

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 31 de Maio de 2001 <sup>1</sup>

1. Pela presente acção por incumprimento, a Comissão põe em causa a conformidade com a Directiva 78/687/CEE <sup>2</sup> da segunda via formativa de acesso à profissão de dentista em Itália, bem como a faculdade, concedida neste Estado-Membro aos médicos que exerçam a actividade de dentista, de uma inscrição simultânea na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas.

I — Enquadramento jurídico

A — A regulamentação comunitária

2. Em 25 de Julho de 1978, o Conselho adoptou duas directivas que visam, respectivamente, o reconhecimento mútuo dos

diplomas dos dentistas <sup>3</sup> e a coordenação das suas actividades <sup>4</sup>.

3. O artigo 1.º da directiva coordenação prevê que os Estados-Membros façam depender o acesso às actividades de dentista, exercidas sob os títulos referidos no artigo 1.º da directiva reconhecimento, e seu exercício, da posse de um diploma, certificado ou outro título referido no artigo 3.º da directiva coordenação, comprovativo de que o interessado adquiriu, no período total da sua formação, os conhecimentos e a experiência exigidos pela referida directiva. Esta formação dentária inclui, no total, pelo menos cinco anos de estudos teóricos e práticos a tempo inteiro.

4. Antes da adopção destas directivas e da sua transposição no direito italiano, a profissão específica de dentista não existia

1 — Língua original: francês.

2 — Directiva do Conselho, de 25 de Julho de 1978, que tem por objectivo a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas às actividades de dentista (JO L 233, p. 10; EE 06 F2 p. 40; a seguir «directiva coordenação»).

3 — Directiva 78/686/CEE que tem por objectivo o reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos de dentista e que inclui medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços (JO L 233, p. 1; EE 06 F2 p. 32; a seguir «directiva reconhecimento»).

4 — Directiva coordenação.

em Itália e, na prática, era exercida por médicos. A fim de ter em conta esta situação especial, o artigo 19.º da directiva reconhecimento prevê, sob a denominação «Capítulo VII — Disposições transitórias respeitantes à situação especial da Itália», que:

«A partir do momento em que a Itália tome as medidas necessárias para dar cumprimento à presente directiva, os Estados-Membros reconhecerão, para efeito do exercício das actividades referidas no artigo 1.º da presente directiva, os diplomas, certificados e outros títulos de médico concedidos em Itália às pessoas que tenham iniciado a formação universitária de médico, o mais tardar, dezoito meses após a notificação da presente directiva, acompanhados de um atestado emitido pelas autoridades competentes italianas, comprovativo de que tais pessoas se consagraram, em Itália, efectiva e licitamente e a título principal, às actividades referidas no artigo 5.º da Directiva 78/687/CEE durante, pelo menos, três anos consecutivos dos cinco anos que precederam a emissão do atestado e que tais pessoas estão autorizadas a exercer as referidas actividades nas mesmas condições que os titulares do diploma, certificado ou outro título referido na alínea f) do artigo 3.º da presente directiva.

Ficam dispensadas da exigência da prática de três anos referida no primeiro parágrafo as pessoas que tenham feito com aproveitamento estudos de, pelo menos, três anos, comprovados pelas autoridades competentes como sendo equivalentes à formação referida no artigo 1.º da Directiva 78/687/CEE.»

## B — A legislação italiana

5. Pela Lei n.º 409, de 24 de Julho de 1985, intitulada «Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee»<sup>5</sup>, a República Italiana transpôs para a sua ordem jurídica interna as directivas reconhecimento e coordenação.

6. Esta lei instituiu a profissão de dentista em Itália e reservou o seu exercício, sob o título de «odontoiatra», às pessoas que tenham seguido:

- ou a nova formação específica de dentista com a duração de cinco anos, comprovada pelo diploma de «laurea in odontoiatria e protesi dentaria»<sup>6</sup>, seguida da habilitação para o exercício da profissão;
- ou uma formação de base de médico comprovada por um diploma de «lau-

5 — Instituição da profissão de dentista e disposições relativas ao direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços dos dentistas nacionais dos Estados-Membros da Comunidade Europeia (*Suplemento ordinário ao Jornal Oficial da República Italiana*, GURI n.º 190, de 13 de Agosto de 1985, a seguir «Lei n.º 409/85»).

