



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

Una casa per studiare

Lo Student Housing secondo l'Osservatorio
di Confindustria Assoimmobiliare

OTTOBRE 2025

I QUADERNI DI
ASSOIMMOBILIARE **24**

INDICE

PREFAZIONE	2
LO SVILUPPO DELLO STUDENT HOUSING.....	4
1. Dagli albori delle Università a oggi	4
2. Verso nuovi modelli gestionali	6
3. I principali modelli contrattuali	7
L'EVOLUZIONE ARCHITETTONICA	10
I DATI DELL'OSSERVATORIO ASSOIMMOBILIARE SULLO STUDENT HOUSING IN ITALIA.....	19
IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO NELLE PRINCIPALI CITTÀ UNIVERSITARIE	24
1. Milano.....	25
2. Torino.....	26
3. Bologna.....	29
4. Firenze	30
5. Roma.....	32
6. Padova	34
IL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO: LA LEGGE 338/2000 E LE SUCCESSIVE EVOLUZIONI	37
1. La Legge 338/2000 e le successive evoluzioni	37
2. Il PNRR e la Riforma 1.7	41
3. La prima attuazione della Riforma 1.7: V bando Legge 338/2000 e nuovi standard	43
4. I bandi PNRR del 2022	44
5. Il nuovo art. 1- <i>bis</i> della Legge 338/2000 e i DM 1437 e 1439/2022	45
6. La manifestazione di interesse 469/2023 e i suoi risultati.....	47
7. La revisione del PNRR in materia di alloggi per studenti	48
8. Il DM 481/2024 ed i nuovi standard per gli immobili ammessi a cofinanziamento	48
9. L'iter amministrativo in deroga e la nomina di un Commissario Straordinario	50
10. I chiarimenti del Commissario Straordinario in materia di fast track e doppio finanziamento	52
11. Possibili futuri sviluppi	53
LE PROPOSTE DI ASSOIMMOBILIARE PER LO SVILUPPO DEL SETTORE.....	55

PREFAZIONE

Il Quaderno di Confindustria Assoimmobiliare dedicato allo Student Housing (Edilizia Universitaria) scaturisce dall'impegno che, negli ultimi due anni, l'Associazione ha profuso per comprendere e trasmettere le logiche e le dinamiche, le prospettive e le tematiche di quello che è diventato anche in Italia un segmento rilevante del settore immobiliare, una vera e propria industry del real estate.

Posizionato all'interno del più ampio settore residenziale, di cui rappresenta un'importante declinazione e con cui condivide alcune caratteristiche, negli ultimi 15 anni lo student housing ha vissuto una profonda evoluzione. Grazie anche alla spinta delle esperienze internazionali, l'edilizia universitaria rappresenta un'infrastruttura immobiliare al servizio della cosiddetta student accommodation experience, capace di fornire un servizio a 360 gradi che va al di là del puro servizio abitativo e coinvolge dimensioni in grado di supportare lo studente nel suo percorso personale ed accademico e di porlo nelle migliori condizioni per affrontare le sfide del futuro in un momento particolare e delicato della sua esistenza.

Nel formato "co-housing", basato su appartamenti condivisi, e ancor più nel formato "campus" o PBSA (Purpose Built Student Accommodation) - promosso da storici operatori nazionali e più recentemente da player internazionali che si sono affermati sul mercato - il settore italiano dello student housing è cresciuto a ritmi elevati e ha tuttora importanti prospettive di crescita. Guardando ai Paesi europei in cui il settore è più sviluppato, il provision rate (il numero di posti letto sul totale degli studenti fuori sede) è di circa il 20%. Considerato il numero di studenti fuori sede in Italia – superiore alle 600mila unità – questo significa avere un'offerta nel nostro Paese di almeno 120mila posti letto dedicati.

I dati del nostro Osservatorio, che restituiscono a maggio 2025 uno stock di quasi 20.000 posti letto già operativi in strutture attrezzate e una pipeline di ulteriori 20.000 posti letto disponibili entro i prossimi 3 anni (2025-2027), sono un indicatore tangibile degli investimenti privati nel settore che in termini cumulati traggono i 4 miliardi di euro, trainati principalmente dagli investitori istituzionali e mission related tra cui la Cassa Depositi e Prestiti. Nonostante questi numeri importanti, rimane di tutta evidenza che il settore italiano dello student housing, coprendo attualmente solo il 6-7% della platea di studenti fuori sede, ha ancora ampi margini di crescita.

Come tutte le industries relativamente recenti e con elevati ritmi di crescita, lo student housing italiano risente di un quadro normativo e regolamentare carente, frammentato e poco orientato a sostenere lo sviluppo del settore. A partire dal framework attuale, il Quaderno intende fornire anche alcuni spunti per favorire interventi volti a colmare le lacune e a modernizzare il quadro di riferimento.

Ultimo, ma non meno importante, argomento affrontato nel Quaderno riguarda il rapporto tra il settore privato e l'ambito pubblico, rappresentato dalle Università e dagli altri livelli istituzionali, in primis il livello ministeriale, con cui gli operatori privati si interfacciano. Negli anni è cresciuta la consapevolezza che il rapporto pubblico-privato è cruciale per entrambi i mondi e deve essere affrontato con spirito partenariale e non conflittuale.

È cruciale per il privato, che si trova ad offrire un servizio di interesse generale sempre più essenziale per la formazione e il benessere dei giovani, leve fondamentali per il futuro del Paese.

È cruciale per le Università che, in un'epoca segnata da crescente mobilità e internazionalizzazione, devono poter disporre di student accommodation quale elemento determinante di attrattività e competitività dell'offerta accademica. Gli atenei, tuttavia, non sono in grado di rispondere autonomamente a questa esigenza, né possono contare unicamente sul supporto degli enti regionali

per il diritto allo studio, già fortemente impegnati nel sostegno agli studenti meritevoli e privi di mezzi. L'offerta abitativa pubblica, che rimane oggi prevalente, mette a disposizione oltre 50.000 posti letto.

È infine cruciale per il Ministero dell'Università e della Ricerca, che da oltre 25 anni è impegnato nel sostegno all'edilizia universitaria e che, con la Riforma del PNRR 1.7 – Alloggi per studenti, ha rinnovato e rafforzato il proprio ruolo, aprendo una nuova stagione di contribuzione pubblica anche a favore degli interventi privati. Un passo importante affinché questi possano concorrere al diritto allo studio e garantire una maggiore accessibilità delle tariffe. Un percorso virtuoso che l'Associazione auspica possa consolidarsi in via strutturale per il futuro.

Un ringraziamento va ai partecipanti al Tavolo Student Housing e in particolare ai professionisti che hanno collaborato alla stesura del Quaderno: Marco Battiato (Camplus) e Alessandro Vano e Chiara Angeletti (CX Living) per i modelli gestionali; Marco Zanibelli e Benedetta Bardelli (Lombardini 22) per i format architettonici; Antonio Fuoco (Redo Sgr Società Benefit) e Marco Di Terlizzi (CBRE SpA) per i modelli di governance; Veronica Vitiello e Marco Passoni (Belvedere & Partners) per gli aspetti regolamentari e normativi; Luigi Nassivera (Studio Inzaghi) per l'evoluzione della legge 338 e il partenariato pubblico-privato.

Paola Delmonte

Presidente del Tavolo Student Housing

Confindustria Assoimmobiliare

Il Quaderno è stato realizzato con il coordinamento dell'Ufficio Studi di Confindustria Assoimmobiliare, che ha raccolto e analizzato i dati attraverso la survey alla base dell'Osservatorio.

LO SVILUPPO DELLO STUDENT HOUSING

1. Dagli albori delle Università a oggi

In Italia il sistema delle residenze universitarie ha una storia molto risalente nel tempo e peculiare.

Se pensiamo alla nascita dell'Università, a Bologna, non possiamo non ricordare lo sviluppo in parallelo dei collegi universitari, come il collegio di Spagna del 1300 o l'uso che veniva fatto dei portici che, ampliati, diventano residenze per studenti. Rimanendo sempre indietro nel tempo, è importante citare anche i collegi religiosi che hanno tradizioni secolari risalenti al 1500-1600. Esperienze che sono cresciute di pari passo con l'università e che ancora oggi sono presenti in Italia.

Nel '900 invece abbiamo assistito ad un fenomeno diverso. Se in Europa, insieme alle università nascevano le residenze per studenti, l'Italia ha di fatto visto prevalere il ruolo dei singoli privati che, mettendo a disposizione le loro case, rispondevano alla domanda abitativa degli studenti. Bisognerà attendere gli anni '80 del secolo scorso per assistere anche in Italia alle prime esperienze di residenzialità universitaria, come i pensionati studenteschi e le case per gli studenti.

Ma è dalla seconda decade degli anni Duemila che il settore comincia a svilupparsi in modo strutturato e ad affermarsi sempre più, sulla spinta di una domanda crescente e di una legislazione che, a partire dalla Legge 338 del 2000, ne promuove la diffusione.

Il Decreto legislativo n. 68 del 29 marzo 2012, all'Articolo 13, identifica i soggetti pubblici e privati che collaborano al potenziamento dell'offerta abitativa nazionale. Inoltre, tale articolo introduce la qualificazione di "strutture residenziali universitarie" e le definisce come "*strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, anche con servizi alberghieri, strutturate in maniera tale che siano ottemperate entrambe le esigenze di individualità e di socialità. A tali funzioni possono essere aggiunte funzioni di carattere formativo e ricreativo, ritenute più idonee per la specificità di ciascuna struttura.*"

Da segnalare anche l'Articolo 14 che prevede per queste residenze:

- la possibilità di destinare gli spazi riservati a didattica, ricerca, attività culturali e ricreative nelle medesime strutture anche a studenti non residenti nella struttura stessa;
- la possibilità di utilizzare i posti alloggio per dottorandi, ricercatori e docenti;
- la possibilità di destinare i posti alloggio anche a soggetti diversi, in particolare nel periodo di chiusura estive, al fine di permettere un utilizzo più efficiente delle strutture residenziali universitarie.

Una residenza universitaria è perciò una struttura che sa integrarsi nel contesto cittadino in cui viene realizzata allo scopo di consolidare il tessuto sociale e i servizi. Allo stesso tempo una residenza deve poter rispondere alle due esigenze primarie degli studenti fuori sede: la possibilità di studio individuale e la possibilità di instaurare relazioni positive. Per questo vengono previste aule studio, aule *tutor*, spazi individuali, spazi aperti e verdi, sale polifunzionali, sale adibite ad attività sportive, sala conferenze, biblioteche e ristorazione.

Dal punto di vista strutturale si affermano tre tipologie:

1. ad albergo: gli spazi sono organizzati su corridoi lungo i quali si affacciano le camere singole o doppie. I servizi residenziali collettivi sono separati dalle camere degli studenti;

2. a minialloggi: la struttura prevede veri e propri appartamenti di piccole dimensioni raggruppati intorno a spazi collettivi di distribuzione. Gli spazi comuni dell'intero complesso risultano di dimensioni ridotte e riferiti ai servizi essenziali;
3. a nuclei integrati: la struttura è articolata in un numero variabile di camere (da 3 a 8) che fanno riferimento per alcune funzioni (preparazione pasti, pranzo e soggiorno, ...) a spazi riservati ed è articolata in nuclei d'utenza;

È possibile inoltre avere anche modelli misti, ovvero strutture che promuove un *mix* tra le tre precedenti.

Le residenze universitarie italiane possono anche destinare una parte dei loro posti letti per le brevi permanenze. Una formula ibrida utile per la sostenibilità economica, come verrà approfondito nel capitolo successivo.

Dal punto di vista organizzativo sono due i ruoli imprescindibili:

- a) chi si occupa degli aspetti gestionale della residenza;
- b) chi si occupa della vita di *community*, formativa e di supporto allo studente.

In questo contesto nel tempo si attivano innanzitutto gli istituti religiosi che hanno avuto e hanno un ruolo centrale nel rispondere alla domanda abitativa; a rappresentare questo mondo è l'associazione ACRU (Associazione Collegi e Residenze Universitarie) di stampo cattolico che dal 2008 riunisce i principali collegi religiosi cattolici.

Un altro esempio interessante di residenzialità, capace di coniugare all'offerta abitativa attività di *community*, supporto allo studio e formazione, è rappresentato dai collegi di merito. Enti *nonprofit*, riuniti nell'associazione nota come CCUM (Conferenza dei Collegi Universitari di Merito), che hanno saputo sviluppare residenze vicino ai poli universitari e di alta qualità.

Vi è poi tutto il mondo delle residenze pubbliche che ancora oggi rappresentano oltre il 50% dell'offerta e sono gestite dagli enti regionali per il diritto allo studio o direttamente dalle università. Queste strutture rispondono esclusivamente agli studenti bisognosi e meritevoli ma privi di mezzi.

Una menzione a parte merita l'esperienza delle cooperative universitarie che in Italia si svilupparono negli anni '80, canalizzando l'interesse di tanti proprietari e studenti e lasciando un'eredità poi raccolta da *Camplus*, che alla fine degli anni 80 aprì a Bologna la prima residenza universitaria privata moderna, all'avanguardia e con spazi di studio e di *community* come elementi centrali. Un modello di privato che offre servizi di alto livello e che guarda al sociale.

A partire dagli anni Duemila questa formula, soprattutto dal punto di vista strutturale, è stata adottata in via prevalente dagli operatori privati.

All'offerta di *Camplus* si sono presto affiancate quelle di *CX Campus & Hotel by CX Living (ex CampusX)* e di *In-Domus*, tra i principali operatori italiani, insieme a quelle di *player* internazionali, tra i quali il maggiore è *Aparto* (gruppo Hines). Si è così aperta la strada a numerosi altri operatori, italiani e stranieri, che negli ultimi anni hanno investito nella residenzialità universitaria strutturata, sostenuti da investitori prevalentemente istituzionali (dalla banca di promozione nazionale Cassa Depositi e Prestiti alle fondazioni di origine bancaria, dagli enti previdenziali alle assicurazioni e alle banche) e, più recentemente, anche dagli investitori esteri specializzati.

2. Verso nuovi modelli gestionali

Il settore italiano dello student housing sta evolvendo verso modelli più ibridi, contemporanei e flessibili.

Il modello del campus studentesco rappresenta l'archetipo dello student housing, sviluppato in maniera strutturata nei Paesi anglosassoni e oggi in progressiva diffusione anche in Italia. Si tratta di strutture concepite come veri e propri microcosmi urbani, in cui la dimensione abitativa si integra con servizi accademici, sportivi, culturali e ricreativi. L'obiettivo non è soltanto fornire un alloggio, ma costruire un ambiente immersivo che accompagni lo studente nel percorso di formazione, crescita personale e socializzazione.

Il *campus* nasce come spazio dedicato alla popolazione studentesca, con residenze che convivono con aule studio, biblioteche, palestre, campi sportivi, aree verdi e servizi di ristorazione, configurandosi come un ecosistema unitario. Ogni struttura è progettata per essere autosufficiente e offrire un'esperienza di vita completa: il modello rafforza il senso di comunità, riduce l'isolamento e stimola l'interazione interculturale, soprattutto per gli studenti internazionali.

Dal punto di vista gestionale, si caratterizza per una programmazione di lungo periodo: l'elevato grado di pianificazione delle iscrizioni universitarie e la concentrazione in aree urbane ad alta attrattività garantiscono tassi di occupancy stabili e prevedibili. Al contempo, la scala degli interventi consente economie di gestione, standard elevati di servizio e un forte posizionamento competitivo rispetto alle soluzioni abitative tradizionali.

Pur richiedendo investimenti iniziali più consistenti rispetto ad altre tipologie, il modello campus si distingue per la capacità di consolidare l'attrattività nel lungo periodo e di generare esternalità positive sul contesto urbano, in termini di vivibilità e integrazione con il tessuto universitario. In questo senso, rappresenta una delle frontiere più promettenti per lo sviluppo dello student housing in Italia, capace di coniugare ritorni economici sostenibili e valore sociale di lungo periodo.

Il modello del *co-housing* applicato anche allo student housing si distingue per la condivisione di spazi abitativi tra piccoli gruppi di studenti, in appartamenti o unità residenziali concepite per ospitare da 4 a 10 persone. Ogni studente dispone di una camera privata o semi-privata, mentre cucina, soggiorno e talvolta i servizi igienici vengono condivisi. Si tratta di una formula intermedia tra la residenza tradizionale e il campus diffuso, che unisce l'autonomia abitativa alla dimensione comunitaria. Dal punto di vista gestionale, il co-housing permette una maggiore efficienza nell'uso degli spazi e nella fornitura dei servizi: minori superfici private a fronte di aree comuni più ampie, con conseguente ottimizzazione dei costi e incremento della redditività per l'operatore.

Rispetto ad altri modelli, il co-housing favorisce la creazione di comunità coese e di reti di supporto reciproco, contribuendo a ridurre i rischi di abbandono e a migliorare la qualità della vita accademica. La gestione richiede un'attenzione particolare all'equilibrio tra privacy e vita condivisa, con regole di convivenza chiare e servizi di mediazione che garantiscano un clima positivo e inclusivo.

