse género, o que encontramos também na página 6 do referido parecer [29].

62. Sobretudo, o dispositivo do parecer fundamentado não deixa margem para dúvidas. Com efeito, a Comissão refere aí claramente que, ao não adotar as medidas necessárias para se conformar com o artigo 12.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 2004/80 a fim de garantir a existência de um regime de indemnização das vítimas de «todos» os crimes dolosos violentos cometidos no seu território, a República Italiana não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE.

63. Por conseguinte, há que concluir que, com a presente ação por incumprimento, a Comissão não ampliou o seu objeto e que, consequentemente, esta deve ser declarada admissível.

B – *Quanto ao mérito da ação*

64. Com a sua ação por incumprimento, a Comissão considera que a República Italiana, ao prever um regime de indemnização aplicável às vítimas não de todos, mas apenas de determinados crimes dolosos violentos cujo autor é insolvente ou desconhecido, não cumpriu as suas obrigações, violando assim as disposições do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80.

65. A República Italiana considera, por seu turno, que essa disposição deixa aos Estados-Membros a tarefa de decidir quais crimes, enquadráveis nessa criminalidade, podem, no seu território, ser objeto de indemnização pelo Estado.

66. A este respeito, consideramos, à semelhança da Comissão, que a referida disposição prevê que as vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta, conforme definida no direito nacional, devem poder beneficiar do regime nacional de indemnização e que um Estado-Membro não pode escolher, entre os crimes que se enquadram nessa criminalidade no seu direito penal, os que poderão dar lugar à indemnização por parte do Estado.

67. A justificação deste ponto de vista reside, na nossa opinião, na própria redação dos textos que baseiam, no nosso entendimento, a legalidade e a legitimidade da Diretiva 2004/80, bem como no próprio articulado desta.

68. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 2, TUE torna esta interpretação obrigatória. Esta disposição prevê que «[a] União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas». Assim, a referência à livre circulação de pessoas no considerando 1 da Diretiva 2004/80, já feita no acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), é ainda mais justificada na medida em que é indispensável à construção desse espaço, objetivo assumido pela União. Consequentemente, se a indemnização dos danos causados pelos autores, identificados ou não, de crimes dolosos violentos não estiver assegurada, é incontestavelmente o aspeto da «segurança» do referido espaço que fica amputado.

29 — Com efeito, nessa página, menciona-se que a referência à Convenção Europeia Relativa à Indemnização de Vítimas de Infrações Violentas demonstra que o objetivo desta diretiva é garantir, como já estava previsto nessa convenção, regimes de indemnização públicos para todos os crimes dolosos violentos e não apenas para alguns deles.

69. Também parece justificado considerar que, para assegurar a realidade e a coerência desse espaço único, o cidadão da União que se desloca nele, deve, antes de mais, ser aí tratado de maneira equivalente qualquer que seja o Estado-Membro para o qual se desloca. No domínio que nos ocupa, esse resultado pode ser alcançado facilmente sem que seja necessário proceder a uma aproximação, e menos ainda a uma harmonização das legislações nacionais. Com efeito, é evidente que o conceito de crime doloso é um conceito de base do direito penal que todas as legislações dos Estados-Membros conhecem. Por seu turno, a violência é um conceito de facto cuja única dificuldade de apreensão não reside na sua caracterização, mas na medida dos seus efeitos através do dano físico, material ou moral sofrido e na das suas consequências, questões que dependem da avaliação pericial, nomeadamente médico-legal e, por isso, da competência material dos órgãos jurisdicionais.

70. Nesta ótica, o cidadão da União que se desloca encontra-se numa situação clara. Caso use da sua liberdade de circulação, tem a garantia, de que, se for vítima de um crime doloso violento no Estado-Membro para o qual se desloca, poderá pedir às autoridades competentes desse Estado uma indemnização em caso de incumprimento do autor desse crime, tal como poderia fazer se o crime tivesse ocorrido no território do Estado-Membro onde reside.

