

Il dottorato di ricerca al servizio della pubblica amministrazione

Prospettive alla luce della riforma Brunetta

*Ennio La Placa**

Col decreto legislativo emanato il 27 ottobre 2009, n. 150, il Governo ha dato attuazione alla legge delega n. 15/2009, concernente disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto rappresenta un ulteriore passo a completamento della riforma della pubblica amministrazione, meglio nota come riforma Brunetta, dal nome del Ministro che l'ha voluta.

Il tema che si vuole trattare ed analizzare attiene alla modifica, disposta dal recente decreto (d.lgs. 150/2009), dell'art. 28 del d.lgs. n. 165/2001 (c.d. Testo unico sul pubblico impiego), che ha introdotto il dottorato di ricerca, come requisito alternativo, per l'accesso alla dirigenza pubblica di seconda fascia (1) e, in generale, sul ruolo che il dottorato di ricerca può svolgere nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Com'è noto, il dottorato di ricerca, titolo accademico *post lauream*, rappresenta il più alto grado di istruzione universitaria, più esattamente il terzo ciclo di istruzione universitaria secondo il Bologna Process del 1999 (2).

Esso venne introdotto nell'ordinamento universitario italiano con la legge n. 28 del 1980, che delegava al Governo il riordinamento della docenza universitaria e la relativa fascia di formazione nonché la sperimentazione organizzativa e didattica.

La legge prevedeva la valutabilità del dottorato di ricerca "*soltanto*" nell'ambito della ricerca scientifica (3).

(*) Dottore in Giurisprudenza, ammesso alla pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato.

(1) Così dispone il secondo comma del nuovo art. 28 del d.lgs. n. 165/2001, derubricato "*Accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia*": "Al concorso per esami possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio o, se in possesso del *dottorato di ricerca* o del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, almeno tre anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea".

(2) Il Processo di Bologna è un processo di riforma a carattere europeo che si propone di realizzare entro il 2010 uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. Il 19 giugno 1999 ventinove Ministri dell'Istruzione del Consiglio d'Europa hanno sottoscritto a Bologna un accordo, noto come la Dichiarazione di Bologna.

(3) Art. 8 legge n. 28/1980.

Questa disposizione veniva ribadita e rafforzata nel D.P.R. n. 382 del 1980, sul riordino della docenza universitaria: il predetto D.P.R., derubricando l'art. 68 "*Istituzione del dottorato di ricerca*", consacrava il titolo nell'ordinamento universitario italiano e lo riteneva valutabile "*unicamente*", così espressamente veniva detto, nell'ambito della ricerca scientifica.

Pertanto, lo svolgimento di programmi di ricerca, da parte del dottorando, doveva essere riconosciuto solamente in ambito universitario, segno questo di un'interpretazione, per certi versi restrittiva, del concetto di ricerca scientifica, esclusivamente legata al mondo universitario.

E' necessario dire che l'accesso al corso di dottorato è consentito senza limitazioni di età o cittadinanza per coloro che sono in possesso di laurea o di analogo titolo accademico conseguito all'estero, preventivamente riconosciuto dalle autorità accademiche, anche nell'ambito di accordi interuniversitari di cooperazione e di mobilità (4).

Per laurea si intende quella quadriennale o quinquennale (magistrale o specialistica), se del nuovo ordinamento (5).

Nel 1984, con la legge n. 476, il legislatore modificò alcuni articoli del D.P.R. n. 382/1980 (6) e sancì la possibilità, per il dipendente pubblico ammesso ai corsi di dottorato di ricerca, di essere collocato, a domanda, in congedo straordinario per motivi di studio, senza assegni o con borsa di studio nel caso in cui si trovasse nelle condizioni di poterne usufruire.

Con tale legge, i dipendenti pubblici ammessi ai corsi di dottorato, videro affermato il loro diritto al mantenimento del posto di lavoro ed anche la progressione di carriera, il trattamento di quiescenza e di previdenza, ma non la retribuzione economica.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 201 del 1995, aveva interpretato le finalità della disposizione del 1984 nel senso di rendere effettiva la ricerca scientifica, interesse costituzionalmente rilevante (art. 9 Cost.).

