



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

13 iulie 2023*

„Trimitere preliminară – Sănătate publică – Reglementare națională care impune o obligație de vaccinare pentru personalul de specialitate medico-sanitar și auxiliar sanitar – Suspendare din funcție fără remunerație pentru personalul care refuză vaccinul – Regulamentul (CE) nr. 726/2004 – Medicamente de uz uman – Vaccinuri împotriva COVID-19 – Regulamentul (CE) nr. 507/2006 – Valabilitatea autorizațiilor de introducere pe piață condiționată – Regulamentul (UE) 2021/953 – Interzicerea discriminării între persoanele vaccinate și persoanele nevaccinate – Inadmisibilitate”

În cauza C-765/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale ordinario di Padova (Tribunalul din Padova, Italia), prin decizia din 7 decembrie 2021, primită de Curte la 13 decembrie 2021, în procedura

D. M.

împotriva

Azienda Ospedale-Università di Padova,

cu participarea:

C. S.,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna A. Prechal (raportoare), președintă de cameră, doamna M. L. Arastey Sahún și domnii F. Biltgen, N. Wahl și J. Passer, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul D. Dittert, șef de unitate,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 18 ianuarie 2023,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru D. M., de R. Martina, L. Minisci, A. Sinagra și A. Veneziano, avocați;

* Limba de procedură: italiana.

- pentru Azienda Ospedale-Università di Padova, de C. Cester, I. Giancesini, L. Miazzi, A. Rampazzo și C. Tomiola, avocați;
- pentru C. S., de P. Piva și F. Rossi Dal Pozzo, avocați;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. De Bellis și F. Urbani Neri, avocați dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara și A. Sipos, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 4 din Regulamentul (CE) nr. 507/2006 al Comisiei din 29 martie 2006 privind autorizația de introducere pe piață condiționată pentru medicamente de uz uman care se încadrează în domeniul de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 726/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (JO 2006, L 92, p. 6), a Regulamentului (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2021 privind cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19 (JO 2021, L 211, p. 1), precum și a articolelor 3, 35 și 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între D. M., pe de o parte, și Azienda Ospedale-Università di Padova (Spitalul Universitar din Padova, Italia) (denumit în continuare „spitalul universitar”), pe de altă parte, în legătură cu suspendarea lui D. M. din funcția sa de asistentă medicală profesionistă la spitalul universitar, fără drept de remunerație pe durata suspendării sale, ca urmare a nerespectării de către aceasta a reglementării naționale care impune o obligație de vaccinare pentru personalul de specialitate medico-sanitar și auxiliar sanitar.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 507/2006;

- 3 Articolul 1 din Regulamentul nr. 507/2006 prevede:

„Prezentul regulament stabilește normele de acordare a unei autorizații de introducere pe piață sub rezerva obligațiilor speciale, în conformitate cu articolul 14 alineatul (7) din Regulamentul (CE) nr. 726/2004 [al Parlamentului European și al Consiliului din 31 martie 2004 de stabilire a procedurilor comunitare privind autorizarea și supravegherea medicamentelor de uz uman și

veterinar și de instituire a unei Agenții Europene pentru Medicamente (JO 2004, L 136, p. 1)], denumită în continuare «autorizație de introducere pe piață condiționată».

4 Articolul 4 din Regulamentul nr. 507/2006 are următorul cuprins:

„(1) O autorizație de introducere pe piață condiționată poate fi acordată în cazul în care comitetul [pentru medicamente de uz uman] constată că, deși nu s-au furnizat date clinice cuprinzătoare referitoare la siguranța și eficiența medicamentului, s-au respectat toate cerințele de mai jos:

- (a) raportul risc-beneficiu al medicamentului, astfel cum este definit la articolul 1 alineatul (28a) din Directiva 2001/83/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 6 noiembrie 2001 de instituire a unui cod comunitar cu privire la medicamentele de uz uman (JO 2001, L 311, p. 67)], este pozitiv;
- (b) solicitantul va fi probabil în măsură să furnizeze datele clinice cuprinzătoare;
- (c) necesitățile medicale nesatisfăcute vor fi îndeplinite;
- (d) beneficiile pentru sănătatea publică decurgând din disponibilitatea imediată pe piață a medicamentului respectiv sunt mai importante decât riscul ce rezultă din faptul că sunt încă necesare date suplimentare.

În situații de urgență precum cele prevăzute la articolul 2 alineatul (2), se poate acorda o autorizație de introducere pe piață condiționată, sub rezerva cerințelor prevăzute la literele (a)-(d) din prezentul alineat, precum și în cazurile în care nu s-au furnizat date preclinice sau farmaceutice cuprinzătoare.

(2) În sensul alineatului (1) litera (c), «cerințe medicale nesatisfăcute» înseamnă o situație pentru care nu există nicio metodă satisfăcătoare de diagnosticare, prevenire sau tratament autorizată în Comunitate sau, chiar în cazul în care o astfel de metodă există, în legătură cu care medicamentul respectiv va reprezenta un avantaj terapeutic major pentru cei afectați.”

