

Il finanziamento statale dell'Università ed il principio di coesione insulare

di Gaetano Armao¹

1. Un recente studio della Banca d'Italia, analizzando la composizione delle entrate degli atenei italiani, ha dimostrato come, a fronte di finanziamenti pubblici pressoché proporzionali al numero degli studenti, le università delle aree in ritardo, ed in particolare quelle del Mezzogiorno, ma soprattutto insulari, siano penalizzate dalla minore capacità contributiva degli studenti, dalla minore capacità-possibilità di attingere ad altre fonti, come quelle da privati o provenienti dalla Unione Europea e, più in generale, dalla complessiva debolezza del sistema economico².

Un dato appare emblematico, risultando non solo epifenomeno del divario economico nazionale, ma anche dell'ulteriore tendenza degli studenti meridionali ad “emigrare” verso le università del centro-nord. Come rilevato dall'ANVUR, l'importo delle entrate per studente derivante dal pagamento delle tasse negli atenei delle regioni del Nord raggiunge il doppio di quello delle Isole, mentre risulta di circa il 30% superiore a quello del Centro e del 60% rispetto a quello del Sud³.

Sotto altro profilo le dinamiche demografiche, che già segnano una marcata spinta centrifuga per diplomati e laureati, svolgeranno in termini tendenziali, e difficilmente controvertibili nel medio termine, un pesante effetto ulteriormente depressivo per gli atenei del Mezzogiorno in controtendenza con la strategia di sviluppo per il Sud e le Isole che punta alla valorizzazione dei suoi centri culturali e di produzione scientifica⁴.

¹ Questo contributo è dedicato alla memoria di Alessandro Finazzo, avvocato apprezzato, conosciuto agli inizi del mio insegnamento universitario e divenuto allievo e poi collega ed amico, purtroppo scomparso improvvisamente e prematuramente.

² V. MARIANI, R. TORRINI, *Il sistema universitario: Un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Banca d'Italia, Roma, 2022.

³ Si veda ANVUR, *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca*. Roma, 2023, 87.

⁴ Si veda, da ultimo, il *Rapporto SVIMEZ-2025*, in www.svimez.it/rapporto-svimez-2025/, Roma, 2026.

Il Rapporto evidenzia che la “trappola italiana del capitale umano” è determinata

Il sistema universitario pubblico italiano, pur di fronte agli obiettivi incrementi degli ultimi anni, da ultimo nel 2025, è caratterizzato da un sottofinanziamento strutturale che ne compromette sostenibilità ed autonomia, e che si riflette sulla sua competitività.

Tuttavia, al netto della questione quantitativa complessiva – trattata compiutamente in altre relazioni di questo Convegno – le brevi riflessioni che seguono intendono svolgere, con riguardo alla condizione insulare ed alle diverse forme di deprivazione che da essa scaturiscono, alcune considerazioni sull'incidenza della stessa nell'allocazione del finanziamento pubblico alle università, in particolare alla luce del principio di coesione insulare introdotto nel 2022 dall'art. 119, sesto comma Cost. (*“La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”*).

Il finanziamento pubblico statale risulta la condizione ineludibile per conferire effettività al disegno costituzionale sull'ordinamento dell'Università. Esso costituisce parimenti un elemento essenziale per ogni riforma di tale sistema che voglia essere coerente con le norme costituzionali che riconosco-

dalla natura selettiva della migrazione, in particolare dei diplomati e dei laureati italiani verso il Centro-Nord e l'estero. Quando un diplomato o un laureato decide di migrare, una parte del rendimento potenziale dell'investimento pubblico sostenuto per la sua formazione viene dispersa. Con l'emigrazione qualificata il territorio di origine subisce una perdita secca: ha già sostenuto un costo per formare quell'individuo, ma non potrà beneficiare, nel medio-lungo periodo, delle esternalità positive che il capitale umano istruito genera sul territorio. Seguendo questa logica, è possibile stimare il costo del deflusso di capitale umano dal Mezzogiorno verso il Centro Nord, e dal CentroNord all'estero, a partire dal saldo migratorio netto dei laureati. La perdita secca cumulata per il Mezzogiorno, stimata in termini di costo di formazione dei laureati che hanno maturato il proprio capitale umano nel Sud e poi si sono trasferiti altrove, è, tra il 2020 e il 2024, di circa 6,7 miliardi di euro l'anno per coloro che si trasferiscono al Centro-Nord cui si aggiungono ulteriori 1,2 miliardi per gli expat. Il Centro-Nord, se da un lato beneficia dell'afflusso di capitale umano formato dal Sud, subisce dall'altro una perdita netta legata al costo formativo dell'emigrazione dei suoi laureati verso l'estero stimata in circa 3 miliardi l'anno. La traiettoria di medio-lungo periodo resta quella di un lento e costante processo di polarizzazione: poli esteri che attraggono giovani italiani altamente formati, il Centro-Nord che perde verso l'estero ma recupera grazie alle migrazioni interne di laureati da Sud, il Mezzogiorno che li forma e continua a perderli. La sfida del rilancio del Paese e del Mezzogiorno va quindi affrontata a partire dal rafforzamento della dotazione finanziaria per il sistema universitario e della ricerca e da una sua maggiore integrazione con le politiche industriali, soprattutto in termini di formazione terziaria professionalizzante.

