Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 5. junija 2025 [1]

Zadeva C-543/23, [Gnattai] [i]

AR
proti
Ministero dell'Istruzione e del Merito,
ob udeležbi
Anief – Associazione Professionale e Sindacale

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe Tribunale Civile di Padova (civilno sodišče v Padovi, Italija))

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Direktiva 1999/70/ES – Okvirni sporazum ETUC-UNICE-CEEP o delu za določen čas – Določba 4(1) – Pojma ‚delovno razmerje za določen čas' in ‚pogoji zaposlitve' – Javni sektor – Učitelji – Zaposlitev za določen čas na šolah s koncesijo – Zaposlitev v javnem sektorju prek natečaja na podlagi kvalifikacij – Določitev delovne dobe – Uvrstitev v plačni razred – Nacionalno pravilo, ki ne upošteva predhodnih obdobij zaposlitve, dopolnjenih na šolah s koncesijo – Različni delodajalci – Neenako obravnavanje – Člena 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah"

I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago določbe 4 Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: Okvirni sporazum), ki je v Prilogi k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP [2], ter členov 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2. V sodni praksi se tako ponovno pojavlja vprašanje neenakega obravnavanja učiteljev, ki so bili prej zaposleni *za določen čas*, ob njihovem imenovanju za uradnika ali zaposlitvi v javnih šolah v Italiji v razmerju do učiteljev, ki so tam zaposleni *za nedoločen čas*. [3]

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[i] Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

[2] UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368.

[3] Glej že sodbe z dne 17. oktobra 2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito in INPS (C-322/23, EU:C:2024:900); z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933), in z dne 20. septembra 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), v katerih je Sodišče presodilo, da je neenako obravnavanje učiteljev z zaposlitvijo za določen čas pri določanju delovne dobe, ki je temeljila na drugih določbah sporne ureditve, v nasprotju s pravom Unije.

3. Postopek v glavni stvari se nanaša na vprašanje, ali je treba pri določitvi delovne dobe in s tem uvrstitve v plačni razred po zaposlitvi (za nedoločen čas) v javni šoli upoštevati obdobja zaposlitve, ki jih je tožeča stranka dopolnila na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas v zasebnih šolah s koncesijo (*scuole paritarie*), ki so po zakonu v bistvu izenačene z državnimi šolami.

4. Italijansko pravo izrecno določa, da je treba pri zaposlovanju v državni šoli pri določanju delovne dobe in uvrstitve v plačni razred upoštevati obdobja zaposlitve, dopolnjena na nekaterih šolah, vključno z nedržavnimi šolami. Vendar to ne velja za predhodna obdobja zaposlitve, dopolnjena na šolah s koncesijo. Nasprotno pa italijansko pravo za sporno obdobje priznava enakovrednost dejavnosti, ki se izvajajo na javnih šolah in šolah s koncesijo. Po mnenju predložitvenega sodišča imajo učitelji v obeh primerjalnih skupinah enake naloge, enake poklicne obveznosti in morajo izkazovati enake disciplinske, pedagoške, metodološke in didaktične, organizacijske in socialne ter raziskovalne sposobnosti.

5. Zaradi tega je predložitveno sodišče Sodišču postavilo vprašanje, ali sta zadevni razlikovanji v skladu z upoštevnimi italijanskimi predpisi – za kateri sta Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) in Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) ugotovila, da sta zakoniti in ustavni – združljivi z določbo 4(1) Okvirnega sporazuma ter členom 20 in členom 21(1) Listine.

6. V obravnavani zadevi se postavlja predvsem vprašanje, ali se določba 4(1) Okvirnega sporazuma v povezavi z določbo 3(1) in (2) tega sporazuma sploh uporablja. To je po eni strani odvisno od tega, ali je o neenakem obravnavanju v smislu teh določb mogoče govoriti tudi, če so ali so bili primerjani učitelji zaposleni pri različnih (javnih) delodajalcih in na podlagi različnih pravil (zasebnega ali javnega prava). Po drugi strani pa je tako neenako obravnavanje mogoče izključiti, če nepriznavanje predhodnih obdobij zaposlitve temelji na zakonski odredbi, ki enako vpliva na *vse* nekdanje zaposlene (za določen čas ali za nedoločen čas) na šolah s koncesijo. Če se določba 4(1) Okvirnega sporazuma ne uporablja, je treba preučiti še, ali se uporabljata člen 20 in člen 21(1) Listine[4], ali obstaja neenako obravnavanje glede na splošna merila, ki so določena v teh členih, in, če je odgovor pritrdilen, ali ga je mogoče objektivno utemeljiti. V tem okviru je treba določiti ustrezne primerjalne skupine, da se ugotovi, ali so (bili) zadevni učitelji vsaj v primerljivem položaju. Sodišče ima zato priložnost, da pojasni svojo dosedanjo sodno prakso v zvezi s tem.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

7. V uvodni izjavi 14 Direktive 1999/70 je navedeno:

„Podpisnice so želele skleniti okvirni sporazum o delu za določen čas, ki bi opredelil splošna načela in minimalne zahteve za pogodbe o zaposlitvi in delovnih razmerjih za določen čas; podpisnice so izrazile željo po izboljšanju kakovosti dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije in vzpostavitvijo okvira, ki bi preprečeval zlorabe, izhajajoče iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.“

[4] V zvezi s tem zavrnilno sodba z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točka 56 in naslednje), zaradi neizpolnjevanja pojma „izvaja[nje] prav[a] Unije“ v smislu člena 51(1) Listine.

8. V tretjem odstavku preambule Okvirnega sporazuma je navedeno:

„Ta sporazum določa splošna načela in minimalne zahteve v zvezi z delom za določen čas, pri čemer upošteva, da se mora podrobna uporaba ravnati po posebnih nacionalnih, sektorskih in sezonskih razmerah. Kaže pripravljenost socialnih partnerjev, da vzpostavijo splošni okvir za zagotavljanje enake obravnave delavcev, zaposlenih za določen čas, tako da jih ščitijo pred diskriminacijo, in za uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas po načelih, ki so sprejemljiva za delodajalce in delavce.“

9. V določbi 1 Okvirnega sporazuma je navedeno:

„Namen okvirnega sporazuma je:

(a) izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije;

(b) vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.“

10. Določba 2(1) Okvirnega sporazuma določa:

„Ta sporazum se uporablja za delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici.“

11. Določba 3 Okvirnega sporazuma določa:

„V tem sporazumu izraz

1. ‚delavec, zaposlen za določen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka[;]

2. ‚primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za nedoločen čas v istem podjetju, opravlja enako ali podobno delo/poklic, pri čemer se upošteva izobrazba/strokovnost.

Če v istem podjetju ni primerljivega delavca, zaposlenega za nedoločen čas, se za primerjavo uporabi veljavna kolektivna pogodba ali, če take pogodbe ni, nacionalno zakonodajo, kolektivne pogodbe ali običaji.“

12. Določba 4(1) Okvirnega sporazuma določa:

„Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.“

B. Italijansko pravo

13. Člen 485 decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (zakonska uredba št. 297 o potrditvi enotnega besedila zakonskih določb, ki veljajo na področju šolstva ter se nanašajo na vse vrste šol in vse stopnje) z dne 16. aprila 1994[5] (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 297/1994) določa:

„1. Šolskim delavcem, ki so kot učitelji za določen čas zaposleni v šolah za srednješolsko in umetniško izobraževanje, se službovanje, opravljeno na navedenih državnih in uradno priznanih šolah, vključno s tistimi v tujini, v pravne in ekonomske namene prizna kot delo, opravljeno za nedoločen čas, v celoti za prva štiri leta in dve tretjini v morebitnem poznejšem obdobju, v izključno ekonomske namene pa preostala tretjina. Ekonomske pravice, ki izhajajo iz navedenega priznanja, se ohranijo in se uporabljajo za vse naslednje plačne razrede, ki sledijo plačnemu razredu, v katerega so navedeni subjekti dodeljeni ob samem priznanju.

2. Delavcem iz tega člena se v enake namene in v enakem obsegu, kot je navedeno v odstavku 1, prizna službovanje, opravljeno v šolah, ki delujejo v okviru državnih dekliških šol, in službovanje, ki ga kot osnovnošolski učitelji, zaposleni za nedoločen ali določen čas, opravijo v državnih osnovnih šolah ali nadomestnih osnovnih šolah, ki jih odobri država, vključno s šolami, ki delujejo v okviru navedenih dekliških šol, in šolami v tujini, ter na ljudskih univerzah in subvencioniranih ali dodatnih šolah.

