

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
18 de Janeiro de 2001 *

No processo C-162/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por F. P. Ruggeri Laderchi e B. Mongin, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por Umberto Leanza, na qualidade de agente, assistido por F. Quadri, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que:

- ao permitir que o Decreto legislativo n.º 233 do chefe de Estado provisório, de 13 de Setembro de 1946, ainda que alterado pelo artigo 9.º da Lei

* Língua do processo: italiano.

n.º 362, de 8 de Novembro de 1991, continue a aplicar-se de tal modo que os dentistas que exercem a sua actividade em Itália permanecem *de facto* sujeitos a uma obrigação de residência,

- ao manter em vigor o artigo 15.º, constante do título IV, da Lei n.º 409, de 24 de Julho de 1985, que remete para o artigo 1.º da Lei n.º 1398, de 14 de Dezembro de 1964, do qual resulta que só os dentistas de nacionalidade italiana podem continuar inscritos na Ordem caso transfiram a sua residência para outro Estado-Membro,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º e 52.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.º CE e 43.º CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (relator) e F. Macken, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 9 de Novembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Abril de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.º do Tratado CE (actual artigo 226.º CE), uma acção destinada a obter a declaração de que:
 - ao permitir que o Decreto legislativo n.º 233 do chefe de Estado provisório, de 13 de Setembro de 1946, ainda que alterado pelo artigo 9.º da Lei n.º 362, de 8 de Novembro de 1991, continue a aplicar-se de tal modo que os dentistas que exercem a sua actividade em Itália permanecem *de facto* sujeitos a uma obrigação de residência,

 - ao manter em vigor o artigo 15.º, constante do título IV, da Lei n.º 409, de 24 de Julho de 1985, que remete para o artigo 1.º da Lei n.º 1398, de 14 de Dezembro de 1964, do qual resulta que só os dentistas de nacionalidade italiana podem continuar inscritos na Ordem caso transfiram a sua residência para outro Estado-Membro,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º e 52.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.º CE e 43.º CE).

Enquadramento jurídico nacional

- 2 O Decreto legislativo n.º 233 do chefe de Estado provisório, de 13 de Setembro de 1946, relativo à reconstituição das ordens das profissões de saúde e à regulamentação do exercício destas profissões (a seguir «decreto legislativo de 1946»), prevê, no seu artigo 9.º, alínea e), que, para estar inscrito na Ordem, é necessário «ter residência na circunscrição da Ordem ou do Colégio».

- 3 O artigo 11.º, alínea b), do decreto legislativo de 1946 dispõe que a inscrição na Ordem é cancelada no caso de «transferência da residência do inscrito para o estrangeiro».

- 4 O artigo 1.º da Lei n.º 1398, de 14 de Dezembro de 1964, que altera e completa a Lei n.º 736, de 10 de Julho de 1960, quanto à inscrição na Ordem dos membros das profissões de saúde italianos residentes no estrangeiro (a seguir «lei de 1964»), aditou o parágrafo seguinte ao artigo 11.º do decreto legislativo de 1946:

«No caso previsto na alínea b), o membro de uma profissão de saúde que exerça a sua profissão liberal no estrangeiro ou que aí trabalhe ao serviço de hospitais, de colectividades públicas ou de entidades privadas pode manter, a seu pedido, a inscrição na Ordem ou no Colégio profissional que fora cancelada.»

- 5 O artigo 9.º, sexto parágrafo, da Lei n.º 409, de 24 de Julho de 1985, relativa à profissão de cirurgião-dentista e às disposições relativas ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços por dentistas nacionais de Estados-Membros das Comunidades Europeias (a seguir «lei de 1985»), prevê que a ordem profissional competente procede à inscrição na Ordem segundo as leis em vigor.
- 6 O artigo 15.º da lei de 1985, que faz parte do seu título IV, intitulado «Exercício da profissão nos outros Estados-Membros das Comunidades Europeias por cirurgiões-dentistas nacionais italianos», dispõe:

«Os cirurgiões-dentistas nacionais italianos que transfiram a sua residência para um dos países membros das Comunidades Europeias podem, a pedido, continuar inscritos na ordem profissional italiana a que pertencem.»