no “alle istituzioni di alta cultura di darsi ordinamenti autonomi”, “ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”, ed attribuisce alla Repubblica il compito di promuovere “lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica”; autonomia che, peraltro è funzionale alla garanzia della libertà di ricerca e di insegnamento⁵.

Occorre quindi esaminare l’inferenza del “*principio di coesione insulare*” sulle forme di finanziamento statale dell’Università che si colloca nel solco della concezione dominante nel sistema europeo incentrato, fondamentalmente, sull’Università “*finanziata sulla fiscalità generale, con limitati apporti da parte del corpo dei fruitori del servizio e un altrettanto limitato apporto di finanziamenti esterni*”⁶.

2. A seguito dell’introduzione del riconoscimento del suddetto principio nella Costituzione italiana, mediante l’art. 119, comma 6, che stabilisce un “*diritto all’insularità*”, la modifica costituzionale deve essere letta in combinato disposto con una delle disposizioni principali della Costituzione (art. 3, secondo comma), che declina il principio di uguaglianza sostanziale introducendo un principio di solidarietà sociale⁷.

Gli studi sul diritto insulare europeo⁸, nell’ambito delle più ampie ricerche di “*nissologia*”⁹, rivelano un dato supportato dagli ordinamenti giu-

⁵ In merito si vedano, nell’ampia dottrina, R. CALVANO, *Principi costituzionali e riforma dell’Università*, Napoli, 2012; F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Dir. pubb.*, 2016, 166 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L’autonomia universitaria oggi*, in *www.osservatorioaic.it*, 6/2021, per ulteriori riferimenti si veda la scheda bibliografica

⁶ B. CARAVITA DI TORITTO, *L’autonomia universitaria oggi*, in *www.osservatorioaic.it*, 6/2021, 29.

⁷ T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all’insularità*, in *www.federalismi.it*, 30/2022, 2 e ss., secondo il quale «in attuazione dell’articolazione del principio di eguaglianza sancito dall’articolo 3 della Costituzione»... «la disposizione costituzionale che afferma il principio di insularità, dal quale discende un diritto all’insularità, è gravida di applicazioni giuridiche che determinano l’effettiva eguaglianza delle condizioni nell’intero spazio geografico nazionale, indipendentemente dal fatto che esso sia continentale ovvero circondato dalle acque marine»

⁸ Sia consentito in merito rinviare, anche per un ampio richiamo della dottrina in materia, al volume pubblicato con K. MOURTUPALLAS, *Ubi insula ibi ius speciale: insularity in the Mediterranean Europe (Greece, Italy, Spain and France)*, Milano, 2026, al quale ci si permette di rinviare per più ampi riferimenti in dottrina.

⁹ H. KAKAZU, *Nissology: A Study of Island Sustainability focusing on the Islands of Okinawa*, Tokyo, 2021, il quale evidenzia sulla nomenclatura utilizzata che “when the International Small Island Studies Association (ISISA) was inaugurated in Okinawa in 1994, Professor Grant McCall of the University of New South Wales proposed nissology as “the study of islands on their

ridici della maggior parte dei paesi: le grandi isole o gli arcipelaghi hanno tutti la struttura di Stati (in Europa ben tre) o Regioni/Province con particolari connotazioni di specializzazione (il che ha indotto a delineare il principio, parafrasando il ben più noto approdo concettuale romaniano, “*ubi insula ibi ins speciale*”), esistono infatti elementi diacronici di continuità nel rapporto, che rimane costante nelle principali isole mediterranee, tra costituzionalismo e condizione di insularità¹⁰.

