CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 5 juni 2025 [1]

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

AR
en
Ministero dell'Istruzione e del Merito,
in tegenwoordigheid van:
Anief – Associazione Professionale e Sindacale

[Verzoek van de Tribunale civile di Padova (rechter in eerste aanleg, civiele kamer, Padua, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Sociaal beleid – Richtlijn 1999/70/EG – Raamovereenkomst EVV, Unice en CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Clausule 4, punt 1 – Begrippen ‚arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd' en ‚arbeidsvoorwaarden' – Publieke sector – Leerkrachten – Arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij paritaire scholen – Aanstelling in openbare dienst door een procedure van aanwerving op basis van diploma's – Vaststelling van de anciënniteit – Inschaling in de salarisschaal – Nationale regeling op grond waarvan eerder aan paritaire scholen vervulde diensttijden niet in aanmerking worden genomen – Verschillende werkgevers – Verschil in behandeling – Artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie"

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van clausule 4 van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (hierna: „raamovereenkomst"), die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd [2], alsmede van de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

[1] Oorspronkelijke taal: Duits.

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

[2] PB 1999, L 175, blz. 43.

2. In dit verband wordt door een rechter opnieuw de vraag opgeworpen of leerkrachten die eerder een arbeidsovereenkomst voor *bepaalde tijd* hadden, bij hun aanstelling in vaste dienst als statutair ambtenaar of tewerkstelling aan openbare scholen in Italië ten opzichte van leerkrachten met een arbeidsovereenkomst voor *onbepaalde tijd* verschillend worden behandeld. [3]

3. Het hoofdgeding betreft de vraag of de diensttijden die verzoeker in het kader van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd heeft vervuld bij particuliere, zogenoemde paritaire scholen (*scuole paritarie*), die volgens de wet in wezen zijn gelijkgesteld met openbare scholen, moeten worden meegerekend bij de vaststelling van de anciënniteit en dus de inschaling in een salarisschaal na een (vaste) aanstelling aan een openbare school.

4. De Italiaanse wet bepaalt uitdrukkelijk dat bij aanstelling aan een openbare school, de diensttijd vervuld op bepaalde scholen, met inbegrip van niet-openbare scholen, bij de vaststelling van anciënniteit en de inschaling in aanmerking dient te worden genomen. Dit geldt echter niet voor diensttijden die eerder bij paritaire scholen zijn vervuld. Daarentegen erkent de Italiaanse wet wel de gelijkwaardigheid van de aan openbare en paritaire scholen verrichte activiteiten voor de litigieuze periode. Volgens de verwijzende rechter hebben de leerkrachten van de met elkaar te vergelijken groepen dezelfde taken en dezelfde professionele verplichtingen en moeten zij over dezelfde professionele, pedagogische, methodologisch-didactische, organisatorische, relationele en onderzoeksvaardigheden beschikken.

5. Daarom heeft de verwijzende rechter het Hof gevraagd of het verschil in behandeling, dat door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) en de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) wettig en grondwettig is bevonden, op grond van de toepasselijke Italiaanse regelingen verenigbaar is met clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst en artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest.

6. In casu rijst met name de vraag of clausule 4, punt 1, gelezen in samenhang met clausule 3, punten 1 en 2, van de raamovereenkomst überhaupt van toepassing is. Dit hangt er in de eerste plaats van af of er ook sprake kan zijn van een verschil in behandeling in de zin van deze bepalingen, indien de te vergelijken leerkrachten bij verschillende werkgevers en op basis van verschillende (privaat- of publiekrechtelijke) regels in dienst zijn of zijn geweest. In de tweede plaats kan een dergelijk verschil in behandeling uitgesloten zijn, indien de niet-erkenning van de eerder vervulde diensttijd op een wettelijke bepaling berust die *alle* voormalige werknemers (zowel die met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd als die met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) aan paritaire scholen op dezelfde manier raakt. Indien clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst niet van toepassing is, moet nog worden onderzocht of artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest van toepassing zijn [4], of er sprake is van een verschil in behandeling volgens de daarin geformuleerde algemene criteria en, zo ja, of daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. In deze context moet worden vastgesteld welke groepen met elkaar moeten worden vergeleken om te bepalen of de leerkrachten zich in een ten minste vergelijkbare situatie bevinden of bevonden. Het Hof heeft bijgevolg de gelegenheid om zijn eerdere rechtspraak op dit punt te preciseren.

[3] Zie reeds arresten van 17 oktober 2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito en INPS (C-322/23, EU:C:2024:900); 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933), en 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het verschil in behandeling van leerkrachten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij de vaststelling van de anciënniteit, die op andere bepalingen van de in casu aan de orde zijnde wetgeving was gebaseerd, in strijd is met het Unierecht.

[4] Dit werd ontkend in het arrest van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punten 56 e.v.), omdat niet aan het vereiste van het begrip „het recht van de Unie ten uitvoer brengen" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest was voldaan.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

7. Overweging 14 van richtlijn 1999/70 luidt als volgt:

„Overwegende dat de partijen bij deze overeenkomst beoogden een raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te sluiten waarin de algemene beginselen en minimumvoorschriften inzake arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd worden geformuleerd; dat zij hun wil te kennen hebben gegeven de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te garanderen, en een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen."

8. De derde alinea van de preambule van de raamovereenkomst luidt als volgt:

„Deze overeenkomst bevat de algemene beginselen en minimumeisen met betrekking tot arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, onder erkenning van het feit dat bij de nadere toepassing ervan rekening moet worden gehouden met de specifieke nationale, sectoriële en seizoensituaties. Zij is een blijk van de bereidheid van de sociale partners een algemeen kader vast te stellen om de gelijke behandeling van werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te waarborgen door hen tegen discriminatie te beschermen, en om gebruik te maken van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op een manier die zowel voor de werkgevers als voor de werknemers aanvaardbaar is."

9. Clausule 1 van de raamovereenkomst is als volgt verwoord:

„Het doel van deze raamovereenkomst is:

a) de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen;

b) een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen."

10. Clausule 2, punt 1, van de raamovereenkomst bepaalt:

„Deze overeenkomst is van toepassing op werknemers met een contract voor bepaalde tijd die werken uit hoofde van een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding, als omschreven bij wet, collectieve overeenkomsten of gebruiken in iedere lidstaat."

11. Clausule 3 van de raamovereenkomst is als volgt geformuleerd:

„Voor de toepassing van deze overeenkomst wordt verstaan onder:

1. ‚werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd': iemand met een rechtstreeks tussen een werkgever en een werknemer aangegane arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor bepaalde tijd waarvan het einde wordt bepaald door objectieve voorwaarden zoals het bereiken van een bepaald tijdstip, het voltooien van een bepaalde taak of het intreden van een bepaalde gebeurtenis;

2. ‚vergelijkbare werknemer in vaste dienst': een werknemer met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, in dezelfde vestiging, die hetzelfde of soortgelijk werk verricht of dezelfde of een soortgelijke functie uitoefent, waarbij rekening wordt gehouden met kwalificaties/bekwaamheden.

   Indien in dezelfde vestiging geen vergelijkbare werknemer in vaste dienst werkzaam is, wordt de vergelijking gemaakt op basis van de geldende collectieve overeenkomst of, bij ontstentenis van een geldende collectieve overeenkomst, overeenkomstig de wetgeving, de nationale collectieve overeenkomsten of gebruiken."

12. Clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst bepaalt:

„Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden worden werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, niet minder gunstig behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is."

B. Italiaans recht

13. Artikel 485 van decreto legislativo nº 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (wetsbesluit nr. 297 tot goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de onderwijswetgeving voor scholen van ieder type en niveau) van 16 april 1994[5] (hierna: „wetsbesluit nr. 297/1994") bepaalt:

„1. Voor de leerkrachten van het secundair onderwijs en de scholen voor kunstzinnige vorming die bij voornoemde openbare en door de staat erkende scholen, met inbegrip van scholen in het buitenland, anders dan als statutair docent hebben gewerkt, worden de eerste vier jaar voor juridische en financiële doeleinden volledig erkend als diensttijd als statutair docent, terwijl de eventuele overige jaren voor twee derde en – uitsluitend voor financiële doeleinden – voor een derde worden meegerekend. De uit deze erkenning voortkomende financiële rechten blijven behouden en worden in aanmerking genomen in alle salaristrappen volgend op de bij deze erkenning toegekende salaristrap.

