CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 12 aprilie 2016*

Cauza C-601/14

Comisia Europeană
împotriva

Republicii Italiene

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Directiva 2004/80/CE — Despăgubirea victimelor infracționalității — Articolul 12 — Absența unui sistem general privind despăgubirea victimelor tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul italian — Spațiu de libertate, securitate și justiție”

1. Prin acțiunea formulată, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, întrucât nu a prevăzut un sistem de despăgubire a victimelor tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul său, Republica Italiană nu a îndeplinit obligația care îi revine în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind despăgubirea victimelor infracționalității**.

2. Republica Italiană prevede în dreptul său național că un asemenea tip de despăgubire este posibil numai pentru anumite infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, precum actele de terorism sau infracțiunile de tip mafiot.

3. În prezentele concluzii, vom expune motivele pentru care apreciem că prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este întemeiată.

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

4. Considerentul (3) al Directivei 2004/80 precizează că „Consiliul European reunit la Tampere, în 15 și 16 octombrie 1999, a subliniat necesitatea stabilirii unor norme minime pentru protecția victimelor infracționalității, în special în ceea ce privește posibilitățile de acces la justiție și dreptul la reparație, inclusiv la rambursarea cheltuielilor de judecată”.

5. Potrivit considerentului (6) al acestei directive, „[v]ictimele infracționalității în Uniunea Europeană trebuie să aibă dreptul la o despăgubire echitabilă și corespunzătoare prejudiciilor suferite, indiferent de locul din Comunitatea Europeană în care a fost săvârșită infracțiunea”.

* Limba originală: franceza.

** JO 2004, L 261, p. 15, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 31.

6. Considerentul (7) al directivei menționate are următorul cuprins:

„Prezenta directivă stabilește un sistem de cooperare în vederea facilitării accesului victimelor infracționalității la despăgubire, în situații transfrontaliere; acest sistem trebuie să funcționeze pe baza unor mecanisme, în vigoare în statele membre, de despăgubire a victimelor infracționalității premeditate [a se citi «intenționate»] săvârșite prin violență pe teritoriile respective. Este necesar, așadar, să fie creat un mecanism de despăgubire în toate statele membre."

7. În capitolul I, intitulat „Accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere", articolul 1 din Directiva 2004/80 prevede următoarele:

„În cazul în care infracțiunea premeditată [a se citi «intenționată»] a fost săvârșită prin violență într-un stat membru altul decât cel în care își are reședința în mod obișnuit solicitantul, statele membre asigură ca acesta să aibă dreptul să înainteze cererea unei autorități sau oricărui alt organism al statului membru respectiv."

8. Capitolul II, intitulat „Sisteme naționale de despăgubire", conține un unic articol. Astfel, potrivit articolului 12 din această directivă:

„(1) Dispozițiile privind accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere stabilite prin prezenta directivă funcționează în temeiul sistemelor în vigoare în statele membre de despăgubire a victimelor infracțiunilor premeditate [a se citi «intenționate»] săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective.

(2) Toate statele membre asigură că dispozițiile de drept intern prevăd existența unui sistem de despăgubire a victimelor infracțiunilor premeditate [a se citi «intenționate»] săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective care să garanteze o despăgubire echitabilă și corespunzătoare a victimelor."

9. În sfârșit, articolul 18 din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre adoptă actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 1 ianuarie 2006, cu excepția articolului 12 alineatul (2), pentru care conformarea va avea loc până la 1 iulie 2005. Statele membre informează de îndată Comisia cu privire la aceasta.

(2) Statele membre pot prevedea că măsurile necesare pentru a se conforma prezentei directive nu se aplică decât solicitanților care au suferit vătămări corporale în urma infracțiunilor săvârșite după 30 iunie 2005.

[…]"

B – *Dreptul italian*

10. Directiva 2004/80 a fost transpusă în dreptul italian prin Decretul legislativ nr. 204 din 9 noiembrie 2007 de transpunere a Directivei 2004/80/CE privind despăgubirea victimelor infracțiunilor (decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato)***, precum și prin Decretul ministerial nr. 222 din 23 decembrie 2008 – regulament în sensul articolului 7 din Decretul legislativ nr. 204/2007 (decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007)****.

*** Supliment ordinar la GURI nr. 261 din 9 noiembrie 2007, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 204/2007".

**** GURI nr. 108 din 12 mai 2009.

11. În memoriul său în apărare, Republica Italiană a precizat, în mod exhaustiv, legile speciale care reglementează acordarea de despăgubiri din partea statului victimelor unor anumite tipuri de infracțiuni intenționate săvârșite prin violență.

12. Aceste legi speciale sunt următoarele:

— Legea nr. 466 din 13 august 1980 de stabilire a normelor privind despăgubirile speciale pentru categorii de funcționari publici și cetățeni care sunt victime căzute la datorie sau victime ale terorismului (legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche)***** (articolele 3 și 4);

— Legea nr. 302 din 20 octombrie 1990 de stabilire a normelor privind victimele terorismului și ale criminalității organizate (legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)****** (articolele 1 și 3-5);

— Decretul-lege nr. 419 din 31 decembrie 1991 privind instituirea unui fond de sprijin pentru victimele extorcării de fonduri – aprobat prin Legea nr. 172 din 18 februarie 1992 (decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172)******* (articolul 1);

— Legea nr. 340 din 8 august 1995 de stabilire a normelor privind extinderea pentru membrii familiilor victimelor dezastrului aerian de la Ustica a despăgubirilor prevăzute la articolele 4 și 5 din Legea nr. 302/1990 (legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica)******** (articolul 1 – care face trimitere la articolele 4 și 5 din Legea nr. 302/1990);

— Legea nr. 108 din 7 martie 1996 de stabilire a normelor privind cămătăria (legge n. 108 – recante disposizioni in materia di usura)********* (articolele 14 și 15);

— Legea nr. 70 din 31 martie 1998 de stabilire a beneficiilor pentru victimele grupării „Banda della Uno bianca" (legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta „Banda della Uno Bianca")********** (articolul 1 – care face referire la articolele 1 și 4 din Legea nr. 302/1990);

— Legea nr. 407 din 23 noiembrie 1998 de stabilire a noilor norme privind victimele terorismului și ale criminalității organizate (legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)*********** (articolul 2);

— Legea nr. 44 din 23 februarie 1999 de stabilire a normelor privind Fondul de solidaritate pentru victimele extorcării de fonduri și ale cămătăriei (legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura)************ (articolele 3 și 6-8);

