

Il ruolo del responsabile gestionale di dipartimento prima e dopo la riforma “Gelmini”

*di Giovanni Paruto**

L'amministrazione universitaria è un incontro di saperi diversi.

Negli ultimi trent'anni tra le diverse parti di questo sistema, la figura del segretario amministrativo di dipartimento e il suo ruolo sono stati, e lo sono ancora, un coacervo di saperi di diverse discipline. Nel nostro caso, quando si parla di ruolo, si deve intendere l'insieme dei comportamenti, delle attese e degli obblighi che all'interno e all'esterno dell'ateneo, altri soggetti si aspettano dal responsabile amministrativo gestionale perché ricopre una determinata “posizione” all'interno dell'ente universitario. Per anni ho creduto in quella figura professionale e in quel ruolo: con i colleghi “storici del coordinamento” ho lavorato per oltre quindici anni per il suo effettivo riconoscimento (anche economico) e per la sua valorizzazione.

Da allora in poi ho sempre notato con ammirazione il forte impegno dei colleghi nel continuare a mantenere saldo quel collegamento di attività tra le diverse situazioni esistenti tra i responsabili che svolgono lo stesso lavoro in atenei diversi dal proprio. I risultati allora raggiunti a causa dell'autonomia statutaria di ogni singolo ateneo, sono rimasti circa gli stessi di quando ho lasciato l'associazione per ricoprire altri incarichi sia dentro sia fuori la mia università.

Dico questo perché qualche leggera innovazione - se c'è stata - è dovuta alle riorganizzazioni avvenute nei singoli atenei per dar seguito alla riforma “Gelmini”. Le novità che in generale derivano dalla riorganizzazione dei singoli atenei prevista dalla riforma del 2010 e che possono accomunare molti responsabili gestionali sono:

- il cambiamento del nome nei regolamenti di organizzazione successivi alla legge di riforma dell'ordinamento universitario che, finalmente, definisce il segretario amministrativo come “responsabile gestionale” (cambiamento che l'associazione chiedeva da anni);
- l'attribuzione di una parte residuale dei compiti didattici affidata ai dipartimenti e in alcuni casi, oltre al supporto alla didattica, anche di compiti concernenti l'internazionalizzazione;
- l'accorpamento dei dipartimenti con un conseguente aumento dei carichi di lavoro;
- un proliferare di nuove figure con incarichi di responsabilità gestionali, che con diverse denominazioni, svolgono negli atenei, funzioni con attività spesso considerate simili.

In un momento, come quello attuale, in cui il ruolo sembra quasi in una fase di transizione e in cui i regolamenti di organizzazione degli atenei attribuiscono nuove forme organizzative e opportunità, l'impegno dei colleghi dell'associazione deve essere considerato uno stimolo per tutti gli altri. L'attribuzione dei nuovi compiti in realtà ci porta a immaginare un ruolo nuovo. Questi compiti prevedono in pratica un lavoro che solo di conseguenza va a influire sul responsabile gestionale di dipartimento. Mi spiego meglio: al dipartimento la legge 240/2010 attribuisce, oltre ai compiti concernenti la ricerca anche compiti didattici.

Con il bilancio unico e il bilancio consolidato di ateneo, predisposto sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal Ministero, di concerto con il Ministero dell'Economia e

delle Finanze, sentita la CRUI (sistema previsto dall'articolo 5 comma 4, lettera a, per tutti gli atenei, dalla legge 240/2010), i dipartimenti non avranno più, dal 2014, l'autonomia di bilancio, ma soltanto quella della gestione finanziaria delle risorse che saranno loro attribuite dall'ateneo e dall'esterno.

Ci sarà senz'altro più uniformità tra il lavoro dei responsabili perché per tutti gli atenei sarà obbligatoriamente introdotto il sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, oltre al bilancio unico e al bilancio consolidato. La riforma prevista dalla legge 240/2010, non ha menzionato per niente il personale amministrativo e tecnico ma ha lasciato ai singoli atenei la possibilità di riorganizzare le amministrazioni in base alle esigenze locali.

Figuratevi se poteva considerare una categoria che, per ottenere un riconoscimento del proprio lavoro, dentro e fuori gli atenei, è stata spesso invisa a colleghi di altri settori e a qualche organizzazione sindacale, che la considerava una vera e propria corporazione, senza volerne capire il bisogno del riconoscimento del ruolo. Cercherò di essere più preciso e puntuale sul percorso storico e normativo che ha portato la figura del segretario amministrativo (ormai definito finalmente in tutti gli atenei quale responsabile amministrativo gestionale), dalla sua istituzione a oggi.