Dal lato dell'investitore, il co-housing rappresenta una soluzione flessibile e scalabile: gli appartamenti possono essere sviluppati in edifici ex novo o ricavati da riconversioni di immobili esistenti, adattandosi facilmente al contesto urbano. I tassi di occupancy risultano elevati e resilienti, grazie a un prezzo competitivo rispetto alle soluzioni individuali e a un'offerta che intercetta la fascia di studenti più ampia e sensibile ai costi. Inoltre, la struttura dei ricavi tende a essere più stabile, poiché le formule di co-housing si basano su contratti plurimi nello stesso appartamento, mitigando il rischio di vacancy totale e diversificando l'esposizione per l'operatore.

In Italia il modello è in fase di consolidamento, spesso promosso da operatori che gestiscono residenze miste in cui co-housing e formule tradizionali convivono, offrendo soluzioni differenziate per diversi profili di domanda. Nei mercati più maturi europei, come Germania e Paesi Bassi, il co-housing si è affermato come una delle tipologie più richieste, grazie alla combinazione di convenienza economica, socialità e sostenibilità.

Il modello ibrido nasce per superare la rigidità degli asset tradizionali, combinando in un'unica struttura student housing, short stay, city hotel, spazi di coworking e community services. Una formula innovativa, capace di rispondere con maggiore flessibilità all'evoluzione della domanda abitativa – sempre più fluida, intergenerazionale e legata ai nuovi modelli di mobilità – e di intercettare trend emergenti del vivere urbano

L'approccio ibrido non è una mediazione funzionale, ma una strategia progettuale: le strutture sono concepite per ospitare target differenti (studenti, young professionals, city travellers, business guests), mantenendo alta la qualità dell'esperienza, l'efficienza operativa e la coerenza valoriale. Ogni campus diventa così un ecosistema integrato, dove la convivenza tra long e short stay genera continuità di utilizzo, massimizza la flessibilità gestionale e rafforza la resilienza economica delle strutture.

Il modello si rivolge a una popolazione giovane, internazionale, in movimento, sempre più attenta alla sostenibilità e alla qualità dei servizi. L'offerta unisce soluzioni abitative full optional con spazi condivisi e contenuti esperienziali: palestra, lounge, rooftop, coworking, eventi, attività culturali e networking. Ogni struttura è pensata per favorire la connessione tra chi studia, lavora, viaggia, con una versatilità che si traduce in maggiore attrattività per i diversi segmenti della domanda e in un migliore posizionamento competitivo dell'asset.

La compresenza di target e funzioni diversificate consente di ottimizzare l'occupancy, ridurre i periodi di vacancy, migliorare i margini dei servizi accessori e generare economie di scala nella gestione. La natura ibrida del modello risolve inoltre le oscillazioni legate alla stagionalità della domanda studentesca, garantendo continuità nei periodi in cui lo studentato è meno utilizzato e assicurando al contempo una maggiore resilienza complessiva della struttura che va a mitigare fortemente il rischio locativo da parte dell'investitore. Il modello ibrido permette inoltre di mitigare il rischio sull'investimento, distribuendo la pressione economica su più comparti e garantendo una maggiore resilienza vista la stagionalità della domanda studentesca nei momenti di instabilità dei mercati.

3. I principali modelli contrattuali

Nel settore degli studentati, vi sono due modelli contrattuali che vengono comunemente adottati per la gestione delle strutture: il contratto di Lease (locazione) e il Management Agreement.

Il contratto di Lease prevede che l'operatore prenda in locazione l'immobile dal proprietario, assumendosi la responsabilità della gestione e dei risultati economici. Questo modello garantisce al proprietario un reddito fisso e sostanzialmente stabile nel tempo.

Il Management Agreement, invece, implica una collaborazione tra il proprietario e l'operatore, dove quest'ultimo gestisce l'immobile per conto del proprietario, ricevendo una remunerazione variabile legata normalmente alla performance della struttura.

Le principali differenze tra i due modelli contrattuali riguardano la distribuzione del rischio, la flessibilità operativa e il controllo sulla gestione:

- nel Lease, il rischio operativo è interamente a carico dell'operatore, mentre il proprietario beneficia di un canone sostanzialmente fisso e stabile (normalmente ancorato alla variazione dell'inflazione); il Lease offre maggiore prevedibilità dei flussi di cassa per il proprietario.
- nel Management Agreement, il rischio è condiviso, con il proprietario che partecipa ai risultati economici e mantiene un maggiore controllo sulla gestione; il Management Agreement consente una maggiore flessibilità e adattabilità alle condizioni di mercato, e al tempo stesso ne segue le fluttuazioni.

Il modello Lease presenta quali vantaggi:

- reddito sostanzialmente stabile e prevedibile per il proprietario, normalmente su contratti di durata medio-lunga;
- semplicità nella gestione contrattuale: la responsabilità della gestione e il rischio industriale sono pressoché interamente a carico del gestore specializzato.

Di contro, presenta le seguenti criticità:

- limitato controllo sulla gestione operativa;
- rischio di selezionare un operatore non performante che può penalizzare fortemente il valore dell'immobile e la sua reputazione;
- il trasferimento del rischio all'operatore non sempre si traduce in un rendimento adeguato: in alcuni mercati i canoni di locazione non riflettono pienamente l'assunzione di rischio da parte del gestore.

Il modello Management Agreement, a sua volta, presenta i seguenti vantaggi:

- maggiore controllo sulla gestione e possibilità di ottimizzazione dei ricavi e del reddito operativo;
- condivisione del rischio e allineamento degli interessi tra le parti, qualora l'accordo tra i due soggetti sia strutturato in maniera tale da incentivare entrambe le parti (in una logica win-win);
- nei mercati maturi dove il rischio è più gestibile, il modello di management agreement distribuisce più valore del Lease agreement a beneficio degli investitori.

E le seguenti criticità:

- complessità contrattuale/gestionale e necessità di dialogo e monitoraggio continuo, su una base di sostanziale trasparenza tra le parti;
- la variabilità dei flussi di cassa può non soddisfare gli investitori immobiliari che preferiscono entrate stabili e prevedibili.

Soluzioni cosiddette "ibride" si stanno affermando sul mercato con sempre più frequenza al fine di trovare soluzioni intermedie tra Lease e Management tali da attenuare i difetti di entrambe le formule. Queste soluzioni si differenziano dal tradizionale contratto di locazione, in cui il canone è costituito esclusivamente dal classico "minimo garantito", perché integrano una parte di canone variabile correlata normalmente ai ricavi e un'eventuale componente di canone "a incentivo" proporzionale alla profittabilità della gestione.

La scelta tra Lease e Management Agreement o di formule ibride dipende dalle strategie di investimento e dal profilo di rischio dell'investitore: entrambi i modelli base presentano vantaggi e svantaggi che devono essere valutati attentamente in funzione degli obiettivi di rendimento, del livello di coinvolgimento desiderato nella gestione ordinaria e delle condizioni di mercato attuali e prospettive.

In linea di massima il Management Contract è la soluzione preferita (e in molti casi l'unica gradita) da parte di investitori internazionali e operatori transnazionali, fortemente orientati alla crescita di valore e alle performance gestionali, mentre la locazione classica resta prevalentemente appannaggio di investitori di lungo termine, con una minore propensione al rischio.

Nella dinamica odierna del settore Purpose-Built Student Accommodation (PBSA) gestito da operatori professionali, una comprensione approfondita di questi modelli è fondamentale per strutturare operazioni efficaci e sostenibili.

L'EVOLUZIONE ARCHITETTONICA

Questo capitolo intende offrire un breve *excursus* sull'architettura degli studentati, evidenziando come questa tipologia di edifici si sia progressivamente evoluta nel tempo, riflettendo le mutate esigenze di vita e di formazione degli studenti.

Le prime università italiane ed europee nate tra la fine del XIV e l'inizio del XV secolo, infatti, non prevedevano alloggi dedicati agli studenti: molti iscritti vivevano presso famiglie cittadine o negli alloggi degli ordini religiosi. In Italia, questa situazione durò per secoli, fino a quando, tra la fine del XVI secolo e l'epoca napoleonica, si svilupparono i primi collegi laici controllati dalla Chiesa.

La nascita di questi collegi segnò l'inizio di un'architettura pensata per la vita collegiale, basata sulla convivenza tra studenti e docenti.

Nel Novecento, l'approccio progettuale di architetti moderni rivoluzionò questa tipologia con l'introduzione di termini come "pensionato" o "casa dello studente" che testimoniano l'evoluzione del concetto: da un semplice luogo di riposo temporaneo, con stanze essenziali e servizi condivisi, si passò alla concezione di una vera e propria residenza universitaria.

Questa trasformazione riflette il passaggio dall'idea di un semplice "posto letto" a quello di "casa".

Una delle prime esperienze che esprime questo cambiamento è quella di Le Corbusier nel progetto del Padiglione Svizzero, una residenza universitaria a Parigi (1930) dove l'architetto cerca di eliminare la separazione tra privato e pubblico garantendo una relazione tra interno ed esterno.



Parallelamente nel contesto italiano nel 1934 viene costruita la Casa dello Studente, storica residenza dell'Istituto per il Diritto allo Studio del Politecnico di Milano, progettata e costruita nel 1934 dall'ingegner Italo Azimonti.

La residenza è articolata su cinque piani, di cui uno interamente adibito ad ambienti collettivi, e ospita 420 posti letto, suddivisi in camere singole, camere doppie, minialloggi e appartamenti.



L'architettura moderna ha ulteriormente sperimentato questa tipologia, introducendo innovazioni e concetti che riguardano soprattutto il rapporto tra spazi privati e collettivi che iniziano ad essere ospitati nei piani terra con i servizi comuni, mentre i piani superiori sono destinati alle camere degli studenti.

Corridoi e scale diventano ulteriori luoghi di scambio e incontro, mentre terrazze e cortili incentivano la socializzazione e il senso di campus.

In Italia nel 1956 l'architetto Giovanni Muzio progetta la Residenza Bocconi caratterizzata da una pianta a doppia Y formata da due corpi distinti, uno per il settore maschile e uno per quello femminile, uniti da un terzo corpo centrale per i servizi comuni e la mensa.



Nel contesto internazionale tra il 1960 e 1965 Louis Kahn progetta il Bryn Mawr College a Philadelphia sviluppando tre blocchi distinti che si uniscono in unico centrale che ospita gli spazi comuni.



In entrambi i casi il progetto è caratterizzato da diversi elementi architettonici che approfondiscono nuove tipologie architettoniche rispetto al blocco unico esistito fino ad ora.

Con il *boom* universitario degli anni '50 e '60, queste strutture si sono diffuse capillarmente. Negli anni '70, si è rafforzato l'offerta di servizi come biblioteche, mense e impianti sportivi. Dopo un rallentamento negli anni '80, l'internazionalizzazione e l'avvento delle nuove tecnologie hanno riacceso l'interesse verso questa tipologia di spazi, rendendoli più flessibili e adattabili alle nuove esigenze.

In Italia è Giancarlo de Carlo che tra gli anni Sessanta fino agli anni Ottanta continua a sperimentare la residenza degli studenti con i collegi universitari di Urbino. Il progetto ha al centro gli spazi di connessione tra interno ed esterno: gli spazi di collegamento diventano luoghi d'incontro e di socializzazione. La residenza universitaria è immaginata come una vera e propria piccola città, in cui dimensioni pubbliche e private si intrecciano, favorendo occasioni di incontro e socializzazione che vanno oltre i luoghi formalmente dedicati a tali funzioni. Seguendo la stessa logica, gli spazi comuni non sono concepiti come ambienti rigidi e separati, ma come aree flessibili e permeabili, capaci di contaminarsi reciprocamente. Le unità abitative non si presentano come moduli standardizzati, bensì si differenziano e si adattano alle esigenze di individui con caratteristiche proprie, pur condividendo la stessa condizione di appartenenza al mondo studentesco.



L'evoluzione storica degli studentati evidenzia così un percorso che va dal semplice dormitorio al sistema complesso della residenza universitaria spesso integrata all'interno dei *campus* universitari, in cui la dimensione collettiva e quella individuale si intrecciano, creando occasioni di incontro e relazione che non restano confinate a spazi prestabiliti. Allo stesso modo, le aree comuni non sono concepite come ambienti chiusi e autonomi, ma come zone fluide che dialogano tra loro. Gli alloggi non seguono uno schema ripetitivo, ma si configurano in forme diverse per rispondere ai bisogni di persone con identità e caratteristiche proprie, pur appartenenti a una medesima comunità studentesca, introducendo anche tipologie architettoniche differenti e diffuse.

Oggi la residenza universitaria non è più soltanto un luogo dove dormire: è diventata parte integrante della missione stessa dell'università, non accogliendo più soltanto studenti, ma anche ricercatori, borsisti, docenti e ospiti temporanei, trasformandosi in una realtà con differenze utenze ed esigenze. L'obiettivo, infatti, non è offrire un semplice posto letto, ma creare un ambiente che funzioni come un "incubatore" capace di valorizzare le capacità e i talenti di chi vi abita. In questo senso, la qualità dell'offerta residenziale rappresenta un fattore competitivo decisivo per le città universitarie: un sistema efficiente di servizi, trasporti e strutture accademiche favorisce non solo la mobilità nazionale e internazionale, ma anche l'attrattività degli atenei e dei territori che li ospitano.

Gli studenti di oggi non costituiscono più un gruppo omogeneo: provengono da contesti geografici e culturali differenti, hanno età, condizioni economiche, identità di genere, appartenenze religiose e bisogni specifici molto vari. A questo si aggiunge l'impatto delle nuove tecnologie, che stanno cambiando radicalmente il modo di studiare, di organizzare il tempo e di costruire relazioni. Di conseguenza, le residenze moderne devono saper offrire spazi flessibili e diversificati: luoghi in grado di garantire allo stesso tempo privacy e socialità, concentrazione e condivisione, studio e svago. Un altro aspetto oggi imprescindibile è la sostenibilità. Tecnologie efficienti, materiali prefabbricati, spazi verdi e soluzioni per ridurre i consumi energetici rendono le residenze non solo più ecologiche, ma anche economicamente sostenibili nella gestione.

La residenza universitaria contemporanea si configura quindi come un'infrastruttura complessa: luogo che sostiene la formazione promuove la socializzazione e allo stesso tempo si integra nel tessuto vivo della città e dei campus universitari.

Il contesto internazionale offre esempi di innovazione architettonica e di nuove tipologie. Di seguito una rassegna dei principali landmark internazionali di settore, che mirano a stimolare domande e riflessioni sulla possibilità di continuare ad approfondire e sperimentare attraverso progetti innovativi la potenzialità delle residenze per gli studenti sia in chiave architettonica che all'interno di una visione urbana sempre più bisognosa di rigenerarsi.

Bikuben Kollegiet, Copenhagen - AART Architects



Il progetto del Bikuben Kollegiet a Copenhagen vuole trasformare il modo in cui le comunità studentesche si formano e vengono vissute. L'obiettivo è ampliare le opportunità di connessione all'interno di una rete sociale ampia e diversificata. Creando un ambiente spaziale stimolante e massimizzando le occasioni di convivialità, la residenza mira a contrastare la solitudine e l'isolamento sociale. La Residenza Studentesca Bikuben si presenta come un cubo, ma in realtà è concepita come una doppia elica che, ruotando attorno a un asse centrale a forma di cortile, genera una sequenza di spazi interni ed esterni. Cucine, aree comuni, palestra, lavanderia e giardino pensile sono distribuiti su livelli sfalsati, con cucine e zone condivise orientate verso il cortile centrale. In questo modo il dormitorio evita i classici corridoi residenziali e crea invece un ambiente in cui l'accesso alle stanze è direttamente connesso agli spazi di incontro e socialità.

Residenza Studenti Grand Morillon, Ginevra – Kengo Kuma



Il progetto della Residenza Studenti Grand Morillon dell'architetto Kengo Kuma è composto da due corpi paralleli che si fronteggiano, collegati da una passerella. La residenza offre alloggi per studenti internazionali con un totale di 670 posti letto, oltre a una serie di spazi e attività comuni.

L'edificio ha al suo centro una promenade ascendente "scavata" nel volume dell'edificio, che consente l'accesso pedonale a tutti i piani, dal piano terra fino ai tetti. Tutti i servizi pubblici necessari sono distribuiti lungo questo percorso e scardinano il concetto più tradizionale di segregarli nei piani bassi con l'intenzione di intercettare sempre di più la vita di chi lo abita e aiutarne la socialità.

La "passeggiata graduale" ha quindi due funzioni: conduce alla terrazza panoramica attraverso un percorso ascendente sul lato dell'edificio e dà accesso lungo il tragitto a spazi destinati ad attività comuni, creando una transizione tra lo spazio pubblico e quello privato degli alloggi.

