



CONFINDUSTRIA  
ASSOIMMOBILIARE

**Decreto-legge “Ulteriori disposizioni urgenti per  
l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”  
(C. 1752)**

**V Commissione Bilancio  
Camera dei Deputati**

12 marzo 2024

In premessa giova ricordare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**) è un programma di finanziamenti comunitari allo Stato italiano (in parte a fondo perduto, in parte a prestito) per il raggiungimento di obiettivi predeterminati a livello quantitativo e qualitativo (*target*) in tempi prefissati (*milestone*) da conseguirsi a cura di molteplici soggetti attuatori, i.e. ministeri, enti locali (regioni, province/città metropolitane, comuni) e imprese (pubbliche e private), anche in partenariato tra loro.

Tra i finanziamenti PNRR a prestito particolare rilevanza riveste la Riforma 1.7 - Alloggi per studenti (la **Riforma**) che dispone di €1,2 miliardi circa di contributi a fondo perduto per promuovere la creazione di 60mila nuovi posti letto entro giugno 2026 (i.e. circa €20mila a posto letto), assicurando nel contempo una riserva di 18mila posti letto (il 30%) agli studenti meritevoli e privi di mezzi (**DSU**) e una politica tariffaria accessibile per i restanti 42mila posti letto (il 70%).

La Riforma attua la suddetta promozione attraverso un sostegno alla gestione dei nuovi posti letto per i primi 3 anni, sostegno a fronte del quale si richiede di applicare tariffe scontate di oltre il 20% rispetto alle tariffe medie di mercato per un periodo di 12 anni.

In termini generali, le misure contenute nel DL 2 marzo 2024 n. 19 (c.d. IV Decreto PNRR) appaiono coerenti con la natura stessa del PNRR, in particolare laddove:

- a) stanziando misure di rifinanziamento a livello statale di interventi de-finanziati dal PNRR ma già oggetto di impegni giuridicamente vincolanti, come già avvenuto per il settore dell'edilizia universitaria in occasione della terza rata PNRR;
- b) confermano forme di commissariamento per i soggetti attuatori inadempienti, già previste nel decreto *governance* n. 77 del maggio 2021;
- c) prevedono una garanzia patrimoniale a carico dei soggetti attuatori inadempienti, in caso di richieste di rimborso da parte della UE allo Stato italiano per mancato rispetto degli obiettivi e dei tempi;
- d) introducono strutture commissariali e misure di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti per alcune misure rilevanti per il PNRR e meritevoli di interventi urgenti di impulso.

In questo ambito, le misure di cui al punto d) interessano anche l'edilizia universitaria che, in quanto settore strategico per la formazione dei giovani e per la competitività del sistema universitario italiano, grazie al IV Decreto PNRR beneficia di importanti novità in termini di:

- i. attivazione di un'articolata struttura commissariale dedicata, con ampi poteri in deroga;
- ii. conferma dell'aumento delle risorse stanziate che passano dai 660 milioni di euro originariamente previsti a circa 1,2 miliardi di euro, fermo il *target* dei 60mila nuovi posti letto;
- iii. un'apertura della eleggibilità al contributo pubblico a tutti gli operatori del settore, sia pubblici che privati, per assicurare il concorso di tutti gli attori della filiera al raggiungimento degli obiettivi;
- iv. una correlazione più diretta e trasparente tra l'agevolazione finanziaria e l'impatto che ne consegue in termini di riduzioni tariffarie per gli studenti, differenziate per quelli del DSU (riduzione media del 35%) e per quelli che ne sono esclusi ma hanno difficoltà a soddisfare sul mercato le esigenze alloggiative (riduzione media del 15%);

- v. un *fast track* amministrativo consistente nell'invarianza funzionale in deroga agli strumenti urbanistici per il patrimonio edilizio esistente, l'utilizzo della SCIA, la deroga per gli *standard* da reperire e per i parcheggi, una premialità volumetrica del 35% per le ristrutturazioni edilizie.

Nel complesso, Confindustria Assoimmobiliare dà una valutazione positiva delle novità introdotte, che in parte accolgono le istanze veicolate negli scorsi mesi dall'associazione stessa, e continuerà nel prossimo futuro ad incoraggiare il legislatore verso l'adozione di ulteriori misure parallele, anche di carattere sperimentale, volte a favorire un potenziamento della capacità attuativa del settore per il pieno conseguimento degli obiettivi posti dal PNRR.