3. Učnemu osebju v osnovnih šolah se v enake namene in v enakem obsegu, kot so določeni v odstavku 1, prizna službovanje kot učitelji, zaposleni za določen čas, v državnih osnovnih šolah, osnovnih šolah, ki delujejo v okviru državnih dekliških šol, ali nadomestnih šolah, ki jih odobri država, državnih in uradno priznanih šolah za srednješolsko in umetniško izobraževanje, na ljudskih univerzah in subvencioniranih ali dodatnih šolah ter kot učitelji, zaposleni za določen ali nedoločen čas, v državnih ali občinskih predšolskih ustanovah.“

14. Člen 1 Legge del 10 marzo 2000, n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione (zakon št. 62 z dne 10. marca 2000 o pravilih za enako obravnavo šol in določbah v zvezi s pravico do šolanja in izobraževanja)[6] (v nadaljevanju: zakon št. 62/2000) določa:

„1. Brez poseganja v določbe člena 33(2) ustave nacionalni izobraževalni sistem sestavljajo državne šole ter zasebne in občinske šole s koncesijo. Republika si je zastavila prednostni cilj, da razširi izobraževalno ponudbo in posploši ustrezno povpraševanje po vseživljenjskem učenju od otroštva naprej.

2. ‚Šole s koncesijo‘ so za vse namene veljavnih predpisov, zlasti pa kar zadeva pooblastilo za izdajo uradnih dokazil o izobrazbi, opredeljene kot nedržavni vzgojno-izobraževalni zavodi, ki zajemajo tudi zavode, ustanovljene v lokalnih skupnostih, ki od predšolske vzgoje dalje izpolnjujejo zahteve splošnih predpisov na področju vzgoje in izobraževanja, so v skladu s povpraševanjem družin po vzgoji in izobraževanju in za katere veljajo zahteve glede kakovosti in učinkovitosti iz odstavkov 4, 5 in 6 tega člena.

[5] GURI št. 115 z dne 19. maja 1994, redni dodatek št. 79.

[6] GURI št. 67 z dne 21. marca 2000.

3. Zasebnim šolam s koncesijo je zagotovljena neomejena svoboda glede kulturne in pedagoško-didaktične usmeritve. Ob upoštevanju izobraževalnega programa šole pouk temelji na temeljnih načelih, zapisanih v ustavi. Ker šole s koncesijo opravljajo javno storitev, sprejmejo vse osebe, ki sprejmejo njihov izobraževalni program in zaprosijo za vpis, vključno z dijaki in študenti z invalidnostjo. Izobraževalni program po potrebi določa kulturno ali versko usmerjenost. Vendar zunajšolske dejavnosti, ki predpostavljajo ali zahtevajo pripadnost določeni ideologiji ali verskemu prepričanju, za učence niso obvezne.

4. Koncesija se prizna nedržavnim šolam, ki zanjo zaprosijo, se izrecno zavežejo, da bodo izvajale določbe iz odstavkov 2 in 3, ter izpolnjujejo te zahteve:

(a) imajo izobraževalni program, ki je v skladu z načeli ustave, in načrt za izobraževalno ponudbo, ki je v skladu z veljavnimi pravili in določbami; predložijo potrdilo, v katerem je navedena oseba, odgovorna za upravljanje, in razkrijejo svoje bilance stanja;

(b) imajo prostore, pohištvo in učne pripomočke, ki so primerni za vrsto šole in so v skladu z veljavnimi pravili;

(c) kolegijski organi šole se ustanovijo in delujejo na podlagi demokratične udeležbe;

(d) šola sprejme vse učence, katerih starši to zahtevajo, če imajo veljavne kvalifikacije za sprejem v razred, ki ga želijo obiskovati;

(e) uporabljajo vsa veljavna pravila o vključevanju invalidnih ali prikrajšanih učencev;

(f) organizirajo celovite izobraževalne programe; koncesije ni mogoče zagotoviti za posamezne razrede, razen ob uvedbi novih celovitih izobraževalnih programov, ki se morajo začeti s prvim razredom;

(g) učitelji imajo ustrezne kvalifikacije;

(h) upravno in pedagoško osebje dela na podlagi individualnih pogodb o zaposlitvi, ki ustrezajo nacionalnim panožnim kolektivnim pogodbam.“

15. Člen 2(2) Decreto-legge del 3 luglio 2001, n. 255 – Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002 (uredba-zakon št. 255 z dne 3. julija 2001 o nujnih določbah za zagotovitev nemotenega poteka začetka šolskega leta 2001/2002), ki je bila z legge n. 333 (zakon št. 333) z dne 20. avgusta 2001[7] s spremembami preoblikovana v zakon (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 255/2001), za namene vključitve na stalne sezname primernih kandidatov ali napredovanja na teh seznamih določa naslednje:

„Pri sestavi seznama iz odstavka 1 se uslužbenci, ki so že uvrščeni na stalne sezname primernih kandidatov in želijo, da se njihova uvrstitev posodobi, ter uslužbenci, ki prvič zaprosijo za uvrstitev na seznam, uvrstijo v ustrezne karierne razrede na podlagi njihove usposobljenosti, ocenjene v skladu z določbami tabele iz Priloge A k [odloku št. 123/2000 ministrstva za šolstvo]. Obdobja poučevanja, ki se od 1. septembra 2000 dalje opravijo na šolah s koncesijo, ki jih ureja zakon št. 62/2000, se vrednotijo v enakem obsegu kot obdobja poučevanja na državnih šolah.“

[7] GURI št. 193 z dne 21. avgusta 2001.

16. Člen 1a(1) Decreto-legge n. 250, convertito con legge 3 febbraio 2006, n. 27, ki je bila z zakonom št. 27 z dne 3. februarja 2006 preoblikovana v zakon[8] (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 250/2005), določa:

„Nedržavne šole v smislu dela II naslova VIII poglavij I, II in III enotnega besedila v skladu z zakonsko uredbo št. 297 z dne 16. aprila 1994 zajemajo obe kategoriji šol, ki so v skladu z zakonom št. 62 z dne 10. marca 2000 priznane kot šole s koncesijo in šole brez koncesije."

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

17. Tožeča stranka je na šoli s koncesijo delala na podlagi petih pogodb o zaposlitvi za določen čas, pri čemer je bila prva pogodba sklenjena ob začetku šolskega leta 2002/2003, zadnja pa se je iztekla 31. avgusta 2007.

18. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR (ministrstvo za šolstvo, visoko šolstvo in raziskave, Italija), ki se je medtem preimenovalo v Ministero dell'Istruzione e del Merito (ministrstvo za šolstvo in zaslužnost, Italija) (v nadaljevanju: ministrstvo), je tožečo stranko 1. septembra 2008 na podlagi tako imenovanih zaprtih seznamov primernih kandidatov zaposlilo za nedoločen čas. Ob uvrstitvi v plačni razred ji delovna doba, ki jo je dopolnila v času zaposlitve na šoli s koncesijo, ni bila priznana, saj člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 določa, da se pri ponovni opredelitvi delovne dobe, posledično pa tudi pri določitvi začetnega plačnega razreda, upošteva le delovna doba, opravljena na državnih šolah ter zasebnih nadomestnih šolah, ki jih odobri država, uradno priznanih srednjih šolah, dodatnih ali subvencioniranih šolah, ljudskih univerzah in dekliških šolah.

19. V tožbi zoper odločbo o uvrstitvi v plačni razred, vloženi pred predložitvenim sodiščem, Tribunale civile di Padova (civilno sodišče v Padovi, Italija), tožeča stranka, ki jo podpira intervenientka, sindikalna organizacija Anief – Associazione Professionale e Sindacale (v nadaljevanju: Anief), trdi, da je ta odločba v nasprotju z določbo 4 Okvirnega sporazuma ter členoma 20 in 21 Listine.

20. Nasprotno, upravičena naj bi bila do priznanja delovne dobe, ki jo je dopolnila od leta 2002 do 2007 na šoli s koncesijo. Od septembra 2002 naj bi bile namreč zasebne nadomestne šole, ki jih odobri država, in uradno priznane srednje šole na podlagi zakona št. 62/2000 že združene v enotno kategorijo šol „s koncesijo". Zanje naj bi zakonodajalec štel, da so primerljive tako med seboj kot tudi z državnimi šolami. Člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 – ki še ni usklajen – ki se sklicuje na priznanje delovne dobe, dopolnjene na „nadomestnih" osnovnih šolah, ki jih odobri država, in na „uradno priznanih" srednjih šolah, ki so bile vmes ukinjene, naj bi se torej moral uporabljati tudi za šole, ki se zdaj imenujejo šole „s koncesijo". To naj bi veljalo še toliko bolj, ker ministrstvo meni, da so za namen zaposlitve za nedoločen čas (brez javnega natečaja) pedagoške dejavnosti na šolah s koncesijo enakovredne pedagoškim dejavnostim zaposlenih za določen čas v državnih šolah. Vendar isto ministrstvo za namene uvrstitve v plačni razred ob imenovanju za uradnika te pedagoške dejavnosti ne šteje za primerljive. To naj bi bilo tudi v nasprotju z dejstvom, da morajo biti učitelji za delo na šoli s koncesijo celo bolj kvalificirani kot učitelji, ki so zaposleni v državnih ali drugih šolah, navedenih v členu 485 zakonske uredbe št. 297/94. Da bi lahko kot delavec, zaposlen za določen čas, poučeval na šolah s koncesijo, naj bi bilo v skladu

[8] GURI št. 29 z dne 4. februarja 2006.

s členom 1(4) zakona št. 62/2000 nujno imeti dokazilo o opravljeni habilitaciji. Za zaposlitev za določen čas v državnih šolah ali zasebnih nadomestnih šolah, ki jih odobri država, dodatnih in subvencioniranih šolah ali ljudskih univerzah naj bi zadostovala srednješolska izobrazba.

