

Politiche dell'INAF in merito all'applicazione di overhead ai finanziamenti esterni

Relazione del Presidente al Consiglio di Amministrazione, 5 giugno 2020

Premessa. Nel Bilancio di Previsione 2020 dell'INAF, figura una Assegnazione Ordinaria di FOE di 95.6 Milioni. Le spese del personale a tempo indeterminato si attestano su circa 74.5 Milioni di Euro, lasciando quindi un margine di circa 21 Milioni per le altre spese ricorrenti. Come si può evincere dalla Relazione Tecnica di accompagnamento al Bilancio, però, le spese ricorrenti dell'Ente, ivi comprese quelle della Direzione Scientifica, ammontano a circa 30 Milioni, atteso che non è più disponibile a regime la ex-quota premiale e, quindi, le stesse devono necessariamente trovare tutte la loro copertura nell'ambito della Assegnazione Ordinaria. Per l'esercizio 2020, il disavanzo di circa 9 Milioni, è coperto dagli ultimi accantonamenti di ex-quota premiale della Direzione Scientifica e da una ragionevole stima della capienza dell'avanzo libero, ancora da accertare, che coprirebbe quella percentuale di spese che sono ricorrenti, ma non necessariamente incompressibili. Da quanto si evince dalla stessa Relazione di Bilancio e dalle recenti stime degli Uffici, a regime, e cioè da quando tutti i vincitori dei concorsi in itinere avranno preso servizio, i costi del personale saliranno a quasi 80 Milioni di Euro, lasciando per l'esercizio 2021 un margine di circa 15 Milioni per le spese ricorrenti, a fronte di un fabbisogno di circa 30 Milioni. Le ragioni del disavanzo di circa 15 Milioni che già si prospetta per il 2021, sono tracciate nella Relazione del Presidente al Bilancio di Previsione 2020 e sono da ricondurre essenzialmente a tre fattori: a) l'azzeramento della ex-quota premiale, gestita sulla base di uno schema di accantonamenti, che, negli ultimi dieci anni, ammontava, mediamente, a 9 Milioni annui; b) un sensibile disavanzo nelle assegnazioni straordinarie di FOE rispetto al fabbisogno; c) l'aumento dei costi di gestione derivanti da un significativo aumento percentuale del personale di ruolo e da vari fattori di indicizzazione del costo stesso del personale. Va segnalato che tutti i costi del personale fin qui citati non tengono conto delle ulteriori assunzioni programmate, anche se non ancora deliberate, e cioè del completamento del processo di stabilizzazione, delle posizioni per la costituenda sede in Calabria, posto che il MUR ne confermi l'intenzione, degli avanzamenti di carriera, degli scorrimenti delle graduatorie di merito di alcuni concorsi, etc. Sebbene non sia stato ancora ripartito dal Governo il residuo del budget derivante dal DPCM per le stabilizzazioni non utilizzato da altri DPR, che potrebbe essere molto significativo, è evidente che l'INAF dispone di una Assegnazione Ordinaria assolutamente non congrua con la sua programmazione. Risulta, pertanto, evidente la necessità di rivedere il modello con cui si costruisce nell'INAF il budget annuale di funzionamento e cioè il budget necessario per coprire le spese di personale e tutte le altre spese ricorrenti. I costi di funzionamento della Direzione Scientifica, che includono iniziative ricorrenti, come il finanziamento della ricerca di base, i Bandi PRIN interni, il finanziamento delle borse di dottorato, i costi delle Biblioteche e, di norma, il supporto a iniziative di piccola o media dimensione nell'ambito delle collaborazioni con ESO ovvero ad altre iniziative analoghe o similari, trovavano in passato copertura nella ex-quota premiale. Di conseguenza, solo le spese del personale e le spese ricorrenti connesse ad utenze, manutenzioni, edilizia, etc..., venivano coperte con l'Assegnazione Ordinaria. Adesso la situazione è cambiata e si registra una significativa sofferenza di bilancio per le spese ricorrenti, con particolare riguardo a quelle della Direzione Scientifica.

Le politiche del MUR. Il problema della sofferenza del Bilancio dell'INAF, generato, di fatto, dall'utilizzo della ex-quota premiale per la copertura delle spese di personale, è stato portato all'attenzione del MUR. Esiste ancora il residuo del budget derivante dal DPCM per le stabilizzazioni non utilizzato da altri DPR, anche se il Dipartimento della Funzione Pubblica non ha ancora fissato i relativi criteri di riparto, nonostante i ripetuti solleciti del MUR, e nel

Decreto Legge "Rilancio" sono previste risorse aggiuntive per nuove assunzioni negli EPR, ma si tratta ancora una volta di risorse destinate esclusivamente alla copertura di spese di personale, che non tengono conto, in alcun modo, dell'aumento delle spese ricorrenti che queste generano e non tengono conto, in alcuni modo, neanche dell'azzeramento della ex-quota premiale. Ora, come è noto, molti dei bandi competitivi che lo stesso MUR emana individuano sia i costi di personale che le spese generali di funzionamento fra le spese ammissibili, sia a titolo di rimborso in quota parte che a titolo di cofinanziamento. Uno schema simile è adottato in svariati bandi della Unione Europea (H2020).