Al riguardo si ricorda che l'opportunità offerta dalla Riforma ha incrociato e nel contempo stimolato l'interesse degli operatori, sia pubblici che privati, attivi nel settore della residenzialità universitaria, i quali hanno originato una *pipeline* robusta e interessante ma sostanzialmente allineata quanto alle dimensioni al *target* stesso della Riforma.

In particolare:

- ✓ **l'Agenzia del Demanio** ha individuato una trentina di immobili dello Stato non utilizzati che potrebbero essere trasformati in residenze universitarie ed ha la possibilità di coprire fino al 30% del quadro tecnico economico della trasformazione, previa autorizzazione del MEF;
- ✓ **Invimit** ha lanciato una *call* presso gli enti locali, raccogliendo manifestazioni di interesse per l'acquisto di un centinaio di immobili pubblici che potrebbero essere trasformati in residenze universitarie (progetto OPA, *due diligence* in corso);
- ✓ Gli **operatori privati** riuniti sotto l'ombrello di Confindustria Assoimmobiliare hanno espresso un potenziale di investimenti che riguarda la creazione di 20.000 nuovi posti letto in quasi 50 strutture distribuite su tutto il territorio nazionale con circa 1,5 miliardi di euro di risorse finanziarie dedicate provenienti da investitori istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, enti previdenziali, fondazioni di origine bancaria, assicurazioni, banche, etc.).

In aggiunta vi sono poi le strutture di promozione diretta degli Atenei e degli Enti per il Diritto allo Studio, ivi incluse quelle candidate al V bando della Legge 338, nonché i circa 7.500 posti letto emersi dai 2 bandi PNRR del 2022 successivamente stralciati che hanno trovato copertura nella Legge Finanziaria 2023.

Una fotografia aggiornata di tutte le opportunità è emersa dal bando ricognitivo emanato dal MUR nel maggio 2023, i cui esiti resi noti nel luglio 2023 hanno evidenziato una *pipeline* complessiva di oltre 67mila nuovi posti letto a fronte di un *target* PNRR di 60mila.

È evidente che per il pieno raggiungimento del *target* occorrerebbe che sostanzialmente tutte le strutture previste fossero realizzate, ipotizzando anche sostituzioni in caso di mortalità, peraltro abbastanza tipica, e prescindendo dalla tempistica che, a due anni di distanza dalla scadenza, renderebbe pienamente conformi solo gli interventi già ampiamente avviati.

Ed è altrettanto evidente che, con un costo di realizzazione medio minimo di €75mila a posto letto, la «messa a terra» di tutte le strutture programmate richiede un impegno finanziario complessivo che riguarda i 5 miliardi di euro, di cui le risorse PNRR coprono circa il 25%, con

evidente necessità di mobilitare capitali pubblici e privati, di rischio e di debito, per il restante 75%.

Il *target* dei 60mila nuovi posti letto da conseguirsi entro il giugno 2026, quindi, se da un lato è commisurato al *gap* esistente tra domanda e offerta, dall'altro lato appare sempre più sfidante sotto il profilo dei tempi di attuazione e appare eccessivo rispetto alla capacità attuativa dei soggetti coinvolti, nonostante l'ampliamento della platea, per la presenza di uno schema di governance limitato all'attuazione diretta e all'esclusivo sostegno della fase gestionale.

In altri termini, l'attuale impostazione, pur sensibilmente migliorata rispetto alla fase ante riforma del PNRR, sostenendo solo la fase gestionale e non anche quella realizzativa, da un lato rischia di essere sovradimensionata rispetto ai *target* effettivamente conseguibili («per avere nuovi posti letto da gestire bisogna prima realizzarli») e, dall'altro lato, non valorizza appieno l'effetto «volano» che risorse finanziarie importanti e a fondo perduto come quelle comunitarie potrebbero creare ove fossero messe in sinergia con la promozione pubblica e privata degli investimenti nel settore.

«Volano» di cui si ravvisa massimamente la necessità, stante le difficoltà che si riscontrano a realizzare interventi soprattutto nelle aree più svantaggiate del Paese (Sud in *primis*), in una fase storica in cui si stanno ancora scontando gli effetti avversi della pandemia, delle guerre e degli aumenti dei prezzi e dei tassi di interesse.

