



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

- Ai Dirigenti e reggenti degli uffici di ambito territoriale del Piemonte
- Ai Dirigenti scolastici delle istituzioni scolastiche del Piemonte di ogni ordine e grado

Oggetto: Congedo straordinario per dottorato di ricerca – aggiornamento normativo e giurisprudenziale

I. Congedo straordinario per dottorato di ricerca – Disposizioni generali

L'istituto del congedo straordinario per dottorato di ricerca per i dipendenti pubblici è disciplinato dall'art. 2 della Legge n. 476 del 13.8.1984 recante "Norme in materia di borse di studio e dottorato di ricerca nelle Università", così come modificato ed integrato dall'art. 52, comma 57, della Legge n. 488 del 28.12.2001, dall'art. 19, comma 3, della Legge n. 240 del 30.12.2010 e dall'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 119 del 18.7.2011.

Il citato art. 2 stabilisce che: *"il pubblico dipendente ammesso ai corsi di dottorato di ricerca è collocato, a domanda, compatibilmente con le esigenze di servizio dell'Amministrazione, in congedo straordinario per motivi di studio, senza assegni, per il periodo di durata del corso ed usufruisce della borsa di studio ove ricorrano le condizioni richieste"*.

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

La Corte Costituzionale ha chiarito che la disposizione di cui all'art. 2 della Legge 476/1984 "regola la condizione di chi è ammesso ai corsi di dottorato ed è titolare di un rapporto di pubblico impiego, senza distinzione alcuna quanto all'amministrazione di appartenenza. Ciò in ragione della necessità di rendere effettivo lo svolgimento delle attività richieste per la prosecuzione degli studi destinati all'approfondimento delle metodologie per la ricerca e la formazione scientifica; attività e *studi che rispondono all'interesse, costituzionalmente rilevante, della ricerca scientifica*" (Corte Costituzionale sentenza n. 201 del 30.5.1995).¹

¹La Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, con la sentenza n. 2422 dell'1.2.2013, richiamando la pronuncia della Corte Costituzionale n. 201/1995, ha ulteriormente puntualizzato che: "il legislatore, nella comparazione degli interessi pubblici, ha valutato preminente quello della ricerca scientifica e, se si ha riguardo alla lettera della norma, si rileva agevolmente che essa dispone che ad una certa situazione soggettiva (pubblico dipendente ammesso ai corsi di dottorato di ricerca che ne fa domanda), consegue un determinato provvedimento amministrativo (collocamento in congedo straordinario), compatibilmente con le esigenze dell'amministrazione, senza alcuna previsione di condizionamento dell'autorizzazione al congedo straordinario al fatto che l'oggetto del corso del dottorato di ricerca debba presentare una connessione con le mansioni svolte, così come tenta di sostenere infondatamente la ricorrente. Da tutto ciò può dedursi che la norma in questione contempera il diritto allo studio del pubblico dipendente con l'interesse della pubblica amministrazione, che abbia ritenuto compatibile con le proprie esigenze quelle del lavoratore a conseguire il dottorato di ricerca, stabilendo una condizione di stabilità del rapporto di pubblico impiego attraverso la previsione della permanenza in servizio del dipendente medesimo presso l'amministrazione di appartenenza per almeno due anni, una volta conseguito il dottorato, pena la restituzione degli importi percepiti. Ne consegue che la garanzia, così attuata, del perseguimento dell'interesse generale alla professionalizzazione dei dipendenti pubblici, anch'esso strumentale al buon andamento della pubblica amministrazione, esclude in radice qualsiasi profilo di incostituzionalità della norma in esame".

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

Il congedo straordinario, dunque, è concesso per la durata del corso di studi ed è comunque subordinato alla compatibilità con le esigenze dell'Amministrazione: il dipendente è titolare non di un diritto alla concessione dello stesso, ma solo di "una posizione giuridica soggettiva condizionata, la cui realizzazione è subordinata alle esigenze di buon andamento" (cfr. Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 12/2011)².

La L. n. 448/2001, all'art. 52, comma 57, ha poi integrato la suddetta Legge 476/84, aggiungendo all'art. 2, comma 1, il seguente periodo: *"In caso di ammissione a corsi di dottorato di ricerca senza borsa di studio o di rinuncia a questa, l'interessato in aspettativa conserva il trattamento economico, previdenziale e di quiescenza in godimento da parte dell'amministrazione pubblica presso la quale è instaurato il rapporto di lavoro"*³.