Dormitorio Tietgen Copenaghen - Lundgaard & Tranberg



Il complesso progettato dagli architetti danesi Lundgaard & Tranberg ospita circa 400 studenti e rappresenta un punto di riferimento nel panorama internazionale. Gli architetti danesi rispondono alla richiesta del committente di realizzare una residenza per studenti futuribile con un'attenzione particolare al rapporto fra lo spazio collettivo e l'ambiente individuale.

Il volume cilindrico si sviluppa attorno a una corte mentre le residenze sono collocate sul lato esterno, con vista sul paesaggio circostante, gli spazi comuni si affacciano sull'interno. La profondità delle residenze varia, attraverso un ritmo alternato di aggetti e arretramenti che conferiscono alla superficie esterna dell'edificio un aspetto scultoreo. La forma circolare scelta simboleggia l'uguaglianza e la vita in comune, mentre le unità sporgenti al volume rappresentano l'individuo. L'idea principale del progetto è infatti promuovere la vita comune e il senso di appartenenza a una comunità, ma, allo stesso tempo, fornire a ogni residente un'identità unica, attraverso un'idea architettonica chiara e visionaria.

CPH Village, Copenaghen - Arcgency

L'intero ciclo di vita di un edificio è al centro dell'attenzione di CPH Village. I *container* riadattati vengono trasformati in alloggi secondo i principi del Design for Disassembly, che consente agli edifici di essere facilmente smontati, spostati e riassemblati.

Il primo CPH Village, sviluppato da Arcgency, si trova a Refshaleøen, un ex cantiere navale di Copenaghen. I villaggi studenteschi sono temporanei poiché gli unici terreni disponibili e accessibili in città si trovano in ex aree industriali e portuali, attualmente soggette a vincoli che impediscono sviluppi permanenti. Il villaggio modulare può quindi essere trasferito in un nuovo sito quando l'area attuale sarà pronta per lo sviluppo definitivo.



Questo approccio incentiva l'uso di materiali di qualità, poiché è solo il sito a essere temporaneo: l'edificio può avere una lunga vita e tutti i materiali possono essere riutilizzati o riciclati al termine del suo ciclo d'uso. È un esempio di rigenerazione urbana innovativa che introduce il concetto di temporaneità in ottica d'intervenire in aree con particolari caratteristiche o limiti.

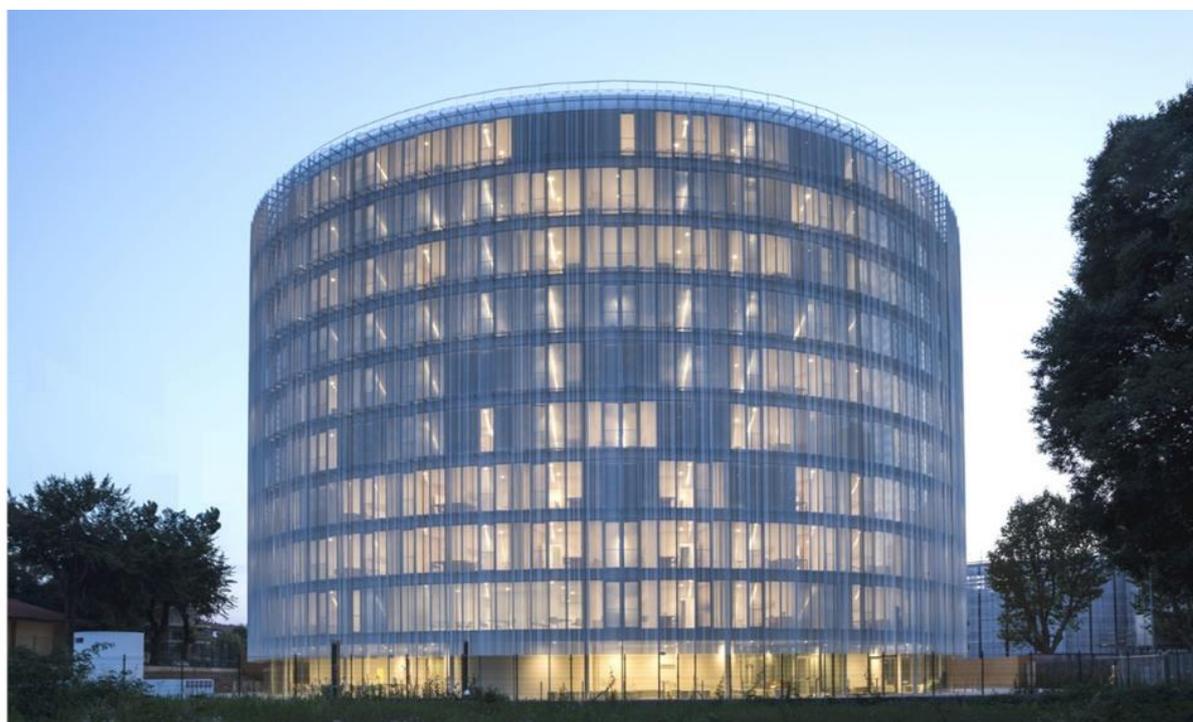
Iglu Mary Street, Brisbane - Bates Smart Architects



Iglu Mary Street è una residenza studentesca da 414 posti letto situata in un lotto urbano compatto nel CBD di Brisbane. Una snella torre arretrata si innalza sopra un podio di due piani che ospita gli spazi comuni. Gli studenti accedono attraverso una lounge che si apre su un rigoglioso giardino verticale, collegato al livello superiore da un ampio spazio a doppia altezza e una scala aperta. Al piano superiore si trovano diversi spazi comuni interni ed esterni, tra cui una veranda esposta a nord con vista su Mary Street. All'interno degli arretramenti, piantumazioni di tipo subtropicale creano un ambiente verdeggianti che incornicia gli spazi. Vetrate a tutta altezza apribili attenuano il confine tra interno ed esterno e, insieme al volume a doppia altezza, favoriscono ventilazione trasversale e illuminazione naturale in profondità nell'edificio.

La novità di una tipologia a torre per una residenza studente è uno stimolo a riflettere sulla possibilità di diverse soluzioni abitative e spaziali rispetto all'abitudine di associare alcune tipologie ad alcune funzioni specifiche in modo rigido.

RSU Bocconi via Castiglioni, Milano - SANAA



L'area di progetto è a Milano, compresa tra via Castelbarco, Viale Toscana e via Castiglioni, in prossimità della sede storica dell'Università Bocconi. La Residenza Universitaria ha un totale complessivo di 105 appartamenti per un totale di 300 posti alloggio di cui 240 posti alloggio per studenti e 60 per ricercatori/professori, oltre a spazi accessori e parcheggi, con una tipologia mista a nuclei integrati ed a minialloggi per stimolare la socialità degli studenti attraverso l'esperienza della convivenza.

Per le zone "pubbliche", il progetto organizza le zone comuni alla quota del piano terra con zone studio e spazi lettura tutte affaccianti verso il parco. L'edificio è inserito nel campus urbano dell'università in relazione con il quartiere collaborando alla rigenerazione urbana dell'intera area.

I DATI DELL'OSSERVATORIO ASSOIMMOBILIARE SULLO STUDENT HOUSING IN ITALIA

Il contesto di mercato

Negli ultimi anni l'attenzione degli investitori istituzionali si sta rivolgendo, anche grazie a dinamiche demografiche e socioeconomiche, sempre di più all'asset class residenziale. Sebbene in Italia la quota di investimenti residenziali sul totale del commercial real estate resti limitata rispetto ai principali Paesi europei – solo l'8% nel 2024, contro il 25% della Germania, il 23% della Francia e il 30% della Spagna – la crescente professionalizzazione dell'industry nazionale sta facendo emergere nuove forme dell'abitare, come il Build to Rent (multifamily, senior living, co-living, micro-living), lo student housing e il Build to Sell, capaci di interpretare in chiave contemporanea i bisogni residenziali. Questi modelli, oltre ad attrarre investitori grazie a rendimenti stabili e ad alti tassi di occupazione, offrono soluzioni che migliorano la qualità della vita attraverso servizi e spazi condivisi pensati per favorire socialità e benessere.

Uno dei segmenti del residenziale più maturi e maggiormente attenzionato dai principali operatori di mercato è quello dello student housing. Quest'ultimo sta attirando un numero crescente di investitori, soprattutto a causa di un'offerta ancora disallineata rispetto alle necessità della popolazione studentesca. Il numero complessivo di posti letto è circa 83.000 a livello nazionale, con un provision rate (ovvero la percentuale di posti letto disponibili rispetto al numero totale di studenti) di circa il 5%, uno dei più bassi d'Europa; in Francia questo indice è pari al 16%, in Germania al 13% e nel Regno Unito supera il 30%.

Dal punto di vista dell'offerta, circa il 70% dei posti letto disponibili è di natura pubblica e il restante 30% è gestito da operatori professionali (PBSA). A livello europeo il PBSA si conferma una delle asset class più dinamiche: dopo il picco del 2022 con oltre 12 miliardi di euro investiti, nel 2024 i volumi si sono assestati a 10 miliardi, con prospettive di crescita sostenute dall'interesse degli investitori e dal deficit strutturale di offerta.

In Italia si contano complessivamente 99 università, di cui 11 telematiche. A queste si aggiungono 165 istituzioni AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica) riconosciute dal Ministero. La Capitale rappresenta la prima città universitaria del Paese, sia per numero di sedi (26 tra atenei e AFAM) sia per popolazione studentesca.

Le prime sette città italiane per numero di studenti complessivi sono Roma (207.000), Milano (193.000), Torino (113.000), Napoli (106.000), Bologna (67.000), Padova (64.000) e Firenze (54.000). La quota di fuori sede, ovvero gli studenti che studiano in una città diversa da quella di residenza, in Italia è pari a quasi 700.000 unità, corrispondenti a poco più del 40% degli iscritti in percorsi universitari.

Se prendiamo la quota di fuori sede per città, le prime quattro sono Milano (circa 92.000 fuori sede, ovvero il 48% del totale degli iscritti), Roma (70.000; 35%), Torino (45.000; 40%) e Bologna (44.000; 65%). A seguire, Padova, Pisa, Napoli e Firenze¹.

¹ Fonte: Confindustria Assoimmobiliare su fonti varie.

I numeri dell'Osservatorio

L'Osservatorio sullo Student Housing di Confindustria Assoimmobiliare ha l'obiettivo di fotografare in modo sistematico l'offerta di posti letto gestiti professionalmente in Italia, in particolare il modello PBSA.

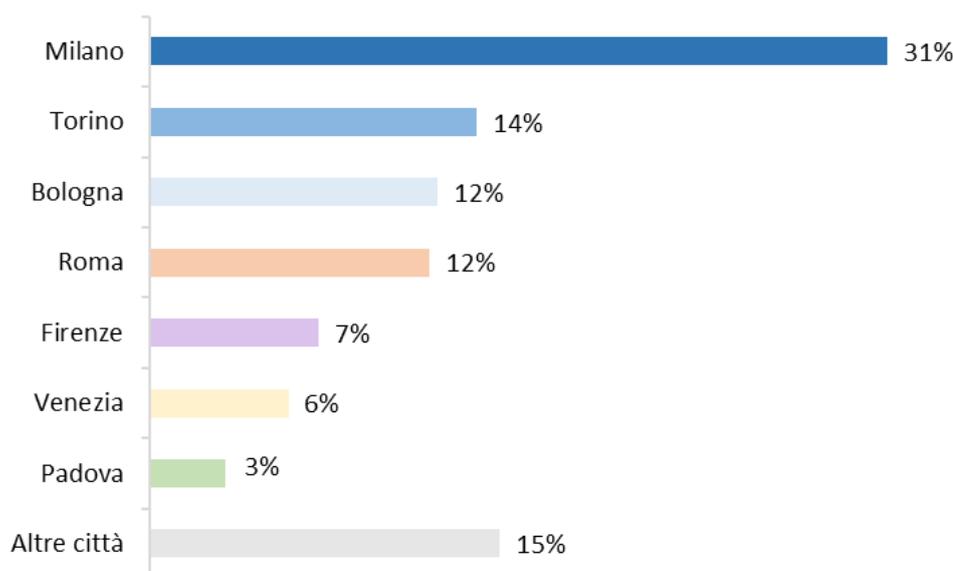
I dati analizzati sono stati raccolti attraverso una survey interna tra gli Associati di Confindustria Assoimmobiliare (con questionario somministrato fra marzo e aprile 2025), che ha consentito di raccogliere informazioni dirette e aggiornate sulle attività in questo segmento con riferimento all'anno accademico 2024/2025.

Lo stock

L'Osservatorio ha raccolto informazioni su circa 19.500 posti letto, distribuiti in 80 strutture in 20 città universitarie sparse su tutto il territorio nazionale.

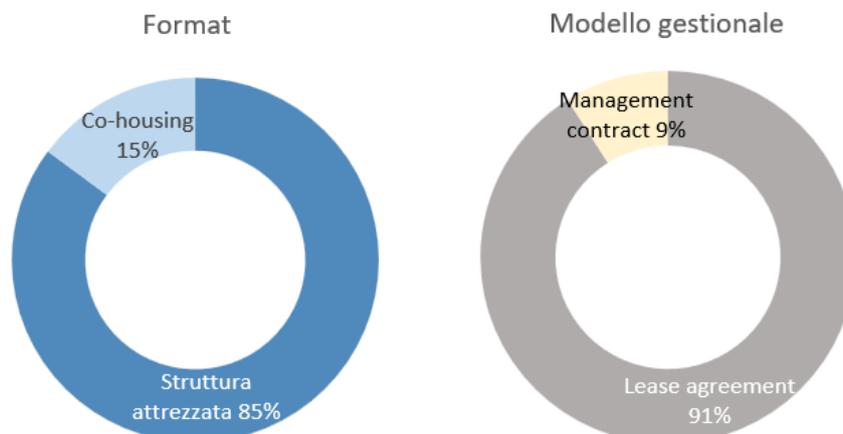
Milano si conferma mercato più maturo in Italia, concentrando la quota più rilevante di posti letto - oltre 6.000 - pari al 31% del totale. seguita da Torino (13%), Bologna e Roma, entrambe al 12%, e Firenze (11%; cfr. figura 1).

Figura 1: Distribuzione dei posti letto esistenti per città universitaria



La gran parte dell'offerta, pari all'85%, si trova in strutture appositamente attrezzate – come campus o studentati con spazi e servizi condivisi – mentre il restante 15% è costituito da soluzioni abitative tradizionali, come appartamenti o residence, destinati in via esclusiva o prevalente agli studenti, spesso configurati come forme di co-housing. Oltre il 90% delle strutture è gestito con modello "Lease agreement" (cfr. figura 2).

Figura 2: Distribuzione dei posti letto per format e delle strutture per modello gestionale



Le tariffe e i servizi

L'offerta di PBSA non si limita a garantire un posto letto, ma integra un insieme di servizi e funzioni che arricchiscono in modo sostanziale l'esperienza abitativa e universitaria dello studente. Non si tratta semplicemente di fornire un alloggio: è la stessa esperienza universitaria a richiedere spazi adeguati per studiare, opportunità di socializzazione, attività comuni e momenti di crescita personale e accademica. Gli operatori sono oggi in grado di integrare una gamma articolata di servizi all'interno della propria offerta, dando vita ad ambienti che coniugano comfort abitativo, funzionalità e opportunità di socializzazione. Per questo lo student housing si configura sempre più come un ecosistema formativo e comunitario, capace di incidere positivamente sulla qualità della vita e sul successo degli studi.

L'offerta di posti letto si concentra principalmente in camere singole e doppie (con o senza bagno privato) - che rappresentano circa i tre quarti del totale - accanto agli studio flat (monolocali). Le soluzioni possono essere collocate sia in residenze attrezzate sia in appartamenti condivisi secondo il modello di co-housing.

