Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 5. lipnja 2025. [1]

Predmet C-543/23 [Gnattai] [i]

AR
protiv
Ministero dell'Istruzione e del Merito,
uz sudjelovanje:
Anief – Associazione Professionale e Sindacale

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Civile di Padova (Građanski sud u Padovi, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članak 4. stavak 1. – Pojmovi ‚radni odnos na određeno vrijeme' i ‚uvjeti zapošljavanja' – Javni sektor – Nastavnici – Zapošljavanje na određeno vrijeme u izjednačenim školama – Prijam u javnu službu putem postupka zapošljavanja na temelju kvalifikacija – Utvrđivanje radnog staža – Razvrstavanje u platni razred – Nacionalno pravilo koje ne uzima u obzir razdoblja rada u izjednačenim školama prije prijama u službu – Različiti poslodavci – Nejednako postupanje – Članci 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima"

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum) u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP [2] te članaka 20. i 21. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (u daljnjem tekstu: Povelja).

[1] Izvorni jezik: njemački

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

[2] SL 1999., L 175, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje, svezak, str. 228.)

2. Time se u sudskoj praksi ponovno otvara pitanje nejednakog postupanja prema nastavnicima koji su prethodno bili zaposleni *na određeno vrijeme* prilikom njihova prijama u službu ili zapošljavanja u javnim školama u Italiji u odnosu nastavnike koji su tamo zaposleni *na neodređeno vrijeme*.[3]

3. U glavnom postupku riječ je o tome moraju li se razdoblja službe koja je žalitelj ostvario u okviru ugovora o radu na određeno vrijeme u privatnim, takozvanim izjednačenim školama (*scuole paritarie*), koje su zakonom izjednačene s državnim školama, uzeti u obzir prilikom utvrđivanja radnog staža, a time i razvrstavanja u platni razred, nakon prijama u službu (na neodređeno vrijeme) u državnoj školi.

4. Talijansko pravo izričito propisuje da se pri prijamu u službu u državnoj školi razdoblja rada prije tog prijama u određenim školama, uključujući nedržavnim, uzimaju u obzir za potrebe utvrđivanja radnog staža i razvrstavanja u platni razred. Međutim, to ne vrijedi za razdoblja rada u izjednačenim školama. Suprotno tomu, talijansko pravo za sporno razdoblje priznaje jednakovrijednost djelatnosti koje se obavljaju u javnim školama i u školama koje su s njima izjednačene. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nastavnici dviju usporedivih skupina imaju iste dužnosti, iste profesionalne obveze i moraju dokazati iste stručne, pedagoške, metodološko-didaktičke, organizacijsko-društvene i istraživačke kompetencije.

5. To je navelo sud koji je uputio zahtjev da Sudu postavi pitanje o tome jesu li razlikovanja – koja su Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) i Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) u tom pogledu proglasili zakonitima i ustavnima te – na temelju relevantnih talijanskih odredbi usklađenima s člankom 4. stavkom 1. Okvirnog sporazuma te člankom 20. i člankom 21. stavkom 1. Povelje.

6. Ovdje se prije svega postavlja pitanje vrijedi li uopće područje primjene članka 4. stavka 1. u vezi s člankom 3. stavcima 1. i 2. Okvirnog sporazuma. To ovisi, s jedne strane, o tome dolazi li različito postupanje u smislu tih odredbi u obzir i kada nastavnike koje treba usporediti zapošljavaju ili kada su oni bili zaposleni kod različitih poslodavaca te na temelju različitih pravila (privatnog ili javnog prava). S druge strane, takvo nejednako postupanje moglo bi se isključiti ako se nepriznavanje razdoblja rada prije prijama u službu zasniva na zakonskoj odredbi koja jednako utječe na *sve* članove osoblja koje je prethodno bilo zaposleno u izjednačenim školama (na određeno i na neodređeno vrijeme). Nadalje, u slučaju neprimjenjivosti članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma valja ispitati primjenjuju li se članak 20. i članak 21. stavak 1. Povelje[4], postoji li nejednako postupanje u skladu s općim kriterijima koji su u njemu predviđeni i, u slučaju potvrdnog odgovora, može li postojati objektivno opravdanje. U tom okviru valja utvrditi relevantne usporedive skupine kako bi se pojasnilo nalaze li se dotični nastavnici u barem usporedivoj situaciji ili su se u njoj nalazili. Sud stoga ima priliku pojasniti svoju dosadašnju sudsku praksu u tom pogledu.

[3] Vidjeti presude od 17. listopada 2024., Ministero dell'Istruzione e del Merito i INPS (C-322/23, EU:C:2024:900), od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933), i od 20. rujna 2018., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), u kojima je Sud nejednako postupanje prema nastavnicima zaposlenima na određeno vrijeme prilikom utvrđivanja radnog staža, koje se temeljilo na drugim odredbama uredbe o kojoj je riječ u ovom predmetu, smatrao protivnim pravu Unije.

[4] U tom pogledu u presudi od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 56. i sljedeće), to nije zaključeno jer nije ispunjen pojam „provedba prava Unije" u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

7. U skladu s uvodnom izjavom 14. Direktive 1999/70:

„Stranke potpisnice željele su zaključiti Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme, utvrđujući opća načela i minimalne zahtjeve za ugovore o radnim odnosima i radu na određeno vrijeme; Potpisnice su iskazale želju za poboljšanjem kvalitete rada na određeno vrijeme putem osiguranja primjene načela nediskriminacije te za uspostavljanjem okvira za sprečavanje zlouporaba koje proizlaze iz uzastopne primjene ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme."

8. Treći odlomak preambule Okvirnog sporazuma glasi:

„U ovom Sporazumu utvrđuju se opća načela i minimalni zahtjevi u vezi s radom na određeno vrijeme, pri čemu se prilikom njihove detaljne primjene mora voditi računa o posebnim nacionalnim, sektorskim i sezonskim uvjetima. Sporazum prikazuje pripremljenost socijalnih partnera da uspostave opći okvir za osiguranje jednakog postupanja s radnicima zaposlenima na određeno vrijeme, kako bi ih se zaštitilo od diskriminacije te za korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme u skladu s načelima koja su prihvatljiva za poslodavce i radnike."

9. Člankom 1. Okvirnog sporazuma određuje se:

„Svrha ovog Okvirnog sporazuma je:

(a) poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije;

(b) ustanoviti okvir za sprečavanje zlouporaba, koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme."

10. Člankom 2. stavkom 1. Okvirnog sporazuma predviđa se:

„Ovaj Sporazum se primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici."

11. Članak 3. Okvirnog sporazuma glasi:

„U smislu ovog Sporazuma

1. pojam ‚radnik zaposlen na određeno vrijeme' znači osoba koja je zaključila ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu, koji je sklopljen neposredno između poslodavca i radnika, a u kojem je prestanak ugovora o radu ili radnog odnosa utvrđen objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja.

2. U smislu ovog Sporazuma pojam ‚usporedivi radnik, zaposlen na neodređeno vrijeme' znači radnik koji je zaključio ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, u istom poduzeću, koji obavlja isti ili slični posao/zanimanje, pri čemu se u obzir uzima stručna osposobljenost/vještine.

U poduzeću u kojem nema usporedivog radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, za usporedbu se koristi važeći kolektivni ugovor ili, ako nema primjenjivog kolektivnog ugovora, nacionalno pravo, kolektivni ugovori ili praksa.”

12. Člankom 4. stavkom 1. Okvirnog sporazuma određuje se:

„U pogledu uvjeta zapošljavanja, prema radnicima zaposlenim na određeno vrijeme ne smije se postupati na nepovoljniji način nego prema usporedivim radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme, jedino zato što prvi imaju ugovor ili se nalaze u radnom odnosu na određeno vrijeme, osim ako drukčije postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga.”

B. Talijansko pravo

13. Člankom 485. Decreto legislativa br. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (Zakonodavna uredba br. 297) o odobrenju pročišćenog teksta zakonodavnih odredbi primjenjivih u području obrazovanja koje se odnose na škole svih vrsta i razina) od 16. travnja 1994.[5] (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 297/1994) predviđa se:

„1. U pogledu nastavničkog osoblja srednjih i umjetničkih škola, služba ostvarena u tim državnim školama i s njima izjednačenim školama, uključujući one u inozemstvu, u svojstvu nastavnika bez stalnog radnog mjesta, priznaje se kao služba u svojstvu nastavnika na stalnom radnom mjestu u pravne i ekonomske svrhe u cijelosti za prve četiri godine i za dvije trećine eventualnog dodatnog razdoblja, kao i u ekonomske svrhe u pogledu preostale trećine. Ekonomska prava koja proizlaze iz tog priznavanja čuvaju se i uzimaju u obzir u svim platnim razredima nakon prvotno utvrđenog platnog razreda u trenutku tog priznanja.

