



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

*Ufficio I – Funzione Vicaria. Affari Generali. Personale docente,  
educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

Ai Dirigenti  
delle istituzioni scolastiche statali  
dell'Emilia-Romagna

E, p.c.

Ai Dirigenti degli Uffici di Ambito  
territoriale dell'Ufficio Scolastico  
Regionale per l'Emilia-Romagna

Al MIUR Direzione Generale per lo  
studente, lo sviluppo e  
l'internazionalizzazione della  
formazione superiore

Al MIUR Direzione Generale per il  
personale scolastico

Alla Procura della Corte dei Conti  
dell'Emilia-Romagna - Bologna

All'Avvocatura distrettuale di  
Bologna

al sito istituzionale  
[www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)

Oggetto: Congedo straordinario per dottorato di ricerca all'estero. Ricognizione normativa e indicazioni operative.

Sono pervenute a questo Ufficio Scolastico Regionale ed all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna richieste di parere in ordine alla possibilità di concessione di congedo straordinario a docenti ammessi a dottorati di ricerca all'estero.

Dirigente: Bruno E. Di Palma

Responsabile del procedimento: Dott. Riccardo Manfredini    Dott.ssa Agnese Alberoni

1

Via de' Castagnoli, 1 – 40126 – **BOLOGNA** – Tel.: 051/37851

e-mail: [direzione-emiliaromagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it) pec: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it) Sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

*Ufficio I – Funzione Vicaria. Affari Generali. Personale docente,  
educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

Stante la rilevanza della questione, si ritiene opportuno richiamare quanto già evidenziato alle SS.LL. in sede di Conferenza di Servizio il 31 agosto u.s.. Nello specifico, si segnalano le procedure da attuare a seguito di ricezione di domande di congedo straordinario della specie succitata, anche al fine di scongiurare un eventuale danno erariale che si realizzerebbe nel caso in cui la concessione del congedo straordinario per dottorato di ricerca dovesse essere valutata non corretta da parte del giudice contabile.

#### Congedo straordinario per dottorato

In via preliminare, pare utile far cenno alle norme di legge che regolamentano l'istituto giuridico del congedo straordinario per dottorato di ricerca. La materia è disciplinata dal combinato disposto della Legge n. 476 del 13.8.1984 e successive modificazioni e della Legge n. 498/92 (la quale ha modificato il Testo Unico delle disposizioni in materia di istruzione, decreto legislativo n. 297/94, art. 453, comma 9, e successive integrazioni). Nello specifico, l'art. 2, primo periodo, della Legge n. 476/84 (recante norme in materia di borse di studio e dottorato di ricerca nelle Università) 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”*.

Successivamente, la Legge 28.12.2001 n. 448, art. 52 - comma 57 ha integrato la suddetta Legge 476/84, aggiungendo il seguente periodo all'art. 2 - 1° comma: *“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”*. La ratio della disposizione in esame è di un *favor* per il dipendente ammesso a svolgere il dottorato, garantendogli non soltanto la conservazione del posto di lavoro già

Dirigente: Bruno E. Di Palma

Responsabile del procedimento: Dott. Riccardo Manfredini      Dott.ssa Agnese Alberoni

2

Via de' Castagnoli, 1 – 40126 – BOLOGNA – Tel.: 051/37851

e-mail: [direzione-emiliaromagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it) pec: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it) Sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

*Ufficio I – Funzione Vicaria. Affari Generali. Personale docente,  
educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

occupato, ma anche un trattamento retributivo in caso di oggettivo non percepimento di altro sostegno economico.

La legge finanziaria n. 498 del 23.12.1992, all'art. 4 - comma 2, ha ulteriormente esteso il congedo straordinario senza assegni per motivi di studio, stabilendo testualmente 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"*.

Alla luce della summenzionata normativa, nel caso in cui il dipendente abbia ottenuto l'ammissione a dottorato di ricerca, ma non la borsa di studio, è prevista la conservazione del trattamento economico, previdenziale e di quiescenza in godimento all'interessato.

