

## **UFFICIO STUDI CODAU**

**"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".**

**Docenti universitari impiegati presso Aziende Sanitarie – Regolazione trattamento retributivo-perequativo. Successione dei Protocolli e tutela dei diritti quesiti<sup>1</sup>**

### **1. Fatto**

La sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, n. 31339 del 1° dicembre 2025, affronta un duplice aspetto: la disciplina del trattamento perequativo dei docenti universitari medici nell'assetto post "*De Maria*"<sup>2</sup> e sotto il regime del D. Lgs. 517/1999 e del DPCM 24 maggio 2001, con implicazioni notevoli sulla qualificazione pubblicistica del rapporto e della fonte regolativa sottratta alla contrattazione collettiva ed il tema della retroattività peggiorativa sulle prestazioni già rese in vigore di una fonte efficace dei Protocolli di intesa tra Regione e Università. Si inserisce quindi nel quadro del pubblico impiego non privatizzato, con rilevanti implicazioni sui principi di affidamento, diritti quesiti e disciplina delle fonti.

La controversia riguarda infatti un gruppo di docenti universitari che svolgevano attività assistenziale presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria "Paolo Giaccone" di Palermo e che hanno impugnato l'applicazione retroattiva di un nuovo Protocollo d'intesa tra la Regione Sicilia e l'Università di Palermo, sottoscritto nel marzo 2010 ma con effetti dal mese di gennaio 2009. Tale retroattività ha comportato la riduzione dei trattamenti economici rispetto al precedente Protocollo, recepito nei contratti individuali, con conseguenti azioni di recupero da parte dell'Azienda, anche nei confronti di medici già in quiescenza. La Corte d'Appello di Palermo aveva accolto l'appello dell'Azienda, ritenendo legittima la retroattività del nuovo Protocollo. I medici hanno proposto però ricorso per cassazione, deducendo l'omesso esame di fatti decisivi e la violazione di norme di legge e dei principi di certezza del diritto.

---

<sup>1</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Claudia Caprodossi Università di Camerino

<sup>2</sup> Il sistema di perequazione "De Maria" ha rappresentato un primo tentativo di riconoscere e valorizzare l'attività assistenziale dei docenti medici universitari, garantendo una certa uniformità e tutela economica volta a garantire un trattamento equilibrato rispetto a chi non svolgeva tale attività. È stato disciplinato dall'art. 102 del DPR 382/1980 ma poi superato dal D.lgs. 517/1999 e dal DPCM 24 maggio 2001. I decreti hanno introdotto un sistema più articolato basato sugli attuali Protocolli di Intesa tra Regioni e Università che mira ad una regolazione più precisa e aggiornata delle prestazioni e dei relativi compensi.

## 2. Natura pubblicistica del rapporto e fonti regolative

La sentenza della Corte di Cassazione n. 31339/2025 ricostruisce e tenta di far chiarezza tra la natura pubblicistica o privatistica del rapporto da un lato e le fonti regolative dall'altro. Nel pubblico impiego non privatizzato, come quello dei docenti universitari addetti all'assistenza ospedaliera, i trattamenti economici non possono derivare da accordi individuali, ma solo da fonti normative o atti amministrativi. Ne discende che i contratti individuali non hanno alcuna rilevanza quale fonte di miglior favore, poiché uniformità e prevedibilità finanziaria impongono che i trattamenti siano definiti da fonti sovraindividuali. La giurisprudenza lo aveva già ampiamente chiarito con riferimento al settore privatizzato con la sentenza della Cassazione n. 31387 del 2 dicembre 2019<sup>3</sup>. Un ulteriore argomento affrontato dalla Corte riguarda il trattamento economico "perequativo" dei docenti universitari che è prodotto soltanto da fonti pubblicistiche e non dalla contrattazione collettiva del comparto del Sistema sanitario nazionale. La contrattazione collettiva opera solo come parametro di congruità. La giurisdizione ordinaria sulle controversie relative alla quota perequativa è confermata (Cass. S.U. 15 maggio 2012, n. 7503), in ragione della struttura bifasica del rapporto e della riferibilità datoriale all'azienda sanitaria.