Il legislatore del 1998, con la legge n. 210 recante "*Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo*", ha dettato una nuova disciplina per il dottorato di ricerca che sembra ampliare gli ambiti di esercizio dell'attività di dottorato (7). Innanzitutto, si prevede che il corso per il conseguimento del dottorato di ricerca può essere svolto presso università, enti pubblici o soggetti privati e che "*le università possono attivare corsi di*

(4) Così dispone l'art. 5 del decreto ministeriale 30 aprile 1999 del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (Regolamento in materia di dottorato di ricerca).

(5) Per nuovo ordinamento universitario si intende quello introdotto nell'anno accademico 2001/2002 (laurea triennale di primo livello e laurea specialistica di due anni), emanato a seguito del Processo di Bologna.

(6) Più esattamente sono stati modificati gli artt. 71, 73 e 75 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382.

(7) Viene prevista espressamente (art. 6 l. 210/1998) l'abrogazione dell'art. 68 del D.P.R. n. 382/1980 (Istituzione del Dottorato di ricerca).

dottorato mediante convenzione con soggetti pubblici e privati in possesso di requisiti di elevata qualificazione culturale e scientifica e di personale, strutture ed attrezzature idonee”, ma viene ribadito a chiare lettere il fine che si prefiggono i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca: *“forniscono le competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione”*.

La collocazione della suddetta disposizione nella legge che disciplina il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo, indubbiamente, configura un dottorato di ricerca incardinato e valorizzato per lo più in ambito universitario (l'Università è il luogo titolato, per eccellenza, all'esercizio dell'attività di ricerca di alta qualificazione), ma la possibilità di svolgere la ricerca, durante il corso, presso altri enti pubblici o, addirittura, per la prima volta, presso soggetti privati, apre indubbiamente le frontiere di un ricerca scientifica proiettata ed applicata anche in altri campi, non solo quello universitario (8).

Viene previsto, inoltre (questo è senza dubbio l'aspetto più importante della legge del 1998 con riguardo alla questione che stiamo trattando), che: *“la valutabilità dei titoli di dottorato di ricerca, ai fini dell'ammissione a concorsi pubblici per attività di ricerca non universitaria, è determinata con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro, di concerto con gli altri Ministri interessati”*.

Il legislatore nazionale amplia il panorama entro cui può esercitarsi la ricerca scientifica e prevede la possibilità di valutare il dottorato di ricerca, seppure attraverso un preciso procedimento, per attività di ricerca non universitaria.

Se da un lato viene chiarito l'obiettivo e la funzione del dottorato di ricerca, dall'altro si dà la possibilità di valutarlo per altri fini.

Siamo in presenza di un cambio di rotta, quindi, rispetto a ciò che prevedeva la legge n. 28 del 1980, istitutiva del dottorato di ricerca nel nostro Paese.

Il decreto ministeriale n. 224 del 1999, adottando i criteri generali ed i requisiti di idoneità delle sedi ai fini dell'istituzione dei corsi di dottorato di ricerca, conferma quanto detto dal legislatore nel 1998 e cioè che: *“la formazione del dottore di ricerca, comprensiva di eventuali periodi di studio all'estero e stage presso soggetti pubblici e privati, è finalizzata all'acquisizione delle competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione”*.

Un significativo cambiamento è avvenuto nel 2001, quando con la legge

(8) “Il titolo di Dottore di ricerca dà accesso al mondo della ricerca scientifica prevalentemente in ambito accademico ma, secondo una tendenza che va sempre più rafforzandosi, anche nelle strutture produttive e in centri di ricerca autonomi” (Università degli Studi di Milano); “Il Dottorato intende formare studiosi ed esperti che possano svolgere un'attività altamente qualificata in strutture di ricerca e all'interno di enti pubblici e privati” (Sp.i.s.a. – Università degli Studi di Bologna).

n. 448, integrando l'art. 1 comma 2 della l. 476/1984 si stabilì che: *“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. 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, è dovuta la ripetizione degli importi corrisposti ai sensi del secondo periodo”*.