***** GURI nr. 230 din 22 august 1980.

****** GURI nr. 250 din 25 octombrie 1990.

******* GURI nr. 49 din 28 februarie 1992.

******** GURI nr. 192 din 18 august 1995.

********* Supliment ordinar la GURI nr. 58 din 9 martie 1996.

********** GURI nr. 80 din 6 aprilie 1998.

*********** GURI nr. 277 din 26 noiembrie 1998.

************ GURI nr. 51 din 3 martie 1999.

— Decretul prezidențial nr. 510 din 28 iulie 1999 de stabilire a noilor norme privind victimele terorismului și ale criminalității organizate (decreto del presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) ********** (articolul 1);

— Legea nr. 512 din 22 decembrie 1999 de instituire a Fondului de rulment pentru solidaritatea cu victimele infracțiunilor de tip mafiot (legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso) ********** (articolul 4);

— Decretul-lege nr. 13 din 4 februarie 2003 de stabilire a unor dispoziții urgente în favoarea victimelor terorismului și ale criminalității organizate – aprobat cu modificări prin Legea nr. 56/2003 (decreto legge n. 13 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003) **********;

— Legea nr. 228 din 11 august 2003 privind măsurile de combatere a traficului de ființe umane și de instituire a Fondului pentru măsurile de combatere a traficului de ființe umane și a unui program special de asistență pentru victimele infracțiunilor vizate la articolele 600 și 601 din Codul penal (legge n. 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) **********, astfel cum a fost modificată prin Decretul legislativ nr. 24 din 4 martie 2014, articolul 6 (decreto legislativo n. 24, articolo 6) **********;

— Decretul-lege nr. 337 din 28 noiembrie 2003 de stabilire a unor dispoziții urgente în favoarea victimelor militare și civile ale atacurilor teroriste în străinătate – aprobat, cu modificări, prin Legea nr. 369/2003 (decreto legge n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003) ********** (articolul 1);

— Legea nr. 206 din 3 august 2004 de stabilire a noilor norme în favoarea victimelor terorismului și ale actelor similare (legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice) ********** (articolul 1);

— Legea nr. 266 din 23 decembrie 2005 privind bugetul de stat pentru anul 2006 (legge n. 266 – lege finanziaria 2006) ********** care, la articolul 1 alineatele 563-565 conține dispoziții privind acordarea de ajutoare în favoarea persoanelor ucise sau rănite la datorie, a persoanelor asimilate acestora și a familiilor lor;

— Legea nr. 91 din 20 februarie 2006 de stabilire a normelor în favoarea membrilor familiilor aviatorilor italieni care au supraviețuit masacrului de la Kindu din 11 noiembrie 1961 (legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961) **********;

********** GURI nr. 4 din 7 ianuarie 2000.
********** GURI nr. 6 din 10 ianuarie 2000.
********** GURI nr. 80 din 5 aprilie 2003.
********** GURI nr. 195 din 23 august 2003.
********** GURI nr. 60 din 13 martie 2014.
********** GURI nr. 8 din 12 ianuarie 2004.
********** GURI nr. 187 din 11 august 2004.
********** Supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2005.
********** GURI nr. 62 din 15 martie 2006.

— Decretul prezidențial nr. 243 din 7 iulie 2006 privind termenele și procedurile pentru plata ajutoarelor în favoarea persoanelor ucise sau rănite la datorie și a persoanelor asimilate acestora (decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati) **********;

— Decretul-lege nr. 187 din 12 noiembrie 2010 de stabilire a măsurilor urgente în materie de siguranță – aprobat, cu modificări, prin Legea nr. 217/2010 (decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010) **********, printre care, conform articolului 2a, instituirea „Fondului de solidaritate civilă” în favoarea victimelor infracțiunilor săvârșite în timpul sau cu ocazia unor manifestări sportive sau ale unor manifestări de altă natură.

13. În ceea ce privește condițiile materiale pentru acordarea despăgubirilor aflate în sarcina statului italian, Decretul legislativ nr. 204/2007 face trimitere la legile speciale care prevăd formele de despăgubire a victimelor infracțiunilor săvârșite pe teritoriul național. Cu toate acestea, nu toate tipurile de infracțiuni intenționate săvârșite prin violență sunt acoperite de aceste legi speciale. Astfel, nu există o lege specială care să garanteze o despăgubire echitabilă și corespunzătoare, în sensul articolului 12 din Directiva 2004/80, a victimei unei infracțiuni de violență sexuală.

II – **Procedura precontencioasă**

14. Prin scrisoarea din 20 iunie 2011, Comisia a informat Republica Italiană că apreciază că legislația sa nu prevede un sistem general de despăgubire a victimelor infracționalității intenționate săvârșite prin violență, contrar, în opinia sa, prevederilor articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80. Ca răspuns la această scrisoare, Republica Italiană a informat Comisia, prin scrisoarea din 11 octombrie 2011, că apreciază că această directivă conferă statelor membre o largă putere discreționară în vederea transpunerii acestei dispoziții.

15. La 25 noiembrie 2011, considerând totuși că Republica Italiană a transpus în mod necorespunzător directiva menționată, Comisia a transmis acesteia o scrisoare de punere în întârziere și i-a solicitat să își prezinte observațiile cu privire la acest aspect.

16. În răspunsul său din 14 mai 2012, Republica Italiană a prezentat un proiect de măsuri legislative care viza punerea în aplicare a unui sistem general de despăgubire. Acest proiect prevedea înființarea unui fond de solidaritate pentru despăgubirea victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul național care au avut drept rezultat decesul sau vătămarea corporală gravă sau foarte gravă. Întrucât nu a fost prezentat niciun calendar legislativ pentru proiectul menționat, Comisia nu a putut închide procedura precontencioasă. Autoritățile italiene au fost informate despre acest lucru în cadrul unei reuniuni care a avut loc la 25 noiembrie 2012.

17. Republica Italiană, prin scrisoarea din 24 ianuarie 2013, a informat Comisia că, în urma crizei guvernamentale care a avut ca rezultat dizolvarea anticipată a Parlamentului italian, nu a fost posibilă adoptarea proiectului de lege, dar că acesta va fi adoptat după ce noul guvern își va începe mandatul. Această scrisoare nu a fost însoțită de niciun calendar legislativ oficial.