Regulamentul 2021/953

5 Considerentele (6), (12)-(14) și (36) ale Regulamentului nr. 2021/953 au următorul cuprins:

„(6) Statele membre pot, în conformitate cu dreptul Uniunii, să limiteze dreptul fundamental de liberă circulație din motive de sănătate publică. Orice restricții privind libera circulație a persoanelor pe teritoriul Uniunii [Europene] care sunt instituite pentru a limita răspândirea SARS-CoV-2 ar trebui să se bazeze pe motive specifice și limitate de interes public, și anume protecția sănătății publice, astfel cum se precizează în Recomandarea (UE) 2020/1475 [a Consiliului din 13 octombrie 2020 privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19 (JO 2020, L 337, p. 3)]. Este necesar ca astfel de măsuri să fie aplicate în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării. Prin urmare, domeniul și perioada de aplicare ale tuturor măsurilor luate ar trebui să fie limitate cu strictețe, în

concordanță cu efortul de a restabili libera circulație pe teritoriul Uniunii, iar măsurile respective nu ar trebui să depășească ceea ce este strict necesar pentru a proteja sănătatea publică. [...]

[...]

- (12) Pentru a facilita exercitarea dreptului de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, ar trebui să se instituie un cadru comun pentru eliberarea, verificarea și acceptarea unor certificate interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al [Uniunii] privind COVID). [...]
- (13) Deși nu aduce atingere competenței statelor membre de a impune restricții privind libera circulație, în conformitate cu dreptul Uniunii, pentru a limita răspândirea SARS-CoV-2, prezentul regulament ar trebui să contribuie la facilitarea eliminării treptate a unor astfel de restricții în mod coordonat ori de câte ori este posibil, în conformitate cu Recomandarea (UE) 2020/1475. Astfel de restricții ar putea fi eliminate mai ales în cazul persoanelor vaccinate, în concordanță cu principiul precauției, în măsura în care dovezile științifice privind efectele vaccinării împotriva COVID-19 devin din ce în ce mai disponibile și mai concludente în ceea ce privește întreruperea lanțului transmiterii.
- (14) Prezentul regulament urmărește să faciliteze aplicarea principiilor proporționalității și nediscriminării în ceea ce privește restricțiile privind libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19, urmărind în același timp un nivel ridicat de protecție a sănătății publice. Acesta nu ar trebui înțeles ca o facilitare sau ca o încurajare a adoptării de restricții privind libera circulație sau de restricții ale altor drepturi fundamentale, ca răspuns la pandemia de COVID-19, având în vedere efectele lor negative asupra cetățenilor și activităților economice din Uniune. [...]

[...]

- (36) Este necesar să se prevină discriminarea directă sau indirectă împotriva persoanelor care nu sunt vaccinate, de exemplu din motive medicale sau deoarece acestea nu fac parte din grupul-țintă pentru care vaccinul împotriva COVID-19 este administrat sau autorizat în prezent, cum ar fi copiii, sau deoarece nu au avut încă posibilitatea să fie vaccinate sau au ales să nu se vaccineze. Prin urmare, deținerea unui certificat de vaccinare sau deținerea unui certificat de vaccinare care indică un vaccin împotriva COVID-19 nu ar trebui să fie o condiție prealabilă pentru exercitarea dreptului de liberă circulație sau de utilizare a serviciilor de transport transfrontalier de persoane, cum ar fi companiile aeriene, trenurile, autocarele, feriboturile sau orice alt mijloc de transport. În plus, prezentul regulament nu poate fi interpretat ca instituind un drept sau o obligație de a fi vaccinat.”

6 Potrivit articolului 1 din Regulamentul 2021/953:

„Prezentul regulament stabilește cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al [Uniunii] privind COVID) pentru a facilita titularilor acestora exercitarea dreptului de liberă circulație pe durata pandemiei de COVID-19. Prezentul regulament contribuie, de asemenea, la facilitarea eliminării treptate în mod coordonat a restricțiilor privind libera circulație instituite de statele membre, în conformitate cu dreptul Uniunii, pentru a limita răspândirea SARS-CoV-2.

[...]”

7 Articolul 3 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Cadrul certificatului digital al [Uniunii] privind COVID permite eliberarea, verificarea și acceptarea la nivel transfrontalier a oricăruia dintre următoarele certificate:

(a) un certificat care confirmă faptul că titularului i-a fost administrat un vaccin împotriva COVID-19 în statul membru care eliberează certificatul (certificat de vaccinare);

[...]

(c) un certificat care confirmă, pe baza rezultatului pozitiv al unui test NAAT efectuat de cadre medicale sau de personal de testare calificat, faptul că titularul s-a vindecat după ce a fost infectat cu SARS-CoV-2 (certificat de vindecare).

[...]”

8 Articolul 5 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Fiecare stat membru eliberează persoanelor cărora le-a fost administrat un vaccin împotriva COVID-19 certificate de vaccinare astfel cum se menționează la articolul 3 alineatul (1) litera (a), fie în mod automat, fie la cererea persoanelor în cauză. Persoanele respective sunt informate cu privire la dreptul lor de a primi un certificat de vaccinare.

[...]”

