Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 5 juni 2025 [1]

Mål C-543/23 [Gnattai] [i]

AR
mot
Ministero dell'Istruzione e del Merito,
ytterligare deltagare i rättegången:
Anief – Associazione Professionale e Sindacale

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale Civile di Padova (Tvistemålsdomstolen i Padua, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Direktiv 1999/70/EG – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Klausul 4.1 – Begreppen visstidsanställning och anställningsvillkor – Offentlig sektor – Lärare – Visstidsanställning på ackrediterade icke-statliga skolor – Rekrytering som ordinarie tjänstemän enligt ett förfarande för anställning på meriter – Fastställande av anställningstid – Inplacering i lönegrad – Nationell lagstiftning enligt vilken tidigare anställningsperioder som fullgjorts vid ackrediterade icke-statliga skolor inte beaktas – Olika arbetsgivare – Särbehandling – Artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I. Inledande

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete som ingicks den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet), som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP [2] samt tolkningen av artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

[1] Originalspråk: tyska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

[2] EGT L 175, 1999, s. 43.

2. Det innebär att domstolen i det nu aktuella målet åter får tillfälle att behandla frågan om skillnad i behandling mellan lärare som tidigare varit *visstidsanställda* i samband med att de blir fast anställda som lärare eller rekryteras till det offentliga skolväsendet i Italien jämfört med lärare som varit *tillsvidareanställda*.[3]

3. Det nationella målet rör frågan huruvida anställningsperioder som käranden har fullgjort inom ramen för avtal om visstidsanställning vid ackrediterade icke-statliga skolor (*scuole paritarie*), vilka enligt lag i huvudsak har likställts med statliga skolor, ska beaktas vid beräkningen av anställningstid och därmed även vid inplaceringen i lönegrad i samband med att han anställs (tillsvidare) vid en statlig skola.

4. I italiensk rätt föreskrivs uttryckligen att anställningsperioder som fullgjorts i vissa skolor, däribland icke-statliga skolor, ska beaktas vid beräkningen av den anställningstid som en arbetstagare förvärvat som bestämmer placeringen i löneklass i samband med anställning på en statlig skola. Detsamma gäller emellertid inte tidigare anställningsperioder som fullgjorts vid ackrediterade icke-statliga skolor. Under den omtvistade perioden likställs däremot anställningsperioder vid offentliga skolor och ackrediterade icke-statliga skolor i italiensk rätt. Enligt den hänskjutande domstolen har lärare i de två jämförelsegrupperna samma arbetsuppgifter, samma yrkesmässiga åtaganden, samma yrkeskompetens och samma pedagogiska, undervisningsmetodologiska, organisatoriska och forskningsrelaterade färdigheter.

5. Det har föranlett den hänskjutande domstolen att begära ett klargörande av domstolen om huruvida dessa skillnader – som Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) och Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) funnit vara lagenliga och konstitutionella – som föreskrivs i den tillämpliga italienska lagstiftningen är förenliga med klausul 4 punkt 1 i ramavtalet samt artikel 20 och 21 stycke 1 i stadgan.

6. Huvudfrågan som uppkommer i målet är huruvida klausul 4.1 jämförd med klausul 3.1 och 3.2 i ramavtalet över huvud taget är tillämpliga. Detta beror för det första på huruvida en skillnad i behandling i den mening som avses i dessa bestämmelser även kan komma i fråga när de lärare som ska jämföras är eller har varit anställda av olika arbetsgivare eller myndigheter med rätt att ha offentliganställda tjänstemän och anställningen grundas på olika (privaträttsliga eller offentligrättsliga) bestämmelser. För det andra skulle en sådan skillnad i behandling kunna uteslutas när tidigare anställningsperioder inte erkänns till följd av en lagbestämmelse som gäller för *alla* anställda som tidigare varit anställda vid en ackrediterad icke-statlig skola (såväl visstidsanställda som tillsvidareanställda) på samma sätt. Om klausul 4.1 i ramavtalet inte är tillämplig är det även nödvändigt att pröva huruvida artiklarna 20 och 21.1 i stadgan är tillämpliga,[4] huruvida det föreligger en skillnad i behandling i enlighet med de allmänna kriterier som anges i nämnda bestämmelser och, om så är fallet, huruvida det finns objektiva grunder för skillnaden i behandling. I detta sammanhang bör relevanta jämförelsegrupper identifieras för att avgöra om de berörda lärarna befinner sig eller befann sig i en åtminstone jämförbar situation. Domstolen får alltså tillfälle att precisera sin tidigare rättspraxis i detta avseende.

[3] Se dom av den 17 oktober 2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito och INPS (C-322/23, EU:C:2024:900), dom av den 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933), och dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), i vilka domstolen ansåg att en skillnad i behandling av visstidsanställda lärare vid tillgodoräknande av anställningstid som grundades på andra bestämmelser i den nu omtvistade lagstiftningen var oförenlig med unionsrätten.

[4] Denna fråga besvaras nekande i dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkt 56 och följande punkter), eftersom begreppet ”tillämpar unionsrätten” i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan inte var uppfyllt.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

7. Skäl 14 i direktiv 1999/70 har följande lydelse:

”De undertecknande parterna har velat ingå ett ramavtal om visstidsarbete med allmänna principer och minimikrav för anställningsavtal och anställningsförhållanden i samband med visstidsarbete. De har visat sin vilja att förbättra visstidsarbetets kvalitet genom att garantera att principen om icke-diskriminering tillämpas och genom att ange en ram för att förhindra att visstidsanställning missbrukas genom att flera visstidsanställningar följer på varandra.”

8. Tredje stycket i inledningen till ramavtalet har följande lydelse:

”I detta avtal fastställs allmänna principer och minimikrav för visstidsarbete. Vid den detaljerade tillämpningen av dessa måste hänsyn tas till specifika nationella, bransch- och säsongförhållanden. Avtalet visar arbetsmarknadsparternas vilja att skapa en övergripande ram för att visstidsanställda skall kunna garanteras likabehandling genom att de skyddas mot diskriminering och för att anställningskontrakt för visstidsanställning skall användas på grunder som godtas av både arbetsgivare och arbetstagare.”

9. I klausul 1 i ramavtalet föreskrivs följande:

”Syftet med detta ramavtal är

a) att förbättra kvaliteten på visstidsarbete genom att garantera att principen om icke-diskriminering tillämpas, och

b) upprätta ett ramverk för att förhindra missbruk som uppstår vid tillämpningen av på varandra följande anställningskontrakt eller anställningsförhållanden.”

10. I klausul 2.1 i ramavtalet föreskrivs följande:

”Detta avtal gäller visstidsanställda som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande, enligt definitionerna i lagar, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat.”

11. Klausul 3 i ramavtalet har följande lydelse:

”I detta avtal avses med

1. *visstidsanställd*: en person som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande som ingåtts direkt mellan en arbetsgivare och en arbetstagare och vars längd fastställts på grundval av objektiva kriterier som att det gäller fram till ett visst datum, till dess en viss uppgift har utförts eller med anledning av en särskild händelse.

2. *jämförbar tillsvidareanställd*: en arbetstagare med ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande som gäller tills vidare och som på samma arbetsplats utför samma arbete eller ett liknande arbete, med vederbörlig hänsyn tagen till kvalifikationer/yrkeskunnande.

Om ingen jämförbar tillsvidareanställd finns på samma arbetsplats, skall jämförelsen göras med hänvisning till tillämpliga kollektivavtal och om tillämpliga kollektivavtal saknas, enligt lagar, kollektivavtal eller praxis i landet i fråga.”

12. I klausul 4.1 i ramavtalet föreskrivs följande:

”När det gäller anställningsvillkor, skall visstidsanställda inte behandlas mindre fördelaktigt än jämförbara tillsvidareanställda enbart på grund av att de har en visstidsanställning, om detta inte motiveras på objektiva grunder.”

B. Italiensk rätt

13. I artikel 485 i decreto legislativo nr 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (lagstiftningsdekret nr 297 om godkännande av den konsoliderade lagstiftningen om undervisning i skolor av alla slag och på alla nivåer), av den 16 april 1994[5] (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 297/1994), anges följande:

”1. Den anställningstid som undervisande personal på statliga och därmed jämställda gymnasie- och konstskolor fullgjort i egenskap av visstidsanställda, inklusive inom ramen för utlandstjänstgöring, ska, för rättsliga och ekonomiska ändamål, beträffande de fyra första åren tillgodoräknas i sin helhet såsom fast anställning. Eventuella perioder därefter ska tillgodoräknas till två tredjedelar och den återstående tredjedelen ska enbart beaktas för ekonomiska ändamål. Ekonomiska rättigheter till följd av nämnda tillgodoräknande bibehålls och beaktas i samband med varje uppflyttning i löneklass som sker efter tidpunkten för detta tillgodoräknande.

