



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MICHAL BOBEK  
prezentate la 14 mai 2020<sup>1</sup>

**Cauza C-129/19**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri  
împotriva lui  
BV,  
intervenientă:  
Procura della Repubblica di Torino**

[cerere de decizie preliminară formulată de  
Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație, Italia)]

„Cerere de decizie preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Directiva 2004/80/CE –  
Articolul 12 alineatul (2) – Sisteme naționale de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate  
săvârșite prin violență – Situații pur interne – Noțiunea de «situații transfrontaliere» –  
Despăgubire echitabilă și corespunzătoare”

### **I. Introducere**

1. În această cauză, Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație, Italia) ridică două chestiuni juridice referitoare la interpretarea Directivei 2004/80/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind despăgubirea victimelor infracționalității<sup>2</sup>. În primul rând, articolul 12 alineatul (2) din această directivă obligă statele membre să instituie un sistem de despăgubire care să se extindă la toate victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul lor, cuprinzând astfel și infracțiunile „pur interne”? În al doilea rând, care sunt criteriile care trebuie utilizate pentru a stabili dacă despăgubirea prevăzută într-un sistem național este „echitabilă și corespunzătoare” în sensul directivei menționate?

### **II. Cadrul juridic**

#### **A. Dreptul Uniunii**

2. Directiva 2004/80 este compusă din trei capitole. Capitolul I poartă titlul „Accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere”. Articolul 1 din acest capitol prevede:

„În cazul în care infracțiunea premeditată 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.”

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> JO 2004, L 261, p. 15, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 31.

3. Capitolul II, intitulat „Sisteme naționale de despăgubire”, cuprinde un singur articol (articolul 12). Acesta prevede:

„(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 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 săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective care să garanteze o despăgubire echitabilă și corespunzătoare a victimelor.”

4. Capitolul III cuprinde „Dispoziții de aplicare”. Articolul 18 alineatul (1) din acest capitol are următorul cuprins:

„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.”

### ***B. Dreptul național***

5. Dispozițiile esențiale de drept național, aplicabile la momentul faptelor, aveau următorul conținut.

6. Articolul 609-bis din Codice penale (Codul penal italian) prevede infracțiunea de „violență sexuală”.

7. Potrivit articolului 1218 din Codice civile (Codul civil italian), „[d]ebitorul care nu execută întocmai prestația datorată are obligația de a repara prejudiciul, dacă nu dovedește că neexecutarea sau executarea cu întârziere a fost determinată de imposibilitatea prestației din *motive care nu îi sunt imputabile*”.

8. Articolul 11 alineatul 1 din Legge 7 luglio 2016, n. 122 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016 (Legea nr. 122 din 7 iulie 2016 referitoare la dispoziții privind îndeplinirea obligațiilor care decurg din apartenența Italiei la dreptul Uniunii Europene – Legea europeană 2015-2016), care a intrat în vigoare la 23 iulie 2016, cu modificările ulterioare<sup>3</sup>, prevedea „dreptul la despăgubiri din partea statului pentru victimele unor infracțiuni intenționate săvârșite prin violență asupra persoanei și, în orice caz, ale infracțiunii prevăzute la articolul 603-bis din Codul penal, cu excepția infracțiunilor prevăzute la articolele 581 și 582, în afara cazurilor în care există circumstanțele agravante prevăzute la articolul 583 din Codul penal”. Potrivit alineatului 2 al aceleiași dispoziții, despăgubirea pentru infracțiunile de omor, de violență sexuală sau de vătămare corporală foarte gravă se acordă victimei sau, în cazul decesului victimei ca urmare a infracțiunii, persoanelor îndreptățite, în cuantumul stabilit prin decretul ministerial menționat la articolul 11 alineatul 3 citat anterior. În ceea ce privește alte infracțiuni decât cele menționate mai sus, despăgubirea trebuie plătită în schimb pentru rambursarea cheltuielilor medicale și de asistență socială de sănătate.

3 Modificat prin articolul 6 din Legge 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017 (Legea nr. 167 din 20 noiembrie 2017 referitoare la dispozițiile privind îndeplinirea obligațiilor care decurg din apartenența Italiei la dreptul Uniunii Europene – Legea europeană 2017) și prin articolul 1 alineatele (593)-(596) din Legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legea nr. 145 din 30 decembrie 2018 privind bugetul de stat estimat pentru exercițiul financiar 2019 și bugetul multianual pentru o perioadă de trei ani, 2019-2021).

9. Articolul 1 din Decreto del Ministro dell'interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti<sup>4</sup> (Decretul ministrului de interne din 31 august 2017 de stabilire a cuantumului despăgubirilor acordate victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență) stabilește cuantumul despăgubirilor după cum urmează: „a) pentru infracțiunea de omor, o sumă fixă de 7 200 de euro, precum și, în cazul omorului săvârșit de soț, chiar separat sau divorțat, ori de o persoană care are sau a avut legături afective cu victima, o sumă fixă de 8 200 de euro, exclusiv în favoarea copiilor victimei; b) pentru infracțiunea de violență sexuală prevăzută la articolul 609-bis din Codul penal, în afara cazului în care există circumstanța atenuantă a gravității reduse, o sumă fixă de 4 800 de euro; c) pentru alte infracțiuni decât cele menționate la literele a) și b), până la o sumă maximă de 3 000 de euro cu titlu de rambursare a cheltuielilor medicale și de asistență socială de sănătate.”

10. Din rațiuni de exhaustivitate, s-ar putea adăuga că, în ședință, guvernul italian a informat Curtea că, prin decretul ministerial din 22 noiembrie 2019, guvernul italian a majorat cuantumul despăgubirii acordate victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență. Despăgubirea acordată pentru viol a fost majorată de la 4 800 EUR la 25 000 EUR. Din câte înțelegem însă, aceste noi dispoziții nu au efect retroactiv și, prin urmare, nu par să se aplice în prezenta cauză.

### III. Situația de fapt, procedura și întrebările adresate

11. În luna octombrie 2005, intimata, care are reședința în Italia, a fost victima unei violențe sexuale săvârșite de doi resortisanți români în Torino. Autorii infracțiunii au fost condamnați la o perioadă de 10 ani și 6 luni de închisoare. Aceștia au fost de asemenea obligați la plata unei despăgubiri pentru prejudiciul cauzat, cuantumul exact al acesteia urmând să fie stabilit în proceduri distincte, odată cu obligarea la plata sumei de 50 000 EUR, dispusă de instanță cu titlu de plată intermediară executorie imediat în favoarea intimatei.

12. Intimata nu a reușit însă să obțină suma acordată, deoarece autorii infracțiunii s-au sustras procedurii penale.

13. În luna februarie 2009, intimata a introdus o acțiune în fața Tribunale di Torino (Tribunalul Districtual din Torino, Italia) împotriva Presidenza del Consiglio dei Ministri (Cabinetul prim-ministrului, Italia) prin care urmărea să obțină despăgubiri pentru nerespectarea obligației de transpunere a Directivei 2004/80. Prin hotărârea din 26 mai 2010, această instanță a considerat că acțiunea este întemeiată și a obligat Presidenza del Consiglio dei Ministri să plătească intimatei suma de 90 000 EUR.

14. Presidenza del Consiglio dei Ministri a formulat un recurs împotriva acestei hotărâri la Corte di appello di Torino (Curtea de Apel din Torino, Italia). Prin hotărârea din 23 ianuarie 2012, instanța menționată a admis în parte recursul. Aceasta a redus suma datorată intimatei la 50 000 EUR.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație). Procedura a fost suspendată în așteptarea pronunțării a două hotărâri de către Curtea de Justiție: o hotărâre referitoare la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiată de Comisia Europeană la 22 decembrie 2014 împotriva Republicii Italiene pentru nerespectarea obligației de transpunere a Directivei 2004/80, iar cealaltă referitoare la o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare din 24 martie 2015 formulată de Tribunale di Roma (Tribunalul Districtual din Roma, Italia) privind interpretarea articolului 12 alineatul (2) din directiva menționată.

<sup>4</sup> *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 237 din 10 octombrie 2017.

16. În urma finalizării acestor două serii de proceduri în fața Curții (prima prin Hotărârea din 11 octombrie 2016<sup>5</sup> și a doua prin Ordonanța președintelui Curții din 28 februarie 2017<sup>6</sup>), procedura desfășurată în fața Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație) a fost reluată.

17. Având însă îndoieli cu privire la interpretarea Directivei 2004/80, Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație) a decis să suspende din nou această procedură și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) Cu privire la situația transpunerii tardive (și/sau incomplete) în ordinea juridică internă a [Directivei 2004/80], în ceea ce privește instituirea, impusă de aceasta, a unui sistem de despăgubire a victimelor infracțiunilor săvârșite prin violență, care are ca efect nașterea, față de subiecte cu caracter transfrontalier, singurele vizate de această directivă, a unei obligații de despăgubire în sarcina statului membru, în temeiul principiilor consacrate de jurisprudența Curții (printre altele, Hotărârea Francovich și alții și Hotărârea Brasserie du Pêcheur și Factortame III), dreptul [Uniunii Europene] impune prevederea unei obligații similare a statului membru față de subiecte fără caracter transfrontalier (așadar, rezidente), care nu ar fi fost destinatarii direcți ai beneficiilor care decurg din transpunerea directivei, dar, pentru a preveni o încălcare a principiilor egalității și nediscriminării în cadrul aceluiași drept [al Uniunii Europene], ar fi trebuit și ar fi putut – în cazul în care directiva ar fi fost transpusă complet și în termen – să beneficieze prin extindere de efectul util al directivei în cauză (altfel spus de sistemul de despăgubire menționat anterior)?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea care precedă:

Despăgubirea în favoarea victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență (și în special ale infracțiunii de violență sexuală prevăzute la articolul 609-bis din Codul penal), stabilită prin Decretul ministrului de interne din 31 august 2017 [adoptat în temeiul alineatului 3 al articolului 11 din Legea nr. 122 din 7 iulie 2016 (Dispoziții în vederea executării obligațiilor care rezultă din apartenența Italiei la Uniunea Europeană – Legea europeană 2015-2016), cu modificările ulterioare (aduse prin articolul 6 din Legea nr. 167 din 20 noiembrie 2017 și prin articolul 1 alineatele 593-596 din Legea nr. 145 din 30 decembrie 2018)], în cuantum fix de 4 800 de euro, poate fi considerată «despăgubire echitabilă și corespunzătoare a victimelor» în sensul prevederilor articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80?”

18. Intimata, guvernul italian și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceste părți au prezentat și observații orale în ședința care a avut loc la 2 martie 2020.

#### IV. Analiză

19. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. În primul rând, vom aborda pe scurt obiecția ridicată de guvernul italian potrivit căreia prezenta acțiune este lipsită de obiect (secțiunea A). În al doilea rând, vom aborda aspectul principal evidențiat prin intermediul acestei cereri de trimitere: domeniul de aplicare *ratione personae* al articolului 12 din Directiva 2004/80, interpretat în contextul directivei ca atare, inclusiv istoricul său legislativ foarte complex (secțiunea B). În sfârșit, vom face câteva observații concise referitoare la cea de a doua întrebare adresată de instanța de trimitere (secțiunea C).

5 Hotărâre pronunțată în cauza Comisia/Italia (C-601/14, EU:C:2016:759), prin care s-a constatat că, prin neadoptarea tuturor măsurilor necesare pentru a garanta existența, în situațiile transfrontaliere, a unui sistem de despăgubire al victimelor tuturor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul său, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revineau în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80.

6 Ordonanța dată în cauza X (C-167/15, nepublicată, EU:C:2017:187), prin care s-a dispus radierea cauzei în urma retragerii trimiterii preliminare de către instanța de trimitere.