********** GURI nr. 183 din 8 august 2006.

********** GURI nr. 265 din 12 noiembrie 2010.

18. Prin scrisoarea din 12 iulie 2013, Republica Italiană a informat Comisia că Tribunale ordinario di Firenze (Tribunalul din Florența, Italia) a adresat Curții o întrebare preliminară cu privire la interpretarea articolului 12 din Directiva 2004/80 [cauza în care s-a pronunțat Ordonanța din 30 ianuarie 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59)], propunând astfel să se aștepte decizia Curții în această cauză înainte de a se continua procedura inițiată de Comisie.

19. Comisia a emis un aviz motivat la 17 octombrie 2013, notificat Republicii Italiene la 18 octombrie 2013, în care a solicitat autorităților italiene să ia măsurile necesare pentru a se conforma articolului 12 din Directiva 2004/80 în termen de două luni de la această din urmă dată.

20. În răspunsul primit de Comisie la 18 decembrie 2013, Republica Italiană a reamintit că ea considera oportun să aștepte decizia Curții în cauza C-122/13, pentru a putea ține cont de eventualele indicații ale acesteia cu privire la articolul 12 din Directiva 2004/80.

21. În această cauză, Curtea a constatat, prin ordonanță**********, că este vădit necompetentă să răspundă la întrebarea adresată de Tribunale ordinario di Firenze (Tribunalul din Florența). Prin urmare, Comisia a decis să sesizeze Curtea cu prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 al doilea paragraf TFUE.

III – **Acțiunea**

22. Prin acțiunea formulată, Comisia solicită Curții:

— să constate că, prin neadoptarea tuturor măsurilor necesare pentru a garanta existența unui sistem de despăgubire a victimelor infracționalității intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul său, Republica Italiană a încălcat obligația care îi revine în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 și

— obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

23. Republica Italiană solicită Curții:

— respingerea acțiunii și

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

24. Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 27 aprilie 2015, Consiliul Uniunii Europene a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei. Prin decizia din 22 mai 2015, președintele Curții a admis această cerere.

IV – **Argumentația părților**

25. Comisia reproșează Republicii Italiene că ordinea sa juridică prevede un sistem de despăgubire numai pentru victimele anumitor forme de infracționalitate intenționată săvârșită prin violență, cu toate că, în opinia Comisiei, articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 impune instituirea unui astfel de sistem de despăgubire pentru victimele tuturor infracțiunilor care intră în această categorie.

********** A se vedea Ordonanța din 30 ianuarie 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

26. Astfel, Comisia amintește că, potrivit considerentelor (2) și (6), Directiva 2004/80 are drept obiectiv să garanteze victimelor infracționalității în Uniunea Europeană dreptul la o despăgubire echitabilă și corespunzătoare prejudiciilor suferite, indiferent de locul din Uniune în care a fost săvârșită infracțiunea. Este vorba despre corolarul libertății de circulație a persoanelor.

27. Ea explică în continuare că această directivă instituie o procedură de cooperare care vizează să permită victimelor un acces mai ușor la despăgubire în situațiile transfrontaliere. Acesta este motivul pentru care capitolul I din directiva menționată stabilește norme privind accesul la despăgubire în astfel de situații, în timp ce capitolul II din această directivă, care conține numai articolul 12, enunță dispozițiile aplicabile sistemelor naționale de despăgubire. Prin urmare, aceste sisteme ar constitui baza pentru buna funcționare a procedurii de cooperare. Articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 ar impune, prin urmare, statelor membre să adopte un astfel de sistem.

28. În această privință, nu ar fi suficient ca statele membre în care nu există un sistem de despăgubire să instituie un astfel de sistem. Astfel, statele membre trebuie să se asigure, potrivit Comisiei, că sistemul de despăgubire a victimelor instituit pe teritoriul lor are caracteristicile impuse de Directiva 2004/80, respectiv acesta trebuie să garanteze o despăgubire echitabilă și corespunzătoare și să acopere categoria infracțiunilor vizate de directivă. Comisia precizează că directiva menționată are în vedere un tip bine determinat de infracționalitate, și anume infracționalitatea intenționată săvârșită prin violență.

29. În ceea ce privește în mod special această noțiune, Comisia consideră că, în esență, deși Directiva 2004/80 nu definește acest tip de infracționalitate, lăsând acest lucru în seama legiuitorului național, articolul 12 alineatul (2) din această directivă nu lasă totuși nicio marjă de apreciere statelor membre cu privire la domeniul de aplicare al sistemului național de despăgubire. Astfel, acest domeniu de aplicare nu ar putea decât să corespundă tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență definite ca atare în dreptul penal material al fiecărui stat membru.

30. Singura marjă de apreciere de care ar dispune statele membre pentru instituirea unui sistem de despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, precum cel dorit de legiuitorul Uniunii, ar consta în calificarea infracțiunilor ca intenționate și violente. În alți termeni, Comisia consideră că ori de câte ori o infracțiune este definită în dreptul penal național ca o infracțiune violentă săvârșită cu intenție, aceasta se încadrează automat în categoria infracțiunilor pentru care Directiva 2004/80 impune să se prevadă un sistem de despăgubire a victimelor. Cu titlu de exemplu, Comisia arată că, având în vedere elementele lor constitutive, infracțiuni precum omuciderile sau violențele sexuale nu pot fi excluse, prin definiție, din domeniul de aplicare al acestei directive.

31. Această analiză ar fi confirmată de lectura Convenției europene privind despăgubirea victimelor infracțiunilor săvârșite prin violență, semnată la Strasbourg la 24 noiembrie 1983, Directiva 2004/80 inspirându-se în mod clar din această convenție în considerentul (8). Or, în conformitate cu această convenție, cazurile de violență sexuală sunt incluse în categoria infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, ceea ce ar dovedi că toate infracțiunile săvârșite în mod indubitabil cu intenție și prin violență trebuie să fie încadrate în mod necesar în această categorie.

32. Comisia explică, totodată, că nicio dispoziție a Directivei 2004/80 nu prevede că statele membre pot limita beneficiul despăgubirii doar la victimele anumitor infracțiuni intenționate săvârșite prin violență. Ea consideră că o astfel de limitare ar echivala cu a admite că, deși acestea sunt, toate, considerate infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, numai unele dintre ele ar suscita un sentiment de vulnerabilitate, ar provoca traumatisme, ar cauza probleme financiare, ar perturba viața de zi cu zi sau ar compromite viitorul victimelor, justificând astfel o despăgubire din partea statului membru.