In altre parole, esiste indubbiamente una relazione di corrispondenza biunivoca tra autogoverno e insularità, un nesso robusto che li rende facce della stessa medaglia, e questa corrispondenza è radicata sia nella configurazione geografica sia nella storia e cultura delle isole (con considerazioni linguistiche che svolgono solo un ruolo minore, a differenza delle autonomie regionali continentali dove sono molto più significative), attraversando gli ordinamenti costituzionali degli stati europei¹¹.

own terms”. “*Nisi*” is a Greek word meaning island, and “*logy*” means logic. The plural of “*nisi*” is “*nesia*.” *Micronesia* means small islands, *Polynesia* means many islands, and *Melanesia* means black islands. *Indonesia*, the largest island country in the world, means Indian islands; and *Japonesia*, which Toshio Shimao coined, means Japanese islands”.

Il concetto di “nissologia” è stato utilizzato, come ricordato nello scritto, per la prima volta da uno studioso dell’Università di Tubingen, Christian Depraetere, *Nissolog: Base de Donnees des Iles de plus 100*, presentato al *XVII Pacific Science Congress*, di Honolulu, Hawaii, 1991, poi declinato in alcuni scritti successivi: C. DEPRAETERE, A. DAHL, *Island Locations and Classifications*. In BALDACCHINO, G., ed. *A World of Islands*. Canada: Institute of Island Studies, University of Prince Edward Island Press, 2007, 57 e ss. e C. DEPRAETERE, *The Challenge of Nissology: A Global Outlook on the World Archipelago. Part I: Scene Setting the World Archipelago*, in *Island Studies Journal*, 2008, 3(1), 3 e ss.

¹⁰ Sicché risulta impossibile dissociare l’insularità sia dalla statualità (Irlanda, Islanda, Malta, Cipro) sia dall’autonomia regionale peculiare (Sicilia, Sardegna, Baleari, Canarie, Azzorre, Madeira, e persino nella Francia centralizzata per quanto riguarda la Corsica, o più moderatamente in Grecia per quanto concerne le Isole Ionie – ora Ionia Nisia – e Corfù, Creta e le Isole Egee) nella maggior parte delle isole o arcipelaghi europei. Questo principio si estende anche alle isole dell’Europa settentrionale, tra cui la Groenlandia e le Isole Fær Øer – entrambe danesi ma esterne all’UE – e i territori scandinavi come la Provincia finlandese delle Åland e la Regione svedese di Gotland e le altre isole baltiche (Saaremaa, Öland, Hiiumaa e Bornholm).

¹¹ Da una prospettiva definitoria, indipendentemente dalla qualificazione giuridica che il termine ha ormai acquisito, il termine “insularità” dovrebbe essere preferito al meno giuridico e più interdisciplinare “islandness”, che tende a sottolineare che l’identità locale non è solo quantitativamente più forte nelle isole rispetto alle comunità continentali, ma anche qualitativamente diversa: include la consapevolezza di essere un isolano, isolato con i propri concittadini isolani a una certa distanza dal resto del

Sebbene l'insularità rappresenti una nozione giuridica diversificata e, per certi aspetti, “sfuggente” difficile ridurre a un'unica ricostruzione comparativa, i profili geografici, storici, etnici, culturali e linguistici sono integrati insieme in una prospettiva che è politica e giuridica.

La revisione costituzionale deve essere letta in combinato disposto con una delle norme principali della Costituzione (art. 3, comma 2), la quale sancisce il principio di eguaglianza sostanziale introducendo un principio di solidarietà sociale (l. cost. 7 novembre 2022, n. 2). Tale legge costituzionale ha introdotto il già ricordato sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, a mente del quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»¹².

Tale condizione è stata altresì espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza dell'11 gennaio 2019, n. 6, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (*“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”*), con riferimento agli artt. 3, 5 e 116 della Costituzione nonché agli artt. 7 e 8 dello Statuto sardo, «nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce risorse adeguate alla Regione autonoma della Sardegna», giacché «il problema dell'insularità non è mai stato preso in considerazione al fine della ponderazione complessiva delle componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente», con riguardo agli effetti di svantaggio economico determinati da tale condizione.

Va tuttavia osservato che, con la successiva sentenza del 2024 (n. 95), la Corte costituzionale ha sostanzialmente eluso la possibilità di definire specificamente il principio di coesione insulare introdotto in Costituzione, dichiarando inammissibili le questioni sollevate dalla Regione Sardegna, la quale contestava l'inadeguatezza delle misure attuative adottate dal legi-

mondo. Una preoccupazione di lunga data negli studi insulari riguarda ciò che costituisce “l'isola”. Gran parte della ricostruzione si basa su una dicotomizzazione, invero poco teorizzata e ampiamente accettata tra comprensioni letterali e metaforiche delle isole. Una terza posizione sostiene che “l'isola” è un fenomeno intensivamente multi-relazionale costituito dal costante scivolare tra le isole come luoghi fisici e tutte le figure di pensiero associate a tali luoghi.