2. Osoblju navedenom u ovom stavku priznaje se, u istu svrhu i u istoj mjeri kao što je navedeno u stavku 1., staž u službi u školama državnih internata za obrazovanje djevojčica i staž u službi u svojstvu nastavnika zaposlenog na neodređeno ili određeno vrijeme u državnim ili akreditiranim osnovnim školama, uključujući škole navedenih internata, one u inozemstvu te pučke, subvencionirane ili dopunske škole.

3. Nastavnom osoblju osnovnih škola priznaje se, u istu svrhu i u istoj mjeri kao što je navedeno u stavku 1., staž u službi u svojstvu nastavnika na određeno vrijeme u državnoj osnovnoj školi ili državnim i akreditiranim internatima za obrazovanje djevojčica, u državnim ili s njima izjednačenim srednjim i umjetničkim školama, u pučkim, subvencioniranim ili dopunskim školama, kao i staž u službi u svojstvu odgojitelja na određeno i neodređeno vrijeme u državnim ili općinskim dječjim vrtićima.”

[5] GURI br. 115 od 19. svibnja 1994., redovni dodatak br. 79

14. Članak 1. leggea n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione (Zakon br. 62 – Pravna pravila o izjednačavanju škola s državnim školama i odredbe o pravu na školovanje i obrazovanje) od 10. ožujka 2000.[6] (u daljnjem tekstu: Zakon br. 62/2000) glasi:

„1. Nacionalni obrazovni sustav, ne dovodeći u pitanje članak 33. stavak 2. Ustava, čine državne škole i izjednačene privatne i općinske škole. Glavni cilj Republike je širenje ponude obrazovanja i poopćavanje odgovarajuće potražnje za cjeloživotnim učenjem od djetinjstva nadalje.

2. ‚Izjednačene škole' su, u svrhe važećih odredaba, osobito kad je riječ o ovlasti izdavanja pravovaljanih diploma, obrazovne ustanove koje ne osniva država, uključujući ustanove koje osnivaju općine, i koje su već od dječjih vrtića u skladu s općim obrazovnim sustavom, zadovoljavaju potražnju obitelji za obrazovanjem i na koje se primjenjuju zahtjevi u pogledu kvalitete i učinkovitosti iz stavaka 4., 5. i 6.

3. Izjednačene privatne škole uživaju potpunu slobodu u pogledu kulturne i pedagoško-didaktičke orijentacije. Uzimajući u obzir obrazovni program škole, nastava se zasniva na temeljnim načelima utvrđenima u Ustavu. Budući da izjednačene škole pružaju javnu uslugu, primaju sve osobe koje prihvaćaju njihov obrazovni program i traže upis, uključujući učenike i studente s invaliditetom. Obrazovni program može biti određen kulturnom ili vjerskom orijentacijom. Međutim, za učenike nisu obvezne izvannastavne aktivnosti koje podrazumijevaju ili zahtijevaju pripadnost određenoj ideologiji ili vjerskom uvjerenju.

4. Izjednačavanje se priznaje nedržavnim školama koje to zatraže, koje se izričito obvezuju provesti odredbe stavaka 2. i 3. i koje ispunjavaju sljedeće zahtjeve:

(a) imaju obrazovni program u skladu s načelima Ustava i plan u skladu s važećim pravilima i propisima; dostavljaju potvrdu o imenovanju odgovornih za upravljanje i objavljuju svoje bilance;

(b) imaju prostorije, namještaj i didaktičku opremu koji su prilagođeni vrsti škole i koji su u skladu s važećim propisima;

(c) kolegijalna tijela škole osnivaju se i djeluju na temelju demokratskog sudjelovanja;

(d) škola prima sve učenike čiji roditelji to zatraže, pod uvjetom da imaju valjan dokaz o kvalifikacijama za primanje u razred koji žele pohađati;

(e) primjenjuju sva važeća pravila za integraciju učenika s invaliditetom ili učenika u nepovoljnom položaju;

(f) organiziraju cjelovit obrazovni program; izjednačavanje se ne može odobriti za pojedinačne razrede, osim prilikom uvođenja novih cjelovitih obrazovnih programa, s obzirom na to da oni moraju započeti s prvim razredom;

(g) nastavno osoblje posjeduje svjedodžbe o stručnoj osposobljenosti;

[6] GURI br. 67 od 21. ožujka 2000.

(h) članovi administrativnog i nastavnog osoblja rade na temelju pojedinačnih ugovora o radu u skladu s nacionalnim sektorskim kolektivnim ugovorima."

15. Člankom 2. stavkom 2. Decreto-leggea n. 255 – Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002 (Uredba sa zakonskom snagom br. 255 od 3. srpnja 2001. o hitnim odredbama za osiguravanje redovnog početka školske godine 2001./2002.), koji je uz izmjene pretvoren u zakon Zakonom br. 333 od 20. kolovoza 2001.)[7] (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 255/2001) za potrebe uvrštavanja ili napredovanja na popisima stalnih uspješnih kandidata propisuje se sljedeće:

„Prilikom sastavljanja popisa na temelju kvalifikacija iz stavka 1., službenici koji su već uvršteni na stalne popise i koji žele da se njihovo uvrštenje ažurira, kao i službenici koji se prvi put prijavljuju za uvrštenje na popis razvrstavaju se u odgovarajuće kategorije karijere prema svojim kvalifikacijama, koje se ocjenjuju u skladu s odredbama tablice iz Priloga A [Uredbi Ministarstva obrazovanja br. 123/2000]. Nastavni rad koji se obavlja od 1. rujna 2000. u izjednačenim školama u smislu Zakona br. 62/2000 uzima se u obzir u istom opsegu kao rad obavljen u državnim školama".

16. Članak 1.a stavak 1. Decreto-leggea n. 250, convertito con legge 3 febbraio 2006, n. 27, koji je pretvoren u zakon Zakonom br. 27 od 3. veljače 2006.[8] (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 250/2005) glasi:

„U slučaju nedržavnih škola u smislu dijela II. glave VIII poglavlja I., II. i III. pročišćenog teksta u skladu sa Zakonodavnom uredbom br. 297. od 16. travnja 1994. riječ je o objema kategorijama izjednačenih i neizjednačenih škola koje su akreditirane na temelju Zakona br. 62 od 10. ožujka 2000."

III. Činjenice iz glavnog postupka, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

17. Tužitelj je radio u izjednačenoj školi na temelju pet ugovora na određeno vrijeme koji su sklopljeni od školske godine 2002./2003. do 31. kolovoza 2007.

18. Dana 1. rujna 2008. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR (Ministarstvo obrazovanja, visokog obrazovanja i istraživanja), koje je postalo Ministero dell'Istruzione e del Merito (Ministarstvo obrazovanja i postignuća, Italija) (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) primilo je tužitelja u službu na neodređeno vrijeme putem takozvanih popisa uspješnih kandidata. Prilikom razvrstavanja u platni razred nisu mu priznata razdoblja rada prije prijama u službu provedena u izjednačenoj školi, s obrazloženjem da se u članku 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 za utvrđivanje radnog staža te time i za utvrđivanje početnog platnog razreda uzima u obzir samo rad obavljen u državnim školama i akreditiranim privatnim osnovnim školama, akreditiranim srednjim školama, subvencioniranim, dopunskim, pučkim školama te internatima za obrazovanje djevojčica.

19. U svojoj tužbi protiv odluke o razvrstavanju pred sudom koji je uputio zahtjev, Tribunale civile di Padova (Građanski sud u Padovi, Italija), tužitelj, kojeg podupire intervenijent, sindikat Anief – Associazione Professionale e Sindacale (u daljnjem tekstu: Anief) ističe da ta odluka nije u skladu s člankom 4. Okvirnog sporazuma ni s člancima 20. i 21. Povelje.

[7] GURI br. 193 od 21. kolovoza 2001.

[8] GURI br. 29 od 4. veljače 2006.

20. Štoviše, tvrdi da ima pravo na uračunavanje rada obavljenog u izjednačenoj školi između 2002. i 2007. Naime, od rujna 2002. akreditirane privatne osnovne škole i akreditirane srednje škole spojene su u jednu kategoriju „izjednačenih" škola u smislu Zakona br. 62/2000. Zakonodavac smatra da su usporedive međusobno i s državnim školama. Upućivanje u – još neažuriranom – članku 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 na uračunavanje rada obavljenog u „akreditiranim privatnim (osnovnim) školama i „akreditiranim srednjim školama", koje su u međuvremenu ukinute, stoga treba primijeniti i na škole koje se od sada nazivaju „izjednačenim" školama. To vrijedi to više jer Ministarstvo smatra da je u svrhu prijama u službu na neodređeno vrijeme (bez javnog natječaja) nastavni rad u izjednačenim školama jednak radu zaposlenika na određeno vrijeme u državnim školama. Suprotno tomu, za potrebe razvrstavanja u platni razred u trenutku stupanja u službu na neodređeno vrijeme isto Ministarstvo taj nastavni rad ne smatra usporedivim. Nadalje, tomu se protivi okolnost da rad obavljen u izjednačenoj školi podrazumijeva više kvalifikacije u odnosu na one koje trebaju imati zaposlenici u državnim školama ili drugim školama u smislu članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94. Naime, posjedovanje odgovarajuće pedagoške stručne spreme nužno je, na temelju članka 1. stavka 4. Zakona br. 62/2000, za poučavanje kao radnik zaposlen na određeno vrijeme u izjednačenim školama. Međutim, za zapošljavanje na određeno vrijeme u državnim školama ili privatnim osnovnim školama, dopunskim, subvencioniranim ili pučkim školama dovoljna je diploma o završetku srednjoškolske razine obrazovanja.