33. Pe de altă parte, potrivit Comisiei, în cazul în care s-ar considera că statele membre dispun de o marjă de apreciere în alegerea infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență care pot face obiectul unei despăgubiri acordate de stat în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80, aceasta ar echivala cu o discriminare între victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență în Uniune, în măsura în care despăgubirea acordată ca urmare a unei infracțiuni încadrate în această categorie ar putea varia de la un stat membru la altul, după cum acesta oferă o protecție extinsă a dreptului la despăgubire sau o protecție limitată, precum în cazul teritoriului italian. În plus, sistemul de cooperare transfrontalieră instituit prin această directivă ar fi astfel lipsit de orice utilitate practică.

34. În sfârșit, Comisia explică faptul că interpretarea propusă de ea nu are ca efect împietarea asupra competențelor proprii legiuitorului național, întrucât nu reglementează aspectele legate de extinderea protecției acordate în ceea ce privește prejudiciul reparabil (daune morale, daune materiale, invaliditate pe termen lung, boală și suferințe psihice), de gradul de intenționalitate (luarea în considerare a vătămării corporale din culpă), de condițiile de acces la despăgubire (victima și membrii familiei victimei), de forma de despăgubire (de către autorul infracțiunii sau forme subsidiare de despăgubire acordate de către statul membru, de către angajator sau prin asigurare), de valoarea despăgubirii (grilă de stabilire a unei valori financiare predeterminate pentru fiecare tip de prejudiciu, scăderea valorii despăgubirii în cazul contribuției la producerea prejudiciului) și de condițiile procedurale pentru accesul la despăgubire (termen pentru pregătirea și/sau depunerea cererii de despăgubire).

35. Republica Italiană precizează, în primul rând, că se află într-un stadiu avansat de elaborare a unui proiect legislativ în domeniul care face obiectul prezentei acțiuni.

36. În continuare, ea expune motivele pentru care consideră că interpretarea propusă de Comisie este incorectă. Astfel, Republica Italiană se bazează pe temeiul juridic al Directivei 2004/80 pentru a delimita obligația care revine statelor membre în temeiul articolului 12 alineatul (2) din aceasta. Ea amintește că directiva respectivă a fost adoptată în lipsa unor dispoziții specifice, în temeiul articolului 308 CE (devenit articolul 352 TFUE). Potrivit Republicii Italiene, aceasta are drept consecință faptul că, la momentul adoptării directivei menționate, în 2004, Uniunea nu era competentă, și cu atât mai puțin competentă este astăzi, să reglementeze tratamentul procedural și pe fond al infracțiunilor de drept comun săvârșite prin violență și nici în ceea ce privește consecințele patrimoniale specifice ale acestora. Înțelegem că Republica Italiană apreciază că, în măsura în care directiva 2004/80 se întemeiază pe articolul 308 CE și urmărește să permită libera circulație a cetățenilor, Uniunea nu poate impune statelor membre să instituie un sistem general de despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, ci poate doar să se limiteze să impună acestor state să ia în considerare situațiile transfrontaliere în acest domeniu, prin asigurarea accesului cetățenilor Uniunii la sistemul de despăgubire prevăzut eventual de dreptul național. În alți termeni, articolul 12 alineatul (2) din această directivă nu ar crea nicio obligație de a institui un sistem de despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență.

37. Astfel, Republica Italiană consideră că nu se poate constata o neîndeplinire a obligațiilor, dat fiind că dreptul național, care prevede deja numeroase forme de despăgubire pentru diverse infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, oferă acces resortisanților altor state membre la aceste forme de despăgubire.

38. Din punctul de vedere al Republicii Italiene, în cazul în care Curtea ar împărtăși opinia Comisiei potrivit căreia articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 obligă statele membre să prevadă un sistem general de despăgubire a victimelor tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, atunci Curtea ar trebui să examineze și validitatea acestei obligații, întrucât aceasta nu este prevăzută de nicio dispoziție specifică din tratate și nici nu poate fi dedusă din clauza „competențelor subsidiare”, în sensul articolului 308 CE, deoarece acest articol nu poate conduce, în temeiul principiului proporționalității, la extinderea competențelor Uniunii în problemele de natură pur internă. Republica Italiană, amintind jurisprudența Curții conform căreia „un stat membru nu poate să

invoce în mod util, în absența unei dispoziții a Tratatului FUE care să îl autorizeze expres în acest sens, nelegalitatea unei directive al cărei destinatar este ca mijloc de apărare împotriva unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor întemeiate pe neexecutarea acestei directive”**********, consideră totuși că articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 este afectat de un viciu deosebit de grav și de evident în sensul acestei jurisprudențe care îi permite astfel să invoce nelegalitatea acestei dispoziții**********.

39. În cazul în care Curtea ar considera că dispoziția menționată impune statelor membre să instituie un sistem general de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, Republica Italiană arată că aceste state păstrează totuși o marjă de apreciere în ceea ce privește stabilirea infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență în sensul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 care pot face obiectul unei despăgubiri din partea statului.

40. În această privință, Republica Italiană explică faptul că, spre deosebire de alte prevederi ale Directivei 2004/80 care precizează în detaliu obligațiile statelor membre, articolul 12 alineatul (2) din această directivă se limitează să menționeze că infracțiunea vizată de această dispoziție trebuie să aibă un dublu caracter, intenționat și violent. Prin urmare, i-ar reveni fiecărui stat membru să stabilească, în dreptul național, situațiile care pot face obiectul unei despăgubiri în temeiul acestei dispoziții, precum și criteriile de bază pentru a cuantifica această despăgubire. Statele membre ar dispune, prin urmare, de o marjă foarte largă de apreciere în vederea instituirii unui sistem de despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență și, în consecință, ar putea acorda despăgubirea respectivă doar pentru anumite infracțiuni sau ar putea chiar să o supună anumitor condiții, precum, de exemplu, examinarea comportamentului victimei care nu trebuie, nici chiar prin imprudență, să fi facilitat ori să fi provocat săvârșirea actului infracțional sau demonstrarea insolvabilității autorului infracțiunii.

41. Această interpretare ar fi susținută de examinarea lucrărilor pregătitoare care au condus la adoptarea Directivei 2004/80. Astfel, Republica Italiană arată că, în propunerea sa de directivă**********, Comisia prevedea stabilirea unor norme minimale în materie de despăgubire a victimelor infracționalității și preciza domeniul de aplicare personal și teritorial al directivei definind noțiunile „victime”, „infracțiuni intenționate”, precum și „vătămări corporale”. Potrivit Republicii Italiene, proiectul de directivă prevedea și alte norme extrem de detaliate, concepute pentru a pregăti instituirea unui sistem de despăgubire uniform pentru victimele infracționalității. Compararea acelui proiect cu textul actual al Directivei 2004/80 ar demonstra că obiectivul care viza stabilirea unor norme minimale a fost abandonat în scopul respectării competențelor statelor membre în materie penală și în materie de cheltuieli publice.