¹² In merito si veda da ultimo C. TUCCIARELLI, *Nuove forme della specialità? Le isole come questione di diritto costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2025, 20, 131 e ss.

slatore con la prima legge di bilancio successiva all'entrata in vigore della revisione costituzionale.

Allo stato attuale, può sinteticamente affermarsi che, nonostante l'attenzione dedicata alla questione insulare dal Parlamento attraverso l'istituzione di una «*Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*», la quale da oltre due anni svolge un'intensa attività conoscitiva¹³, i risultati conseguiti nell'attuazione del principio costituzionale di coesione insulare appaiono, in verità, piuttosto esigui. Gli interventi sinora dispiegati si sono limitati allo stanziamento di risorse, invero insufficienti, destinate dallo Stato al finanziamento della cosiddetta continuità territoriale, alle quali le Regioni Sardegna e Sicilia hanno aggiunto risorse finanziarie con l'obiettivo di mitigare i costi di trasporto aereo e marittimo, nell'alveo dei c.d. oneri di servizio pubblico di matrice europea¹⁴.

Nel frattempo, tuttavia, tali costi di trasporto da e verso le Isole, permangono assai elevati, specialmente nei periodi dell'anno in cui si intensificano i flussi turistici, compromettendo così il diritto alla mobilità sostenibile dei cittadini insulari, nonostante l'entrata in vigore della revisione costituzionale.

I «*costi dell'insularità*»¹⁵ dispiegano infatti i loro effetti sull'università sotto molteplici profili (economico/temporali): minor attrattività per studenti fuori sede, incremento dei costi di ricerca e di mobilità accademica, aggravamento per la partecipazione a gruppi di ricerca, convegni, seminari; maggiori oneri per l'organizzazione di convegni e seminari. Come pure per le attività complementari: dai viaggi d'istruzione degli studenti alla loro partecipazione a manifestazioni sportive di livello interregionale o nazionale.

3. In ordine alle misure adottate dalla disciplina sul finanziamento delle università per ridurre l'incidenza degli svantaggi derivanti dall'insu-

¹³ Commissione Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, *Relazione annuale*, 2025 in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/442578.pdf>

¹⁴ Sui quali v. per tutti G. BENELLI, *Insularità, trasporti aerei e continuità territoriale*, in *DPCEonline*, 2023, 3, 2789 e ss.

¹⁵ Sul tema, da ultimo, D. PAPPADÀ, *Il costo dell'insularità: un problema irrisolto*, in *Nuove autonomie*, 2024, 1-2, 159 e ss., ma già in merito il volume che ho curato su *Condizione e costi dell'insularità in Italia e in Europa*, Soveria Mannelli, 2022.

larità nel riparto delle risorse occorre svolgere talune considerazioni che traggono spunto dal quadro normativo di riferimento e dai provvedimenti annuali di assegnazione delle risorse.

Il sistema di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), disciplinato dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, si articola in tre macro-voci: la *Quota Base* (copertura costi funzionamento e personale) (circa 20-22%), la *Quota Premiale* (legata ai risultati della ricerca VQR e reclutamento, fissata al 30%), la *Quota Perequativa* (per il riequilibrio territoriale) la quale include una componente legata all'”insularità”, riconoscendo le specifiche marginalità territoriali degli atenei allocati nelle isole (Sicilia e Sardegna) ai quali si aggiungono gli *Interventi specifici*¹⁶. La quantificazione delle soglie perequative si rinviene all'art. 11, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240¹⁷.

¹⁶ Va ricordato che dopo incrementi nominali dal 2019 al 2022 (FFO passato da circa €7,5 miliardi a oltre €8,6 miliardi), nel 2023 il FFO effettivo ha raggiunto i €9,21 miliardi, in coerenza con le previsioni. Nel 2024 tale Fondo ha subito una riduzione dello stanziamento rispetto alla programmazione, assegnando €9,03 miliardi anziché i €9,45 miliardi programmati. Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle università statali che per il 2025 ammonta a 9,4 miliardi di euro, in aumento di 336 milioni rispetto allo scorso anno. La ripartizione riguarda la quota base, la quota premiale, la quota perequativa e i piani straordinari per un ammontare di 8,3 miliardi di euro, in crescita del 3% sul 2024 e di circa il 25% rispetto al 2019. Ulteriori 1,1 miliardi di euro saranno ripartiti successivamente, così da arrivare a un investimento complessivo di 9,4 miliardi di euro.