## 3. La "regola di civiltà" dei diritti quesiti

Con riferimento alla successione dei Protocolli di intesa e i limiti all'eventuale efficacia retroattiva peggiorativa, la Cassazione distingue due ipotesi:

- **protocollo con scadenza certa:** dal momento della scadenza, il successivo protocollo può introdurre un trattamento meno favorevole, con efficacia *ex nunc*. Non vi è ragione per la protrazione oltre i termini degli effetti del primo Protocollo, analogamente a quanto avviene per i contratti collettivi a tempo determinato<sup>4</sup>;
- **protocollo privo di scadenza:** in assenza di un termine, la disciplina previgente permane efficace fino al nuovo protocollo. In tale arco temporale, il corrispettivo delle prestazioni già rese integri diritti quesiti e non è suscettibile di riduzione *ex post* mediante retroattività in *malam partem* del nuovo Protocollo.

---

<sup>3</sup> La Cassazione stabilisce che nel pubblico impiego privatizzato, i trattamenti economici sono determinati esclusivamente dalla legge e dalla contrattazione collettiva; sono nulle, infatti, le attribuzioni di retribuzioni più vantaggiose non previste dai CCNL. Non è possibile, infatti, derogare in meglio rispetto alla fonte normativa primaria, imponendo il principio di legalità e la ripetizione delle somme indebitamente erogate. La PA ha l'obbligo di recuperare le somme versate senza titolo e non può stipulare contratti "atipici".

<sup>4</sup> La sentenza richiama queste due pronunce (Cassazione, S.U., 30 maggio 2005, n. 11325 e Cassazione 7 ottobre 2010, n. 20784) per sostenere che, se un Protocollo di intesa ha una durata certa, il successivo può introdurre un trattamento meno favorevole a decorrere dalla scadenza del primo, senza che vi sia spazio per la protrazione automatica degli effetti. Viceversa, se il Protocollo è privo di scadenza, si applica la regola dei diritti quesiti: le prestazioni rese sotto la vigenza della disciplina efficace non possono essere retroattivamente ridotte. In sintesi, le sentenze del 2005 e del 2010 costituiscono il fondamento giurisprudenziale che la Cassazione utilizza per costruire l'analogia tra contrattazione collettiva e Protocolli di intesa, delineando il principio di successione delle fonti e i limiti alla retroattività peggiorativa.

Basti citare tre pronunce della Cassazione sul tema<sup>5</sup> che si collocano nel solco della giurisprudenza sui cosiddetti diritti quesiti, ossia sulla intangibilità dei corrispettivi maturati per prestazioni già rese sotto la vigenza di una disciplina efficace. In ciascun caso la Corte ha ribadito che, quando un contratto collettivo o una fonte regolativa è in vigore e disciplina il rapporto di lavoro, il lavoratore che abbia svolto la prestazione acquisisce un diritto patrimoniale che entra nel suo patrimonio e non può essere retroattivamente ridotto da una nuova fonte. La sentenza del 2009 ha posto le basi di questo principio, chiarendo che la successione di contratti collettivi non può incidere in *malam partem* sui trattamenti già consolidati; quella del 2014 lo ha rafforzato, sottolineando che la retribuzione corrisposta in conformità alla disciplina vigente non può essere rimessa in discussione *ex post*; infine, la decisione del 2023 ha riaffermato con nettezza la regola, richiamando anche i valori costituzionali di tutela del lavoro e dell'affidamento.

La Cassazione con questa sentenza, nel decidere sulla successione dei Protocolli di intesa tra Regione e Università, ha fatto leva proprio su questo filone, applicandolo a fonti che non sono contratti collettivi ma atti amministrativi di natura pubblicistica. Il ragionamento è lineare: se un Protocollo è privo di scadenza, esso rimane efficace fino alla sua sostituzione e i corrispettivi delle prestazioni rese sotto la sua vigenza non possono essere retroattivamente ridotti. In tal modo, la Corte ha trasposto ai Protocolli la regola di civiltà giuridica già consolidata per la contrattazione collettiva, fondandola sui principi costituzionali di proporzione e sufficienza della retribuzione (art. 36 Cost.), di tutela del lavoro (art. 35 Cost.) e di affidamento e ragionevolezza (art. 3 Cost.). Ne risulta un quadro coerente: la successione delle fonti può incidere in *peius* solo *ex nunc*, mai *ex tunc*, e i diritti quesiti restano un presidio invalicabile contro la retroattività in *malam partem*.