21. Ministrstvo ne oporeka temu, da je delovna doba učiteljev, dopolnjena na šolah s koncesijo, obravnavana enakovredno kot delovna doba učiteljev, dopolnjena zlasti na državnih šolah. Vendar naj člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 ne bi bil usklajen z zakonom št. 62/2000. Zato naj bi se pri uvrstitvi v plačni razred upoštevala le delovna doba, dopolnjena na „nadomestnih šolah, ki jih odobri država, […] [in] uradno priznanih srednjih šolah“. Nasprotno pa naj to ne bi veljalo za delovno dobo, dopolnjeno na novih šolah „s koncesijo“, ki so bile vzpostavljene leta 2000 in ki združujejo prejšnje nadomestne in uradno priznane srednje šole.

22. Predložitveno sodišče poudarja, da sta Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče), zlasti v sodbah št. 32386/2019 z dne 11. decembra 2019 in št. 25226/2020 z dne 10. novembra 2020, in Corte costituzionale (ustavno sodišče) v sodbi št. 180/2021 z dne 11. februarja 2021, potrdili zakonitost in ustavnost člena 485 zakonske uredbe št. 297/94.

23. Res je, da naj bi Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) priznalo, da je šola s koncesijo na splošno primerljiva z državno šolo. Vendar naj bi zavrnilo priznanje delovne dobe, dopolnjene pred imenovanjem za uradnika v skladu s členom 485 zakonske uredbe št. 297/94. V utemeljitev naj bi navedlo, da je že zaradi različnih oblik zaposlitve jasno, da pravni status zadevnih učiteljev ni enakovreden.[9] Poleg tega naj ne bi šlo za diskriminacijo v smislu določbe 4 Okvirnega sporazuma, „ker je treba možnost primerjave izključiti, če gre za opravljanje dela v okviru delovnih razmerij z različnimi delodajalci, za sklepanje in upravljanje katerih velja drugačna ureditev“.[10] Corte costituzionale (ustavno sodišče) naj bi prav tako odločilo, da delovna razmerja učiteljev na zadevnih šolah niso popolnoma izenačena ter da mora zakonodajalec urediti načine in obseg take izenačitve.[11]

24. Zaradi dvoma o združljivosti sporne odločbe o uvrstitvi, ki temelji na členu 485 zakonske uredbe št. 297/94, z določbo 4 Okvirnega sporazuma ter členoma 20 in 21 Listine je Tribunale civile di Padova (civilno sodišče v Padovi) z odločbo z dne 14. avgusta 2023, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 28. avgusta 2023, Sodišču predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Ali je treba določbo 4(1) Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je v Prilogi k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999, in splošno načelo prepovedi diskriminacije na področju pogojev zaposlitve, ki izhaja iz veljavnega prava Unije, v povezavi s členom 21 Listine razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta iz člena 485 zakonske uredbe št. 297/94, ki glede na pomen, kakršnega ji pripisuje Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) (glej sodbe senata za delovnopravne spore št. 32386/2019, št. 33134/2019 in št. 33137/2019), določa, da so delavci, ki so na šolah s koncesijo, ki jih ureja zakon št. 62/2000, zaposleni za določen čas, v okviru ponovne opredelitve delovne dobe obravnavani manj ugodno kot delavci, ki so pri Ministero dell’Istruzione e del Merito (ministrstvo za šolstvo in zaslužnost) zaposleni za nedoločen čas, zgolj zato, ker niso uspešno opravili javnega natečaja ali ker so poučevali na zakonsko priznanih šolah s koncesijo, čeprav je položaj učiteljev, ki so na šolah s koncesijo zaposleni za določen čas, z vidika vrste dela ter pogojev glede usposabljanja in zaposlitve primerljiv

[9] Cass. št. 32386/2019; Cass. št. 33137/2019 in Cass. št. 33134/2019.

[10] Cass. št. 25226/2020.

[11] Corte Cost. št. 180/2021.

s položajem učiteljev, ki so v državnih šolah zaposleni za nedoločen čas, saj opravljajo enake naloge in imajo enake disciplinske, pedagoške, metodološke in didaktične, organizacijske in socialne ter raziskovalne sposobnosti, pridobljene z izkušnjami na didaktičnem področju, ki so v navedeni nacionalni zakonodaji za namene zaposlitve za nedoločen čas, izvedene na podlagi stalnih seznamov primernih kandidatov, zdaj zaprtih seznamov (glej člen 2(2) uredbe-zakona št. 255/2001), priznane kot enakovredne?

2. Ali je treba splošna načela enakosti, enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na področju zaposlovanja, ki izhajajo iz veljavnega prava Unije in so določena tudi v členih 20 in 21 Listine, členu 14 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ki je upošteven v smislu člena 52 Listine), Evropski socialni listini, sprejeti 18. oktobra 1961, členu 157 PDEU ter v direktivah 2000/43/ES in 2000/78/ES, v okviru področja uporabe Direktive 1999/70 razlagati tako, da nasprotujejo določbi, kakršna je ta iz člena 485 zakonske uredbe št. 297/94, v skladu s katero je treba pri določitvi plače, ki se opravi ob ponovni opredelitvi delovne dobe, upoštevati le obdobja poučevanja, ki jih delavec dopolni na podlagi zaposlitve pri navedenem ministrstvu ali na nadomestnih šolah, ki jih odobri država, uradno priznanih, subvencioniranih ali dodatnih šolah, ljudskih in dekliških šolah, medtem ko so učitelji, ki so na šolah s koncesijo zaposleni za določen čas, pri ponovni opredelitvi delovne dobe (ki se izvede po tem, ko se za nedoločen čas zaposlijo pri ministrstvu za šolstvo in zaslužnost) obravnavani manj ugodno in diskriminirani, ker se jim ne prizna dodatek k plači, ki je vezan na delovno dobo in ki se po drugi strani izplačuje učiteljem, ki so za določen čas zaposleni na državnih ali občinskih šolah ter na nadomestnih šolah, ki jih odobri država, uradno priznanih, subvencioniranih ali dodatnih šolah, ljudskih univerzah in dekliških šolah, čeprav so z vidika narave dela, zadolžitev, strokovnih nalog in poklicnih obveznosti ter pogojev usposabljanja in zaposlitve v primerljivem položaju kot učitelji na šolah s koncesijo, ki jih ureja zakon št. 62/2000, saj opravljajo enake naloge in so na podlagi izkušenj na didaktičnem področju pridobili enake disciplinske, pedagoške, metodološke in didaktične, organizacijske in socialne ter raziskovalne sposobnosti kot učitelji na šolah s koncesijo?

3. Ali je treba pojem ‚primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas‘ iz določbe 4(1) Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je v Prilogi k Direktivi Sveta 1999/70, in splošna načela enakosti, enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na področju zaposlovanja, ki izhajajo iz veljavnega prava Unije in so določena v členih 20 in 21 Listine, razlagati tako, da je treba delovno dobo nadomestnih učiteljev na šolah s koncesijo v okviru priznanja dodatkov za delovno dobo obravnavati enako kot delovno dobo, ki jo učitelji dopolnijo v državnih šolah, nadomestnih šolah, ki jih odobri država, uradno priznanih, subvencioniranih ali dodatnih šolah in dekliških šolah, saj ti učitelji opravljajo enake naloge ter imajo enake poklicne obveznosti in enake disciplinske, pedagoške, metodološke in didaktične, organizacijske in socialne ter raziskovalne sposobnosti?

4. Ali mora nacionalno sodišče, če se ugotovi, da je člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 v nasprotju s pravom Unije, v skladu z Listino zavrniti uporabo nezdružljivega vira nacionalnega prava?“

25. V postopku pred Sodiščem so tožeča stranka, Anief, Italija in Evropska komisija podale pisna stališča. Vse so bile navzoče tudi na obravnavi 12. marca 2025 ter odgovorile na pisna in ustna vprašanja Sodišča.

IV. Pravna presoja

26. Prva tri vprašanja za predhodno odločanje se nanašajo predvsem na razlago meril iz določbe 4(1) Okvirnega sporazuma. Zato bom najprej skupaj preučila ta vprašanja za predhodno odločanje, da bi ugotovila, ali je področje uporabe te določbe odprto in ali so ta merila izpolnjena (razdelek A). Nato bom preučila možnost uporabe in izpolnjevanje pogojev iz člena 20 in člena 21(2) Listine (razdelek B) ter – kar zadeva četrto vprašanje za predhodno odločanje – pravne posledice njihove morebitne izpolnitve (razdelek C). V okviru teh korakov preučitve bom obravnavala tudi ugovora nedopustnosti, ki sta ju podali Komisija (v zvezi z drugim in tretjim vprašanjem za predhodno odločanje) in Italija (v zvezi s četrtim vprašanjem za predhodno odločanje).