¹⁷ Art. 11 (*Interventi perequativi per le università statali*). 1. A decorrere dal 2011, allo scopo di accelerare il processo di riequilibrio delle università statali e tenuto conto della primaria esigenza di assicurare la copertura delle spese fisse di personale di ruolo entro i limiti della normativa vigente, una quota pari almeno all'1,5 per cento del fondo di finanziamento ordinario e delle eventuali assegnazioni destinate al funzionamento del sistema universitario è destinata ad essere ripartita tra le università che, sulla base delle differenze percentuali del valore del fondo di finanziamento ordinario consolidato del 2010, presentino una situazione di sottofinanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello per la ripartizione teorica del fondo di finanziamento ordinario elaborato dai competenti organismi di valutazione del sistema universitario. L'intervento perequativo viene ridotto proporzionalmente laddove la situazione di sottofinanziamento derivi dall'applicazione delle misure di valutazione della qualità di cui all'articolo 5 della presente legge e all'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1. Il calcolo degli squilibri finanziari dei singoli atenei può tenere conto delle specificità delle università sede di facoltà di medicina e chirurgia collegate ad aziende ospedaliere nate da ex policlinici a gestione diretta, escludendo ogni intervento per il ripiano di eventuali disavanzi previsto

Per quanto concerne quindi “*l’insularità*”, se per un verso va sottolineato che tale criterio perequativo sia stato introdotto, opportunamente, ben prima dell’approvazione della modifica dell’art. 119 Cost., deve tuttavia constatarsi che anche a seguito dell’entrata in vigore della novella costituzionale, la sua incidenza è rimasta sostanzialmente immutata sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

Si tratta di una componente aggiuntiva del finanziamento, destinata a compensare i maggiori costi e le difficoltà strutturali delle università insulari della Sicilia (Palermo, Catania, Messina, Enna) e della Sardegna (Cagliari, Sassari), tenendo conto dei maggiori costi di trasporto, difficoltà nel reclutamento, minore attrattività per studenti e docenti.

In altre parole, l’elemento dell’insularità, nonostante il riconoscimento costituzionale del principio di insularità (art. 119 Cost., modificato nel 2022) non ha condotto ad un rafforzamento delle (invero circoscritte) misure compensative. Sicché esso non costituisce una “quarta quota” autonoma, ma incide tecnicamente soltanto all’interno della Quota perequativa attraverso il meccanismo del “*Costo Standard per Studente*” (CSS).

Il calcolo del CSS prevede, infatti, un “*Fattore di Contesto*” che applica coefficienti maggiorativi agli atenei situati in aree geograficamente svantaggiate, valutando parametri come la difficoltà di accessibilità (trasporti per le isole) e il PIL pro capite regionale. Nonostante il riconoscimento costituzionale dell’insularità (art. 119 Cost.) il peso della compensazione è rimasto così affidato interamente all’algoritmo del costo standard.

Va ricordato che le modifiche introdotte con il D.M. n. 1170 del 2024 hanno in parte penalizzato gli atenei insulari attraverso due leve: l’aumento del peso del costo standard (che premia contesti economici più forti) e la modifica della “*clausola di salvaguardia*” nella *Quota Perequativa*, il cui limite di taglio massimo è passato dal -2% al -4%, permettendo riduzioni di budget più severe. Il D.M. n. 595 del 2025 ha previsto un recupero nominale delle risorse (fondo a 9,4 miliardi), gran parte di tale aumento tuttavia ha assorbito dagli adeguamenti ISTAT, mantenendo critico il divario strutturale per le università delle isole¹⁸.

dall’articolo 5, comma 4, lettere g), h), i), l) e m), della presente legge.

2. Il Ministro provvede con proprio decreto alla ripartizione della percentuale di cui al comma 1.

¹⁸ “*Criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università Statali e dei Consorzi interuniversitari per l’anno 2025*” in www.mur.gov.it/sites/default/files/2025-08/Decreto_Ministeriale_n.595_del_07-08-2025.pdf

È noto che l'amministrazione ha ampi margini di manovra nel definire algoritmi e pesi (es. costo standard, risultati della ricerca), tali scelte tuttavia possono divenire illegittime se irragionevoli o se producono effetti distorsivi che vanificano la *ratio* del finanziamento (garantire il funzionamento e la ricerca, artt. 9 e 33 Cost.).

