

Il finanziamento del sistema universitario statale in Italia: criticità e prospettive del Fondo di Finanziamento Ordinario

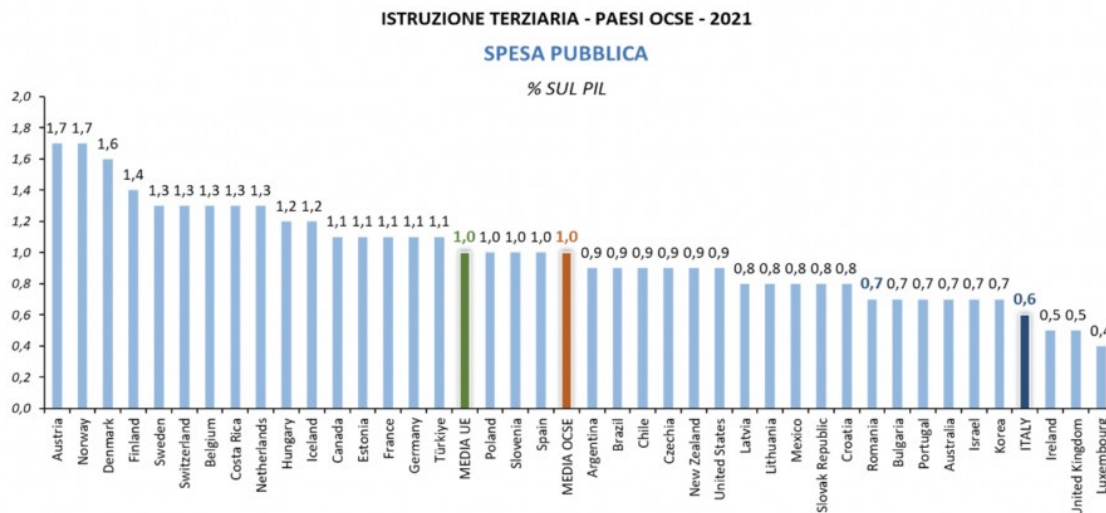
di Giuseppe Travaglini

Giuseppe Travaglini dopo aver documentato che il sistema universitario pubblico italiano soffre di un sottofinanziamento strutturale che compromette sostenibilità, autonomia e competitività, esamina le novità introdotte dalla manovra di Bilancio 2026 e sostiene che l'incremento dei fondi ordinari è insufficiente di fronte alle esigenze del sistema universitario nazionale. Infine avanza indicazioni per una riforma orientata alla sostenibilità finanziaria.

Il sistema universitario pubblico italiano è da tempo caratterizzato da una condizione di sottofinanziamento che ne compromette la sostenibilità economico-finanziaria di breve e medio periodo, la capacità di programmazione strategica e la competitività nel contesto europeo e internazionale. Tale criticità, lungi dall'essere congiunturale, si è progressivamente ampliata nel corso dell'ultimo decennio, con effetti sistemici sulla qualità della ricerca, della didattica e sul reclutamento dei giovani studiosi. La manovra di Bilancio 2026, pur introducendo alcune parziali misure di compensazione per il settore della ricerca, non appare in grado di incidere in modo significativo sulle cause profonde di questa fragilità strutturale. Il presente lavoro analizza l'evoluzione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle università statali, i criteri di riparto e i principali vincoli di spesa e di cassa imposti agli atenei, con particolare attenzione alle implicazioni per l'autonomia, non solo finanziaria, delle sedi universitarie e per lo sviluppo equilibrato dell'intero sistema universitario pubblico.

Il sottofinanziamento strutturale del sistema universitario italiano. Nel confronto internazionale, l'Italia continua a collocarsi tra i Paesi con il più basso livello di

investimento pubblico nell'istruzione superiore e terziaria. Secondo i dati OCSE, la spesa per l'istruzione terziaria in Italia si attesta intorno allo 0,6% del PIL, a fronte di una media dei Paesi OCSE pari a circa l'1,3% e di una media europea prossima all'1,1% (OECD, 2023).