6 — Diploma de dentista e de protésico dentário.

rea in medicina e chirurgia»<sup>7</sup>, seguida da habilitação para o exercício da medicina e da cirurgia e completada por um diploma de especialização no domínio dentário. A duração mínima de formação é de nove anos: seis anos de formação de médico a que acrescem três anos de especialização no domínio dentário.

duas acusações contra a República Italiana:

7. O artigo 4.º da Lei n.º 409/85 prevê que a inscrição na Ordem dos Dentistas é incompatível com a inscrição em qualquer outra ordem profissional. O artigo 5.º permite, contudo, aos médicos especializados no domínio dentário de manter simultaneamente a sua inscrição na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas. A disposição de transição visada no artigo 20.º desta lei obrigava os médicos não especializados que haviam iniciado a sua formação antes de 28 de Janeiro de 1980 a optar pela inscrição na Ordem dos Dentistas se tivessem a intenção de exercer no domínio dentário, no prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor da Lei n.º 409/85, isto é, até 28 de Agosto de 1990.

— A segunda formação prevista pela Lei n.º 409/85 não está conforme com os critérios mínimos de formação da directiva coordenação, que exige uma formação de, pelo menos, cinco anos, no domínio dentário. Além disso, esta formação corresponde exactamente ao diploma italiano de especialização em estomatologia visado no artigo 7.º da Directiva 93/16/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, destinada a facilitar a livre circulação dos médicos e o reconhecimento mútuo dos seus diplomas, certificados e outros títulos<sup>8</sup>.

— A possibilidade de uma dupla inscrição na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas oferecida aos médicos visados no artigo 19.º da directiva reconhecimento, que exerçam a título principal as actividades de dentista, não está conforme com as directivas reconhecimento ou coordenação.

## II — Processo pré-contencioso

8. Na carta de interpelação datada de 9 de Abril de 1997, a Comissão formulou

9. Na sua resposta, as autoridades italianas comunicaram o projecto de lei n.º 2653 relativo à profissão de dentista, que prevê uma segunda via de acesso à profissão<sup>9</sup>.

7 — Diploma de medicina e de cirurgia.

8 — JO L 165, p. 1.

9 — Formação específica comprovada pelo diploma de «laurea in odontoiatria e protesi dentaria».

10. No seu parecer fundamentado, notificado em 18 de Maio de 1998, a Comissão manteve as acusações. Por carta de 16 de Dezembro de 1998, as autoridades italianas transmitiram cópia do Decreto-Lei n.º 386, de 13 de Outubro de 1998<sup>10</sup>, intitulado «Disposizioni in materia di esercizio della professione di odontoiatra, in attuazione dell'articolo 4 della legge 24 aprile 1998, n.º 128.»

12. A República Italiana conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar a acção inadmissível;

— a título subsidiário, julgar a acção improcedente;

11. A acção da Comissão foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Maio de 1999. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— condenar a Comissão nas despesas.

1) declarar que, ao manter uma segunda via formativa de acesso à profissão de dentista que não está em conformidade com a directiva coordenação e ao manter a possibilidade de dupla inscrição na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas para os médicos que exercem actividades no domínio dentário, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva;

### III — Quanto à admissibilidade da acção

13. O Governo italiano opõe duas questões prévias de inadmissibilidade à Comissão.

*Quanto ao primeiro fundamento de inadmissibilidade*

2) condenar a República Italiana nas despesas.

14. Em primeiro lugar, alega que a acusação que lhe é dirigida de ter mantido a segunda via de formação e a possibilidade de uma dupla inscrição nas ordens profissionais dos médicos e dos dentistas não

10 — GURI n.º 260, de 6 de Novembro de 1998.

corresponde à realidade. As disposições controvertidas não puderam, por assim dizer, ser mantidas uma vez que foram introduzidas no direito nacional após adopção da directiva coordenação e tendo em vista a sua transposição.