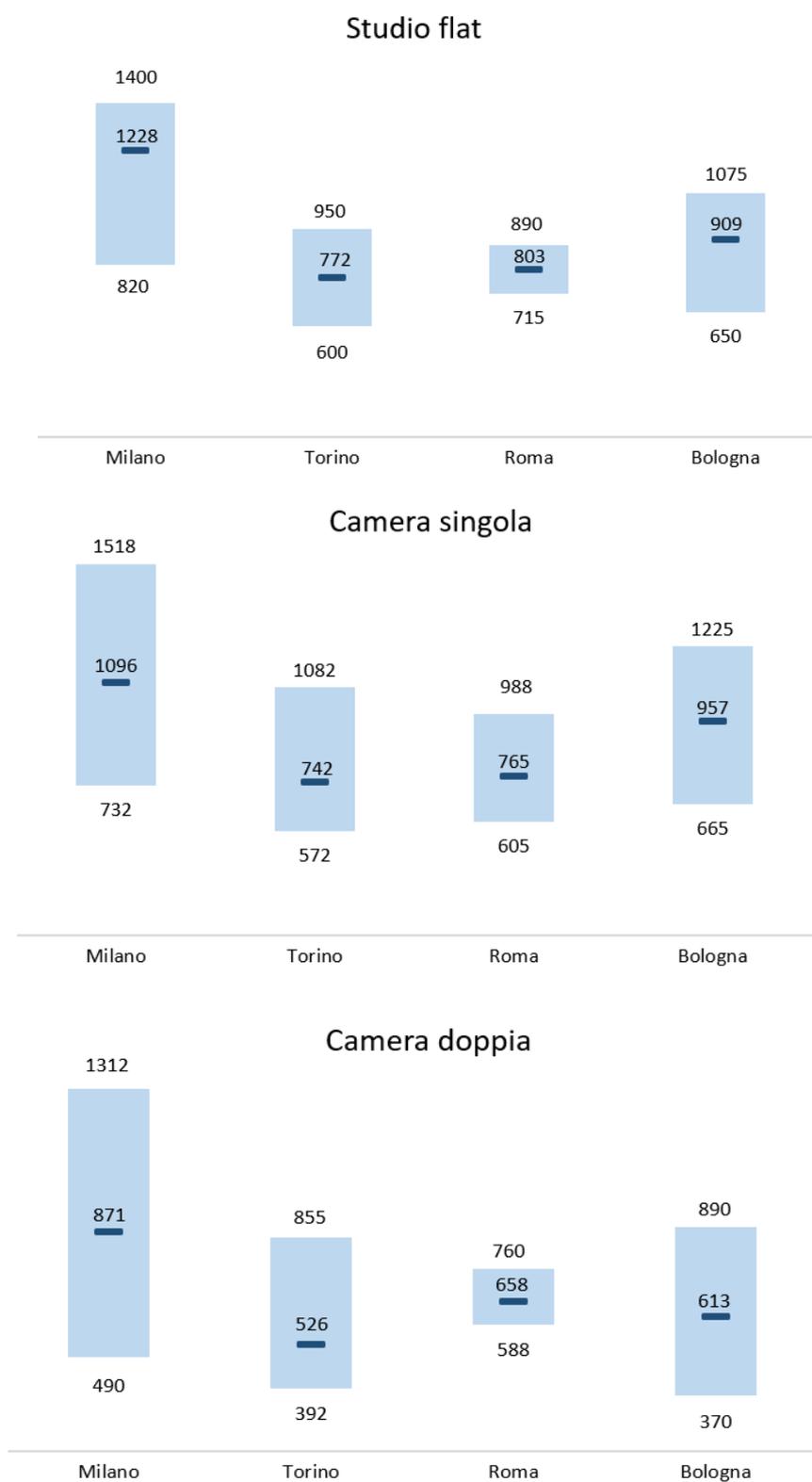
Le tariffe variano in base ai servizi inclusi e agli spazi a disposizione di ciascuno studente.

Sia nelle strutture gestite, sia nel modello co-housing vengono messe a disposizione come standard dotazioni ormai considerate indispensabili – dalle utenze incluse alla connessione Internet ad alta velocità – e garantiscono la presenza di una figura di riferimento dedicata alla gestione quotidiana e alle manutenzioni, così da assicurare continuità, efficienza e qualità nell'abitare.

Accanto a questi servizi di base, molte residenze gestite vengono offerti ulteriori spazi e funzioni che arricchiscono l'esperienza quotidiana: reception e concierge, cambio biancheria e pulizie della camera, mensa (colazioni e cene), aree ristoro, aule studio, sale relax, tutoraggio, campi sportivi e palestre e - in alcuni casi - anche piscine. L'obiettivo è garantire un'esperienza residenziale completa, in grado di rispondere alle diverse esigenze degli studenti e di accompagnarli non solo nella vita accademica ma anche nella loro crescita personale.

I posti letto in camere singole possono raggiungere tariffe più elevate rispetto alle soluzioni studio flat (cfr. figura 3), a causa della loro prevalenza in strutture PBSA che offrono una maggiore quantità di servizi e spazi disponibili condivisi rispetto alle dotazioni standard. I monolocali sono una soluzione più presente nel modello co-housing che in questi contesti si caratterizza per minore necessità di spazi accessori.

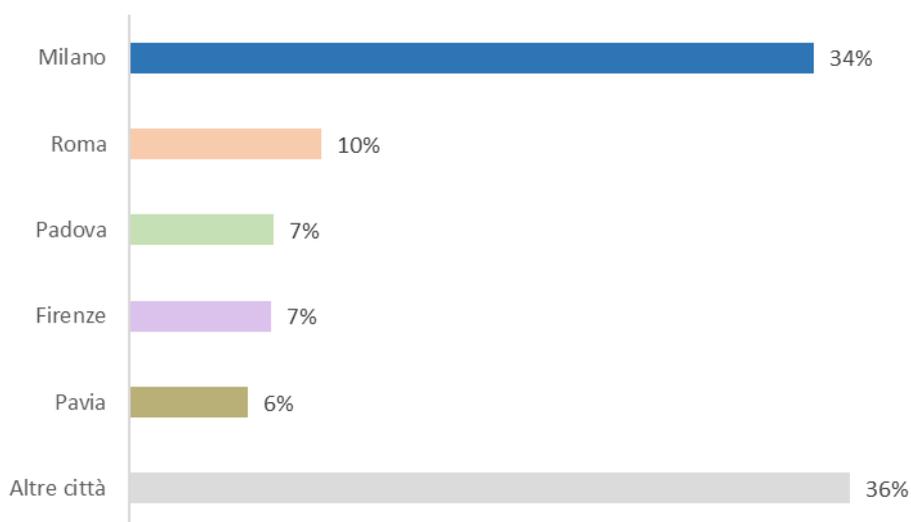
Figura 3: tariffe dei posti letto per tipologia di camera – valori minimi, medi e massimi (euro)



Pipeline

Ai 19.500 posti letto già operativi si aggiungeranno, entro il 2027, circa 20.000 nuove unità, distribuite in 61 progetti censiti dalla survey condotta tra gli Associati di Confindustria Assoimmobiliare. La maggior parte dei nuovi sviluppi sarà concentrata nelle principali città universitarie: Milano da sola accoglierà il 34% dell'offerta, seguita da Roma (10%) e da poli in crescita come Padova, Firenze e Pavia (figura 4). A Torino e Bologna, dove l'offerta risulta più consolidata, l'incremento previsto è invece inferiore al 4%.

Figura 4: Distribuzione dei posti letto in pipeline per città universitaria



Dei progetti censiti, soltanto il 23% ha usufruito di fondi pubblici per la loro realizzazione.

Alla luce di questi dati, la distribuzione della copertura rimarrà eterogenea. Milano, che oggi conta circa 92.000 iscritti fuori sede e una copertura effettiva pari al 6,9%, con i nuovi sviluppi potrà arrivare intorno al 13%. Roma, con circa 70.000 studenti fuori sede, pur beneficiando di una pipeline significativa, resterà attorno a una copertura del 6% (dagli attuali 5,5%). A Torino, dove gli studenti fuori sede sono circa 45.000, la copertura passerà dall'attuale 8,5% a oltre il 10% nel 2027. Bologna, che ospita la quota più elevata di fuori sede in Italia (44.000, pari al 65% degli iscritti), parte invece da un livello di copertura molto basso (5%), che solo marginalmente salirà sopra il 6% entro il 2027².

² Fonte: Confindustria Assoimmobiliare su dati Osservatorio e fonti varie.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO NELLE PRINCIPALI CITTÀ UNIVERSITARIE

Il settore dello student housing in Italia è caratterizzato da un fabbisogno strutturale di posti letto ancora insoddisfatto; tra le cause di questa situazione concorrono anche l'assenza di una disciplina organica a livello statale e un conseguente quadro regolatorio frammentato, in cui Regioni e Comuni applicano definizioni, categorie urbanistiche e procedimenti difformi, generando asimmetrie e incertezze operative.

Il gap risulta significativo se confrontato con altre giurisdizioni quali, ad esempio, Regno Unito, Germania e Francia, dove politiche nazionali coordinate e quadri normativi chiari hanno favorito lo sviluppo del settore.

Gli investitori lamentano in particolare: tempi autorizzativi eccessivamente lunghi (18-24 mesi contro 6-12 mesi in altri paesi UE), incertezza sulla classificazione urbanistica, e complessità nel coordinamento tra normative nazionali e locali.

Attualmente, in mancanza di una categoria urbanistica unitaria, gli studentati universitari privati vengono ricondotti — secondo valutazioni caso per caso — a destinazioni d'uso già esistenti (residenziale, turistico-ricettiva o servizi), sulla base delle caratteristiche edilizie e funzionali dell'intervento e delle previsioni dello strumento urbanistico comunale.

Le principali configurazioni applicative individuabili nel contesto italiano, che differiscono significativamente dai modelli consolidati in Europa, sono le seguenti:

- Student housing privato – Strutture realizzate e gestite da operatori privati, prive di vincoli pubblicistici specifici. L'inquadramento urbanistico è rimesso alla disciplina locale: la struttura può essere classificata come edilizia residenziale ordinaria, come struttura turistico-ricettiva (ad esempio albergo o RTA), ovvero come servizio privato di interesse pubblico, tipicamente nel novero delle attrezzature collettive.
- Student housing convenzionato – Interventi attuati a seguito di stipula di convenzione urbanistica con l'amministrazione comunale, volta a disciplinare condizioni e vincoli di utilizzo, in cambio di benefici quali riduzione o esenzione di oneri, incrementi premiali di capacità edificatoria o deroghe agli standard. Sul piano nazionale, la riconduzione alla categoria dell'edilizia residenziale sociale convenzionata consente, ricorrendone i presupposti, l'esenzione dal contributo sul costo di costruzione, subordinatamente alla stipula di una convenzione con durata minima ventennale.
- Student housing cofinanziato ex L. 338/2000 e PNRR – Oggetto di specifico approfondimento nel capitolo successivo, si tratta di strutture realizzate con cofinanziamento pubblico, disciplinate da normative speciali (L. 338/2000 e relativi decreti attuativi; misure straordinarie introdotte dal D.L. 13/2023 conv. L. 41/2023 e dal D.L. 19/2024 conv. L. 199/2024). Tali disposizioni fissano standard minimi uniformi, obblighi di riserva di posti a favore di studenti capaci e meritevoli privi di mezzi e specifiche politiche tariffarie, introducendo, inoltre, misure derogatorie agli strumenti urbanistici locali per favorire il rapido incremento dell'offerta.

Il quadro che emerge è quello di un settore a elevato potenziale di sviluppo, ma condizionato dalla complessità delle norme locali. Nei capitoli successivi viene esaminato, con riferimento alle principali città di interesse nel settore, il quadro normativo di riferimento, con particolare attenzione alle differenze definitorie, ai vincoli procedurali e alle opportunità operative.

Di seguito esaminiamo il quadro normativo di riferimento e alcune delle prassi amministrative relativamente allo sviluppo di studentati in sei città chiave: Milano, Torino, Bologna, Firenze, Roma e Padova.

Per ciascuna città si considerano: le destinazioni d'uso prevalenti (classificazione negli strumenti urbanistici locali), l'eventuale ricorso a categorie ricettive (ospitalità, RTA), i principali vincoli dimensionali o qualitativi, i requisiti di servizio, nonché gli obblighi di convenzionamento, incentivi e aspetti di trasformabilità dei progetti.

1. Milano

Milano rappresenta il mercato più dinamico ma anche più complesso d'Italia per lo sviluppo di student housing, anche in virtù di un quadro normativo peculiare.

Il Piano di Governo del Territorio vigente, approvato nel 2019 e modificato nel 2023, non prevede una categoria urbanistica autonoma "studentato" per iniziative private, circostanza che ha portato l'amministrazione comunale a adottare un sistema binario di inquadramento. Chi intende realizzare una residenza universitaria si trova di fronte a due possibili strade, ciascuna con caratteristiche, vantaggi e vincoli diversi, che determinano approcci strategici e modelli di business differenti.

Il percorso sociale: ERS e convenzionamento

Il primo percorso prevede l'inquadramento dello studentato nella funzione urbanistica residenziale, seguendo la via delle "residenze convenzionate per studenti universitari" nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale. Questo sistema è disciplinato da un articolato insieme di strumenti che include il Piano dei Servizi, che identifica le aree per servizi abitativi pubblici e di interesse pubblico o generale, il Piano delle Regole, che definisce indici, parametri e modalità attuative, e le convenzioni tipo, che disciplinano i rapporti pubblico-privato, la durata dei vincoli e le modalità gestionali.

Nell'ambito di tale procedimento il Comune richiede la stipula di un'apposita convenzione che definisce in dettaglio l'oggetto e la durata dell'impegno, le caratteristiche minime del servizio offerto, inclusa la presenza di spazi comuni e servizi accessori, le tariffe massime applicabili agli studenti e le modalità di gestione. Questo approccio rappresenta una forma di *partnership* pubblico-privata che mira a garantire l'accessibilità del servizio abitativo studentesco.

Una svolta fondamentale in questo percorso si è avuta con la Delibera del Consiglio Comunale numero 28 del 17 maggio 2023, che ha ridefinito il sistema contributivo per l'ERS, rendendo meno onerosa tale opzione.

La delibera prevede, infatti, una riduzione del 50% degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per l'ERS, includendo esplicitamente le residenze universitarie, l'esenzione fino al 100% del contributo sul costo di costruzione per edilizia totalmente sociale, la possibilità di monetizzare la cessione di aree per servizi a 216 euro per metro quadrato di superficie lorda, e una maggiorazione *standard* qualitativo di 50 euro per metro quadrato per interventi in ambiti di rigenerazione.

Il sistema convenzionale milanese: vincoli e opportunità

Il sistema convenzionale milanese è basato su uno schema abbastanza standardizzato ma caratterizzato da vincoli tra i più stringenti d'Italia. La durata del vincolo di destinazione d'uso è di 30 anni, rappresentando il periodo più lungo nel panorama nazionale, accompagnata dall'obbligo di mantenimento della gestione unitaria e dal divieto di frazionamento e vendita durante il periodo convenzionale.

Le quote e i destinatari sono definiti: almeno il 70% dei posti deve essere riservato a studenti universitari, mentre fino al 30% può essere utilizzato per altre categorie come giovani lavoratori, *visiting professor* o turisti. All'interno della quota studenti, almeno il 20% deve essere offerto a canone calmierato per studenti con ISEE inferiore a 40.000 euro.

Il percorso convenzionato offre, tuttavia, vantaggi urbanistici. La Superficie Lorda delle residenze convenzionate non viene conteggiata nel calcolo della superficie massima ammissibile, se l'intervento avviene in un edificio che già possiede superficie lorda questa può essere trasferita o ricollocata altrove, e nelle aree ad alta accessibilità è possibile superare l'indice edificatorio massimo, ampliando così il potenziale costruttivo.

Il percorso di mercato: la via ricettiva

L'alternativa al convenzionamento è rappresentata dall'inquadramento dello studentato come struttura turistico-ricettiva secondo la L.R. Lombardia 27/2015 sulle "Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo". La legge regionale stabilisce la distinzione fondamentale tra le diverse categorie di strutture ricettive che risulta particolarmente rilevante per gli operatori del settore studentesco: mentre gli alberghi si caratterizzano per una capacità ricettiva prevalente o totale in camere, con eventuale componente residuale costituita da unità abitative, le Residenze Turistico-Alberghiere presentano una configurazione opposta, basata sulla prevalenza di unità abitative dotate di cucina autonoma rispetto alle camere tradizionali.

La disciplina generale stabilita dalla L.R. Lombardia 27/2015 viene precisata nel Regolamento Regionale 5/2009 sulla "Classificazione e requisiti delle strutture ricettive alberghiere", che attraverso i propri allegati definisce i requisiti strutturali e gestionali per le diverse tipologie di strutture ricettive. L'Allegato A disciplina i requisiti per gli alberghi, mentre l'Allegato C regola specificamente le Residenze Turistico-Alberghiere.

Questa distinzione tipologica assume rilevanza strategica per lo sviluppo di studentati, poiché il modello delle RTA si allinea naturalmente alle esigenze dell'utenza universitaria. L'Allegato C del Regolamento Regionale 5/2009 definisce requisiti strutturali e gestionali che ben si adattano alle caratteristiche funzionali richieste per l'*housing* studentesco.

Dal punto di vista dimensionale, la normativa stabilisce una superficie minima di otto metri quadrati per le camere singole, escluso il bagno, mentre per le unità abitative dotate di cucina occorre fare riferimento al Regolamento Edilizio, per il quale la superficie minima dei monolocali non può essere inferiore a 30 metri quadri.

Gli *standard* di servizio obbligatori per le RTA comprendono la pulizia giornaliera con cambio biancheria e la presenza di una *reception* presidiata per almeno dodici ore giornaliere, in alternativa a sistemi di *check-in* automatizzati, operativi ventiquattro ore su ventiquattro. Questa configurazione gestionale offre agli operatori una maggiore flessibilità operativa al percorso convenzionale, pur comportando oneri urbanistici più elevati e un diverso iter autorizzativo. Il modello ricettivo consente, inoltre, una maggiore libertà nella definizione delle politiche tariffarie e una gestione più dinamica del *mix* di utenza, aspetti che possono risultare strategicamente vantaggiosi per gli operatori in termini di redditività e di diversificazione dei clienti di riferimento.