Fonte: OECD (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>

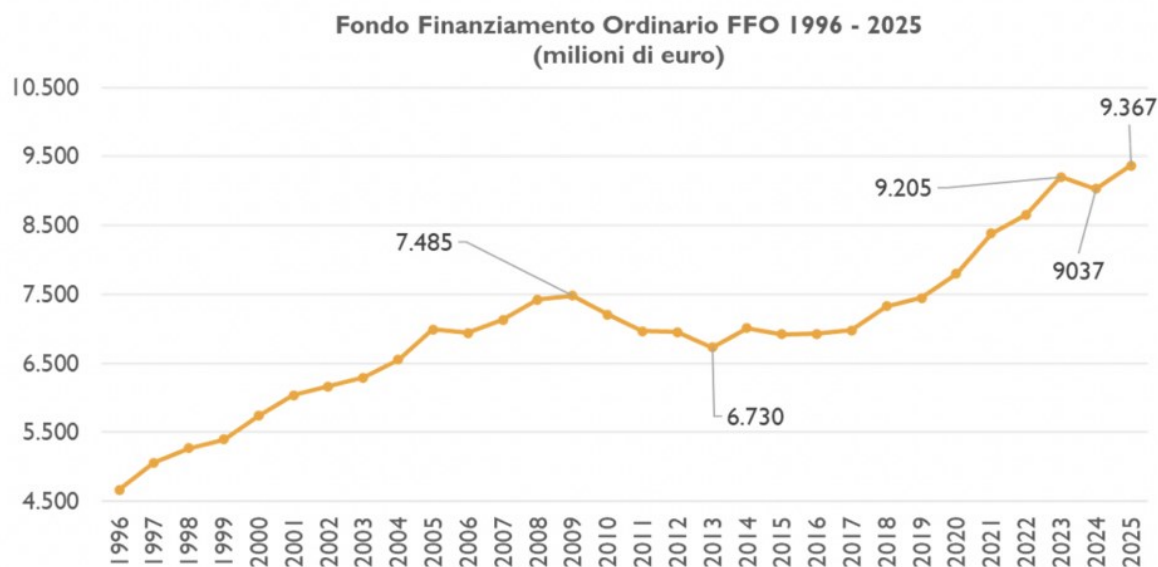
Tale divario evidenzia una persistente sottovalutazione del ruolo strategico della formazione avanzata e dell'università quale infrastruttura fondamentale per lo sviluppo economico e la coesione del Paese. In questo contesto, il FFO – pari a circa 9,367 miliardi di euro nel 2025 per i 68 atenei pubblici statali – risulta ampiamente insufficiente a garantire il funzionamento del sistema universitario statale italiano. Un riallineamento agli standard europei richiederebbe oggi un incremento del FFO fino a valori prossimi ai 18 miliardi di euro per raggiungere la quota del 1% del Pil in linea con la media europea. Un obiettivo chiaramente irraggiungibile nel breve periodo, non soltanto alla luce delle attuali condizioni della finanza pubblica italiana, ma anche rispetto agli impegni e alle priorità delineate dall'agenda dell'attuale governo.

La manovra di Bilancio 2026, da approvare entro dicembre, prevede un incremento nominale del FFO pari a soli 25 milioni di euro, corrispondente a meno dello 0,3% dell'ammontare complessivo. Si tratta di un aumento largamente insufficiente sia per invertire la tendenza al sottofinanziamento strutturale che a compensare l'erosione del

potere d'acquisto determinata dal picco inflazionistico del triennio 2022–2024. Ne consegue che, in termini reali, il finanziamento pro capite per studente e per docente ha subito una contrazione stimabile intorno al 20%, nel periodo 2014–2025, con effetti cumulati accelerati nell'ultimo quinquennio rilevanti per la sostenibilità economico-finanziaria dei bilanci universitari e per la capacità programmatica degli atenei.