L'attività di ricerca svolta dal dipendente pubblico ammesso ai corsi di dottorato viene considerata attività lavorativa - tranne nel caso in cui è richiesta la valutazione del servizio c.d. “effettivo” (9) - e, senza dubbio, il legislatore ha inteso così dare un valore diverso al dottorato di ricerca, non più inteso unicamente per conseguire attività di ricerca di alta qualificazione e titolo essenziale per l'accesso alla docenza universitaria, ma considerato anche una risorsa importante conseguita dal dipendente pubblico e messa al servizio della pubblica amministrazione; dalla ricerca scientifica - “solo universitaria” - svolta nel corso del triennio, si passa così alla ricerca applicata, all'azione diretta per il soddisfacimento degli interessi pubblici.

La giurisprudenza ha anche negato l'esercizio di poteri discrezionali da parte della p.a. nella concessione del congedo straordinario o dell'aspettativa retribuita, valutando come interesse preminente, nella comparazione degli interessi pubblici, quello della ricerca scientifica (10).

E' stato anche affermato che, nel caso in cui il dipendente pubblico cessasse l'attività di dottorato prima del suo completamento, non grava nei confronti dello stesso l'obbligo di ripetere le somme percepite (11), semmai il dovere di riassumere immediatamente servizio presso la sede di titolarità (12).

La prima sezione del Consiglio di Stato nel 2002 ha, inoltre, detto che: *“L'art. 52, 57° comma, l. 28 dicembre 2001 n. 448, volto ad agevolare la frequenza ai corsi di dottorato di ricerca da parte di dipendenti pubblici mediante la previsione di forme di congedo straordinario, deve essere interpretato nel modo più estensivo, così da trovare applicazione anche nei confronti dei lavoratori a tempo determinato ai sensi dell'art. 2, 30° comma, l. 14 novembre*

(9) *“Nei casi in cui una norma o un bando di concorso preveda – quale requisito di partecipazione ad un concorso – un determinato periodo di servizio effettivo presso una p.a., non può essere ad esso equiparata l'attività svolta presso un'altra amministrazione con una qualifica diversa, né l'attività svolta per la partecipazione ai corsi di dottorato di ricerca; infatti, lo svolgimento dell'attività di dottorato non è assimilabile al servizio effettivo, che si caratterizza per lo svolgimento di funzioni inerenti allo status”*, Consiglio di Stato, sez. VI, 30 dicembre 2005, n. 7590.

(10) Consiglio di Stato, sez. I, 30 ottobre 2002, n. 3250.

(11) Consiglio di Stato, sez. VI, 27 gennaio 1997, n. 108.

(12) Circolare MIUR 4 novembre 2002, n. 120, in tema di congedo straordinario per dottorato di ricerca ex art. 2 legge 476/1984.

1995 n. 481”.

L’art. 9 *bis* del d.lgs. n. 303 del 1999 - introdotto dal d.lgs. n. 343 del 2003 - ha istituito il personale dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L’ottavo comma, lett. b), del suddetto articolo, ha previsto che al concorso riservato ai dipendenti pubblici possono partecipare anche coloro che sono in possesso del dottorato di ricerca, purché abbiano ricoperto funzioni dirigenziali, o equiparate, presso la presidenza, in un determinato periodo di tempo indicato dalla legge.

Non vi è dubbio che si tratta di una fattispecie particolare e, per certi aspetti, marginale; la disposizione si applica ai dipendenti pubblici anche in possesso di dottorato di ricerca, ma che abbiano ricoperto funzioni dirigenziali presso la presidenza in un preciso e limitato periodo di tempo. Tuttavia, risulta evidente come il legislatore abbia voluto valorizzare il dottorato di ricerca ai fini dell’ammissione a concorsi pubblici per attività di ricerca non universitaria.