La grande riforma dell'Università che ha istituito i dipartimenti è stata quella del 1980. L'art. 84 del DPR 382/80 aveva allora previsto, nella parte concernente la composizione della giunta, la figura del sad. Troppo poco per capirne il lavoro che il sad doveva svolgere e tantissima confusione per comprenderne e definirne il ruolo. La legge 382/80 aveva appena tratteggiato la figura del sad ma lo aveva fatto in modo certamente ambiguo e riduttivo, nominandola e codificandola solamente come membro di diritto della giunta con voto consultivo.

La legge di riforma dell'ottanta si era occupata di avviare l'autonomia contabile dei dipartimenti, in particolare l'autonomia di bilancio, ma non si era curata di definire in modo sufficiente la figura organica che se ne doveva occupare. In pratica, per la legge 382/80 il segretario era solo un'unità funzionale. Nulla poi era sancito circa la partecipazione al consiglio ed era questo, per quel che ci riguarda, l'aspetto più lacunoso della legge, essendo il consiglio, l'organo deliberante del dipartimento.

Nelle nostre università, dal 1980 al 1984, furono costituiti 399 dipartimenti. Tanti, se si considera la grande resistenza iniziale degli istituti a trasformarsi in nuove strutture; nel 1987 il numero salì a 612, oltre il 50% in più rispetto al periodo in precedenza considerato. Tre anni dopo, nel 1989 i dipartimenti divennero 660; nel 1994 se ne costituirono 978 e infine nel 1996 i dipartimenti costituiti furono 1092. Negli anni successivi il risultato più evidente dell'applicazione della volontà del legislatore del D.P.R. 382/80, si ritrovò nella completa "dipartimentalizzazione" quale logica conseguenza del riordino delle strutture della ricerca.

Il processo riformatore, nonostante il legislatore dell'ottanta ne avesse prevista una verifica dopo appena quattro anni dal suo avvio, aveva seguito una strada forse più ambiziosa: quella dell'autonomia.

E' fondamentale rilevare le difficoltà del riconoscimento di un ruolo così importante nel funzionamento degli atenei. E' importante spiegare ai nuovi colleghi le origini di questa figura, considerata per tanti anni un "tuttofare" e il perché di questa considerazione!

Una delle difficoltà del decollo dei dipartimenti presente in tutti gli atenei, fu quella della reperibilità del personale qualificato al quale affidare il compito di segretario amministrativo. Inizialmente, fu incaricato personale proveniente da diversi settori dell'amministrazione e dagli istituti allora ancora presenti. Non solo, ma per ricoprire quell'incarico fu selezionato, se così si può dire, personale proveniente dalle qualifiche IV, V, VI e VII, attuali B, C e pochi dalla qualifica VIII, attuale categoria D, previste nei contratti collettivi di allora.

Le scelte delle direzioni amministrative furono tali perché le diverse sedi mancavano di personale in grado di affrontare un lavoro così nuovo, complesso e tutto da costruire.

I primi colleghi che affrontarono quel lavoro iniziarono incontrando mille difficoltà d'interpretazione e di applicazione della normativa che in quegli anni era prodotta dal legislatore.

Fu grazie a un'intuizione di una collega dell'Università di Siena, Caterina Tiravelli Armini, che fu istituita l'associazione dei Segretari Amministrativi di Dipartimento, proprio al fine di organizzare incontri a livello nazionale, per comunicare, trasferire e condividere le procedure e le esperienze di ognuno, inizialmente molto diverse, non solo tra le sedi ma diverse anche all'interno della stessa sede universitaria.

Soltanto dopo alcuni anni, il DPR 567/87, all'art. 11 c.4, dispose che al segretario amministrativo competevano, sulla base delle direttive degli organi di governo del dipartimento, funzioni di collaborazione con il direttore, predisposizione tecnica di bilancio preventivo e di conto consuntivo, partecipazione alle sedute del consiglio e della giunta con il compito di verbalizzare, assumendo in queste funzioni anche la responsabilità in solido con il direttore.

Molti statuti approvati dopo la legge 168/89 hanno conferito al segretario amministrativo la partecipazione al consiglio di dipartimento con voto consultivo e molti altri ancora, ne hanno prevista la partecipazione come membro e quindi con voto deliberativo.

I piccoli passi percorsi in tanti anni provengono da norme non di settore ma di carattere generale. Tali norme hanno investito per il loro carattere di generalità anche gli atenei (es. norme sulla responsabilità del procedimento, sulla separazione tra le funzioni di direzione e di gestione, etc...) ed hanno contribuito a far riflettere gli organi di governo universitari sul ruolo del sad che, proprio grazie a queste norme, iniziava a essere considerato quale destinatario di nuovi compiti.