15. Segundo o Governo italiano, se a Comissão pretendesse denunciar a incompatibilidade com a directiva coordenação das disposições da Lei n.º 409/85 relativas à segunda via formativa e à dupla inscrição na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas, deveria ter contestado a respectiva entrada em vigor e não o facto de se manterem em vigor.

16. A formulação errada desta acusação é, por conseguinte, de natureza a induzir em erro a República Italiana, diminuindo as suas possibilidades de defesa.

17. Este fundamento não pode ser acolhido.

18. Recorde-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a Comissão é obrigada, em qualquer petição entrada a título do artigo 226.º CE, a indicar as acusações precisas sobre as quais o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de direito e de facto nos quais essas acusações se baseiam<sup>11</sup>.

19. Tal como a interpelação dirigida pela Comissão ao Estado-Membro e o parecer fundamentado emitido pela Comissão, que delimitam o objecto do litígio<sup>12</sup>, a petição deve permitir ao Estado-Membro em causa apresentar a sua defesa e contestar o conjunto das acusações contra si formuladas pela Comissão.

20. Esta jurisprudência opõe-se às acções de incumprimento instauradas por uma petição que viole os direitos de defesa em razão da imprecisão das acusações invocadas ou da ausência de fundamentação jurídica ou de facto.

21. No caso vertente, a recriminação dirigida pelo Governo italiano à Comissão respeita ao recurso a uma terminologia que deixa pressupor que as disposições nacionais em causa já existiam antes da directiva quando, segundo aquele governo, eram posteriores à mesma.

22. Ora, não parece que a capacidade de um Estado-Membro para apresentar a sua defesa dependa da data em que as disposições nacionais consideradas contrárias ao direito comunitário foram adoptadas. A realidade do próprio incumprimento é independente desta data, estando condicionada pela existência de medidas não conformes com o direito comunitário no momento em que expira o prazo fixado

11 — V., como exemplo recente, acórdão de 23 de Outubro de 1997, Comissão/Grécia (C-375/95, Colect., p. I-5981, n.º 35).

12 — Acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália (C-365/97, Colect., p. I-7773, n.º 23).

pela Comissão no seu parecer fundamentado<sup>13</sup>.

consequente, há que rejeitar a questão prévia de inadmissibilidade.

23. Do ponto de vista dos direitos de defesa do Estado-Membro em causa, importa que este seja capaz de identificar as disposições do seu direito nacional consideradas contrárias ao direito comunitário, bem como o respectivo conteúdo.

*Quanto ao segundo fundamento de inadmissibilidade*

24. A este respeito, há que observar que tais disposições estão, precisamente, designadas na petição.

27. O Governo italiano alega, em segundo lugar, que a Comissão não indicou, em apoio da sua acção, as disposições da directiva que foram desrespeitadas. As obrigações que a República Italiana não teria cumprido não estavam, portanto, identificadas.

25. No enunciado da primeira acusação, a Comissão coloca explicitamente em causa a segunda formação prevista pela Lei n.º 409/85<sup>14</sup>. Em apoio da segunda acusação dirigida à República Italiana, a Comissão cita igualmente o artigo 20.º da referida lei e o Acórdão n.º 100/89 proferido pela Corte costituzionale italiana, do qual resulta que uma dupla inscrição na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas continua a ser possível<sup>15</sup>.

Quanto à admissibilidade da primeira acusação

28. No que respeita à acusação relativa à duração da segunda formação prevista pela Lei n.º 409/85, deve salientar-se que a Comissão precisou que as obrigações visadas pela acção por incumprimento são as do artigo 1.º da directiva coordenação.

26. Tendo em conta estas precisões, que lhe permitem conhecer o conteúdo do incumprimento que lhe é imputado, o Governo italiano não pode alegar que não tinha condições para apresentar a sua defesa. Por

29. A Comissão explicou que esta formação de três anos no domínio dentário não preenche as condições formais enunciadas naquele artigo, que exige uma formação específica de cinco anos<sup>16</sup>. Deste modo, permitiu claramente à República Italiana

13 — V., por exemplo, acórdão de 11 de Novembro de 1999, Comissão/Itália (C-315/98, Colect., p. I-8001, n.º 11).

