

analisi sulle residenze universitarie

**diritto al**

**PROFITTO**

come **sperperare** i fondi  
del PNRR

  
Unione degli Universitari

**senza  
casa  
senza  
futuro**



conferenza stampa di  
presentazione

**giovedì 18 maggio, ore 12**

presso la **sala Turtura**  
sede Filt-Fillea Cgil,  
Via Morgagni, 27, Roma

**udu**  
Unione degli Universitari

**senza  
casa  
senza  
futuro**

# LA SITUAZIONE PREGRESSA: 20 ANNI CON GRANDI POTENZIALITÀ, MA POCHE RISORSE

La [legge 338/2000](#) rappresenta una tappa importantissima, con cui si stabiliscono le basi normative per finanziare e realizzare alloggi e residenze per la componente studentesca universitaria, tramite un bando aperto ad enti pubblici e soggetti privati no-profit.

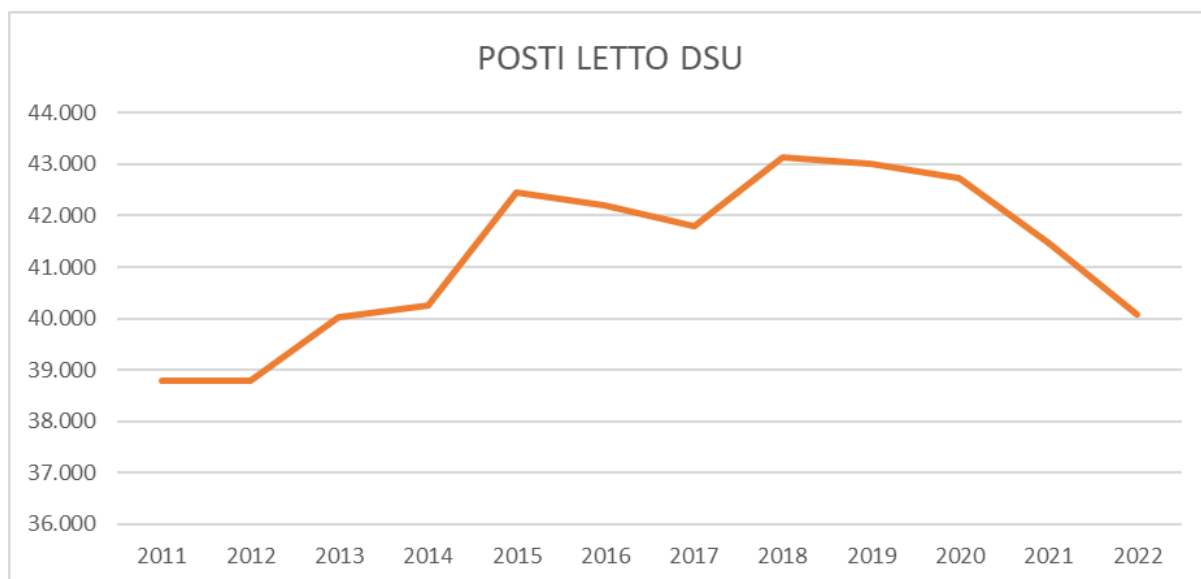
La norma risulta di particolare importanza e validità e, infatti, i bandi ottengono moltissime adesioni. La normativa presenta però alcuni limiti:

- il co-finanziamento massimo, prima del IV bando, si assestava al 50%. Si trattava di una percentuale che ha ridotto molto la partecipazione degli atenei con minore flessibilità di bilancio;
- la scarsa partecipazione delle Regioni, che spesso non contribuiscono (o lo fanno in minima parte)
- le tempistiche molto lunghe per emanare le graduatorie e realizzare le residenze. Ad esempio, il V bando è stato chiuso a marzo 2022 e, a maggio 2023, non sono ancora state pubblicate le graduatorie;
- le scarse risorse stanziare sui cinque bandi: il primo Piano aveva una disponibilità iniziale di circa 450 milioni di euro, il secondo (suddiviso in due Decreti distinti) di circa 240 milioni di euro (di cui 120 milioni circa derivanti da rinunce ed economie del primo bando), il terzo di oltre 105 milioni (di cui 53 milioni circa derivanti da residui fondi FAS, rinunce e ribassi del primo e secondo bando) e il quarto (suddiviso in due Decreti distinti) di oltre 135 milioni (di cui 40 milioni circa derivanti da residui fondi FAS, rinunce e ribassi del primo, secondo e terzo bando).

Se al cofinanziamento statale si aggiungono le somme a carico dei soggetti beneficiari e i finanziamenti di soggetti terzi, si possono stimare, nell'arco di venti anni, investimenti complessivi pari a oltre 1,5 miliardi di euro. A tale cifra, inoltre, deve essere aggiunto il valore degli immobili, vincolati alla destinazione d'uso di alloggi e residenze per la componente studentesca universitaria per almeno trenta anni.

Come si evince dal grafico i posti letto destinati al diritto allo studio universitario hanno toccato il picco numerico nel 2018, momento dal quale il numero ha subito una drastica diminuzione continua fino al 2022. Si passa da 43.136 posti letto nel 2018 a 40.069 nel 2022. Dal 2000, la legge 338/2000 ha portato alla realizzazione di posti nuovi pari a circa 15mila (14.423 secondo l'ultima relazione annuale 2021) mentre sono stati messi a norma in circa 25 mila (24.065 nell'ultima relazione annuale).