9 Articolul 7 din același regulament prevede:

„(1) Fiecare stat membru eliberează, la cerere, certificate de vindecare astfel cum se menționează la articolul 3 alineatul (1) litera (c).

[...]”

Dreptul italian

10 Articolul 4 din decreto-legge n. 44 – Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (Decretul-lege nr. 44 privind măsuri urgente pentru limitarea epidemiei de COVID 19, în materie de vaccinare împotriva SARS-CoV- 2, de justiție și de ajutoare publice) din 1 aprilie 2021 (GURI nr. 79 din 1 aprilie 2021, p. 1), aprobat prin Legea nr. 76 din 28 mai 2021 (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 44/2021”), prevede la alineatul 1:

„Având în vedere situația de urgență epidemiologică legată de SARS-CoV-2, în vederea protejării sănătății publice și a menținerii condițiilor adecvate de securitate în cadrul furnizării prestațiilor de îngrijire și de asistență, până la punerea în aplicare completă a planului prevăzut la articolul 1 alineatul 457 din Legea nr. 178 din 30 decembrie 2020, dar în niciun caz mai târziu de data de 31 decembrie 2021, profesioniștii din domeniul sănătății și agenții din domeniul sănătății publice [...] care își desfășoară activitatea în instituții publice și private de îngrijiri medicale, de asistență, de sănătate și de asistență socială, în farmacii, în parafarmacii și în cabinete medicale trebuie să se supună vaccinării gratuite pentru prevenirea infecției cu SARS-CoV-2. Vaccinarea este o condiție

esențială pentru exercitarea profesiei și pentru executarea prestațiilor profesionale ale persoanelor supuse obligației. [...]”

11 Alineatul 2 al acestui articol 4 prevede că „numai în cazurile de pericol dovedit pentru sănătate, legat de patologii specifice atestate de un medic generalist, vaccinarea menționată la alineatul 1 nu este obligatorie și poate fi omisă sau amânată”.

12 Potrivit alineatului 6 al articolului 4 menționat:

„După expirarea termenelor de atestare a îndeplinirii obligației de vaccinare [...], autoritatea sanitară locală competentă constată nerespectarea obligației de vaccinare și, după ce a obținut eventualele informații suplimentare de la autoritățile competente, le comunică de îndată în scris persoanei interesate, angajatorului și ordinului profesional din care face parte persoana interesată. Adoptarea actului de constatare de către autoritatea sanitară locală determină suspendarea dreptului de a efectua prestații sau sarcini care implică contacte interpersonale sau care implică, sub orice altă formă, un risc de răspândire a virusului SARS-CoV-2.”

13 Alineatul 7 al aceluiași articol 4 prevede că „suspendarea prevăzută la alineatul 6 se comunică de îndată persoanei interesate de ordinul profesional căruia îi aparține”.

14 Potrivit articolului 4 alineatul 8 din Decretul-lege nr. 44/2021:

„După primirea comunicării prevăzute la alineatul 6, angajatorul repartizează lucrătorului, în măsura posibilului, sarcini, chiar inferioare, altele decât cele prevăzute la alineatul 6, cu remunerația corespunzătoare funcțiilor exercitate și care, în orice caz, nu prezintă niciun risc de răspândire a virusului. În cazul în care repartizarea de alte sarcini nu este posibilă, în cursul [suspendării] nu se datorează nicio remunerație sau alte onorarii, indiferent de denumirea acestora.”

15 Alineatul 10 al acestui articol 4 prevede că, „[p]entru perioada în care vaccinarea menționată la alineatul 1 este omisă sau amânată, dar în niciun caz mai târziu de data de 31 decembrie 2021, angajatorul repartizează persoanelor menționate la alineatul 2 sarcini, chiar dacă acestea sunt diferite, fără reducerea remunerației, astfel încât să se evite riscul de răspândire a virusului SARS-CoV-2”.

16 Alineatul 11 al articolului 4 menționat prevede:

„Pentru aceeași perioadă ca și cea prevăzută la alineatul 10, pentru a limita riscul de contagiune, în exercitarea activității profesionale liberale, persoanele menționate la alineatul 2 adoptă măsurile de prevenție sanitară și de igienă indicate în protocolul specific de securitate adoptat prin decret al ministrului sănătății, în acord cu ministrul justiției și cu ministrul muncii și politicilor sociale, în termen de douăzeci de zile de la data intrării în vigoare a prezentului decret.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

17 De la 1 ianuarie 2017, D. M. este angajată a spitalului universitar în calitate de asistentă medicală profesionistă în serviciul neurochirurgie.

18 La 16 septembrie 2021, spitalul universitar a informat-o că a fost suspendată din funcție cu efect imediat și fără drept de remunerație, pentru motivul că nu își îndeplinise obligația de vaccinare prevăzută la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021 și că era imposibil să i se repartizeze alte

sarcini care nu presupuneau riscul de răspândire a virusului. Suspendarea trebuia să înceteze la data la care obligația de vaccinare ar fi fost îndeplinită sau, în caz contrar, la finalizarea planului de vaccinare, dar nu putea fi menținută în niciun caz după 31 decembrie 2021, această din urmă dată fiind însă amânată de mai multe ori.