#### Università non statali e università telematiche

A ulteriore cenno del quadro di riferimento, appare utile un richiamo alle Università non statali, alla luce del combinato disposto dell'art. 33 ultimo comma della Costituzione e della Legge n. 243/91 (disciplina delle Università non statali legalmente riconosciute). Se da un lato, nell'affermare il principio di libertà ed autonomia, la nostra Costituzione sancisce che *"Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"*, dall'altro lato l'art. 1 della Legge n. 243/91 afferma che *"Le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti operano nell'ambito delle norme dell'articolo 33 ultimo comma della Costituzione e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili"*.

La successiva Legge 289/2002, all'art. 26, comma 5 afferma che, *"con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, vengano determinati i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate al*

Dirigente: Bruno E. Di Palma

Responsabile del procedimento: Dott. Riccardo Manfredini    Dott.ssa Agnese Alberoni

3

Via de' Castagnoli, 1 – 40126 – BOLOGNA – Tel.: 051/37851

e-mail: [direzione-emiliaromagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it) pec: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it) Sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

*Ufficio I – Funzione Vicaria. Affari Generali. Personale docente,  
educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

*rilascio di titoli accademici, senza oneri a carico del bilancio della Stato fatto salvo quanto previsto dalla Legge n. 243/91 e dall'art. 2, comma 5, lett. c) del D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25". Quest'ultimo prevede che "l'istituzione di nuove università non statali, nonché l'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale, avvenga contestualmente all'approvazione dello statuto e del regolamento didattico di ateneo". L'articolo precisa che a tali Università si applicano le disposizioni di cui alla Legge n. 243/91 più volte richiamata.*

In attuazione di quanto sopracitato, il 17 aprile 2003 è stato emanato il decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, recante i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici. L'istituzione e l'accREDITAMENTO delle università telematiche autorizzate al rilascio di titoli di studio aventi valore legale devono essere disposti con decreto del Ministro contestualmente all'approvazione dello Statuto e del regolamento didattico di Ateneo.

Con nota n. 436/2014, l'Amministrazione centrale ha rammentato la necessità del previo accreditamento, quale *condicio sine qua non* per l'attivazione dei corsi di dottorato, in coerenza con le linee guida condivise a livello europeo ex artt. 1 e 2 del D.M. n. 45/2013, confermandone l'applicabilità alle università telematiche.

#### Dottorato di ricerca all'estero

Relativamente al congedo straordinario per dottorato di ricerca all'estero, tema di specifico interesse della presente, come evidenziato a questo Ufficio dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna (nota prot. n. 40405 del 30.08.2017), recenti pronunce del giudice civile ed amministrativo hanno fatto chiarezza su aspetti concernenti la modalità di verifica e concessione del suddetto beneficio.

Dirigente: Bruno E. Di Palma

Responsabile del procedimento: Dott. Riccardo Manfredini      Dott.ssa Agnese Alberoni

4

Via de' Castagnoli, 1 – 40126 – BOLOGNA – Tel.: 051/37851

e-mail: [direzione-emiliaromagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it) pec: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it) Sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

*Ufficio I – Funzione Vicaria. Affari Generali. Personale docente,  
educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

Nello specifico, ai fini del riconoscimento del diritto ad un periodo di congedo straordinario retribuito, per il dipendente pubblico che intenda frequentare un dottorato di ricerca estero, è necessaria la preventiva positiva valutazione di equipollenza - con analogo titolo conseguibile presso le Università italiane - da parte del M.I.U.R. . Il tutto in coerenza con quanto previsto dall'art. 74 del D.P.R n. 382 del 1980 ai fini del riconoscimento in Italia, "ex post", del titolo di dottore di ricerca o di analogo qualificazione accademica conseguita all'estero.

In tal senso si è espressa la giurisprudenza richiamata dal difensore erariale nel parere succitato, secondo cui *“ai fini del riconoscimento al pubblico dipendente del diritto al congedo straordinario per motivi di studio, con o senza assegni, in ragione dell’ammissione ai corsi universitari di dottorato di ricerca, non può valere il corso di dottorato svolto presso università non italiane (anche se appartenenti all’Unione europea) se non previo riconoscimento del corso ai fini dell’equipollenza con il dottorato svolto presso le università italiane”* (Cassazione Civile Sez. Lav., 15 ottobre 2010, n. 21276).

Inoltre, ai fini della concessione del congedo straordinario retribuito di cui all’art. 2 della L. n. 476/84, conformemente a quanto stabilito dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5066/2007 *“si impone l’intermediazione del Ministero della Pubblica Istruzione (...) 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”*.