La figura del segretario amministrativo iniziava ad assumere con maggior evidenza i connotati di un responsabile investito di un ruolo che andava sempre più modificandosi rispetto al passato ma la cui determinazione era lasciata alla volontà delle eventuali modifiche che venivano predisporre nei regolamenti di ogni singola sede.

La forza che ha spinto verso la definizione della figura è stata, senza alcun dubbio, quella dell'Associazione dei sad.

Individuato il profilo dal DPR 567/87, i segretari amministrativi furono inquadrati nell'VIII qualifica, cioè l'attuale categoria D. e l'accesso al ruolo fu reso possibile solo mediante apposito concorso per laureati in materie economico-giuridiche.

Fu così che molti statuti individuarono la figura specificandone i compiti senza mai discostarsi, però, dalla legge che la prevedeva.

Dopo alcuni anni, l'accesso alla nona qualifica, attuale categoria EP ha iniziato a differenziare tra loro i segretari amministrativi che, in pratica continuavano e spesso continuano a svolgere la stessa attività e funzione, dopo che tutti, finalmente, dopo più venti anni, erano approdati, grazie ai concorsi e al rinnovo dei contratti nazionali, nella categoria D.

L'obiettivo di portare tutti i sad di tutte le categorie alla categoria D è stato l'obiettivo dell'associazione che in quegli anni, proprio grazie a quell'obiettivo, raccoglieva quasi novecento iscritti, molti dei quali, una volta raggiunto l'obiettivo della categoria D, persero l'interesse all'iscrizione. Tutto questo accadeva mentre una parte dei colleghi inquadrati nella categoria D passava nella categoria EP.

Nel corso degli anni ottanta la categoria aveva subito le scelte selettive delle stesse direzioni che, con il crescere del numero dei dipartimenti, trovavano personale anche dequalificato in diversi settori per svolgere quel ruolo.

Finalmente, intorno agli anni 2000, le direzioni amministrative dei diversi atenei incominciarono a considerare di selezionare e bandire concorsi per segretario di dipartimento selezionandolo tra il personale laureato interno e laureati esterni.

Ci sono voluti oltre trent'anni per riconoscere un ruolo che tutt'oggi non ha quel giusto riconoscimento che merita, che premia chi, in prima persona, risponde come responsabile amministrativo-gestionale di una struttura anche davanti ai Revisori dei conti e in caso di danno erariale davanti alla Corte dei Conti.

Rispetto a quanto disposto dal c. 4 dell'articolo 11 del DPR 567/87, in merito alla responsabilità in solido tra sad e direttore, la separazione dei ruoli ha consentito di ancorare il sistema universitario ai successivi indirizzi in materia di responsabilità amministrativa: la legge n. 639/1996, infatti, ha sancito il principio secondo il quale, "se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei Conti, valutata la singola responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso". In questo modo è stata implicitamente abrogata quella responsabilità solidale prevista nel DPR 567/87 che accomunava in solido direttore e sad. Le responsabilità sarebbero da considerare, a mio avviso, negli indirizzi contraddittori dell'uno e nella cattiva gestione dell'altro.

Un altro punto da considerare è quello anelato dai precedenti coordinamenti dei sad che si consideravano gerarchicamente dipendenti dal direttore amministrativo, attuale direttore generale.

Responsabile gestionale e direttore di dipartimento, fanno parte di carriere distinte, ognuna con un differente status giuridico. La scelta operata in molti regolamenti di riorganizzazione è stata quella di subordinare il responsabile gestionale gerarchicamente al direttore di dipartimento e funzionalmente al direttore generale.

Ancora una volta, presso le varie Università non ci sono ruoli univoci per i segretari di dipartimento ma situazioni con caratteristiche molto diverse nei vari regolamenti di organizzazione, situazioni che ampliano le funzioni senza però tracciarne il ruolo. In alcune realtà è definito con il nome di coordinatore, in altre i ruoli gestionali sono individuati, oltre che nei dipartimenti, anche nelle Scuole o in altre strutture previste dai singoli statuti.

Complessivamente il ruolo del vecchio sad si è modificato negli anni. Rimangono i problemi di chi ha lo stesso ruolo, ma riveste categorie diverse, un po' come succedeva in passato quando tutti i sad rincorrevano la categoria D.

Con la riorganizzazione qualche ateneo ha distinto le strutture in grandi o piccole, qualche altro ateneo novella che il responsabile gestionale di categoria EP, può essere destinatario di funzioni dirigenziali da parte del direttore di dipartimento e in questo comprende funzioni riguardanti la gestione del personale e l'area dei servizi generali e tecnici del dipartimento stesso.