A. Področje uporabe in merila določbe 4(1) Okvirnega sporazuma

1. Temeljna prepoved razlikovanja v zvezi s pogoji zaposlitve ob zaposlitvi ali po njej

27. Uporaba določbe 4(1) Okvirnega sporazuma v povezavi z določbo 3(2) tega sporazuma predpostavlja, da obstaja neenako obravnavanje „delavca, zaposlenega za določen čas“, in „primerljivega delavca, zaposlenega za nedoločen čas“, v istem podjetju. Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje opravičljivo iz objektivnih razlogov. Vendar okvirni sporazum ne vsebuje splošne prepovedi diskriminacije delodajalca v zvezi z drugimi merili razlikovanja, ki niso merilo trajanja za določen čas.

28. Po eni strani je Sodišče v ustaljeni sodni praksi priznalo, da se določba 4(1) Okvirnega sporazuma neposredno uporablja za državne ustanove, kot so javne šole.[12] Tožeča stranka se zato načeloma lahko sklicuje na to določbo proti svojemu novemu delodajalcu, javni šoli.

29. Po drugi strani iz te sodne prakse jasno izhaja, da pravila v zvezi s priznavanjem predhodnih obdobij zaposlitve za namene določitve delovne dobe in uvrstitve v plačni razred ob zaposlitvi za nedoločen čas v državni šoli ali po njej, kakršna so ta v postopku v glavni stvari, spadajo pod pojem „pogoji zaposlitve“.[13] Ti pogoji namreč opredeljujejo vse pravice in obveznosti, ki neko delovno razmerje opredeljujejo s tem, da vanj vključujejo tako pogoje, pod katerimi neka oseba nastopi zaposlitev (v nadaljevanju: pogoji za sprejem v službo), kot pogoje v zvezi s prenehanjem tega delovnega razmerja.[14]

[12] Sodbe z dne 20. februarja 2024, X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2024:139, točka 75 in navedena sodna praksa); z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, točka 52); z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 56), in z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 59 in naslednje).

[13] Sodbe z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, točke od 52 do 55 in navedena sodna praksa); z dne 20. septembra 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, točka 26), in z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točke 46, 47 in 64), vsakokrat ob sklicevanju na vzporedno prepoved neenakega obravnavanja iz določbe 4(4) Okvirnega sporazuma glede posebnih pogojev zaposlovanja v zvezi z obdobji pridobivanja kvalifikacij z opravljanjem dela.

[14] Glej zlasti sodbo z dne 20. februarja 2024, X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2024:139, točke od 35 do 40). Glej tudi sodbo z dne 20. decembra 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, točka 34), in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, točka 63).

2. Odgovornost delodajalca v javnem sektorju za sporno neenako obravnavanje?

30. Vendar je v obravnavani zadevi v bistvu sporno, ali se lahko tožeča stranka kot nekdanja zaposlena za določen čas na šoli s koncesijo v razmerju do delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, na državni šoli, na kateri se je zaposlila za nedoločen čas, sklicuje na neenako obravnavanje, kar zadeva take pogoje za sprejem v službo. To je domneva tožeče stranke, Anief, Komisije in predložitvenega sodišča, v nasprotju z italijansko vlado.

31. Res je, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso „delavec, zaposlen za določen čas“ v smislu določbe 4(1) Okvirnega sporazuma v povezavi z določbo 3(1) tega sporazuma načeloma dela za delodajalca v javnem ali zasebnega sektorju. [15] Poleg tega so tako tožeča stranka od njene zaposlitve v javni šoli kot delavci, zaposleni za nedoločen čas, ki tam delajo, del istega podjetja v smislu določbe 3(2) Okvirnega sporazuma. Res je tudi, da je tožeča stranka, ki je zdaj zaposlena za nedoločen čas, svoje delo pred tem opravljala v šoli s koncesijo izključno na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas.

32. Vendar se kljub formalnemu izpolnjevanju teh pogojev postavlja vprašanje, ali lahko razlikovanje, ki ga tožeča stranka izpodbija – in ki je v skladu z določbo 4(1) Okvirnega sporazuma na račun delavcev, zaposlenih za določen čas, načeloma prepovedano – pri upoštevanju predhodnih obdobij zaposlitve za priznanje delovne dobe in uvrstitev v plačni razred utemelji neenako obravnavanje, ki ga je mogoče pripisati novemu delodajalcu.

33. To pa zato, ker je treba obdobja zaposlitve, ki jih je tožeča stranka predhodno dopolnila na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas, pripisati njenemu delovnemu razmerju pri prejšnjem (zasebnem) delodajalcu, upravljavcu šole s koncesijo, in ker temeljijo na drugačnih pravilih, kot veljajo za zaposlene za določen čas v državnih šolah. Zdi se tudi, da sodbi Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) in Corte costituzionale (ustavno sodišče), navedeni v točkah 22 in 23 teh sklepnih predlogov, predvidevata, da je tako razlikovanje prej posledica dejstva, da je bila zadevna oseba prej zaposlena pri zasebnem upravljavcu šole s koncesijo in na podlagi drugih (statusnih) pravnih pravil.

34. Predvsem pa je iz spisa razvidno, kar so potrdile tudi zadevne stranke na obravnavi, da so *vsi* nekdanji učitelji na šolah s koncesijo, ko se zaposlijo na državni šoli in se uvrstijo v plačne razrede, obravnavani enako. V skladu s členom 485 zakonske uredbe št. 297/94 *niso* upravičeni do priznavanja predhodnih obdobij zaposlitve, ne glede na to, ali so bili prej tam zaposleni za določen ali nedoločen čas. Ta zakonsko določena *splošna* izključitev priznavanja obdobij zaposlitve, dopolnjenih v šolah s koncesijo, torej ne temelji na razlikovanju med zaposlenimi za določen in za nedoločen čas – ki je v skladu z določbo 4(1) Okvirnega sporazuma načeloma prepovedano – temveč na drugih razlogih, ki niso zajeti v tem okvirnem sporazumu.

35. Sporno neenako obravnavanje tožeče stranke zato ni posledica tega, da so bila njena prejšnja delovna razmerja pri šoli s koncesijo sklenjena za določen čas, temveč dejstva, da se obdobja zaposlitve, dopolnjena v tej šoli, na podlagi zakonske odredbe na splošno ne morejo upoštevati pri zaposlovanju v javni šoli.

[15] Glej sodbe z dne 25. oktobra 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, točka 43); z dne 14. septembra 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, točka 24); z dne 13. marca 2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, točka 38), in z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 56).

36. Menim, da že iz te okoliščine izhaja, da v obravnavanem primeru ni mogoče govoriti o neenakem obravnavanju, ki bi ga bilo mogoče ob zaposlitvi v smislu določbe 4(1) Okvirnega sporazuma pripisati zadevnemu delodajalcu. To potrjujejo besedilo in cilji te določbe ter sodna praksa Sodišča na to temo.

3. Besedilo in cilji določbe 4(1) Okvirnega sporazuma v zvezi z organizacijsko in regulativno pristojnostjo delodajalca

37. Kot je navedeno v točki 28 teh sklepnih predlogov, v skladu s sodno prakso pogoji za sprejem v službo, ki vključujejo tudi pravila o priznavanju predhodnih obdobij zaposlitve in uvrstitvi v plačni razred, spadajo pod pojem „pogoji zaposlitve“. V skladu z besedilom določbe 4(1) in določbe 3(2) Okvirnega sporazuma se ti pogoji nanašajo na delavce, ki načeloma delajo v „v istem podjetju“, to je v obravnavani zadevi v državni šoli, v kateri se je tožeča stranka (prej zaposlena za določen čas) zaposlila za nedoločen čas. Skupini (nekdanjih) zaposlenih za določen in nedoločen čas, ki ju je treba primerjati, sta torej načeloma lahko le skupini zaposlenih v istem podjetju [16] pod nadzorom in regulativno pristojnostjo istega delodajalca. [17]

38. V obravnavani zadevi tožeča stranka prej ni bila zaposlena pri toženem delodajalcu v javnem sektorju (s pogodbo za določen čas), temveč na šoli s koncesijo. Vendar mora ta delodajalec upoštevati *vse* okoliščine v zvezi z delavcem, ki ga namerava zaposliti, ki so pomembne v razmerju do delavcev, ki so v podjetju zaposleni za nedoločen čas. [18] To načeloma zajema tudi obdobja zaposlitve – za določen čas – dopolnjena v okviru delovnega razmerja z *drugim* delodajalcem, ki zagotavljajo informacije o njegovih pridobljenih znanjih in poklicnih izkušnjah. Sodišče je zato v zvezi z zaposlitvijo vedno upoštevalo obdobja zaposlitve v okviru predhodnih zaposlitev za določen čas, ne glede na to, ali so bila dopolnjena pod nadzorom in odgovornostjo istega ali drugega delodajalca. [19] V nasprotju s trditvami Italije, ki se opira na sodno prakso Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) in Corte costituzionale (ustavno sodišče), torej v zvezi s tem ni pomembno, ali in v kakšnem obsegu učitelji v šolah s koncesijo, nadomestnih šolah, ki jih odobri država, in državnih šolah delajo (ali so delali) za različne delodajalce in zanje veljajo (ali so veljala) različna pravila.