42. În memoriul în replică al Comisiei, aceasta a explicat că recurgerea la articolul 308 CE demonstrează doar că, în lipsa unor competențe de acțiune explicite și specifice conferite instituțiilor Uniunii, adoptarea măsurilor cuprinse în Directiva 2004/80 a fost considerată necesară printr-o decizie a Consiliului adoptată în unanimitate de statele membre, inclusiv de Republica Italiană, pentru a atinge unul dintre obiectivele Uniunii. În speță, obiectivul avut în vedere de această directivă, în special prin obligația impusă la articolul 12 alineatul (2) din aceasta, este acela de a înlătura obstacolele din calea liberei circulații a persoanelor și a serviciilor.

********** Hotărârea din 5 martie 2015, Comisia/Luxemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, punctul 56).

********** Hotărârea din 5 martie 2015, Comisia/Luxemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, punctul 56).

********** Propunerea de directivă a Consiliului cu privire la despăgubirea victimelor infracționalității [COM(2002) 562 final, denumită în continuare „propunerea de directivă”].

43. În opinia Comisiei, singurele motive care pot invalida recurgerea la articolul 308 CE ca temei juridic sunt cele legate de respectarea condițiilor prevăzute de tratate, și anume necesitatea ca actul care urmează să fie adoptat să atingă unul dintre obiectivele vizate de tratate, ca acțiunea să poată fi dusă la bun sfârșit în cadrul politicilor definite prin tratate, iar competențele necesare în acest scop să nu fie prevăzute în tratate. Or, Republica Italiană nu ar demonstra, în memoriul său în apărare, nerespectarea acestor condiții și s-ar mulțumi să constate că articolul 308 CE nu permite suplinirea necompetenței Uniunii în materie de drept penal și procedural.

44. Comisia amintește că, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului FUE, Uniunea a dobândit o competență specifică în domeniul cooperării judiciare în materie penală, care cuprinde, în special, apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre cu privire la elemente specifice ale procedurii penale [articolul 82 alineatul (2) TFUE], în cadrul definirii infracțiunilor și a sancțiunilor în domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră [articolul 83 alineatul (1) TFUE], precum și în cadrul punerii în aplicare eficiente a politicilor UE care fac deja obiectul unor măsuri de armonizare [articolul 83 alineatul (2) TFUE]. Totuși, ea adaugă că, în astfel de domenii, competența de a adopta măsuri este condiționată de faptul că acestea trebuie să fie necesare pentru a facilita recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, precum și cooperarea polițienească și judiciară în materie penală cu dimensiune transfrontalieră.

45. Comisia deduce de aici că, astfel cum susține Republica Italiană, Uniunea nu are competența de a interveni în dreptul procesual penal și în dreptul penal material al statelor membre dincolo de ceea ce este prevăzut de dispozițiile sus-menționate. Statele membre ar rămâne, prin urmare, singurele care au competența de a defini infracțiunile și sancțiunile corespunzătoare, cu două condiții. Pe de o parte, această competență poate fi exercitată numai în domeniile criminalității care nu intră sub incidența celor enumerate la articolul 83 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE, și anume terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, traficul ilicit de droguri, traficul ilicit de arme, spălarea banilor, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată. Pe de altă parte, această competență nu ar putea fi exercitată pentru infracțiuni și sancțiunile aferente acestora pe care legiuitorul Uniunii le consideră necesare pentru a consolida punerea în aplicare a legislației de armonizare adoptate în alte domenii de competență ale Uniunii.

46. Prin urmare, Comisia împărtășește punctul de vedere al Republicii Italiene conform căruia statele membre păstrează competența exclusivă în ceea ce privește stabilirea comportamentelor care constituie acte infracționale de drept comun, precum și în ceea ce privește stabilirea sancțiunilor asociate acestora.

47. Cu toate acestea, Comisia apreciază că aspectele referitoare la susținerea și la protecția victimelor infracționalității nu țin de această competență exclusivă. Potrivit acesteia, despăgubirea victimelor de către statele membre prevăzută de Directiva 2004/80 se bazează pe existența unei acțiuni civile întemeiate pe răspunderea civilă a autorului infracțiunii. În consecință, despăgubirea victimei unei infracțiuni ar avea un caracter civil, iar nu penal. Comisia citează, în acest sens, expunerea de motive care însoțește propunerea sa de directivă care enunță că „natura civilă a despăgubirii publice reiese clar din faptul că aceasta conferă persoanelor un avantaj patrimonial, fără a se căuta sancționarea comportamentului autorului infracțiunii sau obținerea unui beneficiu direct în interes general” **********.

********** Punctul 5.1.

48. Pe de altă parte, Comisia susține că din Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47) reiese că resortisanții statelor membre au dreptul de a fi protejați împotriva riscurilor de agresiune și de a obține despăgubirea financiară prevăzută de legislația statului membru pe teritoriul căruia s-a săvârșit infracțiunea, chiar dacă acel stat nu este statul lor membru de origine. Această hotărâre ar demonstra că există o legătură strânsă între libertatea de circulație și dreptul la protecția integrității fizice, fiind irelevant, în această privință, faptul că despăgubirea ar fi acordată de stat și plătită din bugetul acestuia. Astfel, tocmai pentru că protecția integrității fizice are în vedere realizarea liberei circulații a persoanelor, ar fi necesar să se prevadă măsuri care să faciliteze despăgubirea victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, permițând accesul la sistemele naționale de despăgubire.

49. Comisia adaugă că, în timpul lucrărilor pregătitoare care au condus la adoptarea Directivei 2004/80, s-a constatat o disparitate importantă între statele membre în ceea ce privește despăgubirea victimelor infracționalității, unele state membre neavând, pur și simplu, niciun sistem de despăgubire. Această disparitate ar fi condus prin urmare la diferențe de tratament între persoane, în funcție de locul de reședință sau de locul săvârșirii infracțiunii, această inegalitate fiind și mai prezentă în situațiile transfrontaliere până într-atât încât descurajează cetățenii Uniunii să își exercite libertatea de circulație.