2. Den personal som avses i punkt 1 ska, för samma ändamål och i samma omfattning som anges där, tillgodoräknas tjänstgöring som har fullgjorts vid statliga institut för utbildning av flickor, samt tjänstgöring inom ramen för tillsvidare- eller visstidsanställning som lärare vid statliga eller ackrediterade grundskolor, inklusive utlandstjänstgöring, samt vid folkhögskolor, subventionerade skolor eller stödskolor.

3. Undervisande personal vid grundskolor ska, för samma ändamål och med samma begränsningar som de som anges i punkt 1, tillgodoräknas tjänstgöring som visstidsanställd lärare i statliga grundskolor och institut, statliga institut för utbildning av flickor, statliga gymnasieskolor och konstskolor eller därmed likställda skolor, folkhögskolor, subventionerade skolor eller stödskolor, samt tjänstgöring som tillsvidareanställd eller visstidsanställd lärare i statliga eller kommunala förskolor.”

14. Artikel 1 i legge n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione (lag nr 62 – Bestämmelser om jämlikhet på utbildningsområdet och om rätten till utbildning och undervisning av den 10 mars 2000) (nedan kallad lag nr 62/2000)[6] har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 33.2 i författningen ska det nationella utbildningssystemet bestå av statliga skolor samt privatskolor och kommunala skolor som

[5] GURI nr 115 av den 19 maj 1994, ordinarie tillägg nr 79.

[6] GURI nr 67 av den 21 mars 2000.

likställts med statliga skolor. Republiken Italiens främsta mål är att bredda utbildningsutbudet och öka efterfrågan på livslångt lärande från barndomen.

2. Med *ackrediterade icke-statliga skolor* avses för alla ändamål som föreskrivs i gällande lagstiftning, och i synnerhet för befogenheten att utfärda rättsligt giltiga examensbevis, de icke-statliga skolor, däribland skolor som drivs av lokala organ, vilka med start från förskolenivå är i överensstämmelse med de allmänna undervisningsregelverken, motsvarar familjernas utbildningsbehov och kännetecknas av kvalitets- och effektivitetskraven i punkterna 4, 5 och 6.

3. Ackrediterade icke-statliga privatskolor garanteras oinskränkt frihet när det gäller den kulturella och pedagogisk-didaktiska inriktningen. Med beaktande av skolans utbildningskoncept ska undervisningen bygga på de grundläggande principer om frihet som garanteras i konstitutionen. Eftersom de ackrediterade icke-statliga skolorna tillhandahåller offentliga tjänster ska de ta emot alla som accepterar deras utbildningskoncept och ansöker om registrering, inbegripet elever och studenter med funktionsnedsättning. Utbildningskonceptet avgör i förekommande fall den kulturella eller religiösa inriktningen. Fritidsaktiviteter som förutsätter eller kräver tillhörighet till en viss ideologi eller en viss religiös övertygelse är dock inte obligatoriska för eleverna.

4. Icke-statliga skolor ska likställas med statliga skolor om de begär det och uttryckligen åtar sig att genomföra bestämmelserna i punkterna 2 och 3 samt uppfyller följande krav:

a) De har ett utbildningskoncept som är förenligt med principerna i konstitutionen och en utbildningsplan som är förenlig med gällande föreskrifter och bestämmelser. De lämnar in intyg som anger vem som ansvarar för förvaltningen och offentliggör sina balansräkningar.

b) De förfogar över lokaler, möbler och undervisningsmaterial som är anpassade till skoltypen och överensstämmer med gällande regler.

c) Skolans kollegiala organ ska inrättas och deras arbete ska genomföras på grundval av demokratiskt deltagande.

d) Skolan ska ta emot alla elever vars föräldrar ansöker om det, förutsatt att de har ett giltigt kvalifikationsbevis för tillträde till den klass som eleven vill gå i.

e) De ska tillämpa alla gällande bestämmelser för integration av elever med funktionsnedsättning och missgynnade elever.

f) De ska organisera fullständiga utbildningsprogram. Likställande får inte beviljas för enskilda klasser, utom i samband med införandet av nya fullständiga utbildningsprogram, varvid dessa ska börja med den första klassen.

g) Lärarna ska inneha intyg om de meriter som krävs.

h) Administrativ personal och lärarpersonal arbetar inom ramen för individuella anställningsavtal i enlighet med nationella branschspecifika kollektivavtal.”

15. Artikel 2.2 i Decreto-legge n. 255 – Disposizioni urgenti per assicurare l’ordinato avvio dell’anno scolastico 2001/2002 (lagstiftningsdekret nr 255 av den 3 juli 2001 – Brådskande åtgärder för att säkra en ordnad start av läsåret 2001/2002) av den 3 juli 2001, som, med

ändringar, har omvandlats till lag 333 av den 20 augusti 2001[7] (nedan kallad lagstiftningsdekret nr 255/2001), föreskriver följande avseende upptagande på eller uppflyttning i de permanenta reservlistorna:

”Vid upprättandet av den rangordning som avses i punkt 1 ska anställda som redan är upptagna på de permanenta reservlistorna och som önskar bli uppflyttade i löneklass, och anställda som för första gången ansöker om att bli upptagna i listan, placeras i sina respektive lönekategorier utifrån sina kvalifikationer, vilka ska bedömas i enlighet med bestämmelserna i tabellen i bilaga A till [utbildningsministeriets dekret nr 123/2000]. Den tjänstetid som lärare har fullgjort efter den 1 september 2000 på de ackrediterade icke-statliga skolor som avses i lag nr 62/2000 beaktas i samma omfattning som tjänstetid som fullgjorts på statliga skolor.”

16. Artikel 1*bis* punkt 1 Decreto-legge n. 250, convertito con legge 3 febbraio 2006, n. 27, omvandlad till en lag genom lag nr 27 av den 3 februari 2006[8] (nedan kallad lagstiftningsdekret nr 250/2005) har följande lydelse:

”Med icke-statliga skolor i den mening som avses i del II avdelning VIII kapitlen I, II och III i den konsoliderade lydelsen av lagstiftningsdekret nr 297 av den 16 april 1994 avses båda kategorierna av ackrediterade icke-statliga skolor och icke ackrediterade skolor enligt lag nr 62 av den 10 mars 2000.”

III. Bakgrund, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

17. Käranden, AR, var anställd på en ackrediterad icke-statlig skola i kraft av fem visstidsanställningsavtal från och med läsåret 2002/2003 och fram till den 31 augusti 2007.

18. Den 1 september 2008 blev AR tillsvidareanställd av Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR (Ministeriet för utbildning, högskolor och forskning, Italien), numera Ministero dell’Istruzione e del Merito (Ministeriet för utbildning och meriter, Italien) (nedan kallat ministeriet) genom de så kallade reservlistorna. Vid placeringen i löneklass fick han inte tillgodoräkna sig sina tidigare tjänstgöringsperioder på den ackrediterade icke-statliga skolan, med motiveringen att bestämmelsen om så kallat återupprättande av karriär i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94, och därmed även för den inledande inplaceringen i löneklass, föreskriver att hänsyn endast tas till tjänstgöringsperioder som fullgjorts vid statliga skolor och ackrediterade privatskolor, gymnasieskolor som likställs med statliga sådana, folkhögskolor, subventionerade skolor eller stödskolor och statliga institut för utbildning av flickor.

19. I sin talan mot beslutet om placering i löneklass som väckts vid den hänskjutande domstolen, Tribunale civile di Padova (Tvistemålsdomstolen i Padua, Italien), har AR, med stöd av intervenienten, fackföreningen Anief – Associazione Professionale e Sindacale (nedan kallad Anief), gjort gällande att detta beslut strider mot klausul 4 i ramavtalet och artiklarna 20 och 21 i stadgan.