### **A. Cu privire la lipsa de obiect a acțiunii**

20. Guvernul italian susține că intimata a primit o despăgubire în cadrul sistemului național. Într-adevăr, se pare că sistemul național<sup>7</sup>, odată pus în aplicare (cu întârziere), a fost aplicat retroactiv în ceea ce privește victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență începând de la 30 iunie 2005, în conformitate cu articolul 18 alineatul (2) din Directiva 2004/80. Astfel, intimata ar fi primit suma fixă de 4 800 EUR. Prin urmare, prezenta cerere de trimitere și-a pierdut obiectul. În consecință, Curtea ar trebui să respingă cererea, declarând că nu este nevoie să furnizeze un răspuns la aceasta.

21. Acest argument necesită o scurtă analiză. Ni se pare destul de clar că intimata are în continuare un interes în procedură în măsura în care, în fața instanței de trimitere, aceasta solicită o despăgubire mai mare decât cea primită în cadrul sistemului național. În acest scop, intimata se întemeiază în esență pe două motive. În primul rând, ea susține obligația răspunderii statului pentru transpunerea tardivă sau incompletă a Directivei 2004/80 în temeiul jurisprudenței aferente Hotărârii Francovich și alții<sup>8</sup>. În al doilea rând, ea susține că, din cauza cuantumului său relativ mic (4 800 EUR), despăgubirea care i-a fost acordată în cadrul sistemului italian nu poate fi considerată ca fiind „echitabilă și corespunzătoare” în sensul Directivei 2004/80.

22. Ambele aspecte, care se reflectă în întrebările adresate de instanța de trimitere, necesită totuși, într-o foarte mare măsură, răspunsul Curții. Prin urmare, vom analiza acum esența celor două întrebări adresate.

### **B. Cu privire la prima întrebare**

23. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă un stat membru care nu a transpus Directiva 2004/80 poate fi considerat răspunzător pentru prejudiciile extracontractuale aduse victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență care își au reședința în același stat membru, în pofida faptului că Directiva 2004/80 se aplică numai situațiilor transfrontaliere, atunci când dreptul național al acestui stat membru se opune discriminării inverse.

24. Apreciem că această întrebare ar trebui să fie reformulată după cum urmează: Directiva 2004/80 și în special articolul 12 alineatul (2) din aceasta obligă statele membre să instituie un sistem național de despăgubire care să vizeze *toate* victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective, care să cuprindă și situații în care acestea nu sunt transfrontaliere?

25. Reamintim că la momentul la care intimata – rezident italian – a fost victima infracțiunii săvârșite prin violență în cauză, Italia nu transpusesese încă Directiva 2004/80, chiar dacă perioada de transpunere expirase. Cu toate acestea, atunci când Italia a transpus în cele din urmă Directiva 2004/80, intimata a obținut o despăgubire în cadrul sistemului național de despăgubire nou-instituit. Acest sistem a devenit aplicabil în mod retroactiv tuturor victimelor, inclusiv celor care aveau reședința în Italia.

26. În acest context, instanța de trimitere consideră că intimata nu poate solicita (în mod direct) despăgubiri din partea Italiei pentru transpunerea tardivă a Directivei 2004/80. Potrivit instanței de trimitere, această directivă obligă statele membre să instituie un sistem de despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență doar în situațiile transfrontaliere. Nu acesta a fost însă cazul intimitei: victima avea reședința în Italia, iar infracțiunea a avut loc în Italia. Prin urmare, situația se limita în întregime la teritoriul acestui stat membru. Acesta este motivul pentru care instanța de trimitere ridică problema dacă Italia poate fi totuși obligată să răspundă în ceea ce privește răspunderea extracontractuală pentru un alt motiv, și anume ca urmare a faptului că dreptul italian interzice discriminarea inversă.

<sup>7</sup> Prezentat mai sus, la punctele 8 și 9 din prezentele concluzii.

<sup>8</sup> Hotărârea din 19 noiembrie 1991 (C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428).



27. O astfel de întrebare ar primi în mod inevitabil un răspuns negativ: atunci când o situație nu este reglementată de dreptul Uniunii, nu poate fi vorba despre vreo încălcare a dreptului Uniunii și, în consecință, dreptul Uniunii nu poate constitui temeiul unei răspunderi extracontractuale a unui stat membru<sup>9</sup>. O astfel de răspundere ar putea lua naștere, dacă este cazul, în temeiul dreptului național, dacă și în măsura în care autoritățile naționale au încălcat dreptul intern (de exemplu, interdicția discriminării inverse).

28. Soluția nu ar putea fi diferită nici dacă s-ar aduce în discuție principiul nediscriminării pe baza naționalității, pe care instanța de trimitere îl menționează în cererea sa de decizie preliminară. În acest sens, trebuie reamintit că acest principiu [consacrat la articolul 18 TFUE și la articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)] se aplică numai în situațiile reglementate de dreptul Uniunii. Cu toate acestea, în cazul în care dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii se referă numai la situațiile transfrontaliere și lasă astfel statele membre libere să reglementeze situațiile pur interne, acest principiu este inaplicabil. În stadiul actual al dreptului Uniunii, revine dreptului național, dacă și atunci când este cazul, obligația de a remedia orice efect al discriminării inverse care poate apărea în aceste situații<sup>10</sup>.

29. În lumina celor de mai sus, chestiunea esențială ridicată prin intermediul primei întrebări adresate de Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație) este alta, și anume aceea dacă prezumpția pe care se bazează prima întrebare a instanței de trimitere este de fapt corectă: Directiva 2004/80, în special articolul 12 din aceasta, este aplicabilă numai în situațiile transfrontaliere, cu excluderea situațiilor pur interne?

30. În prezenta procedură, intimata afirmă că răspunsul dat la această din urmă întrebare trebuie să fie negativ, în timp ce guvernul italian și Comisia sugerează contrariul. Ambele părți susțin că modul de redactare, obiectivul și istoricul Directivei 2004/80 sprijină punctul lor de vedere. Acestea invocă de asemenea anumite hotărâri ale Curții în acest scop.

31. În cele ce urmează, vom explica mai întâi motivul pentru care textul și structura internă a Directivei 2004/80 suferă de o oarecare lipsă de claritate și, atunci când sunt interpretate de sine stătător, nu furnizează un răspuns la această întrebare (1). Vom încerca apoi să identificăm obiectivul (sau obiectivele) urmărite de legiuitorul Uniunii odată cu adoptarea Directivei 2004/80 și în special a articolului 12 alineatul (2) din aceasta, prin examinarea preambulului directivei (2) și a lucrărilor pregătitoare ale acesteia (3). În continuare, vom analiza temeiul juridic al Directivei 2004/80 (4) și apoi jurisprudența Curții (5) pentru a verifica dacă aceste elemente ar putea oferi orice fel de indicii suplimentare.

32. În urma efectuării acestei analize în întregime, trebuie totuși să recunoaștem că, în opinia noastră, nu există încă un răspuns clar în orice caz. Ambele interpretări propuse sunt discutabile. Vom încheia prin furnizarea a trei argumente suplimentare de natură constituțională referitoare la motivul pentru care, în concluzie, am dori să sugerăm Curții să adopte interpretarea propusă de intimată (6).

9 Potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru trebuie ținut răspunzător să repare prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului Uniunii care îi sunt imputabile dacă sunt îndeplinite trei condiții: norma de drept al Uniunii încălcată trebuie să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea acestei norme trebuie să fie suficient de gravă și trebuie să existe o legătură directă de cauzalitate între respectiva încălcare și prejudiciul suferit de acești particulari [în acest sens, a se vedea cel mai recent Hotărârea din 29 iulie 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, punctul 35 și jurisprudența citată)].

10 A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 1994, *Steen* (C-132/93, EU:C:1994:254, punctele 8-11), și Hotărârea din 5 iunie 1997, *Uecker și Jacquet* (C-64/96 și C-65/96, EU:C:1997:285, punctul 23). Pentru o recentă prezentare generală a jurisprudenței Curții cu privire la acest aspect, a se vedea Arena, A., „The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark”, în *Yearbook of European Law*, 2020, p. 12-67.

### 1. Textul și structura internă a Directivei 2004/80

33. În primul rând, guvernul italian și Comisia susțin că, atunci când este interpretat în ansamblul său, articolul 12 din Directiva 2004/80 este clar prin aceea că obligă statele membre să instituie sisteme de despăgubire numai în ceea ce privește situațiile transfrontaliere. Alineatul (1) al acestui articol se referă în mod expres la situațiile transfrontaliere. Ar fi neobișnuit să interpretăm alineatul (2) al aceleiași dispoziții ca având un domeniu de aplicare mai larg decât alineatul (1).

34. Acest argument nu este convingător.

35. Articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2004/80 are următorul conținut: „[d]ispozițiile 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 intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective”. La rândul său, articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 prevede că „[t]oate statele membre asigură că dispozițiile de drept intern prevăd existența unui sistem de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective care să garanteze o despăgubire echitabilă și corespunzătoare a victimelor”.

36. Alineatul (1) al acestei dispoziții indică doar că sistemul de cooperare instituit de directivă pentru a asigura despăgubirea pentru infracțiunile transfrontaliere (prevăzut la articolele 1-11 din Directiva 2004/80) trebuie „întemeiat” pe sistemele naționale de despăgubire. Această dispoziție prevede doar că normele impuse prin prezenta directivă reprezintă un „accesoriu” al sistemelor naționale de despăgubire pe care statele membre le furnizează victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective.

37. Articolul 12 alineatul (2) reiterează în continuare această afirmație, adăugând că statele membre trebuie să dețină un sistem de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective. Desigur, dacă inițial nu ar exista niciun sistem la nivel național, dispozițiile prevăzute în capitolul I din Directiva 2004/80 nu ar avea pe ce să se întemeieze.

38. La nivel textual, nu există niciun element în cuprinsul acestor dispoziții care să limiteze domeniul de aplicare al articolului 12 doar la situațiile transfrontaliere. Astfel, interpretarea alineatului (2) al acestei dispoziții propusă de intimată, în sensul că obligă statele membre să instituie sisteme care să acopere *toate* „infracțiunile intenționate săvârșite pe teritoriile lor respective”, este, în ceea ce privește textul acestei dispoziții, pe deplin justificată. În plus, aceasta nu conduce nici la vreo neconcordanță internă în interpretarea articolului 12 din Directiva 2004/80.

39. În al doilea rând, potrivit guvernului italian și Comisiei, din cuprinsul articolului 1 din Directiva 2004/80 rezultă că obligația de a institui sisteme naționale de despăgubire se limitează la situațiile transfrontaliere. Această dispoziție impune statelor membre să asigure existența dreptului de a înainta o cerere de despăgubire în cazul în care „infracțiunea intenționată a fost săvârșită prin violență *într-un stat membru altul decât cel în care își are reședința în mod obișnuit solicitantul*”<sup>11</sup>. În termeni mai generali, această poziție este confirmată – susțin guvernul italian și Comisia – de restul directivei: nu se poate contesta că sistemul de cooperare instituit de directivă pentru a facilita accesul la despăgubire privește doar victimele infracționalității, în situații transfrontaliere.

40. În opinia noastră, aceste argumente sunt întemeiate în ceea ce privește interpretarea capitolului I din Directiva 2004/80. Acestea nu sunt însă convingătoare în ceea ce privește domeniul de aplicare al capitolului II și al articolului 12 din acesta.

<sup>11</sup> Sublinierea noastră.