Sotto il profilo dall'apporto della giurisprudenza non si colgono orientamenti espliciti sul tema dell'incidenza del principio della coesione insulare sull'interpretazione delle questioni giuridiche relative ai criteri di ripartizione del *Fondo di finanziamento ordinario* (FFO)¹⁹. Il diritto allo studio e la promozione della cultura sono principi fondamentali che prevalgono su mere logiche di bilancio o algoritmi di riparto secondari. L'art. 117, comma 2, lett. m) attribuisce allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Se il criterio di riparto del FFO non incrementa adeguatamente le risorse necessarie per garantire i LEP nelle isole, deve ritenersi che possa configurarsi una violazione del mandato costituzionale di garantire l'istruzione «*aperta a tutti*» e di permettere ai «*capaci e meritevoli*» di raggiungere i gradi più alti degli studi, indipendentemente dalla residenza geografica²⁰.

¹⁹ Giova al riguardo ricordare che il TAR Lazio, Sez. III, n. 12543 del 2024 (sentenza «*Link Campus University*») ha pronunciato in ordine ai criteri di riparto delle risorse pubbliche alle università non statali, statuendo che i criteri di riparto devono rispettare principi di oggettività e non discriminazione nelle ponderazioni e delle differenziazioni operate dal Ministero, aprendo la strada a censure qualora le differenziazioni (o le mancate differenziazioni necessarie) ledano specifici atenei. La pronuncia analizzando il perimetro della discrezionalità del Ministero nell'individuazione dei criteri di riparto, riconosce che nel sistema del FFO la quota base risulta ancorata, sin dalla sua genesi, a un preciso parametro di riferimento che nonostante si sia via via modificato e aggiornato nel tempo è comunque rimasto sempre presente nella valutazione. Sicché, se il giudice amministrativo può sindacare le scelte che violano criteri di oggettivizzazione o le ponderazioni non risultino pertinenti, l'applicazione di coefficienti di ponderazione obiettivi, non discriminatori e pertinenti con l'ambito materiale in cui si colloca il contributo alle università, va riconosciuto pienamente legittimo. Fermo restando che in ordine alle indennità *una tantum*, ed ai principi sulla legittimità di decreti ministeriali che circoscrivono la platea dei beneficiari o applicano decurtazioni, al giudice è sempre attribuita la verifica la ragionevolezza delle scelte discriminatorie e la loro coerenza con la finalità legislativa (così TAR Lazio, Sez. III, n. 02985 del 2022)

Mentre il TAR Puglia (Sez. II, n. 460 del 2024, sentenza LUM «*Jean Monnet*») è intervenuto sulla ripartizione delle proposte tra i dipartimenti della università sottolineando la necessità di puntuali criteri di ripartizione finalizzati a garantire un meccanismo «logico e imparziale» per l'equa distribuzione delle risorse.

²⁰ A tal proposito merita di essere ricordato che secondo il principio enucleato

Un dato può trarsi: l'entità delle assegnazioni secondo criteri di ripartizione del FFO a seguito dell'entrata in vigore della novella costituzionale, non ha registrato modificazioni significative, non innovando rispetto all'originaria modalità di ripartizione. Applicando all'art. 119, sesto comma, Cost., emerge infatti un obbligo positivo per la Repubblica non solo di "riconoscere" le peculiarità, ma di "promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi". In combinato disposto con l'art. 3 (uguaglianza sostanziale), ciò implica che criteri di ripartizione del FFO che trattino in modo uniforme situazioni strutturalmente diverse (costi maggiori dovuti all'insularità) senza prevedere meccanismi perequativi, rischiano di trasformare lo svantaggio geografico in una discriminazione nell'accesso alle risorse pubbliche necessarie per il funzionamento degli atenei (art. 33 Cost.).

Avuto riguardo alle considerazioni sin qui svolte esse trovano riscontro nelle più recenti ricerche quantitative in merito²¹, le quali confermano, infatti, che nel periodo 2009-2024 l'incremento del FFO per le università del Nord è stato correlato a un incremento nel numero degli studenti delle stesse, mentre per quelle del Sud ed insulari si è operato un pur minimo riequilibrio.

In termini diacronici, se per un verso esiste una rilevante correlazione tra la variazione degli studenti (e dei docenti totali) e il delta FFO, né la dimensione dell'ateneo, né la sua collocazione geografica appaiono significativamente collegate alla variazione degli stanziamenti pubblici. Tuttavia

dal TAR Lazio, Sez. V, n. 1616 del 2023, sebbene su un tema diverso (borse di studio), secondo il quale sussiste il vincolo dell'amministrazione al rispetto dei requisiti normativi per l'accesso ai benefici. Per analogia, se la Costituzione impone la rimozione degli ostacoli, l'amministrazione è vincolata a non crearne di nuovi tramite criteri di riparto escludenti.