21. Ministarstvo ne osporava da je rad koji nastavno osoblje obavlja u izjednačenim školama jednakovrijedan onomu koji se obavlja, među ostalim, u državnim školama. Međutim, članak 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 nije ažuriran u skladu sa Zakonom br. 62/2000. Stoga se prilikom razvrstavanja može uzeti u obzir samo rad koji je obavljen u „akreditiranim privatnim osnovnim školama […] [i] akreditiranim srednjim školama". To pak nije slučaj s radom u „izjednačenim" školama koje su osnovane 2000. i u koje su spojene akreditirane privatne osnovne škole i akreditirane srednje škole.

22. Sud koji je uputio zahtjev potom upućuje na to da su i Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), osobito u presudama br. 32386/2019 od 11. prosinca 2019. i br. 25226/2020 od 10. studenoga 2020., ali i Corte costituzionale (Ustavni sud), u presudi br. 180/2021 od 11. veljače 2021., potvrdili zakonitost i ustavnost članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94.

23. Točno je da je Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) priznao da je izjednačena škola općenito usporediva s državnom školom. Međutim, odbio je uračunavanje rada koji je tamo obavljen prije stupanja u službu na neodređeno vrijeme na temelju članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94. U obrazloženju je naveo da različiti postupci zapošljavanja već pojašnjavaju da pravni status dotičnog nastavnog osoblja nije istovrstan [9]. Osim toga, nije razvidna diskriminacija u smislu članka 4. Sporazuma o radu na određeno vrijeme „jer se usporedivost isključuje kad je riječ o radnim odnosima s različitim poslodavcima na koje se primjenjuju drukčija pravila u pogledu njihova osnivanja i upravljanja njima" [10]. I Corte costituzionale (Ustavni sud) je presudio da radni odnosi nastavnog osoblja u predmetnim školama nisu u potpunosti izjednačeni i da zakonodavac treba urediti načine i doseg takvog izjednačavanja. [11]

[9] Cass. br. 32386/2019; Cass. br. 33137/2019 i Cass. br. 33134/2019.

[10] Cass. br. 25226/2020.

[11] Corte Cost. br. 180/2021.

24. Zbog dvojbi u usklađenost sporne odluke o razvrstavanju koja se temelji na članku 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 s člankom 4. Okvirnog sporazuma i s člancima 20. i 21. Povelje, Tribunale civile di Padova (Građanski sud u Padovi) odlukom od 14. kolovoza 2023., koju je tajništvo Suda zaprimilo 28. kolovoza 2023., uputio je sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 4. stavak 1. Okvirnog sporazuma o ugovorima o radu na određeno vrijeme sklopljenog 18. ožujka 1999. i priloženog Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. te opće načelo nediskriminacije u pitanjima uvjeta zapošljavanja koje proizlazi iz prava Unije koje je na snazi, s obzirom na članak 21. Povelje […], tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba kao što je odredba članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94, kojom se u skladu sa značenjem koje joj je pripisao Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) (vidjeti presude br. 32386/2019, 33134/2019 i 33137/2019 Odjela za radne sporove Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud)) predviđa da se prema zaposlenicima zaposlenima na određeno vrijeme u izjednačenim školama (*scuole paritarie*) iz Leggea n. 62/2000 (Zakon br. 62/2000), kad je riječ o utvrđivanju radnog staža, postupa na nepovoljniji način nego prema zaposlenicima koje je na neodređeno vrijeme zaposlio Ministero dell'Istruzione e del Merito (Ministarstvo obrazovanja i postignuća) samo zato što nisu prošli na javnom natječaju ili zato što su poučavali u izjednačenoj zakonski priznatoj školi iako se nastavnici zaposleni na određeno vrijeme u izjednačenim školama u pogledu vrste posla te uvjeta osposobljavanja i zapošljavanja nalaze u situaciji usporedivoj sa situacijom nastavnika zaposlenih na neodređeno vrijeme u državnim školama, s obzirom na to da obavljaju iste zadaće te posjeduju iste stručne, pedagoške, metodološko-didaktičke, organizacijsko-društvene i istraživačke kompetencije stečene kroz predavačko iskustvo koje se tom nacionalnom odredbom priznaje kao istovjetno za potrebe zapošljavanja na neodređeno vrijeme na temelju napredovanja kandidata na popisima stalnih uspješnih kandidata, za koje se sada predviđa da su zatvorenog tipa (vidjeti članak 2. stavak 2. Uredbe sa zakonskom snagom 255/2001)?

2. Treba li u okviru područja primjene Direktive 1999/70 opća načela jednakosti, jednakog postupanja i nediskriminacije u području zaposlenja koja proizlaze iz prava Unije koje je na snazi i koja su također utvrđena člancima 20. i 21. Povelje, člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u skladu s člankom 52. Povelje), u Europskoj socijalnoj povelji potpisanoj 18. listopada 1961., u članku 157. UFEU-a i u direktivama 2000/43/EZ i 2000/78/EZ, tumačiti na način da im se protivi odredba poput one iz članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 kojim se nalaže da se za potrebe plaće u okviru utvrđivanja radnog staža uzima u obzir isključivo rad koji je nastavnik obavio u službi tog Ministarstva ili u akreditiranim privatnim osnovnim školama (*scuole parificate*), akreditiranim srednjim školama (*scuole pareggiate*), subvencioniranim školama (*scuole sussidiate*) ili dopunskim školama (*scuole sussidiarie*), pučkim školama (*scuole popolari*) i internatima za obrazovanje djevojčica (*educandati femminili*), pri čemu se prema nastavnicima zaposlenima na određeno vrijeme u izjednačenim školama postupa na nepovoljniji i diskriminirajući način kad je riječ o utvrđivanju radnog staža (nakon što ih je Ministarstvo zaposlilo na neodređeno vrijeme) jer im se ne priznaje dodatak na plaću povezan s radnim stažem koji se pak isplaćuje nastavnicima zaposlenima na određeno vrijeme u državnim i općinskim školama, akreditiranim privatnim osnovnim školama, akreditiranim srednjim školama, subvencioniranim i dopunskim školama, pučkim školama i internatima za obrazovanje djevojčica koji se u pogledu vrste posla, funkcija, rada i stručnih obveza te uvjeta osposobljavanja i zapošljavanja u odnosu na nastavnike u izjednačenim školama iz Zakona br. 62/2000 nalaze u situaciji usporedivoj s njihovom situacijom s obzirom

na to da obavljaju iste zadaće te da kroz predavačko iskustvo stječu iste stručne, pedagoške, metodološko-didaktičke, organizacijsko-društvene i istraživačke kompetencije kao i nastavnici u izjednačenim školama?

3. Treba li pojam ‚usporedivi radnik zaposlen na neodređeno vrijeme' iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma o ugovorima o radu na određeno vrijeme sklopljenog 18. ožujka 1999. i priloženog Direktivi 1999/70 te opća načela jednakosti, jednakog postupanja i nediskriminacije u pitanjima zaposlenja koja proizlaze iz prava Unije koje je na snazi i koja su utvrđena člancima 20. i 21. Povelje tumačiti na način da u okviru priznavanja dodataka za razdoblje službe rad obavljen u svojstvu zaposlenika zaposlenog na određeno vrijeme u izjednačenim školama treba izjednačiti s radom obavljenim u državnim školama, akreditiranim privatnim osnovnim školama, akreditiranim srednjim školama, subvencioniranim ili dopunskim školama, pučkim školama i internatima za obrazovanje djevojčica s obzirom na to da ti nastavnici obavljaju iste zadaće, imaju iste stručne obveze i posjeduju iste stručne, pedagoške, metodološko-didaktičke, organizacijsko-društvene i istraživačke kompetencije?

4. Nalaže li se Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, u slučaju utvrđene neusklađenosti članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 s pravom Unije, nacionalnom sudu da izuzme iz primjene neusklađenu odredbu nacionalnog prava?"

25. U postupku pred Sudom pisana očitovanja podnijeli su tužitelji, Anief, Italija i Europska komisija. Oni su sudjelovali na raspravi 12. ožujka 2025. i odgovorili na pisana i usmena pitanja Suda.

