

Protocolli di intesa Università - Regione tra retroattività peggiorativa e diritti quesiti

di M. Aiello - 22 marzo 2026

Contesto normativo

La pronuncia in commento, Cass., 1° dicembre 2025, n. 31339, prende in esame il rapporto di impiego pubblico, non contrattualizzato, dei professori e ricercatori universitari che, come è noto, ai sensi dell'art. 3, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 «*resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n.168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421*».

Per una disamina sul pubblico impiego contrattualizzato e non si rinvia ai seguenti contributi O. MAZZOTTA *Riflessioni sul pubblico impiego: a mo' di introduzione*, V. TENORE *Riflessioni sul regime lavoristico del personale in regime di diritto pubblico* e L. ZOPPOLI *Il lavoro tra pubblico e privato. Una possibile conclusione*, i cui contributi sono pubblicati in www.rivistalabor.it 2 dicembre 2024.

In particolare, la fattispecie all'esame della Suprema Corte attenziona la peculiare categoria dei professori universitari che svolgono, oltre alla attività di didattica e di ricerca, attività assistenziale presso le aziende ospedaliere e il conseguente trattamento perequativo. La disciplina normativa sul regime di perequazione dei medici universitari con i medici del S.S.N. contenuta nel D.Lgs. n. 517/1999 (art. 6), sopravvenuto al D.P.R. n. 731/1979 (c.d. indennità De Maria) e D.P.R. n. 382/1980 (sul quadro normativo in materia cfr. COSMAI, *L'organizzazione costrittiva delle A.U.S.L. e i dirigenti medici-universitari*, in *LG*, 2009,934), rinvia a quanto stabilito dai Protocolli di Intesa stipulati tra le Regioni e le Università.

Indubbiamente tali strumenti di coordinamento interistituzionale, per i quali la norma non disciplina la durata, perseguono il «*chiaro intento di fissare un criterio di quantificazione del trattamento economico spettante al personale universitario che tenga conto del nuovo assetto della dirigenza medica e della diversa struttura della retribuzione delineata dalle parti collettive, le quali, già a partire dal CCNL 5.12.1996, per quel che in questa sede rileva, avevano distinto lo stipendio tabellare dalla retribuzione di posizione e da quella di risultato*» (così, Cass. 11940/2025).

L'indennità volta all'equiparazione del personale universitario a quello del servizio sanitario nazionale non va corrisposta in via automatica, ma solo a parità di mansioni, funzioni ed anzianità, nel computo della stessa non va calcolata la retribuzione di risultato spettante per gli incarichi dirigenziali, salvo che per il periodo di effettivo svolgimento degli stessi (v. Cass. n. 27755/2020). In tal senso anche Corte Appello Roma, 09-01-2024, n. 26 «*la Cassazione ha sottolineato che la normativa successiva non ha abrogato il principio di equiparazione retributiva tra il personale universitario e quello del Servizio Sanitario Nazionale a parità di funzioni, mansioni e anzianità. ...*». La perequazione tra le categorie interessate non implica

altresì l'automatica trasposizione delle dinamiche della contrattazione collettiva sanitaria che invece funge esclusivamente da parametro di congruità e proporzione (art. 6, d. lgs. n. 517 cit., co. 2, primo periodo), anche sul piano incrementale (art. 6, co.2, cit. secondo periodo) non da fonte di regolazione del rapporto di impiego dei medici universitari. Le eventuali controversie sul trattamento anche economico, per quanto attiene alla quota perequativa, e per quanto concerne il legittimo regime di efficacia degli atti, ivi compresi i Protocolli di intesa, da cui discendono i corrispondenti diritti soggettivi alla perequazione e la verifica rispetto al determinarsi di un reale effetto perequativo in ragione della struttura bifasica del rapporto e della riferibilità datoriale all'azienda sanitaria sono devolute alla giurisdizione ordinaria (v. Cass. S.U. 15 maggio 2012, n. 7503).

Per approfondimenti sul regime perequativo dei professori universitari delineato dal d.lgs. n. 517/199 in dottrina Cfr. A. ZOPPOLI, *Lavoro pubblico e sistema universitario*, Torino, ult. ed.; G. PROIA, *Il lavoro pubblico tra privatizzazione e specialità*, in Dir. lav. rel. ind.; F. CARINCI, *Il regime dei medici universitari tra autonomia universitaria e servizio sanitario nazionale*, in Arg. dir. lav., in giurisprudenza Cass., 22 aprile 2022, n. 12952, Cass., 7 maggio 2025, n. 11940, e Cass. 2 marzo 2025 n. 5493 commentata da L. BUSICO, [I professori universitari medici](http://www.rivistalabor.it), in www.rivistalabor.it, 19 giugno 2025, e ivi 30 Agosto 2023 [Cass., 13 giugno 2023, n.16858](#) e Cass., [13 giugno 2023, n. 16869](#) commentata da L. PELLICCIA, [La Suprema Corte torna nuovamente a chiarire i criteri di applicazione della c.d. indennità De Maria per il personale universitario "convenzionato"](#).

Contesto fattuale e decisione della Corte di Cassazione

Nel caso di specie alcuni professori universitari con incarico assistenziale presso un'Azienda Ospedaliera contestavano l'applicazione retroattiva *in peius* (al 1° gennaio 2009) del Protocollo d'intesa Regione - Università, stipulato il 10 marzo 2010, vantando il diritto (*quesito*) a conservare il trattamento retributivo previsto dal precedente protocollo d'intesa in conformità ai contratti individuali, validi ed efficaci.

La Corte d'Appello in riforma della sentenza di primo grado esclude la sussistenza del diritto *quesito* a favore dei medici universitari e riconosce – in mancanza di una specifica norma sulla durata dei protocolli di intesa - la potestà delle parti stipulanti di regolarne retroattivamente l'efficacia, a garanzia delle continuità e certezza dei rapporti giuridici a cui i sono destinati.

Dunque, nonostante il palese difetto di chiarezza sull'assetto temporale di efficacia del Protocollo pregresso - si fa riferimento ad una data, all'assenza di norme sull'efficacia temporale dei Protocolli e infine al potere delle parti di regolare retroattivamente l'efficacia del Protocollo, la Corte territoriale ammette la retroattività *in peius* del Protocollo d'intesa successivo e degli effetti peggiorativi conseguenti.

La Suprema Corte cassa la sentenza limitatamente al secondo motivo di ricorso (violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 6 del d.lgs. n. 517/1999, dell'art. 11 delle preleggi e del principio di certezza del diritto) e sul punto ribadisce i principi di diritto di rilievo sistematico - consolidati nel rapporto di impiego pubblico contrattualizzato (Cass. 2 dicembre 2019, n. 31387) - a cui la Corte dovrà attenersi. In primo luogo, afferma il principio già ampiamente chiarito nel pubblico impiego privatizzato secondo cui il contratto individuale non costi-

tuisce fonte autonoma di trattamenti economici difformi dal sistema normativo sovraordinato (legge e contrattazione collettiva), a fortiori, nel pubblico impiego non contrattualizzato, come quello dei docenti universitari, il contratto individuale non ha alcuna rilevanza quale fonte di miglior favore, poiché uniformità e prevedibilità finanziaria impongono che i trattamenti siano definiti da fonti sovraindividuali (normative o atti amministrativi).

In secondo luogo, la Suprema Corte – tenuto conto del vuoto normativo in tema di durata dei protocolli di intesa e di effetti della successione nel tempo dei protocolli ribadisce che nell’ipotesi in cui il protocollo di intesa pregresso abbia durata determinata, il protocollo non può esplicare effetti per il futuro oltre la scadenza convenuta, e il protocollo d’intesa successivamente stipulato ha il potere di regolare, anche con possibili effetti *ex tunc*, il trattamento retributivo-perequativo, analogamente a quanto accade nella successione dei contratti collettivi i cui effetti operano entro l’ambito temporale concordato dalle parti (Cass., S.U., 30 maggio 2005, n. 11325; Cass. 7 ottobre 2010, n. 20784). In questi casi la scadenza del termine fissato preclude il sorgere di diritti *quesiti* a favore dei medici universitari.

Laddove, invece, il protocollo d’intesa sia privo di scadenza certa il successivo protocollo intervenuto non può rimuovere con effetto *ex tunc* ed in pregiudizio del lavoratore i trattamenti previsti dal protocollo pregresso valido al momento della prestazione già rese. In tal caso operano i principi sui diritti *quesiti* secondo cui il diritto al corrispettivo sorge nel momento in cui la prestazione è resa in vigenza della fonte che lo prevede e non può essere rimosso *ex post*. Sul punto si riporta giurisprudenza pacifica in tema di successione di contratti collettivi, qui applicabile, che prevede *“le precedenti disposizioni possono essere modificate da quelle successive anche in senso sfavorevole al lavoratore, con il solo limite dei diritti quesiti, e il lavoratore non può pretendere di mantenere come definitivamente acquisito al suo patrimonio un diritto derivante da una norma collettiva non più esistente”*.

Le disposizioni dei contratti collettivi operano dall’esterno come fonte eteronoma di regolamento, concorrente con la fonte individuale, non si incorporano nel contenuto dei contratti individuali. Pertanto, nel caso di successione di contratti collettivi *“le precedenti disposizioni non sono suscettibili di essere conservate secondo il criterio del trattamento più favorevole (art. 2077 c.c.), che riguarda il rapporto fra contratto collettivo ed individuale (cfr. Cass. 10/10/2007 n. 21234 e 19/06/2014 n. 13960)”*.

Corte di Cassazione, Sez. lavoro, n. 9136 del 05/04/2024, afferma che *“Nell’ ipotesi di successione tra contratti collettivi, le modificazioni peggiorative per il lavoratore sono ammissibili con il solo limite dei diritti quesiti, senza che si possa considerare come definitivamente acquisito un diritto derivante da una norma collettiva caducata o sostituita da altra successiva, in quanto le disposizioni dei contratti collettivi operano dall’esterno come fonte eteronoma di regolamento concorrente con la fonte individuale...”*

Ancora, Cass., 20 agosto 2009, n. 18548 ribadisce *“Il contratto collettivo, senza predeterminazione di un termine di efficacia, non può vincolare per sempre tutte le parti contraenti, perché finirebbe in tal caso per vanificarsi la causa e la funzione sociale della contrattazione collettiva, la cui disciplina, da sempre modellata su termini temporali non eccessivamente dilatati, deve parametrarsi su una realtà socio economica in continua evoluzione, sicché a tale contrattazione ve estesa la regola, di generale applicazione nei negozi privati, secondo cui il recesso unilaterale rappresenta una causa estintiva ordinaria di qualsiasi rapporto di*

durata a tempo indeterminato, che risponde all'esigenza di evitare -nel rispetto dei criteri di buona fede e correttezza nell'esecuzione del contratto – la perpetuità del vincolo obbligatorio. Ne consegue che, in caso di disdetta del contratto, i diritti dei lavoratori, derivanti dalla pregressa disciplina più favorevole, sono intangibili solo in quanto siano già entrati nel patrimonio del lavoratore quale corrispettivo di una prestazione già resa o di una fase del rapporto già esaurita, e non anche quando vengano in rilievo delle mere aspettative sorte alla stregua della precedente più favorevole regolamentazione.”

Considerazioni conclusive

Da qui, in conclusione, la Suprema Corte, prescindendo dalle carenze concrete riscontrate nella fattispecie in esame sull'aspetto decisivo della giudizio – il mancato accertamento dell'efficacia del protocollo d'intesa precedente a cui i medici universitari riferiscono le loro pretese retributive - enuncia il principio di diritto *«i rapporti di impiego con i docenti universitari impiegati nelle aziende sanitarie sono di diritto pubblico e non sono soggetti a regolazione attraverso la contrattazione collettiva, ma a disciplina unilaterale di fonte legale o amministrativa che risale, quanto al regime della perequazione con i medici del S.S.N. secondo il regime del d. lgs. n. 517 del 1999 (art. 6), sopravvenuto a quello dell'art. 31 del d.p.r. n. 731 del 1979 e dell'art. 102 d.p.r. n. 382 del 1980, a quanto stabilito dai Protocolli di Intesa tra le Regioni e le Università; ciononostante, i trattamenti diversificati tra i diversi Protocolli succedutisi nel tempo soggiacciono a regole analoghe a quelle stabilite per il succedersi tra contratti collettivi di minor favore, nel senso che, quando un Protocollo sia scaduto, è permesso ad un successivo Protocollo di stabilire un trattamento meno favorevole con efficacia a far data da tale scadenza, mentre non è consentito regolare con effetto ex tunc, in modo meno favorevole, il trattamento per prestazioni già rese nella perdurante vigenza di un precedente Protocollo o di norme di esso destinate a disciplinare il periodo transitorio»* che concilia la natura pubblicistica della fonte di regolazione del rapporto con i principi sostanziali di tutela del lavoro (artt. 35 e 36 Cost.) e dell'affidamento a salvaguardia delle posizioni soggettive individuali che altrimenti la successione temporale dei protocolli d'intesa potrebbe pregiudicare.

Maria Aiello, dirigente tecnologo CNR, responsabile Istituto di bioimmagini e sistemi biologici complessi, sede di Catanzaro

Visualizza il documento: [Cass., 1 dicembre 2025, n. 31339](#)