41. Cu titlu preliminar, trebuie să subliniem că, spre deosebire de multe alte instrumente similare, Directiva 2004/80 nu cuprinde, în primele sale articole, nicio dispoziție care să prevadă obiectivul sau obiectul acesteia, care să delimiteze domeniul său de aplicare și/sau care să cuprindă anumite definiții. Articolul 1 nu face parte dintr-un capitol introductiv denumit, de exemplu, „dispoziții generale”, care s-ar putea aplica întregului instrument legislativ. Articolul 1 face deja parte din capitolul I (articolele 1-11), care este intitulat „Accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere”. Acest capitol este urmat de capitolul II, intitulat „Sisteme naționale de despăgubire” (doar articolul 12).

42. Pentru acest motiv, nu înțelegem motivul pentru care, în temeiul tuturor regulilor normale de interpretare și de structură obligatorie, dispozițiile introductive ale unui capitol dintr-un instrument legislativ ar putea fi utilizate în așa fel încât să limiteze domeniul de aplicare al altor capitole din același instrument. Articolul 1 se referă doar la sistemul de cooperare prevăzut în capitolul I al directivei menționate. În schimb, existența a două capitole distincte poate fi foarte bine interpretată drept o indicație a faptului că fiecare dintre aceste capitole vizează un aspect diferit al corpusului legislativ pe care Directiva 2004/80 a urmărit să îl instituie. Dacă acest aspect este valabil, Directiva 2004/80 poate fi într-adevăr interpretată, astfel cum susține intimata, în sensul că prevede două obligații distincte care le revin statelor membre: (i) instituirea unui sistem de cooperare care să faciliteze accesul la despăgubire *în situații transfrontaliere* și (ii) instituirea unui sistem național de despăgubire care este declanșat în urma *oricărei* infracțiuni intenționate săvârșite prin violență.

43. În al treilea rând, un sprijin suplimentar în susținerea acestei afirmații poate fi găsit și în cuprinsul articolului 18 din Directiva 2004/80, care prevede două termene diferite de transpunere: un termen (mai scurt) pentru transpunerea articolului 12 alineatul (2) și un termen (mai îndepărtat) pentru transpunerea restului directivei<sup>12</sup>. Această dispoziție demonstrează fără îndoială autonomia sau caracterul de sine stătător al articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80. În cazul în care sistemele naționale ar fi fost destinate doar să permită funcționarea efectivă a sistemului prevăzut în celelalte dispoziții ale Directivei 2004/80, logica din spatele acestor termene diferite ar fi greu de înțeles.

44. În al patrulea rând, în sprijinul acestei afirmații stă titlul Directivei 2004/80: aceasta este o directivă „privind despăgubirea victimelor infracționalității”, iar nu „o directivă privind despăgubirea victimelor infracționalității în situații transfrontaliere”, „o directivă privind cooperarea în ceea ce privește despăgubirea victimelor infracționalității” sau – astfel cum a propus președinția Consiliului la un moment dat în procesul legislativ – o „directivă privind *facilitarea* despăgubirii victimelor infracționalității”<sup>13</sup>. Oricare dintre aceste directive ar fi fost cu siguranță mai adecvată pentru un instrument care ar fi vizat doar situațiile transfrontaliere.

45. Desigur, acest argument poate părea formal sau cu o semnificație restrânsă. Cu toate acestea, titlul directivei reflectă de fapt textul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80. Acest articol se referă la existența unor „sistem[e] [ale statelor membre] de despăgubire a victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective” (fără nicio altă calificare sau limitare) și la „victime” (din nou, fără nicio altă calificare sau limitare). În plus, spre deosebire de articolul 1 din Directiva 2004/80, care este aplicabil numai în cadrul capitolului I, titlul general al unei directive ar trebui să fie fără îndoială important pentru întreaga directivă, nu doar pentru unul dintre capitolele sale.

<sup>12</sup> Potrivit acestei dispoziții, statele membre erau obligate să transpună dispozițiile Directivei 2004/80 până la 1 ianuarie 2006, „cu excepția articolului 12 alineatul (2), pentru care conformarea [avea] loc până la 1 iulie 2005”.

<sup>13</sup> A se vedea Documentul nr. 8033/04 al Consiliului din 5 aprilie 2004. Această propunere nu a fost reținută în cele din urmă.



46. În al cincilea și ultimul rând, în ceea ce privește sistemul intern al directivei, dacă articolul 12 ar fi fost doar o dispoziție cu funcție utilă sau de natură procedurală, astfel cum au susținut în esență Comisia și guvernul italian, acesta ar fi fost inclus poate în capitolul III al directivei („Dispoziții de aplicare”). Această dispoziție a fost însă considerată a fi suficient de importantă încât să merite un capitol distinct (capitolul II), care a primit un titlu „important” („Sisteme naționale de despăgubire”).

47. În opinia noastră, textul și structura internă a Directivei 2004/80 analizate de sine stătător ar pleda mai degrabă în favoarea interpretării propuse de intimată. Cu toate acestea, situația devine cu siguranță și mai complexă atunci când discuția vizează analiza obiectului și a obiectivelor acestui instrument, în măsura în care acestea pot fi stabilite în urma unei analize a considerentelor acestei directive (2) și a procesului legislativ care a condus la adoptarea sa (3).

## 2. Obiectivele legiuitorului Uniunii I: preambulul la Directiva 2004/80

48. Fiecare dintre cele două părți în cauză susține că domeniul de aplicare al articolului 12 din Directiva 2004/80 devine mai clar dacă sunt analizate obiectivele urmărite de legiuitorul Uniunii odată cu adoptarea acestei directive, astfel cum sunt evidențiate acestea de anumite considerente specifice cuprinse în preambulul la acest instrument.

49. Singura problemă a acestui argument este aceea că fiecare parte invocă considerente diferite în sprijinul afirmațiilor lor respective. Încă și mai îngrijorător este faptul că, într-un fel, ambele părți au dreptate. Ambiguitatea inerentă a articolelor Directivei 2004/80 se reflectă și în preambulul acesteia. Departe de a clarifica interpretarea care trebuie conferită articolului 12 din Directiva 2004/80, analiza preambulului pare, dacă este posibil, să adauge și mai multă incertitudine.

50. În mod simplificat, în pofida caracterului oarecum vag al unora dintre acestea, obiectivele menționate în anumite considerente ale Directivei 2004/80 ar putea fi grupate în trei categorii diferite<sup>14</sup>: (i) asistența acordată victimelor în situațiile transfrontaliere, (ii) libera circulație a persoanelor și a serviciilor, (iii) protecția victimelor infracționalității în cadrul procedurilor penale.

51. În primul rând, după cum susțin guvernul italian și Comisia, prima categorie de considerente ar indica faptul că Directiva 2004/80 nu face mai mult decât să instituie norme privind accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere. Prin „situații transfrontaliere”, aceste părți se referă la situațiile în care victima unei infracțiuni își are reședința într-un stat membru altul decât cel în care a fost săvârșită infracțiunea.

52. În această privință, părțile se referă în special la primul și la al doilea considerent. Primul considerent are următorul conținut: „Unul dintre obiectivele [Uniunii Europene] îl constituie eliminarea, între statele membre, a *obstacolelor existente în calea liberei circulații a persoanelor și serviciilor*”<sup>15</sup>. Referirea la libera circulație este completată prin cel de al doilea considerent, care are următorul conținut: „În cazul Cowan, Curtea a afirmat că, atunci când dreptul [UE] garantează unei *persoane fizice libertatea de a se deplasa într-un alt stat membru, protecția integrității acestei persoane* în statul membru respectiv, ca și cea a resortisanților și a rezidenților, constituie corolarul acestei libertăți de circulație. La realizarea acestui obiectiv ar trebui să contribuie măsuri pentru facilitarea despăgubirii victimelor infracționalității”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Fără a nega că unele dintre acestea ar putea fi incluse în mai mult de o categorie.

<sup>15</sup> Sublinierea noastră.

<sup>16</sup> Sublinierea noastră.

53. În plus, guvernul italian și Comisia subliniază că considerentele (11), (12) și (13) se referă (explicit sau implicit) la situațiile în care infracțiunea este săvârșită într-un alt stat membru decât cel în care își are reședința victima. Mai mult, adaugă aceștia – în considerentul (15), adoptarea Directivei 2004/80 este justificată din punctul de vedere al proporționalității și al subsidiarității, doar prin raportare la necesitatea „facilitării accesului victimelor infracționalității la despăgubire în situații transfrontaliere”. O astfel de justificare ar putea fi considerată inadecvată pentru un instrument al cărui domeniu de aplicare depășește reglementarea situațiilor transfrontaliere.

54. Cu toate acestea, nu suntem de părere că textul acestor considerente este concludent, în pofida numeroaselor trimiteri la situații transfrontaliere pe care acestea le cuprind. În opinia noastră, numai considerentul (15) ar putea fi apreciat drept o indicație clară a intenției legiuitorului Uniunii de a limita domeniul de aplicare al Directivei 2004/80. În pofida aparențelor, celelalte considerente nu sunt atât de lipsite de echivoc în susținerea poziției apărute de guvernul italian și de Comisie. În plus, considerentele (11), (12) și (13) se referă în mod clar la sistemul de cooperare instituit de capitolul I din Directiva 2004/80. Prin urmare, aceste considerente dezvăluie destul de puțin în ceea ce privește interpretarea care trebuie dată articolului 12.

55. În al doilea rând, „situațiile transfrontaliere” la care fac referire guvernul italian și Comisia (și anume, atunci când *victima* infracționalității și-a exercitat dreptul la libertatea sa de circulație) nu epuizează „situațiile transfrontaliere” care, în lumina raționamentului aflat la originea sa, ar putea fi reglementate de Directiva 2004/80.

56. Acest obiectiv devine aparent atunci când se analizează cu mai multă atenție primul considerent (care reamintește că eliminarea obstacolelor existente în calea *liberei circulații a persoanelor și serviciilor* este unul dintre obiectivele Uniunii Europene) coroborat cu modul general de redactare a celorlalte considerente. Mai precis, considerentul (10) are următorul conținut: „Deseori, victimele infracțiunilor nu reușesc să obțină despăgubiri de la autorul infracțiunii ale cărei victime au fost, fie pentru că acesta din urmă nu dispune de resursele necesare pentru a respecta o hotărâre judecătorească prin care victimei îi sunt acordate daune interese, fie pentru că nu poate fi identificat sau acționat în justiție”.

57. În cazul în care considerentul (10), însă parțial și considerentele (7) și (1), ar trebui să fie reținute ca explicație a motivului pentru care legiuitorul Uniunii a considerat necesar să acționeze în acest domeniu, atunci iese la iveală și un alt tip de situație transfrontalieră: nu doar situația „victimei care călătorește”, ci și cea a „autorului infracțiunii care călătorește”. Se întâmplă relativ frecvent ca situația în care victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență nu pot fi în măsură să obțină despăgubiri din partea autorului infracțiunii și astfel să aibă o nevoie specială de protecție în scopul înlăturării obstacolelor existente în calea liberei circulații a persoanelor să fie aceea în care *autorul infracțiunii* și-a exercitat dreptul la libera circulație. În aceste situații, poate fi de fapt mai ușor pentru autorul infracțiunii să eludeze urmărirea penală sau să se sustragă procedurii prin întoarcerea acestuia pur și simplu în țara de reședință.

58. Prin urmare, faptul că considerentele (1) și (2) subliniază legătura existentă între Directiva 2004/80 și diversele forme de libertate de circulație nu pledează neapărat pentru un domeniu de aplicare al directivei la fel de restrâns ca cel susținut de guvernul italian și de Comisie. Există anumite infracțiuni transfrontaliere care, dacă ar trebui să le urmărim poziția, ar fi în orice caz „excluse”, iar acest lucru ar fi cu greu compatibil cu obiectivul evident de protecție al directivei.