- 7 O artigo 9.º, alínea e), do decreto legislativo de 1946 foi alterado pelo artigo 9.º, intitulado «Critérios para a inscrição na Ordem», da Lei n.º 362, de 8 de Novembro de 1991, relativa às regras de reorganização do sector farmacêutico (a seguir «lei de 1991»). Prevê que, para a inscrição na Ordem, é preciso «ter residência ou exercer a sua profissão na circunscrição da Ordem ou do Colégio».
- 8 Resulta dos autos que o regulamento da Ordem dos Médicos-Cirurgiões e dos Cirurgiões-Dentistas da Província de Imperia (a seguir «regulamento da Ordem da Província de Imperia»), adoptado em 1991, contém, nos seus artigos 9.º, alínea e), e 11.º, alínea b), disposições idênticas às dos artigos 9.º, alínea e), e 11.º, alínea b), do decreto legislativo de 1946, na sua versão inicial.

Fase pré-contenciosa

- 9 Informada da existência das disposições, referidas no número anterior, do regulamento da Ordem da Província de Imperia por ocasião de uma questão escrita que lhe fora colocada em 21 de Junho de 1995 por um membro do Parlamento Europeu (JO C 277, p. 20) e considerando que as disposições do decreto legislativo de 1946, às quais as do referido regulamento eram idênticas, são contrárias aos artigos 48.º e 52.º do Tratado, a Comissão, por carta de 17 de Março de 1997, notificou o Governo italiano para este apresentar as suas observações no prazo de dois meses.
- 10 Por carta de 26 de Agosto de 1997, as autoridades italianas responderam que, na sequência das alterações introduzidas pelas leis de 1964 e de 1991 nos artigos 9.º, alínea e), e 11.º, alínea b), do decreto legislativo de 1946, tais disposições eram agora conformes aos artigos 48.º e 52.º do Tratado.
- 11 Em 11 de Junho de 1998, a Comissão dirigiu um parecer fundamentado à República Italiana, no qual reiterou as suas críticas da legislação nacional e convidou este Estado-Membro a adoptar, no prazo de dois meses a contar da notificação do referido parecer, as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações resultantes dos artigos 48.º e 52.º do Tratado.
- 12 Por carta de 23 de Dezembro de 1998, as autoridades italianas responderam ao parecer fundamentado alegando, no que respeita à obrigação de residência, que, embora a lei de 1991 se refira ao sector farmacêutico, o seu âmbito de aplicação *ratione personae* é extensivo aos dentistas. No que diz respeito ao cancelamento da inscrição na Ordem dos Dentistas no caso de transferência da residência para o estrangeiro, invocaram uma eventual alteração do artigo 11.º, alínea b), do decreto legislativo de 1946 e reconheceram que o artigo 15.º da lei de 1985, ao

reservar a possibilidade de manter a inscrição na referida Ordem apenas aos nacionais italianos, não é conforme ao direito comunitário. Anunciaram uma intervenção do ministro competente para evitar uma aplicação discriminatória desta disposição bem como medidas legislativas para a alterar.

- 13 Julgando esta resposta insatisfatória, a Comissão intentou a presente acção, na qual se fazem duas acusações a examinar sucessivamente.

- 14 A primeira acusação diz respeito à obrigação de residência a que está subordinada a inscrição na Ordem dos Dentistas, por força do artigo 9.º, alínea e), do decreto legislativo de 1946, na redacção dada pela lei de 1991.

- 15 A segunda acusação incide sobre o artigo 15.º da lei de 1985, na medida em que reserva a possibilidade de escapar ao cancelamento da inscrição na referida ordem, no caso de transferência da residência para o estrangeiro, apenas aos dentistas de nacionalidade italiana.