2. Voor dezelfde doeleinden en in dezelfde mate als die welke in lid 1 zijn vastgesteld, wordt voor het in dat lid bedoelde personeel de diensttijd erkend die werd vervuld in scholen verbonden aan openbare meisjesinternaten en de diensttijd als docent, al dan niet in vaste dienst, in openbare of erkende basisscholen, met inbegrip van de scholen verbonden aan voornoemde internaten en in het buitenland gelegen scholen, alsmede van [zogenoemde] volksscholen, gesubsidieerde scholen of speciale scholen.

3. Voor dezelfde doeleinden en in dezelfde mate als die welke in lid 1 zijn vastgesteld, worden voor docenten van basisscholen de diensten erkend die zij hebben vervuld als docent zonder vaste aanstelling aan openbare basisscholen, basisscholen van openbare meisjesinternaten of erkende scholen, openbare scholen voor secundair onderwijs en kunstzinnige vorming, aan volksscholen, gesubsidieerde of speciale scholen en als docent op een lagere school met en zonder een vaste aanstelling bij openbare of gemeentelijke kleuterscholen."

[5] GURI nr. 115 van 19 mei 1994, gewoon supplement nr. 79.

14. Artikel 1 van legge n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione (wet nr. 62 houdende regels voor de gelijkheid van onderwijs en bepalingen inzake het recht op studie en onderwijs van 10 maart 2000) [6] (hierna: „wet nr. 62/2000") bepaalt:

„1. Onverminderd de bepalingen in artikel 33, lid 2, van de grondwet bestaat het nationale onderwijsstelsel uit openbare scholen en paritaire particuliere en gemeentelijke scholen. De Republiek heeft zich als prioritair doel gesteld het onderwijsaanbod uit te breiden en levenslang leren vanaf de kindertijd voor iedereen mogelijk te maken.

2. Voor alle doeleinden van de geldende regelgeving, met name wat betreft de bevoegdheid om rechtsgeldige diploma's af te geven, worden onder ‚paritaire scholen' verstaan de niet-openbare onderwijsinstellingen, met inbegrip van de gemeentelijke scholen, die vanaf de kleuterschool in overeenstemming zijn met het algemene onderwijsstelsel en aansluiten bij de onderwijsbehoeften van gezinnen en die voldoen aan de kwaliteits- en doelmatigheidseisen zoals bedoeld in de leden 4, 5 en 6.

3. Paritaire particuliere scholen genieten onbeperkte vrijheid op het gebied van de culturele en pedagogisch-didactische methodiek. Met inachtneming van het onderwijsconcept van de school is het onderwijs gebaseerd op de liberale beginselen die in de grondwet zijn vastgelegd. Aangezien de paritaire scholen een openbare dienst verlenen, laten zij iedereen toe die hun onderwijsconcept aanvaardt en zich inschrijft, met inbegrip van leerlingen en studenten met een beperking. Het onderwijsconcept bepaalt in voorkomend geval de culturele of religieuze oriëntatie. Buitenschoolse activiteiten die het aanhangen van een bepaalde ideologie of geloofsbelijdenis veronderstellen of vereisen, zijn voor leerlingen echter niet verplicht.

4. De gelijkstelling wordt toegekend aan niet-openbare scholen die een overeenkomstige aanvraag indienen, zich uitdrukkelijk verplichten de bepalingen van leden 2 en 3 uit te voeren en aan de volgende eisen voldoen:

a) zij beschikken over een onderwijsconcept dat in overeenstemming is met de beginselen van de grondwet en een plan voor het onderwijsaanbod dat aan de toepasselijke wet- en regelgeving voldoet; zij verstrekken een verklaring waarin de naam wordt aangegeven van de persoon die de administratie verzorgt en maken hun balansen openbaar;

b) zij beschikken over lokalen, meubilair en leermiddelen die geschikt zijn voor het schooltype en aan de geldende eisen voldoen;

c) de collegiale organen van de school zijn ingesteld en werken op basis van democratische participatie;

d) de school laat alle leerlingen toe wier ouders daarom verzoeken, op voorwaarde dat zij beschikken over een geldig kwalificatiebewijs voor toelating tot de klas die zij willen bezoeken;

e) zij passen alle geldende regels inzake de inclusie van gehandicapte of kansarme leerlingen toe;

f) zij organiseren complete opleidingen; de gelijkstelling kan niet worden verleend voor afzonderlijke klassen, behalve bij de invoering van nieuwe complete opleidingen, die met de eerste klas moeten beginnen;

[6] GURI nr. 67 van 21 maart 2000.

g) de leerkrachten hebben een onderwijsbevoegdheid behaald;

h) het administratief en onderwijzend personeel beschikt over individuele arbeidsovereenkomsten die in overeenstemming zijn met de nationale sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten."

15. Artikel 2, lid 2, van Decreto-legge del 3 luglio 2001, n. 255 – Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002, convertito con modificazioni dalla Legge del 20 agosto 2001, n. 333 (wetgevend besluit nr. 255 houdende spoedmaatregelen ter verzekering van een ordelijke start van het schooljaar 2001/2002) van 3 juli 2001, omgezet met wijzigingen bij wet nr. 333 van 20 augustus 2001[7] (hierna: „wetgevend besluit nr. 255/2001") voorziet in het volgende voor de inschrijving of het opschuiven op de permanente ranglijsten:

„Bij het opstellen van de in lid 1 bedoelde ranglijst worden de personeelsleden die reeds op de permanente lijsten zijn geplaatst en wier indeling moet worden geactualiseerd, en de personeelsleden die voor het eerst verzoeken om op de lijst te worden geplaatst, op basis van hun kwalificaties, die volgens de bepalingen van de tabel in bijlage A bij [wetsvoorstel nr. 123/2000 van het ministerie van Onderwijs] worden beoordeeld, in verschillende loopbaangroepen ingedeeld. De onderwijsdiensten die vanaf 1 september 2000 aan paritaire scholen als bedoeld in wet nr. 62/2000 zijn vervuld, worden op dezelfde manier in aanmerking genomen als de diensten die zijn vervuld aan openbare scholen."

16. Artikel 1-*bis*, lid 1, van Decreto-legge n. 250, convertito con legge 3 febbraio 2006, n. 27, omgezet bij wet nr. 27 van 3 februari 2006[8] (hierna: „wetgevend besluit nr. 250/2005") luidt:

„Bij niet-openbare scholen in de zin van deel II, titel VIII, hoofdstukken I, II en III van de gecoördineerde tekst overeenkomstig het wetsbesluit nr. 297 van 16 april 1994 gaat het om twee categorieën van de overeenkomstig de wet nr. 62 van 10 maart 2000 erkende paritaire scholen en niet-paritaire scholen."

III. Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

17. Verzoeker is werkzaam geweest bij een paritaire school op basis van vijf arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die vanaf het schooljaar 2002/2003 tot en met 31 augustus 2007 zijn gesloten.

18. Op 1 september 2008 werd verzoeker door het ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (ministerie voor Onderwijs, Universiteiten en Onderzoek, Italië; hierna: „ministerie") op basis van de zogenoemde gesloten ranglijst van geschikte kandidaten voor onbepaalde tijd aangesteld. Op het moment van de inschaling is aan hem geen enkele anciënniteit toegekend voor de diensttijden die hij bij de paritaire school heeft vervuld, omdat volgens artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 voor het reconstrueren van zijn loopbaan, en dus voor de bepaling van de initiële salarisschaal, alleen de diensttijden worden meegerekend die zijn vervuld aan openbare scholen en particuliere erkende scholen, door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs, speciale, gesubsidieerde scholen, of volksscholen en meisjesinternaten.

7 GURI nr. 193 van 21 augustus 2001.

8 GURI nr. 29 van 4 februari 2006.

19. In zijn beroep tegen het besluit betreffende de inschaling bij de verwijzende rechter, de Tribunale civile di Padova (rechter in eerste aanleg, civiele kamer, Padua, Italië), stelt verzoeker, ondersteund door interveniënte, de vakbond Anief - Associazione Professionale e Sindacale (hierna: „Anief"), dat dit besluit in strijd is met clausule 4 van de raamovereenkomst en de artikelen 20 en 21 van het Handvest.