Il Consiglio di Stato nel 2006 (13) ha affermato in merito che: “L’art. 9 *bis*, 8° comma, lett. b) d. lgs. n. 303/1999, non individua due distinte categorie di candidati al concorso riservato ai dipendenti pubblici per l’inquadramento nel ruolo del Consiglio dei Ministri, potendo partecipare, a tale concorso, esclusivamente coloro che siano stati incaricati di funzioni dirigenziali, o equiparate, presso la presidenza, nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore della l. n. 137/2002 ed il 1° gennaio 2003 e, inoltre, siano muniti di laurea e hanno un’anzianità di almeno cinque anni di servizio in posizioni funzionali per l’accesso alle quali è richiesto il diploma di laurea o, in alternativa, alla suddetta anzianità possiedano sia il diploma di laurea sia il diploma di specializzazione o il dottorato di ricerca o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri”.

E’ stato, inoltre, detto che: “Nelle procedure concorsuali o selettive pubbliche, ai sensi dell’art. 5 d.m. 30 aprile 1999 n. 224 e dell’art. 3 d.m. 3 novembre 1999 n. 509 il dottorato di ricerca è un titolo differenziato e superiore alla laurea; pertanto è illegittima la valutazione della commissione giudicatrice che non consideri questo titolo” (14).

La promozione della ricerca scientifica, come dello sviluppo della cultura, è uno dei principi fondamentali della Costituzione, che impegna lo Stato democratico al fine di favorire la crescita civile della comunità nazionale; può considerarsi un diritto-dovere, attribuito alla Repubblica, anche per realizzare – in coerenza con quanto affermato all’art. 3 – l’esigenza fondamentale di rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l’uguaglianza dei cittadini.

Il rango costituzionale della ricerca non ne indica, però, il perimetro di

(13) Consiglio di Stato, sez. I, 01 febbraio 2006, n. 3101/05.

(14) Consiglio di Stato, sez. II, 22 febbraio 2006, n. 2505/04.

esercizio e gli ambiti di destinazione, pur nel generale riconoscimento di protagonisti e fruitori che l'Università è – come si è detto – la sede prima e più naturale.

L'evoluzione legislativa sopra descritta, riguardante il dottorato di ricerca, segue un percorso culturale e di elaborazione propositiva in linea con le istanze e gli impulsi degli apparati produttivi ed organizzativi della società contemporanea.

Già il Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del marzo 2000 (15) aveva individuato la ricerca come elemento generatore di sviluppo economico, occupazione e coesione sociale chiedendo, tra l'altro, di promuovere la mobilità dei ricercatori e ponendo ai vari Stati la questione della valorizzazione della conoscenza a fini economici e sociali.

La riforma della pubblica amministrazione non può non considerare le esigenze di modernizzazione del Paese e, ponendo al centro della propria azione, i cittadini da soddisfare nelle loro richieste di servizi essenziali e di buon governo, prefigura un esigente supplemento di qualità e di efficienza.

La promozione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni diventano momenti di particolare valore e significato al fine di conseguire gli attesi risultati di miglioramento del funzionamento e delle realizzazioni dell'apparato burocratico.

L'Università, che ha un ruolo decisivo nel formare e selezionare il capitale umano più qualificato, può e deve avere un ruolo strategico per garantire alle pubbliche amministrazioni un accesso di personale qualificato e motivato con la possibilità di configurarsi come centro di formazione permanente per la dirigenza pubblica.

Pare possibile ipotizzare, in conclusione, a un rapporto sinergico tra Università e Pubblica Amministrazione e i dottori di ricerca potrebbero essere un gancio di collegamento, figure di raccordo mentre la ricerca non correrebbe alcun rischio di impoverimento uscendo dalla propria sede accademica perché andrebbe incontro all'azione, alla traduzione nel concreto, a un più visibile servizio alla comunità civile.

La strada sembrerebbe tracciata, ed è opportuno percorrerla con la dovuta gradualità e con le necessarie innovazioni legislative, ma anche oltre il dottorato di ricerca.

(15) Il Consiglio europeo straordinario tenutosi a Lisbona il 23 ed il 24 marzo 2000 ha stabilito per l'Unione Europea un obiettivo strategico che prevede, tra l'altro, una politica attiva dell'occupazione che attribuisca una più elevata priorità all'attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