Quanto à obrigação de residência

- 16 A Comissão sustenta que a obrigação de residência imposta pelas autoridades italianas constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de trabalhadores, na medida em que impede os dentistas estabelecidos noutro Estado-Membro de abrirem e explorarem um segundo consultório no território italiano ou de aí exercerem a sua actividade profissional na qualidade de assalariados sem transferirem a sua residência para este território. A Comissão

acrescenta que tal obrigação de residência não é justificada nem pela necessidade de garantir o respeito das regras deontológicas nem pela de garantir a continuidade dos cuidados médicos e a proximidade do médico e do doente.

17 A Comissão precisa que a alteração do decreto legislativo de 1946 pela lei de 1991, que é uma lei sectorial apenas respeitante aos farmacêuticos, criou uma situação jurídica confusa e incerta, incompatível com uma aplicação correcta dos artigos 48.º e 52.º do Tratado, e não fez assim cessar o incumprimento. Prova disso é o facto de, por um lado, o regulamento da Ordem da Província de Imperia continuar, não obstante tal alteração legislativa, a impor uma obrigação de residência análoga à do decreto legislativo de 1946, sem ter em conta a lei de 1991. Assinala, por outro lado, que a Federação Nacional das Ordens dos Médicos-Cirurgiões e dos Cirurgiões-Dentistas (a seguir «Federação Nacional»), numa carta dirigida em 16 de Janeiro de 1998 à referida Ordem Provincial, confirmou, na ausência de uma resposta do Ministério da Saúde e do Ministério dos Negócios Estrangeiros às questões colocadas a este respeito, «a necessidade, na acepção da lei constitutiva, para o nacional comunitário que pretenda exercer a profissão [em Itália], de residir na circunscrição da Ordem provincial de inscrição».

18 A República Italiana alega que o artigo 9.º, alínea e), do decreto legislativo de 1946, na versão alterada pela lei de 1991, é perfeitamente compatível com os artigos 48.º e 52.º do Tratado. Com efeito, ao prever agora que, para estar inscrito na Ordem, basta que o interessado exerça a sua profissão na circunscrição da Ordem em causa, essa disposição permite a todo e qualquer interessado criar ou manter vários centros de actividade no território da Comunidade.

19 A República Italiana acrescenta que, segundo as regras de interpretação em vigor na ordem jurídica italiana, a alteração introduzida no artigo 9.º, alínea e), do decreto legislativo de 1946 pela lei de 1991 aplica-se a todas as profissões de

saúde, inclusive aos dentistas. A este respeito, é pouco relevante que algumas Ordens locais ou a Federação Nacional tenham interpretado mal a legislação em vigor e a tenham violado.

- 20 A fim de decidir da procedência desta acusação, há que assinalar, em primeiro lugar, que é incontestável que o facto de um Estado-Membro subordinar a inscrição na Ordem dos Dentistas e, deste modo, o exercício por estes últimos da sua profissão à obrigação de os interessados residirem na circunscrição da ordem profissional junto da qual solicitam a sua inscrição constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de trabalhadores na medida em que tal obrigação impede os dentistas estabelecidos ou residentes noutra Estado-Membro de abrirem um segundo consultório de dentista no território do primeiro Estado ou de aí exercerem as suas actividades como assalariados (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 20 de Maio de 1992, Ramrath, C-106/91, Colect., p. I-3351, n.ºs 20 a 22 e 28).
- 21 Além disso, no caso vertente, a República Italiana não invoca nenhuma razão de interesse geral susceptível de justificar tal restrição.
- 22 Recorde-se, em segundo lugar, que a necessidade de garantir a plena aplicação do direito comunitário impõe aos Estados-Membros não só que adequem as suas legislações ao direito comunitário, mas exige também que o façam através da adopção de disposições jurídicas susceptíveis de criar uma situação suficientemente precisa, clara e transparente que permita aos particulares conhecer todos os seus direitos e invocá-los perante os órgãos jurisdicionais nacionais (v., neste sentido em matéria de directivas, acórdãos de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália, C-360/87, Colect., p. I-791, n.º 12, e de 15 de Junho de 1995, Comissão/Luxemburgo, C-220/94, Colect., p. I-1589, n.º 10). A este respeito, é pouco relevante que as disposições do direito comunitário cujo respeito esteja em causa sejam directamente aplicáveis e que os particulares tenham assim a possibilidade de as invocar directamente em juízo contra um Estado-Membro inadimplente (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 25 de Julho de 1991, Emmott, C-208/90, Colect., p. I-4269, n.ºs 20 e 21).

