

IOCPI

Congedi retribuiti per dottorato: a pensar male si fa peccato?

di Alessio Capacci

6 marzo 2025

Il congedo straordinario per dottorato, spesso della durata di 3 anni, consente ai dipendenti pubblici di dedicarsi alla formazione e alla ricerca, mantenendo il trattamento economico, previdenziale e di quiescenza del proprio contratto di lavoro e per l'intera durata del corso. Sebbene il congedo sia autorizzato "compatibilmente con le esigenze dell'amministrazione", la magistratura ha posto un pesante onere della prova a carico della PA nel dimostrare l'esistenza di queste esigenze. Inoltre, per molti dottorati telematici non esistono obblighi di frequenza, esami o risultati. Considerando i potenziali costi per la PA, sarebbe opportuno pubblicare i dati sul numero di congedi concessi e, comunque, renderne più restrittivo l'accesso per limitare potenziali abusi.

* * *

L'attuale legislazione consente al dipendente pubblico di beneficiare di un periodo di congedo per dedicarsi alla formazione e alla ricerca, mantenendo il trattamento economico, previdenziale e di quiescenza del contratto di lavoro.¹ Il trattamento può essere mantenuto anche rinunciando a un'eventuale borsa di studio, opzione quasi certamente più conveniente considerando gli importi delle borse in Italia. Il congedo copre l'intera durata del corso (spesso 3 anni).² Sebbene il dottorato dovrebbe conferire competenze elevate (per cui ha senso incentivarlo al fine di incrementare la produttività), l'attuale normativa solleva diversi dubbi.

Diverse università telematiche consentono infatti di iscriversi ai dottorati senza obblighi di frequenza, esami o risultati; per alcuni dottorati all'estero non è richiesta neanche la conoscenza della lingua del Paese ospitante.³ Per ottenere

¹ Alla possibilità di congedo, introdotta con la legge n. [476](#) del 13 agosto 1984, è stato aggiunto, con la legge n. [448/2001](#) il diritto a conservare il trattamento economico.

² Non è però possibile chiedere proroghe per la preparazione e la discussione della tesi.

³ Nei siti di molte di queste università e associazioni vi sono, sin dalle prime righe, riferimenti alla possibilità del congedo retribuito. Vedi per esempio il [sito](#) dell'Associazione "Pro Bono Pacis" che offre dottorati in Romania e il [sito](#) di SIFE per i dottorati in Spagna.

il congedo retribuito basta iscriversi al dottorato, non serve concluderlo. In caso di mancato completamento, non è infatti richiesto il rimborso (vedi nota [3567/2021](#) dell'USR Sicilia); solo i dipendenti che interrompono il rapporto di lavoro nei due anni successivi al conseguimento del corso devono restituire le retribuzioni erogate.

Inoltre, la possibilità per la Pubblica Amministrazione di filtrare le domande di dottorato è limitata. Fino al 2010 le domande non potevano essere rigettate, ma con la riforma Gelmini (art. 19 della legge n. [240/2010](#)) il congedo è assegnato "compatibilmente con le esigenze dell'amministrazione". Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente interpretato questa espressione in senso molto favorevole al dipendente pubblico. È richiesta "un'attenta valutazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza alle sue esigenze organizzative, delle quali la stessa deve rendere conto fornendo una motivazione rigorosa che, a maggior ragione nel caso di diniego, esprima le oggettive ragioni di incompatibilità del collocamento in aspettativa richiesto dal dipendente con gli interessi e la funzionalità della P.A." (TAR Campania, Napoli, sez. VII, 7 marzo 2017, n. 1307; id. TAR Lazio, sez. Ibis, 25 giugno 2014, n. 6708). Il beneficio previsto dalla normativa è infatti considerato espressione del diritto allo studio, costituzionalmente garantito. Pertanto, il diniego deve essere motivato non tanto dalle esigenze generali dell'amministrazione, ma considerando la professionalità, il ruolo e le peculiarità del dipendente.⁴ Insomma, non è facile per un'amministrazione negare il congedo retribuito.

La giustizia amministrativa ha poi esteso il diritto al congedo retribuito anche ai dipendenti a tempo determinato, sebbene alcune circolari ministeriali abbiano dichiarato che i benefici legati al congedo per questi dipendenti debbano essere limitati alla progressione di carriera, alle graduatorie e al trattamento di quiescenza e previdenza.⁵

Al momento non sono disponibili informazioni su quanti dipendenti pubblici beneficino di questi congedi. Sarebbe opportuno pubblicarle. I costi per lo Stato potrebbero essere elevati: per ogni dipendente in congedo è necessario trovare (e pagare) un sostituto per l'intera durata del corso; il costo in più per la PA sarebbe di quasi 50.000 euro annui, considerando lo stipendio e gli oneri previdenziali medi dei dipendenti pubblici. Occorrerebbe poi subordinare la prosecuzione del dottorato, o almeno del percepimento del trattamento economico, al raggiungimento di certi risultati (numero di esami, votazioni,

⁴ Vedi, per esempio, la sentenza n. [626/2018](#) del TAR della Liguria.

⁵ Vedi la [Circolare MIUR](#) n. 15 del 22 febbraio 2011 e la nota [2.5.4](#) "congedi" del Mef. Per le sentenze della giustizia amministrativa vedi, per esempio, l'ordinanza [103/2004](#) del Tribunale di Caltagirone, la sentenza n. [360/2011](#) del Tribunale di Verona e la sentenza n.r.g. [2490/2011](#) del giudice del Tribunale di Ancona.

paper prodotti). Inoltre, si potrebbe limitare la retribuzione a una percentuale di quella piena (se non tornare alla situazione pre-2001 in cui il trattamento economico non veniva riconosciuto) e rafforzare la possibilità per la PA di negare il congedo per esigenze di servizio.