

Caritas Italiana



CASA E ABITARE NEL PNRR

NUMERO 1 | MARZO 2022

Caritas Italiana

Servizio Documentazione

Quaderni
sulla Ripresa
e Resilienza
del Paese

**CASA E ABITARE
NEL PNRR**
Analisi e prospettive

NUMERO 1 | MARZO 2022

La serie Quaderni per la Ripresa e la Resilienza del Paese – a cura del Servizio Documentazione di Caritas Italiana – intende promuovere la circolazione di informazioni, riflessioni e valutazioni sulla fase attuativa del PNRR, avvalendosi di competenze multidisciplinari e plurali.

I contributi offerti in questo Quaderno vanno considerati come materiali di lavoro per il confronto e la riflessione. Non rappresentano, pertanto, un posizionamento di Caritas Italiana sul tema, ma uno strumento di approfondimento offerto a tutti coloro che sono impegnati o sensibili alle tematiche trattate.

Chiunque volesse esprimere valutazioni, anche critiche, o integrazioni può inviare contributi all'indirizzo e-mail QRRP@caritas.it. Tali contributi saranno analizzati nella prospettiva di eventuali e ulteriori approfondimenti tematici.

Comitato editoriale

Nunzia De Capite
Francesco Marsico
Marco Pagnello
Massimo Pallottino
Sergio Pierantoni

Coordinamento editoriale

Francesco Marsico

Progetto grafico, editing e impaginazione

Danilo Angelelli

INDICE

Sintesi	5
1. L'importanza del tema abitativo per Caritas <i>don Marco Pagniello</i>	7
2. Overview. Il tema dell'abitare nel PNRR <i>Gianluigi Chiaro e Costanza Pera</i>	13
3. Edilizia Residenziale Pubblica, efficientamento energetico e PNRR <i>Enrico Puccini Gianluigi Chiaro</i>	25
4. Residenze per studenti tra pubblico e privato <i>Sarah Gainsforth Marco Peverini</i>	33
5. Alloggi per disabili e anziani <i>Gianluigi Bovini Alice Lomonaco</i>	42
6. <i>Housing First</i> alla prova del PNRR <i>Dora Casalino Maurizio Bergamaschi</i>	48
7. Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare <i>Noemi Gallo Costanza Pera</i>	54
8. Rigenerazione urbana e Piani Urbani Integrati <i>Ilda Curti Marcello Capucci</i>	61
9. Beni confiscati alle mafie: una risorsa per contrastare il disagio abitativo <i>Ludovica Ioppolo</i>	71
10. Alloggi per lavoratori agricoli <i>Toni Mira</i>	77
11. Conclusioni e proposte <i>Gianluigi Chiaro Costanza Pera Federico Anghelè</i>	82
Bibliografia	86

4 | Residenze per studenti tra pubblico e privato

Sarah Gainsforth¹

Marco Peverini²

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – TARGET E MILESTONE DELLA COMPONENTE EDILIZIA PER STUDENTI

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 4 – Istruzione e ricerca M4C1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti	960 milioni di euro	Ministero dell'Università e della Ricerca	
Traguardo/obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
Obiettivo	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.	Trimestre	Anno
			T4	2022

1. Sarah Gainsforth, giornalista freelance e ricercatrice indipendente, scrive di trasformazioni urbane e abitare. Autrice di *Airbnb città merce*, *Storie di resistenza alla gentrificazione digitale* (Derive Approdi, 2019), finalista Premio Napoli 2020, *Oltre il turismo, Esiste un turismo sostenibile?* (Eris Edizioni, 2020), *Abitare stanca* (Effequ, 2022). Vive e lavora a Roma.

2. Marco Peverini è dottorando del corso di Urban Planning, Design and Policy al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano con una borsa sostenuta dal Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano. Si occupa della relazione tra politiche abitative e città, con particolare riferimento al tema dell'*housing affordability*. È membro del Collettivo per l'Economia Fondamentale e coordinatore del gruppo *Social housing: institutions, organisation, and governance* del European Network for Housing Research (ENHR). Ha scritto su riviste scientifiche e di informazione, tra cui *Territorio e Altreconomia*.