- 19 Printr-o acțiune având ca obiect măsuri provizorii introdusă la 14 octombrie 2021, D. M. a sesizat instanța de trimitere cu o cerere prin care solicita să fie reintegrată în serviciul său în spitalul universitar, susținând printre altele, pe de o parte, că articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021 era contrar, în mai multe privințe, Constituției italiene și dreptului Uniunii și, pe de altă parte, că ea beneficia de imunitate naturală dobândită ca urmare a vindecării după o infecție cu SARS-CoV-2.
- 20 Instanța de trimitere arată că autorizațiile de introducere pe piață a vaccinurilor COVID-19 sunt condiționate, în sensul Regulamentului nr. 507/2006. Potrivit acestei instanțe, având în vedere noile progrese terapeutice și noile achiziții în materie de medicamente disponibile, nu este nerezonabil să se ridice problema validității, în raport cu articolul 4 din acest regulament, a acestor autorizații acordate de Comisia Europeană după avizul Agenției Europene pentru Medicamente (EMA), ținând seama în special de drepturile fundamentale în discuție, și anume integritatea fizică și sănătatea, protejate în special de articolele 3 și 35 din cartă.
- 21 În plus, deși părțile din litigiul principal nu au invocat Regulamentul 2021/953, instanța de trimitere consideră că el este totuși relevant pentru acest litigiu. Această instanță subliniază că regulamentul menționat precizează printre altele că „[e]ste necesar ca [restricțiile privind libera circulație a persoanelor] să fie aplicate în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării”. În această privință, ar fi problematic în special faptul că articolul 4 alineatul 11 din Decretul-lege nr. 44/2021 permite numai profesioniștilor din domeniul sănătății scutiți de obligația vaccinală să continue să își exercite profesia fără să fi fost vaccinați, sub rezerva respectării normelor de securitate, în timp ce personalul de îngrijire care nu intră sub incidența acestei dispoziții nu își mai poate exercita profesia, nici în calitate de salariat, nici în calitate de lucrător care desfășoară o activitate independentă, deși este dispus să urmeze exact aceleași norme de securitate.
- 22 În sfârșit, în lumina jurisprudenței Curții care rezultă din Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), instanța de trimitere urmărește să afle dacă măsura vaccinării obligatorii, în ipoteza în care statul membru gazdă ar intenționa să o impună și unui profesionist din domeniul sănătății dintr-un alt stat membru al Uniunii care se află în primul stat membru din motive profesionale, este compatibilă cu principiul proporționalității amintit în mod expres de Regulamentul 2021/953.
- 23 În aceste condiții, Tribunale ordinario di Padova (Tribunalul din Padova, Italia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
 - „1) Autorizațiile condiționate acordate de Comisie pe baza avizului favorabil emis de EMA, referitoare la vaccinurile comercializate în prezent, pot fi considerate în continuare valabile, în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 507/2006, având în vedere că în mai multe state membre au fost aprobate tratamente alternative împotriva SARS-CoV-2 eficiente și, în teorie, mai puțin periculoase pentru sănătatea persoanelor [de exemplu în Italia, aprobarea de către AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco – Agenția Italiană pentru Medicamente) a metodei de tratament cu anticorpi monoclonali și/sau antivirali], iar aceasta inclusiv în lumina articolelor 3 și 35 din cartă?

- 2) În cazul cadrelor medicale pentru care legislația statului membru a impus vaccinarea obligatorie, vaccinurile autorizate de Comisie în mod condiționat în sensul și în scopul Regulamentului nr. 507/2006 pot fi utilizate pentru vaccinarea obligatorie deși cadrele medicale în discuție au fost deja infectate și, prin urmare, au dobândit deja imunitate naturală și pot, așadar, să solicite o derogare de la această obligație?
- 3) În cazul cadrelor medicale pentru care legislația statului membru a impus vaccinarea obligatorie, vaccinurile autorizate de Comisie în mod condiționat în sensul și în scopul Regulamentului nr. 507/2006 pot fi utilizate pentru vaccinarea obligatorie fără desfășurarea unei proceduri în scop preventiv sau, având în vedere caracterul condiționat al autorizației, cadrele medicale menționate se pot opune administrării vaccinului, cel puțin atât timp cât autoritatea sanitară competentă a exclus în mod concret și cu o siguranță rezonabilă, pe de o parte, că nu există contraindicații în acest sens și, pe de altă parte, că beneficiile care decurg din vaccinare sunt superioare celor care decurg din alte medicamente disponibile în prezent? În acest caz, Curtea poate preciza dacă autoritățile sanitare competente trebuie să procedeze în conformitate cu articolul 41 din cartă?
- 4) În cazul vaccinului autorizat de Comisie în mod condiționat, eventuala nerespectare a obligației de a se vaccina de către personalul medical pentru care legislația statului prevede vaccinarea obligatorie poate atrage automat suspendarea fără remunerație de la locul de muncă sau ar trebui să se prevadă o aplicare graduală a măsurilor de sancționare în conformitate cu principiul fundamental al proporționalității?
- 5) În măsura în care dreptul național permite forme de «dépeçage», verificarea posibilității de utilizare alternativă a lucrătorului trebuie efectuată cu respectarea principiului contradictorialității în sensul și în scopul articolului 41 din cartă, cu consecința unui drept la repararea prejudiciului în caz contrar?
- 6) O reglementare națională precum cea prevăzută la articolul 4 alineatul 11 din Decretul lege nr. 44/2021, care permite personalului medical care a fost declarat scutit de obligația de a se vaccina să își desfășoare activitatea în contact cu pacienții, cu respectarea însă a măsurilor de siguranță impuse de legislația în vigoare, în timp ce un cadru medical care, precum reclamanta – întrucât beneficiază de imunitate naturală dobândită în urma infectării –, nu dorește să se vaccineze în lipsa unor investigații medicale aprofundate este suspendat în mod automat și fără remunerație din orice activitate profesională, este legală în lumina Regulamentului [2021/953], care interzice orice discriminare între persoanele care sunt vaccinate și persoanele care nu au dorit sau nu au putut din motive medicale să se vaccineze?
- 7) Reglementarea unui stat membru care impune administrarea obligatorie a vaccinului împotriva COVID[-19] – autorizat în mod condiționat de Comisie – întregului personal medical, inclusiv celui provenit din alt stat membru și care este prezent în Italia în vederea exercitării liberei prestări a serviciilor și a libertății de stabilire, este compatibilă cu Regulamentul [2021/953] și cu principiile proporționalității și nediscriminării enunțate în cuprinsul acestuia?”