20. Naar zijn mening heeft hij er wel recht op dat de werkzaamheden die tussen 2002 en 2007 op de paritaire school zijn verricht, in aanmerking worden genomen. Sinds september 2002 zijn de particuliere erkende scholen en de door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs overeenkomstig wet nr. 62/2000 immers samengevoegd tot één categorie, te weten „paritaire scholen". Volgens de wetgever zijn deze met elkaar en met openbare scholen vergelijkbaar. De verwijzing in artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94, dat nog niet is aangepast, naar de inaanmerkingneming van diensten die zijn vervuld bij „erkende scholen" (lagere scholen) en „door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs", schooltypen die inmiddels niet meer bestaan, moet daarom ook worden toegepast op scholen die nu als „paritaire" scholen worden aangeduid. Dit geldt temeer daar het ministerie de werkzaamheden als docent aan paritaire scholen met het oog op de aanstelling voor onbepaalde tijd (zonder openbare selectieprocedure) gelijkwaardig acht aan de onderwijsactiviteiten van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aan openbare scholen. Wat betreft de inschaling in een salarisschaal op het moment van hun aanstelling in vaste dienst als statutair ambtenaar zijn deze werkzaamheden als docent volgens het ministerie echter niet vergelijkbaar. Dit is ook in strijd met de omstandigheid dat voor de aan de paritaire school verrichte werkzaamheden een hogere kwalificatie ten opzichte van die van werknemers aan openbare scholen of andere scholen in de zin van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 vereist is. Om als werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd les te kunnen geven aan paritaire scholen, moet men krachtens artikel 1, lid 4, van wet nr. 62/2000 in het bezit zijn van een onderwijsbevoegdheid. Voor een aanstelling voor bepaalde tijd bij openbare scholen of erkende particuliere scholen, speciale, gesubsidieerde of volksscholen volstaat een diploma van de middelbare school.

21. Het ministerie betwist niet dat de door de docenten in de paritaire scholen verstrekte diensten gelijkwaardig zijn aan de diensten die onder meer in openbare scholen worden verstrekt. Artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 is echter niet aangepast aan wet nr. 62/2000. Daarom kunnen alleen de diensten die in „erkende scholen [...] [en] door de staat erkende middelbare scholen" worden verricht, bij de inschaling in aanmerking worden genomen. Dit geldt echter niet voor diensten aan „paritaire" scholen die in 2000 zijn opgericht en waarin de erkende scholen en de door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs zijn samengevoegd.

22. De verwijzende rechter merkt op dat zowel de Corte suprema di cassazione, met name in zijn arresten nr. 32386/2019 van 11 december 2019 en nr. 25226/2020 van 10 november 2020, als de Corte costituzionale in zijn arrest nr. 180/2021 van 11 februari 2021 de geldigheid en grondwettigheid van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 heeft bevestigd.

23. De Corte suprema di cassazione heeft weliswaar erkend dat paritaire scholen volledig vergelijkbaar zijn met openbare scholen, maar heeft geweigerd om de aldaar vóór de indiensttreding als statutair ambtenaar verrichte diensttijden overeenkomstig artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 mee te rekenen. Als reden gaf die rechter aan dat uit de verschillende modaliteiten bij de tewerkstelling reeds blijkt dat de rechtspositie van de docenten niet vergelijkbaar is.[9] Bovendien kan er geen sprake zijn van discriminatie in de zin van clausule 4 van

[9] Cass. nr. 32386/2019; Cass. nr. 33137/2019 en Cass. nr. 33134/2019.

de raamovereenkomst, „omdat vergelijkbaarheid moet worden uitgesloten wanneer het gaat om dienstverbanden bij verschillende werkgevers die wat betreft het aangaan en beëindigen ervan aan andere regelingen zijn onderworpen”. [10] De Corte costituzionale heeft eveneens geoordeeld dat de dienstverbanden van docenten op de respectieve scholen niet volledig gelijk zijn gesteld en de modaliteiten en de reikwijdte van een dergelijke gelijkstelling door de wetgever moeten worden geregeld. [11]

24. Vanwege zijn twijfels over de verenigbaarheid van het op artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 gestoelde litigieuze inschalingsbesluit met clausule 4 van de raamovereenkomst en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest heeft de Tribunale civile di Padova bij beslissing van 14 augustus 2023, ingekomen ter griffie van het Hof op 28 augustus 2023, het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Moeten clausule 4, punt 1, van de [raamovereenkomst], die als bijlage is gevoegd bij [richtlijn 1999/70], en het algemene Unierechtelijke beginsel van non-discriminatie op het gebied van arbeidsvoorwaarden, gelezen in het licht van artikel 21 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als de regeling van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94, waarin volgens de uitlegging die daaraan is gegeven door de [Corte suprema di cassazione] [zie Cass. S.L. (arbeidskamer) arresten nr. 32386/2019, nr. 33134/2019 en nr. 33137/2019], is bepaald dat werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in een paritaire school als bedoeld in wet nr. 62/2000 in het kader van de reconstructie van hun loopbaan minder gunstig worden behandeld dan ambtenaren met een aanstelling in vaste dienst bij het Ministero dell’Istruzione e del Merito (ministerie van Onderwijs en Verdienste), op de enkele grond dat zij geen sollicitatieprocedure op basis van een algemeen vergelijkend onderzoek hebben doorlopen of les hebben gegeven op een wettelijk erkende paritaire school, ondanks het feit dat docenten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in paritaire scholen zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met de situatie van docenten in vaste dienst bij openbare scholen wat betreft de aard van het werk en de opleidings- en arbeidsvoorwaarden, waarbij zij dezelfde taken uitvoeren en beschikken over dezelfde disciplinaire, pedagogische, methodologisch-didactische, organisatorische, relationele en onderzoeksvaardigheden, die zij hebben verworven door onderwijservaring op te doen, welke ervaring door diezelfde nationale regeling als identiek wordt erkend met het oog op de aanstelling voor onbepaalde tijd op basis van de permanente (thans gesloten) ranglijsten van geschikte kandidaten (vgl. artikel 2, lid 2, van wetgevend besluit nr. 255/2001)?

2) Moeten de algemene Unierechtelijke beginselen van gelijkheid, gelijke behandeling en non-discriminatie op het gebied van arbeid, die ook zijn verankerd in de artikelen 20 en 21 van het [Handvest], in artikel 14 van het [Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)] (van belang krachtens artikel 52 van het Handvest), in het Europees Sociaal Handvest, dat is goedgekeurd op 18 oktober 1961, in artikel 157 VWEU en in richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG, in het kader van de toepassing van richtlijn 1999/70, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een bepaling zoals die van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94, op grond waarvan voor de bezoldiging bij het reconstrueren van de loopbaan uitsluitend rekening mag worden gehouden met de onderwijsdiensten die zijn verricht in dienst van hetzelfde ministerie, of van scholen die zijn erkend, gelijkgesteld [aan openbare scholen], [daaraan] complementair zijn of gesubsidieerd worden, van volksscholen of van meisjesinternaten, waarbij de docenten met een

[10] Cass. nr. 25226/2020.

[11] Corte cost. nr. 180/2021.

arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in een paritaire school voor de reconstructie van hun loopbaan (na hun aanstelling in vaste dienst bij dat ministerie) minder gunstig worden behandeld en worden gediscrimineerd, omdat aan hen geen aanvullende bezoldiging wordt toegekend in verband met de anciënniteit, die wel wordt toegekend aan docenten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij openbare scholen, gemeentelijke scholen, erkende, gelijkgestelde, gesubsidieerde of complementaire scholen, volksscholen en meisjesinternaten, die zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met de situatie van docenten van paritaire scholen wat betreft de aard van het werk, de taken, de professionele diensten en verplichtingen, en die wat betreft de opleidings- en arbeidsvoorwaarden vergelijkbaar is met die van docenten van paritaire scholen als bedoeld in wet nr. 62/2000, aangezien zij dezelfde taken uitvoeren en door het opdoen van ervaring in het onderwijs dezelfde disciplinaire, pedagogische, methodologisch-didactische, organisatorische, relationele en onderzoeksvaardigheden verwerven als docenten van paritaire scholen?

3) . Moeten het begrip ‚vergelijkbare werknemer in vaste dienst' bedoeld in clausule 4, punt 1, van de [raamovereenkomst] en de algemene Unierechtelijke beginselen van gelijkheid, gelijke behandeling en non-discriminatie op het gebied van arbeid, die zijn verankerd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat de diensten die zijn verricht door een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in een paritaire school, in het kader van de erkenning van de anciënniteitstoelagen moeten worden gelijkgesteld aan de diensten die zijn verricht bij openbare scholen, erkende scholen, gelijkgestelde scholen voor secundair onderwijs, volksscholen, gesubsidieerde en speciale scholen, en meisjesinternaten, aangezien deze docenten dezelfde taken uitvoeren en dezelfde professionele verplichtingen hebben en beschikken over dezelfde disciplinaire, pedagogische, methodologisch-didactische, organisatorische, relationele en onderzoeksvaardigheden?