Struttura e criteri di riparto del FFO. Il FFO, istituito con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, rappresenta la principale fonte di finanziamento delle università statali ed è destinato alla copertura delle spese di funzionamento, del personale e delle attività istituzionali. La riforma “Gelmini” introdotta con la legge 30 dicembre 2010, n. 240, ha ereditato questi principi e modificato profondamente i criteri di riparto, riducendo il peso della Spesa Storica a favore di parametri basati sul Costo Standard per studente e sulla Valutazione delle Performance. Attualmente, il FFO si articola in una componente priva di vincoli di destinazione (Quota Base, Quota Premiale ed Elemento Perequativo) e in una componente vincolata, destinata a finalità specifiche tra cui il sostegno agli studenti, il diritto allo studio, i piani straordinari di reclutamento.

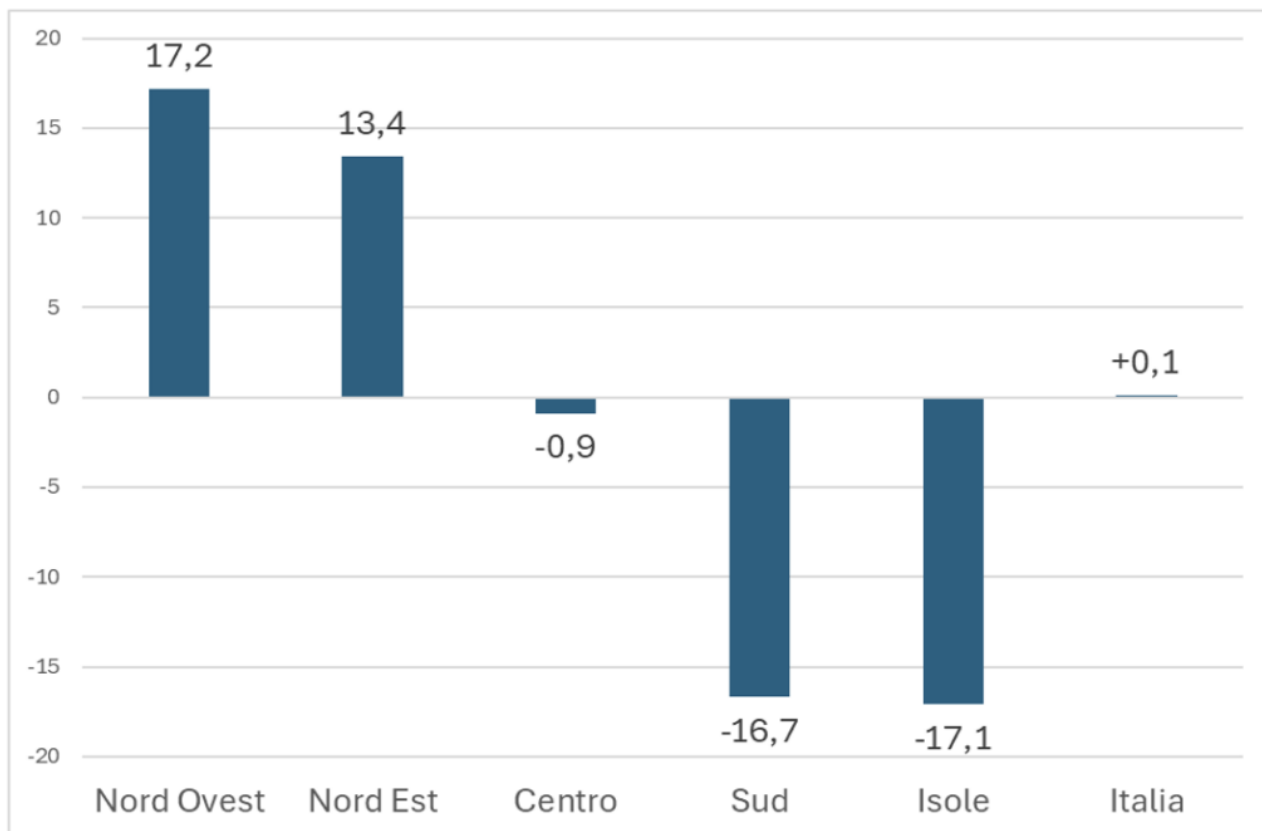
Nel corso dell'ultimo decennio, la quota di risorse a destinazione vincolata è cresciuta in modo significativo, determinando una progressiva compressione della capacità di allocazione autonoma degli atenei. Tale evoluzione ha introdotto nei bilanci universitari rigidità strutturali di spesa, limitando la flessibilità gestionale e subordinando le scelte allocative a priorità definite centralmente. Ne è derivata una sostanziale erosione dell'autonomia strategica delle università, costrette a orientare le proprie politiche di sviluppo non in funzione delle esigenze istituzionali e territoriali, ma in risposta a vincoli amministrativi e a obiettivi eteronomi spesso di breve periodo. In questo quadro, i meccanismi di riparto del FFO hanno prodotto effetti distorsivi rilevanti, contribuendo ad ampliare, invece di ridurre, i divari territoriali preesistenti, le disuguaglianze tra aree urbane e interne, tra Nord e Sud del Paese, tra università “ricche” e “povere”.