Il nuovo modello di costruzione del budget annuale di funzionamento da adottare. In base alle considerazioni precedenti, si registra una tendenza del MUR a garantire nell'Assegnazione Ordinaria essenzialmente le spese di personale e una quota minima di spese ricorrenti, rinviando, di fatto, alle capacità degli EPR di coprire le altre spese ricorrenti con risorse che derivano dagli "overhead" di finanziamenti esterni, dai proventi delle attività in conto terzi e, più in generale, delle attività commerciali dagli atti di liberalità, etc (cosiddetto "fundraising"). Questo, d'altra parte, è il modello adottato ormai da anni dalle Università. In questo modello, l'Assegnazione Ordinaria dell'Ente rappresenta solo una delle fonti di finanziamento che concorrono a costruire il budget necessario a garantire la sostenibilità delle spese di personale, ma soprattutto delle spese ricorrenti, considerate nel loro complesso. All'Assegnazione Ordinaria si aggiungono, quindi, gli "overhead" che derivano dai finanziamenti esterni e i proventi che derivano dalle attività in conto terzi, dalle attività commerciali, dagli atti di liberalità, etc. Questo è il modello che, secondo il Presidente, dovrà adottare in prospettiva anche nell'INAF.

La scelta politica di indirizzo. Sia pure in diversa misura, le Strutture di Ricerca dell'INAF incamerano già "overhead" che derivano da finanziamenti esterni destinati alla realizzazione di progetti; inoltre, alcune di esse svolgono attività in conto terzi e/o attività commerciali, anche se, molto probabilmente, in misura non adeguata alle potenzialità dell'Ente. I vertici dell'INAF possono certamente incentivare questi percorsi e le due Direzioni apicali possono sicuramente elaborare procedure e regole omogenee che consentano di massimizzare questo tipo di introiti, ma non è corretto, né, tanto meno, opportuno indebolire la programmazione nazionale rispetto alla programmazione locale. Diventa pertanto, fondamentale, a questo punto, una scelta politica di indirizzo. L'INAF potrebbe decidere di adottare un modello organizzativo di tipo "federale", nel quale le Strutture di Ricerca acquistano totale autonomia e gli Organi di Governo assolvono solo ad un ruolo di indirizzo generale e di controllo del rispetto degli atti di indirizzo. Ovviamente, l'adozione di un modello organizzativo di questo tipo comporterebbe la necessità di rivedere radicalmente lo Statuto, al fine di decentrare compiti, funzioni e correlati poteri alle "Strutture di Ricerca" e di "deresponsabilizzare" gli Organi di Governo e le due Direzioni apicali; questa scelta sarebbe in aperta controtendenza rispetto agli indirizzi di Governo, che tendono a ridurre la frammentazione dei centri decisionali del sistema nazionale della ricerca, ed esporrebbe l'Ente al rischio di perdere il suo ruolo di ente nazionale di riferimento dell'astronomia e dell'astrofisica. Al contrario, la narrativa che l'INAF propone oggi alla nazione è ormai forte e riconosciuta: l'INAF è uno dei pochi enti nazionali al mondo che contiene al suo interno tutte le risorse, umane e strumentali, per l'esplorazione del Sistema Solare e per lo studio dell'Universo, da terra e dallo Spazio, a tutte le lunghezze d'onda. A questo si aggiunge il fatto che la filiera dell'INAF è autorevole: il segmento della ricerca di base genera le idee; il segmento tecnologico realizza gli strumenti innovativi, le grandi infrastrutture e le prestigiose missioni spaziali che consentono di perseguire queste idee; il segmento della terza missione diffonde, inoltre, nella

società le conoscenze e l'innovazione tecnologica che da esse derivano, generando, oltre che cultura e innovazione, un significativo ritorno industriale per il Paese.