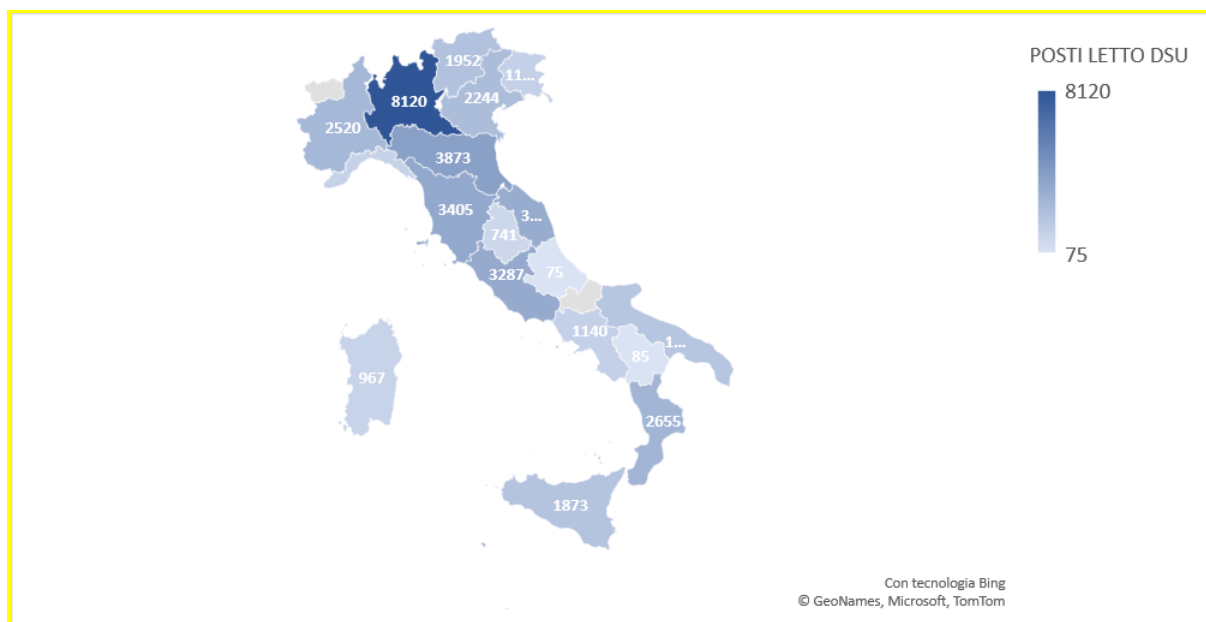
Ma se dal 2000 sono stati realizzati soltanto 15mila posti letto, perché il numero complessivo dei posti letto per il DSU non è cresciuto contestualmente della stessa cifra? Semplice: svariate residenze pubbliche sono state chiuse a causa di mancanza di investimenti in termini di manutenzione.



L'Italia continua a non investire adeguatamente in diritto allo studio. Questo risulta evidente dal confronto con altri paesi europei che invece hanno fatto residenzialità studentesca pubblica un punto di forza, come ad esempio la [Francia](#), mentre in Italia la componente studentesca fuori sede è obbligata a riversarsi sul mercato privato delle locazioni o addirittura a doversi rivolgere alle residenze finanziate da fondi pubblici ma cedute ai privati che destinano i posti letto a prezzi privati e poco accessibili.

Secondo un [report](#) di Cassa Depositi e Prestiti, oggi ammonta a 830mila unità la popolazione studentesca università che è costretta o sceglie di studiare in un ateneo fuori dal luogo di residenza. Tuttavia, sono solo 40mila i posti letto in residenze pubbliche: un numero irrisorio che evidentemente non riesce a raggiungere il fabbisogno richiesto.

Di seguito la distribuzione di posti letto in Italia che evidenzia la distribuzione della carenza strutturale di posti letto su tutto il territorio nazionale in relazione al numero di iscritti negli atenei presenti nel territorio regionale di riferimento.



## LA FALSA PARTENZA DEL PNRR

### IL PNRR: UN OBIETTIVO (TROPPO) AMBIZIOSO

Il [testo del PNRR](#) approvato in via definitiva dal Consiglio dell'Unione Europea in data 13 luglio 2021, prevedeva uno stanziamento di **960 milioni** per un obiettivo molto ambizioso: raggiungere oltre 100mila posti letto entro il 2026.

In particolare, la riforma 1.7 è intitolata “*Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti*” e prevede “*un’architettura innovativa ed originale, che ha l’obiettivo di incentivare la **realizzazione**, da parte dei soggetti privati, di **nuove strutture di edilizia universitaria** attraverso la copertura anticipata, da parte del MUR, degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture stesse. L’obiettivo è quello di triplicare i posti per gli studenti fuorisede, portandoli da 40mila a **oltre 100 mila entro il 2026**”.*

Tra le modifiche prevista segnaliamo quella della “*apertura della partecipazione al finanziamento anche a investitori privati, o partenariati pubblico-privati*” e il “*supporto della sostenibilità degli investimenti privati, con garanzia di un regime di tassazione simile a quello applicato per l’edilizia sociale, che però consenta l’utilizzo flessibile dei nuovi alloggi quando non necessari l’ospitalità studentesca*”.

Tra gli obiettivi generali della missione 4 (istruzione e ricerca) quello che risulta maggiormente compatibile alla riforma 1.7 è quello di “*favorire l’accesso all’università*”.

Nella [scheda](#) degli obiettivi quantitativi e qualitativi a dicembre 2022 per il Ministero dell'Università e della Ricerca, viene fissato il target M4C1-28 che prevede entro fine 2022 la **“creazione di almeno 7500 nuovi posti letto negli alloggi per studenti”**. Le modalità di verifica sono quelle dell'effettivo conseguimento tramite *“l'individuazione di 7500 posti letto aggiuntivi da assegnare agli studenti in conformità con la legislazione nazionale”*.

Nella documentazione approvata con la [decisione](#) di esecuzione del Consiglio il target M4C1-28, sempre fissato per il quarto trimestre del 2022, appare con una descrizione leggermente diversa: *“Nuovi posti letto per studenti negli alloggi per studenti - **almeno 7 500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati** grazie alla L. 338/2000, quale riveduta entro il 31 dicembre 2021”*. Vi è poi il target M4C1-30 con scadenza secondo trimestre 2026 che prevede di dover *“Creazione e assegnazione di almeno 60 000 posti letto aggiuntivi in base al sistema legislativo esistente (L. 338/2000) e al nuovo sistema legislativo (Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti)”*. L'obiettivo finale è pertanto quello di raggiungere, grazie alle risorse del PNRR, si punta a raggiungere il valore finale di **107.500 posti letto**.

Il percorso delineato dal piano è estremamente ambizioso, probabilmente troppo. Analizzando i dati sul IV bando forniti dalla [relazione annuale](#) della commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari, emerge come (con un cofinanziamento al **50%**) il costo per posto letto nell'ambito degli *“interventi su edifici esistenti”* era costato 37.914€, mentre per le *“nuove costruzioni o ampliamenti”* si raggiunge la cifra di **40.775€**. In altre parole, un posto letto nuovo costa, in media, almeno **80mila euro**. Tutto questo, ovviamente, prima dei rincari inflazionistici degli ultimi due anni che hanno portato i prezzi nel settore edile ad avere un incremento del +25,4% rispetto a gennaio 2020, secondo quanto riportato dal [“Construction Cost Report 2022”](#) elaborato da GAD.