- 23 Resulta além disso da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a exigência de precisão, de clareza e de transparência a que deve obedecer a legislação nacional é igualmente válida quando estão em causa princípios gerais de direito constitucional, como o princípio geral da igualdade de tratamento, e é especialmente importante quando as disposições em causa do direito comunitário se destinam a conceder direitos aos nacionais de outros Estados-Membros, na medida em que estes não estão geralmente informados dos referidos princípios (acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha, 29/84, Recueil, p. 1661, n.º 23).
- 24 Por maioria de razão assim deve ser quando, como no caso vertente, só o recurso a regras de interpretação específicas do direito nacional permite a esses nacionais de outros Estados-Membros apreciar o alcance exacto de uma alteração legislativa e conhecer todos os seus direitos.
- 25 Além disso, quando, no âmbito de uma acção por incumprimento, as partes estão em desacordo quanto ao alcance exacto de disposições da legislação nacional, como, no caso vertente, a resultante da alteração do artigo 9.º, alínea e), do decreto legislativo de 1946 pelo artigo 9.º da lei de 1991, a aplicação, na prática, das disposições nacionais em causa assume uma importância especial (v., neste sentido, acórdão de 10 de Julho de 1986, Comissão/Itália, 235/84, Colect., p. 2291, n.º 14).
- 26 Ora, a República Italiana não contesta que várias Ordens locais de médicos-cirurgiões e de cirurgiões-dentistas, bem como a Federação Nacional, interpretaram o artigo 9.º, alínea e), do decreto legislativo de 1946, não obstante a sua alteração pela lei de 1991, no sentido de que podiam continuar a subordinar a inscrição na Ordem à condição de o interessado ter a sua residência na circunscrição da Ordem em causa.

- 27 Resulta além disso da carta de 16 de Janeiro de 1998 da Federação Nacional que o pretenso erro de interpretação da mesma foi favorecido pelo facto de a Administração italiana competente não ter fornecido qualquer resposta susceptível de esclarecer a referida Federação quanto à questão que esta última lhe tinha colocado no que respeita à aplicação da condição de residência aos nacionais comunitários que pretendem exercer a profissão de dentista em Itália.
- 28 Face ao que precede, conclui-se que a primeira acusação da Comissão é procedente.

Quanto ao cancelamento da inscrição na Ordem no caso de transferência da residência para o estrangeiro

- 29 Em apoio da sua segunda acusação, a Comissão sustenta que o cancelamento da inscrição na Ordem no caso de transferência da residência para o estrangeiro constitui igualmente uma restrição à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de trabalhadores, na medida em que tem por efeito impedir os dentistas estabelecidos e residentes noutro Estado-Membro de exercerem a sua profissão em Itália aí abrindo um segundo consultório ou trabalhando na qualidade de dentistas assalariados. Além disso, essa medida é discriminatória porque não proíbe os dentistas estabelecidos e residentes em Itália de abrirem um segundo consultório noutro Estado-Membro, desde que continuem a residir na circunscrição da Ordem a que pertencem em Itália.
- 30 A República Italiana alega que o artigo 15.º da lei de 1985 foi adoptado com vista a regulamentar o exercício pelos nacionais italianos da profissão de dentista nos outros Estados-Membros. Assim, esta disposição não pode ser interpretada de modo a permitir uma aplicação contrária ao direito de estabelecimento do artigo 11.º, alínea b), do decreto legislativo de 1946, conforme alterado pela lei

de 1964, que permite a qualquer pessoa que exerça uma profissão no domínio da saúde em Itália manter, a seu pedido, a inscrição na Ordem no caso de transferência da sua residência para outro Estado-Membro. A República Italiana acrescenta que, para dissipar qualquer dúvida a este respeito, a iniciativa legislativa já anunciada na resposta ao parecer fundamentado visa precisar que tal possibilidade é extensiva aos dentistas de todos os Estados-Membros.