Traguardo	Entrata in vigore della riforma della legislazione sugli alloggi per studenti.	La riforma deve comprendere: 1. apertura della partecipazione al finanziamento anche a investitori privati; 2. assicurazione della sostenibilità a lungo termine degli investimenti privati; 3. condizionamento del finanziamento e delle agevolazioni fiscali aggiuntive all'uso dei nuovi alloggi; 4. ridefinizione degli standard per gli alloggi degli studenti.	T4	2022
Obiettivo	Creazione e assegnazione di posti letto per studenti in base al sistema legislativo esistente e al nuovo sistema legislativo.	Creazione e assegnazione di almeno 60 mila posti letto aggiuntivi in base al sistema legislativo esistente (L. 338/2000) e al nuovo sistema legislativo. Almeno 7.500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati grazie alla L. 338/2000, quale riveduta entro la fine del 2021.	T2	2026

Nel 2020 l'Italia disponeva di 42.732 posti alloggio in residenze universitarie, di cui 3.950 temporaneamente non disponibili, anche a causa delle norme sanitarie³.

Si tratta di meno di un terzo dei posti letto disponibili in Francia e in Germania⁴. L'offerta di posti letto risente di una forte disparità regionale: la maggior parte è infatti concentrata in Lombardia, Toscana ed Emilia-Romagna ed è prevalentemente costruita e gestita dagli enti regionali per il Diritto allo Studio Universitario – DSU e in modo residuale in collegi di merito e in atenei. La ridotta offerta abitativa a prezzi accessibili, da una parte compromette il diritto allo studio e alla mobilità sociale, in un Paese non a caso in fondo alla classifica europea per numero di laureati; dall'altra alimenta alcune dinamiche speculative nel mercato privato, come oltre si illustrerà.

Gli investimenti previsti per gli alloggi per studenti all'interno del PNRR sono sicuramente molto rilevanti, pari a 960 milioni di euro. Dovranno essere però esaminati con ogni attenzione i contenuti esatti della riforma della legislazione concernente gli alloggi per studenti e gli investimenti negli alloggi per studenti prevista all'interno della Missione 4 – *Istruzione e ricerca* e della Componente 1 – *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione*.

Le risorse messe a disposizione, secondo le previsioni del Ministero dell'Università e della Ricerca, si snodano nelle due fasi seguenti⁵:

- un primo bando di finanziamento, del valore di circa 400 milioni (di cui 300 a carico del PNRR), emanato nel gennaio 2022 sulla base

3. Il Diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020, Uff. Stat. MUR.

4. Federica Laudisa (IRES, Osservatorio regionale Piemonte per il diritto allo studio), *La residenzialità studentesca*, Link – Coordinamento universitario, fonte: Uff. Stat. MUR, CROUS, Studentenwerke.

5. MIUR, Attuazione delle misure del PNRR.

della esistente legge n. 338/2000 che, nel corso dell'anno 2021, è stata oggetto di alcune revisioni normative, che hanno in particolare incrementato il contributo di cofinanziamento dello Stato al 75% del «costo totale previsto da progetti esecutivi immediatamente realizzabili»;

- una seconda procedura, del valore di circa 660 milioni a carico del PNRR da avviare nel 2022 a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina sugli alloggi universitari, destinata a favorire l'ingresso degli operatori privati nel mercato dell'*housing* universitario.

L'iniziativa ha come target l'aumento da circa 40 mila a 105.500 posti letto al 2026.

Per quanto riguarda, invece, la gestione degli studentati, il rapporto tra pubblico e privato e, soprattutto, il calmieramento dei canoni (obiettivo centrale al pari della realizzazione di nuovi alloggi), il PNRR rimanda alla riforma che dovrà essere definita entro il termine del 2022. In realtà si tratta di un aspetto che andrebbe posto a fondamento dello stesso generoso finanziamento pubblico (con una media di circa 15 mila euro di co-finanziamento per posto letto realizzato), che a quel che è dato di comprendere sarà a fondo perduto come quello ai sensi della legge 338 del 2000, e che prevede anche un contributo pubblico a copertura dei costi di gestione per i primi tre anni.