39. Vendar je taka široka razlaga omejena s ciljem določbe 4(1) Okvirnega sporazuma. V skladu z njim ne more vsako razlikovanje ob zaposlitvi v škodo delavca, predhodno zaposlenega za določen čas, pomeniti neenakega obravnavanja v smislu te določbe, ki bi ga bilo mogoče *pripisati* novemu delodajalcu. To zlasti ne velja za razlikovanja, ki ne temeljijo na samem merilu zaposlitve za določen čas, temveč so – iz drugih razlogov – predpisana z zakonom in torej niso povezana z organizacijsko in nadzorno pristojnostjo delodajalca.

16 V zvezi z izjemo glej določbo 3(2), drugi pododstavek, Okvirnega sporazuma.

17 Glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točka 41).

18 Glej v tem smislu sodbe z dne 17. oktobra 2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito in INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, točka 50); z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, točka 62); z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točki 61 in 62), in z dne 20. septembra 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, točka 29).

19 Glej sodbe z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, točki 54 in 55); z dne 7. julija 2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, točke od 42 do 46); z dne 30. junija 2022, Comunidad de Castilla y León (C-192/21, EU:C:2022:513, točka 30), in z dne 20. septembra 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, točka 26 na koncu). Glej tudi sodbi z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26), in z dne 20. junija 2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516), ter moje sklepne predloge v zadevi Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191).

40. V skladu s ciljem, navedenim v določbi 1(a)[20], je namreč namen prepovedi diskriminacije iz določbe 4(1) Okvirnega sporazuma v povezavi z določbo 3(2) tega sporazuma zgolj preprečiti, da bi delodajalec uporabil delovno razmerje za določen čas zato, da bi zadevnim delavcem odvzel pravice, ki jih priznava delavcem, zaposlenim za nedoločen čas.[21] Namen določbe 1(b) Okvirnega sporazuma je tako preprečiti „zlorabe [s strani tega delodajalca], izhajajoče iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas“. Vendar razlikovanja, ki – kot v obravnavanem primeru – ne temeljijo na merilu trajanja za določen čas, temveč na odredbi zakonodajalca iz drugih razlogov (glej točko 34 teh sklepnih predlogov), ne spadajo v njeno pristojnost.[22]

4. Vmesni sklep in ugovori nedopustnosti

41. Sodb Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) in Corte costituzionale (ustavno sodišče), navedenih v točkah 22 in 23 teh sklepnih predlogov, zato ni mogoče izpodbijati, vsaj ne na koncu, glede na posebno prepoved diskriminacije iz določbe 4(1) Okvirnega sporazuma. Sporno razlikovanje, ki temelji na neupoštevanju obdobij zaposlitve, dopolnjenih v šoli s koncesijo, se nanaša na *vse* delavce, zaposlene v taki šoli (za določen čas ali za nedoločen čas), in je določeno v členu 485 zakonske uredbe št. 297/94. Torej ne pomeni neenakega obravnavanja v smislu Okvirnega sporazuma, ki bi ga povzročil toženi delodajalec ali bi ga bilo mogoče pripisati temu delodajalcu. V skladu z Okvirnim sporazumom torej ni dolžan upoštevati teh predhodnih obdobij zaposlitve za namene priznanja delovne dobe in uvrstitve v plačni razred.

42. Če se Sodišče s tem ne bi strinjalo in bi kljub temu menilo, da se uporablja določba 4(1) Okvirnega sporazuma, se sklicujem na svoje podredne navedbe o neenakem obravnavanju oziroma primerljivosti položajev in objektivni utemeljitvi v okviru uporabe členov 20 in 21 Listine (glej točko 57 in naslednje teh sklepnih predlogov).

43. Iz tega sledi, da za odgovor na prva tri vprašanja za predhodno odločanje in zlasti na tretje vprašanje ni več pomembno, s katero primerjalno skupino „delavcev, zaposlenih za nedoločen čas“ v smislu določbe 3(2) Okvirnega sporazuma je treba primerjati tožečo stranko[23], in zlasti ne, ali jo je mogoče primerjati le z učitelji, zaposlenimi za nedoločen čas, v šolah s koncesijo.

44. Vendar je treba v zvezi s prvim, drugim in tretjim vprašanjem za predhodno odločanje preučiti še, ali gre za prepovedano neenako obravnavanje ali diskriminacijo v skladu s splošnimi merili iz člena 20 in člena 21(1) Listine. Ker se ugovor nedopustnosti, ki ga uveljavlja Komisija, nanaša na člen 21(1) Listine, menim, da ni utemeljen. Ta določba namreč vsebuje le posebno

[20] Ta določa: „Namen okvirnega sporazuma je […] izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije“. Glej tudi tretji odstavek preambule Okvirnega sporazuma, v skladu s katerim okvirni sporazum ustvarja splošni okvir, ki „kaže pripravljenost socialnih partnerjev, da vzpostavijo splošni okvir za zagotavljanje enake obravnave delavcev, zaposlenih za določen čas, tako da jih ščitijo pred diskriminacijo, in za uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas po načelih, ki so sprejemljiva za delodajalce in delavce“.

[21] Sodbi z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, točki 49 in 50), in z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točki 39 in 40).

[22] V obravnavanem primeru ni treba odločati o tem, ali velja kaj drugega, če mora novi delodajalec glede priznavanja dopolnjenih obdobij zaposlitve razlikovati med nekdanjimi zaposlenimi za določen čas, ki so delali pri različnih delodajalcih (npr. v šolah s koncesijo na eni strani in v nadomestnih šolah, ki jih odobri država, na drugi strani). V skladu z ustaljeno sodno prakso tako neenako obravnavanje vsekakor ne bi bilo zajeto z Okvirnim sporazumom; glej sodbo z dne 7. julija 2022, Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, točka 63 in navedena sodna praksa).

[23] V zvezi s široko razlago primerjalne skupine „delavcev, zaposlenih za nedoločen čas“ glej sodbi z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točka 24 ter točka 37 in naslednje), in z dne 20. junija 2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, točke od 31 do 33), ter moje sklepne predloge v zadevi Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191, točki 31 in 32).

prepoved diskriminacije[24] v razmerju do splošnega načela enakosti iz člena 20 Listine glede nekaterih meril razlikovanja, ki pa niso našteta izčrpno („zlasti“).[25] Vendar ker se drugo vprašanje za predhodno odločanje nanaša na člen 14 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Evropsko socialno listino, člen 157 PDEU ter direktivi 2000/43/ES[26] in 2000/78/ES[27], predložitveno sodišče ni navedlo nobenega utemeljenega razloga za ugotovitev, da so njihove določbe povezane s sporom o glavni stvari ali da bi bila njihova razlaga lahko potrebna za rešitev tega spora.[28] V zvezi s tem torej menim, da je ugovor nedopustnosti, ki ga uveljavlja Komisija, utemeljen.

45. Zato bom v nadaljevanju obravnavala le člen 20 in člen 21(1) Listine.

B. Neenako obravnavanje v skladu s členom 20 in členom 21(1) Listine?

1. Uporaba temeljnih pravic iz Listine?

46. V skladu z ustaljeno sodno prakso je prepoved diskriminacije iz člena 21(1) Listine kot splošno načelo prava Unije zavezujoča in posameznikom podeljuje pravico, na katero se je mogoče sklicevati pred sodiščem *na področjih, ki jih ureja pravo Unije*. To velja za spore, ki vključujejo različne oblike diskriminacije in lahko izhajajo tudi iz pogodb med posamezniki. Nacionalno sodišče, ki obravnava tak spor, mora zato delavcem zagotoviti pravno varstvo, ki ga zahteva člen 21 Listine, in zagotoviti polni učinek tega člena.[29] Menim, da je treba ta načela prenesti na splošno načelo enakosti iz člena 20 Listine, v zvezi s katerim je prepoved diskriminacije iz člena 21 Listine le poseben izraz.[30]

47. Najprej je treba torej preučiti, ali se člen 20 in člen 21(1) Listine sploh uporabljata. V skladu s členom 51(1) Listine se namreč za uporabo teh določb za akte držav članic zahteva, da te „izvajajo pravo Unije“.