IV. Pravna ocjena

26. Prva tri prethodna pitanja odnose se ponajprije na tumačenje kriterija iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma. Stoga ću započeti sa zajedničkim razmatranjem tih prethodnih pitanja kako bih utvrdila je li ta odredba primjenjiva i jesu li ti kriteriji ispunjeni (odjeljak A). Zatim ću ispitati primjenjivost i postojanje pretpostavki predviđenih u članku 20. i članku 21. stavku 2. Povelje (odjeljak B) te, kad je riječ o četvrtom prethodnom pitanju, pravne posljedice koje proizlaze iz njihova eventualnog ispunjenja (odjeljak C). U okviru te analize razmotrit ću i Komisijine prigovore nedopuštenosti (u pogledu drugog i trećeg prethodnog pitanja) i Talijanske Republike (u pogledu četvrtog prethodnog pitanja).

A. Područje primjene i kriteriji iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma

1. Načelna zabrana razlikovanja s obzirom na uvjete zapošljavanja prilikom ili nakon prijama u službu

27. Primjena članka 4. stavka 1. u vezi s člankom 3. stavkom 2. Okvirnog sporazuma pretpostavlja da postoji nejednako postupanje prema „radniku zaposlenom na određeno vrijeme" i „usporedivom radniku zaposlenom na neodređeno vrijeme" u načelno istom poduzeću. Prema tom radniku zaposlenom na određeno vrijeme s obzirom na njegove „uvjete zapošljavanja" ne smije se postupati na nepovoljniji način nego prema usporedivom radniku zaposlenom na

neodređeno vrijeme, osim ako različito postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga. Međutim, Okvirni sporazum ne sadržava opću zabranu diskriminacije za poslodavca u pogledu kriterija razlikovanja drukčijih od kriterija na određeno vrijeme.

28. S jedne strane, Sud je u ustaljenoj sudskoj praksi priznao izravnu primjenjivost članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma u odnosu na državne ustanove, poput javnih škola.[12] Tužitelj se stoga načelno može pozvati na tu odredbu protiv svojeg novog poslodavca, državne škole.

29. S druge strane, iz te sudske prakse jasno proizlazi da pojam „uvjeti zapošljavanja"[13] obuhvaća pravila o priznavanju razdoblja rada prije prijama u službu radi utvrđivanja radnog staža i razvrstavanja u platni razred prilikom ili nakon zapošljavanja na neodređeno vrijeme u državnoj školi, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku. Naime, ti uvjeti obuhvaćaju sva prava i obveze koji određuju pojedini radni odnos, uključujući kako uvjete pod kojima osoba obavlja zaposlenje (u daljnjem tekstu: uvjeti zapošljavanja) tako i one koji se odnose na prestanak tog radnog odnosa[14].

2. Pripisivost spornog nejednakog postupanja državnom poslodavcu?

30. Međutim, u ovom je slučaju u biti sporno pitanje može li se tužitelj, kao bivši radnik zaposlen na određeno vrijeme u izjednačenoj školi, pozvati na različito postupanje u pogledu takvih uvjeta zapošljavanja u odnosu na radnike zaposlene na neodređeno vrijeme u državnoj školi u kojoj je primljen u službu na neodređeno vrijeme. Za razliku od talijanske vlade, to tvrde tužitelj, Anief, Komisija i sud koji je uputio zahtjev.

31. Točno je da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da „radnik zaposlen na određeno vrijeme" u smislu članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma, u vezi s njegovim člankom 3. stavkom 1., načelno može raditi (je mogao raditi) za javnog ili privatnog poslodavca[15]. Osim toga, i tužitelj od svojega prijama u službu u državnoj školi i radnici koji su tamo zaposleni na neodređeno vrijeme rade u istom poduzeću u smislu članka 3. stavka 2. Okvirnog sporazuma. Također je točno da je tužitelj, koji je sada zaposlen na neodređeno vrijeme prije radio u izjednačenoj školi isključivo u okviru ugovora na određeno vrijeme.

32. Unatoč formalnom ispunjenju tih pretpostavki, ipak je upitno može li različito postupanje prilikom uzimanja u obzir rada prije prijama u službu radi priznavanja radnog staža i razvrstavanja u platni razred – načelno zabranjeno člankom 4. stavkom 1. Okvirnog sporazuma – kojemu tužitelj prigovara biti osnova za nejednako postupanje koje je pripisivo novom poslodavcu.

[12] Presude od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 75. i navedena sudska praksa), od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, t. 52.), od 8. rujna 2011., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, t. 56.), i od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 59. i sljedeće).

[13] Presude od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, t. 52. do 55. i navedena sudska praksa), od 20. rujna 2018., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, t. 26.), i od 8. rujna 2011., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, t. 46., 47. i 64.), uz upućivanje na usporednu zabranu nejednakog postupanja u članku 4. stavku 4. Okvirnog sporazuma u pogledu određenih uvjeta zapošljavanja u vezi s kvalifikacijama stečenima za obavljanje rada u određenom vremenu.

[14] Vidjeti osobito presudu od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 35. do 40.). Vidjeti i presudu od 20. prosinca 2017., Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, t. 34.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, t. 63.).

[15] Vidjeti presude od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 43.), od 14. rujna 2016., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, t. 24.), od 13. ožujka 2014., Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, t. 38.), i od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 56.).

33. Naime, razdoblja rada koja je tužitelj prethodno ostvario na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme mogu se pripisati njegovu radnom odnosu s prethodnim (privatnim) poslodavcem, voditeljem izjednačene škole, i zasnivaju se na pravilima različitima od onih koja se primjenjuju na radnike zaposlene na određeno vrijeme u državnim školama. Očito je i da se i u presudama Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) i Cortea costituzionale (Ustavni sud) navedenima u točkama 22. i 23. ovog mišljenja smatra da takvo razlikovanje potječe od toga da je dotična osoba prethodno bila zaposlena kod privatnog voditelja izjednačene škole te da je u njoj radila na temelju drugih pravnih pravila (statusa).

34. Međutim, iz spisa predmeta prije svega proizlazi, kao što su to stranke potvrdile na raspravi, da se prema *svim* bivšim nastavnicima izjednačenih škola jednako postupa prilikom prijama u službu u državnoj školi i razvrstavanja u platne razrede. Na temelju članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 oni nemaju *nikakvo* pravo na priznavanje razdoblja rada prije prijama u službu, neovisno o tome jesu li tamo prethodno bili zaposleni na određeno ili neodređeno vrijeme. To *opće* isključenje priznavanja razdoblja rada prije prijama u službu ostvarenih u izjednačenim školama, predviđeno zakonom, tako se ne temelji ni na kakvom razlikovanju – koje je načelno zabranjeno člankom 4. stavkom 1. Okvirnog sporazuma – između radnika zaposlenih na određeno vrijeme i radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme, nego na drugim razlozima koji nisu obuhvaćeni ovim Okvirnim sporazumom.

35. Sporno nejednako postupanje prema tužitelju stoga nije posljedica određenog trajanja njegovih prethodnih radnih odnosa u izjednačenoj školi, nego okolnosti da se, na temelju zakonske odredbe, razdoblja rada ostvarena u toj školi ne mogu, na temelju zakonske odredbe, općenito uzeti u obzir prilikom prijama u službu u državnoj školi.

36. Prema mojem mišljenju, iz same te okolnosti proizlazi da se u ovom slučaju ne može pretpostaviti postojanje nejednakog postupanja pripisivog dotičnom poslodavcu prilikom prijama u službu u smislu članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma. To potvrđuju tekst i ciljevi te odredbe kao i sudska praksa Suda koja se na nju odnosi.

3. Tekst i ciljevi članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma u pogledu poslodavčeve organizacijske i regulatorne ovlasti

37. Kao što sam to navela u točki 28. ovog mišljenja, iz sudske prakse proizlazi da su uvjeti za prijam u službu, među kojima su i pravila o priznavanju prethodnih razdoblja rada i razvrstavanju u platni razred, obuhvaćeni pojmom „uvjeti zapošljavanja”. U skladu s tekstom članka 4. stavka 1. i članka 3. stavka 2. Okvirnog sporazuma, ti se uvjeti odnose na radnike koji načelno rade u „istom poduzeću”, odnosno, u ovom slučaju, u državnoj školi u kojoj je tužitelj (prethodno zaposlen na određeno vrijeme) primljen u službu na neodređeno vrijeme. Tako skupine koje treba usporediti između radnika (prethodno) zaposlenih na određeno vrijeme i radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme načelno mogu biti samo skupine koje se zapošljavaju u istom poduzeću [16] pod nadzorom i regulatornom ovlasti istog poslodavca [17].

38. U ovom slučaju tužitelj prethodno nije bio zaposlen kod tuženog javnog poslodavca (na određeno vrijeme), nego u izjednačenoj školi. Međutim, taj poslodavac prilikom prijama u službu mora uzeti u obzir *sve* okolnosti koje se odnose na radnika kojeg treba zaposliti, a koje su

[16] U pogledu iznimke vidjeti članak 3. stavak 2. drugi podstavak Okvirnog sporazuma.