Procedura în fața Curții

- 24 Instanța de trimitere a solicitat, la 13 decembrie 2021, ca prezenta trimitere preliminară să fie judecată potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții. În susținerea acestei cereri, instanța menționată a arătat că, în așteptarea soluționării procedurii preliminare, D. M. rămâne suspendată și privată de remunerația sa, astfel încât este lipsită de orice mijloc de subzistență.
- 25 Articolul 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că, la cererea instanței de trimitere sau, cu titlu excepțional, din oficiu, președintele Curții poate decide, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, judecarea trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate în cazul în care natura cauzei impune examinarea acesteia în termen scurt.
- 26 Trebuie amintit că o asemenea procedură accelerată constituie un instrument procedural destinat să răspundă unei situații de urgență extraordinară (Hotărârea din 16 iunie 2022, Port de Bruxelles și Région de Bruxelles-Capitale, C-229/21, EU:C:2022:471, punctul 40, precum și jurisprudența citată).
- 27 În speță, la 1 februarie 2022, președintele Curții a decis, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, că nu este necesară admiterea cererii menționate la punctul 24 din prezenta hotărâre.
- 28 În realitate, instanța de trimitere nu a furnizat toate elementele care să permită aprecierea întinderii riscului pe care îl reprezenta suspendarea lui D. M. pentru subzistența sa financiară și nici nu a expus motivele pentru care aplicarea procedurii accelerate în prezenta cauză permitea evitarea unui astfel de risc, având în vedere în special durata în principiu limitată a acestei suspendări. În consecință, aceste elemente nu permit caracterizarea unei situații de urgență extraordinare care să justifice judecarea acestei cauze potrivit procedurii accelerate.

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 29 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere ridică în esență problema validității, în raport cu articolul 4 din Regulamentul nr. 507/2006, interpretat în lumina articolelor 3 și 35 din cartă, a autorizațiilor de introducere pe piață condiționate acordate pentru vaccinurile destinate să prevină infecția cu COVID-19 și răspândirea acestuia, precum și severitatea manifestărilor acestei patologii, disponibile la data cererii de decizie preliminară, pentru motivul că tratamentele alternative eficiente împotriva COVID-19 și mai puțin periculoase pentru sănătate fuseseră deja aprobate, la acea dată, în mai multe state membre.
- 30 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, necesitatea de a ajunge la o interpretare sau la o apreciere a validității dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale presupune ca aceasta să respecte cu strictețe cerințele care privesc conținutul unei cereri de decizie preliminară și care figurează explicit la articolul 94 din Regulamentul de procedură, pe care instanța de trimitere se prezumă că îl cunoaște. Aceste cerințe sunt, pe de altă parte, amintite în Recomandările Curții în

atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimerilor preliminare (JO 2019, C 380, p. 1) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, *Conorzio Italian Management și Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, punctul 68, precum și jurisprudența citată).