²¹ C. NOBILI, M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, Milano University press, 2025, 63. Ma si veda anche G. Travaglini, *Il finanziamento del sistema universitario in Italia: criticità e prospettive del FFO*, in eticaeconomia.it/il-finanziamento-del-sistema-universitario-statale-in-italia-criticita-e-prospettive-del-fondo-di-finanziamento-ordinario/, ma anche in www.siecon.org/sites/default/files/documenti/pubblici/FFO_SIE_12_dicembre_2025_tris_0.pdf, secondo il quale "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".

si è rilevato come, rispetto alla categoria “Sud e Isole”, i coefficienti del Centro e soprattutto del Nord manifestano un segno negativo, evidenziando che gli atenei meridionali e insulari hanno registrato nel periodo considerato un gettito di risorse di poco maggiore rispetto a quello che sarebbe spettato loro in ragione delle dinamiche depressive del dato dimensionale. Sicché, in termini assoluti, il maggior finanziamento ricevuto dalle università del Nord in termini di FFO è di dimensioni inferiori rispetto all’incremento di studenti e di docenti²².

4. In conclusione, il coacervo di disposizioni costituzionali sulle quali si fonda l’autonomia universitaria: l’art. 3.2 (la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale); l’art. 9 (la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica); l’art. 33 (la libertà della scienza e dell’insegnamento; l’opzione a favore dell’istruzione pubblica; l’autonomia universitaria); l’art. 34 (il diritto garantito ai «*capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi ... di raggiungere i gradi più alti degli studi*»); le borse di studio), va quindi integrato anche con all’art. 119, sesto comma («*la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità*»).

Le riforme per essere tempestivamente ed adeguatamente inverte, lo ricordava dieci anni fa Carla Barbati esaminando i “*soggetti in cerca di un ruolo*” nel governo del sistema universitario scaturente dalla l. 240 del 2010, debbono esser governate “*a partire dal centro statale*”²³. Se è questa la sede che ha avviato, già prima dell’introduzione nell’ordinamento costituzionale, la ponderazione dell’insularità tra i criteri nell’assegnazione del fondo di finanziamento ordinario dell’Università, è dal medesimo “*centro statale*” che si potrà più adeguatamente calibrare l’incidenza effettiva del “*fattore insulare*”.

²² Il modello di finanziamento delle università statali italiane, tra il 2009 e il 2024, è mutato profondamente, passando da un’incidenza della quota storica del 84% al 20%. Nello stesso periodo, la quota premiale è passata dal 7% al 27% divenendo quella con un peso relativo maggiore e il costo standard rileva adesso circa il 25%. Possiamo pertanto affermare che, a partire dal 2022, oltre il 50% delle risorse ministeriali è allocato agli atenei statali sulla base delle proprie performance o comunque in modo proporzionale al numero di studenti, così ancora C. NOBILI, M. TURRI, *op. ult. cit.*, 65.

²³ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2/2014, 337 ss.

Se alcuni elementi confortanti possono quindi già cogliersi nell'assegnazione delle risorse del FFO, altri passi in avanti potranno farsi per completare l'inveramento del principio di coesione insulare. I dati che emergono dall'ultimo rapporto SVIMEZ sulla formazione universitaria nel Mezzogiorno forniscono al riguardo alcuni elementi significativi²⁴. Tra questi rileva, in termini di netta controtendenza rispetto al passato, quello dell'attrattività internazionale: nelle Università delle due Isole maggiori il numero degli studenti provenienti dall'estero raggiunge, infatti, il massimo nell'ultimo anno: da poche unità nel 2010/11 a 895 immatricolati nel 2024/25, pari in quota al 7% del totale degli immatricolati provenienti dall'estero in Italia.

Sul sistema di finanziamento pubblico dell'Università italiana Beniamino Caravita, in uno dei suoi ultimi scritti, raccomandava che a proposito delle forme di determinazione e distribuzione del fondo di finanziamento ordinario avrebbero dovuto esser *“individuati ‘politicamente’, a prescindere dagli algoritmi applicativi, criteri adeguati, che risulteranno sempre discutibili e contestabili”*, auspicando, in generale, che in materia tornasse a prevalere, quale criterio ordinatore dei processi decisionali, la *“forza delle idee”*²⁵.