2. Torino

Il Comune di Torino si distingue nel panorama nazionale per un approccio pragmatico e flessibile nella disciplina degli insediamenti destinati a residenze universitarie e studentati.

Il quadro normativo regionale è costituito dalla L.R. Piemonte n. 3/2015 sul riordino delle funzioni amministrative in materia di turismo e dal Regolamento regionale n. 9/2017 sui requisiti delle strutture ricettive.

Tale impianto normativo prevede una disciplina ampia e flessibile dell'offerta abitativa temporanea e comprende formule ibride e sperimentali che hanno aperto spazi significativi per l'innovazione.

Il quadro urbanistico comunale: definizioni e inquadramento

Il Piano Regolatore Generale suddivide il territorio comunale in Zone normative e Aree normative, articolando la disciplina urbanistica secondo due livelli di qualificazione: la destinazione urbanistica dell'area (insieme delle attività ammesse) e le destinazioni d'uso edilizie dell'immobile, sistematicamente articolate in otto classi e relative categorie secondo l'articolo 1.4 delle Norme Tecniche di Attuazione.

Il Piano Regolatore Generale, vigente dal 1995, si è adattato alle esigenze emergenti del settore. Il cambio d'uso assume rilevanza normativa tanto per il passaggio tra le otto classi quanto per la transizione tra categorie contraddistinte da diversa lettera all'interno della medesima classe.

Le Norme Tecniche di Attuazione consentono l'inquadramento degli studentati secondo tre percorsi normativi alternativi, la cui scelta è rimessa alla valutazione dell'operatore in funzione delle caratteristiche del progetto e del contesto di riferimento:

Residenziale (Classe 1 – Attività residenziali), comprende le "residenze per particolari utenze (universitari, anziani, ...)" e le residenze di edilizia sociale definite dall'Amministrazione, oltre a formule innovative come il co-housing. Costituisce l'inquadramento tipico quando l'impianto funzionale richiama prevalentemente l'uso abitativo.

Turistico-ricettivo (Classe 2 – Attività turistico-ricettive e congressuali), include alberghi, residenze turistico-alberghiere e le strutture ricettive per l'ospitalità collettiva (studenti, ostelli, case per ferie) con attività complementari e accessorie nei limiti percentuali di superficie lorda stabiliti dalle NTA.

Servizi (Classe 7 – Attività di servizio pubblico e privato), rilevano due sottocategorie: "istruzione universitaria e relativi servizi (residenze universitarie, ecc.)" e "residenze collettive di interesse generale", comprendenti studentati e social housing.

Tale molteplicità di inquadramenti rappresenta una scelta strategica, in quanto consente di considerare gli studentati secondo diverse modalità operative, adattandosi alle specifiche esigenze progettuali e al contesto urbanistico.

Gli obblighi di edilizia sociale e il regime delle convenzioni

La disciplina comunale prevede meccanismi di perequazione sociale che si applicano secondo modalità differenziate. Per gli interventi di ristrutturazione urbanistica o nuovo impianto eccedenti i 2.000 metri quadrati di superficie lorda, sussiste l'obbligo di riservare almeno il 5% della superficie lorda residenziale a Edilizia Residenziale Sociale, secondo la definizione degli atti comunali.

Su tale quota l'Amministrazione può esercitare il diritto di acquisto entro sei mesi dalla stipula della convenzione urbanistica. In alternativa, parte della quota può essere destinata a residenza collettiva o per studenti, a tariffe convenzionate e senza opzione d'acquisto. Qualora il diritto di acquisto non venga esercitato (in tutto o in parte), l'operatore deve assoggettare la quota ERS non acquistata dal Comune a convenzione per edilizia convenzionata (art. 32 L. 457/1978).

È importante rilevare che l'obbligo opera esclusivamente sulla superficie lorda residenziale nei casi e secondo le soglie indicate. Qualora il progetto sia inquadrato integralmente come turistico-ricettivo o servizi (non residenziale), l'obbligo ERS non trova applicazione, essendo agganciato alla componente

residenziale, ferme restando le dotazioni di servizi e gli standard urbanistici. Tale flessibilità consente agli operatori di scegliere il percorso più confacente alle proprie strategie, mantenendo l'ancoraggio alla finalità sociale.

I percorsi attuativi: articolazione normativa

Destinazione residenziale

Quando gli studentati sono inquadrati nella Classe 1 secondo l'art. 1.4 delle NTA, si applicano i requisiti del Regolamento Edilizio e gli *standard* urbanistici. L'eventuale obbligo ERS opera secondo quanto sopra specificato, in presenza di ristrutturazione urbanistica o nuovo impianto oltre la soglia di 2.000 mq di superficie lorda.

Destinazione turistico-ricettiva

Per l'insediamento delle strutture ricettive turistiche, in conformità alla L.R. 3/2015 e al R.R. 9/2017, possono essere configurate diverse tipologie, tra cui alberghi e residenze turistico-alberghiere che offrono alloggio in appartamenti dotati di servizio cucina autonomo. Sono ammesse attività accessorie nei limiti di superficie lorda previsti dalle NTA, fermi restando i requisiti tecnico-igienici del R.R. 9/2017.

Il Regolamento Regionale 9/2017 disciplina le caratteristiche funzionali e gestionali nonché i requisiti tecnico-edilizi e igienico-sanitari delle strutture.

Gli standard prevedono camere singole di almeno 8 mq, doppie di 12 mq, almeno un servizio igienico ogni sei posti letto e spazi comuni di almeno 1 mq per posto letto. In tali casi non si applicano gli obblighi ERS, ferma restando la verifica di compatibilità con le norme di zona.

Destinazione di servizio

Per l'inserimento o il cambio d'uso verso servizi (Classe 7), fuori dai casi tipizzati, è previsto l'ancoraggio a opera pubblica approvata o a specifica convenzione urbanistica. Le aree a servizi possono essere pubbliche (Area Se) o private di interesse pubblico (Area Sp). Nell'Area Sp è espressamente contemplata l'allocazione di servizi privati di interesse pubblico.

In tutte le zone normative, previa verifica della compatibilità acustica e ambientale, sono ammesse le attività di servizio pubblico nel rispetto dei relativi criteri urbanistici ed edilizi. Tale classificazione può comportare la localizzazione in aree per servizi o, in alternativa, la realizzazione previa variante urbanistica con convenzione per disciplinare requisiti, standard prestazionali e condizioni di fruizione.

Sintesi operativa

Il modello torinese si caratterizza per una tripla possibilità di classificazione per gli studentati (residenziale/turistico-ricettivo/servizi), la cui scelta deve operarsi in base al modello gestionale e agli obiettivi pubblico-privati.

Gli obblighi sociali si applicano agli interventi di ristrutturazione urbanistica o nuovo impianto oltre i 2.000 mq di superficie lorda: in questi casi deve essere riservato il 5% della superficie lorda residenziale a ERS. Il Comune ha diritto di acquisto entro 6 mesi, con alternative quali studentati convenzionati o monetizzazione.

L'inquadramento nei servizi può richiedere convenzione urbanistica o riferimento a opera pubblica, con particolare riguardo alle aree Se (pubbliche) e Sp (private di interesse pubblico). La flessibilità normativa del sistema torinese consente di adeguare la scelta alle specifiche esigenze progettuali, preservando l'ancoraggio alla finalità sociale dell'intervento.

3. Bologna

Bologna rappresenta il caso emblematico più evidente del sistema italiano degli studentati, un caso che merita particolare attenzione per comprendere gli effetti di un approccio privo di disciplina comunale organica. La città ospita, infatti, un'alta percentuale di studenti, che necessita di soluzioni abitative, generando una domanda critica. Nonostante questa pressione sociale evidente, l'amministrazione comunale non ha disciplinato in modo puntuale il settore degli studentati privati, affidandosi completamente alle dinamiche di mercato.

Il quadro normativo: un approccio improntato alla massima flessibilità

Il Piano Urbanistico Generale di Bologna, approvato nel 2021, si inserisce in un contesto normativo regionale già di per sé particolarmente permissivo. La L.R. Emilia-Romagna 16/2004 sulla "Disciplina delle strutture ricettive" e la D.G.R. 916/2007, che stabilisce gli standard strutturali e di servizio, creano un framework che l'amministrazione bolognese ha interpretato con la massima apertura possibile verso l'uso ricettivo per studentati privati.

Questa interpretazione estensiva ha portato a includere specificamente lo student housing nella categoria "*residence*". Il PUG distingue formalmente due percorsi per realizzare residenze studentesche, ciascuno con finalità e modelli gestionali radicalmente diversi.

Il primo percorso riguarda le Residenze Collettive classificate come A2, destinate a iniziative pubbliche o convenzionate. In questa categoria rientrano i collegi universitari pubblici gestiti da ER.GO (Azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori Emilia Romagna), gli studentati in convenzione con enti pubblici e le iniziative sviluppate nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale. Questi interventi sono soggetti a una disciplina rigorosa con *standard* e vincoli specifici, ma rappresentano una quota marginale dell'offerta complessiva.

Il secondo percorso è quello del Turistico-Ricettivo, suddiviso in B1 per gli alberghi tradizionali e B3 per le residenze turistico-alberghiere. Questa classificazione garantisce ampia libertà tariffaria, nessun obbligo di quote calmierate e nessun vincolo sulla tipologia di destinatari.

Standard minimi: un approccio essenziale ai requisiti

Gli *standard* dimensionali previsti dalla normativa regionale risultano flessibili. Le camere singole possono essere realizzate con un minimo di 8 metri quadrati, i monolocali con angolo cottura richiedono 22 metri quadrati, mentre negli ostelli sono ammesse camerette con letti a castello di 4 metri quadrati per posto letto.

Questi requisiti, insieme alle dotazioni di spazi comuni e servizi accessori variabili in funzione della classificazione stellare, sono complessivamente meno stringenti rispetto ad altre realtà regionali, facilitando ulteriormente l'investimento privato e la massimizzazione dei rendimenti attraverso la densificazione degli spazi.

Il sistema ERS: aspetti teorici e modalità applicative in ambito operativo

Il PUG prevede teoricamente quote di Edilizia Residenziale Sociale obbligatorie per grandi interventi, che si applicano quando ricorrono contemporaneamente specifiche condizioni dimensionali e tipologiche. Per interventi superiori a 20.000 metri cubi, il 30% del volume destinato a funzioni residenziali e ricettive dovrebbe essere destinato a ERS, con quote specifiche del 15% dei posti letto per residenze collettive e alberghi, in alternativa alla monetizzazione a 400 euro per metro quadrato di superficie utile.

Per interventi superiori a 7.000 metri cubi, le percentuali si riducono al 20% del volume e al 10% dei posti letto.

4. Firenze

Firenze ha compiuto nel luglio 2025 quello che molti esperti considerano il passo più avanzato nella regolamentazione degli studentati in Italia, creando un precedente che potrebbe influenzare l'evoluzione normativa del settore.

L'approvazione del nuovo Piano Operativo Comunale e dei relativi Regolamenti attuativi ha dato vita a un *framework* normativo volto a bilanciare le esigenze pubbliche con la sostenibilità economica degli operatori privati, rappresentando un possibile riferimento metodologico per altre amministrazioni.

Il sistema normativo fiorentino si presenta caratterizzato dalla coesistenza di diverse fonti che trovano nel nuovo POC la loro sintesi. A livello regionale, la L.R. 61/2024 "Testo Unico del sistema turistico regionale", entrata in vigore dal 2025, ha ridefinito il panorama delle strutture ricettive, mentre il D.P.G.R. 47/R/2018 sui "Requisiti strutturali" rimane operativo in via transitoria.

L'innovazione della classificazione autonoma

Una delle innovazioni più significative introdotte dal POC fiorentino riguarda la classificazione urbanistica delle residenze studentesche, che rappresenta una vera e propria rivoluzione concettuale nel panorama italiano. L'articolo 19 delle Norme Tecniche di Attuazione inserisce gli studentati nella macrocategoria "direzionale e servizi", specificatamente nella sottocategoria 3f "Attività di ospitalità temporanea diverse da quelle ricettive". Questa classificazione autonoma e distinta dal ricettivo turistico rappresenta una novità assoluta nel panorama nazionale.

La scelta pianificatoria di Firenze ha, quindi, optato per un inquadramento urbanistico dedicato che riconosce allo studentato una funzione specifica, distinta dalle tradizionali strutture alberghiere o RTA, pur mantenendo la finalizzazione all'ospitalità temporanea per un'utenza specializzata.

Il sistema dell'edilizia convenzionata: equilibrio tra sociale e mercato

L'articolo 87 delle NTA disciplina l'edilizia convenzionata per studenti attraverso un sistema articolato di obblighi e incentivi. Il sistema prevede una quota minima obbligatoria del 20% dei posti letto a canone calmierato, che sale al 30% per accedere a benefici aggiuntivi, incluso l'innovativo uso turistico temporaneo che rappresenta l'elemento più distintivo del modello fiorentino.

La durata delle convenzioni è fissata a un minimo di 20 anni.

I soggetti beneficiari sono identificati negli studenti iscritti con ISEE compreso fra 18.000 e 45.000 euro, mentre per la definizione del canone calmierato è necessario calcolare la Tariffa Media [TM], poi ridotta del 35%, mediante il metodo di calcolo definito dal tavolo tecnico interistituzionale di cui all'articolo 6 del DM n. 1437 del 27 dicembre 2022, utilizzando il "simulatore DM 481/2024" predisposto da Cassa Depositi e Prestiti d'intesa con il Ministero dell'università e della ricerca (v. artt. 2 e 3 del "Regolamento per l'applicazione della disciplina urbanistica in materia di edilizia convenzionata per studenti" approvato con delibera di CC n. 44/2025).

Le residenze universitarie classificate nella destinazione 3f devono rispettare un sistema di requisiti tecnici che integra normative di diverso livello, con particolare riferimento agli *standard* minimi stabiliti dalla L. 338/2000, alle linee guida del DM 28 novembre 2016 numero 936 e, per i posti letto convenzionati, ai parametri economici del DM 481/2024, creando un quadro di riferimento tecnico completo e aggiornato.

L'uso turistico temporaneo: l'innovazione che cambia le regole

L'aspetto più innovativo e pragmatico del sistema fiorentino riguarda la possibilità di combinare l'uso residenziale universitario con periodi limitati di utilizzo turistico-ricettivo. Se l'operatore garantisce

almeno il 30% di posti calmierati, può utilizzare la struttura per ricettività turistica fino a 60 giorni all'anno, con vincoli specifici che mantengono la prevalenza della funzione studentesca.

Il meccanismo prevede l'obbligo del mese di agosto, quando l'università è tradizionalmente chiusa, la programmazione annuale dei periodi da comunicare al Comune entro il 31 gennaio, la flessibilità gestionale che consente di utilizzare gli stessi posti per turisti senza segregazione fisica, e la libertà tariffaria per compensare i minori ricavi derivanti dai canoni calmierati.

I meccanismi operativi: controllo e flessibilità

Il Regolamento Attuativo, disciplinato dalla Delibera del Consiglio Comunale numero 42/2025, dettaglia i meccanismi operativi del sistema attraverso strumenti precisi di calcolo e monitoraggio che dimostrano la maturità tecnica dell'approccio fiorentino. I meccanismi di calcolo del canone calmierato si basano sui valori OMI zona per zona, con riduzioni graduate del 20% per ISEE compreso tra 20.000 e 28.000 euro e del 35% per ISEE inferiore a 20.000 euro, con aggiornamento annuale attraverso l'indice FOI.

Il sistema di monitoraggio prevede report semestrali al Comune su occupazione e canoni, verifica annuale del rispetto della convenzione e un sistema sanzionatorio graduato che va da 10.000 a 50.000 euro per le violazioni, con possibilità di revoca dei benefici in caso di inadempimenti gravi. Una particolare innovazione è rappresentata dalla monetizzazione alternativa per interventi di solo cambio d'uso conservativo, che consente di monetizzare l'obbligo di posti calmierati versando 500 euro per metro quadrato di superficie utile lorda non convenzionata, con fondi destinati al fondo comunale per *housing* studentesco.

Le procedure semplificate prevedono SCIA per cambi d'uso verso la destinazione 3f quando conformi al POC, Permesso di Costruire semplificato per nuove costruzioni e tempi massimi di 90 giorni per il permesso, per garantire maggiore certezza e rapidità negli iter amministrativi.

L'alternativa ricettiva: una scelta residuale.

Nonostante la preferenza accordata alla destinazione 3f, rimane astrattamente possibile l'inquadramento delle residenze studentesche come strutture ricettive turistiche secondo la L.R. Toscana 86/2016. Tuttavia, questa opzione è stata consapevolmente resa residuale dal nuovo POC ed è ammessa soltanto nelle aree dove è espressamente consentita, per strutture con carattere esplicitamente ibrido e con il rispetto integrale dei requisiti tecnici previsti dalla normativa turistica regionale.