Proposta del Presidente. Il Presidente ritiene che la tematica degli "overhead" debba essere gestita a livello centrale, lasciando ovviamente margini di incentivazione sia alle Strutture di Ricerca che ai Ricercatori che accedono a importanti finanziamenti esterni e generano, quindi, significativi "overhead", e debba essere, comunque, studiata, approfonditamente, con l'indispensabile contributo del Collegio dei Direttori e, più in generale, della comunità. Ma è, ormai, evidente che questo è il modello da adottare, che già adottato e collaudato nelle Università, e che il Presidente intende proporre. Da quanto risulta dal Bilancio della Direzione Scientifica, i finanziamenti esterni di cui l'INAF generalmente dispone, considerando i capitoli delle assegnazioni straordinarie di FOE, i finanziamenti della Unione Europea, i finanziamenti della Agenzia Spaziale Italiana, i finanziamenti regionali, assommano a circa 40 Milioni di Euro all'anno. Questi finanziamenti potrebbero generare significativi "overhead", e quindi risorse aggiuntive per il funzionamento. Questo, ovviamente, non è necessariamente e facilmente applicabile a tutte le fonti di finanziamento. Infatti, una buona parte dei finanziamenti relativi alle assegnazioni straordinarie di FOE "entra ed esce" dal Bilancio senza ingenerare alcun tipo di "plusvalenza" (per esempio: la quota ELT, la quota LBT, la quota TNG e buona parte della quota per SRT+VLBI). E' anche vero, però, che il MUR si è manifestato, negli ultimi anni, più incline a incrementare i fondi del FOE destinati al finanziamento delle "progettualità di carattere straordinario" e della "attività di ricerca a valenza internazionale" e non l'Assegnazione Ordinaria. In questo quadro, risulta coerente e assolutamente legittimo un incremento di queste quote, giustificato, peraltro, proprio dalla necessità di applicare un congruo "overhead". Riguardo ai finanziamenti per le attività spaziali, l'ASI si è dimostrata disponibile a rivedere la questione degli "overhead". Riguardo, invece, ai fondi infrastrutturali, il MUR, per le vie brevi, ha già dichiarato che l'investimento deve essere finalizzato alla realizzazione di infrastrutture, apparecchiature, strumentazioni o di quant'altro sia riconoscibile, appunto, come "investimento", ma riconosce anche la possibilità di utilizzare una certa percentuale dei fondi per le acquisizioni di risorse immateriali, che, comunque, vanno rendicontate, per cui, non è possibile, nella fattispecie, applicare un "overhead". Pertanto, questi finanziamenti non sono stati conteggiati nel calcolo dei 40 Milioni. Detto questo, il Presidente si appresta a costituire un gruppo di lavoro, in modo da definire, il modello di costo dell'INAF. Una volta definito il modello di costo dell'INAF, si potrà stabilire anche la politica di applicazione degli "overhead". Appare evidente, in questo schema, che le attività delle Strutture di Ricerca e dei Ricercatori che "contribuiscono" ad incrementare in modo significativo l'importo degli "overhead" incamerati dall'Ente, assumono lo stesso valore strategico di quelle Strutture di Ricerca e di quei Ricercatori che utilizzano le risorse disponibili, inclusi gli "overhead", per svolgere quelle attività che concorrono ad elevare il livello della performance dell'Ente ai fini della Valutazione della Qualità della Ricerca e, quindi, il suo prestigio nazionale e internazionale.

Sintesi del modello di costo dell'INAF da adottare.

Una volta definito il modello di costo dell'INAF in base ai principi generali che seguono e che si basano sul computo dell'incidenza delle spese generali dell'Ente e delle spese del personale di supporto rispetto al totale delle spese del personale di ricerca, il Consiglio di Amministrazione dovrà stabilire in criteri generali per definire gli "overhead" da applicare a tutti i finanziamenti esterni nella fase della trattativa. Queste regole dovranno essere inserite nella disciplina prevista dal ROF in relazione alla autonomia di cui le Strutture di Ricerca e i Ricercatori godono ai fini

dell'accesso ai finanziamenti esterni, che definirà la percentuale di *overhead* di Ente; la percentuale di *overhead* di Struttura; la percentuale di *overhead* di progetto che serve tipicamente per fronteggiare spese non rendicontabili. Al fine di definire un primo atto di indirizzo per il Gruppo di Lavoro che verrà all'uopo costituito, il Presidente intende proporre di valutare a titolo esemplificativo il modello di costo che il MUR indica, per esempio, nei bandi competitivi emanati nell'ambito dei Cluster Tecnologici, nel quale sono riconosciuti:

- a) i costi del personale interno;
- b) i costi degli strumenti e delle attrezzature, nella misura e per il periodo in cui sono utilizzati per il progetto;
- c) i costi generali supplementari, derivanti direttamente dal Progetto, imputati con un calcolo pro-quota sulla base del rapporto tra il valore complessivo delle spese generali del soggetto beneficiario e il valore complessivo delle spese del personale, al netto di quello impegnato in attività trasversali e legato al funzionamento della struttura e, comunque, e comunque entro limite massimo percentuale delle spese previste per il personale interno;
- d) gli altri costi di esercizio, inclusi i costi di materiali, forniture e prodotti analoghi, sostenuti, direttamente o per effetto delle attività di ricerca, entro un certo limite massimo delle altre spese ammissibili.

Conclusioni. A valle della definizione del modello di costo dell'INAF di cui al paragrafo precedente, il Presidente proporrà al Consiglio di Amministrazione l'adozione di un meccanismo di "*overhead*", incluse le misure di incentivazione per le Strutture di Ricerca e i Ricercatori che accedono ai finanziamenti esterni, e i criteri di utilizzo dello stesso "*overhead*", da stabilire di concerto con il Collegio dei Direttori e sentita la comunità.

La presente relazione è sottoposta ai Consiglieri per una prima valutazione di massima.