71. A criminalização de maneira semelhante dos comportamentos violentos pelos Estados-Membros constitui, enquanto tal, uma proteção. Se uma pessoa for vítima de um crime dessa natureza, as leis penais existentes nos Estados-Membros permitir-lhe-ão obter a reparação do dano decorrente dos atos que constituem o elemento material do crime cometido.

72. A maior parte das vezes, a ação de indemnização civil, geralmente chamada «ação cível», poderá, sem perder o seu caráter de ação exclusivamente orientada para o ressarcimento do dano pessoal, ser exercida em conjunto com a ação penal, dita «ação pública» [30], possibilidade geralmente à disposição da vítima para facilitar, no plano processual, o exercício da sua ação de indemnização [31].

73. Quando o autor do crime é desconhecido ou insolvente, os Estados-Membros têm prevista uma indemnização por um organismo público ou um fundo especial que asseguram a indemnização dos danos de uma certa gravidade, sendo deixado à discricionariedade dos Estados-Membros o limite a partir do qual a indemnização é possível.

74. O caráter geral, reconhecido pelos Estados-Membros, do princípio da indemnização por crimes cujo autor é solvente garante a igualdade de tratamento. Quando o autor é desconhecido ou insolvente, o facto de determinados Estados-Membros só assegurarem a indemnização por fundos públicos para alguns desses crimes viola essa igualdade de tratamento.

75. Com efeito, essa situação cria uma desigualdade a dois níveis, a saber, por um lado, na ordem interna e, por outro, que é a nossa principal preocupação na presente ação, no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, uma vez que, por exemplo, num Estado, a tetraplegia da vítima seria indemnizada se resultasse de uma bala disparada por um terrorista, mas não o seria se o autor do disparo com arma de fogo cometesse um roubo à mão armada, ao passo que, no Estado vizinho, isto é, talvez algumas dezenas de metros mais longe, a indemnização seria assegurada nos dois casos. Tal resultado não é justo nem adequado.

76. Por conseguinte, o legislador da União quis corrigir essa situação pelas razões evocadas nos números anteriores.

30 — V. sítio Internet da Comissão no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_pt.htm.

31 — Aliás, pode acontecer que a vítima beneficie de uma opção entre esta maneira de proceder e a que consiste na apresentação do seu pedido diretamente num tribunal cível.

77. O objetivo pretendido é, assim, alcançado pelo artigo 12.º da Diretiva 2004/80. Com efeito, este artigo, cuja estrutura nos parece perfeitamente coerente, é dedicado aos regimes nacionais de indemnização. O n.º 1 do referido artigo estabelece o princípio segundo o qual o mecanismo de cooperação implementado por esta diretiva respeitante à indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos em situações transfronteiras funciona com base nos regimes em vigor nos Estados-Membros. Para o efeito, o n.º 2 deste mesmo artigo cria a obrigação de os Estados-Membros adotarem um regime dessa natureza a fim de garantirem uma indemnização justa e adequada das vítimas dessa criminalidade. Com efeito, o legislador da União considerou que era necessário que todos os Estados-Membros se dotassem de tal regime de indemnização para que o acesso ao mesmo seja facilitado nas situações transfronteiriças [32].

78. O artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 refere-se unicamente à indemnização da vítima. Por conseguinte, limita-se a impor aos Estados-Membros que reconheçam o princípio do direito à indemnização de todas as vítimas de crimes dolosos violentos assim qualificados no direito nacional.

79. Consequentemente, é por um simples «jogo de espelhos» que reflete o que existe no plano nacional que é assegurada a proteção da vítima, nas situações transfronteiriças.

80. Por conseguinte, contrariamente ao que defende a República Italiana [33], os Estados-Membros devem instituir um regime de direito à indemnização para todas as vítimas de crimes que se enquadrem na criminalidade dolosa violenta cometidos no seu território e reprimidos pelas suas leis nacionais para que, quando esse tipo de crime é cometido numa situação transfronteiriça, esse regime possa ser aplicado correta e eficazmente nas condições previstas pela Diretiva 2004/80.