[17] Vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 41.).

relevantne u odnosu na radnike zaposlene na neodređeno vrijeme u poduzeću poslodavcu [18]. To u načelu obuhvaća i njegova razdoblja službe ostvarena u okviru radnog odnosa s *drugim* poslodavcem – na određeno vrijeme – koja pružaju informacije o njegovim stečenim vještinama i stečenom profesionalnom iskustvu. Sud je stoga uvijek uzimao u obzir, u vezi sa zapošljavanjem, razdoblja službe ostvarena u okviru prethodnih radnih mjesta na određeno vrijeme, neovisno o tome jesu li ostvarena pod nadzorom i odgovornošću istog ili nekog drugog poslodavca [19]. Suprotno onomu što tvrdi Talijanska Republika, koja se oslanja na sudsku praksu Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) i Cortea costituzionale (Ustavni sud), u tom pogledu tako nije važno to što i u kojoj mjeri nastavno osoblje izjednačenih škola, akreditiranih privatnih osnovnih škola i državnih škola radi ili je radilo za različite poslodavce i primjenjuju li se na njih ili su se na njih primjenjivala različita pravila.

39. Međutim, takvo široko tumačenje ograničeno je zadanim ciljem članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma. U skladu s tom odredbom, svako razlikovanje prilikom zapošljavanja na štetu radnika koji je prethodno bio zaposlen na određeno vrijeme ne može predstavljati nejednako postupanje *pripisivo* novom poslodavcu u smislu te odredbe. To osobito nije slučaj s takvim razlikovanjima koja se ne temelje na kriteriju zapošljavanja na određeno vrijeme kao takvom, nego su propisana zakonom zbog drugih razloga i stoga nisu povezana s poslodavčevom ovlašću organizacije i nadzora.

40. Naime, u skladu s ciljem [20] navedenim u članku 1. točki (a), zabrana diskriminacije iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma u vezi s njegovim člankom 3. stavkom 2. ima za cilj jedino spriječiti da poslodavac koristi radni odnos na određeno vrijeme kako bi dotičnim radnicima uskratio prava koja ona priznaje radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme [21]. Stoga je cilj članka 1. točke (b) Okvirnog sporazuma spriječiti „zlouporabe koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme" od strane tog poslodavca. Međutim, razlikovanja koja se, kao u ovom slučaju, ne temelje na kriteriju određenog trajanja, nego na nalogu zakonodavca iz drugih razloga (vidjeti točku 34. ovog mišljenja), nisu obuhvaćena njegovom odgovornošću [22].

4. Međuzaključak i prigovori nedopuštenosti

41. Stoga se presude Cortea suprema di cassazione (Kasacijski sud) i Cortea costituzionale (Ustavni sud) navedene u točkama 22. i 23. ovog mišljenja ne mogu kritizirati, barem ne u konačnici, s obzirom na konkretnu zabranu diskriminacije iz članka 4. stavka 1. Okvirnog

[18] Vidjeti u tom smislu presude od 17. listopada 2024., Ministero dell'Istruzione e del Merito i INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, t. 50.), od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, t. 62.), od 21. studenog 2018., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, t. 61. i 62.), i od 20. rujna 2018., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, t. 29.).

[19] Vidjeti presude od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, t. 54. i 55.), od 7. srpnja 2022., Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, t. 42. do 46.), od 30. lipnja 2022., Comunidad de Castilla y León (C-192/21, EU:C:2022:513, t. 30.), i od 20. rujna 2018., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, t. 26. na kraju). Vidjeti i presude od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26), od 20. lipnja 2019., Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516), i moje mišljenje u predmetu Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191).

[20] U potonjem se navodi sljedeće: „Svrha ovog Okvirnog sporazuma je […] poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije". Vidjeti i treći odlomak preambule Okvirnog sporazuma, prema kojem se njome stvara opći okvir „za osiguranje jednakog postupanja s radnicima zaposlenima na određeno vrijeme, kako bi ih se zaštitilo od diskriminacije te za korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme u skladu s načelima koja su prihvatljiva za poslodavce i radnike".

[21] Presude od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, t. 49. i 50.), i od 5. lipnja 2018., Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, t. 39. i 40.).

[22] Ovdje nije potrebno odlučiti o tome vrijedi li drukčije u slučaju da novi poslodavac radi priznavanja ostvarenih razdoblja rada razlikuje radnike koji su prethodno bili zaposleni na određeno vrijeme, koji su radili kod različitih poslodavaca (primjerice, u izjednačenim školama, s jedne strane, i u akreditiranim privatnim osnovnim školama, s druge strane). U svakom slučaju, prema ustaljenoj sudskoj praksi, takvo nejednako postupanje nije obuhvaćeno ni Okvirnim sporazumom, vidjeti presudu od 7. srpnja 2022., Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, t. 63. i navedena sudska praksa).

sporazuma. Razlikovanje koje je sporno u ovom slučaju, a koje se temelji na neuzimanju u obzir razdoblja rada ostvarenih u izjednačenoj školi, odnosi se na *sve* radnike zaposlene u takvoj školi (na određeno i na neodređeno vrijeme) i propisano je člankom 485. Zakonodavnog dekreta br. 297/94. Ono stoga nije nejednako postupanje u smislu Okvirnog sporazuma koje je prozročio tuženi poslodavac ili koje bi mu se moglo pripisati. Stoga na temelju Okvirnog sporazuma on nije dužan uzeti u obzir ta razdoblja rada prije prijama u službu u svrhu priznavanja radnog staža i razvrstavanja u platni razred.

42. U slučaju da se Sud ne složi i ipak smatra da je članak 4. stavak 1. Okvirnog sporazuma primjenjiv, upućujem na svoja podredna očitovanja o nejednakom postupanju odnosno usporedivosti situacija i objektivnom opravdanju u okviru primjene članaka 20. i 21. Povelje (točka 57. i sljedeće ovog mišljenja).

43. Iz toga slijedi da, kako bi se odgovorilo na prva tri prethodna pitanja, a osobito na treće pitanje, više nije relevantno s kojom skupinom za usporedbu „radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme" u smislu članka 3. stavka 2. Okvirnog sporazuma treba usporediti tužitelja [23] niti, osobito, može li ga se usporediti samo s nastavnim osobljem zaposlenim na neodređeno vrijeme u izjednačenim školama.

44. Međutim, što se tiče prvog, drugog i trećeg prethodnog pitanja, valja još ispitati postoji li nejednako postupanje ili diskriminacija koja je zabranjena na temelju općih kriterija iz članka 20. i članka 21. stavka 1. Povelje. Budući da se Komisijin prigovor nedopuštenosti odnosi na članak 21. stavak 1. Povelje, smatram da je neosnovan. Naime, ta odredba sadržava samo posebnu zabranu diskriminacije [24] u odnosu na opće načelo jednakosti iz članka 20. Povelje u pogledu određenih kriterija razlikovanja, koji pak nisu taksativno navedeni („osobito") [25]. Međutim, u dijelu u kojem se drugo prethodno pitanje odnosi na članak 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europsku socijalnu povelju, članak 157. UFEU-a te direktive 2000/43/EZ [26] i 2000/78/EZ [27], sud koji je uputio zahtjev nije iznio nijedan uvjerljiv razlog na temelju kojeg bi se moglo smatrati da su njihove odredbe povezane s glavnim postupkom ili da bi njihovo tumačenje moglo biti potrebno za rješavanje tog spora [28]. Stoga u tom pogledu smatram da je osnovan prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija.

45. Stoga ću se u nastavku osvrnuti samo na članak 20. i članak 21. stavak 1. Povelje.

[23] Radi daljnjeg razumijevanja skupine za usporedbu „zaposlenih na neodređeno vrijeme" vidjeti presude od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 24. i 37. i sljedeće), od 20. lipnja 2019., Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, t. 31. do 33.), i moje mišljenje u predmetu Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191, t. 31. i 32.).

[24] Vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2014., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, t. 43.). Slično u presudi od 14. srpnja 2022., Komisija/VW i. dr. (C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P i C-139/21 P, EU:C:2022:557, t. 140.: „Zabrana diskriminacije iz članka 21. stavka 1. Povelje poseban je izraz načela [jednakog postupanja]").

[25] Vidjeti i zajedničko ispitivanje članaka 20. i 21. Povelje u presudi od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 56. i sljedeće).

[26] Direktiva Vijeća od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL 2000., L 180, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 19.)

[27] Direktiva Vijeća od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

[28] Vidjeti u stalnoj sudskoj praksi samo presudu od 16. svibnja 2024., INSS (Dopusti majke u jednoroditeljskim obiteljima) (C-673/22, EU:C:2024:407, t. 23. do 25.).