È fondamentale precisare che tale alternativa è completamente preclusa nel Centro Storico UNESCO, dove vige il divieto assoluto di nuove destinazioni turistico-ricettive introdotto dal Piano Operativo 2024. Il blocco totale del cambio d'uso in turistico-ricettivo nella zona A patrimonio mondiale si applica a tutte le tipologie di strutture ricettive, incluse quelle che potrebbero ospitare studenti con formula ibrida. Questa limitazione territoriale rende l'opzione ricettiva praticabile esclusivamente nelle aree esterne al perimetro UNESCO, dove comunque deve rispettare le previsioni del POC e la zonizzazione urbanistica vigente.

In caso di inquadramento ricettivo, si applicano i requisiti edilizi e gestionali del Regolamento 47/R/2018, che per le strutture configurate come RTA minimo 3 stelle richiede che il 100% delle unità sia dotato di angolo cottura, mentre i servizi minimi comprendono pulizia bisettimanale e reception attiva per 16 ore. Le superfici minime previste sono di 18 metri quadrati per i monolocali e 28 metri quadrati per i bilocali, *standard* significativamente più elevati rispetto ad altri contesti regionali.

5. Roma

Il Piano Regolatore Generale di Roma dedica alle residenze studentesche un inquadramento articolato, riconoscendole formalmente all'interno di più categorie funzionali, ciascuna con specifiche implicazioni in termini di localizzazione e modalità attuativa. Questo approccio multifunzionale offre agli operatori diversi percorsi autorizzativi, ognuno caratterizzato da vincoli procedurali e prestazionali peculiari.

La prima possibilità è l'inquadramento nella funzione urbana "Residenziale", nella sottocategoria delle "abitazioni collettive" (art. 6, comma 1, lett. a) NTA). Questa categoria, che comprende espressamente "studentati, convitti, conventi, collegi, residenze sanitarie per anziani", prevede un carico urbanistico basso (CU/b) e consente la localizzazione nelle componenti del sistema insediativo individuate dal PRG, nel rispetto delle regole di compatibilità e delle quote funzionali stabilite. L'inquadramento come abitazione collettiva comporta l'assoggettamento ai requisiti minimi dimensionali e prestazionali del Regolamento Edilizio di Roma Capitale, nonché alle norme igienico-sanitarie vigenti.

Un secondo canale è rappresentato dalla collocazione nell'ambito dei servizi pubblici di livello urbano. L'art. 84, comma 1, lett. a) NTA inserisce le residenze studentesche tra le "attrezzature universitarie", unitamente a sedi di facoltà, istituti universitari, aule, biblioteche e laboratori. In questo caso, il PRG individua cartograficamente le aree destinate a tali funzioni negli elaborati "Sistemi e Regole", e l'attuazione è vincolata a un progetto unitario pubblico, redatto dal Comune o da soggetti privati convenzionati e approvato dal Consiglio Comunale.

Esiste inoltre la possibilità di realizzare studentati nell'ambito dei servizi privati di livello urbano e locale, dove l'art. 86, comma 1, lett. b) NTA menziona espressamente le residenze studentesche tra gli "edifici residenziali" ammessi. Questa opzione richiede il rispetto delle modalità attuative e delle condizioni specifiche stabilite per i servizi privati, inclusa l'eventuale stipula di convenzioni e il rispetto di *standard* urbanistici.

Variante NTA 2024 — doppio binario esplicito per gli studentati

In data 11 dicembre 2024 il Comune di Roma ha adottato la variante parziale alle NTA del PRG, da tale data è entrato in vigore il regime di salvaguardia (ossia, fino all'approvazione definitiva, le istanze e gli interventi sono valutati anche alla luce delle norme adottate e, se incompatibili, possono essere sospesi o negati).

Sul piano sostanziale, la variante riformula l'art. 6 introducendo per gli studentati un doppio binario esplicito:

- funzione residenziale (Abitazioni collettive): "studentati nel rispetto della Legge 338/2000", con CU/b (Carico Urbanistico basso).
- funzione turistico-ricettiva (extra-alberghiero): studentati (con personale e servizi comuni di assistenza alla clientela), con CU/b (Carico Urbanistico basso) fino a 60 posti letto e CU/m (Carico Urbanistico medio), oltre 60 posti letto.

L'effetto pratico è la codificazione chiara dei due percorsi: lo studentato può essere inquadrato in residenziale (come residenzialità sociale convenzionata) oppure in ricettivo extra-alberghiero secondo il modello gestionale e la soglia dei 60 posti letto ai fini del carico urbanistico.

La questione turistico-ricettiva

Nel testo vigente delle NTA la funzione "turistico-ricettiva" non menziona espressamente le residenze universitarie, sicché l'inquadramento in ricettivo richiedeva di dimostrare la coerenza con la L.R. Lazio 13/2007 e il Reg. Reg. 17/2008, in un'ottica di servizio non esclusivamente universitario.

La variante 2024 apporta una modifica significativa all'art. 6, introducendo espressamente gli studentati nella sottocategoria delle strutture ricettive extra-alberghiere e definendoli come strutture "con personale e servizi comuni di assistenza alla clientela". Questa integrazione normativa tipizza chiaramente la classificazione, eliminando le precedenti incertezze interpretative, pur mantenendo fermi i requisiti regionali di esercizio che devono essere rispettati per le attività ricettive.

Resta fermo che nel Centro Storico UNESCO permangono vincoli significativi per l'inquadramento ricettivo; la recente regolazione comunale ha stretto il regime per le locazioni turistiche e gli alberghi nell'area UNESCO, con effetti indiretti anche sulle strategie di localizzazione degli studentati di taglio ricettivo, tendenzialmente spostandoli fuori dal perimetro UNESCO.

Le principali tipologie ricettive di interesse si articolano in due categorie fondamentali. Gli alberghi si caratterizzano per la prevalenza di camere singole con un numero minimo di sette unità, l'organizzazione di servizi centralizzati e la possibilità di includere unità dotate di cucina autonoma. Devono inoltre garantire una dotazione minima di spazi comuni e servizi accessori, quali reception e spazi dedicati alla colazione, secondo le specifiche tecniche stabilite dall'Allegato A del Regolamento Regionale 17/2008.

Le Residenze Turistico-Alberghiere (RTA) presentano invece una configurazione differente, basata sulla prevalenza di appartamenti autonomi completi di cucina e servizi. Questa tipologia prevede un soggiorno minimo di tre notti e richiede la presenza di una *reception* presidiata per almeno undici ore e mezza giornaliere. Il servizio include pulizia e cambio biancheria a richiesta.

Approfondimento del Sistema dei Servizi

All'interno del Sistema dei Servizi, le Norme Tecniche di Attuazione operano una distinzione fondamentale tra due modalità operative:

I Servizi Pubblici - Procedura del Progetto Unitario: Per gli interventi nell'ambito dei servizi pubblici, l'iter procedurale richiede un Progetto Pubblico Unitario con un percorso articolato: studio di fattibilità approvato dalla Giunta, progetto preliminare con valutazione degli impatti, conferenza dei servizi con tutti gli enti coinvolti, approvazione in Consiglio Comunale che richiede la maggioranza, e convenzione attuativa per le modalità di realizzazione e gestione. Questa procedura, pur garantendo un elevato controllo pubblico, comporta tempi significativamente dilatati con una media di 18-24 mesi. Un elemento distintivo è l'assenza di limiti predeterminati di edificabilità, che viene definita direttamente dal progetto.

I Servizi Privati - Il Meccanismo dell'Incremento Premiale: Per la realizzazione di "Edifici residenziali con finalità sociali - Residenze per studenti" da parte di operatori privati, Roma ha introdotto l'incentivo volumetrico più generoso d'Italia. Il meccanismo prevede un indice base costituito dal maggiore tra l'indice fondiario esistente e 0,6 mq/mq, con la possibilità di un incremento premiale fino a ulteriori 0,6 mq/mq, raggiungendo un totale massimo di 1,2 mq/mq che rappresenta un effettivo raddoppio della capacità edificatoria.

Le condizioni per accedere all'incremento premiale includono: convenzione di durata minima 15 anni (estendibile a 20-25), destinazione di almeno il 30% dei posti per studenti con requisiti DSU (ossia studenti idonei al Diritto allo Studio Universitario: ISEE/ISPE entro soglia, requisiti di merito, iscrizione all'ateneo e - se previsto - distanza minima, come da bando regionale), applicazione di canoni concordati con DiSCo Lazio (ente regionale per il Diritto allo Studio), e gestione unitaria non frazionabile della struttura.

6. Padova

Padova è la sede di uno dei più antichi atenei europei fondato nel 1222. L'approccio dell'amministrazione comunale è caratterizzato da pragmatismo e flessibilità normativa, basato su un'interpretazione evolutiva degli strumenti urbanistici che consente l'insediamento di studentati attraverso procedure semplificate.

Il territorio comunale è regolato dal Piano degli Interventi che prevede due percorsi distinti per realizzare studentati, ognuno con proprie caratteristiche giuridiche e procedurali.

L'elemento determinante del sistema normativo padovano è l'inclusione espressa dello "studentato" nella categoria funzionale turistico-ricettiva ai fini urbanistici, come stabilito dall'articolo 6 delle NTO.

Percorso A: L'inquadramento turistico-ricettivo

Il primo percorso costituisce un'innovazione interpretativa nel panorama normativo italiano. L'articolo 6 delle NTO stabilisce la classificazione degli usi per categorie funzionali e prevede che nella categoria turistico-ricettiva rientrino "in quanto assimilabili per carico urbanistico, anche gli studentati". Tale disposizione elimina ambiguità interpretative e legittima l'insediamento degli studentati in tutte le Zone Territoriali Omogenee nelle quali la destinazione turistico-ricettiva risulta ammessa.

Nelle zone produttive della città (denominate tecnicamente "Sistema insediativo produttivo" e identificate con le sigle D1, D2, D3, D4), il Piano degli Interventi consente non solo attività produttive, ma anche altre funzioni, tra cui quella turistico-ricettiva. Questa flessibilità permette di realizzare studentati in aree che originariamente erano destinate principalmente a industrie e uffici.

Configurazione come struttura ricettiva

Secondo la Legge Regionale Veneto n. 11/2013, lo studentato può assumere due configurazioni principali:

- Alberghi: strutture ricettive con capacità ricettiva totale o prevalente in camere, *suite* e *junior suite*, con possibile capacità ricettiva residuale in unità abitative.
- Residenze Turistico-Alberghiere (RTA): strutture ricettive con capacità ricettiva totale o prevalente in unità abitative e possibile ricettività residuale in camere, *suite* e *junior suite*.

La Delibera della Giunta Regionale n. 807/2014 stabilisce la correlazione tra classificazione a stelle e dotazioni minime richieste, individuando negli Allegati B e C i requisiti minimi strutturali e gestionali per alberghi e RTA.

Per gli studentati di qualità, la configurazione RTA 3 stelle costituisce lo *standard* di riferimento, con i seguenti requisiti: *reception* presidiata 14 ore giornaliere, unità dotate di angolo cottura e servizio di pulizia giornaliera.

L'amministrazione comunale padovana applica tali *standard* con flessibilità: la *reception* può essere virtuale nelle ore notturne mediante totem con assistenza remota, l'angolo cottura può essere sostituito da cucine comuni di piano, i servizi possono essere forniti tramite convenzioni esterne. Tale flessibilità applicativa consente una riduzione dei costi gestionali.

Percorso B: Localizzazione nelle aree per servizi (ZTO F)

L'alternativa è rappresentata dalle ZTO F5, destinate ad "attrezzature e impianti di interesse generale riservati a finalità pubbliche o sociali". Queste zone ammettono espressamente, tra i servizi sociali, le "case dello studente" e le attrezzature universitarie, confermando la piena coerenza dell'insediamento in ambito servizi.

Per gli interventi in F5 il parametro edificatorio è "fino a 3,0 mc/mq", con modalità attuative che prevedono, per i soggetti privati, il Permesso di Costruire Convenzionato (con possibilità, nei casi dell'articolo 8, di Intervento Edilizio Diretto assistito da atto d'obbligo), mentre per le opere pubbliche si procede con l'approvazione dell'intervento.

Una caratteristica distintiva è la possibilità, attraverso delibera consiliare, di riclassificare tra sottozone F (F1–F6) e adeguare parametri e modalità d'intervento senza variante al Piano degli Interventi, nel rispetto dei principi generali e con eventuale contributo straordinario.

La realizzazione di attrezzature e impianti in ZTO F5 da parte di soggetti privati richiede la sottoscrizione di apposita convenzione con l'Amministrazione Comunale. Tale convenzione disciplina gli aspetti gestionali e prestazionali delle residenze studentesche, definendo: durata del vincolo (generalmente 15-20 anni), percentuali riservate agli studenti (minimo 80% dei posti), eventuali quote destinate a ricercatori e dottorandi, *standard* qualitativi minimi e modalità gestionali.

La normativa prevede la possibilità di riservare una percentuale dei posti letto agli studenti beneficiari di diritto allo studio secondo le graduatorie dell'azienda regionale competente.

Tabella di confronto tra le città esaminate

Città	Categorie urbanistiche per studentati	Requisiti dimensionali/servizi per Hospitality/RTA	Obblighi ERS/canone calmierato	Note e vincoli particolari
Milano	Nessuna categoria autonoma; due percorsi: 1) funzione residenziale con convenzionamento ERS, 2) turistico-ricettiva (hotel/RTA)	L.R. Lombardia 27/2015 + Reg. Reg. 5/2009 + Regolamento Edilizio: min. 8 m ² singola (escluso bagno), monolocali min. 30 m ² inclusi servizi; per RTA prevalenza unità con cucina autonoma; pulizia settimanale; reception: minimo 12h	Solo per percorso residenziale convenzionato: min. 20% posti calmierati ISEE <40k€; vincolo 30 anni; canoni calmierati 20% sotto mercato (700-850€)	Delibera CC 28/2023: riduzione 50% oneri urbanizzazione per ERS, esenzione fino 100% contributo costruzione, monetizzazione cessioni a 216€/mq.
Torino	Tre percorsi: 1) residenziale (residenze per particolari utenze), 2) turistico-ricettivo, 3) servizi (residenze collettive interesse generale); possibili varianti per progetti strategici	L.R. Piemonte 3/2015 + Reg. Reg. 9/2017: min. 8 m ² singola, 14 m ² doppia; per RTA prevalenza unità con cucina; spazi comuni ≥ 1 m ² per p.l.; 1 servizio igienico ogni 6 p.l.	Solo per interventi residenziali >2.000 m ² SLP: obbligo 5% SLP residenziale a ERS; diritto acquisto Comune entro 6 mesi; non si applica a servizi o ricettivo	Massima flessibilità normativa: tripla classificazione
Bologna	Due percorsi: 1) residenziale A2 (residenze collettive), 2) turistico-ricettivo B1 (alberghi) e B3 (residence)	L.R. Emilia-Romagna 16/2004 + DGR 916/2007 e 2186/2015: min. 8 m ² singola, 22 m ² monocale con cucina; per ostelli anche 4 m ² per p.l.; dotazioni variabili per classificazione stellare	ERS teoricamente obbligatoria per grandi interventi (>7.000 o >20.000 mc): 10-15% p.l. o 20-30% volume; monetizzazione 400€/m ² ; sistematicamente elusa scegliendo B1	Sistema caratterizzato da ampia liberalizzazione regolatoria

Firenze	Categoria urbanistica autonoma 3f "Attività di ospitalità temporanea diverse da quelle ricettive"; alternativa residuale: turistico-ricettivo con esclusione Centro Storico UNESCO	L.R. Toscana 61/2024 + Reg. 47/R/2018: per RTA monolocale min. 12 m ² escluso servizi; 60% unità con cucina; pulizia giornaliera; reception: minimo 12h	Sistema graduato innovativo: min. 20% calmierati (uso esclusivo studenti) o 30% (per accesso uso turistico temporaneo); canone 35%, della Tariffa Media calcolata utilizzando il "simulatore DM 481/2024"; vincolo min. 20 anni; ISEE compreso fra 18.000 e 45.000 €	Regolamento attuativo dettagliato (Del. CC 42/2025)
Roma	Quattro percorsi: 1) residenziale (abitazioni collettive), 2) servizi pubblici (attrezzature universitarie), 3) servizi privati urbani/locali, 4) turistico-ricettivo extra-alberghiero (esplicitato dalla Variante NTA 2024) con limitazioni severe Centro Storico UNESCO	L.R. Lazio 13/2007 + Reg. Reg. 17/2008: min. 8 m ² singola, 14 m ² doppia; spazi comuni min. 10% SUL; per RTA prevalenza appartamenti con cucina, reception minimo 11.30h, pulizia a richiesta	Varia per percorso; incentivo premiale eccezionale: +0,6 mq/mq (raddoppio volumetria) se min. 30% posti DSU, canoni concordati DiSCo, gestione unitaria, vincolo 15-25 anni	sistema DiSCo partnership pubblico-privato.
Padova	Due percorsi flessibili: 1) turistico-ricettivo (hotel/RTA), 2) ZTO F5 servizi generali (case per studenti)	L.R. Veneto 11/2013 + DGR 807/2014: per RTA 3 stelle almeno il 50% unità con cucina (o cucine comuni al piano), reception 14h, pulizia giornaliera	In ZTO F5: convenzione 15-20 anni, min. 80% posti studenti, possibili quote per dottorandi e ricercatori; per turistico-ricettivo possibile senza obblighi ERS	Sportello Unico Università; Fondazione CR Padova co-finanziamento 50-70%

IL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO: LA LEGGE 338/2000 E LE SUCCESSIVE EVOLUZIONI

Fattore abilitante del diritto allo studio e di quello dei giovani ad intraprendere percorsi di autonomia personale, l'edilizia universitaria è da sempre al centro di politiche pubbliche tese a favorire l'incremento dell'offerta abitativa e la sua accessibilità in materia di tariffe alle più ampie fasce della popolazione studentesca.