4) Indien wordt vastgesteld dat artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 in strijd is met het Unierecht, verplicht het Handvest de nationale rechter dan om de onverenigbare nationale bepaling buiten toepassing te laten?"

25. In de procedure bij het Hof hebben verzoeker, Anief, de Italiaanse regering en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Zij hebben ook aan de mondelinge behandeling op 12 maart 2025 deelgenomen en de schriftelijke en mondelinge vragen van het Hof beantwoord.

IV. Juridische beoordeling

26. De eerste drie prejudiciële vragen betreffen hoofdzakelijk de uitlegging van de vereisten van clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst. Ik zal deze prejudiciële vragen dus samen onderzoeken om vast te stellen of deze bepaling van toepassing is en of aan deze vereisten is voldaan (onder A). Vervolgens zal ik ingaan op de vraag of artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest van toepassing zijn en of aan de voorwaarden daarvan is voldaan (onder B) en, wat de vierde prejudiciële vraag betreft, de rechtsgevolgen toelichten die hieruit voortvloeien indien aan die voorwaarden is voldaan (onder C). In het kader van deze stappen ga ik ook in op de excepties van niet-ontvankelijkheid van de Commissie (met betrekking tot de tweede en de derde prejudiciële vraag) en van de Italiaanse regering (met betrekking tot de vierde prejudiciële vraag).

A. Werkingssfeer en vereisten van clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst

1. Non-differentiatiebeginsel met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden bij of ten gevolge van aanstelling

27. De toepassing van clausule 4, punt 1, gelezen in samenhang met clausule 3, punt 2, van de raamovereenkomst veronderstelt dat er sprake is van een verschil in behandeling tussen „werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd" en „vergelijkbare werknemers in vaste dienst" die in het algemeen in dezelfde vestiging werkzaam zijn. Deze werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd mogen met betrekking tot hun „arbeidsvoorwaarden" niet minder gunstig worden behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. De raamovereenkomst bevat echter geen algemeen verbod voor de werkgever om te discrimineren op basis van andere differentiatiecriteria dan het criterium van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.

28. In de eerste plaats heeft het Hof in vaste rechtspraak erkend dat clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst rechtstreeks van toepassing is op openbare instellingen, zoals openbare scholen.[12] Verzoeker kan zich ten opzichte van zijn nieuwe werkgever, een openbare school, dus in beginsel op deze bepaling beroepen.

29. In de tweede plaats blijkt uit deze rechtspraak duidelijk dat regelingen betreffende de erkenning van eerder vervulde diensttijden met het oog op de vaststelling van de anciënniteit en de inschaling in een salarisschaal bij of ten gevolge van een vaste aanstelling aan een openbare school, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, onder het begrip „arbeidsvoorwaarden" vallen.[13] Het begrip „arbeidsvoorwaarden" omvat namelijk alle rechten en plichten die een bepaalde arbeidsverhouding bepalen, met inbegrip van de voorwaarden waaronder iemand een arbeidsverhouding aangaat (hierna: „voorwaarden voor indiensttreding") en waaronder deze arbeidsverhouding kan worden beëindigd.[14]

2. Toerekenbaarheid van het aan de orde zijnde verschil in behandeling aan de openbare werkgever?

30. In casu gaat het in wezen echter om de vraag of verzoeker als werknemer met een eerdere arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aan een paritaire school zich ten opzichte van werknemers in vaste dienst van een openbare school waar hij voor onbepaalde tijd in dienst is genomen, kan beroepen op een verschil in behandeling met betrekking tot de voorwaarden voor indiensttreding. Hiervan gaan – anders dan de Italiaanse regering – verzoeker, Anief, de Commissie en de verwijzende rechter uit.

[12] Arresten van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punt 52); 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punt 56), en 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punten 59 e.v.).

[13] Arresten van 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punten 52-55 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 26), en 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punten 46, 47 en 64), telkens onder verwijzing naar het parallelle non-discriminatiebeginsel in clausule 4, punt 4, van de raamovereenkomst met betrekking tot bepaalde arbeidsvoorwaarden die verband houden met de anciënniteit.

[14] Zie met name arrest van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punten 35-40). Zie ook arrest van 20 december 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, punt 34), en de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, punt 63).

31. Volgens vaste rechtspraak kan een „werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd" in de zin van clausule 4, punt 1, gelezen in samenhang met clausule 3, punt 1, van de raamovereenkomst, in beginsel hetzij voor een openbare hetzij voor een particuliere werkgever werkzaam zijn (geweest).[15] Daarnaast zijn zowel verzoeker sinds zijn aanstelling aan een openbare school als de vaste werknemers van die openbare school werkzaam in dezelfde vestiging als bedoeld in clausule 3, punt 2, van de raamovereenkomst. Ook staat vast dat verzoeker, die nu in vaste dienst is genomen, voordien zijn diensten aan een paritaire school uitsluitend op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd had verricht.

32. Ondanks het feit dat formeel aan deze vereisten is voldaan, is echter twijfelachtig of de door verzoeker betwiste differentiatie bij de inaanmerkingneming van eerdere diensttijden met het oog op de erkenning van de anciënniteit en de inschaling in een salarisschaal, die krachtens clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst ten nadele van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in beginsel verboden is, een verschil in behandeling kan opleveren dat aan de nieuwe werkgever kan worden toegerekend.

33. De diensttijden die verzoeker eerder op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd heeft vervuld, zijn immers toe te rekenen aan zijn arbeidsverhouding met de vorige (particuliere) werkgever, de bestuurder van een paritaire school, en zijn gebaseerd op andere regelingen dan de regelingen die van toepassing zijn op werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij openbare scholen. In de arresten van de Corte suprema di cassazione en de Corte costituzionale, waarnaar in de punten 22 en 23 hierboven is verwezen, lijkt er ook van te worden uitgegaan dat een dergelijke differentiatie eerder te wijten is aan het feit dat de betrokkene voordien in dienst was bij een particuliere organisatie die een paritaire school bestuurde, en daar op basis van andere regelingen met betrekking tot zijn rechtspositie werkzaam was.

34. Bovenal blijkt echter uit het dossier, en is door partijen tijdens de mondelinge behandeling bevestigd, dat *alle* voormalige docenten van paritaire scholen bij de aanstelling aan een openbare school en bij de inschaling in salarisschalen gelijk worden behandeld. Op grond van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 hebben zij *geen* recht op erkenning van eerder vervulde diensttijden, ongeacht of zij eerder een arbeidsovereenkomst voor bepaalde of voor onbepaalde tijd hadden. Deze in de wet vastgelegde *algemene* uitsluiting van de erkenning van diensttijden die aan paritaire scholen zijn vervuld, is dus niet gebaseerd op een – krachtens clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst in beginsel verboden – onderscheid tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, maar op andere gronden die niet door genoemde raamovereenkomst worden bestreken.

35. Het aan de orde zijnde verschil in behandeling van verzoeker is dus niet te wijten aan de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bij zijn eerdere arbeidsverhoudingen aan de paritaire school, maar aan de omstandigheid dat de daar vervulde diensttijd bij de aanstelling aan een openbare school krachtens de wet in het algemeen niet in aanmerking kan worden genomen.

36. Naar mijn mening volgt alleen al hieruit dat er in casu geen sprake kan zijn van een aan de werkgever toerekenbaar verschil in behandeling bij de aanstelling in de zin van clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst. Dit wordt bevestigd door de bewoordingen en doelen van deze bepaling en de rechtspraak van het Hof over dit onderwerp.

[15] Zie arresten van 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punt 43); 14 september 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punt 24); 13 maart 2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, punt 38), en 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 56).

3. Bewoordingen en doelen van clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst tegen de achtergrond van de organisatie- en instructiebevoegdheid van de werkgever

37. Zoals is uiteengezet in punt 28 hierboven, vallen volgens de rechtspraak de voorwaarden voor indiensttreding, waaronder de regels inzake de anciënniteit en de inschaling in een salarisschaal, onder het begrip „arbeidsvoorwaarden". Volgens de bewoordingen van clausule 4, punt 1, en clausule 3, punt 2, van de raamovereenkomst hebben deze voorwaarden betrekking op werknemers die in beginsel in „dezelfde vestiging" werken, dat wil zeggen in casu de openbare school waar verzoeker (die voordien op basis van een overeenkomst voor bepaalde tijd in dienst was) in vaste dienst is genomen. De te vergelijken groepen (voormalige) werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde en voor onbepaalde tijd kunnen daarom in principe alleen werknemers zijn die voor dezelfde vestiging[16], onder het toezicht en de instructiebevoegdheid van dezelfde werkgever[17], werken.