B. Nejednako postupanje na temelju članka 20. i članka 21. stavka 1. Povelje?

1. Primjenjivost temeljnih prava iz Povelje?

46. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo nediskriminacije, utvrđeno u članku 21. stavku 1. Povelje, je, kao opće načelo prava Unije, obvezujuće naravi i dodjeljuje pojedincima pravo na koje se može pozivati pred sudom *u područjima obuhvaćenima pravom Unije*. To se odnosi na sporove koji se odnose na različite oblike diskriminacije i koji mogu proizlaziti i iz ugovora između pojedinaca. Nacionalni sud pred kojim se vodi takav spor stoga mora radnicima osigurati pravnu zaštitu koja se zahtijeva člankom 21. Povelje i osigurati puni učinak tog članka [29]. Prema mojem mišljenju, ta načela treba primijeniti na opće načelo jednakosti iz članka 20. Povelje, čiji je specifičan izraz načelo nediskriminacije sadržano u članku 21. Povelje [30].

47. Stoga najprije valja ispitati primjenjuju li se uopće članak 20. i članak 21. stavak 1. Povelje. Naime, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, primjena tih odredbi na akte država članica pretpostavlja da se oni odnose na „provedbu prava Unije".

48. To razumijem na način da Sud u tu svrhu zahtijeva *izravnu vezu* između nacionalnog propisa o kojem je riječ i pravnog akta Unije [31]. To je osobito slučaj kada se tim propisom provodi (posebna) odredba prava Unije. U tu svrhu valja uzeti u obzir, među ostalim, prirodu tog propisa i pitanje ima li on ciljeve različite od zadanih ciljeva obuhvaćenih pravom Unije [32].

49. Točno je da je sudskom praksom priznato da se različito postupanje koje se temelji na tome je li radni odnos uređen Pravilnikom o osoblju ili ugovorom načelno može ocjenjivati s obzirom na načelo jednakog postupanja ili nediskriminacije, kako je zajamčeno člancima 20. i 21. Povelje [33]. Naime, zabrana diskriminacije prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme i radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma *poseban je izraz* tog općeg načela [34]. Međutim, prema mojem mišljenju, to može vrijediti samo u slučaju da se ta odredba uopće primjenjuje.

50. Međutim, kao što sam to navela u točki 27. i sljedećim točkama ovog mišljenja, ne smatram da se članak 4. stavak 1. Okvirnog sporazuma primjenjuje u ovom slučaju. To proizlazi iz toga što se sporno razlikovanje u pogledu priznavanja radnog staža i razvrstavanja u platni razred ne može pripisati tuženom javnom poslodavcu jer ga on nije naložio, nego je ono propisano zakonom. U tom pogledu primjena članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku nije u izravnoj vezi s načelom nediskriminacije navedenim u članku 4.

[29] U tom smislu pomalo kompliciranо formulirane presude od 22. siječnja 2019., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, t. 75. do 78.) i od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 75. do 77.). Vidjeti i presudu od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 75. i sljedeće s obzirom na članak 47. Povelje).

[30] Presuda od 22. svibnja 2014., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, t. 43.)

[31] U tom smislu teško razumljiva formulacija u presudi od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 58. i navedena sudska praksa), prema kojoj obuhvaćena područja moraju biti bliska ili imati neizravne učinke jedno na drugo. Vidjeti i presudu od 4. svibnja 2023., Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto" (C-529/21 do C-536/21 i C-732/21 do C-738/21, EU:C:2023:374, t. 53. i navedena sudska praksa).

[32] Vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

[33] U tom smislu presuda od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 56. uz upućivanje na presudu od 9. ožujka 2017., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, t. 55. do 63.). Vidjeti i presudu od 4. svibnja 2023., Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto" (C-529/21 do C-536/21 i C-732/21 do C-738/21, EU:C:2023:374, t. 55. i navedena sudska praksa).

[34] U tom smislu presude od 25. srpnja 2018., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, t. 20. i 21.), i od 8. rujna 2011., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, t. 65.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, t. 61.). Vidjeti i presudu od 20. veljače 2024. X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 43., prema kojoj je „zabrana diskriminacije iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma samo poseban izraz općeg načela jednakosti").

stavku 1. Okvirnog sporazuma. Ta primjena stoga ne može predstavljati provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, uključujući s obzirom na različite ciljeve koji se nastoje postići svakom od tih odredbi. [35]

51. Prema mojem mišljenju, dosadašnja sudska praksa podupire to stajalište.

52. Tako je u predmetu C-177/18 Sud isključio postojanje takve izravne veze s provedbom prava Unije, s obzirom na cilj sprečavanja nezakonitog korištenja ili zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme od strane istog poslodavca. U tom je predmetu službenica na određeno vrijeme prilikom svojega otkaza, koji je bio povezan s događajem navedenim u njezinu aktu o imenovanju, odnosno novim popunjavanjem radnog mjesta stalno zaposlenim službenikom, zahtijevala isplatu naknade koja je bila predviđena samo u slučaju prestanka radnog odnosa na određeno vrijeme ugovornog osoblja. Prema mišljenju Suda, nacionalni propis o kojem je riječ nije bio prikladan za postizanje zadanog cilja članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, a to je sprečavanje zlouporaba koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme. Naime, smatrao je da se tim nacionalnim propisom nastoje postići ciljevi različiti od borbe protiv zlouporabe [36].

53. Prema mišljenju Suda, drukčije vrijedi za nacionalni propis kojim se predviđalo prethodno pisano priopćavanje razloga za redovan otkaz samo za radnike zaposlene na neodređeno vrijeme. S obzirom na usporedivost situacije radnika zaposlenog na određeno vrijeme kojem se redovno otkazuje prije isteka roka, Sud je smatrao da se tim propisom pojašnjavaju i konkretiziraju uvjeti zapošljavanja navedeni u članku 4. Okvirnog sporazuma i da stoga postoji provedba prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje kao i nejednako postupanje [37].

54. Međutim, zbog razloga navedenih u točki 50. ove presude, upravo takav scenarij ne postoji u ovom slučaju.

55. Stoga zaključujem da je u ovom slučaju, zbog nepostojanja „provedbe prava Unije" u smislu članka 51. stavka 1. Povelje odnosno zbog nepostojanja područja obuhvaćenog pravom Unije, isključena primjena članaka 20. i 21. Povelje.

56. Za slučaj da Sud drukčije zaključi, *podredno* ću razmotriti uvjete iz članka 20. i članka 21. stavka 1. Povelje.

2. Zabranjeno nejednako postupanje odnosno diskriminacija na temelju članka 20. ili članka 21. stavka 1. Povelje?

57. Načelo jednakog postupanja utvrđeno u člancima 20. i 21. Povelje zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano. Razlika u postupanju opravdana je ako se temelji na objektivnom i razumnom kriteriju. Kako bi se to postiglo, mora težiti pravno dopuštenom cilju i biti proporcionalna tom cilju [38].

[35] Vidjeti u tom smislu presude od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 77.) i od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, t. 55.).

[36] Vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, t. 60. do 63.). Međutim, Sud je proturječno smatrao da je, za razliku od situacije na kojoj se temelji ovaj predmet, članak 4. točka 1. Okvirnog sporazuma bio primjenjiv. Međutim, priznao je postojanje objektivnog razloga koji opravdava eventualno nejednako postupanje (t. 36. i sljedeće).

[37] Vidjeti presudu od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 77. i sljedeće).

[38] U tom smislu presuda od 9. ožujka 2017., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, t. 55. i navedena sudska praksa).

58. Kako bi se utvrdila usporedivost situacija, u načelu valja uzeti u obzir *sve elemente koji ih obilježavaju*. Ispitivanje se ne smije provoditi općenito i apstraktno, nego se mora provesti posebno i konkretno, uzimajući u obzir predmet i svrhu nacionalnog propisa [39]. Ono u velikoj mjeri odgovara primjeni članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma kojim se konkretiziraju članci 20. i 21. Povelje. Naime, prema mišljenju Suda, u okviru usporedivosti situacija trebalo bi ispitati obavljaju li radnici iz dotičnih usporedivih skupina isti ili sličan posao vodeći računa o *cijelom nizu čimbenika*, poput prirode posla, uvjeta stručnog osposobljavanja i radnih uvjeta [40].

59. U ovom je slučaju riječ, s jedne strane, o zaposlenicima na određeno vrijeme koji su prethodno bili zaposleni u izjednačenim školama, među njima o tužitelju prije prijama u službu na neodređeno vrijeme, i, s druge strane, o zaposlenicima na neodređeno vrijeme u predmetnoj državnoj školi. Prema ocjeni suda koji je uputio zahtjev, te se dvije skupine nalaze u usporedivim situacijama, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti.