Fonte: elaborazioni su dati FFO del MUR.

Numerose analisi del Consiglio Universitario Nazionale (CUN) hanno evidenziato come il criterio del Costo Standard per studente (nel 2025 pari a circa il 26% del FFO complessivo) e quello della Premialità (circa il 27% del FFO complessivo nello stesso anno) tendano a favorire gli atenei di maggiori dimensioni, con il più alto numero di iscritti e quelli collocati in contesti socio-economici più dinamici, prevalentemente nel Centro-Nord, mentre gli atenei del Mezzogiorno risultano penalizzati dalla riduzione della componente storica del FFO (circa il 16% del totale) e dagli effetti della mobilità studentesca interregionale che tende a muoversi verso il Nord del Paese attratta da contesti economici e sociali considerati più favorevoli.

Variation % degli iscritti negli atenei per area geografica (2011/12 – 2021/22)



Fonte: Anagrafe degli studenti. MUR

Infine, va sottolineato che la Quota Premiale – nel 2025 pari a 2,5 miliardi di euro – viene assegnata sulla base di indicatori di qualità della ricerca (VQR), politiche di reclutamento e riduzione dei divari territoriali, che favoriscono però gli atenei di maggiore dimensione, per cui i meccanismi perequativi attualmente in vigore (1.5% del FFO, circa 140 milioni di euro nel 2025) appaiono insufficienti a garantire un riequilibrio sostanziale delle risorse distribuite al sistema universitario statale.

Le misure per la ricerca nella manovra di Bilancio 2026. Nella manovra di Bilancio per il 2026 un elemento di parziale discontinuità è rappresentato dall'articolo 107 della Legge di Bilancio 2026, che introduce principi di pianificazione pluriennale dei finanziamenti per la ricerca. Il disegno di legge istituisce il Fondo per la Programmazione della Ricerca (FPR) e prevede l'adozione di un Piano triennale per la ricerca di base e applicata, escludendo le risorse provenienti dal PNRR e dai fondi strutturali europei. Più precisamente, il FPR dispone per il 2026 di una dotazione iniziale pari a 259 milioni di euro di cui si prevede un incremento nei successivi anni,

con un ammontare di 150 milioni di euro annui destinati ai Progetti di rilevante interesse nazionale (PRIN). Sebbene tale misura rappresenti un avanzamento in termini di programmazione per la ricerca, le risorse stanziare risultano però ancora ampiamente insufficienti rispetto al fabbisogno complessivo del sistema universitario, anche considerando che tali risorse sono recuperate da stanziamenti a favore del MUR derivanti da esercizi precedenti, a partire dal 1998, relativi a risorse per la ricerca mai effettivamente erogate.