Invece, il PNRR spera di poter realizzare posti letto spendendo in media una cifra inferiore del 65% rispetto al precedente cofinanziamento: soltanto **14.222€** per posto letto.

Come farlo? Il PNRR è chiaro: bisogna **coinvolgere il privato**, agevolandolo in tutti i modi. Ragionamento che dovrebbe valere parimenti in tutti i territori, incluso il Sud Italia, dove devono essere indirizzate il 40% delle risorse del PNRR. In questo modo, si spera di poter raggiungere il target prefissato. **A quali condizioni?** Nessuno sembra essersi più di tanto posto questa problematica. L'investimento privato, sostenuto dal pubblico, dovrebbe essere capace di creare decine di migliaia di posti in tutta Italia.

Emerge con forza come il PNRR non parli espressamente di **“Diritto allo Studio”** nella riforma 1.7, anche se è pur vero che l'**ampliamento dell'accesso all'Università** resta previsto negli obiettivi generali. Eppure, questo resta carta morta con un PNRR che mostra una **cieca fiducia nel mercato**, mantenendo il diritto allo studio sullo sfondo: dovrebbe essere il mercato, insomma, a favorire l'accesso all'istruzione, tramite un qualche effetto *trickle-down* che nessuno si sforza di dimostrare o spiegare fino in fondo.

La differenza rispetto alla [prima versione](#) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri del Governo Conte II in data 12 gennaio 2021. Già nel titolo compaiono le parole magiche **“Diritto allo Studio”** mentre la descrizione è molto

diversa. Si noti ad esempio come tale versione ipotizzava un “*contenuto*” risparmio di risorse tramite una leva fiscale, mentre il Governo Draghi ha previsto evidentemente un enorme risparmio di risorse.

*“Il progetto prevede investimenti per il potenziamento dei servizi abitativi destinati agli studenti fuori sede al fine di migliorare le condizioni di **accessibilità**, agendo sulle barriere legate alla **condizione reddituale** con meccanismi di eleggibilità basati sull’ISEE della famiglia di origine. L’iniziativa prevede l’utilizzo di meccanismi di leva finanziaria con un conseguente, **contenuto, risparmio di risorse** o, in alternativa, la possibilità di soddisfare una maggiore domanda di alloggi a parità di risorse impegnate. È possibile finanziare interventi infrastrutturali proposti dalle **città metropolitane** di riqualificazione di edifici pubblici degradati e inutilizzati per destinarli ad alloggi per studenti a **canoni ridotti** finalizzati alle spese di gestione e manutenzione”.*

In tutti i casi, bisogna evidenziare come su una cosa il PNRR è chiaro: **i posti letto devono essere realizzati ex-novo**. Non basta, evidentemente, censire l’esistente o quanto si stava già realizzando. Si parla infatti di:

- **“realizzazione di nuove strutture di edilizia universitaria”**
- **“creazione di almeno 7500 nuovi posti letto”**
- **“7500 posti letto aggiuntivi”**
- **“7500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati”**
- **“creazione e assegnazione di almeno 60 000 posti letto aggiuntivi”**.

Se l’italiano non inganna, creare significa “*produrre dal nulla*”.

## IL PRIMO TENTATIVO FALLISCE

Con il [Decreto Ministeriale n. 1257](#) del 30 novembre 2021, viene emanato il **V bando** in attuazione della Legge 338/2000 con una copertura di 467 milioni, dei quali 300 milioni derivavano dal PNRR, per la realizzazione e la ristrutturazione delle residenze universitarie.

Nella primavera del 2022 il ministero dell’Università e Ricerca si rende infatti conto che la sua interpretazione dei 7.500 posti aggiuntivi da garantire entro dicembre 2022 (target M4C1-28) è diversa da quella della Commissione europea. Secondo la Commissione, infatti, i 7.500 studenti dovevano avere **materialmente la disponibilità** del posto letto e non era sufficiente che fossero espletate le procedure amministrative di aggiudicazione.

Successivamente, il Parlamento è intervenuto con la [legge di bilancio 2023](#), reintegrando le risorse sul V bando tramite uno stanziamento di oltre 400 milioni di euro tra il 2023 e il 2025. Di questi, va detto però che oltre 150 milioni di euro erano già previsti dalla precedente legge di Bilancio per il 2022, approvata con il governo Draghi.

Intanto, però, la graduatoria del V bando **non sono ancora uscite**, nonostante il bando sia stato chiuso a marzo 2022. Non ci sono notizie ufficiali sulle tempistiche della graduatoria e temiamo che questa possa arrivare dopo l’estate.

# PRIMA TRANCHE PNRR DA 287 MILIONI

## IL SECONDO TENTATIVO RIESCE, SULLA CARTA

Visto il primo tentativo fallito, in piena estate, si cerca di “smaltire” con urgenza i 300 milioni di euro.

Il Governo interviene con l'art. 39 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, introducendo il comma 4-ter all'art. 1 della legge 14 novembre 2000, n. 338. Secondo questo intervento, *“le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza indicate nell'ambito dei bandi adottati in applicazione della presente legge possono essere destinate anche all'acquisizione da parte dei soggetti di cui al comma 1, nonché di altri soggetti pubblici e privati, della **disponibilità di posti letto per studenti universitari, mediante l'acquisizione del diritto di proprietà o, comunque, l'instaurazione di un rapporto di locazione a lungo termine, ovvero per finanziare interventi di adeguamento delle residenze universitarie agli standard**”*.

Il MUR emana quindi un apposito avviso emanato tramite il [Decreto Ministeriale n. 1046](#) del 26-8-2022. Ma la prima versione non prevedeva un largo coinvolgimento dei privati, in quanto veniva costruito ancora sul vecchio modello della 338, nella quale solo alcuni soggetti privati (essenzialmente quelli senza scopo di lucro) possono accedere. Il MUR ci ripensa e, con il [Decreto Ministeriale n.1089](#) del 15-9-2022, **si spalancano sostanzialmente le porte a qualsiasi soggetto privato**.