#### Indicazioni operative

Da quanto in precedenza sinteticamente richiamato consegue la necessità di richiedere, ai fini del riconoscimento del Dottorato e del conseguente esonero, la valutazione preventiva (che deve essere favorevole) della competente Autorità ministeriale. Tale intermediazione ministeriale si esplica mediante la presentazione di una ‘richiesta di valutazione’ di equipollenza da formulare al M.I.U.R. - Dipartimento per la formazione

Dirigente: Bruno E. Di Palma

Responsabile del procedimento: Dott. Riccardo Manfredini     Dott.ssa Agnese Alberoni

5

Via de' Castagnoli, 1 – 40126 – BOLOGNA – Tel.: 051/37851

e-mail: [direzione-emiliaromagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it) pec: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it) Sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

*Ufficio I – Funzione Vicaria. Affari Generali. Personale docente,  
educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

superiore e la ricerca - Direzione Generale per lo studente, lo sviluppo e l'internazionalizzazione della formazione superiore (informazioni complete reperibili al link <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/universita/dottorato-di-ricerca#documenti>).

La richiesta, come precisato al link sopra indicato, deve essere accompagnata dai seguenti documenti:

a) dichiarazione dell'Organo diplomatico-consolare italiano competente per il territorio ove ha sede l'Università estera che espliciti l'appartenenza dell'Università presso cui si segue il percorso dottorale all'Ordinamento universitario del proprio Paese e la durata minima normale degli studi di dottorato secondo le leggi dello stesso Paese;

b) certificazione dell'Università presso cui si segue il dottorato dalla quale risulti la denominazione ufficiale del corso dottorale, l'iscrizione senza borsa, la durata prevista degli studi secondo il progetto di ricerca approvato;

c) presentazione del progetto di ricerca dottorale come approvato dall'organo competente dell'Università (ove questo sia previsto ai fini dell'ammissione al dottorato).

Alla luce della delicatezza di quanto rappresentato e dei possibili effetti anche erariali, si ritiene opportuno monitorare il fenomeno di cui trattasi. Per tale ragione, le SS.LL., a fronte di istanze di congedo straordinario per dottorato presso università non italiane, valuteranno di attivare la procedura di verifica di equipollenza sopra descritta, per il tramite dell'Ufficio scrivente.

Le richieste in parola saranno trasmesse a questa Direzione Generale tramite PEC, e per opportuna conoscenza all'Ufficio di Ambito territoriale di competenza, corredate della relativa documentazione di cui ai punti a), b) e c) dell'elenco documentale sopraindicato.

Lo Scrivente Ufficio, svolte le opportune valutazioni, provvederà alla tempestiva trasmissione delle istanze all'Amministrazione centrale, per l'acquisizione dell'attestazione di equipollenza.

Dirigente: Bruno E. Di Palma

Responsabile del procedimento: Dott. Riccardo Manfredini    Dott.ssa Agnese Alberoni

6

Via de' Castagnoli, 1 – 40126 – BOLOGNA – Tel.: 051/37851

e-mail: [direzione-emiliariomagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliariomagna@istruzione.it) pec: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it) Sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

*Ufficio I – Funzione Vicaria. Affari Generali. Personale docente,  
educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

Restando a disposizione per qualsivoglia richiesta di chiarimento, si invitano le SS.LL. a prestare massima attenzione nello svolgimento del procedimento di concessione di congedi straordinari per dottorati di ricerca - in ispecie all'estero, stante l'attuale apparentemente anomala intensificazione - e di verifica della sussistenza dei requisiti per la concessione del beneficio.

Ad ogni buon fine, la presente viene inoltrata per conoscenza alla competente Procura della Corte dei Conti di Bologna.

**Il Direttore Generale  
Stefano Versari**

(firma autografa sostituita a mezzo stampa ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 2 D.Lgs. n. 39/1993)

Dirigente: Bruno E. Di Palma

Responsabile del procedimento: Dott. Riccardo Manfredini    Dott.ssa Agnese Alberoni

7

Via de' Castagnoli, 1 – 40126 – **BOLOGNA** – Tel.: 051/37851

e-mail: [direzione-emiliaromagna@istruzione.it](mailto:direzione-emiliaromagna@istruzione.it) pec: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it) Sito web: [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)