14 — N.º 7 da petição.

15 — *Ibidem*, n.º 19.

16 — *Ibidem*, n.º 11.

conhecer a regra jurídica em que está baseada parte da acção por incumprimento e, deste modo, preparar a sua defesa.

os elementos de direito e de facto nos quais essas acusações se baseiam<sup>17</sup>.

30. Consequentemente, a acção da Comissão deve ser declarada admissível quanto a este ponto.

34. O Tribunal de Justiça pronunciou-se, num certo número de acórdãos, acerca de fundamentos de inadmissibilidade baseados, quer no carácter impreciso dos pedidos da petição, quer na ausência de citação formal pela Comissão das regras do direito comunitário cuja violação é imputada a um Estado-Membro.

Quanto à admissibilidade da segunda acusação

31. Segundo o Governo italiano, a Comissão não associou a uma disposição precisa da directiva coordenação a acusação relativa à dupla inscrição na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas dos médicos visados no artigo 19.º da directiva reconhecimento. Por este motivo, a acção deve ser declarada inadmissível.

35. Num desses acórdãos, o Estado-Membro acusava a Comissão de imprecisão do pedido da acção. Esta última pedia que «seja constatada a violação da directiva e 'designadamente' dos artigos 2.º, 3.º e 8.º desta. Ora, apenas pode ser tomada em consideração a violação das disposições expressamente citadas da directiva, excluindo-se uma acusação geral de infracção à mesma»<sup>18</sup>.

32. Antes de abordar esta questão, deve recordar-se determinados princípios que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de admissibilidade.

O Tribunal de Justiça rejeitou o fundamento visto que os artigos da directiva expressamente citados pela Comissão tinham permitido ao Governo demandado compreender sem ambiguidades que havia sido invocada uma infracção àquelas disposições específicas. Segundo o Tribunal, o advérbio «designadamente» fora utilizado no sentido de «especialmente» para desig-

33. Como já vimos, a Comissão deve indicar, na petição, as acusações precisas que invoca, bem como, de forma sumária,

17 — N.º 18 das presentes conclusões.

18 — Acórdão de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha (C-431/92, Colect., p. I-2189, n.º 13).

nar, precisamente, quais os artigos da directiva que tinham sido desrespeitados<sup>19</sup>.

36. No mesmo acórdão, o Estado-Membro em causa alegava que a violação de um artigo de uma directiva não era visado nas conclusões do parecer fundamentado e tinha sido invocado pela primeira vez na petição. O Tribunal de Justiça declarou que, embora não fosse formalmente referido nas conclusões do parecer fundamentado, o artigo controvertido era, não obstante, mencionado no texto do mesmo parecer, no elenco das disposições invocadas pela Comissão. O fundamento de inadmissibilidade devia, portanto, ser rejeitado<sup>20</sup>. O mesmo princípio foi aplicado num acórdão mais recente<sup>21</sup>.

37. Num outro acórdão, o Estado-Membro visado contestava que a carta de interpelação constituísse um acto regular de abertura do processo por incumprimento em causa. Alegava que a Comissão tinha enviado uma carta de interpelação de conteúdo estandardizado, enumerando em anexo diversas directivas, entre as quais a que era objecto da acção. Além disso, a Comissão tinha declarado proceder em conformidade com o artigo 169.º do Tratado CEE e não com o artigo 141.º do Tratado CEEA, que era, porém, o único em causa<sup>22</sup>.

19 — *Ibidem*, n.º 15.

20 — Acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.ºs 16 a 18.

21 — Acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, já referido, n.º 38.

22 — Acórdão de 29 de Junho de 1995, Comissão/Itália (C-135/94, Colect., p. I-1805, n.º 3).

O Tribunal de Justiça começou por recordar que o artigo 141.º do Tratado CEEA era idêntico ao artigo 169.º do Tratado CEE. Após salientar que, nos termos da sua jurisprudência constante, uma notificação de incumprimento não podia, necessariamente, ser mais do que um resumo sucinto das acusações, observou, em seguida, que a lista anexa compreendia a directiva em questão no caso concreto, expressamente mencionada como sendo uma directiva Euratom. Segundo o Tribunal, a Comissão tinha remediado a falta de citação das disposições pertinentes do Tratado CEEA no parecer fundamentado, o qual se referia a diversos artigos deste tratado. Na petição, a Comissão referiu-se igualmente a essas disposições<sup>23</sup>.