38. In het onderhavige geval was verzoeker niet eerder in dienst van de verwerende overheid als werkgever (met een overeenkomst voor bepaalde tijd), maar werkte hij op een paritaire school. Deze werkgever moet bij de indienstneming echter rekening houden met *alle* factoren met betrekking tot de in dienst te nemen werknemer die relevant zijn ten opzichte van de vaste werknemers van de vestiging.[18] In beginsel vallen hieronder ook de diensttijden die hij in het kader van een arbeidsverhouding met een *andere* werkgever – met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd – heeft vervuld en waaruit zijn verworven vaardigheden en opgedane beroepservaring blijken. Het Hof heeft daarom in verband met een aanstelling altijd rekening gehouden met de diensttijd die in het kader van een eerdere arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is vervuld, ongeacht of deze onder toezicht en verantwoordelijkheid van dezelfde dan wel een andere werkgever zijn vervuld.[19] Anders dan de Italiaanse regering onder verwijzing naar de rechtspraak van de Corte suprema di cassazione en de Corte costituzionale stelt, is in deze context dus niet van belang of en in hoeverre de docenten van paritaire scholen, erkende scholen en openbare scholen voor verschillende werkgevers werken of werkten en aan verschillende regels onderworpen zijn of waren.

39. Een dergelijke ruime uitlegging wordt echter beperkt door het doel dat met clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst wordt nagestreefd. Hieruit volgt dat niet elke differentiatie bij de aanstelling ten nadele van een werknemer die eerder een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd had, een aan de nieuwe werkgever *toerekenbaar* verschil in behandeling in de zin van deze bepaling vormt. Dit geldt met name niet voor differentiaties die niet zijn gebaseerd op het criterium van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd als zodanig, maar die – om andere redenen – bij wet zijn opgelegd en dus buiten de organisatie- en controlebevoegdheid van de werkgever vallen.

16 Voor de uitzondering zie artikel 3, punt 2, tweede alinea, van de raamovereenkomst.

17 Zie in die zin arrest van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punt 41).

18 Zie in die zin arresten van 17 oktober 2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito en INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, punt 50); 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punt 62); 21 november 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punten 61 en 62), en 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 29).

19 Zie arresten van 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punten 54 en 55); 7 juli 2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, punten 42-46); 30 juni 2022, Comunidad de Castilla y León (C-192/21, EU:C:2022:513, punt 30), en 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 26 in fine). Zie ook arresten van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26); 20 juni 2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516), en mijn conclusie in de zaak Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191).

40. In overeenstemming met het in clausule 1, onder a), genoemde doel[20] is het non-discriminatiebeginsel in clausule 4, punt 1, gelezen in samenhang met clausule 3, punt 2, van de raamovereenkomst, in feite alleen bedoeld om te voorkomen dat een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd door een werkgever wordt gebruikt om deze werknemers rechten te onthouden die wel toekomen aan werknemers met een dienstverband voor onbepaalde tijd.[21] Clausule 1, onder b), van de raamovereenkomst beoogt aldus „misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd" door deze werkgever te voorkomen. Differentiaties die – zoals in casu – niet zijn gebaseerd op het criterium van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, maar op een besluit dat de wetgever om andere redenen heeft genomen (punt 34 hierboven), vallen echter niet onder zijn verantwoordelijkheid.[22]

4. Voorlopige conclusie en excepties van niet-ontvankelijkheid

41. De hierboven in punten 22 en 23 genoemde arresten van de Corte suprema di cassazione en de Corte costituzionale zijn daarom ten aanzien van het specifieke non-discriminatiebeginsel in clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst niet onjuist, althans niet wat het resultaat betreft. De in casu aan de orde zijnde differentiatie, die erop is gebaseerd dat diensttijden die aan een paritaire school zijn vervuld, niet in aanmerking worden genomen, geldt voor *alle* werknemers die op een dergelijke school werkzaam zijn (zowel voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd als voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) en is in artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 vastgelegd. Er is bijgevolg geen sprake van een door de verwerende werkgever ingesteld of aan hem toe te rekenen verschil in behandeling in de zin van de raamovereenkomst. Hij is dus op grond van de raamovereenkomst niet verplicht om deze eerder vervulde diensttijden bij de erkenning van de anciënniteit en de inschaling in de salarisschaal in aanmerking te nemen.

42. Mocht het Hof een andere mening zijn toegedaan en er toch van uitgaan dat clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst van toepassing is, verwijs ik naar mijn subsidiaire opmerkingen over het verschil in behandeling en de vergelijkbaarheid van de situaties alsmede de objectieve rechtvaardiging bij de toepassing van de artikelen 20 en 21 van het Handvest (punten 57 e.v. hieronder).

43. Voor de beantwoording van de eerste drie prejudiciële vragen, met name de derde, is het dus niet meer van belang met welke groep van „vergelijkbare werknemers in vaste dienst" in de zin van clausule 3, punt 2, van de raamovereenkomst verzoeker moet worden vergeleken[23], en met name of hij alleen kan worden vergeleken met docenten die aan paritaire scholen in vaste dienst zijn.

[20] Deze bepaling luidt als volgt: „Het doel van deze raamovereenkomst is: de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen". Zie ook de derde alinea van de preambule van de raamovereenkomst, volgens welke deze een algemeen kader vaststelt „om de gelijke behandeling van werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te waarborgen door hen tegen discriminatie te beschermen, en om gebruik te maken van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op een manier die zowel voor de werkgevers als voor de werknemers aanvaardbaar is".

[21] Arresten van 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punten 49 en 50), en 5 juni 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, punten 39 en 40).

[22] De vraag of er iets anders geldt, indien de nieuwe werkgever met betrekking tot de erkenning van anciënniteit een onderscheid moet maken tussen werknemers die voor verschillende werkgevers werkten en voordien een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd hadden (bijvoorbeeld bij paritaire scholen enerzijds en erkende scholen anderzijds), hoeft in casu niet te worden beantwoord. Volgens vaste rechtspraak zou een dergelijk verschil in behandeling hoe dan ook evenmin worden bestreken door de raamovereenkomst, zie arrest van 7 juli 2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[23] Voor de ruime uitlegging van de groep van „vergelijkbare werknemers in vaste dienst" zie arresten van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punten 24 en 37 e.v.), en 20 juni 2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, punten 31-33), alsook mijn conclusie in de zaak Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191, punten 31 en 32).

44. Met betrekking tot de eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag moet echter verder worden onderzocht of er volgens de algemene criteria van artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest sprake is van een verboden verschil in behandeling of discriminatie. Voor zover de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie betrekking heeft op artikel 21, lid 1, van het Handvest, acht ik deze ongegrond. Deze bepaling bevat namelijk alleen een ten opzichte van het algemene gelijkheidsbeginsel van artikel 20 van het Handvest specifiek non-discriminatiebeginsel [24] met betrekking tot bepaalde, maar niet limitatief opgesomde differentiatiecriteria („met name") [25]. Voor zover de tweede prejudiciële vraag artikel 14 van het EVRM, het Europees Sociaal Handvest, artikel 157 VWEU en de richtlijnen 2000/43/EG [26] en 2000/78/EG [27] betreft, heeft de verwijzende rechter evenwel niet aannemelijk gemaakt waarom deze bepalingen verband houden met het hoofdgeding of waarom de uitlegging ervan noodzakelijk zou kunnen zijn voor de beslechting van dat geding. [28] In dit opzicht acht ik de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie dan ook gegrond.