Tra l'altro, l'estensione della contribuzione pubblica agli investimenti avrebbe il vantaggio di produrre un abbattimento se non permanente quanto meno di lungo periodo del costo dell'investimento che si tradurrebbe in una riduzione permanente/di lungo periodo del costo della disponibilità del posto letto e in ultima analisi in una riduzione duratura delle tariffe a favore degli studenti meno abbienti, con un'estensione temporale che andrebbe ben al di là degli attuali 3+9 anni previsti dalla attuale Riforma.

Il tutto in linea con lo spirito del PNRR che prevede misure a sostegno degli *investors* nel settore della residenzialità universitaria ed in linea con la tipicità del contesto italiano in cui a mancare non sono tanto gli alloggi per gli studenti fuori sede che in astratto potrebbero rivolgersi al mercato degli affitti quanto piuttosto posti letto dignitosi in strutture attrezzate e a tariffe accessibili allo studente fuori sede e/o, più spesso, alla famiglia di origine che lo deve sostenere negli studi.

Una significativa svolta potrebbe essere impressa laddove il legislatore volesse prendere in considerazione anche l'attivazione di strumenti indiretti, come l'assegnazione di una parte delle risorse, diversamente destinate al mancato impiego, ad uno o più intermediari finanziari autorizzati, anche in *joint venture* tra loro, (BEI, CDP, Invimit, Mediocredito Centrale, Invitalia, etc.), direttamente o a seguito di gara<sup>1</sup>, con il vincolo di destinazione delle risorse medesime alla realizzazione di nuove residenze universitarie. Tali intermediari, attraverso strumenti finanziari preesistenti<sup>2</sup> o costituiti *ad hoc*, potrebbero co-investire con gli altri investitori istituzionali nelle

---

<sup>1</sup> Sul modello di quanto fatto nel 2009 per la selezione di CDP quale gestore del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA, *social housing*) partecipato dal Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti, a seguito di gara nella quale fu richiesto ai candidati di portare in dotazione risorse complementari a quelle del MIT.

<sup>2</sup> es. CDP dispone già di un fondo di fondi, il Fondo Nazionale Abitare Sociale o FNAS, che ha come obiettivo di co-investire in studentati per la creazione di 10mila nuovi posti letto

nuove strutture, fornendo in tal modo una provvista finanziaria a fondo perduto o a condizioni molto agevolate che avrebbe l'effetto di calmierare i costi degli investimenti in linea con gli obiettivi della Riforma, agendo nel contempo da amplificatore per lo sviluppo delle iniziative e la loro diffusione su tutto il territorio nazionale.

Una struttura analoga è stata recentemente adottata dal Governo italiano per l'impiego delle risorse del RePowerEu e ha trovato ampia applicazione in Spagna, dove il governo spagnolo ha utilizzato con successo i fondi del PNRR per costruire strumenti finanziari da impiegare in investimenti e/o finanziamenti diretti alle imprese locali, nella convinzione che schemi di *governance* a più ampio spettro e con la previsione di un coinvolgimento diretto degli operatori specializzati possono contribuire in modo efficace al raggiungimento di obiettivi sfidanti in tempi prefissati.

Peraltro il modello è già stato sperimentato anche in sede PNRR, con il Fondo Nazionale per il Turismo, gestito da CDP, al quale il ministero di riferimento ha assegnato una dotazione di €150 milioni di risorse PNRR, e con i fondi BEI per il Turismo e per i Piani Urbani Integrati (PUI), ai quali è stato assegnato circa un miliardo di risorse PNRR, e potrebbe essere adottato per le residenze universitarie, ma essere esteso anche ad altre infrastrutture di carattere sociale, quali l'abitare (nell'ambito del Piano Casa), la scuola, gli asili, le strutture socio-sanitarie, i beni confiscati alla criminalità organizzata, etc.

Una soluzione additiva, e non sostitutiva degli strumenti già in essere, che avrebbe il vantaggio di ampliarne la "potenza di fuoco" e conseguire nei tempi richiesti dal PNRR l'obiettivo di massima allocazione irreversibile delle risorse finanziarie dedicate, a fronte di progetti già istruiti e programmati, la cui esecuzione – anche ove scavallasse il 2026 – sarebbe comunque certa.