Praticamente chiunque ha potuto perciò partecipare alla procedura, tramite la formulazione generica *“altri soggetti pubblici e privati”* prevedendo per questi *“un previo accordo finalizzato in particolare ad assicurare la disponibilità di posti alloggio per studenti universitari, con gli organismi [...] di gestione per il diritto allo studio universitario, con le università statali e non statali legalmente riconosciute”*. Si noti come tale accordo non sia disciplinato, lasciando **ampia discrezionalità** alle parti anche in termini a quali organi interni degli atenei e degli enti debbano essere coinvolti. Inoltre, tra i soggetti elencati che possono sottoscrivere la convenzione figurano anche le *“organizzazioni non lucrative di utilità sociale operanti nel settore del diritto allo studio”*. Pertanto, nulla vieta ad **q un'impresa di firmare un accordo con una fondazione a essa controllata**, almeno in prima battuta.

Con questi interventi, viene introdotta inoltre una definizione estremamente ambigua per cui *“i posti letto per studenti universitari dovranno essere completati e assegnati prioritariamente agli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, sulla base delle graduatorie definite dagli enti competenti per il diritto allo studio, ove possibile, ovvero assegnati agli studenti inseriti in graduatorie di merito”*. La precedente disciplina, contenuta dal DM n. 937 del 2016, prevedeva che almeno il 20% dei posti letto co-finanziati dallo Stato devono essere destinati **«obbligatoriamente» (e non solo prioritariamente)** a studenti in stato di necessità. Tale formulazione consente potenzialmente di ospitare studenti sulla base di criteri



discrezionalmente stabiliti dalla singola residenza, variabili nel tempo e senza tenere in conto la situazione reddituale dei richiedenti.

Il combinato disposto delle due novità sopracitate lascia intendere che potranno esserci accordi che prevedano una certa quota (bassa) di posti letto adibiti al Diritto allo Studio, mentre un'altra quota (maggioritaria) di posti letto **sarà accessibile solo dietro lauto pagamento**, rispettando non ben specificati criteri di merito.

Il primo avviso pubblico è evidentemente funzionale al rispetto del già citato target M4C1-28, il quale prevede la creazione e l'assegnazione di almeno 7.500 posti letto aggiuntivi. Il termine per la realizzazione è quello del 31 dicembre 2022 ma il Ministero **non riesce a rispettarlo**: con il [Decreto Ministeriale n. 1246 del 28-11-2022](#) si riescono ad assegnare soltanto 4.478 posti letto, per un co-finanziamento complessivo di 150 milioni di euro. Poco dopo, il [Decreto Ministeriale n. 20 del 25-1-2023](#) integra il precedente decreto, ammettendo una proposta presentata da ADISU Puglia per 1,6mln.

Il Ministero pensa allora di sfruttare una sorta di "tempo di recupero" fino al 28 febbraio 2023, in quanto la data ultima per la rendicontazione degli interventi è fissata al 31 marzo 2023. Entro febbraio, perciò, i posti letto devono essere stati effettivamente assegnati agli studenti. Si procede quindi all'emanazione del secondo avviso pubblico, con il [Decreto Ministeriale n. 1252 del 02-12-2022](#) che vede un esito definitivo con la graduatoria pubblica con il [Decreto Ministeriale n. 77 del 14-02-2023](#) che assegna altri 4.661 posti letto per un cofinanziamento ulteriore di 135.589.406,38€.

Sulla carta, i due avvisi pubblici hanno superato abbondantemente l'obiettivo: sono stati finanziati **9.179 posti letto**, per un investimento complessivo pari a **287.224.941,97€**. La Ministra dell'Università della Ricerca, durante un question time svolto alla Camera dei deputati in data 17 maggio 2023, ha dichiarato che con il PNRR "**sono stati creati 8.581 posti letto aggiuntivi, di cui 7.524 già assegnati a studenti universitari**".

## IL DIAVOLO SI NASCONDE NEI DETTAGLI: ALTRO CHE POSTI NUOVI!

Tra le criticità maggiori presenti negli avvisi emanati dal Ministero, ne va sottolineata una: nel dispositivo degli avvisi scompaiono misteriosamente termini quali "**creare**" o "**nuovi posti letto**". Il Ministero inventa un'originale definizione di "posti letto aggiuntivi". L'art. 1 dei decreti stabilisce che per "intervento" bisogna intendere qualsiasi "*azione mediante acquisizione o locazione od altra forma di godimento di immobili, corredata eventualmente anche da opere di ristrutturazione accessorie [...] finalizzata ad incrementare la dotazione di ricettività residenziale studentesca, mediante posti letto **aggiuntivi rispetto alla rilevazione USTAT effettuata alla data di approvazione del PNRR***".

Perciò, l'unica cosa che importa è che i posti letto da finanziare non siano quelli contenuti nei database dell'Ufficio Statistico del Ministero. Ma su cosa fa la rilevazione USTAT? La fa