Il problema è che se le posizioni organizzative non sono definite con chiarezza e cognizione di causa, il personale che ha una bassa difficoltà a comprendere il ruolo nuovo all'interno di un'istituzione è portato a percepire e a sentire una bassa identità con l'istituzione e una bassa coesione all'interno della stessa categoria di personale.

Bisogna evitare che questo accada!

In particolare, questa demotivazione e scarsa immedesimazione con l'istituzione potrebbe essere sentita negli atenei di grandi dimensioni nei quali esistono strutture molto grandi con un responsabile di categoria D, che svolge lo stesso lavoro o gli stessi compiti di chi è collocato nella categoria EP in una struttura in cui la differenza è solo quella di compiti relativamente maggiori, come ad esempio la responsabilità del personale, responsabilità che in fondo, velatamente, è spesso lasciata anche ai colleghi di cat. D dai direttori di dipartimento.

La valorizzazione della figura potrà essere rilevata anche con una maggiore attenzione alle indennità, almeno in quegli atenei in cui i fondi o le volontà di politica accademica, permettono tale rivalutazione migliorativa. Anche qui potrebbero esserci dei problemi: la riorganizzazione comporta un maggior numero di destinatari delle posizioni di responsabilità, quindi, una rivisitazione dei criteri di distribuzione del fondo accessorio che, in particolare, anche nelle università più virtuose, con l'allargamento dei destinatari, potrebbe non bastare proprio perché rapportato a quello del 2010.

L'attività iniziata con la collega Caterina Armini Tiravelli, proseguita con Gino Pinto e che oggi continua grazie a Paola Solombrino e ad altri volenterosi colleghi (che spero non perdano quell'entusiasmo necessario per svolgere un'attività pesante e qualche volta anche ingrata ma piena di soddisfazioni), riveste, a mio avviso ancora nuovi obiettivi da raggiungere e da definire.

Bisognerà (come avviene già dall'applicazione della legge 168/1989, che attraverso gli statuti attribuiva a ogni singolo ateneo di stabilire e determinare il proprio livello di autonomia), trovare qualche punto in comune nella relativa diversità prevista dai nuovi statuti e dai regolamenti di riorganizzazione dei singoli atenei. Bisognerà compattarsi tutti affinché le direzioni amministrative abbassino quel sottilissimo velo di differenziazione tra chi svolge lavori identici. Bisognerà che gli atenei prevedano posti di categoria EP da bandire per quel personale di categoria D che in buona sostanza svolge le stesse funzioni dei colleghi EP. Inoltre, bisognerà valorizzare economicamente le responsabilità per elevare le differenze tra coloro che, all'interno della stessa categoria, percepiscono una retribuzione appena superiore rispetto al collega che, all'interno della stessa struttura, non ha alcuna responsabilità.

Le motivazioni che le direzioni generali degli atenei cercano nei responsabili gestionali, non si attivano solo facendo loro comprendere il nuovo ruolo all'interno della riorganizzazione ma si attivano anche mediante programmi di promozione e sviluppo del ruolo.

In tutti questi anni la categoria dei responsabili gestionali, tramite l'associazione ha lottato per il riconoscimento del ruolo che oggi, pur nella diversità dei regolamenti di organizzazione, sembra poter essere meglio definito.

Ci sono però, indubbie difficoltà da parte dei colleghi del coordinamento nel tenere unita una categoria che svolge ruoli con responsabilità apparentemente diverse, con denominazioni diverse, i cui componenti agiscono in situazioni diverse e appartengono a categorie diverse.

Compito dell'associazione potrebbe anche essere quello di non far perdere a ognuno le speranze di sentirsi uniti anche da riorganizzazioni che moltiplicano e segmentano il ruolo.

Bisognerà riflettere insieme per capire come e fin dove il ruolo è cambiato oppure se si tratta solo di distinzioni tra colleghi di categorie diverse che in fondo svolgono lo stesso ruolo con compiti sostanzialmente analoghi. Bisognerà pensare al peso psicologico dei colleghi di categoria D che svolgono da anni la stessa funzione dei colleghi di categoria EP.

Bisognerà infine, focalizzare una base comune di attività e con molto impegno credere nel continuare più che mai a valorizzare il ruolo.

** già segretario amministrativo e segretario dell'associazione nazionale sad, attualmente project manager presso l'Ateneo di Bologna e docente di "management comportamentale" presso enti pubblici e privati; è autore di numerosi testi di legislazione universitaria e di articoli su quotidiani e riviste nazionali.*