Punto di partenza è certamente il gap ancora notevole che il nostro Paese deve recuperare rispetto ai mercati più evoluti. In questo senso, il nostro provision rate, in crescita a fronte del flusso degli investimenti, pur riguardando il 6-7% del totale degli studenti fuori sede, è ancora lontano dal tasso medio internazionale che è intorno al 20%. Inoltre, il nostro Paese è tra gli ultimi per età di abbandono della casa familiare da parte dei giovani: 30 anni a fronte dei circa 24 anni in Francia e Germania e dei poco più di 21 anni nei paesi scandinavi³.

Per contrastare questa situazione il legislatore nazionale ha attivato più volte leve specifiche di politica economica che in questo capitolo ripercorriamo in chiave storica e prospettica.

1. La Legge 338/2000 e le successive evoluzioni

Al fine di contrastare il problema dell'accennata ampia forbice esistente tra domanda e offerta, il legislatore, in prima battuta, è intervenuto mediante l'introduzione della Legge n. 431 del 9 dicembre 1998.

In particolare, nell'ambito della disciplina delle locazioni, ha previsto uno specifico contratto convenzionato per coloro che locano immobili agli studenti (per un periodo compreso fra 6 e 36 mesi).

Tale tipologia contrattuale non ha prodotto gli effetti sperati in quanto i proprietari, pur a fronte di sgravi fiscali, non hanno trovato di particolare interesse l'applicazione di canoni particolarmente inferiori a quelli di mercato.

A fronte di ciò, il legislatore ha dunque varato la Legge n. 338 del 14 novembre 2000 (nel prosieguo la "Legge 338/2000") che prevede il cofinanziamento di specifici interventi riguardanti non solo opere su edifici già esistenti (abbattimento delle barriere architettoniche, adeguamento alle disposizioni vigenti in materia di igiene e sicurezza, manutenzione straordinaria, recupero e ristrutturazione), ma anche lavori di ampliamento, realizzazione di nuovi edifici e acquisto di immobili da adibire ad alloggi o residenze per studenti universitari.

La Legge 338/2000 rappresenta la cornice quadro in materia e nell'ambito della stessa sono stati pubblicati diversi provvedimenti attuativi, in particolare:

- la legge 23 dicembre 2000 n. 388 - art. 144, comma 18 (legge finanziaria 2001) con cui si è previsto che *"per il cofinanziamento di interventi per alloggi e residenze per studenti universitari di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338, sono autorizzati limiti di impegno quindicennali di lire 25 miliardi per ciascuno degli anni 2002 e 2003, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, al fine di consentire la contrazione di mutui*

³ Fonte: Eurostat

con la Cassa depositi e prestiti. Gli interventi di cui alla stessa legge possono essere effettuati anche da fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro operanti nel settore del diritto allo studio”;

- il Decreto Ministeriale del 9 maggio 2001, n. 116 - registrato alla Corte dei Conti in data 13 agosto 2001, reg. n. 6 foglio n. 156, con il quale sono state disciplinate procedure e modalità per la presentazione dei progetti e per l'erogazione dei finanziamenti relativi agli interventi per alloggi e residenze per studenti universitari, nonché indicazioni in ordine alla copertura finanziaria (cd. I bando ai sensi della Legge 338/2000)⁴;
- il Decreto Ministeriale del 22 aprile 2002, n. 65, con il quale è stato adottato il modello informatizzato, con le relative informazioni operative, per la formulazione delle richieste di cofinanziamento per gli interventi afferenti alloggi e residenze per studenti universitari;
- i Decreti Ministeriali 10 dicembre 2004⁵, 12 luglio 2005 n. 26 e 29 settembre 2005 n. 40 con cui è stata prevista la proroga del termine per la presentazione della documentazione;
- il Decreto Ministeriale 22 maggio 2007, n. 42, con il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge 338/2000 sono state definite le procedure e le modalità per la presentazione delle richieste relative agli interventi per alloggi e residenze per studenti universitari, da cofinanziare con i fondi previsti dallo stesso art. 1, commi 1 e 2, e dall'art. 144, comma 18, della legge n. 388/2000 (cd. II bando ai sensi della Legge 338/2000);
- il Decreto Ministeriale 22 maggio 2007, n. 43, con il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della Legge 338/2000, sono stati definiti gli standard minimi dimensionali e qualitativi e le linee guida relative ai parametri tecnici ed economici concernenti la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari previsti dalla medesima legge⁶.

Dalla lettura di quanto precede emerge chiaramente che i predetti Decreti Ministeriali e relativi allegati (soprattutto l'allegato A), di fatto, costituiscono lo strumento attuativo per l'accesso al finanziamento, che ad oggi, come si vedrà meglio infra, consta in un totale di cinque bandi, nonché riferimento tecnico vincolante per lo sviluppo della progettazione delle proposte al fine dell'ammissione al finanziamento.

Allo stesso modo è avvenuto con la normativa successiva, in particolare:

- il Decreto Ministeriale 7 febbraio 2011 n. 26 con il quale sono state definite procedure e modalità per la presentazione dei progetti e per l'erogazione dei finanziamenti relativi agli interventi per alloggi e residenze per studenti universitari, di cui alla Legge 338/2000 (cd. III bando ai sensi della Legge 338/2000)⁷;
- il Decreto Ministeriale 7 febbraio 2011 n. 27 con il quale sono stati definiti gli standard minimi dimensionali e qualitativi e linee guida relative ai parametri tecnici ed economici concernenti la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari, di cui alla Legge 338/2000⁸;
- il Decreto Ministeriale 29 novembre 2016, n. 937 con il quale sono state definite procedure e modalità per la presentazione dei progetti e per l'erogazione dei finanziamenti relativi agli

⁴www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2002-05-21&atto.codiceRedazionale=02A05217&elenco30giorni=false.

⁵ www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2005/04/04/05A03061/sg.

⁶ www.inapp.gov.it/strumenti-normativa/norme-statali/decreto-22-maggio-2007/.

⁷www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2011-04-28&atto.codiceRedazionale=11A05267&elenco30giorni=false.

⁸www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2011-04-28&atto.codiceRedazionale=11A05268&elenco30giorni=false

interventi per strutture residenziali universitarie, di cui alla Legge 338/2000 (cd. IV bando ai sensi della Legge 338/2000)⁹;

- il Decreto Ministeriale del 28 novembre 2016, n. 936 con il quale sono stati definiti gli *standard* minimi dimensionali e qualitativi e linee guida relative ai parametri tecnici ed economici concernenti la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari¹⁰.

Tratto comune è che la gestione dei fondi, ai sensi dell'art. 17 della Legge 16 gennaio 2003, n. 3, è stata affidata alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

Nella lettura dell'elenco dei sopra menzionati provvedimenti merita certamente attenzione la circostanza per cui ad ogni bando pubblicato ai sensi della Legge 338/2000 (i.e. quelli del 2001, 2007, 2011 e 2016, ma sarà così, come meglio si vedrà infra, anche per quello del 2021 e quelli ai sensi del PNRR, come di seguito definito) sono stati associati, sempre con Decreto Ministeriale, degli standard dimensionali e qualitativi minimi che gli immobili devono rispettare per essere ammessi a cofinanziamento¹¹.

Inoltre, altro tratto peculiare comune ai sopra menzionati Decreti è la previsione di un cofinanziamento pari al 50% dell'importo dei lavori, limite che, come meglio verrà specificato di seguito, verrà innalzato al 75% nell'ultimo bando del 2021.

In ogni caso, vi era un numero ristretto dei soggetti eleggibili a cofinanziamento ai sensi dei predetti primi quattro bandi emessi ai sensi della Legge 338/2000:

- Regioni;
- Organismi regionali di gestione per il diritto allo studio universitario;
- Organismi e aziende regionali per l'edilizia residenziale pubblica;
- Università statali e loro enti strumentali;
- Università non statali legalmente riconosciute;
- Istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale statali;
- Collegi universitari legalmente riconosciuti;
- Cooperative di studenti senza fine di lucro e consorzi universitari;
- Organizzazioni non lucrative operanti nel settore;
- Fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro operanti nel settore.

⁹www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-02-09&atto.codiceRedazionale=17A00427.

¹⁰www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-02-09&atto.codiceRedazionale=17A00426.

¹¹ Circa l'evoluzione di detti *standard*, a mero titolo di esempio, è utile rilevare che l'evoluzione della superficie da destinare a spazi comuni (c.d. "Funzioni di servizio", rif. art 7.2 Allegato A DM 43/2007 vs art. 6.2 Allegato A DM 1256/2021) si è via via ridotta diventando meno stringente rispetto ai primi due bandi (ed è rimasta comunque e intenzionalmente più restrittiva rispetto al più recente Allegato C del DM 26 febbraio 2024, n. 481). Ciò rappresenta sicuramente un tema importantissimo per l'impatto che ha, ad esempio, sui costi di gestione (spazi comuni più ampi determinano costi di gestione più alti). Lo scopo che aveva guidato il legislatore nella definizione di standard molto alti e poco sostenibili per il mercato privato era soprattutto legato a favorire gli aspetti di socializzazione tra i residenti e parallelamente evitare lo sviluppo di strutture "alveare" ovvero con un'altissima prevalenza di camere e ridottissimi spazi comuni.

Sempre nell'ottica di ricostruire la normativa di riferimento antecedente all'avvento del PNRR, come di seguito definito, notevole rilevanza riveste sicuramente il già richiamato D.lgs. 68 del 29 marzo 2012, in particolare il Capo III, rubricato "STRUTTURE RESIDENZIALI E COLLEGI UNIVERSITARI LEGALMENTE RICONOSCIUTI".

In questo senso, all'art. 13 di detto Decreto viene previsto, tra le altre cose, che:

- *"una struttura ricettiva è qualificata come "struttura residenziale universitaria" se dispone di adeguate dotazioni di spazi e servizi ed è in grado di garantire agli studenti le condizioni di permanenza nella sede universitaria per consentire loro la frequenza dei corsi, favorendone l'integrazione sociale e culturale nello specifico contesto".* Inoltre, il medesimo articolo distingue le strutture residenziali universitarie in:
 - a. collegi universitari: strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, con servizi alberghieri connessi, funzioni formative, culturali e ricreative;
 - b. residenze universitarie: strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, anche con servizi alberghieri, strutturate in maniera tale che siano ottemperate entrambe le esigenze di individualità e di socialità. A tali funzioni possono essere aggiunte funzioni di carattere formativo e ricreativo, ritenute più idonee per la specificità di ciascuna struttura;
- *"nel caso di strutture residenziali universitarie private, il rapporto che intercorre tra il gestore e l'utilizzatore è disciplinato da un contratto di ospitalità di carattere alberghiero redatto in forma scritta e secondo le modalità definite dal decreto di cui al comma 7. La disposizione non si applica alle strutture afferenti a università non statali legalmente riconosciute. Le strutture residenziali universitarie realizzate con i contributi di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338, possono essere trasferite ai fondi immobiliari istituiti anche con il piano nazionale di edilizia abitativa di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 luglio 2009, fermo restando il finanziamento ministeriale e gli obblighi ad esso connessi";*
- *"per un utilizzo più efficiente delle strutture residenziali universitarie è data facoltà al gestore di destinare posti in alloggi anche a soggetti diversi da quelli di cui ai commi 1 e 2, in particolare nei periodi di chiusura estiva".*

Da ultimo, pare utile ricordare altresì che con la Legge di bilancio 2018 (Legge 27 dicembre 2017, n. 205, G.U. n. 302 del 29-12-2017), art. 1, comma 646 si è prevista la possibilità di trasferire immobili cofinanziati mediante i fondi di cui alla Legge 338/2000 a tutti i fondi comuni di investimento immobiliare¹².

¹² La disposizione prevede in particolare che *"è consentito il trasferimento a qualsiasi titolo di immobili oggetto di cofinanziamento di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338, anche prima della realizzazione o ultimazione dei relativi lavori, ai fondi comuni di investimento immobiliare istituiti ai sensi degli articoli 36 e 37 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. In tal caso il beneficiario del cofinanziamento e il fondo comune di investimento immobiliare devono comunicare congiuntamente al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il valore di trasferimento dell'immobile e il fondo comune di investimento immobiliare deve dichiarare di subentrare negli impegni assunti dal beneficiario del cofinanziamento. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento di tale comunicazione, verifica la sussistenza dei requisiti per il trasferimento del bene e, ove non risultino rispettate le prescrizioni, può vietare il trasferimento. In mancanza di comunicazione da parte del medesimo Ministero nel termine di cui al periodo precedente, il trasferimento al fondo comune di investimento immobiliare si intende assentito".*

In sintesi, certamente la Legge 338/2000 e i connessi atti normativi sono risultati strumenti utili ad avviare un percorso e a sostenere la residenzialità universitaria di promozione pubblica e/o cooperativa e/privata del no profit, con il chiaro intento di privilegiare gli studenti meritevoli e privi di mezzi, ai quali, nell'ambito del diritto allo studio, erano riservati almeno il 60% dei posti letto realizzati nelle strutture di promozione pubblica e almeno il 20% dei posti letto realizzati nelle altre strutture. Ciò però non è stato idoneo a colmare il gap menzionato in epigrafe.

2. Il PNRR e la Riforma 1.7

Come innanzi accennato, gli interventi effettuati ai sensi della Legge 338/2000 sino al 2021, pur avendo dato un significativo impulso al settore, non sono stati sufficienti a realizzare un numero di alloggi e residenze per studenti universitari in grado di coprire la domanda esistente.

Per questo motivo si è deciso di porre il tema dell'*housing* universitario al centro dell'agenda politica nell'ambito del quadro di riforme portato avanti al fine di superare le incertezze macroeconomiche provocate dalla pandemia da COVID 19 che ha caratterizzato gli anni 2020 e 2021 e per il quale, a livello europeo, si è deciso di intervenire con un apposito piano di riforme ed investimenti, denominato RRF (Recovery and Resilience Facility).

Il RRF si caratterizza per essere uno strumento temporaneo al centro del programma dell'Unione europea denominato NextGenerationEU, ideato a livello sovranazionale per uscire dalla crisi in modo più forte e resiliente, con l'obiettivo di raccogliere fondi mediante prestiti contratti sui mercati dei capitali, emettendo obbligazioni a nome dell'UE.

I fondi raccolti vengono messi a disposizione degli Stati membri per attuare riforme e investimenti ambiziosi che:

- rendano le loro economie e le loro società più sostenibili, resilienti e preparate alle transizioni verde e digitale, in linea con le priorità dell'UE;
- affrontino le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e sociali.

Il funzionamento del RRF è disciplinato dal Regolamento n. 2021/241/UE, ha una dotazione complessiva a livello europeo di 723,8 miliardi di euro, di cui 338 miliardi di euro di sovvenzioni e 385 miliardi di euro di prestiti, di cui l'Italia ha richiesto somme pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di euro a titolo di sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro di prestiti.

È bene evidenziare come l'accesso alle risorse della RRF avviene sulla base di un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (nel prosieguo il "PNRR"), con cui ciascun Stato membro definisce un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026.

A livello italiano il PNRR è stato approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, alla quale è annesso un ampio allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale. Successivamente, come si vedrà meglio nei successivi capitoli, il PNRR è stato oggetto di modifica nel corso del 2023 e, molto probabilmente, lo sarà ancora nel corso dell'ultimo trimestre del 2025.

In particolare, il PNRR è strutturato su 6 missioni e prevede di destinare almeno il 40% delle risorse complessive ai territori del Mezzogiorno.

Per quanto rileva al fine del presente Quaderno, in attuazione della Riforma 1.7, Missione 4, Componente 1 del PNRR, si è prevista la creazione di 60.000 posti letto per studenti universitari fuori sede entro il 30 giugno 2026. La riforma intende promuovere la realizzazione, da parte di soggetti pubblici e privati, di residenze universitarie, prevedendo la copertura di una parte dei costi di gestione per i primi tre anni di messa in esercizio delle strutture.

Per la realizzazione di questo ambizioso obiettivo, in prima battuta si prevedeva:

- lo stanziamento di 960 milioni di euro;
- la necessità di avviare una riforma della legislazione dedicata agli alloggi per studenti universitari (Legge 338/2000 e D.lgs. 68/2012).