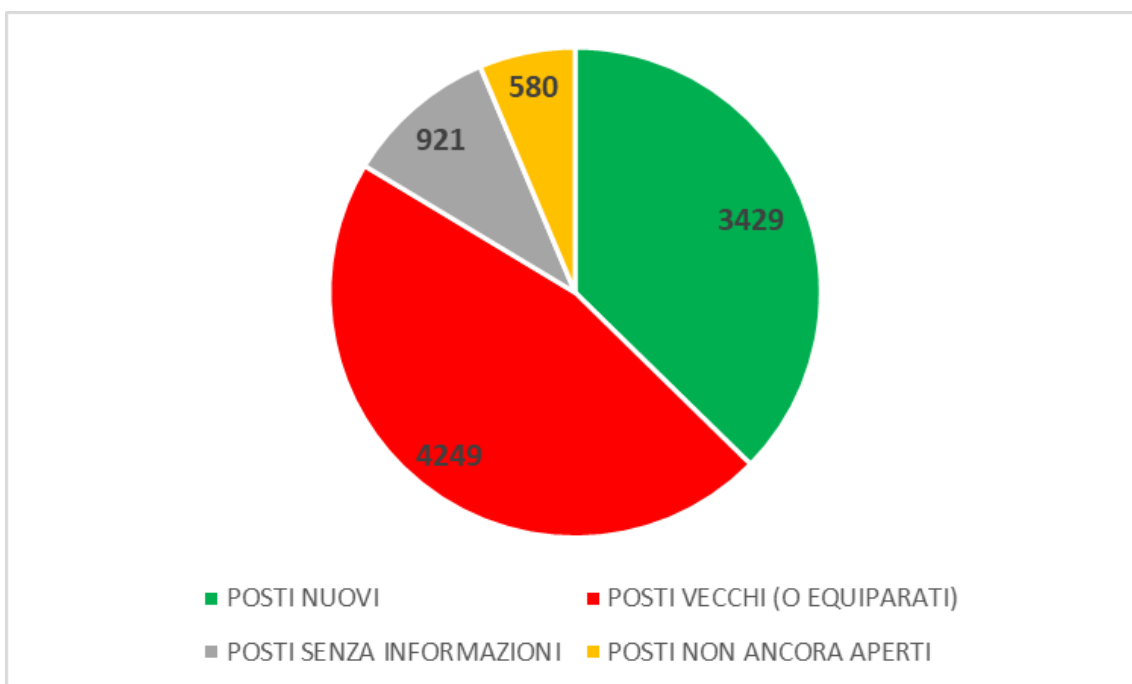
sui **posti letto rientranti nel Diritto allo Studio Universitario**, ossia i posti alloggio che fanno riferimento a un ente per il diritto allo studio o a un ateneo. Restano non censiti tutti i posti letto gestiti da soggetti privati. Addirittura, [sembra](#) che anche i posti letto gestiti dai privati che teoricamente dovrebbero essere convenzionati con il DSU (in quanto realizzati con il cofinanziato dalla 338) oppure sottoposto ad altro tipo di vincolo tramite un accordo pubblico-privato, non siano monitorati e censiti da nessuno.

Nessuno vietava pertanto ai privati di “*acquisire la disponibilità di posti letto per studenti universitari*” di posti letto che già precedentemente erano posti letto per studenti universitari: a confermarlo è anche un passaggio dell’art. 4, comma 2, secondo il quale “*nel caso di contratto di locazione o altra forma di godimento **già in essere alla data di pubblicazione dell’avviso**, sarà riconosciuto il cofinanziamento esclusivamente in relazioni ai **canoni successivi** alla data di sottoscrizione dell’atto d’obbligo e all’assegnazione dei posti letto sulla base delle prescrizioni contenute nel suddetto atto d’obbligo ovvero successivi alla stipula di un nuovo contratto e del relativo atto d’obbligo con assegnazione dei posti secondo le prescrizioni ivi contenute, in conformità con quanto disciplinato nella procedura di cui al decreto ministeriale n. 1046 del 26 agosto 2022, come modificato dal decreto ministeriale n. 1089 del 15 settembre 2022”.*

L’unico requisito è che siano “*ammesse al cofinanziamento le spese previste nella richiesta presentata solo se **sostenute in data successiva** alla pubblicazione sul sito istituzionale del MUR e sul sito Italia Domani del presente decreto, adeguatamente documentate”.*

Parimenti, **non lo avrebbero potuto fare i soggetti pubblici** che, magari pagando canoni di locazione, avrebbero voluto usare le risorse del PNRR per pagare i successivi canoni oppure acquisire l’immobile: loro avevano infatti la sfortuna di essere “censiti” dall’USTAT. Quello che però hanno potuto fare, è stato prendere in locazione posti letto da studentati privati: è il caso dell’Università Statale di Milano, che ha ottenuto co-finanziamano di 10.720.000€, prendendo in locazione per 9 anni un numero di 268 posti letto nell’ambito dello studentato privato allestito da Hines in via Ripamonti 35.

Abbiamo indagato residenza per residenza, cercando di capire quali fossero effettivamente nuove e quali, invece, fossero **già residenze** destinate principalmente agli universitari. Abbiamo equiparato alle già residenze, quelle strutture che - pur essendo state inaugurate successivamente all’avviso pubblico - sono state in realtà il frutto di lavori partiti **precedentemente** con lo specifico scopo di realizzare una residenza destinata principalmente agli universitari. Si tratta di tre casi per i quali, infatti, non si ritiene che sia ascrivibile al PNRR la realizzazione dei posti letto del PNRR; in altre parole, sarebbero esistite senza bisogno del PNRR (uno dei casi sono proprio i posti letti realizzati da Hines).



Dal nostro monitoraggio, sui 9.179 posti letto finanziati dal PNRR, emerge come quelli nuovi siano soltanto 3.429, mentre **quelli vecchi sono ben 4.249** (dei quali 693 sono posti letto equiparati ai vecchi). Non si sono trovate particolari informazioni su 921 posti letto, mentre quelli non ancora aperti sono 580. Pertanto, stimiamo che i **posti letto nuovi realizzati finora non siano più di 4.350**. Va considerato comunque un limitato margine di errore, dovuto al fatto che qualche residenza potrebbe potenzialmente aver usato i fondi per fare un ampliamento, non dandone comunicazione al pubblico.

Ci chiediamo se tale “finzione” sia un fatto noto alla Commissione Europea: dai documenti consultati, è impossibile avere una risposta.

## IL RISULTATO SCANDOLOSO: SOLDI AI PRIVATI, SENZA GARANZIE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO

Analizzando le graduatorie, emerge come il numero degli interventi finanziati siano pari a 82 per un totale di posti letto complessivi pari a 9.179, ben superiori al target previsto. La localizzazione geografica degli stessi risulta distribuita in molte città, anche se emergono dei territori che non vedono alcun intervento, tra cui a titolo esemplificativo: **Cagliari, Modena, Trento, l'Umbria e la Campania**. Tale mancanza dimostra con chiarezza come il mercato non riesca a risultare appetibile ovunque per gli investitori, escludendo e marginalizzando i mercati meno attrattivi.



D'altronde, la difficoltà principale nel partecipare ai due avvisi pubblici è rappresentata dalle tempistiche brevissime che hanno reso estremamente complicato per i soggetti pubblici partecipare, considerato l'iter necessario per effettuare una gara ma anche una semplice indagine di mercato. Così, molti atenei e enti hanno infatti preferito partecipare esclusivamente al V bando che però ha tempistiche ben più lunghe e risorse più limitate.