² In merito alla discrezionalità amministrativa nella concessione del congedo straordinario per dottorato di ricerca la giurisprudenza amministrativa ha precisato che la legittimità del provvedimento di diniego all'aspettativa per motivi di studio è subordinata ad una specifica valutazione e ad una conseguente rigorosa motivazione non già rispetto alle generiche esigenze organizzative complessive dell'amministrazione di provenienza, ma con riferimento alla professionalità, al ruolo e alle peculiarità di impiego dell'interessato, onde valutare se ricorrano effettivamente ragioni ostative all'accoglimento della sua domanda (in tal senso cfr: sentenza TAR Liguria - Genova, sez. I, 12 luglio 2018, n. 626 ma anche sentenza TAR Campania – Napoli n. 1307 del 7 marzo 2017).

³ Il dipendente pubblico ammesso a frequentare corsi di dottorato di ricerca, che non fruisca di borsa di studio, conserva il trattamento economico di cui godeva presso l'amministrazione di appartenenza, comprensivo di tutte le voci retributive spettanti in ragione della qualifica rivestita, esclusi solo i compensi caratterizzati da aleatorietà, perché subordinati alla ricorrenza di ulteriori condizioni, da verificare in relazione alle effettive modalità di svolgimento della prestazione ; Cassazione civile sez. lav., 04/06/2019, n.15173.

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

La ratio della disposizione in esame è chiaramente quella di costituire un favor per il dipendente ammesso a corsi di ricerca e studio, garantendogli non soltanto la conservazione del posto di lavoro già occupato, ma anche un trattamento retributivo in caso di oggettivo non percepimento di altro sostegno economico ⁴.

La norma de qua prosegue disponendo ulteriormente che: *“Qualora, dopo il conseguimento del dottorato di ricerca, cessi il rapporto di lavoro o di impiego con qualsiasi amministrazione pubblica per volontà del dipendente nei due anni successivi, è dovuta la ripetizione degli importi corrisposti ai sensi del secondo periodo”*.

La normativa di settore non prevede, dunque, una disposizione di legge che disponga che, in caso di mancato completamento del corso di dottorato di ricerca, il dipendente sia obbligato a restituire all'Amministrazione le somme erogate durante il periodo di congedo straordinario.

L'obbligo di ripetizione degli importi corrisposti è, peraltro, ricollegato dall'art. 2 alla sola ipotesi in cui, dopo il conseguimento del dottorato di ricerca, il rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica cessi per volontà del dipendente nei due anni successivi.

⁴ Al riguardo il Consiglio di Stato ha puntualizzato che: “la norma in questione contempera il diritto allo studio del pubblico dipendente con l'interesse della pubblica amministrazione, che abbia ritenuto compatibile con le proprie esigenze quelle del lavoratore a conseguire il dottorato di ricerca, stabilendo una condizione di stabilità del rapporto di pubblico impiego attraverso non solo la previsione della permanenza in servizio del dipendente (al fine del perseguimento dell'interesse generale alla professionalizzazione dei dipendenti pubblici, anch'esso strumentale al buon andamento della pubblica amministrazione), ma anche con la regola della spettanza della ordinaria retribuzione, malgrado il rapporto sinallagmatico sia inciso dallo svolgimento dell'attività di dottorando” (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 1172 del 19.2.2019).

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

Il Consiglio di Stato, Sez. II, con parere n. 133 del 21 gennaio 1987, ha, infatti, affermato che la disposizione in esame ha carattere eccezionale ed è, quindi, come tale, insuscettibile di interpretazione analogica ex art.14 disp. prelim. al codice civile.

Di recente, il Consiglio di Stato, tornato a pronunciarsi sul punto, ha precisato che: *“L'obbligo di ripetizione degli importi corrisposti è, infatti, ricollegato dall'art. 2 della l. n. 476 del 1984, così come modificato dall'art. 52 comma 57 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, alla sola ipotesi in cui, dopo il conseguimento del dottorato di ricerca, il rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica cessi per volontà del dipendente nei due anni successivi...la pretesa del recupero della borsa, per il caso di mancato conseguimento del dottorato, si pone di per sé in contrasto con l'art. 34, terzo comma, della Costituzione (per il quale 'i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti negli studi') e l'art. 35, primo comma, della Costituzione (per il quale 'la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni'):* la prospettiva di dover restituire retroattivamente gli importi ricevuti a titolo di borsa, a causa del successivo svolgimento di una attività lavorativa, si porrebbe come ostacolo all'ingresso nel mondo del lavoro, ponendo l'interessato nella condizione di affrontare un onere economico a seguito dell'instaurazione del rapporto di lavoro. Analoghe considerazioni rilevano quando la legge disponga che il dipendente - dottorando - come è avvenuto nella specie - conservi la retribuzione spettante, senza percepire la borsa di studio: in tal caso, vi è un beneficio (la conservazione della retribuzione, per non disincentivare il dipendente che si voglia cimentare nel corso del dottorato) che non viene retroattivamente meno, se le scelte di vita del dipendente-dottorando si orientino nel senso di tornare a svolgere l'attività lavorativa riferibile al suo status.