59. Prin urmare, considerentele (1) și (2) nu exclud în principiu, cel puțin nu în mod expres, un domeniu de aplicare mai larg al noțiunii „situații transfrontaliere”. Această noțiune ar cuprinde, așadar, și situațiile în care *fie* victima, *fie* autorul infracțiunii și-au exercitat dreptul la libera circulație.

60. Această poziție ar fi conformă și cu considerentul (7). Acest considerent, care se referă în mod specific la obligația statelor membre de a crea un mecanism național de despăgubire, 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 săvârșite prin violență pe teritoriile respective [...]”<sup>17</sup>.

61. În al treilea și ultimul rând, există încă o categorie de considerente care par să susțină în mod clar poziția susținută de intimată. Astfel, unele considerente din preambulul Directivei 2004/80 cuprind expresii sau noțiuni care, la fel ca articolul 12 alineatul (2), depășesc cu mult simplele situații transfrontaliere. Aceste pasaje par în special inspirate de obiectivul mai general al legiuitorului Uniunii de a asista victimele infracționalității.

62. La o analiză mai atentă, considerentul (10) poate fi interpretat în sensul că merge chiar mai departe decât ceea ce se indică mai sus. Astfel, nu există niciun element în textul acestui considerent care să limiteze valabilitatea sa la situațiile transfrontaliere: acesta se referă doar la nevoia victimelor infracționalității de a obține despăgubiri, fără niciun fel de limitări teritoriale.

63. În plus și mai important, considerentul (6) prevede că „[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”<sup>18</sup>.

64. În același sens, și trimiterile la contextul „istoric” al Directivei 2004/80, cuprinse în considerentele (3)-(6) și în considerentul (8), sugerează un domeniu de aplicare mai amplu al directivei. Într-adevăr, instrumentele menționate în aceste considerente respective<sup>19</sup> nu erau în niciun caz „axate pe piața internă”. Dimpotrivă, aceste instrumente erau în principal legate de urmărirea unor obiective care sunt mai reprezentative pentru dispozițiile privind spațiul de libertate, securitate și justiție (denumit în continuare „SLSJ”). Prin urmare, o directivă care urmărește să protejeze, deși asimetric, toate victimele infracționalității din Uniunea Europeană, indiferent de cetățenia sau de reședința lor, ar părea mai conformă cu aceste obiective.

65. Mai precis, la o analiză a considerentelor (3)-(6), care, având în vedere ordinea de amplasare și conținutul lor, sunt mai degrabă generale și aplicabile întregului instrument legislativ, modul lor de formulare și argumentele utilizate sunt cele care s-ar regăsi în mod obișnuit în cadrul unor măsuri privind SLSJ. Nu există niciun indiciu în cuprinsul acestor considerente care să limiteze considerațiile prezentate în acest instrument numai la infracțiunile transfrontaliere săvârșite împotriva victimelor care se găsesc în afara statului lor membru de reședință.

66. În concluzie, o analiză detaliată a preambulului Directivei 2004/80 nu soluționează problemele de interpretare. Acesta le accentuează mai degrabă și mai mult. În acest context, lucrările pregătitoare sunt cele care vor fi utile pentru explicarea modului în care a luat naștere un act al legislației Uniunii Europene atât de echivoc.

### 3. Obiectivele legiuitorului Uniunii II: geneza Directivei 2004/80

67. Din nou, atât guvernul italian și Comisia, pe de o parte, cât și intimata, pe de altă parte, susțin că lucrările pregătitoare ale Directivei 2004/80 susțin interpretarea pe care aceștia o dau articolului 12 din aceasta.

<sup>17</sup> Sublinierea noastră.

<sup>18</sup> Sublinierea noastră.

<sup>19</sup> Concluziile Consiliului European în reuniunea de la Tampere din 1999, Declarația Consiliului European privind lupta împotriva terorismului din 2004, adoptarea Deciziei-cadru 2001/220/JAI privind statutul victimelor în cadrul procesului penal și Convenția europeană din 24 noiembrie 1983 a Consiliului Europei privind despăgubirea victimelor infracțiunilor săvârșite prin violență.

68. Din documentele cuprinse în dosarul cauzei, „drumul lung și sinuos” care a condus la adoptarea Directivei 2004/80 poate fi sintetizat după cum urmează.

69. Propunerea inițială de adoptare a unei Directive a Consiliului privind despăgubirea victimelor infracționalității (denumită în continuare „propunerea”), prezentată de Comisie în anul 2003<sup>20</sup>, urmărea *două obiective distincte* pe care Comisia le-a considerat „strâns legate între ele”<sup>21</sup>.

70. *Primul obiectiv* consta în asigurarea faptului că toți cetățenii Uniunii și toți rezidenții legali în Uniune pot primi o despăgubire adecvată pentru orice prejudiciu pe care aceștia l-ar fi suferit în cazul în care deveneau victime ale unei infracțiuni *oriunde pe teritoriul Uniunii Europene*. Acest obiectiv urma să fie atins prin instituirea unei norme minime de despăgubire acordată de stat victimelor infracționalității.

71. *Al doilea obiectiv* era acela de a asigura că posibilitățile acordate victimelor infracționalității de a obține o despăgubire din partea statului nu erau afectate negativ în practică de situațiile transfrontaliere. Era astfel necesară „facilitarea accesului la despăgubire în cazurile în care infracțiunea a fost săvârșită într-un stat membru altul decât cel în care își avea reședința victima”. Acest obiectiv urma să fie atins prin crearea unui sistem de cooperare între autoritățile statelor membre, care permitea victimei să înainteze o cerere unei autorități din statul membru de reședință.

72. Acest dublu obiectiv s-a reflectat, în primul rând, la articolul 1 din propunere, care avea următorul conținut: „[o]biectivul prezentei directive este acela de a stabili norme minime în materie de despăgubire a victimelor infracționalității și de a facilita accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere”<sup>22</sup>. Dublul obiectiv s-a reflectat apoi în structura directivei, care cuprindea două secțiuni distincte, una pentru fiecare dintre aceste obiective. Secțiunea 1 (articolele 2-15) se referea la „normele minime în materie de despăgubire a victimelor infracționalității”, în timp ce secțiunea 2 (articolele 16-23), bazată pe prima secțiune, se referea la „accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere”<sup>23</sup>.

73. Propunerea nu a primit însă sprijin unanim în Consiliu<sup>24</sup>. A fost atins totuși un consens larg cu privire la partea din propunere care viza sistemul de cooperare în situațiile transfrontaliere. Pentru a depăși această problemă, președinția Consiliului a prezentat o propunere de compromis, care modifica propunerea Comisiei (denumită în continuare „propunerea de compromis”) <sup>25</sup>. Aceasta din urmă sugera menținerea dispozițiilor privind situațiile transfrontaliere (secțiunea 2), dar nu și pe cele privind norme minime (secțiunea 1). Această din urmă secțiune ar fi fost înlocuită de o singură dispoziție: articolul A, care urma să devină articolul 12. Articolul A impune statelor membre să instituie sisteme naționale pentru a face ca sistemul de despăgubire transfrontalier să funcționeze eficient<sup>26</sup>, lăsând în același timp instituțiilor Uniunii libertatea de a dezvolta norme minime în materie de despăgubire în viitor<sup>27</sup>. Propunerea de compromis a devenit ulterior temeiul directivei adoptate în cele din urmă.

20 COM(2002) 562 final (JO 2003, C 45, p. 69).

21 A se vedea în special punctul 3 din expunerea de motive.

22 Sublinierea noastră.

23 În sfârșit, secțiunea 3 (articolele 24-28) viza „dispozițiile de punere în aplicare”.

24 Această propunere s-a întemeiat pe articolul 308 CE de atunci, devenit în prezent articolul 352 TUE. Vom reveni la acest aspect mai jos, la punctele 85-90 din prezentele concluzii.

25 Documentul 7752/04 al Consiliului.

26 \_ A se vedea punctul 15 din propunerea de compromis.

27 A se vedea punctul 16 din propunerea de compromis.

74. Interpretate în această lumină, lucrările pregătitoare par în principiu să confirme argumentele prezentate de guvernul italian și de Comisie. Mai precis, propunerea de compromis poate sugera într-adevăr, după cum a susținut cu fermitate Comisia, că instituirea unor sisteme naționale este destinată (doar) să servească la funcționarea eficientă a sistemului privind accesul la despăgubire în situațiile transfrontaliere.

75. Există însă trei probleme în legătură cu această sugestie a Comisiei.

76. În primul rând, acest „instrumentalism limitat” nu rezultă în mod clar din text, astfel cum acesta a fost adoptat. De altfel, el nu rezultă în mod clar nici măcar din textul propunerii de compromis. Se poate menționa că secțiunea C a acestui din urmă document (punctele 13-16) începe prin a sublinia că, în urma actelor teroriste care au avut loc la Madrid în anul 2004, este necesar să se trimită un semnal clar victimelor infracționalității în sensul că, la nivel european, sunt adoptate măsuri referitoare la despăgubirea lor<sup>28</sup>. După ce Comisia a reafirmat că nu există unanimitate în temeiul pe atunci al articolului 308 CE, aceasta a observat pur și simplu că toate statele membre trebuie să instituie „un sistem de despăgubire”, fără limitarea în niciun fel a acestuia doar la situațiile transfrontaliere<sup>29</sup>.

77. În al doilea rând, atunci când a fost întrebată în ședință în legătură cu motivele care au stat la baza obligației statelor membre de a institui un sistem național de compensare, în pofida pretensei limitări a acestuia la infracțiunile transfrontaliere, Comisia a explicat că, dacă s-ar fi acordat statelor membre libertatea de a institui sisteme diferite, pentru situațiile transfrontaliere și pentru cele interne, s-ar fi putut cauza dificultăți inutile în anumite situații.

78. Cu toate acestea, atunci când a fost întrebată în legătură cu chestiunea dacă un stat membru ar fi transpus în mod corespunzător Directiva 2004/80, dacă ar fi *limitat* sistemul național de despăgubire doar la infracțiunile transfrontaliere, Comisia nu a furnizat un răspuns clar, în pofida insistenței Curții cu privire la acest aspect. În schimb, Comisia a continuat să susțină că singurul mod corespunzător de transpunere a articolului 12 alineatul (2) nu este obligația unui stat membru de a institui „un sistem de despăgubire” sau „o serie de sisteme de despăgubire”, ci mai degrabă obligația acestuia de a institui *un sistem de despăgubire* unic pentru toate infracțiunile intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile aceluia stat membru.

79. Această poziție este însă dificil de susținut pentru motive logice: fie sistemele naționale pot reglementa din punct de vedere juridic doar situațiile transfrontaliere (cu condiția ca un stat membru să decidă să nu instituie un sistem de despăgubire pentru infracțiunile săvârșite pe teritoriul național), fie aceste sisteme trebuie să se extindă în mod obligatoriu și la situațiile pur interne.

80. În schimb, analizat din perspectiva unei victime și a drepturilor sale, fie (1) dreptul Uniunii impune un sistem de despăgubire doar pentru victimele infracțiunilor săvârșite în afara statului lor membru de reședință (victimele „interne” neavând astfel niciun drept în temeiul dreptului Uniunii) sau (2) Statele membre au obligația de a asigura un sistem de compensare unic pentru toate victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul lor [toate victimele având astfel dreptul la despăgubire în temeiul dreptului Uniunii conform articolului 12 alineatul (2)]. Principiul *tertium non datur* presupune că nu poate exista o obligație prevăzută de dreptul Uniunii în beneficiul tuturor persoanelor, căreia să nu îi corespundă dreptul acestor persoane de a îndeplini respectiva obligație.

28 Punctul 13 din propunerea de compromis.

29 În special la punctul 16 din propunerea de compromis.