45. Daarom zal ik hieronder enkel ingaan op artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest.

B. Verschil in behandeling op grond van artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest?

1. Toepasselijkheid van de grondrechten van het Handvest?

46. Volgens vaste rechtspraak heeft het discriminatieverbod van artikel 21, lid 1, van het Handvest als algemeen beginsel van het Unierecht een dwingend karakter en volstaat het om aan particulieren een recht te verlenen dat deze als zodanig kunnen doen gelden in een geding tussen hen op een *gebied dat wordt bestreken door het Unierecht*. Dit geldt voor gedingen over verschillende vormen van discriminatie en kan ook voortvloeien uit overeenkomsten tussen particulieren. De nationale rechter bij wie een dergelijk geding aanhangig is, is bijgevolg verplicht om de voor werknemers uit artikel 21 van het Handvest voortvloeiende rechtsbescherming te verzekeren en de volle werking van dat artikel te waarborgen. [29] Naar mijn mening kunnen deze principes worden toegepast op het algemene beginsel van gelijke behandeling van artikel 20 van het Handvest, waarvan het discriminatieverbod van artikel 21 van het Handvest slechts een specifieke uitdrukking vormt. [30]

47. Daarom moet eerst worden onderzocht of artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest überhaupt van toepassing zijn. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn die bepalingen uitsluitend van toepassing op handelingen van de lidstaten „wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen".

[24] In die zin arrest van 22 mei 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punt 43). Vergelijkbaar arrest van 14 juli 2022, Commissie/VW e.a. (C-116/21–C-118/21 P, C-138/21 P en C-139/21 P, EU:C:2022:557, punt 140: „het in artikel 21, lid 1, van het Handvest neergelegde non-discriminatiebeginsel [vormt] een bijzondere uitdrukking [van het beginsel van gelijke behandeling]").

[25] Zie ook de gezamenlijke toetsing van de artikelen 20 en 21 van het Handvest in het arrest van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punten 56 e.v.).

[26] Richtlijn van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB 2000, L 180, blz. 22).

[27] Richtlijn van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16).

[28] Zie in de vaste rechtspraak bijvoorbeeld arrest van 16 mei 2024, INSS (Verlof voor eenoudergezinnen) (C-673/22, EU:C:2024:407, punten 23-25).

[29] In die zin de soms wat omslachtig geformuleerde arresten van 22 januari 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punten 75 -78), en 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punten 75-77). Zie ook arrest van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punten 75 e.v. met betrekking tot artikel 47 van het Handvest).

[30] Arrest van 22 mei 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punt 43).

48. Als ik het goed begrijp, is volgens het Hof hiervoor een *rechtstreeks verband* tussen de betrokken nationale regeling en een handeling van het Unierecht vereist. [31] Dit is met name het geval, wanneer deze regeling beoogt een (specifieke) bepaling van het Unierecht ten uitvoer te brengen. Daarbij moet onder meer worden nagegaan wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet. [32]

49. In de rechtspraak is erkend dat een verschil in behandeling op grond van het statutaire of contractuele karakter van de arbeidsverhouding in beginsel kan worden beoordeeld in het licht van het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie, dat is vastgelegd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest. [33] Het in clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst vervatte verbod van discriminatie van werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd ten opzichte van werknemers in vaste dienst is namelijk een *bijzondere uitdrukking* van dit algemene beginsel. [34] Dit kan mijns inziens echter alleen gelden indien deze bepaling überhaupt van toepassing is.

50. In casu is clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst volgens mij echter, zoals hierboven in punten 27 en volgende aangegeven, niet van toepassing. Dit vloeit voort uit het feit dat de litigieuze differentiatie met betrekking tot de erkenning van de anciënniteit en de inschaling in de salarisschaal niet aan de openbare werkgever kan worden toegerekend, omdat deze niet door hem is ingesteld, maar wettelijk verplicht is. Er bestaat dus geen rechtstreeks verband tussen de toepassing van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 op de feiten van het hoofdgeding en het non-discriminatiebeginsel in clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst. Door de toepassing van dat artikel wordt het Unierecht dus niet ten uitvoer gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, ook niet wanneer rekening wordt gehouden met de verschillende doelen die met deze bepalingen worden nagestreefd. [35]

51. Deze opvatting vindt mijns inziens steun in de bestaande rechtspraak.

52. In zaak C-177/18 heeft het Hof ontkend dat er, gelet op het doel om misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd door dezelfde werkgever te voorkomen, een dergelijk rechtstreeks verband met het ten uitvoer brengen van het Unierecht bestaat. In die zaak vorderde een ambtenaar zonder vaste aanstelling naar aanleiding van de beëindiging van haar dienstverband, die in het aanstellingsbesluit afhankelijk was gesteld van een gebeurtenis – te weten de invulling van de functie door een ambtenaar met vaste aanstelling –, de betaling van een vergoeding waarin enkel was voorzien bij de beëindiging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van tijdelijke werknemers. Volgens het Hof was de betrokken nationale regeling niet geschikt om het in clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst nagestreefde doel te

[31] In die zin de moeilijk te begrijpen formulering in het arrest van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waaruit volgt dat er een verband moet bestaan dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere. Zie ook arrest van 4 mei 2023, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto" (Nachtarbeid) (C-529/21–C-536/21 en C-732/21–C-738/21, EU:C:2023:374, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[32] In die zin arrest van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[33] In die zin arrest van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punt 56 onder verwijzing naar arrest van 9 maart 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punten 55-63). Zie ook arrest van 4 mei 2023, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto" (Nachtarbeid) (C-529/21–C-536/21 en C-732/21–C-738/21, EU:C:2023:374, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[34] In die zin arresten van 25 juli 2018, Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, punten 20 en 21), en 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punt 65), en conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, punt 61). Zie ook arrest van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punt 43, waarin is vastgesteld dat „het discriminatieverbod van clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst slechts de specifieke uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel [is]").

[35] Zie in die zin arresten van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punt 77), en 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punt 55).

bereiken, namelijk misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen. Hieruit heeft het Hof afgeleid dat deze nationale bepaling andere doelen nastreefde dan de voorkoming van misbruik. [36]

53. Volgens het Hof was dit anders in het geval van een nationale regeling die bepaalde dat alleen werknemers wier arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met inachtneming van een opzegtermijn wordt beëindigd, van tevoren schriftelijk in kennis worden gesteld van de redenen voor die beëindiging. Met betrekking tot de vergelijkbaarheid van de situatie van een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die vóór het einde van de overeenkomst met inachtneming van de opzegtermijn is beëindigd, heeft het Hof geoordeeld dat de regeling was vastgesteld ter precisering en concrete invulling van de arbeidsvoorwaarden waarop met name clausule 4 van de raamovereenkomst van toepassing is en dus het Unierecht ten uitvoer werd gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest en er sprake was van een verschil in behandeling. [37]

54. In casu is er echter om de in punt 50 hierboven genoemde redenen juist geen sprake van een dergelijke situatie.

55. Ik concludeer daarom dat de artikelen 20 en 21 van het Handvest in casu niet van toepassing zijn, omdat „het recht van de Unie niet ten uitvoer wordt gebracht" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest dan wel er geen sprake is van een geding op een gebied dat wordt bestreken door het Unierecht.

56. Voor het geval dat het Hof tot een andere conclusie komt, behandel ik *subsidiair* de voorwaarden van artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest.

2. Verboden verschil in behandeling of discriminatie op grond van respectievelijk artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest?

57. Het in de artikelen 20 en 21 van het Handvest verankerde beginsel van gelijke behandeling houdt in dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot dat doel. [38]

58. Het vereiste van vergelijkbaarheid van de situaties moet in beginsel worden beoordeeld in het licht van *alle kenmerken van de situaties*. De vergelijkbaarheid dient niet algemeen en abstract, maar specifiek en concreet te worden onderzocht, waarbij moet worden gelet op het voorwerp en het doel van de nationale regeling. [39] Dit onderzoek komt grotendeels overeen met hetgeen zou moeten worden onderzocht, indien clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst, die de artikelen 20 en 21 van het Handvest concretiseert, van toepassing zou zijn. Volgens het Hof moet in dat geval namelijk met betrekking tot de vergelijkbaarheid van de situaties worden onderzocht

[36] Zie arrest van 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punten 60-63). Het Hof is er echter op tegenstrijdige wijze van uitgegaan dat, anders dan in de situatie die in casu aan de orde is, clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst van toepassing was. Het Hof heeft evenwel erkend dat er een objectieve reden bestond die een mogelijk verschil in behandeling rechtvaardigde (punten 36 e.v.).

[37] Zie arrest van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punten 77 e.v.).

[38] In die zin arrest van 9 maart 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[39] Zie in dat verband arrest van 9 maart 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punten 56 en 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

of de werknemers van de te vergelijken groepen kunnen worden geacht zich in een vergelijkbare situatie te bevinden, gelet op een *reeks van factoren*, zoals de aard van het werk, de opleidingsvereisten en de arbeidsomstandigheden.[40]

59. Het gaat enerzijds om werknemers die eerder met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij paritaire scholen in dienst waren, waartoe verzoeker vóór zijn vaste aanstelling behoorde, en anderzijds om de vaste werknemers van de betrokken openbare school. Volgens de verwijzende rechter is de situatie van de twee groepen, gelet op alle relevante factoren, vergelijkbaar.