20. AR har gjort gällande att han har rätt att tillgodoräkna sig de anställningsperioder som fullgjorts på den ackrediterade icke-statliga skolan mellan åren 2002 och 2007. Sedan september 2002 har ackrediterade privatskolor och gymnasieskolor som likställs med statliga sådana nämligen slagits samman till en enda kategori av ”ackrediterade icke-statliga

7 GURI nr 193 av den 21 augusti 2001.

8 GURI nr 29 av den 4 februari 2006.

skolor” i den mening som avses i lag nr 62/2000. Lagstiftaren anser att dessa är jämförbara med varandra och att de är jämförbara med statliga skolor. Hänvisningen i – den ännu inte ändrade – artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 till tillgodoräknande av tjänstgöringsperioder som fullgjorts på ”ackrediterade grundskolor” och ”gymnasieskolor som likställs med statliga sådana” som numera avskaffats, ska således även tillämpas på skolor som numera betecknas som ”ackrediterade icke-statliga skolor”. Detta gäller i än högre grad eftersom ministeriet, med avseende på tillsvidareanställning (utan offentligt uttagningsprov), betraktar tjänstgöringsperioder som lärare fullgjort vid ackrediterade icke-statliga skolor som likvärdig med de som fullgjorts av visstidsanställda lärare vid statliga skolor. Vid placering i löneklass vid tidpunkten då en lärare blir tillsvidareanställd som tjänsteman betraktar samma ministerium emellertid inte sådan tjänstgöring som lärare som jämförbar. Detta står dessutom i strid med den omständigheten att tjänstgöringen vid den ackrediterade icke-statliga skolan i förhållande till den som fullgörs av anställda vid statliga skolor eller andra skolor i den mening som avses i artikel 485 i det lagstiftningsdekret nr 297/94 motsvarar en högre kvalifikation. Enligt artikel 1.4 i lag nr 62/2000 är det nämligen nödvändigt att ha lärarbehörighet för att få undervisa i ackrediterade icke-statliga skolor som visstidsanställd. Det är emellertid tillräckligt med en gymnasieexamen för visstidsanställning på statliga skolor eller ackrediterade privatskolor, stödskolor, subventionerade skolor eller folkhögskolor.

21. Ministeriet har inte bestritt att de arbetsuppgifter som lärare utför i ackrediterade icke-statliga skolor är likvärdiga med dem som utförs bland annat i statliga skolor. Artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 har emellertid inte anpassats till lag nr 62/2000. Följaktligen kan endast tjänstgöringsperioder som fullgjorts vid ”ackrediterade grundskolor … [och] gymnasieskolor som likställs med statliga sådana” beaktas vid placeringen i löneklass. Så är däremot inte fallet för tjänstgöring vid ackrediterade icke-statliga skolor som grundades år 2000 och i vilka ackrediterade grundskolor och gymnasieskolor som likställs med statliga sådana slogs samman.

22. Den hänskjutande domstolen har påpekat att såväl Corte suprema di Cassazione (Högsta domstolen), bland annat i domarna nr 32386/2019 av den 11 december 2019 och nr 25226/2020 av den 10 november 2020, som Corte Costituzionale (Författningsdomstolen), i dom nr 180/2021 av den 11 februari 2021, bekräftat att artikel 485 i det lagstiftningsdekret nr 297/94 är lagenlig och grundlagsenlig.

23. Corte suprema di Cassazione (Högsta domstolen) har visserligen slagit fast att ackrediterade icke-statliga skolor fullt ut kan jämställas med offentliga skolor. Den fann dock med stöd av artikel 485 i lagstiftningsdekret 297/94 att de tjänstgöringsperioder som hon fullgjort där innan hon tillträdde sin tjänst inte ska tillgodoräknas. Corte suprema di Cassazione (Högsta domstolen) motiverade detta bland annat med de olika anställningsförfarandena visar att de båda lärarkategorierna inte har likartad rättslig status.[9] Vidare föreligger ingen diskriminering i den mening som avses i klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete, ”eftersom förekomsten av lika situationer ska uteslutas när anställningsavtal ingås med olika arbetsgivare och omfattas av olika regelverk i fråga om ingående och förvaltning”.[10] Corte Costituzionale (Författningsdomstolen) har även slagit fast att lärarnas anställningsförhållanden vid de berörda skolorna inte är helt likställda och att formerna för och omfattningen av ett sådant likställande ska regleras av lagstiftaren.[11]

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

[10] Cass. nr 25226/2020.

[11] Corte Cost. nr 180/2021.

24. Tribunale civile di Padova (Tvistemålsdomstolen i Padua), som hyste tvivel om huruvida det aktuella klassificeringsbeslutet, som grundar sig på artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94, är förenligt med klausul 4 i ramavtalet och med artiklarna 20 och 21 i stadgan, har genom beslut av den 14 augusti 2023, vilket inkom till domstolens kansli den 28 augusti 2023, ställt följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

1. Ska klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete, som ingicks den 18 mars 1999 och som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999, och den gällande allmänna unionsrättsliga principen om icke-diskriminering i arbetslivet, mot bakgrund av artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning såsom den i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94, enligt vilken – såsom den har tolkats av Suprema Corte di Cassazione [Högsta domstolen] (se dom nr 32386/2019, nr 33134/2019 och 33137/2019 meddelade av avdelningen för arbetsrättsliga mål) – visstidsanställda på de ackrediterade icke-statliga skolor som avses i lag nr 62/2000 med avseende på återupprättande av karriär behandlas mindre fördelaktigt än tillsvidareanställda hos Ministero dell'Istruzione e del Merito (utbildnings- och meritministeriet), enbart av det skälet att de inte har klarat ett allmänt uttagningsprov eller att de har undervisat i egenskap av anställda på en lagligen erkänd ackrediterad icke-statlig skola, trots att visstidsanställda lärare på ackrediterade icke-statliga skolor befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för tillsvidareanställda lärare på statliga skolor vad gäller arbetets art, utbildningsvillkoren och arbetsvillkoren, i och med att de utför samma uppgifter och besitter samma pedagogiska, ämnes-, metod-, undervisnings-, organisations-, relations- och forskningsmässiga kompetens, vilken har uppnåtts genom undervisningserfarenhet som i enlighet med samma nationella lagstiftning anses vara likvärdig med den som ska beaktas i samband med tillsvidareanställning på grundval av de permanenta reservlistorna, som nu ska tömmas (se artikel 2.2 i lagstiftningsdekret nr 255/2001)?

2. Ska de gällande allmänna unionsrättsliga principerna om likhet inför lagen, likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet, vilka även slås fast i artiklarna 20 och 21 i stadgan, i artikel 14 i Europakonventionen (vilka är relevanta enligt artikel 52 i stadgan), i den europeiska sociala stadgan, undertecknad den 18 oktober 1961, i artikel 157 FEUF och i direktiven 2000/43/EG och 2000/78/EG, i samband med tillämpning av direktiv 1999/70, tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning såsom den i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94, enligt vilken det i samband med återupprättande av karriär endast är anställningsperioder som lärare som fullgjorts hos ovannämnda ministerium eller på ackrediterade grundskolor (scuole parificate), gymnasieskolor som likställs med statliga sådana (scuole pareggiate), subventionerade skolor (scuole sussidiate) eller stödskolor (scuole sussidiarie), folkhögskolor (scuole popolari) och statliga institut för utbildning av flickor (educandati femminili) som beaktas för inplaceringen i löneklass, med den följden att visstidsanställda lärare på ackrediterade icke-statliga skolor med avseende på återupprättande av karriär (som genomförs efter tillsvidareanställningen hos Ministero dell'Istruzione e del Merito) behandlas mindre fördelaktigt och diskrimineras, eftersom dessa inte har rätt till det lönetillägg på grund av tjänstetiden som däremot utbetalas till visstidsanställda lärare på statliga och kommunala skolor, ackrediterade grundskolor, gymnasieskolor som likställs med statliga sådana, subventionerade skolor eller stödskolor, folkhögskolor och statliga institut för utbildning av flickor, vilka vad gäller arbetets art, arbetsuppgifter, tjänsten och yrkesmässiga skyldigheter befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för lärare på ackrediterade icke-statliga skolor samt vad gäller utbildningsvillkoren och arbetsvillkoren i en situation som är jämförbar med situationen för lärare på de ackrediterade icke-statliga skolor som avses i lag

nr 62/2000, i och med att de utför samma uppgifter och, genom undervisningserfarenhet, uppnår samma pedagogiska, ämnes-, metod-, undervisnings-, organisations-, relations- och forskningsmässiga kompetens som lärare på ackrediterade icke-statliga skolor?

3. Ska begreppet jämförbara tillsvidareanställda i klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete, som undertecknades den 18 mars 1999 och som återfinns som bilaga till direktiv 1999/70, och de gällande allmänna unionsrättsliga principerna om likhet inför lagen, likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet, vilka slås fast i artiklarna 20 och 21 i stadgan, tolkas på så sätt att den tjänstetid som visstidsanställda har fullgjort på ackrediterade icke-statliga skolor, inom ramen för erkännande av löneklass, ska jämställas med den tjänstetid som har fullgjorts på statliga skolor, ackrediterade grundskolor, gymnasieskolor som likställs med statliga sådana, folkhögskolor, subventionerade skolor eller stödskolor, och statliga institut för utbildning av flickor, i och med att dessa lärare utför samma uppgifter, har samma yrkesmässiga skyldigheter och besitter samma pedagogiska, ämnes-, metod-, undervisnings-, organisations-, relations- och forskningsmässiga kompetens?

4. För det fall det slås fast att artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 strider mot unionsrätten, är då en nationell domstol enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skyldig att låta bli att tillämpa den nationella lagstiftning som är i strid med unionsrätten?