Por fim, o Tribunal precisou que a acusação real da Comissão, a saber, a não transposição da directiva, não havia sido alterada no decurso da fase pré-contenciosa. O Estado-Membro não podia, por conseguinte, ter dúvidas de que a Comissão o acusava de incumprimento face ao Tratado CEEA, em virtude da não transposição da directiva<sup>24</sup>.

38. Não obstante serem pouco numerosos e terem objectos não estritamente idênticos, estes acórdãos parecem-nos esboçar uma tendência que seria útil precisar, uma vez que o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se acerca de uma questão prévia de inadmissibilidade baseada no carácter

23 — *Ibidem*, n.º 8.

24 — *Ibidem*, n.ºs 9 e 10.

impreciso de uma petição por incumprimento.

cer fundamentado, era-o, contudo, noutra parte desse parecer. Ou ainda que a Comissão tinha remediado a ausência de citação das disposições pertinentes do acto comunitário em causa no parecer fundamentado e na petição.

39. Face a esta jurisprudência, impõe-se uma primeira conclusão: quando as regras comunitárias cuja violação é invocada são citadas, de uma forma ou de outra, a questão prévia de inadmissibilidade baseada em insuficiente precisão da petição é rejeitada. Basta que, na notificação de incumprimento, o texto que contém as disposições pertinentes — tratado ou directiva, por exemplo — seja visado e que estas últimas sejam, em seguida, mencionadas no parecer fundamentado e na petição. A localização das citações pouco importa, uma vez que não é exigido que as mesmas figurem no dispositivo do parecer fundamentado e no pedido. Basta ser possível lê-las, no corpo do texto desses documentos, como sendo invocadas pela Comissão em apoio da sua acção.

Esta preocupação de verificar as menções nos textos em causa traduz uma obrigação de citação a cargo da Comissão.

40. Podemos perguntar se há que ir mais longe e interpretar a jurisprudência atrás citada no sentido de que a menção das disposições comunitárias pertinentes, considerada suficiente nos casos referidos é, em qualquer dos casos, necessária. Nesta hipótese, a ausência de referência precisa da disposição violada pelo Estado-Membro conduziria à inadmissibilidade da acção.

41. Não pensamos que uma interpretação tão estrita dos acórdãos referidos, baseada num raciocínio *a contrario*, seja a única possível. Seria excessivo rejeitar uma acção por incumprimento que não cita formalmente a disposição comunitária cuja violação é invocada, sem verificar se o Estado-Membro em causa não pode conhecer o respectivo conteúdo.

O Tribunal de Justiça teve o cuidado de salientar que, embora a disposição comunitária controvertida não fosse formalmente mencionada nas conclusões do pare-

42. O que está verdadeiramente em jogo no debate acerca do grau de precisão dos termos da acção por incumprimento é, sem dúvida, o da capacidade do Governo demandado de organizar a sua defesa. Este não pode opor objecções pertinentes às acusações que lhe são dirigidas se ignorar o conteúdo preciso das regras comunitárias cuja violação lhe é imputada.

43. A jurisprudência do Tribunal de Justiça, atrás referida, relativa aos direitos de defesa dos Estados-Membros quando accionados por incumprimento<sup>25</sup>, tal como a relativa ao conteúdo da petição<sup>26</sup>, atrás referida, aponta neste sentido.

44. Uma acção por incumprimento é, por conseguinte, admissível, mesmo que a disposição de direito comunitário que a Comissão alega ter sido violada pelo Estado-Membro demandado não seja formalmente citada, desde que a norma jurídica que aquela enuncia possa ser claramente deduzida do processo pré-contencioso e da petição.

45. Há que examinar a admissibilidade da segunda acusação à luz deste princípio.

46. Na petição, a Comissão explica que, em Itália, a separação entre as profissões de dentista e de médico não está, de modo algum, completa sem ligar essa regra a uma disposição precisa de uma das duas directivas.