50. Comisia concluzionează că despăgubirea victimelor infracționalității nu poate fi considerată o problemă ce ține de competența exclusivă a statelor membre. Această constatare nu poate fi pusă în discuție de obligația statelor membre de a institui un sistem de despăgubire pentru victimele infracțiunilor care să acopere toate tipurile de infracțiuni intenționate săvârșite prin violență prevăzute în legislația națională. În opinia Comisiei, necesitatea de a elimina obstacolele din calea liberei circulații a persoanelor protejându-le integritatea fizică și garantându-le posibilitatea de a obține despăgubire în cazul încălcării acestei integrități nu se poate limita la obligarea statelor membre care nu dispun de un sistem de despăgubire să instituie un astfel de sistem. Comisia apreciază că noțiunea de infracțiune intenționată săvârșită prin violență a fost considerată de legiuitorul Uniunii Europene ca suficient de largă pentru a acoperi toate formele cele mai frecvente de posibile încălcări ale integrității fizice a persoanelor.

51. În consecință, în opinia Comisiei, articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80, conform interpretării sale, nu este afectat de niciun viciu de validitate, cu atât mai puțin de un viciu atât de grav și de evident care să facă inexistent întregul conținut al acestei directive.

52. În memoriul său în duplică, Republica Italiană susține că, în lipsa unor dispoziții ale tratatelor în această privință, despăgubirea victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență ordinare intră în competența exclusivă a statelor membre, în conformitate cu principiul de atribuire prevăzut la articolul 5 alineatul (2) TFUE.

53. Potrivit Republicii Italiene, absența în dreptul italian a unui sistem general de despăgubire a victimelor tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență comise pe teritoriul italian nu reprezintă un obstacol nici în calea realității, nici în calea exercitării libertății de circulație a cetățenilor Uniunii. În consecință, urmărirea obiectivului liberei circulații a persoanelor nu poate justifica o intervenție a legiuitorului Uniunii în această privință.

54. Pe de altă parte, Republica Italiană consideră greșită interpretarea Comisiei în ceea ce privește Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47). Astfel, ea consideră că, în această hotărâre, Curtea s-a limitat doar la afirmarea obligației de extindere a despăgubirii pentru victimele agresiunilor la cetățenii Uniunii care, în exercitarea dreptului lor la libera circulație, călătoresc în Franța. Nu s-ar putea deduce din hotărârea menționată că statele membre sunt obligate să instituie, atunci când nu există încă, un sistem general de despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență ordinare.

55. Republica Italiană amintește, în plus, că, potrivit articolului 352 alineatul (3) TFUE, actele adoptate în temeiul acestui articol, cum ar fi Directiva 2004/80, „nu pot implica armonizarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în cazul în care tratatele exclud o astfel de armonizare”. Prin urmare, articolul 12 alineatul (2) din directiva respectivă ar trebui să fie interpretat în conformitate cu articolul 352 TFUE, fără a se extinde sfera de competență a Uniunii și fără a se impune o armonizare a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în materie de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență. Astfel, Republica Italiană precizează că o astfel de armonizare nu poate fi prevăzută doar pentru „euroinfracțiunile” enumerate la articolul 83 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE, iar nu și pentru infracțiunile ordinare.

56. Republica Italiană susține de asemenea că articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 nu se aplică în cazul său. Ea consideră, astfel, că această dispoziție prevede obligația instituirii unui sistem de despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență doar în cazul statelor membre care nu aveau prevederi în acest sens. Or, la data intrării în vigoare a acestei directive, Republica Italiană avea deja instituit un astfel de sistem de despăgubire.

57. Intervenind în susținerea Comisiei, Consiliul consideră că din Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), reiese că facilitarea accesului transfrontalier la sistemele naționale de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, pe de o parte, și garantarea că toate statele membre dispun de un astfel de sistem, pe de altă parte, contribuie la atingerea obiectivului liberei circulații a persoanelor și a serviciilor. În ceea ce privește caracterul necesar al unei astfel de acțiuni din partea Uniunii, Consiliul consideră că această apreciere se bazează pe criterii politice, economice și tehnice și, prin urmare, ține de puterea discreționară a instituțiilor Uniunii care ar fi considerat în mod întemeiat că această necesitate se confirmă.

58. Prin urmare, în cazul în care articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 ar trebui interpretat în sensul că statele membre nu sunt obligate să instituie un sistem general de despăgubire care să acopere toate formele de infracțiuni intenționate săvârșite prin violență în situații transfrontaliere, obiectivul de eliminare a obstacolelor din calea liberei circulații a persoanelor și a serviciilor nu s-ar atinge în măsura în care, în unele state membre, anumite forme de infracțiuni intenționate săvârșite prin violență nu ar putea face obiectul unei despăgubiri.

V – **Aprecierea noastră**

A – *Cu privire la admisibilitatea acțiunii*

59. Republica Italiană contestă admisibilitatea prezentei acțiuni. Astfel, ea consideră că obiectul prezentei acțiuni nu corespunde avizului motivat în care Comisia a făcut referire la anumite tipuri de infracțiuni pentru care Republica Italiană nu ar fi prevăzut un sistem de despăgubire, în timp ce, în speță, Comisia îi reproșează că nu a prevăzut un astfel de sistem pentru toate infracțiunile intenționate săvârșite prin violență. Obiectul acțiunii ar fi, prin urmare, extins.

60. Această excepție de inadmisibilitate nu poate fi admisă. Astfel, după cum reiese clar din lectura avizului motivat, Comisia reproșează Republicii Italiene că nu are prevăzut un sistem de despăgubire a victimelor tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență. Astfel, încă de la primul paragraf al acestui aviz se precizează că, pe baza declarațiilor primite între anii 2009 și 2013, Comisia a ajuns la concluzia că Republica Italiană nu dispune de un sistem general de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență. Într-adevăr, legislația italiană prevede o astfel de despăgubire pentru anumite infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, printre care cele legate de terorism sau de criminalitatea organizată, „dar nu pentru toate aceste infracțiuni”. Reiese din acest paragraf că Comisia vizează în mod expres absența unui sistem general de despăgubire pentru victimele tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență.

61. Este adevărat, așa cum susține Republica Italiană, că, la paginile 5 și 8 ale avizului motivat, Comisia face trimitere, în special, la absența unui astfel de sistem pentru victimele infracțiunilor de omucidere și de lovire și vătămări corporale grave, care nu se încadrează în cazurile prevăzute de legile speciale, cât și pentru victimele violului și ale altor agresiuni sexuale grave. Cu toate acestea, în opinia noastră, nu există nicio îndoială că, invocând aceste infracțiuni în special, Comisia nu face decât să dea un exemplu de infracțiuni care, în opinia sa, se încadrează în noțiunea de infracțiuni intenționate săvârșite prin violență și care, în consecință, ar trebui să determine Republica Italiană să prevadă un sistem de despăgubire a persoanelor care sunt victimele acestora. Mai mult decât atât, tot la pagina 5 din acest aviz, ca răspuns la punctul de vedere exprimat de Republica Italiană, Comisia arată că, din moment ce textul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 nu limitează aplicarea sa la anumite infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, înseamnă că se referă la toate infracțiunile de acest gen, aspect pe care îl regăsim și la pagina 6 din acest aviz **********.