81. A justificação desse regime de indemnização para as vítimas de todos os crimes dolosos violentos, assenta, mais ainda que num conceito de solidariedade, na ideia de que a prática do crime e a realização do dano que ele provoca são a consequência de uma carência do Estado no seu papel de proteção. Como explica o Parlamento Europeu no seu relatório sobre a proposta de diretiva relativa à indemnização das vítimas da criminalidade [34], «[deve-se] garantir a indemnização à vítima, não só para atenuar, na medida do possível, os danos e os sofrimentos por que passou, mas também para apaziguar o conflito social produzido pela infração, e facilitar a aplicação de uma política criminal racional e correta» [35].

82. Em caso algum esta interpretação do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 é suscetível de pôr em causa a sua validade. Não nos pode ser oposto que, ao dispor desta forma, esta diretiva invade o domínio reservado aos Estados-Membros. Não só a base jurídica desta última é adequadamente escolhida uma vez que se trata de realizar um dos objetivos da União, mas também a interpretação que propomos não cria nem altera nenhum tipo de crime.

83. Os crimes já previstos pelo direito italiano permanecem inalterados em número e em substância. A República Italiana, em aplicação da Diretiva 2004/80, não é de modo algum obrigada a criar ou a alterar os crimes que já existem no seu ordenamento jurídico-penal enquanto crimes dolosos violentos, nem a prever novos crimes. É incontestável que a definição de um crime e da pena que o sanciona é da competência soberana dos Estados-Membros, com as reservas recordadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e evocadas no acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

32 — V. documentos do Conselho 7752/04, 7209/04 (p. 9) e 8694/04 (p. II). Essa contrapartida necessária já tinha sido evocada pela Comissão na sua proposta de diretiva, uma vez que referia aí que é «[d]e realçar que [o acesso à indemnização nas situações transfronteiras e a possibilidade de obter, em geral, uma indemnização] estão estreitamente associados. Sem a possibilidade de indemnização estatal em todos os Estados-Membros, [esse] acesso [...] não pode ser facilitado» (n.º 3.2).

33 — V. n.º 36 das presentes conclusões.

34 — Documento A5-0330/2003.

35 — V. p. 39 desse relatório. Na realidade, o Parlamento retoma, aqui, os termos do relatório explicativo da Convenção Europeia Relativa à Indemnização de Vítimas de Infrações Violentas (v. n.º 7 desse relatório explicativo).

84. Do mesmo modo, o restabelecimento da igualdade de tratamento das vítimas dos crimes dolosos violentos, pela interpretação que propomos, não tem por efeito desencadear uma harmonização dos regimes de indemnização.

85. Embora, inicialmente, o projeto da Comissão comportasse a instauração de normas mínimas aplicáveis, nomeadamente, à determinação do montante da indemnização concedida[36], resultou, a final, dos debates que a instauração dessas normas não podia ser feita com base no artigo 308.º CE.

86. A fixação do montante da indemnização tendo em conta o prejuízo sofrido — incapacidade permanente, incapacidade total para o trabalho igual ou superior a um mês, incapacidade temporária para o trabalho inferior a um mês — ou ainda a fixação de eventuais limites máximos continuam, por conseguinte, a ser da competência exclusiva dos Estados-Membros.

87. No entanto, a indemnização deverá ser justa e adequada, como exige o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, podendo os órgãos jurisdicionais nacionais, em caso de dúvida, questionar o Tribunal de Justiça a este respeito.

88. A única obrigação que a Diretiva 2004/80 impõe aos Estados-Membros é prever a indemnização das vítimas dos crimes dolosos violentos quando o seu autor é desconhecido ou insolvente, e isso para realizar um dos objetivos da União.

89. Tendo em conta o que precede, pensamos que a alegação de que a República Italiana não previu um regime de indemnização das vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta cometidos no seu território é procedente.

VI – Conclusão

90. Vistas as considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que:

— declare que, ao não prever um regime de indemnização das vítimas de todos os crimes que se enquadram na criminalidade dolosa violenta cometidos no seu território, a República Italiana não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade.

— condene a República Italiana nas despesas.

36 — V. artigo 4.º e segs. da proposta de diretiva.