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

Anche in questo caso, le scelte di vita non possono essere condizionate dalla prospettiva di dover restituire quanto percepito durante una fase di studio e di ricerca, la cui rilevanza non può essere retroattivamente eliminata” (Consiglio di Stato, Sez. III sentenza n. 1172 del 19.2.2019).

Anche la Corte dei Conti ha ribadito che: “La stessa normativa prevede la ripetizione degli importi corrisposti in un’ipotesi circostanziata, ovvero qualora, dopo il conseguimento del dottorato di ricerca, il rapporto di lavoro con l’amministrazione pubblica cessi per volontà del dipendente nei due anni successivi. La ratio sottostante va ricercata nell’intento di far permanere nell’ambito dell’amministrazione pubblica il dipendente, una volta che abbia conseguito il titolo di dottore di ricerca” (Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 82 dell’8.5.2014).

L’art. 19, comma 3, della Legge n. 240 del 2010 ha, inoltre, integrato l’art. 2, prevedendo alcune limitazioni alla concessione del congedo straordinario, stabilendo in particolare che *“Non hanno diritto al congedo straordinario, con o senza assegni, i pubblici dipendenti che abbiano già conseguito il titolo di dottore di ricerca, né i pubblici dipendenti che siano stati iscritti a corsi di dottorato per almeno un anno accademico, beneficiando di detto congedo. I congedi straordinari e i connessi benefici in godimento alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono mantenuti”.*

Il comma 2, dell’art. 2, infine dispone che *“Il periodo di congedo straordinario è utile ai fini della progressione di carriera, del trattamento di quiescenza e di previdenza”*

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

II. Dottorato di ricerca e permessi per motivi di studio

Alla luce delle modifiche recate dalla Legge 30.12.2010 n. 240 all'art. 2 della Legge n. 476/1984, l'ARAN si è pronunciata sul diritto dei dipendenti pubblici di usufruire dei permessi per motivi di studio anche nel caso di ammissione a corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca.

Al riguardo, si richiama l'orientamento applicativo RAL 1911 del 9 febbraio 2017 con il quale l'ARAN, tenuto conto dei limiti e divieti introdotti dal Legislatore in materia di riconoscimento del congedo straordinario per dottorato di ricerca come sopra specificati, ritiene che, attualmente, *“anche il dipendente pubblico ammesso ai corsi di dottorato di ricerca, in alternativa al congedo straordinario, possa chiedere la fruizione dei permessi per il diritto allo studio, di cui all'art.15 del CCNL del 14.9.2000, ove questi siano effettivamente funzionali al conseguimento del titolo”*⁵.

⁵ Specifica l'ARAN che “i permessi di cui si tratta potranno essere riconosciuti solo nel rispetto della percentuale quantitativa dei destinatari, del numero delle ore e degli altri criteri (anche di determinazione della priorità tra più aspiranti) e modalità di attribuzione stabiliti dal citato art.15 del CCNL del 14.9.2000, per la generalità dei lavoratori per il conseguimento degli altri titoli di studio. “i permessi per il diritto allo studio competono esclusivamente per la partecipazione alle lezioni e, quindi, per la relativa frequenza, o per sostenere gli esami relativi al corso di studio. Conseguentemente, gli stessi non possono essere utilizzati per la preparazione di esami o mera attività di studio o per attendere ai diversi impegni che il corso può comporta (colloqui con i docenti, pratiche di segreteria, ecc.). Ugualmente, è utile ricordare, relativamente alla certificazione per giustificare le ore di assenza, e conseguentemente concedere i relativi permessi, il comma 7 dello stesso art.15, dispone espressamente che i lavoratori interessati sono tenuti a presentare dapprima il certificato di iscrizione e, alla fine dei corsi, l'attestato di frequenza o partecipazione alle lezioni”.