25. I förfarandet vid domstolen har AR, Anief, Italien och Europeiska kommissionen avgett skriftliga yttranden. De deltog även vid den muntliga förhandlingen den 12 mars 2025 och besvarade domstolens skriftliga och muntliga frågor.

IV. Rättslig bedömning

26. De tre första tolkningsfrågorna avser huvudsakligen tolkningen av de kriterier som anges i klausul 4.1 i ramavtalet. Jag kommer därför först att pröva dessa tolkningsfrågor tillsammans för att fastställa huruvida denna bestämmelse är tillämplig och om dessa kriterier är uppfyllda (nedan avsnitt A). Därefter undersöker jag om villkoren i artiklarna 20 och 21.2 i stadgan är tillämpliga och uppfyllda (nedan avsnitt B) och – med avseende på den fjärde frågan – vilka rättsliga följder det får om de eventuellt är uppfyllda (nedan avsnitt C). Inom ramen för dessa steg i prövningen kommer jag även att behandla de invändningar om rättegångshinder som kommissionen (med avseende på den andra och den tredje tolkningsfrågan) och Republiken Italien (med avseende på den fjärde tolkningsfrågan) har framställt.

A. Tillämpningsområdet för och kriterierna i klausul 4.1 i ramavtalet

1. Principiellt förbud mot skillnader i behandling på grund av anställningsvillkor i samband med eller efter anställning

27. Tillämpningen av klausul 4.1 jämförd med klausul 3.2 i ramavtalet förutsätter att det föreligger en skillnad i behandling mellan en ”visstidsanställd” och en ”jämförbar tillsvidareanställd” på samma arbetsplats. Den visstidsanställda arbetstagaren får inte behandlas mindre förmånligt än den jämförbara tillsvidareanställda arbetstagaren när det gäller

anställningsvillkoren, om det inte finns objektiva grunder för skillnaden i behandling. Ramavtalet innehåller dock inte något allmänt förbud för arbetsgivaren att diskriminera på grundval av andra särskiljande kriterier än visstidsanställning.

28. För det första har domstolen i fast praxis fastställt att klausul 4.1 i ramavtalet är direkt tillämplig på statliga organ, såsom offentliga skolor.[12] AR kan således i princip göra gällande denna bestämmelse gentemot sin nya arbetsgivare som är en statlig skola.

29. För det andra framgår det av nämnda rättspraxis att bestämmelser om erkännande av tidigare anställningsperioder vid beräkningen av anställningstid och placering i lönegrad i samband med eller efter en tillsvidareanställning på en statlig skola, såsom de i det nationella målet, omfattas av begreppet anställningsvillkor.[13] Dessa villkor omfattar nämligen alla rättigheter och skyldigheter som definierar ett visst anställningsförhållande, vilket innefattar de villkor som gäller såväl i samband med tillträde till anställningen (nedan kallade anställningsvillkor) som anställningsförhållandets upphörande.[14]

2. Är den statliga arbetsgivaren ansvarig för den omtvistade skillnaden i behandling?

30. Tvisten i förevarande mål rör i huvudsak huruvida käranden, i egenskap av tidigare visstidsanställd vid en ackrediterad icke-statlig skola, kan göra gällande att han behandlats annorlunda än en tillsvidareanställd arbetstagare vid en statlig skola där han erhållit en tillsvidareanställning vad gäller sådana anställningsvillkor. Denna ståndpunkt företräds av AR, Anief, kommissionen och den hänskjutande domstolen, men däremot inte av den italienska regeringen.

31. Det följer visserligen av fast rättspraxis att en visstidsanställd i den mening som avses i klausul 4.1 i ramavtalet, jämförd med klausul 3.1 i samma avtal, i princip kan vara (ha varit) anställd av en offentlig eller privat arbetsgivare.[15] Dessutom arbetar AR, sedan tidpunkten då han blev anställd på en statlig skola, och de andra tillsvidareanställda arbetstagarna på samma arbetsplats i den mening som avses i klausul 3.2 i ramavtalet. Det stämmer också att AR, som numera är tillsvidareanställd, tidigare endast arbetade inom ramen för visstidsanställningar på en ackrediterad icke-statlig skola.

32. Trots att dessa krav formellt sett är uppfyllda är det emellertid tveksamt om den av AR bestridda åtskillnaden – som enligt klausul 4.1 i ramavtalet i princip är förbjuden om den är till nackdel för visstidsanställda – med avseende på de tidigare anställningsperioder som beaktas för tillgodoräknande av anställningstid och placering i lönegrad, utgör en skillnad i behandling som kan tillskrivas den nya arbetsgivaren.

[12] Dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139, punkt 75 och där angiven rättspraxis), dom av den 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punkt 52), dom av den 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 56), och dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 59 och följande punkter).

[13] Dom av den 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punkterna 52–55 och där angiven rättspraxis), dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punkt 26) och dom av den 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punkterna 46, 47 och 64), i samtliga fall med hänvisning till det parallella förbudet mot särbehandling i klausul 4.4 i ramavtalet i fråga om den anställningstid som behövs för att kvalificera för särskilda anställningsvillkor.

[14] Se bland annat dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139, punkterna 35–40). Se även dom av den 20 december 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, punkt 34), och förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, punkt 63).

[15] Se dom av den 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 43), dom av den 14 september 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punkt 24), dom av den 13 mars 2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, punkt 38), och dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 56).

33. De anställningsperioder som AR tidigare har fullgjort inom ramen för avtal om visstidsanställning ska nämligen hänföras till anställningsförhållandet med hans tidigare (privata) arbetsgivare som driver en ackrediterad icke-statlig skola och som grundas på andra bestämmelser än de som är tillämpliga på visstidsanställda arbetstagare på statliga skolor. Även de domar från Corte suprema di Cassazione (Högsta domstolen) och Corte Costituzionale (Författningsdomstolen) som nämns i punkterna 22 och 23 i förevarande förslag till avgörande utgår uppenbart från att en sådan åtskillnad snarare beror på att den berörda personen tidigare varit anställd av en privat aktör som driver en ackrediterad icke-statlig skola och anställningen där grundades på andra bestämmelser (avseende rättslig ställning).

34. I synnerhet framgår det av handlingarna i målet att *samtliga* före detta lärare vid de ackrediterade icke-statliga skolorna behandlas på samma sätt när de rekryteras till en statlig skola och placeras i en viss lönegrad. Detta bekräftades även av parterna vid den muntliga förhandlingen. Enligt artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 har de *inte* rätt att tillgodoräkna sig tidigare anställningsperioder, oavsett om de tidigare varit visstidsanställda eller tillsvidareanställda. Detta lagstadgade *allmänna* undantag från tillgodoräknande av anställningsperioder som fullgjorts vid ackrediterade icke-statliga skolor grundas således inte på en åtskillnad mellan visstidsanställda och tillsvidareanställda – vilket i princip är förbjudet enligt klausul 4.1 i ramavtalet – utan på andra grunder som inte omfattas av detta ramavtal.

35. Den omtvistade särbehandlingen av AR beror således inte på att hans tidigare anställningsförhållande vid den ackrediterade icke-statliga skolan var en visstidsanställning, utan på den omständigheten att anställningsperioder som fullgjorts vid denna skola enligt lag inte kan beaktas i samband med anställning på en statlig skola.

36. Jag anser att det följer redan av denna omständighet att det inte förekommit någon särbehandling som kan tillskrivas den berörda arbetsgivaren i samband med anställningen i den mening som avses i klausul 4.1 i ramavtalet. Detta bekräftas av bestämmelsens lydelse och syfte samt av domstolens praxis.

3. Lydelsen av och syftet med klausul 4.1 i ramavtalet mot bakgrund av arbetsgivarens rätt att organisera och leda arbetet

37. Som jag redogjort för ovan i punkt 28 framgår det av rättspraxis att avtalsvillkor som bland annat rör regler om tillgodoräknande av tidigare anställningsperioder och placering i en lönegrad omfattas av begreppet anställningsvillkor. Enligt lydelsen av klausul 4.1 och klausul 3.2 i ramavtalet avser dessa villkor arbetstagare som i princip arbetar på ”samma arbetsplats”, det vill säga i förevarande mål vid den statliga skola vid vilken AR (som tidigare var visstidsanställd) tillsvidareanställdes. De grupper av (tidigare) visstidsanställda och tillsvidareanställda som ska jämföras måste därför i princip vara anställda på samma arbetsplats [16] under samma arbetsgivares kontroll och arbetsledningsansvar. [17]

38. I det aktuella målet var AR inte tidigare (visstids)anställd av den offentliga arbetsgivaren som är svarande, utan arbetade på en ackrediterad icke-statlig skola. Arbetsgivaren ska vid anställningen beakta *samtliga* omständigheter avseende den arbetstagare som ska anställas som är relevanta i förhållande till de arbetstagare som är tillsvidareanställda på den berörda

[16] Se undantaget i artikel 3.2 andra stycket i ramavtalet.