60. Međutim, to je uvjetovano time da različitost poslodavaca, odnosno voditelja izjednačene škole u kojoj je tužitelj prethodno bio zaposlen i voditelja državne škole u kojoj je kasnije bio zaposlen na neodređeno vrijeme, i različita pravila primjenjiva na te radne odnose nisu *nikakvi* relevantni kriteriji razlikovanja, kao što to osobito tvrdi Talijanska Republika. U tom pogledu podsjećam na to da ta različitost u okviru – u ovom slučaju isključene – primjene članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma ne može isključiti postojanje nejednakog postupanja u pogledu uvjeta zapošljavanja. Naime, prilikom zapošljavanja poslodavac načelno mora uzeti u obzir *sve* okolnosti koje se odnose na radnika koji se zapošljava i koje su relevantne u odnosu na radnike zaposlene na neodređeno vrijeme u njegovom poduzeću. To može uključivati razdoblja rada ostvarena kod *drugog* poslodavca u okviru radnog odnosa na koji su se primjenjivala *druga pravila*, pod uvjetom da ta razdoblja rada pružaju informacije o stečenim vještinama i stečenom radnom iskustvu (vidjeti točku 37. i sljedeće točke ovog mišljenja).

61. Ništa drugo ne može vrijediti prilikom primjene članka 20. i članka 21. stavka 1. Povelje. Stoga su skupine za usporedbu, s jedne strane, novozaposleni radnici zaposleni na neodređeno vrijeme koji su, poput tužitelja, prethodno bili zaposleni u izjednačenoj školi (na određeno ili neodređeno vrijeme) i, s druge strane, radnici zaposleni na neodređeno vrijeme u javnoj školi čije je razdoblje rada ostvareno do njihova prijama u službu u cijelosti uzeto u obzir.

62. Pod tim uvjetom smatram da u ovom slučaju treba priznati postojanje nejednakog postupanja, i to zbog sljedećih razloga.

63. Kao prvo, kao što je to utvrdio sud koji je uputio zahtjev i što Ministarstvo nije osporilo u glavnom postupku, talijanski zakonodavac je u članku 1. Zakona br. 62/2000 *u potpunosti* uključio izjednačene škole u državni opći obrazovni sustav („u svrhe važećih odredaba”), kao što na to već upućuje njihov naziv, i izjednačio ih s državnim školama u pogledu zakonskih „zahtjeva u pogledu kvalitete i učinkovitosti”. Za to potpuno izjednačavanje u skladu s člankom 1. stavkom 4. tog zakona potreban je samo zahtjev kojim se, među ostalim, treba dokazati da nastavno osoblje ima potrebne kvalifikacije (točka (g)). Ako je to slučaj, nastavni rad koji se obavlja u tim školama smatra se jednakovrijednim. Tužitelj je tomu dodao, što Ministarstvo u glavnom postupku nije osporilo, da su nastavnici zaposleni na određeno vrijeme u izjednačenim školama s takvim kvalifikacijama često čak bolje kvalificirani od nastavnika zaposlenih na

[39] U tom smislu presuda od 9. ožujka 2017., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, t. 56. i 57. i navedena sudska praksa).

[40] Vidjeti u tom smislu presude od 17. listopada 2024., Ministero dell'Istruzione e del Merito i INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, t. 50.), od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, t. 62.), od 21. studenoga 2018., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, t. 61. i 62.), i od 20. rujna 2018., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, t. 29.).

određeno vrijeme u javnim ili akreditiranim privatnim osnovnim školama, dopunskim, subvencioniranim ili pučkim školama, u kojima moraju podnijeti samo diplomu koja potvrđuje završetak srednjoškolske razine obrazovanja. Međutim, njihova prethodna razdoblja rada uzimaju se u obzir prilikom prijama u službu na neodređeno vrijeme u državnoj školi, u skladu s člankom 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94. Argument Talijanske Republike prema kojem je cilj te odredbe upravo priznavanje rada koji obavljaju uspješni kandidati na javnom natječaju ili poštovanje načela primjenjivih u službeničkom pravu stoga je neosnovan i treba ga odbiti, kao što je to naveo i sud koji je uputio zahtjev.

64. Kao drugo, člankom 2. stavkom 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 255/2001 za potrebe uvrštavanja ili napredovanja na popisima stalnih uspješnih kandidata propisuje se da se rad koji je nastavnik obavio od 1. rujna 2000. u izjednačenim školama u smislu Zakona br. 62/2000 „priznaje u istom opsegu predviđenom za rad obavljen u državnim školama”. Naime, ti popisi uspješnih kandidata obuhvaćaju kako nastavnike koji su prošli javni natječaj tako i one koji imaju kvalifikacije i potvrde o osposobljenosti koje se zahtijevaju na temelju članka 1. stavka 4. točke (g) Zakona br. 62/2000. Zapošljavanje na tom temelju stoga podrazumijeva potpuno priznavanje profesionalnog iskustva i kvalifikacija stečenih na temelju tog nastavnog rada. Time se dodatno opovrgava argumentacija Talijanske Republike navedena u točki 63. ove presude.

65. Kao treće, u glavnom postupku sâmo Ministarstvo navelo je da članak 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 nije prilagođen izjednačavanju propisanom Zakonom br. 62/2000 (vidjeti točku 63. ove presude). Naime, ono smatra da su izjednačene škole zamijenile, među ostalim, akreditirane (privatne) osnovne škole i akreditirane srednje škole (točka 21. ovog mišljenja). Međutim, članak 485. Zakonodavnog dekreta br. 297/94 i dalje uređuje samo priznavanje razdoblja rada prije prijama u službu u akreditiranim privatnim osnovnim školama i akreditiranim srednjim školama, ali ne i razdoblja rada u izjednačenim školama kojima su te škole zamijenjene.

66. Kao četvrto, tu očitu proturječnost dodatno naglašava činjenica da se člankom 1.a stavkom 1. Zakonodavnog dekreta br. 250/2005, koji je pretvoren u zakon Zakonom br. 27/2006, preostale nedržavne škole u smislu Zakonodavnog dekreta br. 297/94 dijele na priznate izjednačene i neizjednačene škole. Iz toga slijedi da se akreditirane privatne osnovne škole, akreditirane srednje i umjetničke škole, pučke škole, subvencionirane ili dopunske škole koje se izričito navode u članku 485. Zakonodavnog dekreta br. 297/94 također moraju smatrati izjednačenim školama u smislu članka 1.a stavka 1. Zakonodavnog dekreta br. 250/2005. Okolnost da se prilikom prijama u službu u državnoj školi moraju uzeti u obzir samo razdoblja rada ostvarena u potonjim školama, ali ne – barem ne izričito – razdoblja rada prije prijama u službu u drugim izjednačenim školama, ponovno jasno pokazuje nedosljednost tih odredaba.

67. Stoga smatram da, pod premisama iznesenima u točkama 60. i 62. ovog mišljenja, postoji nejednako postupanje barem u usporedivim situacijama, ako ne čak i proturječno postupanje talijanskog zakonodavca.

68. Prema mojem mišljenju, to nejednako postupanje ne može se opravdati nijednim razlogom koji je istaknula, osobito, Talijanska Republika. Nije razvidan legitiman cilj socijalne politike talijanskog zakonodavca [41].

[41] Vidjeti u vezi s člankom 4. stavcima 1. i 4. Okvirnog sporazuma samo presude od 14. rujna 2016., de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, t. 45.), i od 22. prosinca 2010., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 54. i 55. i navedenu sudsku praksu).

69. To proizlazi već iz okolnosti da je prema utvrđenjima suda koji je uputio zahtjev, sâmo Ministarstvo u glavnom postupku priznalo da je članak 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 zapravo trebalo uskladiti sa zahtjevima Zakona br. 62/2000. Talijanska Republika nije razumljivo obrazložila razloge zbog kojih do danas još nije provedena takva prilagodba. Osobito valja odbiti njezinu ponovljenu argumentaciju prema kojoj samo javni natječaj jamči dostatno ispitivanje potrebnih stručnih kvalifikacija i da uzimanje u obzir potvrda o kvalifikacijama i profesionalnog iskustva prilikom zapošljavanja u izjednačenim (privatnim) školama može dovesti do obratne diskriminacije stalno zaposlenog službenika zbog široke diskrecijske ovlasti (privatnog) poslodavca. Izjednačavanje izjednačenih škola s državnim školama, naloženo člankom 1. Zakona br. 62/2000 i člankom 2. stavkom 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 255/2001 te potvrđeno člankom 1.a stavkom 1. Zakonodavnog dekreta br. 250/2005, kao i u njima načelno priznata jednakovrijednost (na temelju potrebnih kvalifikacija) nastavnog rada koji se tamo obavlja, lišavaju tu argumentaciju njezine osnove.