47. A directiva reconhecimento é a única norma comunitária pertinente citada pela Comissão na parte da petição consagrada à segunda acusação. Nesta se indica que «[a] directiva 'reconhecimento' exclui que o

mesmo profissional titular de um único diploma e de uma só habilitação profissional esteja simultaneamente inscrito na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas»<sup>27</sup>.

Os profissionais a que é feita referência são os titulares de um diploma italiano de medicina e de cirurgia visados no artigo 19.º daquela mesma directiva. A Comissão explica que, na sequência do acórdão proferido pela Corte costituzionale, o artigo 20.º da Lei n.º 409/85, que obriga os médicos não especializados que iniciaram a sua formação antes de 28 de Janeiro de 1980 e exercem uma actividade de dentista a optar pela sua inscrição numa ou noutra Ordem não é aplicada. A dupla inscrição na Ordem dos Médicos e na Ordem dos Dentistas continua a ser possível.

48. Assim, na petição, a Comissão descreve a segunda acusação referindo-se apenas à directiva reconhecimento.

49. Ora, na réplica, a Comissão reconheceu que «a directiva 'reconhecimento' não figura nem no parecer fundamentado nem nas conclusões da petição»<sup>28</sup> e acabou por precisar, naquela mesma fase do processo, que «[é] o artigo 1.º da directiva 'coordenação' 78/687 que constitui manifestamente a estrutura das duas acusações»<sup>29</sup>.

25 — N.ºs 19 e 20 das presentes conclusões.

26 — *Ibidem*, n.º 33.

27 — N.º 17.

28 — N.º 13.

29 — *Ibidem*, n.º 11, sublinhado nosso.

50. Em resposta à questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo Governo italiano, a Comissão entendeu útil recordar que «descreveu cuidadosamente [no parecer fundamentado e na petição] ‘o enquadramento regulamentar’ nacional e comunitário no qual se situam as duas alegadas infracções à directiva ‘coordenação’»<sup>30</sup>.

51. É verdade que o artigo 1.º da directiva coordenação, ao qual, segundo a Comissão declara na réplica, deve ser feita referência a fim de verificar a existência das duas infracções imputadas à República Italiana, está citado na parte da petição consagrada ao enquadramento jurídico.

Mas esta parte, puramente descritiva e comum às duas acusações, é desprovida de carácter demonstrativo. Em momento algum, nesta fase do processo, foi estabelecida uma ligação entre a violação daquele artigo e a faculdade de inscrição simultânea nas duas ordens profissionais<sup>31</sup>.

52. A directiva coordenação é, igualmente, citada na petição, na parte do pedido, sem menção de qualquer artigo em especial e sem ser acompanhada de qualquer fundamentação jurídica.

53. Por conseguinte, parece que, até ao momento em que a Comissão precisa, na réplica, que a directiva coordenação constitui o fundamento jurídico em que assenta a segunda acusação, apenas a directiva reconhecimento era mencionada em apoio desta última, numa parte verdadeiramente fundamentada dos actos dos processos pré-contencioso e contencioso.

54. Os esforços do Estado-Membro para identificar a base jurídica de uma acusação que lhe foi dirigida, que podem traduzir-se por substanciais argumentações jurídicas no decurso do processo, não podem ser utilizados pela Comissão para sanar *a posteriori* a acção por incumprimento, quando é manifesto que, como no caso vertente, uma insuficiência inicial de fundamentação era de natureza a gerar uma efectiva confusão no conhecimento, pelo Estado-Membro, do incumprimento que lhe é imputado.

55. Consideramos, portanto, que a Comissão não satisfaz as condições que exigem que, na petição, se indique a acusação precisa e os elementos de direito e de facto em que a Comissão baseia essa acusação. Por conseguinte, a segunda acusação deve ser declarada inadmissível.

30 — *Ibidem*, n.º 9.