A fronte di una tale riforma è importante ricordare l'attuale situazione dell'offerta di alloggi per studenti in Italia, oscillante tra il sistema del diritto allo studio e l'approccio dei fondi immobiliari o degli investitori speculativi che vedono negli studentati una nuova e specifica *asset class*, circostanza che sottolinea l'importanza di una regolazione indipendente e appropriata e di una vigilanza trasparente.

Le politiche pubbliche sul diritto allo studio universitario (DSU) hanno finora sostanzialmente disatteso il dettato costituzionale, in particolare dell'art. 3, secondo comma sull'impegno della Repubblica di rimuovere

«gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

La carenza di posti letto nelle residenze universitarie limita fortemente la mobilità studentesca e l'accesso all'istruzione terziaria per coloro che provengono da contesti periferici o economicamente e socialmente svantaggiati. In Italia infatti il 68% degli studenti universitari abita con i genitori, contro la media europea del 34%. Solo il 5% ha un alloggio in una residenza universitaria, contro una media europea di studenti con un posto letto in una residenza del 17%⁶. Per quanto riguarda gli studenti fuori sede, 400 mila studenti circa, solo 40 mila fruiscono dei posti letto

L'offerta di alloggi per studenti oscilla tra il diritto allo studio e i fondi immobiliari o investitori speculativi che vedono negli studentati una nuova asset class

6. *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, Eurostudent VII, 2018-2021, eurostudent.eu.

nelle residenze universitarie pubbliche o semi-pubbliche⁷. Tra gli studenti idonei alla borsa di studio e fuorisede, solo uno su tre beneficia di posto letto⁸.

La legge n.338/2000 ha previsto il cofinanziamento da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari (con un contributo portato da un massimo del 50% al 75% per gli interventi PNRR). Il cofinanziamento è applicabile per opere su edifici esistenti⁹, realizzazione di nuovi edifici¹⁰ e acquisti di immobili da destinare a residenze per studenti, da parte di soggetti pubblici¹¹ e privati¹². In attuazione di tale normativa il MUR – Ministero dell’Università e la Ricerca, ha emanato, negli anni passati, cinque bandi ministeriali e relativi decreti di piano¹³, l’ultimo dei quali è uscito nel gennaio 2022 e confluito nel PNRR.

Per i primi quattro bandi lo Stato ha stanziato complessivamente oltre un miliardo di euro (450 milioni di euro per il primo, 240 per il secondo, 105 milioni per il terzo, 135 per il quarto), a cui si sono aggiunte somme dei soggetti beneficiari e finanziamenti di terzi, per un ammontare complessivo di investimenti da realizzare di oltre 1,5 miliardi di euro.

L’istruttoria dei progetti è svolta ai sensi della legge 338/2000 dalla “Commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari”, rinnovata nel 2019, e che opera presso e con il supporto della Cassa Depositi e Prestiti. La Commissione svolge anche compiti di verifica in corso d’opera sugli stati di avanzamento e di approvazione di eventuali varianti nonché di verifica della coerenza con le convenzioni stipulate. Si tratta di funzioni e di un modello organizzativo del tutto inedito nell’ambito delle procedure di finanziamento pubblico.

L’entità dei finanziamenti disponibili, gli interessi in gioco per l’ingresso in un mercato di cui deve essere ancora disciplinata in modo ap-

La legge n.338/2000 ha previsto il cofinanziamento da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari

7. Federica Laudisa (IRES, Osservatorio regionale Piemonte per il diritto allo studio), *La residenzialità studentesca*, Link – Coordinamento universitario; fonte: Uff. Stat. MUR.

8. Federica Laudisa, «Residenzialità sostenibile», in *Gli Stati generali del diritto allo studio*, Lecce, settembre 2018.

9. Sono ammissibili al cofinanziamento gli interventi di manutenzione straordinaria, recupero, ristrutturazione edilizia e urbanistica, restauro, risanamento, abbattimento delle barriere architettoniche e adeguamento alle vigenti disposizioni in materia di sismica e di igiene e sicurezza, demolizione e ricostruzione, trasformazione, ampliamento o completamento di immobili esistenti.