70. Stoga podredno zaključujem, kad je riječ o prvom, drugom i trećem prethodnom pitanju, da primjena članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 u slučajevima kao što je ovaj – pod uvjetom da je pritom riječ o provedbi prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje – dovodi do nejednakog postupanja koje je zabranjeno člankom 20. i člankom 21. stavkom 2. Povelje. Međutim, smatram da se to nejednako postupanje propisano zakonom, na štetu *svih* razdoblja rada obavljenih u izjednačenim školama prije prijama u službu, može pripisati javnom poslodavcu samo ako je on, kao dio sustava javnog obrazovanja, „solidarno odgovoran" za nejednako postupanje za koje zakonodavac mora odgovarati.

71. Stoga preostaje odgovoriti na četvrto prethodno pitanje, kojim se želi saznati je li u takvom slučaju sud koji je uputio zahtjev dužan izuzeti iz primjene spornu nacionalnu odredbu. Suprotno onomu što tvrdi Talijanska Republika, smatram da je to prethodno pitanje dopušteno jer, kao što ću to pokazati u nastavku, upravo nije potpuno jasno koje zaključke treba izvesti iz manjkave ili čak proturječne odredbe članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94.

C. Pravne posljedice zabranjenog nejednakog postupanja

72. Točno je da se četvrto prethodno pitanje odnosi na primjenu načela nadređenosti samo u dijelu u kojem obvezuje nacionalne sudove da izuzmu iz primjene pravilo nacionalnog prava koje nije u skladu s izravno primjenjivom odredbom prava Unije.

73. Međutim, prema novijoj sudskoj praksi Suda, to načelo također nalaže nacionalnim sudovima da što više tumače svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Unije. Ti sudovi stoga moraju u najvećoj mogućoj mjeri s obzirom na tekst i svrhu odredbi prava Unije o kojima je riječ tumačiti nacionalno pravo prilikom njegove primjene na način da uzmu u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primijene metode tumačenja koje su njime priznate, kako bi se osigurala potpuna učinkovitost te odredbe i kako bi se postiglo rješenje u skladu s ciljem koji se njome želi postići. Obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava podliježe, međutim, određenim ograničenjima i ne može služiti kao temelj za tumačenje nacionalnog prava *contra legem*[42].

[42] Prvi put presuda od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 57.). Vidjeti i presude od 9. travnja 2024., Profi Credit Polska (Ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom odlukom) (C-582/21, EU:C:2024:282, Rn. 57), od 7. ožujka 2024., Die Länderbahn i dr. (C-582/22, EU:C:2024:213, t. 59. i 60.), i od 27. travnja 2023., M. D. (Zabrana ulaska u Mađarsku) (C-528/21, EU:C:2023:341, t. 99.). I dalje bez upućivanja na načelo nadređenosti vidjeti prema mojem mišljenju točniju presudu od 8. studenoga 2016., Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835, t. 59: „[…] Ta je obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava svojstvena sustavu uspostavljenom UFEU-om jer nacionalnim sudovima omogućava da u okviru svojih nadležnosti osiguraju punu učinkovitost prava Unije kada odlučuju u određenom sporu").

74. U tom pogledu dovoljno je istaknuti da, uzimajući u obzir ono što je izneseno u točki 63. i sljedećim točkama ovog mišljenja i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, nije u potpunosti isključeno da se manjkave ili čak proturječne odredbe članka 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94 tumače u skladu s člancima 20. i 21. Povelje i, ovisno o slučaju, s člankom 4. stavkom 1. Okvirnog sporazuma. Točno je da tekst te nacionalne odredbe ne predviđa izričito izjednačene škole; međutim, nesporno je da su te škole proizišle iz akreditiranih privatnih osnovnih škola i akreditiranih srednjih škola koje su u njima izričito navedene. Osim toga, članak 1.a stavak 1. Zakonodavnog dekreta br. 250/2005, koji potonje škole također kvalificira kao izjednačene škole (vidjeti točku 66. ove presude), mogao bi sugerirati takvo tumačenje u skladu s pravom Unije.

75. Ako u ovom slučaju nije moguće tumačenje u skladu s pravom Unije, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, valja uzeti u obzir načelo nadređenosti primjene.

76. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo nadređenosti prava Unije nalaže nadležnom nacionalnom sudu da osigura puni učinak zahtjeva prava Unije u sporu koji se pred njim vodi, prema potrebi izuzimajući iz primjene svaki nacionalni propis ili praksu, čak i ako je ona donesena kasnije, koji su protivni odredbi prava Unije koja ima izravan učinak, a da pritom ne mora zatražiti ili čekati prethodno stavljanje izvan snage tog nacionalnog propisa ili prakse kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom [43].

77. Prema sudskoj praksi Suda, sudska zaštita koju radnicima treba pružiti zbog diskriminacije protivne pravu Unije na temelju članka 21. Povelje, u vezi s načelom nadređenosti, zahtijeva, u svrhu djelotvornog poštovanja načela jednakosti, da sve dok se ne usvoje mjere kojima se ponovno uspostavlja jednako postupanje, osobe koje se nalaze u nepovoljnijem položaju imaju iste prednosti kao i osobe iz privilegirane kategorije. Stoga osobe u nepovoljnijem položaju moraju biti stavljene u isti položaj kao i osobe koje imaju koristi od predmetne prednosti. U takvom slučaju nacionalni sud mora izuzeti iz primjene svaku diskriminatornu nacionalnu odredbu a da prethodno od zakonodavca ne zatraži ili pričeka njezino ukidanje i primijeniti na članove defavorizirane skupine isti sustav koji vrijedi za osobe iz druge kategorije. Tu obvezu ima neovisno o tome postoje li u nacionalnom pravu odredbe kojima mu se u tu svrhu dodjeljuje odgovarajuća ovlast, ako postoji valjani referentni sustav [44].

78. Međutim, u ovom je slučaju takav referentni sustav upravo utvrđen u članku 485. Zakonodavne uredbe br. 297/94. To bi imalo za posljedicu to da bi nacionalni sud trebao izuzeti iz primjene tu odredbu samo u mjeri u kojoj ona, u skladu s ranijom nacionalnom upravnom i sudskom praksom, ne dopušta uzimanje u obzir razdoblja rada obavljena u izjednačenim školama.

79. Rezultat primjene načela nadređenosti stoga je isti kao i rezultat dopunskog tumačenja te odredbe u skladu s pravom Unije, prema kojem ona nužno obuhvaća izjednačene škole.

[43] U tom smislu presude od 28. siječnja 2025., ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, t. 90. i navedena sudska praksa), od 9. travnja 2024., Profi Credit Polska (Ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom odlukom) (C-582/21, EU:C:2024:282, t. 57.), od 7. ožujka 2024., Die Länderbahn i dr. (C-582/22, EU:C:2024:213, t. 61.), i od 27. travnja 2023., M. D. (Zabrana ulaska u Mađarsku) (C-528/21, EU:C:2023:341, t. 100. i 101. u vezi s odredbom direktive koja je izravno primjenjiva). U pogledu izravne primjenjivosti članka 47. Povelje u vezi s člankom 4. stavkom 1. Okvirnog sporazuma vidjeti presudu od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 80. i 81. i navedenu sudsku praksu).

[44] U tom smislu pomalo komplicirano formulirane presude od 22. siječnja 2019., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, t. 78. do 81.), i od 9. ožujka 2017., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, t. 66. do 68.).

80. Iz toga slijedi da, u slučaju da Sud prihvati postojanje nejednakog postupanja u ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev treba tumačiti i primijeniti članak 485. Zakonodavnog dekreta br. 297/94 na način da jamči da razdoblja rada ostvarena u izjednačenim školama u okviru radnih odnosa na određeno vrijeme također treba uzeti u obzir prilikom prijama u službu u državnoj školi u svrhu određivanja radnog staža i razvrstavanja u platni razred.

81. Međutim, takav bi rezultat, prema mojem mišljenju, bio pogrešan jer smatram da u ovom slučaju nisu primjenjivi članak 20. i članak 21. stavak 1. Povelje. Stoga mi se čini da je u takvom slučaju isključivo na talijanskom zakonodavcu odnosno talijanskim sudovima da spriječe ili sankcioniraju eventualnu diskriminaciju na temelju talijanskog (ustavnog) prava između nastavnog osoblja zaposlenog, među ostalim, u izjednačenim školama, u akreditiranim privatnim osnovnim školama i u državnim školama (na određeno vrijeme i na neodređeno vrijeme).

V. Zaključak

82. Stoga predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Tribunale civile di Padova (Građanski sud u Padovi, Italija) odgovori na sljedeći način:

Posebnu zabranu diskriminacije iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma o ugovorima o radu na određeno vrijeme sklopljenog 18. ožujka 1999. i priloženog Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. te opća načela jednakog postupanja i nediskriminacije iz članaka 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalna odredba kao što je odredba članka 485. Zakonodavne uredba br. 297/94, ako se tom odredbom ne uzimaju u obzir rad koji su radnici zaposleni na određeno vrijeme obavili u izjednačenim školama prilikom njihova primanja u službu u državnoj školi za potrebe utvrđivanja radnog staža i razvrstavanja u platni razred.