48. Kot razumem, Sodišče zahteva *neposredno povezavo* med zadevno nacionalno ureditvijo in aktom prava Unije.[31] To še zlasti velja, kadar je namen te ureditve izvajanje (posebne) določbe prava Unije. V ta namen je treba med drugim upoštevati naravo te ureditve in to, ali se z njo zasledujejo cilji, ki niso zajeti v pravu Unije.[32]

[24] V tem smislu sodba z dne 22. maja 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, točka 43). Podobno sodba z dne 14. julija 2022, Komisija/VW in drugi (od C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P in C-139/21 P, EU:C:2022:557, točka 140: „poseben izraz [načela enakega obravnavanja] je načelo prepovedi diskriminacije, določeno v členu 21(1) Listine“).

[25] Glej tudi skupno preučitev členov 20 in 21 Listine v sodbi z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točka 56 in naslednje).

[26] Direktiva Sveta z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 23).

[27] Direktiva Sveta z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79).

[28] Glej iz ustaljene sodne prakse samo sodbo z dne 16. maja 2024, INSS (Dopust matere samohranilke) (C-673/22, EU:C:2024:407, točke od 23 do 25).

[29] V tem smislu deloma nekoliko okorno oblikovani sodbi z dne 22. januarja 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, točke od 75 do 78), in z dne 17. aprila 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, točke od 75 do 77). Glej tudi sodbo z dne 20. februarja 2024, X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2024:139, točka 75 in naslednje v zvezi s členom 47 Listine).

[30] Sodba z dne 22. maja 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, točka 43).

[31] V tem smislu težko razumljivo besedilo sodbe z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točka 58 in navedena sodna praksa), v skladu s katero zadevni predmetni področji ne smeta biti zgolj sorodni ali imeti zgolj posrednega učinka eno na drugo. Glej tudi sodbo z dne 4. maja 2023, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto“ (Nočno delo) (od C-529/21 do C-536/21 in od C-732/21 do C-738/21, EU:C:2023:374, točka 53 in navedena sodna praksa).

[32] V tem smislu sodba z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točka 59 in navedena sodna praksa).

49. Res je, da je bilo v sodni praksi priznano, da je različno obravnavanje, ki temelji na tem, ali gre za delovno razmerje na podlagi kadrovskih predpisov ali pogodbe, načeloma mogoče presojati glede na načelo enakega obravnavanja ali prepovedi diskriminacije, kot je določeno v členih 20 in 21 Listine.[33] Prepoved neenakega obravnavanja delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, iz določbe 4(1) Okvirnega sporazuma je namreč *poseben izraz* tega splošnega načela.[34] Menim, da to lahko velja le, če področje uporabe te določbe sploh ni odprto.

50. Vendar, kot sem navedla v točki 27 in naslednjih teh sklepnih predlogov, menim, da področje uporabe določbe 4(1) Okvirnega sporazuma v obravnavani zadevi ni odprto. To izhaja iz dejstva, da spornega razlikovanja v zvezi s priznavanjem delovne dobe in uvrstitvijo v plačni razred ni mogoče pripisati toženemu delodajalcu v javnem sektorju, ker ga ni sprožil, temveč je določeno z zakonom. V zvezi s tem uporaba člena 485 zakonske uredbe št. 297/94 za dejansko stanje v postopku v glavni stvari ni neposredno povezana s prepovedjo diskriminacije iz določbe 4(1) Okvirnega sporazuma. Torej tudi glede na različne cilje vsake od teh določb ne more pomeniti izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.[35]

51. Menim, da dosedanja sodna praksa podpira to stališče.

52. Tako je Sodišče v zadevi C-177/18 zanikalo obstoj take neposredne povezave z izvajanjem prava Unije ob upoštevanju cilja preprečevanja nezakonite uporabe ali zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas s strani istega delodajalca. V tej zadevi je nadomestna uslužbenka ob odpovedi njene pogodbe s strani delodajalca, ki je bila povezana z dogodkom, navedenim v njenem aktu o imenovanju – zasedbo delovnega mesta s kariernim uradnikom – zahtevala izplačilo nadomestila, ki je bilo predvideno le za primer prenehanja zaposlitve pogodbenih uslužbencev za določen čas. Po mnenju Sodišča sporna nacionalna ureditev ni bila primerna za dosego cilja, ki mu sledi določba 5(1) Okvirnega sporazuma, in sicer preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas. Menilo je namreč, da se s to nacionalno ureditvijo uresničujejo drugi cilji, in ne boj proti zlorabam.[36]

53. Po mnenju Sodišča naj bi bil položaj drugačen v primeru nacionalne ureditve, ki določa predhodno pisno obvestilo o razlogih za redno odpoved le v primeru zaposlenih za nedoločen čas. V zvezi s primerljivostjo položaja delavca, zaposlenega za določen čas, ki mu je bila pogodba o zaposlitvi redno odpovedana pred iztekom roka, je Sodišče menilo, da ta ureditev natančneje določa in konkretizira pogoje zaposlitve iz določbe 4 Okvirnega sporazuma ter da torej obstajata izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine in neenako obravnavanje.[37]

[33] V tem smislu sodba z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točka 56, ob sklicevanju na sodbo z dne 9. marca 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, točke od 55 do 63). Glej tudi sodbo z dne 4. maja 2023, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto“ (Nočno delo) (od C-529/21 do C-536/21 in od C-732/21 do C-738/21, EU:C:2023:374, točka 55 in navedena sodna praksa).

[34] V tem smislu sodbi z dne 25. julija 2018, Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, točki 20 in 21), in z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 65), ter sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, točka 61). Glej tudi sodbo z dne 20. februarja 2024, X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2024:139, točka 43, v skladu s katero je „prepoved diskriminacije iz določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma le poseben izraz splošnega načela enakosti“).

[35] Glej v tem smislu sodbi z dne 20. februarja 2024, X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2024:139, točka 77), in z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, točka 55).

[36] Glej sodbo z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, točke od 60 do 63). Vendar je Sodišče protislovno menilo, da je bilo – v nasprotju s položajem v obravnavani zadevi – področje uporabe določbe 4(1) Okvirnega sporazuma odprto. Priznalo pa je obstoj objektivnega razloga, ki naj bi upravičeval morebitno neenako obravnavanje (točka 36 in naslednje).

[37] Glej sodbo z dne 20. februarja 2024, X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2024:139, točka 77 in naslednje).

54. Vendar iz razlogov, navedenih v točki 50 teh sklepnih predlogov, v obravnavani zadevi tak položaj ni podan.

55. Zato ugotavljam, da je v obravnavani zadevi zaradi neobstoja „izvajanja prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine ali zaradi neobstoja področja, ki ga ureja pravo Unije, uporaba členov 20 in 21 Listine izključena.

56. Če bi Sodišče prišlo do drugačne ugotovitve, bom *podredno* preučila pogoje iz člena 20 in člena 21(1) Listine.

2. Prepovedano neenako obravnavanje ali diskriminacija v skladu s členom 20 in členom 21(1) Listine?

57. Načelo enakega obravnavanja iz členov 20 in 21 Listine zahteva, da se primerljiva dejanska stanja ne obravnavajo različno in da se različna dejanska stanja ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno. Različno obravnavanje je utemeljeno, če temelji na objektivnem in ustreznem merilu. V ta namen mora slediti pravno dopustnemu cilju in biti sorazmerno s tem ciljem. [38]

58. Za določitev primerljivosti položajev je treba načeloma upoštevati *vse njihove značilnosti*. Presoja ne sme biti splošna in abstraktna, ampak mora biti specifična in konkretna, pri čemer je treba upoštevati predmet in cilj nacionalne ureditve. [39] V veliki meri ustreza tistemu, kar bi bilo treba uporabiti, če bi se uporabila določba 4(1) Okvirnega sporazuma, ki konkretizira člena 20 in 21 Listine. Po mnenju Sodišča bi bilo treba v okviru primerljivosti položajev nato preučiti, ali delavci iz zadevnih primerjalnih skupin opravljajo enako ali podobno delo na podlagi *vseh okoliščin*, kakršne so narava dela, zahteve glede usposobljenosti in delovni pogoji. [40]

59. V obravnavanem primeru gre na eni strani za delavce, ki so bili nekdaj zaposleni za določen čas na šolah s koncesijo, med katerimi je bila tožeča stranka pred zaposlitvijo za nedoločen čas, in na drugi strani za delavce, zaposlene za nedoločen čas v zadevni državni šoli. Po presoji predložitvenega sodišča sta obe skupini glede na vse upoštevne okoliščine v primerljivem položaju.