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

III. Dottorato di ricerca e contratto a tempo determinato

Il MIUR con la Circolare n. 15/2011 ha precisato che *“l'art. 19 del vigente CCNL, riguardante “Ferie, permessi ed assenze del personale assunto a tempo determinato”, intendendosi come personale a tempo determinato, il personale destinatario di contratto durata annuale o fino al 30 giugno, il cui primo comma dispone che “Al personale assunto a tempo determinato, al personale di cui, si applicano, nei limiti della durata del rapporto di lavoro, le disposizioni, in materia di ferie, permessi ed assenze stabilite dal presente contratto per il personale assunto a tempo indeterminato”, e pertanto anche a tale tipologia di personale si ritiene debbano essere applicate, nei limiti previsti dalla richiamata norma, le disposizioni riguardanti i congedi per il personale ammesso alla frequenza dei dottorati di ricerca: si ritiene comunque opportuno precisare che le predette disposizioni esplicano, la propria validità esclusivamente sotto il profilo giuridico (riconoscimento del servizio ai fini previsti delle vigenti disposizioni) non ritenendosi che le stesse possano esplicare la validità sotto il profilo economico (conservazione della retribuzione per il periodo di frequenza del dottorato)”*.

In merito all'applicazione del congedo straordinario per dottorato di ricerca, la recente giurisprudenza della Corte di Cassazione ha chiarito che la portata applicativa di detto beneficio riguarda solo i dipendenti con contratto a tempo indeterminato.

In particolare, i Giudici di legittimità, con orientamento costante, precisano che con il disposto dell'art. 2 della L. 476/1984, come modificato dall'art. 52, comma 57, L. 448/2001: *“il legislatore ha fissato un periodo minimo di due anni di permanenza nel posto di lavoro successivamente al conseguimento del titolo, in modo da consentire all'amministrazione di fruire delle conoscenze acquisite dal dipendente grazie agli studi post-universitari. La norma, quindi, ha ritenuto di contemperare il diritto allo studio del pubblico dipendente con l'interesse della pubblica amministrazione, stabilendo, da una parte, l'incondizionata erogazione di un emolumento*

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

economico (la borsa di studio o la retribuzione) e dall'altra una condizione di stabilità del rapporto di pubblico impiego» che giustifica la deroga, per il periodo di svolgimento del dottorato, al principio generale di sinallagmaticità. La norma, quindi, non garantisce la conservazione del trattamento economico, previdenziale e di quiescenza, anche all'assunto a tempo determinato.” (Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza n. 3096 dell'8.2.2018; Corte di Cassazione, sentenza n. 10695 del 3.5.2017)⁶.

⁶ La stessa Corte di Cassazione, sempre nella medesima pronuncia, rinviando al proprio orientamento ed a quello della Corte di Giustizia, ha chiarito che per quanto riguarda poi il divieto di discriminazione tra lavoratore con contratto a tempo indeterminato e quello con contratto a tempo determinato, che tale divieto non opera qualora sussista una obiettiva incompatibilità dell'istituto, del quale si invoca l'estensione, con la natura a termine del rapporto. Sulla base di queste considerazioni la Corte emana il seguente principio di diritto: "L'aspettativa retribuita in caso di ammissione a corsi di dottorato di ricerca, prevista dall'art. 2 della legge 13/8/1984 n. 476, come modificato dall'art. 52, comma 57, della legge 22/12/2001 n. 448, è stata riservata dal legislatore al rapporto a tempo indeterminato, come si desume dal riferimento alla prosecuzione del rapporto, per un periodo minimo di durata, dopo il conseguimento del dottorato. La limitazione agli assunti a tempo indeterminato non contrasta con il principio di non discriminazione sancito dalla clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE nel caso in cui non vi sia compatibilità fra la condizione risolutiva prevista dallo stesso art. 2, giustificata da una legittima finalità, e la durata del contratto a termine, tale da non consentire, dopo il conseguimento del dottorato, la prosecuzione almeno biennale del rapporto" (sentenze della Corte di Giustizia del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, punto 53 e 58; del 22 dicembre 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 55; ordinanza del 18 marzo 2011, Montoya Medina, C-273/10, non pubblicata, EU:C:2011:167, punto 41; sentenza dell'8 settembre 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punto 73, e ordinanza del 9 febbraio 2012, Lorenzo Martínez, C-556/11, non pubblicata, EU:C:2012:67, punto 48)" (Corte di Giustizia 14.9.2016 cit. punto 51)".

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

IV. Circolari MIUR n. 120 del 4.11.2020 e n. 15 del 22.2.2011

Per quanto riguarda, nello specifico, il congedo straordinario per dottorato di ricerca del personale docente, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, con le Circolari ministeriale n. 120 del 4.11.2002 e n. 15 del 22.2.2011 ha precisato che:

1. la concessione del congedo straordinario non è subordinata all'effettuazione dell'anno di prova;
2. la richiesta di congedo non è commisurata a mesi o ad un anno, ma all'intera durata del dottorato;
3. il dipendente pubblico che cessa o viene escluso dal dottorato ha il dovere di riassumere immediatamente servizio presso la sede di titolarità;
4. il periodo di congedo straordinario è utile ai fini della progressione di carriera, del trattamento di quiescenza e di previdenza, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 2 della legge 476/84. Utili chiarimenti in merito sono stati forniti dall'INPDAP - Direzione Centrale Prestazioni Previdenziali - con nota prot. 1181 del 19 ottobre 1999;

il vincitore di concorso, che non può assumere servizio, perché impegnato in attività proprie del dottorato di ricerca, deve essere collocato in congedo straordinario, così come ha precisato la circolare n. 376 del 4.12.1984⁷

⁷ l'indicazione contenuta nella circolare n. 376 del 1984 è applicabile altresì alle borse di studio post dottorato. La legge 30.11.1989 n. 398 (Norme in materia di borse di studio universitarie – G.U. 14.12.1989, n. 291) ha esteso quanto disposto dalla legge n. 476 anche ai titolari di borse di studio post dottorato ed ai beneficiari di borse per i corsi di perfezionamento / scuole di specializzazione universitaria. Pertanto anche il vincitore di concorso (oltre che immesso in ruolo sulla base dei soli titoli) che non può assumere servizio, perché impegnato in attività proprie della borsa di studio post dottorato, deve essere collocato in congedo straordinario.

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

V. Proroga del congedo oltre la durata effettiva del corso

L'art. 2 della Legge 13 agosto 1984, n. 476 prevede la concessione del congedo straordinario per il periodo di durata del corso, nel cui ambito non può, quindi, prefigurarsi la preparazione e la discussione della tesi: in tal senso ha fornito il proprio parere l'Ufficio legislativo di questo Ministero, appositamente interpellato in merito. Non si ritiene pertanto possibile la concessione di una proroga del congedo straordinario oltre tale limite, anche in considerazione dell'aggravio di spesa che ne deriverebbe, che, peraltro, non troverebbe giustificazione in alcuna disposizione normativa.

Si ritiene, tuttavia, possibile che, come rilevato dallo stesso Ufficio legislativo, il personale interessato possa richiedere, per il tempo necessario alla preparazione della relazione finale, l'aspettativa per motivi di studio di cui al comma 2 dell'art. 18 del CCNL comparto scuola.

Anche i Giudici di Legittimità si sono pronunciati sulla richiesta di proroga del congedo straordinario rilevando che: *"la L. n. 476 del 1984, articolo 2, come modificato dalla L. n. 448 del 2001, articolo 52, comma 57, in caso di ammissione ai corsi di dottorato di ricerca, riconosce il diritto soggettivo del dipendente pubblico ad essere collocato in aspettativa ed a conservare il trattamento economico previdenziale e di quiescenza in godimento presso l'amministrazione di appartenenza per il solo periodo di durata normale del corso, con esclusione della proroga, anche se autorizzata secondo il regolamento di ateneo"* (Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza n.432 del 10.1.2019).

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

VI. Contratto di ricerca (ex assegno di ricerca)

L'articolo 14 comma 6 septies del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 convertito nella legge 29 giugno 2022, n. 79, recante: «*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*», ha introdotto il **contratto di ricerca in sostituzione degli assegni di ricerca previsti dall'articolo 22 della Legge 240 del 2010**. Gli interessati possono, infatti, stipulare contratti di lavoro a tempo determinato chiamati contratti di ricerca, per l'esclusivo svolgimento di specifici progetti. Tali contratti hanno durata biennale e possono essere rinnovati una sola volta per ulteriori due anni. **La durata complessiva dei contratti di ricerca**, anche se stipulati con istituzioni differenti, non può, in ogni caso, essere superiore a cinque anni. L'importo del contratto di ricerca è stabilito in sede di contrattazione collettiva, in ogni caso in misura non inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito. Il comma 7 del nuovo testo dell'art. 20 su citato chiarisce che *“Il contratto di ricerca non è cumulabile con borse di studio o di ricerca a qualsiasi titolo conferite da istituzioni nazionali o straniere, salvo quelle esclusivamente finalizzate alla mobilità internazionale per motivi di ricerca”*. Il successivo comma 8, invece, recita che *“Il contratto di ricerca non è compatibile con la frequenza di corsi di laurea, laurea specialistica o magistrale, dottorato di ricerca o specializzazione di area medica, in Italia o all'estero, e comporta il collocamento in aspettativa senza assegni per il dipendente in servizio presso le amministrazioni pubbliche”*. Al comma 6-quaterdecies la legge regola una disciplina transitoria per l'abolizione degli assegni di ricerca e l'introduzione dei contratti di ricerca stabilendo che *“per i 180 giorni successivi alla data di entrata in vigore della Legge, ovvero sino a fine dicembre 2022, limitatamente alle risorse già programmate o deliberate dai rispettivi organi di governo, le*

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

università, le istituzioni il cui diploma di perfezionamento scientifico è riconosciuto equipollente al titolo di dottore di ricerca e gli enti pubblici di ricerca possono ancora indire procedure per il conferimento di assegni di ricerca”.

VII. Titolo di dottore di ricerca e abilitazione all'insegnamento

Il possesso del titolo di dottore di ricerca, in conformità all'orientamento espresso dalla prevalente giurisprudenza amministrativa deve ritenersi **non equipollente all'abilitazione all'insegnamento**.⁸

I Giudici amministrativi hanno confermato come “nessuna disposizione di rango primario o secondario prevede l'equiparazione o l'equipollenza del titolo di dottorato di ricerca all'esito favorevole dei percorsi abilitanti e le disposizioni regolanti i percorsi abilitanti e il dottorato di ricerca sono distinte e perseguono finalità diverse”.

Come costantemente rilevato dalla stessa giurisprudenza amministrativa, abilitazione all'insegnamento e dottorato di ricerca costituiscono il risultato di percorsi diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 16 aprile 2018, n. 2264 e n. 2254, che, sul punto, valorizzano la «diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca»; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanze 22 marzo 2019, n. 1507 e n. 1504; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, ordinanza 12 giugno 2018, n. 3478; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, 3 maggio 2018, n. 4961; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, sentenza 17 aprile 2018, n. 4255). I corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono, infatti, una preparazione avanzata nell'ambito del settore scientifico-disciplinare di riferimento, valutabile nell'ambito della ricerca scientifica.

⁸ Consiglio di Stato sentenza n. 356 del 2021

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

I percorsi abilitanti, invece, sono finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Tali attività formative costituiscono pertanto un fondamento *"ontologicamente diverso"*, rispetto a quello che caratterizza il percorso e il fine del titolo di dottorato.

VIII. Congedo straordinario per dottorato di ricerca all'estero

L'art. 453, comma 9, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 297/1994, prevede che "al personale assegnatario di borse di studio da parte di Amministrazioni statali, di Enti pubblici, di Stati ed Enti stranieri, di Organismi o Enti internazionali, si applica il disposto di cui all'art.2 della Legge n. 476/84", ponendo in tal modo sullo stesso piano la disciplina prevista nella materia dalla citata legge sia per le Università italiane sia per quelle straniere⁹. In tali ipotesi, ai fini della concessione del congedo straordinario per il dottorato di ricerca all'estero, si rende necessaria una valutazione ministeriale ex ante in merito all'equipollenza del titolo estero con il corrispondente titolo conseguibile presso le Università italiane nel rispetto di quanto previsto dall'art. 74 del D.P.R. n. 382/1980¹⁰.

⁹ Il dottorato di ricerca svolto all'estero è equiparato ad attività di ricerca svolta in qualità di ricercatore universitario, la quale ha rilevanza ai fini della ricostruzione della carriera; pertanto, non si può discriminare la stessa attività di dottorato di ricerca con trattamenti giuridici opposti (T.A.R. Bari, sez. I, 26/02/2021, n.34);

¹⁰ L'art. 74 del D.P.R. N. 382 del 1980 stabilisce che: "Coloro che abbiano conseguito presso università non italiane il titolo di dottore di ricerca o analoga qualificazione accademica possono chiederne il riconoscimento con domanda diretta al Ministero della pubblica istruzione. La domanda può essere corredata dai titoli attestanti le attività di ricerca e dai lavori compiuti presso le università non italiane. L'eventuale riconoscimento è operato con decreto della pubblica istruzione su conforme parere del Consiglio universitario nazionale...".