- 31 Astfel, este indispensabil, după cum prevede articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură, ca decizia de trimitere să conțină expunerea motivelor care au condus instanța de trimitere să reflecteze asupra interpretării sau a validității anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal (Hotărârea din 6 octombrie 2021, *Conorzio Italian Management și Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, punctul 69, precum și jurisprudența citată).
- 32 În speță, potrivit instanței de trimitere, aceasta este chemată, în litigiul principal, să se pronunțe cu privire la temeinicia deciziei spitalului universitar de a o suspenda pe D. M. din funcție fără drept de remunerație, decizie adoptată pentru motivul că aceasta din urmă a refuzat să se supună obligației de vaccinare împotriva COVID-19 prevăzute la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021.
- 33 Or, în primul rând, chiar presupunând că „progresele terapeutice” și „noile achiziții în materie de medicamente disponibile” vizate de instanța de trimitere sunt susceptibile să repună în discuție valabilitatea autorizațiilor de introducere pe piață condiționate referitoare la vaccinurile destinate să prevină infecția cu COVID-19 și răspândirea acestuia, precum și severitatea manifestărilor acestei patologii, trebuie totuși să se arate că această instanță nici nu a identificat în mod concret aceste autorizații, nici nu a abordat conținutul lor în raport cu cerințele de valabilitate care decurg din articolul 4 din Regulamentul nr. 507/2006, interpretat eventual în lumina articolelor 3 și 35 din cartă.
- 34 Astfel, instanța de trimitere s-a limitat să menționeze aprecierea sa generală potrivit căreia, având în vedere evoluțiile menționate la punctul anterior, nu este „nerezonabil” să aibă îndoieli cu privire la valabilitatea autorizațiilor menționate, fără a dezvolta însă în vreun fel natura concretă a acestor îndoieli. Decizia de trimitere nu permite astfel Curții să identifice autorizațiile în cauză și elementele precise ale acestor autorizații care se află la originea acestor îndoieli și nici să sesizeze, în consecință, modul în care aceste autorizații ar putea, potrivit acestei instanțe, să nu mai fie valide în raport cu cerințele care decurg din articolul 4 din Regulamentul nr. 507/2006 sau din articolele 3 și 35 din cartă, instanța menționată neprezentând, de altfel, nici în decizia de trimitere incidența eventuală, în acest context, a ultimelor două dispoziții.
- 35 În al doilea rând, nici decizia de trimitere, nici dosarul de care dispune Curtea nu permit să se înțeleagă modul în care o repunere în discuție a valabilității autorizațiilor condiționate ar putea avea o incidență asupra soluționării litigiului principal, care pare astfel să depindă nu de valabilitatea acestor autorizații, ci de legalitatea – contestată de D. M. – a obligației de vaccinare prevăzute la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021 și de sancțiunile pe care această dispoziție le stabilește pentru nerespectarea sa.
- 36 În acest context, trebuie subliniat că, deși eliberarea unor astfel de autorizații este o condiție prealabilă pentru dreptul titularilor lor de a introduce pe piață vaccinurile în cauză în fiecare stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 martie 2023, *Comisia și alții/Pharmaceutical Works Polpharma*, C-438/21 P-C-440/21 P, EU:C:2023:213, punctul 81), eliberarea acestor autorizații condiționate nu determină, ca atare, nicio obligație în sarcina potențialilor destinatari ai acestor vaccinuri de a li se administra aceste vaccinuri, cu atât mai mult cu cât instanța de

trimitere nu a explicat aspectul dacă persoanele supuse obligației de vaccinare prevăzute la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021 erau obligate să recurgă numai la vaccinurile care au făcut obiectul autorizațiilor condiționate menționate.

- 37 Astfel, întrucât instanța de trimitere nu a expus motivele pentru care ridică problema valabilității autorizațiilor de introducere pe piață condiționate și nici pe cele referitoare la legătura care poate exista între, pe de o parte, valabilitatea acestor autorizații și, pe de altă parte, obligația de vaccinare împotriva COVID-19 prevăzută la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021, trebuie să se constate că prezenta cerere de decizie preliminară nu îndeplinește cerințele amintite la punctul 31 din prezenta hotărâre în ceea ce privește prima întrebare.
- 38 Rezultă că aceasta este inadmisibilă.

Cu privire la întrebările a doua-a cincea

- 39 Prin intermediul întrebărilor a doua-a cincea, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere urmărește să afle în esență, în primul rând, dacă Regulamentul nr. 507/2006 trebuie interpretat în sensul că se opune ca, în vederea îndeplinirii unei obligații de vaccinare împotriva COVID-19 impuse de o legislație națională profesioniștilor din domeniul sănătății, să poată fi utilizate vaccinuri care au făcut obiectul unei autorizații condiționate acordate în temeiul articolului 4 din acest regulament, chiar și în situația în care, pe de o parte, acești profesioniști au dezvoltat o imunitate împotriva virusului care provoacă această boală și, pe de altă parte, autoritatea sanitară nu a dovedit în mod specific că nu există nicio contraindicație cu privire la această vaccinare. În al doilea rând, aceasta urmărește să afle dacă sancțiunea aplicată respectivilor profesioniști în cazul nerespectării acestei obligații poate, având în vedere, dacă este cazul, articolul 41 din cartă, să constea mai degrabă în suspendarea din funcție fără remunerație decât în măsuri de sancționare graduală, adoptate în conformitate cu principiul proporționalității și cu principiul contradictorialității.
- 40 În această privință, trebuie subliniat, cu titlu introductiv, că articolul 168 alineatul (7) TFUE nu stabilește în sarcina statelor membre nicio cerință referitoare la vaccinarea obligatorie a anumitor categorii de persoane, întrucât dreptul Uniunii nu aduce atingere, în temeiul acestui articol 168 alineatul (7), competenței statelor membre de a adopta dispoziții destinate definirii politicii lor de sănătate. Totuși, în exercitarea acestei competențe, statele membre trebuie să respecte dreptul Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 28 aprilie 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, punctul 18 și jurisprudența citată, precum și Ordonanța din 17 iulie 2014, Širokák, C-459/13, EU:C:2014:2120, punctul 19).
- 41 Or, rezultă că întrebările a doua-a cincea se întemeiază pe premisa potrivit căreia Regulamentul nr. 507/2006 sau autorizațiile condiționate acordate în temeiul acestui regulament ar fi de natură să reglementeze, pe de o parte, condițiile care guvernează impunerea în dreptul intern a unei obligații de vaccinare, precum cea prevăzută la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021, atunci când acest drept prevede utilizarea în acest scop a vaccinurilor care au făcut obiectul unei astfel de autorizări condiționate, precum și, pe de altă parte, consecințele care pot decurge, potrivit acestui drept intern, din nerespectarea obligației menționate, inclusiv a procedurii care trebuie urmată în acest scop.
- 42 Totuși, astfel cum s-a arătat la punctul 36 din prezenta hotărâre, eliberarea unor asemenea autorizații nu are ca efect să impună potențialilor destinatari ai vaccinurilor în cauză o obligație de a li se administra aceste vaccinuri. În plus, instanța de trimitere nu prezintă, în decizia sa de