10. Nell’ultimo bando, la nuova edificazione è consentita esclusivamente nel caso di interventi in campus esistenti, o in aree limitrofe a insediamenti universitari, in contesti di rilocalizzazione di funzioni universitarie effettuate o in corso di attuazione alla data di emanazione del presente decreto.

11. Regioni, province autonome, organismi regionali di gestione per il diritto allo studio universitario, università statali, università non statali, istituzioni dell’alta formazione artistica e musicale.

12. Collegi universitari, cooperative di studenti, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro.

13. Alla legge hanno fatto seguito, negli anni, i decreti attuativi attraverso i quali sono state specificate sia le modalità operative per poter presentare le richieste, sia i parametri tecnici ed economici da rispettare per il conseguimento del cofinanziamento.

propriato la regolazione ponendo al centro della stessa i canoni applicati agli studenti, il tenore di talune disposizioni legislative e il ruolo di taluni attori economici consiglierebbero di verificare in profondità il modello fin qui adottato, che appare non esente da conflitti di interesse i quali nel nuovo regime potrebbero diventare insostenibili e finire sotto gli occhi degli stessi servizi della Commissione europea.

Si è infatti cercato di rintracciare nei documenti messi a disposizione sul sito web del MUR gli indirizzi sulle modalità di calcolo dei canoni da applicarsi agli studenti ovvero regole generali cui il Ministero si riferisce. Nemmeno nello “Schema di sostenibilità economica della gestione degli interventi” che i soggetti proponenti devono compilare per la partecipazione al più recente bando ministeriale è stato possibile individuare riferimenti per il calmieramento dei canoni da applicare agli studenti (cfr. Allegato 2 al DD del 18 giugno 2019).

Gli stessi figurano da indicare come “proventi” al pari dei proventi per i servizi accessori di ristorante e lavanderia e da nessun elemento si evince una preoccupazione per il dimensionamento di tale cruciale fattore. Così recita la nota di apertura della sezione ricavi dello Schema di sostenibilità economica:

«Il piano viene redatto partendo dalla definizione dei costi da sostenere per la gestione della residenza, inclusa la quota degli ammortamenti sull'investimento (al netto dei contributi a fondo perduto del MIUR e di altri soggetti pubblici diversi dal soggetto beneficiario). Di seguito sono indicati i ricavi (inclusi i contributi in conto esercizio a garanzia dell'equilibrio della gestione)».

È difficile immaginare un investimento privato più protetto e di minor rischio di quello nelle residenze studentesche

Il finanziamento statale è pari al 75% dei costi di realizzazione cui si aggiunge un contributo sui costi di gestione per i primi tre anni. È davvero difficile immaginare un investimento privato più protetto e di minor rischio di quello nelle residenze studentesche a fronte di canoni di affitto di cui non sembra rinvenibile un meccanismo dichiarato di calmieramento.

Il MUR approva i Piani e invita

«ciascun soggetto beneficiario a stipulare una specifica convenzione che definisce i doveri e gli obblighi di entrambe le parti».

Sono stati finora realizzati, complessivamente, con i primi quattro bandi di applicazione della legge 338/2000, 38.488 posti alloggio, dei quali circa 24.065 di nuova realizzazione, pari a circa il 63% del totale¹⁴.

L'art. 13 della legge 68/2012 ha disposto la collaborazione fra i soggetti che offrono servizi per il diritto allo studio, definendo le tipologie di

14. Legge 14 novembre 2000, n. 338, Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari, Commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari, Relazione annuale 2021. Secondo Federica Laudisa (IRES, Osservatorio regionale Piemonte per il diritto allo studio), al 2018 c'era stato un incremento di posti in strutture pubbliche e private grazie alla legge 338 del 2000 di 13.700 posti dal 2005 al 2019, a soddisfare il fabbisogno stimato nel 1963. «Residenzialità sostenibile», in *Gli Stati generali del diritto allo studio*, Lecce, settembre 2018.

strutture residenziali destinate agli studenti universitari (collegi e residenze universitari); l'art. 14 prevede che, per quanto riguarda l'utenza di tali strutture, agli studenti «sono destinate la prevalenza delle giornate di presenza su base annua», il comma 3 stabilisce che «è data facoltà al gestore di destinare posti in alloggi anche a soggetti diversi da quelli di cui ai commi 1 e 2», studenti e personale coinvolto nell'attività didattica, «in particolare nei periodi di chiusura estiva, ferma restando la prevalenza di cui al comma 1». Il comma 1 dell'art. 4 del decreto 29/2016 stabilisce che

«per gli interventi cofinanziati vige l'obbligo di destinare i posti alloggio a studenti (...) in percentuale non inferiore al 60% del totale, ridotta al 20% per i soggetti di cui al precedente art. 2».