81. În al treilea rând și în orice caz, nu considerăm că documentele menționate de Comisie furnizează un răspuns ferm și neechivoc la întrebarea adresată. În aceste documente, ceea ce nu este pe deplin clar este aspectul dacă toate normele și principiile referitoare la normele minime cuprinse inițial în propunere au fost eliminate în întregime prin propunerea de compromis sau dacă o foarte mică parte din acestea a fost în cele din urmă „inserată” în articolul 12.

82. Propunerea de compromis nu precizează în mod explicit dacă obiectivul de a proteja un grup mai mare de persoane (inclusiv victimele infracțiunilor fără caracter transfrontalier) a dispărut complet sau dacă a fost doar restrâns prin impunerea în sarcina statelor membre a unei obligații minime – un minim numitor comun cu privire la care toate statele membre ar putea fi de acord – care să furnizeze „o despăgubire echitabilă și corespunzătoare” tuturor victimelor<sup>30</sup>.

83. În plus, după cum a menționat intimata, există câteva documente pregătitoare – mai precis, minutele celor două reuniuni ale Consiliului *care au urmat* propunerii de compromis<sup>31</sup> – care sugerează „reiterarea” acestui al doilea obiectiv urmărit de directivă: consolidarea protecției tuturor victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență, prin asigurarea accesului acestora la o despăgubire echitabilă și corespunzătoare, indiferent de locul din Uniunea Europeană în care este săvârșită infracțiunea. Există un anumit temei în sprijinul acestei afirmații, având în vedere că o serie de astfel de considerații au „supraviețuit” sub forma considerentelor (3)-(6)<sup>32</sup>.

84. Pe scurt, descrierea procesului legislativ care a condus la adoptarea Directivei 2004/80 ajută la clarificarea modului în care a luat naștere un astfel de instrument redactat într-un mod atât de singular. Cu toate acestea, având în vedere textul adoptat în final și luând totodată în considerare ambiguitățile și diversele declarații apărute în procesul propriu-zis, nu există, din nou, niciun răspuns clar cu privire la obiectivele concrete pe care legiuitorul Uniunii a intenționat să le urmărească odată cu adoptarea Directivei 2004/80 și în special cu cea a articolului 12 alineatul (2) din aceasta.

#### 4. Temeiul juridic

85. Vom aborda acum un alt element care a fost analizat de părți în observațiile lor scrise și orale: alegerea temeiului juridic – articolul 308 CE (în prezent articolul 352 TFUE) – și implicațiile sale asupra domeniului de aplicare al Directivei 2004/80. Totuși, contrar celor susținute de părți, nu vedem pur și simplu niciun argument care ar putea fi prezentat în mod valabil în această privință, din moment ce, pe scurt, ambele tipuri de instrumente ar fi putut fi adoptate în temeiul articolului 308 CE.

86. În propunerea sa, Comisia a explicat că directiva urma să se întemeieze pe articolul 308 CE. Instrumentul avea legături puternice cu piața internă, însă obiectul acestuia era mai vast, afectând și libera circulație a persoanelor în general, precum și reglementările civile naționale, aspecte reglementate la acel moment de titlul IV din partea a treia a Tratatului CE<sup>33</sup> (în prezent, titlul V din partea a treia a Tratatului FUE<sup>34</sup>). Cu toate acestea, potrivit Comisiei, niciuna dintre dispozițiile titlului IV nu a conferit pe atunci Comunității competența de a reglementa dispoziții precum cele prevăzute în directiva propusă. Prin urmare, Comisia a considerat că legiuitorul Uniunii își putea exercita doar competențele reziduale conferite Uniunii prin clauza de flexibilitate<sup>35</sup>.

30 Și să nu mai protejeze un grup mai mare de persoane, astfel cum se prevedea inițial în proiectul articolului 2 alineatul (1) litera (a) din Propunerea Comisiei.

31 A se vedea Documentul 7209/04 al Consiliului, p. 9, și Documentul 8694/04 al Consiliului, p. II.

32 Mai sus, punctele 64 și 65 din prezentele concluzii.

33 „Vizele, azilul, imigrația și alte politici legate de libera circulație a persoanelor” (articolele 61-69 CE).

34 „Spațiul de libertate, securitate și justiție” (articolele 67-89 TFUE).

35 A se vedea memorandumul explicativ, punctele 5.1 și 5.2.

87. Având în vedere aceasta, nu înțelegem modul în care faptul că temeiul juridic propus inițial de Comisie a fost menținut (chiar și după modificările substanțiale aduse de propunerea de compromis) ar sprijini fie punctele de vedere ale guvernului italian și ale Comisiei, fie pe cele ale intimatei. În pofida eliminării (majorității dispozițiilor) secțiunii 1 din propunere, Directiva 2004/80 a păstrat puternice legături atât cu dispozițiile privind piața internă, cât și cu cele care intră în prezent sub incidența SLSJ. Prin urmare, logica adoptată de Comisie în propunerea sa, desigur în legătură cu temeiul juridic, a rămas valabilă și în ceea ce privește versiunea finală a directivei.

88. În plus, nu există posibilitatea existenței unui raționament opus, care să urmărească să limiteze (sau să extindă, după caz) domeniul de aplicare al unui instrument de drept derivat în temeiul actelor sale fundamentale de drept primar, în lipsa oricărei astfel de limitări cuprinse în textul respectivului instrument de drept derivat.

89. În primul rând, am avertizat recent în legătură cu astfel de limitări interpretative *ex post* ale instrumentelor de drept secundar prin raportare la temeiul lor juridic, sugerând că un astfel de tip de argumente ar trebui să se limiteze mai degrabă la materia acțiunilor în anulare<sup>36</sup>.

90. În al doilea rând, în plus, chiar dacă nu aceasta ar fi situația, natura specifică a articolului 308 CE s-ar opune pur și simplu oricărei astfel de „limitări” care ar putea fi uneori controversată în raport cu alte temeuri juridice, mai specifice, cuprinse în tratat<sup>37</sup>. În structura constituțională a tratatului, articolul 308 CE (precum și articolul 352 TFUE, deși în prezent cu noi limitări adăugate) este pur și simplu deschis interpretării: cu condiția unanimității statelor membre, pot fi adoptate o serie de măsuri care nu se limitează sub nicio formă la situațiile transfrontaliere<sup>38</sup>.

##### 5. Jurisprudența existentă

91. În sfârșit, părțile au făcut referire la o serie de hotărâri ale Curții în sprijinul interpretării pe care acestea au dat-o articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80. Mai precis, guvernul italian și Comisia au citat Hotărârile Curții, Dell’Orto<sup>39</sup>, Giovanardi și alții<sup>40</sup> și C<sup>41</sup>. Intimata a invocat Hotărârile Curții, Comisia/Italia<sup>42</sup>, precum și Concluziile prezentate de avocatul general Bot în această cauză<sup>43</sup>.

92. Încă o dată, argumentația niciuneia dintre părți nu este vădit neîntemeiată: această jurisprudență furnizează elemente în susținerea ambelor interpretări. Pe de o parte, este adevărat că hotărârile (și ordonanțele) mai vechi ale Curții în camere de grad inferior respectă argumentele propuse de Comisie și de guvernul italian. Pe de altă parte, este vorba despre ultima Hotărâre pronunțată de Marea Cameră a Curții în cauza Comisia/Italia.

36 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, punctele 45-49).

37 A se vedea de exemplu, în ceea ce privește articolul 114 TFUE, Hotărârea din 20 mai 2003, *Österreichischer Rundfunk și alții* (C-465/00, C-138/01 și C-139/01, EU:C:2003:294, punctele 41-43), sau Hotărârea din 6 noiembrie 2003, *Lindqvist* (C-101/01, EU:C:2003:596, punctele 40-42). În mod similar, în ceea ce privește articolul 82 alineatul (2) TFUE, a se vedea Hotărârea din 13 iunie 2019, *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, punctele 32 și 33).

38 \_ În acest sens, a se vedea printre altele Hotărârea din 3 septembrie 2008, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia* (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 235), și *Avizul 1/94 (Acorduri anexate Acordului ONU)* din 15 noiembrie 1994 (EU:C:1994:384, punctul 59).

39 Hotărârea din 28 iunie 2007 (C-467/05, EU:C:2007:395).

40 Hotărârea din 12 iulie 2012 (C-79/11, EU:C:2012:448).

41 Ordonanța din 30 ianuarie 2014 (C-122/13, EU:C:2014:59).

42 Hotărârea din 11 octombrie 2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

43 C-601/14, EU:C:2016:249.

93. Pe de o parte, în Hotărârea Dell'Orto, Curtea a constatat că situația în care infracțiunea este săvârșită pe teritoriul statului membru în care victima are reședința nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/80. Potrivit Curții, această directivă „prevede o despăgubire *numai* în cazul unei infracțiuni intenționate săvârșite prin violență într-un stat membru, altul decât cel în care victima are reședința în mod obișnuit”<sup>44</sup>.

94. Hotărârea Giovanardi este foarte similară. Curtea a constatat că din articolul 1 din Directiva 2004/80 reieșea că „obiectivul [directivei] este de a facilita accesul victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite cu violență la despăgubiri în situații transfrontaliere”, în condițiile în care era clar că, în litigiul desfășurat în fața instanței de trimitere în cauza respectivă, cercetările priveau infracțiuni comise „din culpă și, *mai mult, într-un context pur național*”<sup>45</sup>.

95. Așadar, doar Hotărârea C este cea care prezintă într-adevăr similitudini cu prezenta cauză. Doamna C a fost victima unei infracțiuni intenționate săvârșite prin violență în Italia și a chemat în judecată Presidenza del Consiglio dei Ministri pentru neaplicarea Directivei 2004/80. Curtea și-a declinat competența de a răspunde la întrebarea adresată<sup>46</sup>, precizând că infracțiunea a fost săvârșită în același stat membru în care victima avea reședința (Italia). Având în vedere acest aspect, situația nu intra, potrivit Curții, în domeniul de aplicare al Directivei 2004/80, ci numai în cel al dreptului național. Pe acest temei, Curtea a concluzionat: „[î]ntr-o situație pur internă, Curtea nu este, în principiu, competentă să se pronunțe cu privire la întrebarea adresată de instanța de trimitere.” Deoarece instanța de trimitere nu a invocat interdicția de discriminare inversă în decizia sa de trimitere, Curtea a ajuns la concluzia că aceasta era *vădit* necompetentă să răspundă la întrebarea adresată<sup>47</sup>.

96. Pe de altă parte, aparenta claritate a acestei jurisprudențe este, astfel cum a subliniat în mod întemeiat intimata, pusă la îndoială de o recentă hotărâre pronunțată de Marea Cameră a Curții. În Hotărârea Comisia/Italia<sup>48</sup>, Curtea a urmărit să clarifice semnificația și domeniul de aplicare ale acestei jurisprudențe anterioare. La punctul 49 din hotărârea pe care a pronunțat-o, Curtea a statuat că, în Hotărârile Dell'Orto, Giovanardi și C, aceasta a precizat că „sistemul de cooperare instituit de Directiva 2004/80 privește numai accesul la despăgubire în situații transfrontaliere, *fără a exclude însă că articolul 12 alineatul (2) din directiva menționată impune fiecărui stat membru să adopte, în scopul de a garanta obiectivul urmărit de aceasta în astfel de situații, un sistem național care să garanteze o despăgubire a victimelor oricărei infracțiuni intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul său*”<sup>49</sup>.

97. Curtea a statuat apoi în continuare, la punctul 50, că „[o] astfel de interpretare a articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 este de altfel *conformă cu obiectivul* acestei directive, care constă în eliminarea, între statele membre, a obstacolelor existente în calea liberei circulații a persoanelor și a serviciilor în scopul mai bune funcționări a pieței interne”<sup>50</sup>.