31 — Acrescente-se que a citação deste artigo na carta de interpeação (p. 2, segundo parágrafo) é feita em apoio da primeira acusação e não da acusação baseada na inscrição simultânea nas duas ordens profissionais. Quanto às menções do mesmo artigo no parecer fundamentado, a segunda menção (n.º 9) figura, igualmente, na parte consagrada à primeira acusação, enquanto a primeira menção (n.º 1) se encontra na parte consagrada à exposição do enquadramento jurídico. Esta última não é, de modo algum, invocada em apoio de qualquer acusação, nem está associada a uma demonstração jurídica precisa.

IV — Quanto ao fundamento baseado na existência de uma segunda via formativa de acesso à profissão de dentista não conforme com a directiva coordenação

58. A segunda via formativa de dentistas não podia, portanto, ser mantida por ocasião da transposição da directiva coordenação. Ela corresponde, aliás, exactamente, ao diploma de especialização médica em estomatologia (odontostomatologia) que figura no artigo 7.º da Directiva 93/16.

*Argumentação das partes*

56. A Comissão alega que a segunda formação prevista pela Lei n.º 409/85, na qual são consagrados três anos ao domínio dentário, não preenche manifestamente a condição de uma formação específica de cinco anos enunciada no artigo 1.º da directiva coordenação.

59. O Governo italiano responde que, para calcular a duração desta formação, há que ter em conta determinados períodos de estudo cumpridos no decurso da formação exigida para a obtenção do diploma de medicina. Além disso, o artigo 1.º da directiva coordenação não exige que a formação visada no anexo seja adquirida no quadro de um ciclo único de estudos, exclusivamente destinado à obtenção de um diploma no domínio dentário.

57. Segundo a Comissão, uma especialização no domínio médico não pode estar abrangida, simultaneamente, pelo campo de aplicação da Directiva 93/16 relativa aos médicos e pelo da directiva reconhecimento relativa aos dentistas. A directiva coordenação prevê expressamente a criação de uma nova categoria de profissionais habilitados a exercer a actividade de dentista sob um título diferente do de médico, chamada a substituir os médicos não especializados que exercem aquela actividade. Esta é a razão pela qual o artigo 19.º da directiva reconhecimento prevê que os médicos — especializados ou não — não beneficiam de pleno direito do reconhecimento nos termos daquele directiva. Tal reconhecimento é-lhes concedido apenas a título derogatório e temporário, uma vez que é suposto terem iniciado a sua formação antes de 28 de Janeiro de 1980.

60. A Comissão alega que, por formação dentária de, pelo menos, cinco anos, na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da directiva coordenação, deve entender-se uma formação específica no domínio dentário que se prolongue desde o início até ao fim do ciclo de estudos, isto é, durante os cinco anos.

61. O Governo italiano alega que o argumento da Comissão, segundo o qual a directiva coordenação exige que os estudos especificamente dentários decorram no conjunto da duração da formação quinquenal, não tem qualquer suporte nas disposições da referida directiva. Com efeito, o

anexo não prevê nem uma repartição da duração da formação entre as matérias médicas gerais e as matérias específicas nem o estudo simultâneo e misto dos dois grupos de matérias.

num instituto superior de nível reconhecido como equivalente ou sob o controlo de uma universidade».

### *Apreciação*

62. Resulta do artigo 1.º, n.º 1, da directiva coordenação que os Estados-Membros fazem depender o acesso às actividades de dentista, exercidas sob os títulos em vigor no seu território, e seu exercício, da posse de um título comprovativo de que o interessado adquiriu, no período total da sua formação, os conhecimentos adequados nas diversas disciplinas relativas àquela actividade, bem como uma experiência apropriada na matéria.

63. Segundo o referido artigo, «[e]sta formação deve conferir-lhe a competência necessária ao conjunto das actividades de prevenção, de diagnóstico e tratamento relativamente às anomalias e doenças dos dentes, da boca, dos maxilares e dos tecidos atinentes».

64. Por último, o artigo 1.º, n.º 2, precisa que «[e]sta formação dentária inclui, globalmente, pelo menos cinco anos de estudos teóricos e práticos a tempo inteiro incidindo sobre as matérias constantes do anexo e efectuados numa universidade,

65. Deve observar-se que, embora fixe em cinco anos a duração total dos estudos necessária à aquisição de uma formação dentária, esta última disposição é omissa acerca do tempo consagrado, no decurso deste período, a cada uma das disciplinas enumeradas no anexo da directiva coordenação.