La motivazione, quindi, poggia su tre pilastri fondamentali:

- l'assetto tecnico-giuridico (esistenza di una fonte efficace e prestazione resa);
- i principi costituzionali di tutela del lavoro (artt. 35 e 36 Cost.);
- il principio di affidamento e di ragionevolezza/eguaglianza (art. 3 Cost., Corte cost. 5 novembre 2015, n. 216).

La Cassazione esclude che il D. Lgs n. 517/1999 contenga una norma di durata legale dei Protocolli (il termine quadriennale ex art. 2 riguarda solo la sperimentazione organizzativa delle aziende). La Corte d'Appello, non avendo accertato se il Protocollo precedente avesse una

---

<sup>5</sup> Cassazione 21 settembre 2023, n. 27054, Cassazione. 19 febbraio 2014, n. 3982 e Cassazione. 29 settembre 2009, n. 20838.

scadenza, commetterebbe un errore di diritto, eludendo il punto decisivo per stabilire la legittimità della retroattività.

#### 4. Considerazioni conclusive di taglio dottrinale e implicazioni pratiche

La sentenza oggetto del presente commento conferma una linea interpretativa che potremmo definire di “garanzia forte” del lavoratore pubblico rispetto al corrispettivo maturato. Tale garanzia non discende da un principio generale di irretroattività degli atti amministrativi – che, come noto, manca in termini assoluti nel nostro ordinamento – bensì dalla distinzione tra decorrenza anticipata e retroattività in *malam partem*. La prima è ammissibile solo se la fonte previgente risulti scaduta o inefficace, mentre la seconda è vietata in quanto incide su **diritti quesiti**, ossia su corrispettivi già entrati nel patrimonio del lavoratore per prestazioni rese sotto una disciplina efficace. Diverso è il piano delle legittime aspettative, che riguarda prestazioni future e trova tutela nel principio di affidamento.

Importantissime sono quindi le implicazioni pratiche che discendono dall’applicazione di questa sentenza e possono essere sintetizzate come segue: la retrodatazione degli effetti del nuovo Protocollo (es. decorrenza al 1° gennaio 2009 per un accordo del 2010) è ammissibile soltanto se il precedente Protocollo risulti scaduto o inefficace prima di tale data; altrimenti opera il divieto di retroattività peggiorativa sui corrispettivi maturati. In assenza di una norma di durata, la conservazione dei trattamenti previgenti discende dal principio di continuità delle fonti efficaci e dall’intangibilità dei diritti quesiti. Il contratto individuale non può fungere da scudo: nel pubblico impiego non privatizzato non è ammissibile consolidare per via negoziale trattamenti non sorretti dalla fonte pubblicistica.

Sul piano costituzionale, la Cassazione si colloca nel solco di una giurisprudenza che ha più volte ribadito la centralità del principio di affidamento e della tutela dei diritti quesiti. La Corte costituzionale ha chiarito che la retroattività delle norme è ammissibile solo se sorretta da ragioni di interesse generale di rango costituzionale e comunque nel rispetto dei diritti patrimoniali già consolidati (Corte cost. n. 236/2009; n. 178/2015; n. 24/2017)<sup>6</sup>.

La pronuncia odierna aggiunge dunque un tassello essenziale: la disciplina della successione di Protocolli deve rispettare la teoria dei diritti quesiti, con un parallelismo, non meccanico ma ispirato alle regole della successione di contratti collettivi. In tal modo, la Corte delinea una costituzionalizzazione del tema, nel segno dell’affidamento tutelato e della ragionevolezza

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost. n. 236/2009 (divieto di incidere retroattivamente su rapporti esauriti); n. 178/2015 (bilanciamento tra esigenze di finanza pubblica e tutela dell’affidamento); n. 24/2017 (intangibilità dei diritti patrimoniali già maturati); n. 216/2015 (ragionevolezza ed uguaglianza ex art. 3 Cost. quali limiti invalicabili alla retroattività in *malam partem*).

dell'azione amministrativa, ponendo argine a pratiche di retroazione suscettibili di ledere il corrispettivo di attività già svolte.