Nei fatti, i soggetti partecipanti pubblici hanno dovuto entrare in possesso di immobili grossomodo già idonei ad ospitare gli studenti, tramite un contratto di locazione a lunga durata oppure tramite un contratto di compravendita. Solitamente, tali strutture non necessitano di interventi strutturali ma al massimo di interventi edilizi minori, talvolta di mera manutenzione. Alcuni interventi verranno addirittura realizzati in secondo momento, ad esempio quelli di efficientamento energetico: eventuali adeguamenti che non incidano sulla fruizione del posto letto possono essere infatti realizzati fino al 31 marzo 2024. I privati, come già sottolineato, hanno potuto seguire strade più creative e libere.

Altra problematica da segnalare è la mancanza di un meccanismo per finanziare completamente il funzionamento e la manutenzione delle residenze: in questo modo si scarica il peso economico delle strutture su regioni, enti e atenei – rendendo meno appetibili e meno sostenibili gli interventi per incrementare i posti letto, in quando si traducono in un aumento dei costi ordinari per il soggetto possessore che non vengono coperti integralmente dallo Stato.

Il risultato è che, anche se apparentemente gli interventi pubblici e privati sembrano equivalersi nel numero, in realtà la maggior parte delle risorse e dei posti letto si concentreranno principalmente sui privati, con un rapporto di 3 a 1 rispetto al pubblico. Gli

atenei e gli enti per il diritto allo studio hanno infatti preferito concentrarsi su interventi più piccoli, per i quali sicuramente era più facile disporre di risorse e mezzi sufficienti: sui dieci interventi più grossi, ben nove risultano essere proposti da soggetti privati (e il decimo è quello della Statale di Milano che si rivolge comunque a un soggetto privato). Ad emergere sono specialmente due realtà note: Campus X e Camplus.

Abbiamo poi stimato che il privato destini in via del tutto volontaria al Diritto allo Studio il 20% dei propri posti letto e che quindi decida generosamente di rispettare la percentuale di posti letto che era in passato prevista come obbligatoria (siamo stati molto ottimisti), mentre il pubblico ne detiene l'80% (siamo stati pessimisti. Quando spendere in queste ipotesi lo Stato, considerando esclusivamente i posti per il Diritto allo Studio? Magari, infatti, tale meccanismo avrebbe potuto permettere di portarci a casa posti letto a basso costo (d'altronde, il privato può fare profitto sul restante 80%). Altro che effetto trickle-down: un posto letto nel privato viene 151mila euro, mentre nel pubblico viene soltanto 43mila euro.

	Privato		Pubblico		Totale
<b>Numero interventi</b>	45	55%	37	45%	<b>82</b>
<b>Posti letto</b>	6.930	75%	2.249	25%	<b>9.179</b>
<b>Risorse</b>	210.053.355,70 €	73%	77.171.586,27 €	27%	<b>287.224.941,97 €</b>
<b>Costo / posto letto</b>	30.310,73 €		34.313,73 €		
<b>Costo / posto DSU</b>	151.553,65 €		42.892,17 €		
<b>Numero posti DSU</b>	1.386	<i>stima 20%</i>	1.799	<i>stima 80%</i>	<b>3.185</b>

Nello specifico, per la prima tranches di finanziamenti PNRR, la protagonista principale è stata proprio Camplus, un soggetto che oggi gestisce un patrimonio immobiliare di oltre 700 milioni di euro. Sulle 82 residenze cofinanziate, fanno riferimento al mondo Camplus (Fondazione CEUR, Fondazione Camplus, Camplus International SRL) ben 23 residenze che hanno ottenuto contributi pubblici pari a circa 106 milioni di euro. In altre parole, Camplus è stata da sola in grado di intercettare molti più fondi di tutti i soggetti pubblici che hanno partecipato, i quali sono riusciti a portarsi a casa soltanto 77 milioni di euro. L'Unione degli Universitari ha analizzato il "Bando di concorso A.A. 2022-2023" emanato da Camplus in relazione alle strutture finanziate dagli avvisi pubblici. Il bando è relativo a 2.902 posti spalmati su 22 diverse residenze, di cui 17 sono possedute dalla più recente Fondazione Camplus, mentre solo 5 residenze sono riferibili alla Fondazione CEUR: è evidente come la nuova fondazione Camplus risulti il veicolo principale per intercettare fondi, mentre alla Fondazione Ceur fanno riferimento alcune residenze finanziate esclusivamente con il primo decreto. Parlando invece dei costi per stanza che devono pagare gli studenti occupanti, emergono prezzi che seguono la tendenza del mercato locale, risultando solitamente superiori al canone medio di locazione. Le tariffe sono molto differenziate: per la camera singola, si parte dai 230€ de l'Aquila e si arriva agli 800€ di Milano e Bologna oppure ai 900€ di Venezia. Si riporta sotto una tabella semplificata.

RESIDENZA CAMPLUS	posti	CAMERA SINGOLA		CAMERA DOPPIA	
		servizi privati	servizi comuni	servizi privati	servizi comuni
Milano Sesto San Giovanni	152	360 €	280 €		
Milano Gorla	67	800 €		490 €	
Milano Bovisa	55		690 €		480 €
Torino Moi	388		360 €		230 €
Torino Moro	114				
Torino Parco Regio	160	720 €		520 €	
Torino Peschiera	90		620 €		380 €
Torino Bligny	49		430 €		300 €
L'Aquila	125	230 €		190 €	
Bologna	164	800 €			
Ferrara Castello	29		550 €		350 €
Ferrara Darsena	270		410 €		350 €
Ferrara Oroboni	22		350 €		270 €
Ferrara Santo Stefano	38	260 €		210 €	
Padova	204	750 €	650 €		500 €
Parma Langhirano	47				
Pavia	222		399 €		
Roma Cottanello	36		560 €		430 €
Roma Toscani	116		440 €		340 €
Roma	152	610 €		380 €	
Venezia Santa Marta	330	700-800-900		550 €	
Verona ( <i>utenze escluse</i> )	72	300 €		250 €	
	<b>2902</b>				

Segue poi una tabella riferita al secondo soggetto per finanziamenti, ossia Campus X, dove si arriva anche a canoni di 1.000€ al mese. The Student World Srl e i soggetti che vi ruotano intorno (Campus X S.r.l. – Fondazione Experience – Restudent S.r.l.) rappresenta infatti il secondo soggetto per capacità di intercettare i finanziamenti del PNRR sulla residenzialità universitaria, subito dopo Camplus: i cofinanziamenti vinti sono pari a 79 milioni per 7 residenze, poco più di quanto portato a casa da tutti i soggetti pubblici italiani. Rispetto a Camplus emerge però come The Student Word si concentri su residenze universitarie molto grandi, anche di 400-500 posti, sulla base di “*modelli di accomodation internazionali di ispirazione anglosassone e nordica*”. Sui dieci progetti più grandi co-finanziati dal PNRR, ben cinque sono del gruppo. La società è nata nel 2010 ed apparteneva al gruppo francese Siram Veolia, una Energy Service Company; nel 2020 passa però in mano a soci italiani. Oggi la società controlla 2 hotel a Torino e 10 residenze universitarie in varie città italiane; l’obiettivo dichiarato dal CEO Samuele Annibali è quello di raggiungere il target di almeno 10mila camere entro il 2025.