Si tratta di una concessione a università non statali e istituti di alta formazione (inclusi i loro enti strumentali), ma anche soggetti di natura privata senza scopo di lucro, ovvero – secondo le disposizioni dell'ultimo bando (DM 1257 del 2021) –: cooperative di studenti, organizzazioni non lucrative e fondazioni che abbiano a statuto la realizzazione di alloggi per studenti e/o l'*housing* sociale.

Data l'insufficienza di posti letto in residenze e collegi universitari, il principale serbatoio di residenza degli studenti universitari in Italia (dopo la casa di famiglia) è comunque l'affitto presso proprietari privati, che da parte delle proprietà edilizie è visto come una forma vantaggiosa di messa a reddito di immobili, spesso resa più proficua da condizioni di sovrappollamento e manutenzione carente. Per favorire tale soluzione lo Stato ha introdotto il contratto agevolato per studenti, che prevede contratti della durata da uno a tre anni e canoni più bassi del mercato in cambio di una deduzione IRPEF del 30% del canone oppure della cedolare secca ridotta al 10%. Tuttavia, nel 2020 i contratti agevolati per studenti sono stati solo 33 mila in tutto il Paese, il 3,9% del totale dei contratti. In alcune città universitarie importanti, poi, questa forma di contratto è praticamente insignificante: solo 593 contratti nel 2020 a Milano, a Napoli solo 409, in entrambi i casi solo lo 0,2% del totale dei contratti¹⁵.

Il PNRR punta a colmare il divario con altri Paesi europei provvedendo sia con interventi normativi che con lo stanziamento in capo al MUR, come detto, di 960 milioni di euro per alloggi studenteschi. La riforma contenuta nel PNRR opera uno scostamento significativo rispetto alla legislazione vigente, finora imperniata sostanzialmente sul ruolo degli enti pubblici e universitari. La riforma dichiara di basarsi su un'architettura "innovativa",

«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

Il PNRR punta a colmare il divario con altri Paesi europei provvedendo allo stanziamento in capo al MUR di 960 milioni di euro per alloggi studenteschi

15. Fonte: Agenzia delle Entrate, 2021, Rapporto Immobiliare Residenziale, pagg. 60-69.

stesse (...). Questa misura sarà resa possibile attraverso la revisione dell'attuale legislazione in merito alla realizzazione degli alloggi per studenti» (PNRR, p. 182).

Si noti che la copertura anticipata degli oneri di gestione del primo triennio è aggiuntiva del cofinanziamento del 75% dei costi di realizzazione. La riforma rende prioritario il cofinanziamento di ristrutturazione, trasformazione (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione) e l'acquisto di strutture e immobili esistenti rispetto a nuove costruzioni *green field*, cioè che consumino nuovo suolo. Il bando uscito a gennaio 2021 permette ancora, in certi casi, la nuova edificazione¹⁶.

Tuttavia, anziché rafforzare il ruolo delle università, degli enti regionali per il diritto allo studio o quello degli enti gestori di edilizia residenziale pubblica, la riforma sarebbe rivolta ad affidare a imprenditori privati la realizzazione e gestione di oltre 60 mila posti letto nelle città italiane entro il 2026. Ai benefici appena riepilogati si sommerebbe un regime di tassazione non più alberghiero ma analogo a quello applicato per l'edilizia sociale.