62. Îndeosebi dispozitivul avizului motivat nu lasă loc de îndoială. Astfel, Comisia arată clar că, prin neadoptarea măsurilor necesare pentru a se conforma articolului 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/80 în vederea garantării existenței unui sistem de despăgubire a victimelor „tuturor" infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul său, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligația care îi revenea în sensul articolului 258 primul paragraf TFUE.

63. Prin urmare, se impune a lua act că, prin prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia nu a extins obiectul acesteia și, așadar, acțiunea trebuie să fie declarată admisibilă.

B – *Cu privire la temeinicia acțiunii*

64. Prin acțiunea sa în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia consideră că întrucât nu a instituit un sistem de despăgubire aplicabil tuturor victimelor, ci doar celor ale anumitor infracțiuni intenționate săvârșite prin violență al căror autor este necunoscut sau insolvabil, încălcând astfel dispozițiile articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau.

65. Republica Italiană consideră, la rândul său, că această dispoziție permite statelor membre să decidă care infracțiuni intenționate săvârșite prin violență pot face pe teritoriul lor obiectul unei despăgubiri acordate de stat.

66. În această privință, apreciem, asemenea Comisiei, că această dispoziție prevede că victimele tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, așa cum sunt definite în dreptul național, trebuie să poată beneficia de sistemul național de despăgubire și că un stat membru nu poate alege, dintre infracțiunile de această natură reglementate în dreptul său penal, pe acelea care pot fi despăgubite de stat.

67. În opinia noastră, justificarea acestui punct de vedere rezidă în însăși litera textelor care reprezintă fundamentul legalității și al legitimității Directivei 2004/80, cât și în corpusul propriu-zis al acesteia.

68. O asemenea interpretare este, astfel, obligatorie potrivit articolului 3 alineatul (2) TUE. Această dispoziție prevede că „Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor". În acest sens, referirea la libera circulație a persoanelor în considerentul (1) al Directivei 2004/80, efectuată deja în Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989: 47), este cu atât mai mult justificată, în

********** Astfel, la această pagină se menționează că trimiterea la Convenția europeană privind despăgubirea victimelor infracțiunilor violente arată că scopul acestei directive este acela de a asigura, așa cum era deja prevăzut de convenția menționată, sisteme publice de despăgubire pentru toate infracțiunile violente săvârșite cu intenție și nu doar pentru unele dintre ele.

măsura în care este indispensabilă pentru construirea acestui spațiu, obiectiv pe care și l-a propus Uniunea. Prin urmare, în cazul în care despăgubirea pentru daunele provocate de autori identificați sau neidentificați ai infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență nu ar fi asigurată, fără îndoială că ideea de „securitate” în cadrul acestui spațiu ar fi amputată.

69. Pare justificat, de asemenea, să se ia în considerare că, pentru a asigura realitatea și coerența acestui spațiu unic, cetățeanul Uniunii care se deplasează în interiorul acestuia trebuie, în primul rând, să fie tratat în mod echivalent, indiferent de statul membru în care se deplasează. În domeniul care ne preocupă, acest rezultat poate fi atins cu ușurință, fără a fi nevoie de apropierea, și cu atât mai puțin de armonizarea legislațiilor naționale. Astfel, este clar că noțiunea de infracțiune săvârșită cu intenție este un concept de bază al dreptului penal cunoscut în toate legislațiile statelor membre. Violența este o noțiune de fapt pentru care singura dificultate de percepere nu constă în caracterizarea sa, ci în amploarea efectelor sale prin daunele fizice, materiale sau morale resimțite și a consecințelor sale, aspecte care țin de expertiză, în special medico-legală, și, pe această cale, de competența instanțelor de fond.

70. Din această perspectivă, cetățeanul Uniunii care se deplasează se află într-o situație clară. În cazul în care își exercită libertatea de circulație și este victima unei infracțiuni intenționate săvârșite prin violență în statul membru în care merge, el are garanția că poate solicita autorităților competente ale acelui stat o despăgubire în caz de dispariție a autorului infracțiunii, la fel cum ar fi putut să facă în situația în care infracțiunea ar fi fost comisă pe teritoriul statului membru în care își are reședința.

71. Incriminarea comportamentelor violente în mod similar de către statele membre constituie, în sine, o protecție. În cazul în care o persoană este victima unei astfel de infracțiuni, legile penale existente în statele membre îi vor permite să obțină repararea prejudiciului rezultat din actele care constituie elementul material al infracțiunii săvârșite.

72. Cel mai adesea, acțiunea personală în repararea prejudiciului, denumită în general „acțiune civilă”, fără a pierde caracterul de acțiune orientată exclusiv spre repararea prejudiciului personal, va putea fi exercitată împreună cu acțiunea penală, denumită „acțiune publică”**********, favoare acordată în general victimei pentru a facilita, pe plan procedural, exercitarea acțiunii sale în despăgubire**********.

73. Atunci când infractorul este necunoscut sau insolvabil, statele membre au prevăzut acordarea de despăgubiri de către un organism public sau un fond special care acordă despăgubiri pentru daunele de o anumită gravitate, pragul de la care despăgubirea este posibilă fiind lăsat la aprecierea statelor membre.

74. Caracterul general, recunoscut de statele membre, al principiului despăgubirii pentru infracțiunile al căror autor este solvabil garantează egalitatea de tratament. Faptul că unele state membre nu prevăd despăgubiri din fonduri publice în cazul în care autorul este necunoscut sau insolvabil decât pentru unele dintre aceste infracțiuni încalcă această egalitate de tratament.

********** A se vedea site-ul internet al Comisiei la adresa următoare: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_fr.htm

********** Este posibil, de altfel, ca victima să poată alege între a proceda în acest mod sau a formula cererea direct în fața unei instanțe civile.