31 A este respeito, verifica-se que o artigo 15.º da lei de 1985, que é posterior ao decreto legislativo de 1946, alterado pela lei de 1964, e que se aplica apenas aos dentistas, reserva aos dentistas de nacionalidade italiana o direito de pedirem a manutenção da sua inscrição na Ordem no caso de transferência da sua residência para outro Estado-Membro das Comunidades Europeias.

32 Enquanto tal, essa disposição contém assim uma discriminação em razão da nacionalidade, contrária aos artigos 48.º e 52.º do Tratado.

33 Ora, abstraindo das relações entre a lei de 1985 e o decreto legislativo de 1946, conforme alterado pela lei de 1964, recorde-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a manutenção, sem alteração, na legislação de um Estado-Membro, de disposições incompatíveis com uma disposição do Tratado dá origem a uma situação de facto ambígua ao manter, para os sujeitos de direito em questão, um estado de incerteza quanto às possibilidades que lhe são reservadas de recorrer ao direito comunitário e que tal manutenção constitui, deste modo, um incumprimento, por parte do referido Estado, das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado (v., nomeadamente, acórdãos de 15 de Outubro de 1986, Comissão/Itália, 168/85, Colect., p. 2945, n.º 11; de 25 de Julho de 1991, Comissão/Itália, C-58/90, Colect., p. I-4193, n.ºs 12 e 13, e de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Grécia, C-185/96, Colect., p. I-6601, n.º 32).

34 Daqui resulta que, ao manter em vigor o artigo 15.º da lei de 1985 que, no caso de transferência da residência para outro Estado-Membro, reserva a possibilidade de manter a inscrição na Ordem apenas aos dentistas de nacionalidade italiana, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º e 52.º do Tratado.

35 Assim, a segunda acusação da Comissão é igualmente procedente.

36 Tendo em conta o que precede, verifica-se que:

- ao permitir que o decreto legislativo de 1946, ainda que alterado pelo artigo 9.º da lei de 1991, continue a aplicar-se de tal modo que os dentistas que exercem a sua actividade em Itália estão *de facto* sujeitos a uma obrigação de residência,

- ao manter em vigor o artigo 15.º da lei de 1985, que remete para o artigo 1.º da lei de 1964, do qual resulta que só os dentistas de nacionalidade italiana podem continuar inscritos na Ordem no caso de transferência da sua residência para outro Estado-Membro,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º e 52.º do Tratado.

Quanto às despesas

- 37 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) — Ao permitir que o Decreto legislativo n.º 233 do chefe de Estado provisório, de 13 de Setembro de 1946, relativo à reconstituição das ordens profissionais de saúde e à regulamentação do exercício destas profissões, ainda que alterado pelo artigo 9.º da Lei n.º 362, de 8 de Novembro de 1991, relativa às regras de reorganização do sector farmacêutico, continue a aplicar-se de tal modo que os dentistas que exercem a sua actividade em Itália estão *de facto* sujeitos a uma obrigação de residência,

— ao manter em vigor o artigo 15.º da Lei n.º 409, de 24 de Julho de 1985, relativa à profissão de cirurgião-dentista e às disposições relativas ao

direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços por dentistas nacionais de Estados-Membros das Comunidades Europeias, que remete para o artigo 1.º da Lei n.º 1398, de 14 de Dezembro de 1964, que altera e completa a Lei n.º 736, de 10 de Julho de 1960, quanto à inscrição na Ordem dos membros das profissões de saúde italianos residentes no estrangeiro, do qual resulta que só os dentistas de nacionalidade italiana podem continuar inscritos na Ordem no caso de transferência da sua residência para outro Estado-Membro, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º e 52.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.º CE e 43.º CE).

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Janeiro de 2001.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

C. Gulmann