[17] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkt 41).

arbetsplatsen.[18] Detta omfattar i princip även anställningstid som fullgjorts inom ramen för ett anställningsförhållande med en *annan* arbetsgivare – även tidsbegränsad anställning – som ger information om arbetstagarens förvärvade kunskaper och arbetslivserfarenhet. Domstolen har därför alltid, i samband med att ett avtal om anställning ingås, beaktat anställningstiden inom ramen för tidigare visstidsanställningar, oavsett om de fullgjorts under samma eller en annan arbetsgivares kontroll och ansvar.[19] I motsats till Italiens argument, som grundar sig på praxis från Corte suprema di Cassazione (Högsta domstolen) och Corte Costituzionale (Författningsdomstolen), saknar det i detta sammanhang således betydelse huruvida och i vilken mån lärare vid ackrediterade icke-statliga skolor, ackrediterade grundskolor och statliga skolor arbetar/arbetade för olika arbetsgivare och omfattas/omfattades av olika regler.

39. Gränserna för en sådan vid tolkning utgörs emellertid av det mål som eftersträvas med klausul 4.1 i ramavtalet. Följaktligen kan inte varje åtskillnad i samband med att ett anställningsavtal ingås som är till nackdel för en arbetstagare som tidigare varit visstidsanställd utgöra en skillnad i behandling som kan *tillskrivas* den nya arbetsgivaren i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Det är i synnerhet inte fallet med åtskillnader som inte grundar sig på kriteriet om visstidsanställning som sådant, utan som – av andra skäl – föreskrivs i lag och som således inte omfattas av arbetsgivarens rätt att organisera och leda arbetet.

40. I enlighet med det mål som anges i klausul 1 a[20] är syftet med diskrimineringsförbudet i klausul 4.1 i ramavtalet, jämförd med klausul 3.2 i samma avtal, endast att förhindra att en arbetsgivare använder ett visstidsanställningsförhållande för att frånta de berörda arbetstagarna de rättigheter som denna klausul ger tillsvidareanställda.[21] I överensstämmelse med detta syftar klausul 1 b i ramavtalet till att förhindra ”missbruk som uppstår vid tillämpningen av på varandra följande anställningskontrakt eller anställningsförhållanden”. Skillnader i behandling som – såsom i förevarande mål – inte grundar sig på kriteriet tillsvidareanställning, utan på föreskrifter som lagstiftaren antagit av andra skäl (se ovan punkt 34), faller emellertid inte inom arbetsgivarens ansvarsområde.[22]

[18] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2024, Ministero dell’Istruzione e del Merito och INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, punkt 50), dom av den 30 november 2023, Ministero dell’Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punkt 62), dom av den 21 november 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punkterna 61 och 62), och dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punkt 29).

[19] Se dom av den 30 november 2023, Ministero dell’Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punkterna 54 och 55), dom av den 7 juli 2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, punkterna 42–46), dom av den 30 juni 2022, Comunidad de Castilla y León (C-192/21, EU:C:2022:513, punkt 30), och dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punkt 26 *in fine*). Se även dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26), dom av den 20 juni 2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516), samt mitt förslag till avgörande i målet Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191).

[20] I denna klausul föreskrivs följande: ”Syftet med detta ramavtal är … att förbättra kvaliteten på visstidsarbete genom att garantera att principen om icke-diskriminering tillämpas”. Se även tredje stycket i inledningen till ramavtalet, enligt vilket avtalet skapar en övergripande ram ”för att visstidsanställda skall kunna garanteras likabehandling genom att de skyddas mot diskriminering och för att anställningskontrakt för visstidsanställning skall användas på grunder som godtas av både arbetsgivare och arbetstagare”.

[21] Dom av den 30 november 2023, Ministero dell’Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punkterna 49 och 50), och dom av den 5 juni 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, punkterna 39 och 40).

[22] Det saknas anledning att i förevarande mål ta ställning till om det skulle förhålla sig annorlunda om den nya arbetsgivaren i fråga om tillgodoräknande av anställningstid gör åtskillnad mellan tidigare visstidsanställda arbetstagare som har arbetat hos olika arbetsgivare (till exempel på ackrediterade icke-statliga skolor, å ena sidan, och ackrediterade grundskolor, å andra sidan). Enligt fast praxis omfattas en sådan särbehandling under alla omständigheter inte av ramavtalet, se dom av den 7 juli 2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

4. Slutsats i denna del och invändningar om rättegångshinder

41. Det finns således ingen anledning att kritisera de domar från Corte suprema di Cassazione (Högsta domstolen) och Corte Costituzionale (Författningsdomstolen) som omnämns ovan i punkterna 22 och 23, åtminstone inte vad gäller slutsatserna med avseende på det särskilda diskrimineringsförbudet i klausul 4.1 i ramavtalet. Den omtvistade åtskillnaden, som grundar sig på att anställningsperioder som fullgjorts vid en ackrediterad icke-statlig skola inte har beaktats, gäller för *alla* arbetstagare som är anställda i en sådan skola (både visstidsanställda och tillsvidareanställda) och föreskrivs i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94. Den utgör således inte en skillnad i behandling som sker på initiativ av eller kan tillskrivas den svarande arbetsgivaren i den mening som avses i ramavtalet. Enligt ramavtalet är arbetsgivaren således inte heller skyldig att beakta dessa tidigare anställningsperioder vid tillgodoräknande av anställningstid och placering i lönegrad.

42. Om domstolen inte delar denna uppfattning och trots det ovan anförda anser att klausul 4.1 i ramavtalet är tillämplig, hänvisar jag till mina synpunkter i andra hand som avser skillnad i behandling och huruvida situationerna är jämförbara samt om särbehandlingen är objektivt motiverad inom ramen för tillämpningen av artiklarna 20 och 21 i stadgan (se nedan punkt 57 och följande punkter).

43. För att besvara de tre första frågorna, särskilt den tredje frågan, är det följaktligen inte längre av betydelse vilken grupp av jämförbara tillsvidareanställda i den mening som avses i klausul 3.2 i ramavtalet som AR ska jämföras med,[23] och i synnerhet inte om han endast ska jämföras med tillsvidareanställda lärare vid ackrediterade icke-statliga skolor.

44. Vad gäller den första, den andra och den tredje tolkningsfrågan ska det emellertid även prövas huruvida det föreligger en otillåten särbehandling eller diskriminering enligt de allmänna kriterierna i artiklarna 20 och 21.1 i stadgan. I den mån som kommissionens invändning om rättegångshinder grundas på artikel 21.1 i stadgan anser jag att de är ogrundade. Denna bestämmelse innehåller nämligen endast ett diskrimineringsförbud som är *lex specialis* i förhållande till den allmänna likhetsprincipen i artikel 20 i stadgan[24] vad gäller vissa särskiljningskriterier som inte anges på ett uttömmande sätt (”bland annat”).[25] I den mån den andra tolkningsfrågan avser artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, europeiska sociala stadgan, artikel 157 FEUF samt direktiven 2000/43/EG[26] och 2000/78/EG[27], har den hänskjutande domstolen emellertid inte gett någon rimlig förklaring till varför dessa bestämmelser har samband med det nationella målet eller varför en tolkning av dem skulle kunna vara nödvändig för att avgöra målet.[28] Jag anser således att kommissionens invändning om rättegångshinder är välgrundad i detta avseende.

[23] För en vid tolkning av gruppen jämförbara tillsvidareanställda, se dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkterna 24 och 37 och följande punkter), och dom av den 20 juni 2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, punkterna 31–33), samt mitt förslag till avgörande i målet Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191, punkterna 31 och 32).

[24] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 maj 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 43). Liknande slutsats i dom av den 14 juli 2022, kommissionen/VW m.fl. (C-116/21 P–C-118/21 P, C-138/21 P och C-139/21 P, EU:C:2022:557, punkt 140: ”icke-diskrimineringsprincipen i artikel 21.1 i stadgan är ett särskilt uttryck för … princip[en om likabehandling]”)

[25] Se även den gemensamma prövningen av artiklarna 20 och 21 i stadgan i dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkt 56 och följande punkter).

[26] Rådets direktiv av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 2000, s. 22).

[27] Rådets direktiv av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16, och rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42).

[28] Enligt fast rättspraxis, se exempelvis dom av den 16 maj 2024, INSS (Ledighet för mamman i en enföräldersfamilj) (C-673/22, EU:C:2024:407, punkterna 23–25).

45. I det följande kommer jag därför endast att behandla artiklarna 20 och 21.1 i stadgan.

B. Särbehandling enligt artikel 20 och artikel 21.1 i stadgan?

1. Är de grundläggande rättigheterna i stadgan tillämpliga?