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

Al riguardo si richiama il parere generale n. 105 espresso dal CUN nell'adunanza del 16.9.2004 per il quale, relativamente all'aspettativa per dottorato di ricerca all'estero, *"... l'aspettativa può essere accordata in quanto il titolo di studio conseguibile al termine del corso di studi all'estero possa essere riconosciuto come equipollente al dottorato di ricerca, poiché diversamente verrebbero meno e il presupposto della norma e la sua finalità"*.

Anche per consolidato orientamento della giurisprudenza ordinaria, "Ai fini del riconoscimento del diritto ad un periodo di aspettativa retribuita da parte del pubblico dipendente, nella specie docente di istituto scolastico statale superiore, che sia stato ammesso ad un corso di dottorato presso un'università europea, è necessaria la preventiva positiva valutazione di equipollenza, con analogo titolo conseguibile presso le Università italiane, da parte del Ministero della pubblica istruzione, coerentemente con quanto previsto dall'art. 74 del D.P.R. n. 382 del 1980 ai fini del riconoscimento, ex post, in Italia del titolo di dottore di ricerca o analoga qualificazione accademica conseguita all'estero, costituendo tale procedura di riconoscimento un adeguato contemperamento, anche all'interno dell'Unione Europea tra l'esigenza di non limitare i benefici dell'aspettativa ai soli casi di dottorato italiano penalizzando ingiustificatamente la frequenza di centri ed istituzioni di ricerca stranieri di riconosciuto valore scientifico e quella equivalente di non consentire al dipendente di fruire di rilevanti benefici anche in ordine a corsi sulla cui qualificazione non vi è alcuna possibilità di controllo" (Cassazione civile, Sez. lav., sentenza n. 21276 del 15.10.2010).

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

In tal senso anche la giurisprudenza amministrativa, per la quale, con riguardo alla portata applicativa dell'art. 74 del D.P.R. n. 74/1980 e dell'art. 2 della L. 476/1984, quest'ultima norma è "disposizione ... indirizzata ad operare in via primaria per i corsi di dottorato istituiti presso le università italiane ... che, se "ex post", ove il titolo di studio in argomento sia stato conseguito presso università estera, impone l'intermediazione del Ministero della Pubblica Istruzione ai fini degli effetti abilitanti in Italia, a maggior ragione impone "ex ante" la valutazione di equipollenza, ove dalla partecipazione al corso presso università non italiana si intenda trarre il beneficio dell'esonero della prestazione lavorativa in relazione al rapporto di pubblico impiego in atto"(cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 5066 del 2.10.2007; conforme Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 1608 del 19.3.2013).

Il Ministero dell'Università e della Ricerca – Direzione generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio, con la recente nota prot. n. 14202 del 22.12.2020, nel richiamare le disposizioni generali in materia di concessione del beneficio del congedo straordinario anche per dottorato di ricerca all'estero, ha confermato detto orientamento giurisprudenziale in merito alla necessaria preventiva verifica ministeriale di equipollenza con analogo titolo conseguibile presso le Università italiane.

In merito al procedimento di equipollenza del dottorato di ricerca all'estero ai fini della concessione del congedo straordinario si rinvia, per quanto di competenza, alle indicazioni operative del Ministero dell'Università e della Ricerca – Direzione generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it



Ministero dell'Istruzione

Ufficio I

Funzione vicaria e supporto al coordinamento degli uffici e delle articolazioni sul territorio - Programmazione strategica e sviluppo del sistema di istruzione e formazione in raccordo con le politiche nazionali e regionali - Risorse umane, finanziarie e strumentali dell'USR e della Scuola, Sistemi informativi e gestione del sito web - Formazione iniziale ed in servizio del personale della scuola, Rapporti con le agenzie formative

Il Direttore Generale

Stefano Suraniti

Documento firmato digitalmente ai sensi del c.d. Codice
dell'Amministrazione digitale e norme ad esso connesse

Dirigente: Giuseppe Bordonaro

Riferimenti: Jessica Mari jessicamari3@istruzione.it