60. Voorwaarde is echter dat het feit dat er sprake is van meerdere werkgevers – namelijk de organisatie van de paritaire school voor wie verzoeker eerder werkte, en die van de openbare school waar hij later in vaste dienst is aangesteld – en de verschillende regels die op de respectieve dienstverbanden van toepassing zijn, *geen* relevante differentiatiecriteria zijn, zoals met name de Italiaanse regering betoogt. In dit verband wijs ik erop dat door dit verschil in het kader van de – in casu uitgesloten – toepassing van clausule 4, lid 1, van de raamovereenkomst niet kan worden uitgesloten dat er sprake is van een verschil in behandeling met betrekking tot de aanstellingsvoorwaarden. Bij de aanstelling moet de werkgever immers in beginsel rekening houden met *alle* omstandigheden van de aan te stellen werknemer die van belang zijn ten opzichte van de vaste werknemers in zijn vestiging. Hiertoe kunnen ook diensttijden behoren die bij een *andere* werkgever zijn vervuld in het kader van een arbeidsverhouding waarvoor *andere regels* golden, mits uit deze diensttijden de verworven vaardigheden en opgedane beroepservaring blijken (zie punten 37 e.v. hierboven).

61. Dit kan niet anders zijn bij de toepassing van artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest. De te vergelijken groepen zijn dus enerzijds de nieuw in dienst genomen vaste werknemers die, net zoals verzoeker, eerder bij een paritaire school (met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd) in dienst waren, en anderzijds de vaste werknemers van de openbare school wier diensttijd tot hun aanstelling volledig in aanmerking is genomen.

62. Onder dit voorbehoud ben ik van mening dat in casu moet worden erkend dat er een verschil in behandeling bestaat, en wel om de volgende redenen.

63. Ten eerste heeft de Italiaanse wetgever, zoals de verwijzende rechter heeft verklaard en door het ministerie in het hoofdgeding niet is betwist, in artikel 1 van wet nr. 62/2000 de paritaire scholen, zoals al uit de naam blijkt, *volledig* („voor alle doeleinden van de geldende regelgeving”) in het openbare algemene onderwijsstelsel geïntegreerd en, wat de wettelijke „vereisten van kwaliteit en doeltreffendheid” betreft, gelijkgesteld met openbare scholen. Volgens artikel 1, lid 4, van die wet is voor deze volledige gelijkstelling enkel een aanvraag noodzakelijk waaruit met name moet blijken dat het onderwijzend personeel over de vereiste kwalificaties beschikt [onder g)]. Indien dit het geval is, worden de op deze scholen uitgevoerde onderwijsactiviteiten als gelijkwaardig beschouwd. Verzoeker heeft hieraan – hetgeen door het ministerie in het hoofdgeding niet is betwist – toegevoegd dat docenten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aan paritaire scholen met dergelijke kwalificaties vaak zelfs beter gekwalificeerd zijn dan docenten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aan openbare scholen of particuliere erkende scholen, speciale, gesubsidieerde of volksscholen, die enkel over een middelbareschooldiploma hoeven te beschikken. Bij de vaste aanstelling aan een openbare school

[40] Zie in die zin arresten van 17 oktober 2024, Ministero dell’Istruzione e del Merito en INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, punt 50); 30 november 2023, Ministero dell’Istruzione en INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punt 62); 21 november 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punten 61 en 62), en 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 29).

wordt krachtens artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 echter wel rekening gehouden met hun eerder vervulde diensttijd. Het argument van de Italiaanse regering dat deze bepaling specifiek tot doel heeft de door de succesvolle kandidaten van een openbare selectieprocedure verrichte werkzaamheden te erkennen of de in het ambtenarenrecht toepasselijke beginselen te waarborgen, is dus, zoals de verwijzende rechter ook heeft opgemerkt, niet overtuigend en moet worden afgewezen.

64. Ten tweede bepaalt artikel 2, lid 2, van wetgevend besluit nr. 255/2001 met het oog op de plaatsing op of de opschuiving in de rangorde in de permanente reservelijsten van geschikte kandidaten uitdrukkelijk dat de sinds 1 september 2000 aan paritaire scholen overeenkomstig wet nr. 62/2000 verrichte werkzaamheden als docent „op dezelfde manier in aanmerking [worden] genomen als de diensten die worden vervuld bij openbare scholen". Op deze ranglijsten worden namelijk zowel leerkrachten geplaatst die een openbare selectieprocedure succesvol hebben doorlopen, als leerkrachten met de vereiste kwalificaties en diploma's overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder g), van wet nr. 62/2000. De werving op deze basis impliceert dus een volledige erkenning van de door deze werkzaamheden als docent opgedane beroepservaring en vaardigheden. Hierdoor wordt het in punt 63 genoemde argument van de Italiaanse regering verder ontkracht.

65. Ten derde heeft het ministerie er in het hoofdgeding zelf op gewezen dat artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 niet in overeenstemming is gebracht met de gelijkstelling waarin wet nr. 62/2000 voorziet (zie punt 63 hierboven). Volgens het ministerie zijn de paritaire scholen namelijk onder meer in de plaats gekomen van de (particuliere) erkende scholen en de door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs (zie punt 21 hierboven). Artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 regelt echter nog steeds alleen de erkenning van anciënniteit aan erkende scholen en door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs, maar geen eerder vervulde diensttijden aan paritaire scholen, die hiervoor in de plaats zijn gekomen.

66. Ten vierde wordt deze duidelijke tegenstrijdigheid nog versterkt door het feit dat in artikel 1-*bis*, lid 1, van wetgevend besluit nr. 250/2005, dat bij wet nr. 27/2006 is omgezet, de overige niet-openbare scholen in de zin van wetsbesluit nr. 297/94 worden onderverdeeld in erkende paritaire en niet-paritaire scholen. Hieruit volgt dat de uitdrukkelijk in artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 genoemde erkende scholen, door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs en kunstzinnige vorming, volksscholen, gesubsidieerde of speciale scholen eveneens moeten worden beschouwd als paritaire scholen in de zin van artikel 1-*bis*, lid 1, van wetgevend besluit nr. 250/2005. Het feit dat bij de aanstelling aan een openbare school alleen de eerdere diensttijden aan openbare scholen in aanmerking moeten worden genomen, maar niet – althans niet expliciet – die aan andere paritaire scholen, toont opnieuw duidelijk aan hoe incoherent deze regelingen zijn.

67. Derhalve is er mijns inziens – onder de hierboven in de punten 60 en 62 uiteengezette premissen – sprake van een verschil in behandeling in ten minste vergelijkbare situaties, zoniet van een tegenstrijdige handelwijze van de Italiaanse wetgever.

68. Naar mijn mening kan dit verschil in behandeling op geen enkele grond worden gerechtvaardigd, ook niet op de grond die de Italiaanse regering aanvoert. De Italiaanse wetgever lijkt geen legitieme doelstelling van sociaal beleid na te streven. [41]

[41] Zie met betrekking tot clausule 4, punten 1 en 4, van de raamovereenkomst bijvoorbeeld arresten van 14 september 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, punt 45), en 22 december 2010, Gavieiro en Iglesias Torres (C-444/09 en C-456/09, EU:C:2010:819, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69. Dit volgt reeds uit het feit dat, volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter, het ministerie in het hoofdgeding zelf heeft erkend dat artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 eigenlijk had moeten worden aangepast aan de bepalingen van wet nr. 62/2000. De Italiaanse regering heeft ook ter terechtzitting niet op begrijpelijke wijze gemotiveerd waarom een dergelijke aanpassing tot op heden niet heeft plaatsgevonden. Met name moet het herhaalde argument worden afgewezen dat enkel een openbare selectieprocedure kan waarborgen dat de vereiste beroepskwalificaties voldoende worden onderzocht en dat het in aanmerking nemen van diploma's en beroepservaring bij de aanstelling aan (particuliere) paritaire scholen gelet op de ruime beoordelingsmarge van de (particuliere) werkgever tot een omgekeerde discriminatie van ambtenaren in vaste dienst zou kunnen leiden. Door de in artikel 1 van wet nr. 62/2000 en artikel 2, lid 2, van wetgevend besluit nr. 255/2001 vastgelegde en in artikel 1-*bis*, lid 1, van wetgevend besluit nr. 250/2005 bevestigde gelijkstelling van paritaire scholen met openbare scholen en de hiermee principieel erkende gelijkwaardigheid van de aldaar verrichte werkzaamheden als docent (op grond van de vereiste diploma's) ontbreekt elke grondslag voor dit argument.