75. Această situație creează astfel o inegalitate pe două niveluri, și anume, pe de o parte, în ordinea internă și, pe de altă parte, aspect care reprezintă preocuparea noastră principală în cadrul prezentei cauze, în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție, dat fiind că, de exemplu, într-un stat, tetraplegia victimei ar fi despăgubită dacă ar rezulta în urma unui glonț tras de un terorist, dar nu ar fi despăgubită în cazul în care autorul împușcăturii a săvârșit o tâlhărie, în timp ce în statul vecin, adică, poate, la câteva zeci de metri distanță, despăgubirea s-ar asigura în ambele situații. Un asemenea rezultat nu este nici echitabil, nici corespunzător.

76. Legiuitorul Uniunii a vrut astfel să corecteze această situație pentru rațiunile evocate la punctele precedente.

77. Scopul avut în vedere este atins, așadar, prin articolul 12 din Directiva 2004/80. În acest sens, acest articol, a cărui structură ni se pare coerentă, este dedicat sistemelor naționale de despăgubire. Alineatul (1) din respectivul articol stabilește principiul conform căruia mecanismul de cooperare instituit prin această directivă privind despăgubirea victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență în situații transfrontaliere funcționează pe baza sistemelor în vigoare în statele membre. În acest scop, alineatul (2) din același articol stabilește obligația statelor membre de a adopta un astfel de sistem de despăgubire care să garanteze o despăgubire echitabilă și corespunzătoare pentru victimele acestor infracțiuni. Legiuitorul Uniunii a considerat astfel că este necesar ca toate statele membre să introducă un astfel de sistem de despăgubire, pentru a facilita accesul la acesta în situațiile transfrontaliere**********.

78. Articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 se referă doar la despăgubirea victimei. Prin urmare, nu face altceva decât să impună statelor membre să recunoască principiul dreptului la despăgubire pentru toate victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență calificate astfel în dreptul național.

79. În consecință, printr-un simplu „joc de oglinzi” care reflectă ceea ce există la nivel național, se asigură protecția victimei în situații transfrontaliere.

80. Contrar celor susținute de Republica Italiană**********, statele membre trebuie, așadar, să aibă instituit un sistem prin care să se acorde dreptul la despăgubire tuturor victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul lor și pedepsite conform legislației lor naționale, pentru ca, atunci când o astfel de infracțiune este comisă într-o situație transfrontalieră, acest sistem să poată fi aplicat în mod corespunzător și eficient în condițiile prevăzute de Directiva 2004/80.

81. Justificarea unui asemenea sistem de despăgubire pentru victimele tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență are la bază, mai mult decât noțiunea de solidaritate, ideea conform căreia săvârșirea infracțiunii și producerea prejudiciului pe care o determină sunt consecința unei carențe a statului în raport cu rolul său de protecție. După cum explică Parlamentul European în raportul său referitor la propunerea de directivă privind despăgubirea victimelor

********** A se vedea documentele Consiliului 7752/04, 7209/04 (p. 9) și 8694/04 (p. II). Acest corolar necesar fusese invocat deja de Comisie în propunerea sa de directivă, deoarece arăta că „trebuie subliniat că [accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere și posibilitatea de a obține, în general, o despăgubire] sunt strâns legate între ele. Până când nu va exista posibilitatea despăgubirii publice în toate statele membre, [un asemenea] acces […] nu poate fi facilitat” (punctul 3.2).

********** A se vedea punctul 36 din prezentele concluzii.

infracționalității**********, „trebuie să se garanteze despăgubirea victimei nu numai pentru a atenua, în măsura în care este posibil, daunele și suferințele resimțite de aceasta, dar și pentru a calma conflictul social declanșat de infracțiune și pentru a facilita punerea în aplicare a unei politici penale raționale și corecte”**********.

82. În niciun caz, această interpretare a articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 nu este de natură să pună în discuție validitatea sa. Nu ni se poate opune teza că, dispunând în acest sens, directiva împietează asupra domeniului rezervat statelor membre. Nu numai că temeiul juridic al acesteia din urmă este ales în mod adecvat fiind vorba despre atingerea unuia dintre obiectivele Uniunii, dar nici interpretarea pe care o propunem nu creează și nici nu modifică vreo infracțiune.

83. Infracțiunile prevăzute deja de dreptul italian rămân intacte în număr și în substanță. Republica Italiană, în conformitate cu Directiva 2004/80, nu este obligată să creeze sau să modifice infracțiunile care există deja, în cadrul ordinii sale juridice penale, ca infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, și nu este nici obligată să creeze altele noi. Este incontestabil faptul că definiția unei infracțiuni și a pedepsei care o sancționează ține de competența suverană a statelor membre, sub rezervele amintite de jurisprudența Curții și evocate în Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. În mod similar, restabilirea egalității de tratament pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, prin interpretarea pe care o propunem, nu are ca efect realizarea armonizării sistemelor de despăgubire.

85. Dacă inițial proiectul Comisiei includea stabilirea unor norme minimale privind în special stabilirea cuantumului despăgubirii acordate**********, în cele din urmă a reieșit din dezbateri că instituirea unor astfel de norme nu putea fi realizată în temeiul articolului 308 CE.

86. Stabilirea cuantumului despăgubirii în raport cu prejudiciul suferit – invaliditate permanentă, incapacitate totală de muncă pentru o perioadă de o lună sau mai mult, incapacitate temporară de muncă pentru mai puțin de o lună – sau stabilirea unor plafoane sunt, prin urmare, de competența exclusivă a statelor membre.

87. Despăgubirea, cu toate acestea, va trebui să fie echitabilă și corespunzătoare, după cum impune articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80, instanțele naționale putând să se adreseze Curții în această privință, în caz de îndoială.

88. Singura obligație pe care Directiva 2004/80 o impune statelor membre este aceea de a prevedea despăgubirea victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență atunci când autorul lor este necunoscut sau insolvabil, pentru a realiza unul dintre obiectivele Uniunii.

89. Având în vedere cele ce precedă, credem că critica prin care i se reproșează Republicii Italiene că nu prevede un sistem de despăgubire pentru victimele tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență comise pe teritoriul său este întemeiată.

********** Document A5-0330/2003.

********** A se vedea p. 39 din acest raport. În realitate, Parlamentul reia termenii raportului explicativ al Convenției europene privind despăgubirea victimelor infracțiunilor violente (a se vedea punctul 7 din acest raport explicativ).

********** A se vedea articolul 4 și următoarele din propunerea de directivă.

VI – **Concluzie**

90. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții:

— să constate că, întrucât nu a prevăzut un sistem de despăgubire a victimelor tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul său, Republica Italiană a încălcat obligația care îi revine în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind despăgubirea victimelor infracționalității și

— să oblige Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.