46. Enligt fast rättspraxis är förbudet mot diskriminering, som stadfästs i artikel 21.1 i stadgan, en allmän unionsrättslig princip av tvingande karaktär och ger enskilda en rätt som kan åberopas i en tvist *på ett område som omfattas av unionsrätten*. Detta gäller tvister som rör diskriminering på olika grunder, även när diskrimineringen följer av avtal mellan enskilda. Den nationella domstolen som ska pröva en sådan tvist är skyldig att säkerställa det rättsliga skydd för arbetstagare som följer av artikel 21 i stadgan och att garantera den fulla verkan av den artikeln. [29] Dessa principer ska enligt min mening överföras till att även gälla den allmänna likhetsprincipen i artikel 20 i stadgan, för vilken icke-diskrimineringsprincipen i artikel 21 i stadgan endast är ett särskilt uttryck. [30]

47. Följaktligen ska jag först pröva huruvida artiklarna 20 och 21.1 i stadgan är tillämpliga. Enligt artikel 51.1 i stadgan krävs det för att dessa bestämmelser ska kunna tillämpas på medlemsstaternas åtgärder att de ”tillämpar unionsrätten”.

48. Jag tolkar detta som att domstolen kräver en *direkt koppling* mellan den nationella lagstiftningen i fråga och en unionsrättsakt. [31] Så är bland annat fallet när den nationella lagstiftningen i fråga syftar till att genomföra en (specifik) unionsrättslig bestämmelse. I detta sammanhang ska hänsyn bland annat tas till vilken slags lagstiftning det rör sig om och huruvida den eftersträvar andra mål än dem som omfattas av unionsrätten. [32]

49. I rättspraxis har det visserligen erkänts att en skillnad i behandling som grundas på anställningsförhållandets lagstadgade eller avtalsenliga karaktär i princip kan bedömas mot principen om likabehandling eller icke-diskriminering, såsom de stadfästs i artiklarna 20 och 21 i stadgan. [33] Förbudet mot särbehandling av visstidsanställda och tillsvidareanställda enligt klausul 4.1 i ramavtalet är nämligen ett *särskilt uttryck* för denna allmänna princip. [34] Enligt min mening kan detta dock endast gälla om nämnda bestämmelse över huvud taget är tillämplig.

[29] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punkterna 75–78), och dom av den 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkterna 75–77), vilka i vissa delar har formulerats något omständligt. Se även dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139, punkt 75 och följande punkter som rör artikel 47 i stadgan).

[30] Dom av den 22 maj 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 43).

[31] Se, för ett liknande resonemang, den svårbegripliga formuleringen i domen av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkt 58 och där angiven rättspraxis), enligt vilken det krävs mer än att de berörda ämnesområdena ligger nära varandra eller att ett ämnesområde indirekt påverkar ett annat. Se även dom av den 4 maj 2023, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto” (Nattarbete) (C-529/21–C-536/21 och C-732/21–C-738/21, EU:C:2023:374, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

[32] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

[33] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkt 56, med hänvisning till dom av den 9 mars 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punkterna 55–63). Se även dom av den 4 maj 2023, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto” (Nattarbete) (C-529/21–C-536/21 och C-732/21–C-738/21, EU:C:2023:374, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

[34] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, punkterna 20 och 21), dom av den 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 65), och förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, punkt 61). Se även dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139, punkt 43, enligt vilken ”[d]iskrimineringsförbudet i klausul 4 led 1 i ramavtalet … helt enkelt [ger] uttryck för den allmänna likhetsprincipen”).

50. Som jag har angett i punkt 27 och följande punkter i detta förslag till avgörande anser jag emellertid inte att klausul 4.1 i ramavtalet är tillämpligt i förevarande mål. Det beror på att den omtvistade skillnaden i behandling vad gäller tillgodoräknande av anställningstid och placering i lönegrad inte kan tillskrivas den svarande offentliga arbetsgivaren, eftersom den inte har beslutats av denne, utan är föreskriven i lag. Tillämpningen av artikel 485 i lagdekret nr 297/94 på omständigheterna i det nationella målet har således inte någon direkt koppling till det förbud mot diskriminering som föreskrivs i klausul 4.1 i ramavtalet. Det kan således inte vara fråga om en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, inte heller mot bakgrund av de olika mål som eftersträvas med var och en av dessa bestämmelser. [35]

51. Enligt min mening stöds denna uppfattning även av tidigare rättspraxis.

52. I mål C-177/18 fann domstolen att ett sådant direkt samband med tillämpningen av unionsrätten inte förelåg med hänsyn till målet att förhindra att samma arbetsgivare på ett rättsstridigt sätt använder sig av eller missbrukar visstidsanställningskontrakt. I det målet hade en tillfälligt anställd tjänsteman i samband med att hon blev uppsagd, vilket var knutet till att en viss händelse som angavs i tillsättningsbeslutet inträffar – nämligen att en fast anställd tjänsteman tillsätts på den tjänsten –, yrkat utbetalning av en ersättning som endast kontraktsanställda hade rätt till när deras avtal om visstidsanställning upphörde. Domstolen fann att den omtvistade nationella lagstiftningen var olämplig för att uppnå det mål som eftersträvas med klausul 5.1 i ramavtalet, det vill säga att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden. Domstolen ansåg nämligen att den nationella lagstiftningen hade andra syften än att bekämpa missbruk. [36]

53. Enligt domstolen förhåller det sig annorlunda med en nationell lagstiftning, enligt vilken det endast är tillsvidareanställda vars anställningsavtal sägs upp med uppsägningstid som skriftligen ska underrättas om skälen till uppsägningen. Med hänsyn till att situationen för en visstidsanställd som sägs upp med uppsägningstid innan visstidsanställningen löpt ut är jämförbar, fann domstolen att denna bestämmelse preciserar och konkretiserar de anställningsvillkor som regleras i klausul 4 i ramavtalet och att det således är fråga om en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan samt om en skillnad i behandling. [37]

54. En sådan situation föreligger emellertid inte i förevarande mål av de skäl som anges i punkt 50 ovan.

55. Jag drar därför slutsatsen att artiklarna 20 och 21 i stadgan inte är tillämpliga i förevarande mål, eftersom det inte skett en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan och det inte är fråga om ett område som omfattas av unionsrätten.

56. För det fall domstolen skulle komma till en annan slutsats ska jag *i andra hand* pröva villkoren i artikel 20 och artikel 21.1 i stadgan.

[35] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139, punkt 77), och dom av den 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punkt 55).

[36] Se dom av den 22 januari 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, punkt 60–63). Domstolen ansåg emellertid på ett motsägelsefullt sätt – till skillnad från situationen i förevarande mål – att klausul 4.1 i ramavtalet var tillämplig. Domstolen medgav emellertid att det förelåg en objektiv grund som motiverade eventuella skillnader i behandling (punkt 36 och följande punkter).

[37] Se dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139, punkt 77 och följande punkter).

2. Förbjuden särbehandling eller diskriminering enligt artikel 20 eller artikel 21.1 i stadgan?

57. Principen om likabehandling, som är stadfäst i artiklarna 20 och 21 i stadgan, kräver att jämförbara situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. En skillnad i behandlingen är berättigad då den är grundad på ett objektivt och skäligt kriterium. Den ska eftersträva ett laga ändamål och stå i proportion till det mål som eftersträvas. [38]

58. Huruvida situationerna är jämförbara ska bedömas med hänsyn till *samtliga omständigheter som kännetecknar situationerna i fråga*. Bedömningen ska inte ske på ett allmänt och abstrakt sätt, utan specifikt och konkret och med beaktande av föremålet för och syftet med de nationella bestämmelserna. [39] Bedömningen motsvarar i stort sett den som ska göras vid tillämpningen av klausul 4.1 i ramavtalet, som konkretiserar artiklarna 20 och 21 i stadgan. Enligt domstolen ska det vid bedömningen av huruvida situationerna är jämförbara nämligen undersökas huruvida arbetstagarna i de olika jämförelsegrupperna utför samma eller liknande arbete med hänsyn tagen till *en rad omständigheter*, såsom arbetets art, utbildningsvillkoren och arbetsvillkoren. [40]

59. Det gäller å ena sidan de tidigare visstidsanställda vid de ackrediterade icke-statliga skolor där AR arbetade före sin tillsvidareanställning, och å andra sidan de tillsvidareanställda vid den berörda statliga skolan. Den hänskjutande domstolen anser att de två grupperna, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, befinner sig i jämförbara situationer.