44 Hotărârea din 28 iunie 2007, Dell'Orto (C-467/05, EU:C:2007:395, punctele 57-59). Sublinierea noastră. Trebuie totuși să se recunoască faptul că această afirmație a fost făcută *in passim* într-o cauză care privea un alt obiect, și anume acela dacă o persoană juridică poate invoca calitatea de victimă în temeiul Directivei 2004/80, dar mai ales în temeiul Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale (JO 2001, L 82, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 104).

45 Hotărârea din 12 iulie 2012, Giovanardi și alții (C-79/11, EU:C:2012:448, punctul 37). Sublinierea noastră. Din nou, la fel ca în cazul Hotărârii Dell'Orto, cauza privea interpretarea noțiunii de victimă în sensul Deciziei-cadru 2001/220/JAI, Directiva 2004/80 nefiind nici măcar menționată de instanța de trimitere, fiind eliminată în cuprinsul unui punct ca nefiind relevantă pentru cauza principală.

46 „Articolul 12 din Directiva [2004/80] trebuie interpretat în sensul că permite statelor membre să prevadă despăgubirea victimelor anumitor categorii de infracțiuni săvârșite cu violență sau cu intenție sau, dimpotrivă, impune statelor membre ca, pentru punerea în aplicarea a directivei, să adopte un sistem de despăgubire a victimelor tuturor infracțiunilor săvârșite cu violență sau cu intenție?”

47 Ordonanța din 30 ianuarie 2014, C (C-122/13, EU:C:2014:59, punctele 11-18 și dispozitivul). Sublinierea noastră.

48 Hotărârea din 11 octombrie 2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

49 Sublinierea noastră.

50 Sublinierea noastră.

98. Prin urmare, în pofida faptului că această hotărâre are o natură oarecum ambiguă<sup>51</sup>, în Hotărârea Comisia/Italia, în mod explicit, Curtea: (i) a statuat că domeniul de aplicare al articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 nu a fost stabilit în jurisprudența anterioară și (ii) a lăsat respectiva întrebare deschisă analizei în măsura în care un răspuns la aceasta nu era necesar pentru pronunțarea unei hotărâri cu privire la acțiunea introdusă de Comisie.

99. Acest lucru este de înțeles atunci când se ia în considerare natura cauzei, care consta într-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiată în temeiul articolului 258 TFUE. Comisia a susținut că Italia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul Directivei 2004/80, pentru motivul că dispozițiile naționale prevedeau un sistem de despăgubire numai în favoarea victimelor anumitor infracțiuni specifice, cum sunt actele de terorism sau criminalitatea organizată, în timp ce niciun sistem de despăgubire nu ar fi fost instituit în ceea ce privește alte infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, cum sunt violul sau alte agresiuni grave cu caracter sexual<sup>52</sup>. Pentru a se pronunța cu privire la această chestiune specifică, domeniul de aplicare *ratione personae* al articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 nu era atât de important, având în vedere că era destul de clar, astfel cum s-a confirmat în cele din urmă prin hotărârea Curții, că Italia nu a reușit să transpună directiva în ceea ce privește ambele (sau mai degrabă toate) categoriile de victime.

#### 6. Concluzie intermediară (și limitări)

100. Trebuie să recunoaștem că se întâmplă rareori ca, după ce am analizat textul, contextul, obiectivul, istoricul legislativ, precum și argumentele referitoare la temeiul juridic al unui instrument de drept al Uniunii, să ne aflăm aproape în aceeași stare ca la început: confuzi.

101. În sinteză, textul și logica internă a instrumentului pledează în favoarea intimatei. Cu toate acestea, istoricul legislativ, deși nu în totalitate, pledează în favoarea Comisiei și a Republicii Italia. Temeiul juridic este „agnostic” pentru ambele soluții. Jocul „alegeți considerentul dorit” conduce oriunde se dorește ca acesta să conducă: este necesară doar alegerea considerentului corespunzător.

102. Prin urmare, având în vedere toate aceste elemente examinate împreună, analiza pare să se încheie – dacă putem împrumuta un termen din domeniul sportului – printr-o „remiză” între cele două interpretări concurente ale articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80.

103. Nu este, așadar, deloc surprinzător că nu doar părțile din litigiul principal, ci și diferite instanțe naționale, precum și doctrina au ajuns la concluzii divergente în această privință<sup>53</sup>. Se pare că există o anumită diversitate de opinii cu privire la acest aspect chiar în cadrul serviciilor Comisiei<sup>54</sup>.

104. Într-un scenariu atât de rar întâlnit, pentru a continua cu o metaforă din domeniul sportiv, „tie-break-urile” sunt necesare. Am dori să furnizăm Curții trei exemple de aceste tie-break-uri, care sunt de natură constituțională, mai generală.

51 Desigur, nu sunt ușor de reconciliat punctele 49 și 50 din hotărâre cu punctele 44 și 45 din aceasta.

52 A se vedea Hotărârea din 11 octombrie 2016, Comisia/Italia (C-601/14, EU:C:2016:759, punctele 18-20).

53 Conform, de exemplu, pozițiilor adoptate de Mastroianni, R., „La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione de Diritto dell’Unione: il caso della direttiva sull’indennizzo delle vittime dei reati”, în *Giustizia Civile*, 2014, n. 1, p. 283-318, și de Peers, S., „Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU”, în *EU Law Analysis Blog*, 24 martie 2014 (accesat ultima dată la 20 martie 2020). Prima dintre aceste două contribuții include diferite trimiteri la decizii ale instanțelor italiene.

54 Se poate menționa că o astfel de trimitere ilustrativă la materiale similare (care nu sunt în mod obișnuit obligatorii) se găsește în portalul e-justiție, administrat de Comisie, unde Directiva 2004/80 este descrisă ca obligând statele membre să „institue un sistem național de despăgubire a tuturor victimelor infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență” (sublinierea noastră). Potrivit acestei directive, „toate victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență au acces la sistemul național de despăgubire din țara pe teritoriul căreia a fost săvârșită infracțiunea” (online, la adresa [https://e-justice.europa.eu/content\\_compensation-67-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-en.do), accesată ultima dată la 20 martie 2020). Nici Comisia nu adoptă o poziție clară în această privință în „Raportul privind aplicarea Directivei 2004/80/CE a Consiliului privind despăgubirea victimelor infracționalității” adoptat de aceasta la 20 aprilie 2009, COM(2009) 170 final, în special la punctul 3.4.1.

105. În primul rând, este vorba despre cartă. După cum se arată cu claritate la articolul 51 alineatul (2) din cartă, cu siguranță că aceasta din urmă *nu extinde* domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Cu toate acestea, cartă poate fi totuși aplicată ca un tie-break interpretativ în situația în care un domeniu de aplicare al dreptului Uniunii a fost în mod clar abordat printr-un instrument derivat de drept al Uniunii, însă ca urmare a modului său legislativ de redactare departe de a fi perfect, sunt posibile în egală măsură mai multe interpretări.

106. Faptul că Directiva 2004/80 a fost adoptată înainte ca respectiva cartă să devină parte a dreptului primar imperativ nu aduce multe schimbări în această privință. În primul rând, se urmărește interpretarea acestei directive în prezent, în temeiul dreptului și al împrejurărilor actuale. În al doilea rând, ar rămâne în mod normal deschis analizei care este conținutul exact, codificat în prezent sub forma unui drept consacrat de cartă, care exista deja anterior, sub forma unui principiu general de drept. În al treilea rând, însăși Directiva 2004/80 se referă în mod expres la cartă. Considerentul (14) precizează: „[p]rezența directivă respectă drepturile fundamentale și principiile reafirmate în special prin [cartă] ca principii generale ale dreptului comunitar”.

107. Odată clarificat acest aspect, nu considerăm că mai este necesar să analizăm mai amănunțit drepturile individuale consacrate în cartă care ar pleda în favoarea posibilității de a opta pentru domeniul de aplicare cel mai restrâns posibil al articolului 12 alineatul (2). Este relativ clar că drepturile consacrate la articolul 1 (demnitatea umană) și la articolul 6 (dreptul la libertate și la siguranță) din cartă ar fi deosebit de relevante. Ambele drepturi sunt garantate *tuturor*, la fel cum, pe baza redactării sale, dreptul la despăgubire pentru victimele infracțiunilor intenționate săvârșite prin violență pe teritoriul unui stat membru este prevăzut la articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80.

108. În opinia noastră, demnitatea umană, dar și, în parte, dreptul la siguranță al persoanei sunt inviolabile și indivizibile. Ca urmare a caracterului lor inechivoc și absolut, aceste drepturi cuprind în egală măsură demnitatea umană și protecția siguranței persoanei, fără ca aplicarea în paralel a articolului 21 din cartă (interzicerea discriminării de orice fel) să fie necesară.

109. În acest mod și în contextul legislativ specific de ambiguitate considerabilă a textului care trebuie interpretat, nu credem că mai este necesar să se discute dacă articolul 21 din cartă cuprinde sau nu cuprinde, fie de sine stătător, fie coroborat cu articolul 1 din cartă, interdicția discriminării inverse. Ca urmare a conținutului foarte specific al instrumentului de drept derivat care trebuie interpretat în prezenta cauză, articolele 1 și 6 din cartă furnizează deja un temei solid pentru ca interpretarea articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 să încline într-o anumită direcție.

110. În al doilea rând, articolul 21 din cartă ar putea fi totuși relevant într-un context ușor diferit: în ceea ce privește posibila discriminare între diferite scenarii transfrontaliere și în ceea ce privește diferențierea existentă între diverse tipuri de circulație și de lipsă de circulație.

111. În cazul în care Directiva 2004/80 ar fi interpretată potrivit sugestiilor guvernului italian și ale Comisiei, s-ar rezerva un tratament diferit celor două tipuri de situații care presupun, ambele, existența unor elemente transfrontaliere: situația în care victima însăși și-a exercitat dreptul la libertatea de circulație („victima care a călătorit”) și situația în care autorul infracțiunii și-a exercitat dreptul la această libertate („autorul infracțiunii care a călătorit”) <sup>55</sup>.

112. În ambele situații, victima infracțiunii ar putea să se confrunte cu obstacole mai mari decât de obicei pentru a obține o despăgubire din partea autorului infracțiunii. Prezenta cauză ar putea furniza un exemplu concret: autorii infracțiunii aveau cetățenie română, iar după pronunțarea hotărârii împotriva lor, aceștia s-au sustras procedurii. În cazul în care obiectivul declarat al directivei ar fi

<sup>55</sup> Aspect analizat și mai sus, la punctele 55-60 din prezentele concluzii în ceea ce privește considerentele Directivei 2004/80.



acela de a ajuta victimele infracțiunilor transfrontaliere în scopul de a promova libera circulație a persoanelor, ar trebui ca aceste două situații să nu fie tratate în mod similar, cel puțin în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80, atunci când textul acestei dispoziții permite în mod clar o astfel de interpretare?<sup>56</sup>

113. În plus, potrivit articolului 2 alineatul (2) TFUE, unul dintre obiectivele Uniunii este acela de a „[oferi] cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor”. Cu toate acestea, nobilul ideal al unui spațiu fără frontiere interne poate fi cu greu respectat într-un mod unilateral, prin care deschiderea dispusă de sus nu este însoțită de un grad corelat de responsabilitate și de răspundere. Nu poate fi ignorat faptul că o accentuare a liberei circulații a persoanelor produce inevitabil anumite efecte negative sau, altfel spus, are un cost social.

114. Prin urmare, interpretarea foarte restrânsă a articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 propusă de guvernul italian și de Comisie ar însemna că acest instrument urmărește o promovare mai degrabă unidimensională a liberei circulații a persoanelor: consolidarea poziției *anumitor* victime ale infracțiunilor transfrontaliere, neținând seama, în același timp, de poziția altor victime, care pot fi la fel de ușor afectate în mod negativ de libera circulație a persoanelor.