Vincoli alla gestione finanziaria e autonomia degli atenei. Alla scarsità del FFO si affianca infine un sistema articolato di vincoli finanziari che limita fortemente l'autonomia gestionale degli atenei. In particolare, il vincolo del Fabbisogno Finanziario, disciplinato dalla normativa di contabilità pubblica, limita i prelievi dalla Tesoreria dello Stato, presso la Banca d'Italia, sulla base della spesa storica e del tasso di crescita del PIL reale. Ulteriori restrizioni derivano dai Limiti di Spesa Corrente per beni e servizi e dai vincoli normativi relativi al personale e alle entrate da contribuzione studentesca che non possono superare il 20% delle risorse complessive (non solo il FFO) annualmente incassate dalle università (per esempio i ricavi da conto terzi). Tali vincoli, pur ispirati a obiettivi di equilibrio finanziario e di tutela del diritto allo studio, producono effetti pro-ciclici che accentuano le difficoltà degli atenei in presenza di un FFO instabile o in diminuzione.

Conclusioni. Un andamento del FFO così discontinuo e insufficiente impedisce alle università statali di pianificare le proprie attività, di stabilizzare i giovani talenti e di raggiungere gli obiettivi triennali dei piani strategici richiesti dalla legge 240/2010. A ciò si aggiunge la problematica ripartizione del FFO, che come abbiamo indicato sopra ha finito per ampliare i divari territoriali, penalizzando gli atenei con minore capacità di attrarre risorse e studenti, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree interne. Le conseguenze pesano sulla sostenibilità dei bilanci. Sono questi i rischi concreti che incombono oggi sull'università italiana. Se la tendenza al sottofinanziamento dovesse confermarsi, le prospettive appaiono tutt'altro che incoraggianti: un rallentamento degli investimenti in ricerca avanzata – proprio mentre accelera la frontiera dell'intelligenza artificiale – un ridimensionamento dell'offerta formativa e un deflusso costante di giovani studiosi verso l'estero, attratti da sistemi accademici più solidi. Con

l'effetto di ampliare le disuguaglianze della geografia economica e culturale del Paese. Una frattura che non è più solo accademica, ma politica e sociale, perché investe il futuro stesso dello sviluppo e della coesione dell'Italia.

In questo scenario, il MUR ha avviato, con legge delega, un processo di riforma dell'università italiana che promette di ridisegnarne il volto. Il piano comprende la revisione del FFO, la ridefinizione della governance degli atenei, il rinnovamento delle procedure concorsuali e il riordino del Consiglio Universitario Nazionale (CUN). Nel pacchetto è inclusa anche la riforma dell'Agenzia nazionale per la valutazione della ricerca e dell'università (Anvur). Un intervento di ampia portata che mira a mutare in profondità il modello di università pubblica, configurandosi come una vera e propria rivoluzione.

Il timore, tutt'altro che infondato, è che l'insieme delle riforme attualmente in cantiere non trovi collocazione all'interno di un quadro coerente e sostenibile, finendo per tradursi in un mosaico frammentato di interventi incapaci di rafforzare il sistema universitario e, anzi, tali da comprometterne ulteriormente l'autonomia. In assenza di un netto potenziamento del FFO, di una revisione equilibrata e condivisa dei criteri alla base della sua distribuzione, di un rafforzamento dell'autonomia degli atenei e di una revisione strutturale dei meccanismi di reclutamento, il rischio è quello di consolidare le criticità esistenti anziché superarle. Ancora più preoccupante è la possibilità che, nel disegno riformatore, venga marginalizzato ciò che dovrebbe costituirne il nucleo irrinunciabile: la qualità della ricerca, della didattica e della vita studentesca. Il mancato investimento nei luoghi della ricerca, nei percorsi formativi, nel diritto allo studio e nell'innovazione didattica e tecnologica allontanerebbe ulteriormente il sistema universitario italiano dagli standard europei. In questo scenario, l'università rischierebbe di perdere il proprio ruolo non solo come sede di costruzione e trasmissione dei saperi, ma come leva fondamentale di crescita, equità e progresso per il Paese.