Su queste agevolazioni non esiste ancora un riferimento normativo, che nelle previsioni verrà disciplinato nel corso del 2022. Al tempo stesso si prevede una mitigazione dei requisiti ancora da definire, ma già ridotti nel 2016 da 8,5 a 7,0 m² a posto letto, e la possibilità di un «utilizzo flessibile dei nuovi alloggi quando non necessari all'ospitalità studentesca» (PNRR, p. 183). Questo punto sembra alludere alla destinazione delle stanze ad altre categorie di abitanti temporanei come lavoratori e turisti – che è attualmente possibile fino al 40% dei posti disponibili –: un modello di business già adottato con successo da alcuni operatori.

Alle perplessità sopra tratteggiate, in particolare riferite a un largheggiare del cofinanziamento pubblico (prelevato da prestiti che lo Stato dovrà restituire alla UE e che alimentano il debito pubblico) e di condizioni di favore, in assenza di un regolatore indipendente, si aggiungono gli ulteriori nodi irrisolti, che vengono brevemente richiamati di seguito e su cui si prova poi a delineare alcune possibili linee di miglioramento.

1. Categoricalità. Le politiche abitative italiane tendono ad essere tradizionalmente categoriali – prevedono misure frammentate per singole categorie. Gli studenti sono diventati nel tempo una categoria tendenzialmente favorita delle politiche abitative nazionali, ad esempio nell'ottica del “mix sociale”¹⁷. Il PNRR non fa eccezione: vi si legge infatti che le politiche di inclusione sono sostenute, tra l'altro, con interventi di potenziamento «di housing sociale destinato a offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito» (PNRR, p. 199). Si tralascia così di considerare lo studente universitario come un giovane adulto, che accan-

Le politiche abitative italiane tendono a essere categoriali. Gli studenti sono una categoria favorita delle politiche abitative, ad esempio nell'ottica del “mix sociale”

16. Vedi nota precedente su Federica Laudisa.

17. Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Milano, Mimesis.

to alla vita di studente può avere anche un lavoro o una famiglia, o può essere interessato ad avviare progetti di vita autonoma a lungo termine.

In questo senso, ci si dovrebbe interrogare rispetto al fenomeno generale dell'esclusione abitativa dei giovani, sempre più caratterizzati da sistemazioni abitative precarie, come sottolineato in un recente rapporto di FE-ANTSA¹⁸, espressione di una strutturale ineguaglianza tra le generazioni. Si pone poi un problema di adeguatezza di strutture residenziali collettive con una gestione in genere piuttosto ferrea – che, ad esempio, spesso esclude la possibilità di ospitare esterni – per persone che sono adulte (a volte con un lavoro e/o con famiglia) oltre che studenti. È da notare, tuttavia, che mentre la categorialità e la scarsa integrazione caratterizzano le politiche pubbliche, nel mercato privato la distinzione tra diverse tipologie di utenti è sempre più sfumata: la nuova offerta è infatti rivolta a un temporaneo che non distingue tra studenti, lavoratori, *city users*.

2. “Socialità” delle politiche abitative. La struttura del PNRR andrebbe interrogata rispetto alla “socialità”, ovvero alla capacità di prevedere maggior supporto a chi è in condizione di maggior bisogno¹⁹. Il PNRR punta a incentivare il settore degli studentati (che investitori privati considerano un'*asset class*) quando il bisogno sociale più pressante è senza dubbio quello che “risiede” nelle graduatorie per l'Edilizia Residenziale Pubblica e per l'emergenza abitativa, ad esempio quella derivante dagli sfratti e dall'esclusione abitativa di categorie marginalizzate.

Il PNRR punta a incentivare gli studentati quando il bisogno più pressante è nelle graduatorie per l'Edilizia Residenziale Pubblica e per l'emergenza abitativa

3. Ruolo degli investitori privati. Il cosiddetto *student housing* è un settore che viene considerato in crescita e conta una parte privata molto attiva. Alcuni tra i maggiori operatori – spesso gestori di capitali cosiddetti istituzionali (fondi pensione ecc.) – hanno realizzato interventi nelle maggiori città²⁰ universitarie del Paese, soprattutto Milano, Roma, Firenze e Venezia. Si tratta in molti casi di forme ibride a hotel, con affitti spesso piuttosto elevati rispetto al mercato (anche perché comprensivi di molti servizi obbligatori) e modalità di selezione che offrono maggiori garanzie rispetto al rischio di morosità. Sembra questo il modello “innovativo” di riferimento adottato nel PNRR.