trimitere, legătura pe care o stabilește între, pe de o parte, conținutul sau obiectul acestor autorizații, acordate în conformitate cu articolul 4 din Regulamentul nr. 507/2006, și, pe de altă parte, adaptarea în dreptul său intern a condițiilor și a modalităților obligației de vaccinare menționate în întrebările a doua-a cincea, astfel cum sunt aplicabile în litigiul principal.

- 43 Pe de altă parte, în ceea ce privește articolul 41 din cartă, care consacră dreptul la bună administrare, evocat de instanța de trimitere în cadrul celei de a treia și al celei de a cincea întrebări, trebuie amintit că acest articol nu se adresează statelor membre, ci numai instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii și, prin urmare, nu este relevant pentru soluționarea litigiului principal. În schimb, articolul menționat reflectă un principiu general al dreptului Uniunii care are vocația de a se aplica statelor membre atunci când pun în aplicare acest drept [a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 februarie 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Termen de prescripție), C-219/20, EU:C:2022:89, punctele 36 și 37].
- 44 În speță, instanța de trimitere nu a explicat modul în care principiul general al dreptului Uniunii referitor la dreptul la bună administrare ar avea o legătură cu punerea în aplicare a obligației de vaccinare prevăzute la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021, întrucât această instanță nu a stabilit că cea din urmă dispoziție constituie o punere în aplicare a dreptului Uniunii.
- 45 Rezultă că prezenta cerere de decizie preliminară nu îndeplinește, în ceea ce privește întrebările a doua-a cincea, cerințele prevăzute la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură și amintite la punctul 31 din prezenta hotărâre.
- 46 Având în vedere cele ce precedă, întrebările a doua-a cincea sunt inadmisibile.

Cu privire la a șasea și la a șaptea întrebare

- 47 Prin intermediul celei de a șasea și al celei de a șaptea întrebări, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentul 2021/953 coroborat cu principiile proporționalității și nediscriminării trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale care impune o obligație de vaccinare împotriva COVID-19 profesioniștilor din domeniul sănătății, în condițiile în care, pe de o parte, permite unei categorii de profesioniști care sunt exceptați de la aceasta pentru motive medicale să continue să își desfășoare activitățile sub rezerva respectării măsurilor de precauție prevăzute de această legislație, fără a oferi însă profesioniștilor care nu doresc să fie vaccinați aceeași posibilitate, și, pe de altă parte, aceasta se poate aplica și resortisanților altor state membre care desfășoară o activitate profesională în Italia.
- 48 Este necesar să se arate de la bun început că instanța de trimitere nu identifică, în textul întrebărilor sale și nici, în sens mai larg, în însăși decizia de trimitere, dispozițiile Regulamentului 2021/953 a căror interpretare o solicită. Astfel, aceasta se referă numai la principiile proporționalității și nediscriminării „pe care [acest regulament] le prevede”, precum și la considerentul (6) al regulamentului menționat, în măsura în care precizează că „[e]ste necesar ca [limitările privind libera circulație a persoanelor] să fie aplicate în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării”.
- 49 În această privință, pe de o parte, deși considerentele fac parte integrantă din regulamentul în cauză, explicitând obiectivele pe care le urmărește, ele nu au în sine forță obligatorie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 februarie 2022, Glavna direksia „Pozharna bezopasnost i zashtita

na naselenieto”, C-262/20, EU:C:2022:117, punctul 34). Trimiterea la considerentul (6) al Regulamentului 2021/953 nu poate fi, aşadar, suficientă ca atare pentru a evidenția legătura dintre acest regulament și legislația națională aplicabilă litigiului principal.