60. Vendar je to pod pogojem, da razlika med delodajalcema – in sicer med upravljavcem šole s koncesijo, na kateri je bila tožeča stranka predhodno zaposlena, in upravljavcem državne šole, na kateri se je kasneje zaposlila za nedoločen čas – in različna pravila, ki se uporabljajo za posamezna delovna razmerja, *niso* upoštevna razlikovalna merila, kot med drugim trdi Italija. V zvezi s tem opozarjam, da ta razlika v okviru uporabe določbe 4(1) Okvirnega sporazuma – ki je v obravnavanem primeru izključena – ne more izključiti obstoja neenakega obravnavanja glede pogojev za sprejem v službo. Delodajalec mora namreč pri zaposlovanju načeloma upoštevati *vse* okoliščine v zvezi z delavcem, ki so upoštevne v razmerju do delavcev, ki so v njegovem podjetju zaposleni za nedoločen čas. To lahko vključuje obdobja zaposlitve, dopolnjena pri *drugem* delodajalcu v okviru delovnega razmerja, za katero veljajo *druga pravila*, če ta obdobja zaposlitve vsebujejo informacije o pridobljenih spretnostih in delovnih izkušnjah (glej točko 37 in naslednje teh sklepnih predlogov).

[38] V tem smislu sodba z dne 9. marca 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, točka 55 in navedena sodna praksa).

[39] V tem smislu sodba z dne 9. marca 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, točki 56 in 57 ter navedena sodna praksa).

[40] Glej v tem smislu sodbe z dne 17. oktobra 2024, Ministero dell'Istruzione e del Merito in INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, točka 50); z dne 30. novembra 2023, Ministero dell'Istruzione in INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, točka 62); z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točki 61 in 62), in z dne 20. septembra 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, točka 29).

61. Nič drugega ne more veljati v okviru uporabe člena 20 in člena 21(1) Listine. Primerjalni skupini, ki ju je treba upoštevati, sta zato na eni strani novi delavci, zaposleni za nedoločen čas, ki so bili tako kot tožeča stranka predhodno zaposleni na šoli s koncesijo (za določen ali nedoločen čas), in na drugi strani delavci, zaposleni za nedoločen čas na javni šoli, katerih obdobja zaposlitve, dopolnjena do njihove zaposlitve, so bila v celoti upoštevana.

62. Ob upoštevanju tega pridržka menim, da bi bilo treba v obravnavanem primeru priznati obstoj neenakega obravnavanja, in sicer iz naslednjih razlogov.

63. Prvič, kot je navedlo predložitveno sodišče in ne da bi ministrstvo v postopku v glavni stvari to izpodbijalo, je italijanski zakonodajalec v členu 1 zakona št. 62/2000 šole s koncesijo, kot je razvidno iz njihovega imena v nemščini, *v celoti* vključil v državni splošni izobraževalni sistem („za vse namene veljavnih predpisov“) ter jih izenačil z državnimi šolami glede „zakonskih zahtev glede kakovosti in učinkovitosti“. V skladu s členom 1(4) tega zakona se za to popolno izenačitev zahteva le vloga, s katero se med drugim dokaže, da ima pedagoško osebje ustrezne kvalifikacije (točka (g)). V tem primeru se šteje, da so obdobja poučevanja, ki se opravijo na teh šolah, enakovredna. Tožeča stranka je dodala – ne da bi ji ministrstvo v postopku v glavni stvari nasprotovalo – da so učitelji, zaposleni za določen čas v šolah s koncesijo, ki imajo take kvalifikacije, pogosto tudi bolje usposobljeni kot učitelji, zaposleni za določen čas v javnih ali zasebnih nadomestnih šolah, ki jih odobri država, dodatnih in subvencioniranih šolah ali ljudskih univerzah, ki naj bi morali predložiti le diplomo, ki potrjuje srednješolsko izobraževanje. Vendar se v primeru zaposlitve za nedoločen čas v državni šoli v skladu s členom 485 zakonske uredbe št. 297/94 njihova predhodna obdobja zaposlitve upoštevajo. Trditev Italije, da je namen te določbe zlasti priznati delo, ki so ga opravili uspešni kandidati javnega natečaja, ali spoštovati načela, ki se uporabljajo v pravu javnih uslužbencev, je zato, kot je poudarilo tudi predložitveno sodišče, neutemeljena in jo je treba zavrniti.

64. Drugič, člen 2(2) uredbe-zakona št. 255/2001 za namene vključitve na stalne sezname primernih kandidatov ali napredovanje na teh seznamih izrecno določa, da se obdobja poučevanja, ki se od 1. septembra 2000 dalje opravijo na šolah s koncesijo, ki jih ureja zakon št. 62/2000, „vrednotijo v enakem obsegu kot obdobja poučevanja na državnih šolah“. Na teh seznamih so namreč zajeti tako učitelji, ki so bili uspešni na javnem natečaju, kot tisti, ki imajo kvalifikacije in spričevala o usposobljenosti, zahtevane v skladu s členom 1(4)(g) zakona št. 62/2000. Zaposlovanje na tej podlagi torej pomeni polno priznavanje poklicnih izkušenj in kvalifikacij, pridobljenih med temi obdobji poučevanja. To še dodatno ovrže trditev Italije, navedeno v točki 63 teh sklepnih predlogov.

65. Tretjič, ministrstvo je v postopku v glavni stvari samo poudarilo, da člena 485 zakonske uredbe št. 297/94 ni uskladilo z izenačitvijo, ki jo nalaga zakon št. 62/2000 (glej točko 63 teh sklepnih predlogov). Po mnenju ministrstva so namreč šole s koncesijo med drugim nadomestile (zasebne) nadomestne šole, ki jih odobri država, in uradno priznane srednje šole (glej točko 21 teh sklepnih predlogov). Vendar člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 še naprej ureja le priznavanje predhodnih obdobij zaposlitve, dopolnjenih v nadomestnih šolah, ki jih odobri država, in v uradno priznanih srednjih šolah, ne pa tudi predhodnih obdobij zaposlitve, dopolnjenih v šolah s koncesijo, ki jih nadomeščajo.

66. Četrtič, to očitno protislovje še povečuje dejstvo, da so s členom 1a(1) uredbe-zakona št. 250/2005, ki je bila z zakonom št. 27/2006 preoblikovana v zakon, preostale nedržavne šole v smislu zakonske uredbe št. 297/94 razdeljene na priznane šole s koncesijo in šole brez koncesije. Iz tega sledi, da je treba tudi nadomestne šole, ki jih odobri država, uradno priznane

šole za srednješolsko in umetniško izobraževanje, ljudske univerze, subvencionirane šole ali dodatne šole, ki so izrecno navedene v členu 485 zakonske uredbe št. 297/94, šteti za šole s koncesijo v smislu člena 1a(1) uredbe-zakona št. 250/2005. Dejstvo, da je treba pri zaposlovanju v državni šoli upoštevati le predhodna obdobja zaposlitve, dopolnjena na teh šolah, in ne – vsekakor ne izrecno – na drugih šolah s koncesijo, znova jasno kaže na nedoslednost teh pravil.

67. Zato menim, da gre – na podlagi predpostavk, navedenih v točkah 60 in 62 teh sklepnih predlogov – za neenako obravnavanje vsaj primerljivih položajev, če ne celo za protislovno ravnanje italijanskega zakonodajalca.

68. Menim, da tega neenakega obravnavanja ni mogoče utemeljiti z nobenim razlogom, zlasti ne z razlogi, ki jih navaja Italija. Legitimen družbeno-politični cilj italijanskega zakonodajalca [41] ni razviden.

69. To izhaja že iz dejstva, da je po ugotovitvah predložitvenega sodišča ministrstvo v postopku v glavni stvari samo priznalo, da bi moral biti člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 usklajen z določbami zakona št. 62/2000. Italija niti na obravnavi ni predložila razumljive obrazložitve, zakaj taka uskladitev še ni bila izvedena. Zlasti je treba zavrniti njeno ponavljajočo se trditev, da naj bi samo javni natečaj zagotavljal zadostno preučitev zahtevanih poklicnih kvalifikacij in da naj bi upoštevanje spričeval o usposobljenosti in poklicnih izkušenj pri zaposlovanju v (zasebnih) šolah s koncesijo lahko povzročilo obrnjeno diskriminacijo kariernih uradnikov glede na široko diskrecijsko pravico (zasebnega) delodajalca. Izenačitev šol s koncesijo z državnimi šolami, kot jo določata člen 1 zakona št. 62/2000 in člen 2(2) uredbe-zakona št. 255/2001 ter potrjuje člen 1a(1) uredbe-zakona št. 250/2005, ter enakovrednost tam izvajanih izobraževalnih dejavnosti, ki je v njih načeloma priznana (zaradi zahtevanih spričeval), odpravljata podlago za ta argument.

70. Zato v zvezi s prvim, drugim in tretjim vprašanjem za predhodno odločanje – podredno – ugotavljam, da uporaba člena 485 zakonske uredbe št. 297/94 v primerih, kakršen je obravnavani – če gre za izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine – vodi do neenakega obravnavanja, ki je prepovedano s členom 20 in členom 21(2) Listine. Vendar menim, da je to zakonsko določeno neenako obravnavanje v škodo *vseh* obdobij zaposlitve, dopolnjenih v šolah s koncesijo, mogoče pripisati delodajalcu v javnem sektorju le, če je kot del javnega izobraževalnega sistema „soodgovoren“ za neenako obravnavanje, za katero mora odgovarjati zakonodajalec.