115. În schimb, în cazul în care s-ar admite interpretarea mai extensivă a articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 propusă de intimată, nu ar apărea această diferență de tratament între două tipuri de situații transfrontaliere. Astfel, această dispoziție ar obliga statele membre să instituie un sistem care să vizeze *toate victimele* infracționalității, indiferent de locul lor de reședință.

116. Această diferență de tratament problematică ar putea fi evitată și dacă noțiunea de situații „transfrontaliere” ar putea fi interpretată mai amplu, astfel încât să cuprindă și situațiile în care autorul infracțiunii și-a exercitat dreptul la libertatea de circulație. Trebuie să recunoaștem însă că o astfel de noțiune interpretată în sens mai amplu a situațiilor (sau a infracționalității) „transfrontaliere” cu greu poate fi conciliată cu articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80: noțiunea de situații „transfrontaliere” nu este utilizată nicăieri în această dispoziție<sup>57</sup>.

117. În al treilea și ultimul rând, este vorba despre argumentul separării puterilor (sau, în terminologia Uniunii, argumentul echilibrului instituțional) dintre legiuitorul Uniunii și instanțe. Pe scurt, întrebarea care trebuie formulată este cât de mult credit trebuie să acorde instanțele Uniunii intenției legislative percepute sau efective a legiuitorului istoric, atunci când această intenție nu este nicăieri exprimată în mod clar în reglementarea adoptată și care este în vigoare.

118. Comisia susține că Consiliul nu a intenționat să instituie nici măcar norme minime privind despăgubirea victimelor, în afară de situațiile în care infracțiunea este săvârșită în alt stat membru decât cel în care își are reședința victima. Cu toate acestea, o astfel de intenție legislativă evidentă nu poate fi dedusă, în opinia noastră, nici din textul final al reglementării adoptate, nici, de fapt, din textul propunerii de compromis propuse de Consiliu<sup>58</sup>.

119. Cu toate acestea, chiar dacă s-ar presupune că acest punct de vedere este corect, am recomanda împotriva permisiunii ca o astfel de intenție legislativă, care nu este clar exprimată nicăieri în reglementarea în vigoare, să devină definitivă. Desigur, spre deosebire de interpretarea oficială efectuată într-o serie de state membre, trebuie să recunoaștem că am fost întotdeauna mai degrabă

56 S-ar putea reaminti că, pentru a atenua discriminările identificate, inerente în cadrul procesului legislativ care aleg să trateze situații comparabile în mod diferit, Curtea nu a ezitat să meargă chiar și mai departe în trecut, inclusiv dincolo de text. A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Sturgeon și alții (C-402/07 și C-432/07, EU:C:2009:716, punctele 49-54), prin comparație cu Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauzele conexe Sturgeon și alții (EU:C:2009:416, punctele 62-97).

57 Astfel cum s-a analizat mai sus, utilizarea noțiunii de situații „transfrontaliere” la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2004/80 are o semnificație foarte diferită de cea pe care i-o atribuie Comisia și guvernul italian (mai sus, punctele 33-38).

58 Astfel cum s-a analizat în detaliu mai sus, la punctele 75-84 din prezentele concluzii.

surprinși de gradul de credibilitate care se acordă voinței legiuitorului istoric în practica interpretativă a dreptului Uniunii. La nivel național, voința legiuitorului istoric este probabil să fie consultată<sup>59</sup>, însă mai curând ca pe unul dintre elementele relevante, iar nu în mod automat ca pe un element concludent. Ceea ce contează în cele din urmă este textul adoptat. Această abordare a determinat o serie de sisteme să se distanțeze, în numele principiului separării autentice a puterilor, de voința subiectivă a legiuitorului istoric, neexprimată în dreptul în vigoare<sup>60</sup>.

120. În schimb, în dreptul Uniunii, legiuitorul are privilegiul exclusiv de a redacta textul unei dispoziții. În plus, legiuitorul Uniunii furnizează alte „indicații interpretative autentice” sub forma unor considerente expuse în raport cu actele sale legislative. În mod normal, teoria afirmă că aceste considerente nu sunt obligatorii. Practica este însă mult mai puțin clară<sup>61</sup>.

121. Astfel, în dreptul Uniunii, interpretul nu este obligat o singură dată, ci de fapt de două ori să respecte (probabil aceeași) intenție legislativă. În acest context, a sugera că, în plus față de aceste două straturi, mai există un al treilea, care impune efectiv efectuarea unor cercetări aproape arheologice în legătură cu ce anume a afirmat cineva cu câteva decenii în urmă pentru a remedia sau mai degrabă pentru a adopta din nou o legislație elaborată necorespunzător reprezintă, în opinia noastră, un pas sau, mai bine zis, doi pași, prea departe.

122. În schimb, odată adoptat, un instrument de drept al Uniunii trebuie să aibă o viață proprie independentă. Ceea ce contează pentru interpretarea sa sunt elementele și intențiile legiuitorului exprimate în text, precum și intenția legiuitorului exprimată în considerentele acestui text. În schimb, nu prezintă importanță intențiile și ideile care au fost exprimate în cursul procesului legislativ, însă care nu sunt exprimate în text<sup>62</sup>.

123. Acest lucru trebuie să fie valabil pentru trei motive suplimentare. În primul rând, legislația trebuie interpretată din punctul de vedere al unui destinatar obișnuit, care este puțin probabil să înceapă să caute diverse documente (nu întotdeauna accesibile publicului) referitoare la istoricul legislativ al unui instrument pentru a afla dacă ceea ce este scris în text reflectă intenția subiectivă a legiuitorului istoric. În al doilea rând, este util să reținem că, în dreptul Uniunii, există în mod obișnuit nu unul, ci mai mulți co-legiuitori, fiecare dintre aceștia având în mod potențial propriile idei în legătură cu ceea ce credeau că adoptă. În al treilea rând, este vorba și despre argumentul responsabilității morale a autorului, care a avut șansa de a afirma în mod clar ceea ce intenționa. Atunci când legiuitorul fie nu a fost în măsură, fie nu a dorit să prevadă fără echivoc ce anume intenționa, este problematic ca acesta să înceapă să procedeze astfel mai târziu, prin intermediul interpretării, în special în detrimentul persoanelor implicate, care ar fi putut în mod rezonabil să gândească diferit, atunci când aceștia s-au întemeiat pe textul normei adoptate.

59 A se vedea de exemplu, cu titlu comparativ, Stefan Vogenauer, *Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen* [Mohr (Siebeck), Tübingen 2001] – volumul I, p. 31 și 32 și 115-120 (cu privire la Germania); volumul I, p. 235 și 274-276 (cu privire la Franța).

60 Ceea ce a condus în unele sisteme, în special în cele care își au originea în common law, la o mare reticență, dacă nu la interdicția automată de trimitere la istoricul și la dezbaterile legislative în scopul unei analize oficiale – a se vedea însă *Pepper (Inspector of Taxes) v Hart* [1992] UKHL 3. De cealaltă parte a Canalului însă, FC Von Savigny a sugerat deja că voința legiuitorului este relevantă numai în măsura în care este exprimată în mod obiectiv în legislație însăși; motivele subiective ale legiuitorului care nu sunt exprimate nu sunt relevante – FC von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts* (2. Neudruck der Ausgabe Berlin 1840, Scientia Verlag 1981) la § 38 (p. 241).

61 Cu titlu ilustrativ, a se vedea de exemplu Hotărârea din 12 iulie 2005, *Alliance for Natural Health și alții* (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctele 91 și 92), Hotărârea din 21 decembrie 2011, *Ziolkowski și Szeja* (C-424/10 și C-425/10, EU:C:2011:866, punctele 42 și 43), sau Hotărârea din 25 iulie 2018, *Confédération paysanne și alții* (C-528/16, EU:C:2018:583, punctele 44-46 și punctul 51). În special, în ceea ce privește cea din urmă cauză, este deschisă dezbaterii măsura în care o astfel de utilizare a unui considerent rămâne în sfera unor simple indicații interpretative.

62 În mod similar cu propunerile pe care le-am prezentat recent în cauza C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, punctele 61-63).

124. Pentru toate aceste motive, considerăm că articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 trebuie interpretat în sensul că statele membre instituie sisteme naționale de despăgubire care să asigure despăgubirea *tuturor* victimelor, indiferent de locul acestora de reședință, a unei infracțiuni intenționate săvârșite prin violență pe teritoriile lor respective.

### ***C. Cu privire la a doua întrebare***

125. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o despăgubire stabilită la 4 800 EUR acordată victimelor unei violențe sexuale poate fi considerată „echitabilă și corespunzătoare” în sensul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80.

126. Înainte de a aborda mai în detaliu problema pe care o ridică această întrebare, sunt necesare două observații preliminare.

127. În litigiul principal, intimata solicită din partea autorităților italiene daune interese ca urmare a transunerii tardive sau incomplete a Directivei 2004/80 în Italia. Dat fiind că intimata a primit o despăgubire în cadrul sistemului național, în valoare de 4 800 EUR, cererile sale adresate către Presidenza del Consiglio se vor întemeia pe alte motive (de exemplu, întârzierea în instituirea sistemului sau în admiterea în cadrul acestuia, o despăgubire care nu echivalează cu o reparare integrală, acordarea cu titlu de despăgubire a unei sume care nu este „echitabilă și corespunzătoare”). Motivele concrete nu reies însă cu claritate nici din cererea de decizie preliminară formulată de instanța de trimitere, nici din observațiile scrise și orale prezentate de intimată în fața Curții. Prin urmare, pentru a furniza instanței de trimitere orientări mai cuprinzătoare, vom prezenta două scurte considerații referitoare la aplicarea jurisprudenței aferente Hotărârii Francovich și alții în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal.

128. În primul rând, potrivit unei jurisprudențe constante, aplicarea retroactivă a măsurilor naționale de implementare a unei directive poate remedia consecințele nocive ale unei transunerii tardive, cu condiția ca directiva să fie transpusă corespunzător. Cu toate acestea, revine instanței naționale obligația de a se asigura că repararea prejudiciului suferit de beneficiari este adecvată. În acest scop, persoanele care solicită despăgubiri trebuie să dovedească existența unui prejudiciu mai mare, suferit ca urmare a faptului că acestea nu au putut să beneficieze de drepturile garantate de directivă la momentul potrivit<sup>63</sup>.

129. În al doilea rând, rămâne deschis analizei aspectul dacă o acțiune în despăgubire introdusă de victimele infracționalității în situații pur interne nu ar întâmpina dificultăți în stabilirea unei încălcări suficient de grave a dreptului Uniunii în situația în care statul membru a instituit un sistem național care reglementează numai infracțiunile transfrontaliere. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante, una dintre condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca răspunderea statului să ia naștere este ca încălcarea dreptului Uniunii să fie „suficient de gravă”<sup>64</sup>. Elementele pe care instanțele naționale le pot lua în considerare în acest context includ, printre altele, „claritatea și precizia normei încălcate”<sup>65</sup>.

130. Cu toate acestea, întreaga secțiune anterioară a prezentelor concluzii a demonstrat că textul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 este ambiguu și, mai mult, că recurgerea la alte mijloace de interpretare nu aduce mult mai multă claritate în acest sens.

63 A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 iulie 1997, Maso și alții (C-373/95, EU:C:1997:353, punctele 39-42), Hotărârea din 25 februarie 1999, Carbonari și alții (C-131/97, EU:C:1999:98, punctul 53), și Hotărârea din 3 octombrie 2000, Gozza și alții (C-371/97, EU:C:2000:526, punctul 39).

64 A se vedea Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur and Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 51), și, mai recent, Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 32).