60. Detta förutsätter emellertid att skillnaden mellan arbetsgivarna – det vill säga den som driver den ackrediterade icke-statliga skola där käranden tidigare var anställd och den som driver den statliga skola där han därefter blev tillsvidareanställd – och de olika bestämmelser som är tillämpliga på respektive anställningsförhållande *inte* utgör relevanta särskiljningskriterier, såsom bland annat Republiken Italien har gjort gällande. I detta sammanhang erinrar jag om att denna skillnad inte kan utesluta att det föreligger en särbehandling i fråga om anställningsvillkoren inom ramen för tillämpningen – vilken dock är utesluten i förevarande mål – av klausul 4.1 i ramavtalet. Vid anställningen ska arbetsgivaren nämligen i princip beakta *samtliga* omständigheter avseende den arbetstagare som ska anställas som är relevanta i förhållande till de arbetstagare som är tillsvidareanställda på den berörda arbetsplatsen. Detta kan inbegripa anställningsperioder som fullgjorts hos en *annan* arbetsgivare inom ramen för ett anställningsförhållande som omfattades av *andra regler*, under förutsättning att dessa anställningsperioder ger information om förvärvade färdigheter och yrkeserfarenhet (se ovan punkt 37 och följande punkter).

61. Det kan inte förhålla sig annorlunda vid tillämpningen av artiklarna 20 och 21.1 i stadgan. Härav följer att de jämförelsegrupper som ska beaktas är, å ena sidan, nyanställda tillsvidareanställda som, i likhet med käranden, tidigare var anställda vid en ackrediterad icke-statlig skola (både visstidsanställda och tillsvidareanställda), och, å andra sidan, tillsvidareanställda vid en offentlig skola, vars fullgjorda anställningsperioder fram till deras anställning beaktades fullt ut.

[38] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

[39] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punkterna 56 och 57 samt där angiven rättspraxis).

[40] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito och INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, punkt 50), dom av den 30 november 2023, Ministero dell'Istruzione och INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, punkt 62), dom av den 21 november 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punkterna 61 och 62), och dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punkt 29).

62. Med detta förbehåll anser jag att det ska anses föreligga en skillnad i behandling i förevarande mål av följande skäl:

63. För det första har den italienska lagstiftaren – såsom den hänskjutande domstolen även har konstaterat och vilket inte bestritts av ministeriet i det nationella förfarandet – genom artikel 1 i lag nr 62/2000 *fullständigt* (”för alla ändamål som föreskrivs i gällande lagstiftning”) integrerat ackrediterade icke-statliga skolor i det allmänna statliga utbildningssystemet – vilket även framgår av beteckningen på dem –, och föreskrivit att de är likställda med statliga skolor med avseende på de lagstadgade ”kvalitets- och effektivitetskraven”. För ett sådant fullständigt likställande krävs enligt artikel 1.4 i nämnda lag endast en ansökan, inom ramen för vilken sökanden i synnerhet ska visa att lärarna innehar de meriter som krävs (led g). Om så är fallet anses undervisningen i dessa skolor vara likvärdig. AR har tillagt – vilket inte har bestritts av ministeriet i det nationella målet – att visstidsanställda lärare vid ackrediterade icke-statliga skolor med sådana meriter ofta till och med är mer kvalificerade än lärare som är visstidsanställda vid offentliga eller ackrediterade privatskolor, stödskolor, subventionerade skolor eller folkhögskolor, då de sistnämnda endast behöver uppvisa ett intyg om avslutad gymnasieutbildning. Enligt artikel 485 i lagdekret nr 297/94 ska emellertid deras tidigare anställningsperioder beaktas i samband med att de erhåller tillsvidareanställning på en statlig skola. Italiens argument, att denna bestämmelse särskilt syftar till att erkänna det arbete som utförts av de som klarat ett allmänt uttagningsprov eller till att upprätthålla de principer som gäller inom lagstiftningen om offentlig anställning, är således, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, ogrundat och ska inte godtas.

64. För det andra föreskriver artikel 2.2 i lagdekret nr 255/2001, när det gäller upptagande på eller uppflyttning i de permanenta reservlistorna, att den tjänstetid som lärare har fullgjort sedan den 1 september 2000 på ackrediterade icke-statliga skolor i den mening som avses i lag nr 62/2000 ska ”beaktas i samma omfattning som tjänstetid som fullgjorts på statliga skolor”. Dessa reservlistor omfattar nämligen både lärare som har godkänts i ett allmänt uttagningsprov och lärare som har de kvalifikationer och meriter som krävs enligt artikel 1.4 g i lag nr 62/2000. Rekrytering på grundval av reservlistorna innebär således ett fullständigt erkännande av den yrkeserfarenhet och de kvalifikationer som förvärvats under dessa anställningsperioder. Detta bidrar även ytterligare till att vederlägga Italiens argument som återges i punkt 63 ovan.

65. För det tredje har ministeriet självt i det nationella målet påpekat att lagstiftaren underlåtit att anpassa artikel 485 i lagdekret nr 297/94 till den likvärdighet som föreskrivs enlig lag nr 62/2000 (se ovan punkt 63). Ministeriet har angett att ackrediterade icke-statliga skolor bland annat ersatt (privata) ackrediterade grundskolor och gymnasieskolor som likställs med statliga sådana (se ovan punkt 21). Artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 reglerar emellertid fortfarande endast erkännande av tidigare anställningsperioder som fullgjorts på ackrediterade grundskolor och gymnasieskolor som likställs med statliga sådana, men däremot inte tidigare anställningsperioder som fullgjorts vid de ackrediterade icke-statliga skolor som ersätter dessa.

66. För det fjärde förstärks denna uppenbara motsägelse av den omständigheten att artikel 1*bis*.1 i lagstiftningsdekret nr 250/2005, som omvandlades till en lag genom lag nr 27/2006, delar upp de återstående icke-statliga skolorna i den mening som avses i lagstiftningsdekret nr 297/94 i ackrediterade icke-statliga skolor och icke ackrediterade skolor. Av detta följer att även ackrediterade grundskolor, gymnasieskolor och konstskolor som likställs med statliga sådana, folkhögskolor, subventionerade skolor och stödskolor, vilka uttryckligen anges i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94, ska anses som ackrediterade icke-statliga skolor i den mening som avses i artikel 1*bis*.1 i lagstiftningsdekret nr 250/2005. Den omständigheten, att endast tidigare

anställningsperioder vid de sistnämnda skolorna ska beaktas i samband med att en lärare anställs av en statlig skola, men däremot inte – åtminstone inte uttryckligen – anställningsperioder vid andra ackrediterade icke-statliga skolor, illustrerar återigen på ett tydligt sätt hur inkonsekventa dessa bestämmelser är.

67. Mot bakgrund av vad som anförts ovan i punkterna 60 och 62 anser jag att den italienska lagstiftaren åtminstone har behandlat jämförbara situationer olika, om inte till och med på ett direkt motsägelsefullt sätt.

68. Denna skillnad i behandling kan enligt min mening inte motiveras av något av de skäl som har anförts av bland annat Italien. Det finns inget legitimt socialpolitiskt mål som eftersträvas av den italienska lagstiftaren. [41]

69. Detta följer redan av den omständigheten att ministeriet, såsom den hänskjutande domstolens konstaterat, i det nationella målet själv har medgett att artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 egentligen borde ha anpassats till bestämmelserna i lag nr 62/2000. Italien kunde inte ens vid den muntliga förhandlingen ge en rimlig förklaring till varför en sådan anpassning ännu inte har skett. Italien har vid upprepade tillfällen framfört argumentet att endast ett allmänt uttagningsprov kan säkerställa en tillräckligt noggrann kontroll av de yrkeskvalifikationer som krävs, och beaktandet av meriter och yrkeserfarenhet i samband med rekrytering till (privata) ackrediterade icke-statliga skolor skulle kunna leda till omvänd diskriminering av fast anställda lärare, med hänsyn till (den privata) arbetsgivarens stora utrymme för skönsmässig bedömning. Detta resonemang kan dock inte godtas. Det förhållandet att ackrediterade icke-statliga skolor likställts med statliga skolor enligt artikel 1 i lag nr 62/2000 och artikel 2.2 i lagstiftningsdekret nr 255/2001 – såsom även bekräftas av artikel 1*bis*.1 i lagstiftningsdekret nr 250/2005 –, innebär att den undervisning som tillhandahålls vid dessa skolor principiellt är likvärdig (på grundval av de meriter som krävs) och medför således att Italiens argumentation helt saknar grund.

70. Vad gäller den första, andra och tredje tolkningsfrågan, drar jag mot bakgrund av det ovan anförda – i andra hand – slutsatsen att tillämpningen av artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 i situationer som den förevarande – under förutsättning att det rör sig om en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan – leder till en skillnad i behandling som är förbjuden enligt artiklarna 20 och 21.1 i stadgan. Jag anser att denna i lag föreskrivna skillnad i behandling, som innebär att *samtliga* anställningsperioder som fullgjorts vid ackrediterade icke-statliga skolor behandlas mindre förmånligt, endast kan tillskrivas den offentliga arbetsgivaren om denne, i egenskap av en del av det statliga utbildningssystemet, är ”medansvarig” för denna skillnad i behandling som införts av lagstiftaren.