- 50 Pe de altă parte, în ceea ce privește principiile proporționalității și nediscriminării vizate de instanța de trimitere, trebuie arătat că din considerentele (12)-(14) ale Regulamentului 2021/953, precum și din articolul 1 din acesta rezultă că, deși regulamentul menționat intenționează să pună în aplicare principiile amintite, aceasta are ca obiectiv facilitarea exercitării dreptului la liberă circulație de către titularii acestui drept prin stabilirea unui cadru pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19.
- 51 Astfel, regulamentul menționat nu urmărește în special, în temeiul principiilor menționate, să definească criteriile care să permită aprecierea temeiniciei măsurilor sanitare adoptate de statele membre pentru a face față pandemiei de COVID-19 atunci când acestea sunt de natură să restrângă libera circulație, precum obligația de vaccinare prevăzută la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021 în discuție în litigiul principal, nici să faciliteze sau să încurajeze adoptarea acestora, considerentul (36) al aceluiași regulament precizând că el „nu poate fi interpretat ca instituind un drept sau o obligație de a fi vaccinat”.
- 52 În consecință, nici precizările care figurează în decizia de trimitere, nici, de altfel, celelalte elemente cuprinse în dosarul aflat la dispoziția Curții nu permit să se stabilească cu exactitate dispozițiile Regulamentului 2021/953, coroborat cu principiile proporționalității și nediscriminării, a căror interpretare ar fi solicitată și ar fi necesară pentru soluționarea litigiului principal.
- 53 Rezultă că prezenta cerere de decizie preliminară nu îndeplinește, în ceea ce privește a șasea și a șaptea întrebare, cerințele prevăzute la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură și amintite la punctul 31 din prezenta hotărâre.
- 54 Este necesar să se adauge că, în orice caz, trebuie să existe, între litigiul principal și dispozițiile de drept al Uniunii a căror interpretare este solicitată, o legătură astfel încât această interpretare să răspundă unei nevoi obiective pentru decizia pe care instanța de trimitere trebuie să o pronunțe (Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny, C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 48).
- 55 Or, litigiul principal are ca obiect cererea lui D. M., întemeiată pe caracterul pretins ilicit al obligației de vaccinare prevăzute la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021, de reintegrare în serviciul de neurochirurgie al spitalului universitar. Acest litigiu nu are, aşadar, legătură cu aplicarea dispozițiilor Regulamentului 2021/953, în special a articolului 5 alineatul (1) din acesta, care conferă persoanelor vaccinate dreptul de a li se elibera un certificat de vaccinare, sau a articolului 7 alineatul (1) din acesta, care conferă persoanelor vindecate după o infecție cu SARS-CoV-2 dreptul de a li se elibera un certificat de vindecare.
- 56 În ceea ce privește eventualitatea, evidențiată de instanța de trimitere, ca obligația de vaccinare prevăzută la articolul 4 din Decretul-lege nr. 44/2021 să poată fi aplicată și persoanelor care și-au exercitat dreptul la liberă circulație, trebuie să se constate, în primul rând, că instanța de trimitere nu a precizat că litigiul pendinte în fața sa privește o situație transfrontalieră, spitalul universitar indicând, de altfel, că D. M. nu este resortisantă a unui alt stat membru care a venit în Italia pentru a lucra acolo.

- 57 În al doilea rând, instanța de trimitere nu a explicat de ce o asemenea eventualitate ar fi relevantă în scopul aplicării Regulamentului 2021/953 în împrejurările care caracterizează litigiul principal.
- 58 În al treilea rând, deși, prin trimiterea la Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), această instanță a dorit să arate că dreptul național îi impune, în ceea ce privește dreptul la libertatea de stabilire și dreptul la libera prestare a serviciilor prevăzute la articolele 49 și 56 TFUE, să îi acorde lui D. M. aceleași drepturi precum cele de care dispun, în temeiul dreptului Uniunii, resortisanții altor state membre aflați în aceeași situație, trebuie amintit că a șasea și a șaptea întrebare privesc interpretarea Regulamentului 2021/953, iar nu, astfel cum a subliniat și guvernul italian în ședință, interpretarea acestor libertăți fundamentale.
- 59 De altfel, Curtea nu poate în niciun caz, fără o altă precizare din partea instanței de trimitere în afara faptului că reglementarea națională în discuție este aplicabilă fără deosebire resortisanților statului membru în cauză și resortisanților altor state membre, să considere că o interpretare a dispozițiilor Tratatului FUE referitoare la libertățile fundamentale îi este necesară pentru soluționarea litigiului pendinte în fața sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 54).
- 60 În aceste condiții, din decizia de trimitere nu reiese că între Regulamentul 2021/953 și litigiul principal ar exista o legătură în sensul punctului 54 din prezenta hotărâre.
- 61 Având în vedere considerațiile care precedă, a șasea și a șaptea întrebare sunt inadmisibile.
- 62 Rezultă din tot ceea ce precedă că cererea de decizie preliminară formulată de instanța de trimitere este inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 63 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Cererea de decizie preliminară formulată de Tribunale ordinario di Padova (Tribunalul din Padova, Italia) prin decizia din 7 decembrie 2021 este inadmisibilă.

Semnături