66. Entre os três grupos de matérias que figuram no anexo, apenas o grupo c), intitulado «Disciplinas especificamente odontostomatológicas» corresponde a uma formação especificamente dentária. Os grupos a) e b), intitulados, respectivamente, «Disciplinas de base» e «Disciplinas médico-biológicas e disciplinas médicas gerais», compreendem matérias cujo conhecimento é necessário ao exercício quer da medicina quer da actividade de dentista. Ora, o artigo 1.º, n.º 2, nada diz a respeito de uma eventual duração mínima que deveria ser consagrada às disciplinas puramente dentárias.

67. Apenas figura uma precisão no texto que precede a enumeração das matérias, indicando que o programa de estudos que conduz aos títulos de dentista deve incluir, pelo menos, aquelas disciplinas.

68. Se nos ativermos ao silêncio da directiva quanto à duração de formação que deve ser consagrada pelos Estados-Membros a cada disciplina ou grupo de disciplinas, nada impede, portanto, que uma formação que cubra as disciplinas do grupo c) do anexo, esteja limitada a uma duração inferior aos cinco anos previstos pelo artigo 1.º, n.º 2, da directiva coordenação.

69. Nesta hipótese, as autoridades italianas têm o direito de manter uma segunda formação composta por seis anos em matéria médica e três anos de especialização no domínio dentário.

70. Esta leitura da directiva coordenação depara, contudo, com diversos obstáculos.

71. Com efeito, não se pode ignorar que a formação prevista pelo artigo 1.º, n.º 2, da directiva coordenação é expressamente qualificada de «formação dentária», o que pressupõe que os cinco anos de estudos teóricos e práticos que a compõem sejam, cada um deles, consagrados a um ensino significativo de disciplinas respeitantes à actividade de dentista.

72. Além disso, a leitura feita pelo Governo italiano parece-nos contrária a uma interpretação uniforme da directiva coordenação, não obstante indispensável tendo em

conta o seu objecto, a saber, a saúde pública. Seria aleatório deixar à livre apreciação dos Estados-Membros a missão de fixar a repartição do tempo entre as matérias dentárias e as outras, ao longo da duração de estudos imposta por aquela directiva. Nenhum elemento permitiria excluir, *a priori*, que a parte reservada ao estudo das disciplinas especificamente dentárias fosse reduzida a uma expressão irrisória.

73. No direito italiano, coexistem dois tipos de formação, que desembocam num direito de acesso e de exercício idêntico da mesma actividade, bem como no mesmo reconhecimento dos títulos correspondentes no território da Comunidade. Podemos interrogar-nos acerca da legitimidade da coexistência de formações que, apesar de durações tão desiguais, conduzem a condições de acesso, exercício e reconhecimento idênticas.

74. Tendo em conta o que precede, e na ausência de indicação precisa por parte do texto relativo à gestão do ensino ao longo daqueles cinco anos, deve ler-se o artigo 1.º, n.º 2, da directiva coordenação no sentido de que impõe aos Estados-Membros a obrigação de repartir o ensino das disciplinas do grupo c), que figuram no anexo da directiva, no conjunto da duração legal prevista por este artigo. Consequentemente, consideramos que há que julgar procedente a acção instaurada a este respeito pela Comissão.

V — Quanto às despesas

75. Por força do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Contudo, segundo o artigo 69.º, n.º 3, primeiro parágrafo, o Tribunal de

Justiça pode decidir que cada das partes suportará as suas próprias despesas se ambas tiverem sido vencidas parcialmente. Uma vez que a Comissão e a República Italiana foram vencidas parcialmente nos seus fundamentos, há que concluir que serão condenadas a suportar as suas próprias despesas.

Conclusão

76. Face a estas considerações, propomos que o Tribunal de Justiça declare que:

- «1) Ao manter uma via formativa de acesso à profissão de dentista que limita a três anos de estudos a formação no domínio dentário, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 78/687/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1978, que tem por objectivo a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas às actividades de dentista.
- 2) A acção é julgada improcedente quanto ao resto.
- 3) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.»