Va precisato che, a differenza di altri interventi finanziari statali (come il PNRR²⁶, che ha previsto interventi solo per le isole minori, il fondo

²⁴ Pur se rimane ampio il divario in termini di attrattività tra gli atenei del Centro-Nord e quelli del Mezzogiorno. Complessivamente, nel 2024/25, si sono immatricolati oltre 220 mila studenti in atenei del Centro-Nord (il 70% del totale) e 94mila in atenei del Mezzogiorno (il 30% del totale). La forbice è rimasta sostanzialmente invariata nell'ultimo anno, con il dato positivo di un lieve incremento nella capacità di attrazione degli atenei del Mezzogiorno dove, tra gli anni accademici 2023/24 e 2024/25, gli immatricolati classificati per sede del corso sono passati da 92mila a 94mila studenti (+2%). Incremento doppio rispetto a quello avuto nel Centro-Nord che è passato da 219mila a 220mila (+1%) Con riguardo alla c.d. *“mobilità ante lauream”* SVIMEZ primenti evidenza che nel 2024/25 a trasferirsi dal Sud per studiare, scegliendo di iscriversi a lauree triennali e a ciclo unico in un ateneo del Centro-Nord, sono stati circa 17mila matricole universitarie, circa il 15% di quelle residenti nel Mezzogiorno. La mobilità degli immatricolati da Sud a Nord subisce così un tangibile rallentamento rispetto all'anno accademico precedente che registrava 20mila immatricolati al Centro-Nord provenienti dal Mezzogiorno (il 19%) e raggiungendo il minimo dal 2010. Il numero degli studenti universitari dei corsi di laurea triennale e a ciclo unico che hanno scelto di immatricolarsi in un ateneo del Centro-Nord, oltre i ventimila l'anno periodo fino al 2021/22 quando ha raggiunto il picco di 24 mila unità per poi diminuire nell'ultimo triennio, v. ancora *Rapporto SVIMEZ-2025*, 131-137.

²⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *op. ult. cit.*

²⁶ Il Piano, pur prevedendo la destinazione del 40% delle risorse al Mezzogiorno, si

sviluppo e coesione, il fondo sanitario nazionale, il fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità etc.) il fondo di finanziamento ordinario dell'Università invero già contempla l'incidenza – come evidenziato in modo sinora marginale – dell'insularità. In termini quali-quantitativi, si è potuto però constatare che l'intervenuta novella costituzionale non ha svolto alcuna incidenza significativa manifestando così la sostanziale irrilevanza sulla determinazione criteri di assegnazione del FFO.

Sotto tale profilo, la vicenda esaminata e la “indifferenza” rispetto al riconoscimento in Costituzione del principio di coesione insulare, assume un valore emblematico, in quanto conferma che anche nei rarissimi casi nei quali la condizione insulare veniva già ponderata nell'allocazione delle risorse finanziarie essa non ha apportato alcun elemento innovativo, confermando così la sostanziale irrilevanza alla quale è stato sin qui abbandonato l'inveramento dell'art. 119, sesto comma Cost.

Torniamo da dove siamo partiti: per la determinazione delle scelte finanziarie di fondo occorrono decisioni che inverino appieno i principi costituzionali per rispondere adeguatamente al coacervo di domande che provengono dalla società italiana, ma pur sempre decisioni puntuali.

Sull'insularità, a seguito dell'entrata in vigore della ricordata modifica dell'art. 119 Cost. – che purtroppo in termini generali assume sempre più la connotazione di una norma “rimasta sulla carta” – occorre adottare decisioni innovative, che rafforzino i progressi già fatti, per invertire la tendenza emersa nell'ultimo ventennio alla tendenziale marginalizzazione delle sei università insulari italiane²⁷.

limita a considerare l'insularità, due progetti specifici per le isole: raccolta differenziata in 19 piccole isole e collegamenti ottici sottomarini per isole toscane, Ponziene, Eolie, Egadi, Pelagie, Tremiti, Ustica, Asinara e San Pietro.

In generale sulle misure del PNRR relative all'Università v. C. NOBILI, M. TOMASI, M. TURRI, *L'impatto del PNRR sui rapporti tra università e imprese e sul management degli atenei pubblici*, in M. REGINI, R. GHIO (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, Milano, 2022, 216 e ss.

²⁷ Esse, come noto, sono: le università di Palermo, Catania, Messina e Kore di Enna, in Sicilia e quelle di Cagliari e di Sassari, in Sardegna.

Va ricordato che le università insulari hanno costituito, nel 2010, la “Rete di Eccellenza per i Territori Insulari” (RETI) che si propone di incoraggiare e organizzare incontri tra accademici insulari, sviluppare progetti comuni e promuovere la condivisione di conoscenze, tecnologie, infrastrutture e capacità di innovazione per i territori insulari, sulla quale si veda <https://reti.universita.corsica>.