RESIDENZA CX	posti	CAMERA SINGOLA		CAMERA DOPPIA servizi privati
		servizi privati (solitamente no cucina)	servizi comuni (sol. cucina)	
Restudent S.r.l. - Venezia Mestre	568			375-425 €
Campus X S.r.l. - Milano	580	920-1700 €		790 €
Campus X S.r.l. - Roma	500	660 €	580-620 €	
Fondazione Experience	450	440 €		290 €
Campus X S.r.l. - Torino	247	640-670-690 €	710-730 €	
Campus X S.r.l. - Firenze	235	670-780-790-870-990 €	730 €	440-870-545
Campus X S.r.l. - Bari	491	530-500 €		320 €
	<b>3071</b>			

Ovviamente, entrambe le realtà possono offrire una serie di agevolazioni o borse di studio, che però hanno carattere ben più limitato rispetto al pubblico, dove la regola sono tariffe calmierate e totale copertura del costo con le borse di studio.

Si riporta a titolo di esempio uno dei [bandi](#) della Fondazione Experience, che regola gli accessi alla residenza CX Bicocca. Essa stabilisce anzitutto che il 60% è destinato agli studenti italiani in base al merito, il 20% per studenti internazionali, il 20% destinati prioritariamente (sembra di capire: se non ci sono, pace) a studenti italiani con un ISEE per le prestazioni del diritto allo studio universitario non superiore a Euro 20.000, secondo requisiti particolarmente stringenti, più delle ordinarie graduatorie DSU. A loro, si applica una tariffa "agevolata" pari a:

- 670€ iva e utenze generali escluse, pari indicativamente a Euro 767,00 per ciascun Posto Letto in camera singola "Studio Duplex", fino ad un massimo di 76 Posti Letto
- 400€, iva e utenze escluse, pari indicativamente a Euro 455,00, per ciascun Posto Letto in camera doppia "Studio Large", fino ad un massimo di 12 Camere e 24 Posti Letto.

Le tariffe di cui sopra non comprendono l'elettricità relativa alla camera, imposte e tasse comunali.

Considerando che la [borsa di studio](#) per fuorisede è pari al massimo a €6370 e calciando una permanenza nella struttura di 11 mesi (5005€ + spese non incluse) è evidente come la quasi totalità della borsa di studio andrebbe per un posto letto in doppia. Invece, per quanto riguarda le residenze pubbliche inserite nel Diritto allo Studio, vengono trattenuti per il servizio di alloggio invece euro 2.403.

3.2.2. Con riguardo all'assegnazione di Posti Letto a studenti meritevoli anche se privi di mezzi:

- residenza in un comune diverso da Milano e distante da tale città non meno di 30 Km;
- avvenuta iscrizione a un corso di laurea presso (i) università statali e non statali legalmente riconosciute, ad esclusione delle università telematiche, (ii) istituti superiori di studi musicali e coreutici, ovvero (iii) istituti di formazione e specializzazione artistica e musicale;
- se iscritti al primo anno di uno dei corsi di studi di cui alla precedente lett. (b), certificato di diploma o equivalente con votazione non inferiore a 90/100 o equivalente;
- se iscritti ad anni successivi al primo di uno dei corsi di studi di cui alla precedente lett. (b), essere in regola con gli esami e avere una media aritmetica non inferiore a 27/30 dei voti conseguiti fino all'anno di corso universitario precedente alla presentazione della domanda;
- appartenenza a un nucleo familiare che versa in uno stato di disagio economico, rappresentato comunque da un indice ISEE per le prestazioni del diritto allo studio universitario non superiore a Euro 20.000. Il possesso di tale requisito deve essere provato mediante idonea documentazione prima della consegna del Posto Letto;
- non avere riportato condanne penali e non avere carichi pendenti;
- essere immuni a patologie incompatibili con la vita di comunità.

pieno, accontentandosi della trattenuta sulla borsa di studio. È anche se tali accordi ci fossero, dureranno nel tempo? Non vi è alcun obbligo esplosivo di rinnovo gravante sul soggetto privato, che potrebbe non essere più destinato a dedicare quei (pochi) posti letto al Diritto allo Studio.

## LA SECONDA TRANCHE PNRR DA 660 MILIONI: IL FONDO HOUSING UNIVERSITARIO

Tutto ciò non era ancora sufficiente: dopo essere andati lunghi con i tempi del V bando della 338, aver lasciato pochissimo tempo ai soggetti partecipanti e messo in difficoltà gli enti pubblici, aver fatto un avviso andato per metà deserto, aver spalancato le porte ai privati, ecco il colpo di grazia: il Governo e il Parlamento con l'articolo 25 del decreto aiuti ter (ossia il [decreto-legge 144 del 2022](#)) hanno fatto confluire i restanti 660 milioni del PNRR su un nuovo Fondo per l'housing universitario. Il decreto modifica la legge 14 novembre 2000, n. 338 che ha caratterizzato la realizzazione di residenze universitarie negli ultimi 20 anni, prevedendo una nuova via per ottenere i finanziamenti, riprendendo e inaspando gli elementi peggiori con cui sono stati assegnati i primi 287 milioni. Gli elementi caratterizzanti della modifica sono i seguenti:

- si punta ad una generica “acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore”. La realizzazione e la riqualificazione di immobili passa in secondo piano, spingendo piuttosto i maggiori player del mercato ad acquisire immobili più o meno pronti (addirittura immobili già destinati alla residenzialità studentesca?), non avendo interesse a lunghe e complicate opere edilizie;
- Le risorse “sono assegnate **anche** in convenzione ovvero in partenariato con o soggetti pubblici”. Non vi è perciò alcun obbligo di convenzione. Il privato può fare da sé, in autonomia;
- Possono usufruire delle risorse tutti gli “operatori economici” secondo la definizione contenuta nel codice degli appalti, ossia i soggetti che possono partecipare alle gare pubbliche. In sostanza, si spalancano definitivamente le porte ai soggetti privati, oltre agli altri soggetti privati elencati dall'art. 1 della legge 338. La norma sembra costruita proprio per **escludere totalmente i soggetti pubblici** (in astratto gli atenei, le regioni e gli enti per il diritto allo studio potrebbero essere considerati operatori economici, ma difficilmente si può sostenere che questi offrano servizi sul mercato quali la realizzazione o la gestione di studentati)
- I soggetti aggiudicatari “assicurano la destinazione d'uso prevalente degli immobili utilizzati per le finalità del presente articolo ad alloggio o residenza per studenti con possibilità di destinazione ad altra finalità, anche a titolo oneroso, delle parti della struttura eventualmente non utilizzate, ovvero degli stessi alloggi o residenze in relazione ai periodi non correlati allo svolgimento delle attività didattiche”. Invece, i posti letto ottenuti “sono destinati agli studenti fuori sede individuati sulla base delle



graduatorie del diritto allo studio, ovvero di quelle di merito” – scompare perciò anche la “priorità” contenuta nella precedente formulazione, che a sua volta aveva sostituito la percentuale minima del 20%. Invece, il [Decreto Ministeriale n. 469 del 12-05-2023](#) ha inaspettatamente reinserto la clausola del “prioritariamente”.

- Il risultato è evidente: ai privati viene data non solo l’esclusività di accesso alle risorse, ma anche una libertà d’azione senza precedenti. Potranno infatti destinare (su base facoltativa) una piccola parte dei posti letto al Diritto allo Studio, comunque in periodi parziali dell’anno. Il criterio prevalente per entrare nelle residenze rischia perciò il merito e la capacità di pagare. Ecco dove stanno andando a finire i soldi del PNRR: a favorire ulteriormente le disuguaglianze e il profitto, per buona pace dell’art. 3 della Costituzione.
- Viene previsto soltanto che una commissione deve *“individuare il corrispettivo unitario per i posti letto, tenendo conto [...] della riduzione del 15 per cento in ragione della finalità sociali”*. Le risorse del PNRR *“sono destinate al pagamento del corrispettivo, o parte di esso, dovuto per il godimento dei posti letto resi disponibili ai sensi del presente articolo presso alloggi o residenze per i primi tre anni dalla effettiva fruibilità degli stessi”*. Si tratta di una cifra media di 300€ al mese per tre anni erogato per posto letto, per tre anni che sarà erogato per gli studentati (privati) che accederanno al fondo, al fine di creare un effetto leva che dovrebbe creare migliaia di posti letto in tutta Italia. Ma attenzione: con il termine godimento, sembra intendersi non tanto il godimento degli studenti, ma **(anche?) il godimento delle strutture** e, quindi, il corrispettivo pagato dal soggetto gestore al soggetto proprietario. Si tratta di una formulazione del tutto generica ed ambigua, bisognerà verificare come verrà attuata nei prossimi DM.

## E ADESSO? PROPOSTE CONCRETE PER IL DIRITTO ALLA CASA (E IL DSU)

Purtroppo, siamo consapevoli di come sia difficile cambiare radicalmente la Missione 1.7 che, come evidenziato, non sono poggia su basi a dir poco neo-liberiste ma, più in generale, appena di difficile attuazione e si dimentica di determinare quale dovrebbe essere il beneficio per lo studente.

Eppure, alcune modifiche sono ancora attuabili:

- Inserimento esplicito tra i soggetti partecipanti del soggetto pubblico, al quale però va riconosciuto un cofinanziamento aggiuntivo per il quale, necessariamente, ci dev’essere un fondo aggiuntivo stanziato ad hoc che stimiamo necessari di almeno 500 milioni di euro su tre anni.
- Specificare che i posti letto realizzati devono essere necessariamente nuovi, non aggiuntivi rispetto al censimento attuale.
- Determinare ex-ante che vi dev’essere una quota minima di posti letto destinati al Diritto allo Studio, chiarendo che con questo si intende che non possono costare più della trattenuta della borsa di studio.

- Prevede un monitoraggio costante e trasparente di come le risorse pnrr per gli studenti vengono spese, verificando la quota di posti letto destinati al Diritto allo Studio e pubblicando almeno annualmente i dati in maniera completa (numero posti totali, quanti e per quanto occupato da studenti, a che tariffe, quanti sono i posti per il DSU)
- Stabilire obbligatoriamente che il soggetto privato debba sottoscrivere una convenzione con obbligo di rinnovo con il soggetto pubblico territoriale (università, ateneo, afam ecc) con obbligo di rinnovo.

A parte il PNRR, ci pare evidente dall'esperienza del PNRR che la residenzialità universitaria nell'ambito del Diritto allo Studio non si rilancierà senza investimenti ingenti. Serve perciò una "terapia shock" che punti a realizzare (per davvero) residenze universitarie nuove (sempre per davvero) che siano pubbliche, inserite all'interno del sistema di diritto allo studio. Tale piano può essere spalmato su tre/quattro anni, e dovrebbe prevedere:

- 2 miliardi di euro per la realizzazione di nuovi posti letto. Calcolando un costo pro capite di 66mila euro, questo investimento permetterebbe di incrementare la dotazione totale di posti letto di almeno 30mila unità. È comunque fondamentale un accordo con le regioni, i comuni e gli atenei, in modo tale che ogni soggetto possa contribuire - anche economicamente - alla realizzazione.
- 1 miliardo di euro per la manutenzione dell'esistente, sia per garantire la sicurezza e la fruibilità degli immobili, sia per garantire l'efficientamento energetico che avrebbe, ovviamente, una ricaduta positiva sia sull'impronta ecologica della residenza, sia per i costi di gestione. Calcolando un costo per posto letto pari a 50mila euro, si dovrebbe poter rinnovare 20mila posti letto.
- Stabilire un fondo statale per erogare un contributo agli enti per il diritto allo studio (o agli atenei/afam, per il funzionamento delle residenze universitarie. Su questo è impossibile determinare un valore, servirà fare un accordo ad hoc.