I rapporti con i privati sarebbero disciplinati da una convenzione, sulla base di una convenzione-tipo ministeriale. In genere questa prevede la realizzazione di un numero di posti letto a costo ridotto da parte di operatori privati anche commerciali, grazie a un contributo monetario dell'università che copre una parte della retta. È molto difficile però avere un quadro preciso delle convenzioni. Nel PNRR non vengono delineate

18. https://www.feantsa.org/public/user/Resources/News/6th_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe_2021_EN.pdf.

19. Vedi ancora nota su MIUR, attuazione delle misure del PNRR.

20. The Student Hotel, Camplus, Campus X, Aparto, CRM e Dove Vivo, Hines. Grandi gruppi internazionali come Hines e The Student Hotel.

né previste a priori regole chiare per la definizione dei tetti per i canoni di affitto né termini del rendimento del capitale investito e di durata delle locazioni compatibili con il carattere sociale del finanziamento né, infine, un'autorità indipendente di regolazione di questo segmento di mercato.

4. (Mancata) regolazione del mercato dell'affitto. Intervenendo sul fronte dei nuovi investimenti, il PNRR dimentica che comunque il bacino primario di residenza degli studenti è l'affitto in abitazioni di privati. Come si è visto, la legislazione vigente in materia di contratto agevolato per studenti può considerarsi molto poco efficace, e su questo punto il PNRR non prevede riforme. La scarsità di affitti sostenibili in genere, d'altra parte, è uno dei principali ostacoli alla mobilità e all'indipendenza non solo degli studenti: in Italia più del 60% delle persone tra i 18 e i 34 anni vive ancora con i genitori²¹, e solo il 6% possiede la propria abitazione²².

Dunque, sarebbe opportuno un intervento sulla fiscalità che a partire dalla condizione di giovani e studenti a basso reddito in modo strutturale individui appropriati incentivi all'affitto a canone contenuto. Al contrario, la novità del "bonus affitti giovani" non sembra efficace in quanto ripropone la logica del bonus, una tantum e temporaneo, più che quella dell'intervento strutturale e di welfare.

Considerate le molte preoccupazioni che il contenuto testuale del PNRR, sommato alla disciplina preesistente per questo settore, legittimano, si insiste sulla necessità di prevedere una regolazione chiara, una istruttoria scevra da conflitti di interesse e un'attività di monitoraggio²³ che consenta di comprendere, tra le altre cose: le tipologie di soggetti privati coinvolti (profit o non profit); le localizzazioni esatte degli interventi; i mesi e posti letto disponibili per gli studenti; i mesi/letto per gli altri usi; i canoni per posto letto applicati agli studenti e per altri usi; l'eventuale contributo delle università; gli effettivi rendimenti del capitale investito; le regole d'uso degli spazi.

Si insiste sulla necessità di prevedere una regolazione chiara, una istruttoria scevra da conflitti di interesse e un'attività di monitoraggio

21. Nomisma e Censis per Sidief, *I giovani e la casa, la generazione dei Millenials di fronte alla questione abitativa*, 2016 https://www.sidief.it/eventi/verso_la_casa_taxi_la_domanda_abitativa_dei_giovani.

22. Agenzia delle Entrate, *Distribuzione della proprietà e del patrimonio immobiliare, gli immobili in Italia*, 2019.

23. Secondo Federica Laudisa, già ad oggi il *benchmarking* dei costi di gestione delle residenze universitarie di enti diversi sconta la difficoltà di reperire e comparare i dati, sia perché le aziende hanno sistemi contabili differenti, sia per l'assenza di una griglia comune di imputazione dei costi a monte, la quale viceversa deve essere ricostruita ex-post, sia per la mancanza di schemi teorici di riferimento condivisi che lascia un margine di arbitrarietà interpretativa. «I costi di gestione delle residenze universitarie: un'analisi comparativa», in *Residenze e servizi per studenti universitari* (a cura di R. del Nord, A.F.L. Baratta, C. Piferi), Centro Interuniversitario di Ricerca TESIS, Firenze, 2016. Disponibile online: http://www.ossreg.piemonte.it/_library/downloadfile.asp?id=3140.