70. Ten aanzien van de eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag concludeer ik daarom – subsidiair – dat de toepassing van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 in gevallen als de onderhavige – voor zover het Unierecht overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer wordt gebracht – leidt tot een door artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest verboden verschil in behandeling. Mijns inziens kan dit verschil in behandeling krachtens de wet ten nadele van *alle* aan de paritaire scholen vervulde diensttijden echter alleen aan de openbare werkgever worden toegerekend indien deze als onderdeel van het openbare onderwijsstelsel „medeverantwoordelijk" is voor het door de wetgever te verantwoorden verschil in behandeling.

71. Derhalve dient nog de vierde prejudiciële vraag te worden beantwoord die ertoe strekt na te gaan of de verwijzende rechter in een dergelijk geval verplicht is de in het geding zijnde nationale bepaling buiten toepassing te laten. Anders dan de Italiaanse regering acht ik deze prejudiciële vraag ontvankelijk omdat – zoals ik hieronder zal aantonen – juist niet helemaal duidelijk is welke conclusies moeten worden getrokken uit de onvolledige, zoniet tegenstrijdige, regeling in artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94.

C. Rechtsgevolgen van een verboden verschil in behandeling

72. De vierde prejudiciële vraag betreft enkel de toepassing van het voorrangsbeginsel, voor zover de nationale rechter op basis daarvan verplicht is om een bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten indien deze in strijd is met een rechtstreeks toepasselijke bepaling van het Unierecht.

73. Volgens meer recente rechtspraak van het Hof verplicht dit beginsel de nationale rechterlijke instanties evenwel om hun nationale recht zo veel mogelijk conform het Unierecht uit te leggen. De rechterlijke instanties moeten het nationale recht bij de toepassing ervan derhalve zo veel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken bepaling van het Unierecht, met inachtneming van het gehele nationale recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, om de volle werking van die bepaling te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling. De verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht kent echter bepaalde beperkingen en kan met name niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale

recht.[42]

74. In dit verband volstaat het op te merken dat het – gelet op de bovenstaande uiteenzettingen in de punten 63 en volgende en onder voorbehoud van de toetsing door de verwijzende rechter – niet geheel onmogelijk lijkt om de onvolledige, zoniet tegenstrijdige regelingen van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 in het licht van de artikelen 20 en 21 van het Handvest en, in voorkomend geval, clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst uit te leggen. Hoewel paritaire scholen in deze nationale bepaling niet uitdrukkelijk worden genoemd, wordt niet betwist dat deze scholen zijn voortgekomen uit de erkende scholen en door de staat erkende scholen voor secundair onderwijs, die wel expliciet worden genoemd. Bovendien zou artikel 1-*bis*, lid 1, van wetgevend besluit nr. 250/2005, dat ook de laatstgenoemde scholen thans als paritaire scholen aanmerkt (zie punt 66 hierboven), een dergelijke conforme uitlegging kunnen suggereren.

75. Indien een conforme uitlegging in casu niet mogelijk is, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, moet het voorrangsbeginsel in acht worden genomen.

76. Uit vaste rechtspraak volgt dat de nationale rechter volgens het beginsel van voorrang van het Unierecht de volle werking van de vereisten van dat recht in het bij hem aanhangige geding moet verzekeren door zo nodig op eigen gezag elke, zelfs latere, nationale regeling of praktijk buiten toepassing te laten die in strijd is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking, zonder dat hij de voorafgaande opheffing van die nationale regeling of praktijk via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten.[43]

77. Volgens de rechtspraak van het Hof vereist de rechtsbescherming die werknemers wegens een met het recht van de Unie strijdige discriminatie volgens artikel 21 van het Handvest in samenhang met het voorrangsbeginsel moet worden geboden, dat de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel, zolang er geen maatregelen zijn genomen om de gelijke behandeling te herstellen, alleen kan worden verzekerd door de leden van de benadeelde groep de voordelen toe te kennen die de leden van de bevoordeelde groep genieten. De benadeelde personen moeten dus in dezelfde positie worden geplaatst als de personen die het betrokken voordeel genieten. In dat geval dient de nationale rechter elke discriminerende nationale bepaling buiten beschouwing te laten, zonder dat hij de opheffing ervan door de wetgever hoeft te vragen of af te wachten, en dient hij op de leden van de benadeelde groep dezelfde regeling toe te passen als op de leden van de andere groep. Deze verplichting geldt ongeacht of er in het nationale recht bepalingen bestaan die hem hiertoe de bevoegdheid verlenen, wanneer er een bruikbaar referentiekader bestaat.[44]

[42] Voor het eerst in arrest van 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punt 57). Zie ook arresten van 9 april 2024, Profi Credit Polska (Heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing) (C-582/21, EU:C:2024:282, punt 57); 7 maart 2024, Die Länderbahn e.a. (C-582/22, EU:C:2024:213, punten 59 en 60), en 27 april 2023, M. D. (Inreisverbod voor Hongarije) (C-528/21, EU:C:2023:341, punt 99). Zie (nog zonder verwijzing naar het voorrangsbeginsel) het volgens mij nauwkeuriger arrest van 8 november 2016, Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835, punt 59: „Deze verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht is inherent aan het systeem van het VWEU, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het recht van de Unie te verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige geschillen.”).

[43] In die zin arresten van 28 januari 2025, ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 9 april 2024, Profi Credit Polska (Heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing) (C-582/21, EU:C:2024:282, punt 57); 7 maart 2024, Die Länderbahn e.a. (C-582/22, EU:C:2024:213, punt 61), en 27 april 2023, M. D. (Inreisverbod voor Hongarije) (C-528/21, EU:C:2023:341, punten 100 en 101, met betrekking tot een rechtstreeks toepasselijke richtlijnbepaling). Met betrekking tot de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met clausule 4, punt 1, van de raamovereenkomst, zie arrest van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punten 80 en 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[44] In die zin de soms wat omslachtig geformuleerde arresten van 22 januari 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punten 78 -81), en 9 maart 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punten 66-68).

78. In casu is een dergelijk referentiekader echter juist in artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 opgenomen. Dit zou tot gevolg hebben dat de nationale rechter deze bepaling slechts buiten toepassing moet laten, indien deze volgens de bestaande nationale administratieve praktijk en rechtspraak niet toestaat dat de aan paritaire scholen vervulde diensttijden in aanmerking worden genomen.

79. Het resultaat van de toepassing van het voorrangsbeginsel zou daarom hetzelfde zijn als dat van een conforme aanvullende uitlegging van deze bepaling, volgens welke deze noodzakelijkerwijs de paritaire scholen omvat.

80. Dit betekent dat – indien het Hof zou bevestigen dat er in casu sprake is van een verschil in behandeling – de verwijzende rechter artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94 aldus zou moeten uitleggen of toepassen dat wordt verzekerd dat de op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan paritaire scholen vervulde diensttijden bij de aanstelling aan een openbare school voor de bepaling van de anciënniteit en de inschaling in een salarisschaal eveneens worden meegerekend.

81. Mijns inziens zou een dergelijke conclusie echter onjuist zijn, omdat artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Handvest volgens mij in casu niet van toepassing zijn. Naar mijn mening staat het in een dergelijk geval daarom uitsluitend aan de Italiaanse wetgever of de Italiaanse rechterlijke instanties om een eventuele discriminatie op grond van het Italiaanse (constitutionele) recht tussen leerkrachten die onder meer aan paritaire scholen, erkende scholen en openbare scholen (met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en voor onbepaalde tijd) werkzaam zijn, te voorkomen of te bestraffen.

V. Conclusie

82. Derhalve geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Tribunale civile di Padova te beantwoorden als volgt:

„Het specifieke non-discriminatiebeginsel in clausule 4, punt 1, van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die als bijlage is gevoegd bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, en de in de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde algemene Unierechtelijke beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling als die van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/94, voor zover deze regeling de aan paritaire scholen vervulde diensttijd van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij een aanstelling in vaste dienst aan een openbare school niet meerekent voor de bepaling van de anciënniteit en de inschaling in een salarisschaal.”