71. Zato je treba odgovoriti še na četrto vprašanje za predhodno odločanje, s katerim se želi izvedeti, ali mora predložitveno sodišče v takem primeru opustiti uporabo sporne nacionalne določbe. V nasprotju s trditvijo Italije menim, da je to vprašanje za predhodno odločanje dopustno, ker – kot bom pokazala v nadaljevanju – ni povsem jasno, kakšne sklepe je treba izpeljati iz pomanjkljive, če ne celo protislovne določbe člena 485 zakonske uredbe št. 297/94.

C. Pravne posledice prepovedanega neenakega obravnavanja

72. Res je, da se četrto vprašanje za predhodno odločanje nanaša na uporabo načela primarnosti le v delu, v katerem nacionalna sodišča zavezuje, da ne uporabijo določbe nacionalnega prava, ki ni v skladu z določbo prava Unije, ki se neposredno uporablja.

[41] Glej v zvezi z določbo 4(1) in (4) Okvirnega sporazuma samo sodbi z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 45), in z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točki 54 in 55 ter navedena sodna praksa).

73. Vendar v skladu z nedavno sodno prakso Sodišča to načelo od nacionalnih sodišč tudi zahteva, da svoje nacionalno pravo razlagajo čim bolj v skladu s pravom Unije. Ta sodišča morajo zato nacionalno pravo razlagati, kolikor je mogoče, ob upoštevanju besedila in namena zadevne določbe prava Unije in glede na celotno nacionalno pravo ter ob uporabi metod razlage, ki jih to pravo priznava, da se zagotovi polni učinek te določbe in da se doseže rešitev, ki je v skladu z njenim ciljem. Vendar ima obveznost skladne razlage nacionalnega prava določene omejitve in zlasti ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem*. [42]

74. V zvezi s tem zadostuje navesti, da – ob upoštevanju tega, kar je bilo navedeno v točki 63 in naslednjih teh sklepnih predlogov, in s pridržkom preučitve predložitvenega sodišča – ni povsem izključeno, da se pomanjkljive, če ne celo nasprotujoče si določbe člena 485 zakonske uredbe št. 297/94 razlagajo v skladu s členoma 20 in 21 Listine in po potrebi z določbo 4(1) Okvirnega sporazuma. Res je, da besedilo te nacionalne določbe ne določa izrecno šol s koncesijo; vendar je nesporno, da so te šole nastale iz nadomestnih šol, ki jih odobri država, in javno priznanih srednjih šol, ki so v njej izrecno navedene. Poleg tega bi člen 1a(1) uredbe-zakona št. 250/2005, ki zdaj tudi slednje šole uvršča med šole s koncesijo (glej točko 66 teh sklepnih predlogov), lahko napeljeval na tako razlago, ki je v skladu s pravom Unije.

75. Če razlaga, ki je v skladu s pravom Unije, v obravnavani zadevi ni mogoča, kar mora preveriti predložitveno sodišče, je treba upoštevati načelo prednostne uporabe.

76. V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo primarnosti prava Unije pristojnemu nacionalnemu sodišču nalaga obveznost, da zagotovi polni učinek zahtev prava Unije v sporu, ki mu je predložen, pri čemer lahko po potrebi odloči, da ne bo uporabilo nacionalne ureditve ali prakse, tudi poznejše, ki je v nasprotju z določbo prava Unije, ki ima neposredni učinek, ne da bi mu bilo treba zahtevati ali čakati predhodno odpravo te nacionalne ureditve ali prakse po zakonodajni poti ali katerem drugem ustavnem postopku. [43]

77. V skladu s sodno prakso Sodišča pravno varstvo, ki ga je treba zagotoviti delavcem zaradi diskriminacije, ki je v nasprotju s pravom Unije, na podlagi člena 21 Listine v povezavi z načelom primarnosti zahteva, da se, dokler niso sprejeti ukrepi za ponovno vzpostavitev enakega obravnavanja, zaradi učinkovitega spoštovanja načela enakosti manj ugodno obravnavanim osebam priznajo enake ugodnosti, kot so tiste, do katerih so upravičene osebe iz privilegirane skupine. Manj ugodno obravnavane osebe je torej treba postaviti v enak položaj kot osebe, upravičene do zadevne ugodnosti. V tem primeru mora nacionalno sodišče zavrniti uporabo diskriminatorne nacionalne določbe, ne da bi zahtevalo ali počakalo, da zakonodajalec to prej odpravi, za osebe iz manj ugodno obravnavane kategorije pa mora uporabiti enako ureditev, kot je

[42] Prvič sodba z dne 24. junija 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, točka 57). Glej tudi sodbe z dne 9. aprila 2024, Profi Credit Polska (Obnova postopka, končanega s pravnomočno sodbo) (C-582/21, EU:C:2024:282, točka 57); z dne 7. marca 2024, Die Länderbahn in drugi (C-582/22, EU:C:2024:213, točki 59 in 60), in z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341, točka 99). Tudi brez sklicevanja na načelo primarnosti glej sodbo z dne 8. novembra 2016, Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835, točka 59: „[…] Ta obveznost skladne razlage nacionalnega prava je dejansko neločljivo povezana s sistemom PDEU, ker nacionalnim sodiščem omogoča, da v okviru svoje pristojnosti zagotovijo polni učinek prava Unije, kadar odločajo v sporih, ki so jim predloženi“), ki je po mojem mnenju pravilnejša.

[43] V tem smislu sodbe z dne 28. januarja 2025, ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, točka 90 in navedena sodna praksa); z dne 9. aprila 2024, Profi Credit Polska (Obnova postopka, končanega s pravnomočno sodbo) (C-582/21, EU:C:2024:282, točka 57); z dne 7. marca 2024, Die Länderbahn in drugi (C-582/22, EU:C:2024:213, točka 61), in z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341, točki 100 in 101 v zvezi z določbo direktive, ki se uporablja neposredno). V zvezi z neposredno uporabo člena 47 Listine v povezavi z določbo 4(1) Okvirnega sporazuma glej sodbo z dne 20. februarja 2024, X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2024:139, točki 80 in 81 ter navedena sodna praksa).

ta, do katere so upravičene osebe iz privilegirane kategorije. To obveznost ima neodvisno od obstoja določb nacionalnega prava, ki jim za to priznavajo pristojnost, pod pogojem, da obstaja veljaven referenčni sistem. [44]

78. V obravnavanem primeru pa je tak referenčni sistem določen prav v členu 485 zakonske uredbe št. 297/94. Posledica tega bi bila, da bi moralo nacionalno sodišče zavrniti uporabo te določbe le, če ta v skladu z dosedanjo nacionalno upravno prakso in sodno prakso ne omogoča upoštevanja obdobij zaposlitve, dopolnjenih v šolah s koncesijo.

79. Rezultat uporabe načela primarnosti bi bil torej enak rezultatu dopolnilne razlage te določbe v skladu s pravom Unije, v skladu s katero ta nujno zajema šole s koncesijo.

80. Iz tega izhaja, da bi moralo predložitveno sodišče – če bi Sodišče priznalo obstoj neenakega obravnavanja v tej zadevi – člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 razlagati ali uporabiti tako, da bi zagotovilo, da se pri zaposlovanju na državni šoli za namen določitve delovne dobe in uvrstitve v plačni razred upoštevajo tudi obdobja zaposlitve, dopolnjena na šolah s koncesijo na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas.

81. Vendar bi bil po mojem mnenju tak sklep napačen, saj menim, da področje uporabe člena 20 in člena 21(1) Listine v obravnavanem primeru ni odprto. Po mojem mnenju je zato izključno naloga italijanskega zakonodajalca ali italijanskih sodišč, da v takem primeru preprečijo ali kaznujejo kakršno koli diskriminacijo po italijanskem (ustavnem) pravu med učitelji, zaposlenimi (za določen in nedoločen čas) zlasti v šolah s koncesijo, nadomestnih šolah, ki jih odobri država, in državnih šolah.

V. Predlog

82. Zato Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Tribunale civile di Padova (civilno sodišče v Padovi) odgovori:

Posebno prepoved diskriminacije iz določbe 4(1) Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je v Prilogi k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999, in splošni načeli enakega obravnavanja in nediskriminacije, določeni v členih 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz člena 485 zakonske uredbe št. 297/94, če ta ureditev pri zaposlovanju za nedoločen čas v državni šoli za namene določanja delovne dobe in uvrstitve v plačni razred ne upošteva obdobij zaposlitve, ki so jih delavci s pogodbo za določen čas dopolnili v šolah s koncesijo.

[44] V tem smislu deloma nekoliko okorno oblikovani sodbi z dne 22. januarja 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, točke od 78 do 81), in z dne 9. marca 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, točke od 66 do 68).