71. Det återstår således att besvara den fjärde tolkningsfrågan, som avser huruvida den hänskjutande domstolen är skyldig att underlåta att tillämpa den omtvistade nationella bestämmelsen i en situation som den nu aktuella. I motsats till vad Italien har gjort gällande anser jag att frågan kan tas upp till prövning, eftersom det – som jag kommer att visa nedan – inte står helt klart vilka slutsatser som ska dras av den ofullständiga, eller till och med motsägelsefulla, bestämmelsen i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94.

[41] Se, vad gäller klausul 4.1 och 4.4 i ramavtalet, bland annat dom av den 14 september 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, punkt 45), och dom av den 22 december 2010, Gavieiro och Iglesias Torres (C-444/09 och C-456/09, EU:C:2010:819, punkterna 54 och 55 samt där angiven rättspraxis).

3. Rättsföljder av en förbjuden skillnad i behandling

72. Visserligen avser den fjärde tolkningsfrågan endast tillämpningen av principen om unionsrättens företräde i den mån den innebär att de nationella domstolarna är skyldiga att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som är oförenlig med direkt tillämplig unionslagstiftning.

73. Emellertid följer det av domstolens senare praxis att denna princip även innebär att nationella domstolar i möjligaste mån ska tolka sin nationella lagstiftning i enlighet med unionsrätten. Dessa domstolar är således skyldiga att i största möjliga mån tolka den nationella rätten mot bakgrund av den aktuella unionsrättsliga bestämmelsens ordalydelse och syfte, med hänsyn till den nationella rätten i dess helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att denna bestämmelse ges full verkan och för att uppnå ett resultat som överensstämmer med bestämmelsens syfte. Skyldigheten att göra en unionsrättskonform tolkning av nationell rätt har emellertid vissa begränsningar och kan i synnerhet inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas contra legem. [42]

74. I detta hänseende räcker det att konstatera att det, mot bakgrund av vad som anförts ovan i punkterna 63 och följande punkter, och med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, inte med säkerhet kan uteslutas att de ofullständiga eller till och med motsägelsefulla bestämmelserna i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 tolkas på ett sätt som är förenligt med artiklarna 20 och 21 i stadgan och, i förekommande fall, med klausul 4.1 i ramavtalet. Lydelsen av nämnda nationella bestämmelse innehåller visserligen inte uttryckligen något omnämnande av ackrediterade icke-statliga skolor. Det är emellertid ostridigt att dessa skolor tidigare var sådana ackrediterade grundskolor och gymnasieskolor som likställs med statliga sådana som uttryckligen nämns i bestämmelsen. Dessutom kan artikel 1*bis*.1 i lagstiftningsdekret nr 250/2005, i vilken även de sistnämnda skolorna numera kvalificeras som ackrediterade icke-statliga skolor (se ovan punkt 66), ligga till grund för en motsvarande tolkning som är förenlig med unionsrätten.

75. Om det inte är möjligt att göra en tolkning som är förenlig med unionsrätten i förevarande mål, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva, måste principen om unionsrättens företräde beaktas.

76. Enligt fast rättspraxis innebär principen om unionsrättens företräde att den behöriga nationella domstolen är skyldig att säkerställa att kraven i unionsrätten ges full verkan i det mål som den har att avgöra, genom att vid behov underlåta att tillämpa nationell lagstiftning eller praxis som strider mot unionsbestämmelser med direkt effekt, även senare sådan, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna nationella lagstiftning eller praxis genom ett lagstiftningsförfarande eller annat konstitutionellt förfarande. [43]

[42] Första gången i dom av den 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 57). Se även dom av den 9 april 2024, Profi Credit Polska (Återupptagande av ett genom lagakraftvunnet domstolsavgörande avgjort mål) (C-582/21, EU:C:2024:282, punkt 57), dom av den 7 mars 2024, Die Länderbahn m.fl. (C-582/22, EU:C:2024:213, punkterna 59 och 60), och dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern) (C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 99). I dom av den 8 november 2016, Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 59: ”…Denna skyldighet att göra en konform tolkning av nationell rätt följer av EUF-fördragets systematik, eftersom den gör det möjligt för de nationella domstolarna att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när de avgör tvister som anhängiggjorts vid dem”), vilken jag anser är mer riktig, innehöll alltså ännu inte någon hänvisning till principen om unionsrättens företräde.

[43] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2025, ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, punkt 90 och där angiven rättspraxis), dom av den 9 april 2024, Profi Credit Polska (Återupptagande av ett genom lagakraftvunnet domstolsavgörande avgjort mål) (C-582/21, EU:C:2024:282, punkt 57), dom av den 7 mars 2024, Die Länderbahn m.fl. (C-582/22, EU:C:2024:213, punkt 61), och dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern) (C-528/21, EU:C:2023:341, punkterna 100 och 101, avseende en direkt tillämplig bestämmelse i ett direktiv). Vad gäller den direkta tillämpligheten av artikel 47 i stadgan jämförd med klausul 4.1 i ramavtalet, se dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139, punkterna 80 och 81 samt där angiven rättspraxis).

77. Enligt domstolens praxis innebär det rättsliga skydd för arbetstagare som följer av artikel 21 i stadgan jämförd med principen om unionsrättens företräde, när det har fastställts att det föreligger en diskriminering som strider mot unionsrätten och inga åtgärder har vidtagits som återställer likabehandling, att iakttagandet av likabehandlingsprincipen endast kan säkerställas genom att de personer som missgynnats tillerkänns samma förmåner som de gynnade personerna. De personer som blivit missgynnade måste således sättas i samma situation som de personer som åtnjutit den aktuella fördelen. Den nationella domstolen ska i en sådan situation underlåta att tillämpa varje diskriminerande bestämmelse i nationell rätt, utan att behöva begära eller avvakta att den nationella lagstiftaren upphäver den, och tillämpa samma regler på den grupp av personer som missgynnats som de som gäller för personerna i den gynnade gruppen. Denna skyldighet åligger den nationella domstolen oberoende av om det i den nationella rätten finns bestämmelser som ger den en sådan behörighet, under förutsättning att det finns ett giltigt referenssystem. [44]

78. I förevarande mål har ett sådant referenssystem emellertid införts just genom artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94. Detta skulle få till följd att den nationella domstolen endast är skyldig att underlåta att tillämpa denna bestämmelse i den mån det enligt tidigare nationell förvaltningspraxis och rättspraxis inte är tillåtet att beakta anställningsperioder som fullgjorts i ackrediterade icke-statliga skolor.

79. Resultatet av tillämpningen av principen om unionsrättens företräde skulle således vara detsamma som resultatet av en utfyllande tolkning av denna bestämmelse i överensstämmelse med unionsrätten, enligt vilken den med nödvändighet även omfattar ackrediterade icke-statliga skolor.

80. Härav följer att den hänskjutande domstolen, för det fall domstolen skulle anse att det föreligger en skillnad i behandling i förevarande mål, ska tolka och tillämpa artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94 på ett sådant sätt att det säkerställs att anställningsperioder som fullgjorts vid ackrediterade icke-statliga skolor inom ramen för visstidsanställningsförhållanden även ska beaktas vid beräkningen av anställningstid och placering i lönegrad i samband med rekrytering till en offentlig skola.

81. Enligt min mening vore ett sådant resultat emellertid felaktigt, eftersom jag anser att artiklarna 20 och 21.1 i stadgan inte är tillämpliga i förevarande mål. Jag anser således att det i ett sådant fall uteslutande ankommer på den italienska lagstiftaren eller de italienska domstolarna att förhindra eller sanktionera eventuell diskriminering enligt italiensk (konstitutionell) rätt mellan lärare som är anställda bland annat hos ackrediterade icke-statliga skolor, ackrediterade grundskolor och statliga skolor (både visstidsanställda och tillsvidareanställda).

V. Förslag till avgörande

82. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Tribunale civile di Padova (Tvistemålsdomstolen i Padua, Italien) på följande sätt:

Det särskilda förbudet mot diskriminering enligt klausul 4.1 i ramavtalet om visstidsarbete, som undertecknades den 18 mars 1999 och återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999, samt de allmänna principer om likabehandling och icke-diskriminering som

[44] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punkterna 78–81), och dom av den 9 mars 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punkterna 66–68).

föreskrivs i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för nationell lagstiftning såsom artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/94, i den mån nämnda bestämmelse föreskriver att anställningsperioder som visstidsanställda arbetstagare har fullgjort vid ackrediterade icke-statliga skolor inte ska beaktas vid beräkningen av anställningstid och placering i lönegrad i samband med att ett avtal om tillsvidareanställning ingås med en statlig skola.