65 A se vedea Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 56), și, mai recent, Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 33).

131. Acest element nu pare să constituie însă câtuși de puțin o chestiune în discuție în litigiul principal. Italia a transpus Directiva 2004/80 prin instituirea unui sistem național de despăgubire care vizează atât situațiile interne, cât și pe cele transfrontaliere. Astfel, înțelegem că litigiul desfășurat în fața instanțelor naționale privește exclusiv quantumul corespunzător al despăgubirii.

132. Odată efectuate aceste clarificări, vom analiza acum aspectul-cheie ridicat prin intermediul celei de a doua întrebări adresate de Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație). Compensația în quantum de 4 800 EUR acordată victimei unui viol ar putea fi considerată „echitabilă și corespunzătoare” în sensul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80?

133. Apreciem că este foarte dificil să furnizăm un răspuns pozitiv sau negativ la o astfel de întrebare. Revine instanței naționale sarcina de a lua în calcul toate împrejurările cauzei pentru a decide dacă, în cauza de față, despăgubirea acordată victimei de către autorități poate fi considerată „echitabilă și corespunzătoare”. Rolul Curții, în contextul unei cereri de decizie preliminară, este de a furniza orientări generale, prin clarificarea criteriilor pe care aceasta din urmă trebuie să le aplice în aprecierea pe care o face în legătură cu cauza.

134. În acest sens, am dori să facem următoarele observații.

135. În primul rând, nu putem decât să fim de acord cu guvernul italian în sensul că, în lipsa oricărei norme de armonizare a acestui aspect, statele membre beneficiază de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește alegerea *tipurilor de despăgubire* reglementate, în ceea ce privește *criteriile* care sunt relevante pentru a stabili quantumul despăgubirii și, prin urmare, în ceea ce privește *quantumul* propriu-zis al despăgubirii.

136. Este adevărat că în cuprinsul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 există noțiunea „echitabilă și corespunzătoare”, însă nu există nicio altă noțiune în acest articol. Mai precis, legiuitorul Uniunii a decis în cele din urmă să nu adopte dispozițiile mai detaliate de stabilire a normelor minime de despăgubire cuprinse în propunerea inițială, în special în formularea inițială a articolului 4 din aceasta (intitulat „Principii de stabilire a quantumului despăgubirii”). Prin urmare, ar fi logic să se presupună că legiuitorul Uniunii a intenționat să acorde statelor membre o marjă de apreciere deosebit de largă în acest sens.

137. În al doilea rând, suntem de asemenea de acord cu guvernul italian în sensul că nu există niciun temei în Directiva 2004/80 pentru a susține punctul de vedere potrivit căruia despăgubirea care trebuie să fie acordată în cadrul sistemelor naționale *trebuie să fie echivalentă* cu prejudiciile pe care autorul infracțiunii ar fi obligat să le plătească în temeiul dreptului național privind răspunderea civilă delictuală. Temeiul juridic și logica ambelor tipuri de plăți sunt diferite.

138. Pe de o parte, despăgubirea (sau repararea prejudiciului) pe care autorul unei infracțiuni trebuie să o plătească victimei infracțiunii tinde să urmeze logica reparării sau a restituirii integrale. Suma acordată ar trebui să reflecte, cât mai exact posibil, întreaga despăgubire a pierderilor și a prejudiciilor suferite de victimă<sup>66</sup>.

139. Pe de altă parte, în măsura în care s-ar putea deduce din normele minime adoptate, logica despăgubirii acordate în temeiul Directivei 2004/80 este mai degrabă aceea a unui (generalizat) ajutor (financiar) public acordat victimelor infracționalității. Temeiul aplicării sistemului național nu poate fi găsit într-o anumită formă de culpă săvârșită de autoritățile statelor membre, cum ar fi, de exemplu,

<sup>66</sup> După cum tinde să fie cazul în general cu orice răspundere delictuală pentru prejudiciile cauzate unei alte persoane. De exemplu, în ceea ce privește răspunderea delictuală a Uniunii Europene, a se vedea articolul 340 TFUE, potrivit căruia „Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, *prejudiciile cauzate* de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor” (sublinierea noastră). Instanțele Uniunii au interpretat această dispoziție ca vizând, în principiu, atât pierderile pecuniare (sub forma reducerii activelor și a pierderii profiturilor), cât și pierderile nepecuniare: a se vedea, cu trimiteri suplimentare, Concluziile prezentate de avocatul general Wahl în cauza Uniunea Europeană/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, punctul 103).



identificarea sau urmărirea penală a autorilor infracțiunii. În plus, într-o serie de limbi, denumirea și dispozițiile Directivei 2004/80 se referă de asemenea la despăgubirea datorată în temeiul sistemelor naționale ca fiind o „indemnizație”<sup>67</sup>. După cum o înțelegem, această noțiune este, în multe țări, asociată adesea cu un tip de despăgubire fixă sau forfetară sau, în orice caz, cu o formă de reparare care nu corespunde în mod necesar cu repararea (integrală) a prejudiciului din dreptul privat.

140. În al treilea rând, acest lucru este în concordanță și cu modul în care trebuie gestionat sistemul la nivel național. În temeiul Directivei 2004/80, cuantumul despăgubirii nu trebuie să fie stabilit de un judecător care evaluează toate împrejurările specifice ale cauzei, în lumina elementelor de probă furnizate de părți<sup>68</sup>. În plus, o procedură îndelungată și greoaie (care ar fi probabil necesară pentru a garanta că despăgubirea acordată corespunde unei despăgubiri integrale<sup>69</sup>) nu este în conformitate cu tipul de procedură preconizat de legiuitorul Uniunii. Astfel, potrivit articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2004/80, statele membre „caută să limiteze la maximum formalitățile administrative necesare pentru depunerea unei cereri de despăgubire”.

141. În al patrulea rând, această logică și procedura au apoi un impact asupra modului de stabilire a cuantumurilor. Nu considerăm că expresia „echitabilă și corespunzătoare” ar fi incompatibilă din punct de vedere structural cu o sumă forfetară sau cu anumite cantumuri standardizate. Niciun element din cuprinsul Directivei 2004/80 nu împiedică drepturile și procedurile naționale ca, atunci când stabilesc cuantumul despăgubirii care trebuie acordată, să prevadă categorii, plafoane maxime și/sau minime, precum și valori financiare standard sau fixe pentru fiecare tip de pierdere sau de prejudiciu suferit de victimă sau pentru fiecare tip de infracțiune săvârșită<sup>70</sup>.

142. În al cincilea și ultimul rând, articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 impune ca despăgubirea să fie „echitabilă și corespunzătoare”, stabilind astfel o limită în ceea ce privește marja de apreciere a statelor membre în acest sens. Această limită este însă foarte „elastică”. Am dori să sugerăm ca această noțiune să se interpreteze ca o cerință potrivit căreia trebuie să existe o anumită corelație între vătămarea și prejudiciile provocate de infracțiune și despăgubirea prevăzută în temeiul sistemului. Acest lucru nu înseamnă că cuantumul ar trebui să fie aproximativ egal cu despăgubirea integrală. Dimpotrivă, aceasta înseamnă că suma trebuie să aducă o contribuție semnificativă la repararea prejudiciilor materiale și imateriale suferite de victimă și să îi ofere o oarecare satisfacție pentru prejudiciul suferit. Mai precis, cuantumul despăgubirii nu poate fi atât de mic încât aceasta să devină pur simbolică sau încât utilitatea și confortul pe care victima le câștigă din aceasta să fie, în practică, neglijabile sau ne semnificative.

143. Am dori să adăugăm că nu împărtășim punctul de vedere al intimatei potrivit căruia cerința caracterului „corespunzător” al despăgubirii prevăzută la articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80 impune în mod inevitabil autorității de decizie posibilitatea de a adapta cuantumul prevăzut în dreptul intern la împrejurările specifice ale fiecărei cauze în parte. Cu condiția ca limita cuantumului stabilit în dreptul național pentru un anumit tip de infracțiune să fie rezonabilă, nu vedem niciun motiv pentru a considera că un quantum fix este contrar *per se* dispozițiilor Directivei 2004/80.

144. În concluzie, recunoaștem că astfel de orientări sunt unele minimaliste și, într-adevăr, puțin vagi. Cu toate acestea, în ceea ce privește acest aspect particular și spre deosebire de domeniul de aplicare al articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80, textul directivei astfel cum aceasta a fost adoptată este foarte clar *în ceea ce privește lipsa furnizării* altor orientări suplimentare. S-ar părea într-adevăr

67 Printre acestea se numără denumirea din versiunea germană („Entschädigung”), din versiunea spaniolă („indemnización”), din versiunea franceză („indemnisation”), din versiunea italiană („indennizzo”), din versiunea portugheză („indemnização”) și din versiunea slovacă („odškodnenie”).

68 A se vedea articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/80.

69 A se vedea Van Dam, C., *European Tort Law*, ediția a II-a, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 346.

70 Ar trebui să se precizeze că, într-o serie de jurisdicții, și instanțele naționale utilizează parametri similari pentru a cuantifica despăgubirile care trebuie acordate în anumite cazuri în mod rapid și eficient, asigurând în același timp un tratament egal în cazuri comparabile. *A fortiori*, acest lucru ar trebui atunci să fie posibil, desigur, într-un sistem precum cel instituit prin Directiva 2004/80.



că legiuitorul Uniunii a intenționat să lase acest loc liber. Ceea ce a rezultat reprezintă o diversitate considerabilă în ceea ce privește sistemele, procedurile, precum și cuantumul acordate în fiecare stat membru în parte<sup>71</sup>. În ipoteza în care o astfel de diversitate ar fi considerată ca fiind o problemă, a face ca acest domeniu de drept să evolueze prin dezvoltarea unor norme minime comune, astfel cum s-a prevăzut inițial la punctul 16 din propunerea de compromis a Consiliului din 2004<sup>72</sup>, ar constitui o atribuție a legiuitorului Uniunii<sup>73</sup>.

## V. Concluzie

145. Propunem Curții să răspundă la întrebarea formulată de Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație, Italia) în scopul pronunțării unei hotărâri preliminare după cum urmează:

- „1) Articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind despăgubirea victimelor infracționalității impune statelor membre să instituie sisteme naționale de despăgubire care să garanteze despăgubiri *tuturor* victimelor unei infracțiuni intenționate săvârșite prin violență, indiferent de locul lor de reședință.
- 2) Despăgubirea acordată victimelor infracționalității este «echivalentă și corespunzătoare», în sensul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/80, atunci când aduce o contribuție semnificativă la repararea prejudiciilor suferite de victimă. În special, cuantumul despăgubirii acordate nu poate fi atât de mic încât aceasta să devină pur simbolică sau încât utilitatea și confortul său pentru victimă să fie, în practică, neglijabile sau nesemnificative.”

71 A se vedea de exemplu Raportul Comisiei privind aplicarea Directivei 2004/80/CE [COM(2009) 170 final], alături de anexele cuprinzând trimiterile la sistemele statelor membre din Documentul de însoțire a Raportului Comisiei privind aplicarea Directivei 2004/80/CE [SEC(2009) 495]. Pentru mai multe informații actualizate, a se vedea de asemenea fișele naționale individuale aflate pe portalul e-justiție ([https://e-justice.europa.eu/content\\_if\\_my\\_claim\\_is\\_to\\_be\\_considered\\_in\\_this\\_country-491-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do)).

72 Menționată mai sus, la punctul 73.

73 A se vedea în acest sens „Strengthening Victims’ Rights: From Compensation to Reparation: For a new EU Victims’ rights strategy 2020-2025”, raport întocmit de Milquet, J., consilier special al președintelui Comisiei Europene, datând din martie 2019, Oficiul pentru publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2019.