## ALLEGATO 1

### ***Proposta di modifica in materia di semplificazioni in tema di cambi di destinazione d'uso degli immobili da destinare a residenze Universitarie (Articolo 17)***

All'Articolo 17, comma 1, alla lettera c), al capoverso Art. 1-quater, dopo il comma 8, è inserito il seguente:

*“8-bis. Le disposizioni di cui ai commi precedenti trovano applicazione anche nelle ipotesi in cui la messa a disposizione dei posti letto in alloggi e residenze per studenti da realizzare mediante l'utilizzo del patrimonio edilizio esistente, nell'ambito della Riforma 1.7 della Missione 4, Componente 1, del PNRR, non dovesse avvenire entro la scadenza di rendicontazione del target M4C1-30, fissata al 30 giugno 2026. Resta inteso che il vincolo di destinazione funzionale di cui al precedente comma 3 permarrà per una durata di 12 anni decorrenti dalla effettiva messa a disposizione dei posti letto per l'assegnazione. Decorso il termine di 12 anni la destinazione a studentato potrà essere mantenuta, ovvero potrà essere mutata verso le destinazioni consentite dallo strumento urbanistico locale e comunque verso quelle residenziale o ricettiva, senza limitazione nel canone di locazione o nel prezzo di cessione dell'immobile”.*

#### **Relazione illustrativa**

La modifica che viene proposta all'art. 1-quater della legge 14 novembre 2000, n. 338, come inserito dal Decreto Legge n. 19 del 2 marzo 2024 (cd. “Decreto PNRR 4”), è finalizzata ad escludere che la mancata messa a disposizione dei posti letto per l'assegnazione entro il *target* attualmente fissato per il 30 giugno 2026 possa determinare il venir meno – ad intervento edilizio già avviato e quindi retroattivamente – delle disposizioni previste dal presente articolo. In particolare, la norma in commento intende concorrere a colmare il *gap* di offerta strutturata di posti letto mediante un meccanismo acceleratorio e di semplificazione, intervenendo sulla normativa urbanistico-edilizia al fine di garantire uno snellimento del relativo *iter* autorizzatorio.

L'attuale formulazione del testo normativo rischia di essere troppo penalizzante per gli operatori del settore, ritenendosi che la perdita del finanziamento debba essere l'unica sanzione naturale e sufficiente per il mancato rispetto delle tempistiche prefissate.

La proposta di modifica ha il chiaro intento di facilitare la realizzazione degli obiettivi della riforma 1.7, Missione 4, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), favorendo il beneficiario ultimo dell'intero impianto normativo, ossia lo studente, in termini di accelerazione e semplificazione per la messa a disposizione di nuovi posti letto.

La modifica prospettata consentirà di arricchire il Paese di nuovi posti letto dedicati agli studenti, favorendo la creazione di valore sia immobiliare che sociale duraturo nel tempo e per tutti gli *stakeholders*.

Decorso il termine di 12 anni, fissato dalla norma in commento quale vincolo temporale minimo, si prevede la possibilità di effettuare il cambio della destinazione d'uso, secondo il principio dell'invarianza funzionale che ispira la norma, al fine di garantire la sostenibilità economica complessiva dell'investimento.

## **CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE**

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta la filiera degli investitori e degli operatori del settore immobiliare attivi in Italia. I suoi Soci includono investitori istituzionali (quali società di gestione del risparmio, fondi immobiliari, compagnie assicurative, istituti bancari, società immobiliari quotate e non quotate), primari developer italiani e internazionali, società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, società dei servizi immobiliari, dei servizi legali e della consulenza al real estate, studi di ingegneria e di architettura. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantisimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.

## **CONTATTI**

### **Confindustria Assoimmobiliare**

Via IV Novembre 114 – 00187 Roma

Via S. Maurilio 25 – 20123 Milano

Tel. +39 06 3212271

Mail [assoimmobiliare@assoimmobiliare.it](mailto:assoimmobiliare@assoimmobiliare.it)

Web [www.assoimmobiliare.it](http://www.assoimmobiliare.it)

LinkedIn [www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare](http://www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare)