



Attività accessorie dei professori universitari Valutazione delle regole e della prassi

L'essenziale in breve

In quasi tutte le università e scuole universitarie svizzere i professori possono svolgere attività accessorie private durante il loro tempo di lavoro. In Svizzera sono circa 2'500 le persone di scuole universitarie che potrebbero in teoria svolgere attività accessorie. Se tutte queste persone, con un reddito medio lordo stimato di 200'000 franchi a testa, dedicassero mediamente il 15% del loro tempo di lavoro per attività private, l'importo ammonterebbe approssimativamente a 75 milioni di franchi annualmente.

Le attività accessorie corrispondono a prestazioni personali che non rientrano nell'attività principale dei professori. Esercitano queste attività in nome proprio, per conto proprio ed a proprio rischio. Di regola queste attività dovrebbero essere collegate con l'insegnamento e la ricerca e dovrebbero essere conciliabili con l'attività accademica. Tipiche attività accessorie sono, ad esempio, i mandati di consulenza, le attività indipendenti di perito e i mandati in consigli d'amministrazione.

Oggetto e problematica

Oggetto della presente analisi sono le attività accessorie dei professori delle università e scuole universitarie svizzere. Sono state analizzate le tre questioni seguenti:

- Le attività accessorie sono chiaramente definite e regolate in modo unitario?
- Queste regole sono applicate e controllate?
- In quale misura sono svolte attività secondarie nelle scuole universitarie?

Non costituiscono oggetto della presente analisi le attività mediche private dei professori ordinari presso gli ospedali universitari. Infatti, disposizioni specifiche per gli stabilimenti ospedalieri dei cantoni di Basilea, Berna, Ginevra, Vaud e Zurigo regolano queste attività.

Una dozzina di regolamentazioni differenti

Ogni università possiede proprie regolamentazioni delle attività accessorie, che non sono però armonizzate con quelle degli altri istituti. La maggior parte di queste regole è relativamente recente e quindi anche attuale. Una ragione importante per la creazione di nuove regole è stata l'introduzione nel 2002 di un modello di contabilità analitica per tutte le università. Alcune università hanno verificato, adeguato o disciplinato la loro organizzazione e i loro processi aziendali. Un'altra ragione è da ricondurre al fatto che alcune università hanno ottenuto un statuto giuridico proprio per cui diverse disposizioni sono state abrogate. La terza ragione delle modifiche regolamentari è dovuta ai risultati di due rapporti d'inchiesta sulle irregolarità presso l'Università di Ginevra (2007) e il Politecnico federale di Zurigo (2005).

Queste regolamentazioni hanno lo svantaggio di riferirsi a diversi campi di applicazione (persone). Talora si applicano ai professori a tempo pieno, talora a tutto il corpo insegnante con differenti tassi di occupazione oppure a tutto il personale dell'università. Poi occorre spesso che le università esigono dalle persone interessate informazioni molto differenti.

Guadagno supplementare come motivazione principale delle attività accessorie



Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che quasi tutte le attività accessorie potrebbero essere trattate come prestazioni a terzi. Ne è un tipico esempio il mandato di consulenza. La motivazione principale che induce un professore a svolgere un mandato come privato è spesso l'atteso guadagno supplementare.

Applicazione pragmatica e talora sommaria delle disposizioni

Le università non considerano il settore delle attività accessorie come prioritario e rischioso. Secondo i responsabili non esistono problemi maggiori e non si vuole colpire tutto il settore a causa di alcune "pecore nere". Spesso le regole hanno soprattutto carattere preventivo. Il carico di lavoro per l'applicazione delle regole è ritenuto generalmente modesto o sostenibile dalle università (rapporto costi/benefici equilibrato). Una coerente attuazione delle disposizioni è operata laddove redditi risultando delle attività accessorie devono essere dichiarati o talora anche retrocessi. Una prassi sommaria (dichiarazioni e autorizzazioni avvengono a livello orale e informale) è applicata soprattutto nelle università più piccole con poche attività accessorie.

Mancanza di efficaci strumenti di controllo

Non esistono strumenti di controllo che permettono di verificare se nei casi previsti i professori richiedono la necessaria autorizzazione, se le attività private sono compatibili con gli interessi dell'università, se esiste un legame con l'attività d'insegnamento e di ricerca oppure se l'utilizzazione dell'infrastruttura è stata interamente annunciata. Per le scuole universitarie è difficile controllare se le entrate provenienti da attività accessorie private siano correttamente dichiarate ai fini fiscali e delle assicurazioni sociali. Visto che tali dati rientrano nella sfera privata dei professori, l'accesso ne è limitato.

Nel campo di controllo esistono, da una parte, i controlli interni all'università (sistema di controllo interno, revisorato interno e ispettorato delle finanze) e, dall'altra parte, i controlli esterni, che sono normalmente effettuati dagli organi di vigilanza cantonali e federali. Controlli esterni che si riferiscono concretamente al settore delle attività accessorie sono effettuati – a parte alcune eccezioni – raramente.

Poca trasparenza e scarsa disponibilità a fornire informazioni sull'entità delle attività accessorie

Sull'entità delle attività accessorie è possibile fare stime solo grazie alle scuole universitarie che hanno trasmesso i loro dati. Attualmente è impossibile determinare con esattezza l'entità delle attività accessorie sia in ordine al numero delle persone che al reddito generato. Le ragioni risiedono nel fatto che alcune università non dispongono dei dati richiesti dal CDF e che alcune università, pur possedendo dei dati, non li forniscono al CDF, o lo fanno in forma di stime generiche. Secondo queste stime, nelle grandi università meno del 30% delle persone interessate svolge un'attività accessoria. Nelle università più piccole (ad es. Lucerna e Lugano) la percentuale si riduce praticamente a zero.

Nessuna sanzione

La maggior parte dei regolamenti delle attività secondarie non prevede sanzioni e non si vuole neppure giungere al punto di doverle applicare. Se le attività accessorie raggiungono un'ampia



dimensione, di solito si riduce il grado di occupazione dei professori interessati. Secondo le indicazioni fornite, la maggior parte delle università non ha mai dovuto pronunciare sanzioni.

Sottovalutazione dei rischi

Le università ritengono che le attività accessorie presentino più elementi positivi che rischi, ma non possono dimostrare gli effetti concreti di tali attività accessorie. Il CDF è invece dell'avviso che in questo settore si presentino alcuni rischi. A seconda della loro entità, delle loro ripercussioni e degli effetti collaterali, le attività accessorie possono arrecare danno all' funzionamento delle scuole universitarie. Tra i rischi principali si annoverano:

- la scarsità di tempo per lo svolgimento dei compiti principali (insegnamento e ricerca) può portare a trascurare gli obblighi di servizio;
- l'impiego di personale e dell'infrastruttura dell'università senza il relativo indennizzo (ad es. segreteria, dottorandi e assistenti);
- la perdita di reputazione della scuola universitaria e i conflitti d'interesse;
- i problemi nell'utilizzo e nell'indennizzo di diritti di proprietà intellettuale dell'università.

Raccomandazioni del Controllo federale delle finanze

La Confederazione e le scuole universitarie federali sostengono in generale i contatti dei professori con istituzioni e imprese statali e private perché essi possono servire ad arricchire l'insegnamento e la ricerca ed a rafforzare la cooperazione tra le scuole universitarie e l'economia. Il CDF non constata alcun valore aggiunto nel fatto che tali contatti avvengano nell'ambito di attività secondarie invece di prestazioni a terzi. Questi preziosi contatti possono avvenire tramite mandati istituzionali invece che privati.

Il CDF non promuove l'introduzione di un sistema unitario, ma intravede un potenziale di miglioramento in caso di applicazione coerente delle regole. Il CDF è dell'avviso che sia importante aumentare la trasparenza in questo settore.

Il CDF propone le seguenti sei raccomandazioni:

1. Il CDF raccomanda alla Conferenza dei rettori delle università svizzere e alla Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca di adottare misure che incentivino le università e le scuole universitarie affinché i professori acquisiscano prevalentemente mandati finanziati con mezzi di terzi invece di attività accessorie private.
2. Il CDF raccomanda alla Conferenza dei rettori delle università svizzere di avviare misure affinché le attività accessorie per le quali è impiegato personale universitario e/o utilizzata l'infrastruttura dell'università, siano trattate in modo preponderante come mandati finanziati con mezzi di terzi.
3. Il CDF raccomanda alla Conferenza dei rettori delle università svizzere di avviare misure affinché le università e le scuole universitarie esigano annualmente dai collaboratori interessati una autodichiarazione scritta di tutte le attività secondarie svolte. Anche chi nel periodo in questione non ha svolto attività accessorie lo deve attestare con la propria firma.
4. Il CDF raccomanda alla Conferenza dei rettori delle università svizzere di elaborare categorie uniformi di attività secondarie per tutte le università e scuole universitarie.



5. Il CDF raccomanda alla Conferenza dei rettori delle università svizzere di avviare misure affinché le attività accessorie dei professori delle università e scuole universitarie siano controllabili sia per le istanze interne che per quelle esterne.
6. Il CDF raccomanda al Consiglio dei Politecnici federali di uniformare l'applicazione delle regole sulle attività accessorie dei due Politecnici federali di Losanna e Zurigo.

Sintesi delle prese di posizione

La CRUS, la SER ed il Consiglio dei politecnici federali hanno preso posizione sul rapporto e sulle raccomandazioni.

Relativo alla prima raccomandazione, la CRUS stima che le università possano giudicare meglio il bisogno di creare dei incentivi per stimolare il ricorso a prestazioni a terzi piuttosto che attività secondarie private. La SER divide il punto di vista della CRUS e stima che questo campo non sia della sua competenza. Il CDF è però dell'opinione che la CRUS, come organo di coordinazione e di armonizzazione, dovrebbe affrontare l'argomento e mostrare le buone pratiche e gli esempi da seguire sotto forma di raccomandazioni. La SER potrebbe anche dare orientazioni in questo dominio, tanto più che disponga di uno strumento d'incentivo per stimolare le prestazioni a terzi e che possa rafforzare i meccanismi attuali.

La CRUS divide la stessa posizione spiegata nella seconda raccomandazione, però non si esprime sulle modalità di applicazione, né sui bisogni di azione. Il CDF aspetta che la CRUS proponga misure concrete.

Relativo alla terza raccomandazione, la CRUS va d'accordo con l'idea guida, però giudica sufficiente una dichiarazione delle attività secondarie tutti gli tre anni. Sulla base delle esperienze fatte da parecchie università svizzere, il CDF conserva la sua posizione chiedendo una dichiarazione annuale. La carica amministrativa delle università che conoscano un tale sistema è giudicata sopportabile.

La CRUS riceve favorevolmente la quarta raccomandazione.

Per la quinta raccomandazione, la CRUS è dell'opinione che non esista un bisogno di azione e che il rettorato di una università è l'organo adeguato per esercitare un controllo. Il CDF non divide la stessa posizione e stima che esista un vero bisogno di migliorare la trasparenza di questo dominio. Il CDF non richiede più controlli però solamente che le informazioni siano accessibili da autorità di controllo interni ed esterni.

La sesta raccomandazione riguarda il Consiglio dei PF. Indica che divida lo stesso punto di vista del CDF, cioè che l'esecuzione delle direttive deva essere coordinata accuratamente con strumenti e sistemi di controllo interni appropriati. Il Consiglio dei PF accetta anche il principio della trasparenza. Però per il momento, non desidera prendere dei provvedimenti argomentando che i regolamenti sulle attività secondarie siano recenti. Stima che sia ancora troppo presto per prendere misure a fine di standardizzare le loro applicazioni e le pratiche dei due politecnici federali. Il CDF è dell'opinione che sia troppo impreciso di dire che le misure saranno eventualmente prese se c'è bisogno. Il CDF aspetta per fine 2010 un bilancio dell'applicazione di queste direttive e delle esperienze fatte nei due politecnici federali.

Le prese di posizione dettagliate si trovano all'allegato 5.

Testo originale in tedesco