In particolare, dalla lettura dell'allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'8 luglio 2021, si può leggere che l'obiettivo della riforma della legislazione vigente all'epoca in materia di *housing* universitario fosse:

- la modifica delle norme al fine di:
 - 1) agevolare la ristrutturazione e il rinnovo delle strutture in luogo di nuovi edifici *green-field* (prevedendo una maggiore percentuale di cofinanziamento, all'epoca al 50%), con il più alto *standard* ambientale che deve essere garantito dai progetti presentati. Le nuove edificazioni su siti *green-field* sono espressamente escluse dal PNRR e dai relativi finanziamenti;
 - 2) semplificare, anche grazie alla digitalizzazione, la presentazione e la selezione dei progetti e, quindi, i tempi di realizzazione;
 - 3) prevedere per legge una deroga ai criteri di cui alla Legge 338/2000 per quanto riguarda la percentuale di cofinanziamento concedibile (da 50% a 75%);
- l'attuazione di una riforma che introducesse nel quadro normativo italiano in materia di finanziamento degli alloggi per gli studenti le seguenti importanti modifiche:
 - 1) apertura della partecipazione al finanziamento anche a investitori privati (in funzione del regime descritto nell'attuazione), consentendo anche partenariati pubblico-privati in cui l'università utilizzerà i fondi disponibili per sostenere l'equilibrio finanziario degli investimenti immobiliari destinati agli alloggi per gli studenti;
 - 2) assicurazione della sostenibilità a lungo termine degli investimenti privati garantendo una modifica del regime di tassazione (dal regime applicato ai servizi alberghieri a quello applicato per l'edilizia sociale) e, pur vincolando l'utilizzo dei nuovi alloggi durante l'anno accademico, consentendo un altro utilizzo delle strutture quando le stesse non sono necessarie per l'ospitalità studentesca. Ciò contribuirà a sua volta a fornire una nuova gamma di alloggi ad affitti accessibili;
 - 3) condizionamento del finanziamento e delle agevolazioni fiscali aggiuntive (ad es. parità di trattamento con l'edilizia sociale) all'uso dei nuovi alloggi come alloggi studenteschi nel corso dell'intero periodo di investimento e al rispetto del limite massimo concordato negli affitti a carico degli studenti, anche dopo la scadenza dei regimi speciali di finanziamento che possono contribuire a stimolare gli investimenti da parte di operatori privati;
 - 4) ridefinizione degli *standard* per gli alloggi degli studenti, rideterminando i requisiti di legge relativi allo spazio comune per studente disponibile negli edifici in cambio di camere (singole) meglio attrezzate.

Obiettivo intermedio era anche quello di creare, entro la fine del 2022, almeno 7.500 posti letto aggiuntivi¹³.

Alla luce di quanto precede appare evidente come nello spirito del PNRR occorresse portare avanti l'attività secondo un doppio binario: riforme e investimenti.

A questi aspetti saranno dedicati i successivi paragrafi del presente capitolo.

3. La prima attuazione della Riforma 1.7: V bando Legge 338/2000 e nuovi standard

Come accennato nei paragrafi precedenti, il PNRR destinava importanti risorse all'housing universitario, le quali dovevano essere messe a terra al più presto per superare il gap tra domanda e offerta.

In questo senso, in attuazione delle previsioni della Riforma 1.7 del PNRR, a fine 2021 sono stati pubblicati due decreti ministeriali:

- il Decreto Ministeriale n. 1257 del 30 novembre 2021, con il quale si sono previste nuove procedure e modalità per la presentazione dei progetti e per l'erogazione dei finanziamenti relativi agli interventi per strutture residenziali universitarie (cd. V bando Legge 338/2000¹⁴);
- il Decreto Ministeriale n. 1256 del 30 novembre 2021, con il quale sono stati previsti gli *standard* minimi dimensionali e qualitativi e linee guida relative ai parametri tecnici ed economici concernenti la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari¹⁵.

Come previsto dal PNRR, all'interno del Decreto Ministeriale n. 1257 del 30 novembre 2021 si prevedevano le procedure e le modalità di accesso a circa 467 milioni di euro stanziati per cofinanziare interventi per la realizzazione di strutture residenziali universitarie.

Detti 467 milioni di euro erano in parte fondi nazionali ed in parte (300 dei 467 milioni) una quota dei 960 milioni di euro previsti dal PNRR.

Importante novità del V bando emesso in attuazione della Legge 338/2000, prevista per venire incontro agli attuali maggiori oneri di costruzione degli immobili, è il cofinanziamento fino al 75% del costo totale da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari¹⁶.

¹³ Detto obiettivo, a seguito di interlocuzioni con la Commissione europea successive all'introduzione delle previsioni normative è stato spostato al 30 giugno 2023 e poi definitivamente sganciato dalle risorse del PNRR, motivo per cui i 300 milioni di euro inizialmente destinati al V bando della legge 338/2000 e poi spostati sui bandi del 2022 menzionati nel capitolo 4 del presente scritto sono ritornati ad essere disponibili nell'ambito delle risorse di cui al Decreto Ministeriale 26 febbraio 2024 n. 481 a cui verrà dedicato spazio nel successivo paragrafo 8.

¹⁴ www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-01/DM%20n.%201257%20del%2030-11-2021.pdf.

¹⁵ www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-01/DM%20n.%201256%20del%2030-11-2021.pdf.

¹⁶ L'incremento da 50% a 75% è stato previsto dall'art. 64, co. 8, del d.l. 77 del 2021, come convertito dalla L. 29 luglio 2021, n. 108. Con i DM 1483 e 1488 sono stati pubblicati gli elenchi dei progetti ammessi al cofinanziamento statale con il V bando della legge 338/2000. Ad ottobre 2024 sono stati destinati ulteriori 187 milioni di euro al rifinanziamento del V bando della legge 338/2000, i quali si sono aggiunti ai 467 oggetto del Decreto Ministeriale 1257/2021 (per una dotazione complessiva di 654 milioni di euro). Recentemente, con Decreto Ministeriale n. 584 del 5 agosto 2025, sono stati destinati ulteriori 168 milioni di euro per lo scorrimento della graduatoria di cui alla Fase 2 dell'Allegato B del V bando Legge 338/2000.

Come accennato nella nota n. 11 e come verrà meglio approfondito di seguito, le risorse del PNRR destinate al V bando (300 milioni di euro) verranno successivamente sostituite da risorse statali e ritrasferite sui bandi del 2022 e poi ancora sul Decreto Ministeriale del 26 febbraio 2024, n. 481.

4. I bandi PNRR del 2022

Sempre in attuazione delle previsioni di cui al PNRR, oltre al predetto Decreto Ministeriale n. 1257 del 30 novembre 2021, sono stati pubblicati diversi bandi. In particolare:

- il Decreto Ministeriale n. 1046 del 26 agosto 2022, recante l'avviso pubblico per l'accesso al cofinanziamento di interventi volti all'acquisizione della disponibilità di posti letto per studenti universitari ai sensi dell'art. 1, comma 4-ter, della Legge 338/2000, come inserito dall'art. 39 del d.l. 115/2022¹⁷;
- il Decreto Ministeriale n. 1089 del 15 settembre 2022 con il quale sono state introdotte alcune modifiche al Decreto Ministeriale n. 1046 del 26 agosto 2022¹⁸.

Posto che a esito dei due predetti bandi, come emerge dalla lettura del Decreto Ministeriale n. 1246 del 28 novembre 2022 di approvazione degli atti e di adozione della graduatoria degli interventi presentati, risultavano ammissibili a cofinanziamento interventi per un ammontare complessivo di circa 150 milioni di euro e considerato che ne residuavano altrettante a valere sul PNRR disponibili ai fini del conseguimento del target di 7.500 posti letto al 31 dicembre 2022, è stato emesso un ulteriore bando con Decreto Ministeriale n. 1252 del 2 dicembre 2022 con nuova scadenza per la messa a disposizione dei posti letto al 28 febbraio 2023 e termine per presentazione delle domande al 28 dicembre 2022¹⁹.

Tratti caratteristici del Decreto Ministeriale n. 1046 del 26 agosto 2022, oltre alla previsione di standard dimensionali e qualitativi ad hoc, indicati dall'Allegato A del predetto decreto, sono:

- il cofinanziamento (sino al massimo del 75%) per interventi volti all'acquisizione 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 (ultranovenale) o di altra forma di godimento degli immobili o di parte di essi anche su base convenzionale a lungo termine per le medesime finalità;
- la necessità che i posti letto dovessero essere completati e assegnati sulla base delle graduatorie per i benefici del diritto allo studio adottate dagli enti competenti entro il 20 dicembre 2022 (con eventuali adeguamenti che non incidano sulla fruizione del posto letto entro il 31 marzo 2024);
- in caso di proprietà, costituzione di vincolo di mantenimento della destinazione d'uso della struttura, a partire dalla data della messa in esercizio, per non meno di 25 anni e, sempre in caso di proprietà, divieto di alienazione della struttura per 25 anni dalla data di messa in esercizio, salvo preventiva restituzione allo Stato dell'importo del contributo erogato in proporzione alle annualità residuali rispetto al vincolo dei 25 anni, maggiorato degli interessi legali.

Come accennato, attraverso il Decreto Ministeriale n. 1089 del 15 settembre 2022 sono state modificate alcune parti del Decreto Ministeriale n. 1046 del 26 agosto 2022, tra cui quelle necessarie ad ampliare la platea dei soggetti eleggibili a cofinanziamento come previsto dall'art. 1, comma 4-ter

¹⁷ www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-08/Decreto%20Ministeriale%20n.%201046%20del%2026-8-2022.pdf.

¹⁸ www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-09/DM%20n.%201089%20del%2015-9-2022.pdf.

¹⁹ www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-12/Decreto%20Ministeriale%20n.%201252%20del%2002-12-2022.pdf.

della Legge 338/2000 (come inserito dall'art. 39 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115)²⁰, tenuto conto della necessità di dare attuazione alle previsioni del PNRR ed in particolare del *target* del 31 dicembre 2022 anche al fine di riorientare i 300 milioni di euro previsti dal PNRR originariamente destinati al finanziamento di interventi di cui al Decreto Ministeriale n. 1257 del 30 novembre 2021.

Naturalmente, quelli sopra menzionati erano solamente i primi bandi emessi in attuazione delle disposizioni di cui al PNRR. La gran parte delle risorse (660 milioni di euro) doveva ancora trovare collocazione, motivo per cui si è proceduto come di seguito meglio indicato.

5. Il nuovo art. 1-bis della Legge 338/2000 e i DM 1437 e 1439/2022

Sempre nell'ottica di perseguire gli obiettivi del PNRR, con l'art. 25 del Decreto Legge 23 settembre 2022, n. 144 (cd. Aiuti *ter*) come convertito dalla Legge 17 novembre 2022, n. 175, si introduce un nuovo articolo all'interno della Legge 338/2000, ossia l'art. 1-bis.

Attraverso detto articolo si disciplina l'accesso agli ulteriori 660 milioni di euro residui del PNRR con rinvio a decreti ministeriali di successiva pubblicazione per una migliore definizione degli aspetti di dettaglio.

Di particolare rilievo all'interno del predetto art. 1-bis sono:

- l'eleggibilità al cofinanziamento per imprese, operatori economici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera l), dell'allegato I.1 al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, agli altri soggetti privati di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge e agli altri soggetti pubblici;
- la destinazione delle risorse al pagamento del corrispettivo, o parte di esso, dovuto per il godimento dei posti letto resi disponibili per i primi tre anni dalla effettiva fruibilità degli stessi, con possibilità di erogare anticipatamente il contributo relativo ai primi tre anni di gestione dell'immobile, in un'unica soluzione, a fronte di idonea garanzia bancaria o assicurativa volta ad assicurare il rispetto del vincolo di destinazione nel periodo di riferimento del contributo di gestione.

Sempre all'interno del predetto art. 1-bis si prevedevano importanti novità fiscali, in particolare ai commi 9, 10 e 11. Si tratta di: (i) meccanismi di abbattimento delle imposte dirette; (ii) esenzione dall'imposta di bollo e di registro per gli atti aventi ad oggetto gli immobili destinati ad alloggi o residenze per studenti universitari stipulati in relazione alle proposte ammesse al finanziamento e (iii) credito di imposta IMU da portare in compensazione²¹.

²⁰ In particolare, attraverso il predetto art. 1, comma 4-*ter* della Legge 338/2000 si è previsto che anche i privati possano essere soggetti eleggibili a cofinanziamento, ovviamente nel rispetto di tutti gli altri requisiti richiesti dal bando ed in particolare prevedendo che fosse necessario un *“previo accordo, finalizzato ad assicurare la disponibilità di posti alloggio per studenti universitari, con gli organismi regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di gestione per il diritto allo studio universitario, con le università statali e non statali legalmente riconosciute ad esclusione delle università telematiche o con le istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale statali e legalmente riconosciute e con gli altri soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 338 del 2000”*.

²¹ Si prevede in particolare che *“con decorrenza dall'anno di imposta 2024, le somme corrisposte ai sensi del comma 4 non concorrono alla formazione del reddito ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle società, nonché alla formazione del valore netto della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive. I redditi derivanti dalla messa a disposizione di posti letto presso alloggi o residenze per studenti universitari di cui al presente articolo, salvo quanto previsto al primo periodo, non*

Come previsto dalla predetta disposizione, in attuazione della stessa sono stati pubblicati due decreti ministeriali:

- il Decreto Ministeriale n. 1437 del 27 dicembre 2022 con cui sono state previste le linee guida per l'utilizzo delle risorse residue del PNRR (660 milioni di euro) in attesa del bando ministeriale²²;
- il Decreto Interministeriale n. 1439 del 29 dicembre 2022 dedicato alla procedura utile per il riconoscimento del credito di imposta in compensazione IMU²³.

All'interno delle linee guida di cui al Decreto Ministeriale n. 1437 del 27 dicembre 2022 si prevedevano alcuni aspetti peculiari, tra cui gli standard dimensionali e qualitativi di cui all'Allegato C del predetto

concorrono alla formazione del reddito ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle società, nonché alla formazione del valore della produzione netta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, nella misura del 40 per cento, a condizione che tali redditi rappresentino più della metà del reddito complessivamente derivante dall'immobile. Gli atti aventi ad oggetto gli immobili destinati ad alloggi o residenze per studenti universitari stipulati in relazione alle proposte ammesse al finanziamento di cui al presente articolo sono esenti dall'imposta di bollo di cui decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, e dall'imposta di registro prevista dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131. Ferma restando la decadenza dal beneficio prevista dal comma 6, qualora a seguito della stipula degli atti di cui al primo periodo non venga dato seguito, entro i termini previsti, agli interventi finalizzati alla realizzazione e messa a disposizione degli alloggi o delle residenze universitarie, si determina la decadenza dal beneficio fiscale di cui al presente comma. Ai soggetti aggiudicatari ai sensi del comma 3 ovvero ai proprietari dei relativi immobili, ove non coincidenti con i primi, (...) come risultanti dalla domanda di partecipazione alle procedure per la presentazione delle proposte di intervento, è riconosciuto un contributo sotto forma di credito d'imposta, per una quota massima pari all'importo versato a titolo di imposta municipale propria di cui all'articolo 1, comma 738, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in relazione agli immobili, o a parte di essi, destinati ad alloggio o residenza per studenti ai sensi del presente articolo. Il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le disposizioni attuative della misura, con particolare riguardo alle procedure di concessione e di fruizione del contributo, sotto forma di credito d'imposta, anche al fine del rispetto del limite di spesa di cui al presente comma, nonché alle condizioni di revoca e all'effettuazione dei controlli. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma si provvede nel limite di 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2024". Come si potrà leggere nella successiva nota n. 20 le risorse destinate al credito IMU ad oggi risultano esaurite.

²² www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-12/Decreto%20Ministeriale%20n.%201437%20del%2027-12-2022.pdf.

²³ www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-12/Decreto%20Interministeriale%20n.%201439%20del%2029-12-2022.pdf. Allo stato, come indicato sul sito del MUR, le risorse utili all'agevolazione risultano esaurite, salve revoche, rinunce o rideterminazioni dei suddetti importi IMU dichiarati. Pertanto, come indicato nel predetto avviso, nei decreti di ammissione al finanziamento in corso di formalizzazione, sarà inserita l'espressa previsione secondo cui il riconoscimento del suddetto credito d'imposta potrà eventualmente configurarsi solo nell'ipotesi di economie determinatesi in esito ad eventuali rinunce, revoche o rideterminazioni. In questo senso, come tavolo dedicato di Confindustria Assoimmobiliare abbiamo chiesto (ma non ancora ottenuto) dei chiarimenti in merito ad alcuni aspetti dell'agevolazione fiscale, in particolare: i) se l'ordine cronologico di attribuzione del contributo sia quello riferito alla data di ammissione al finanziamento PNRR (sottoscrizione dell'atto d'obbligo) oppure alla data di presentazione delle istanze annuali per la richiesta del credito d'imposta previste dal Decreto Inter-Ministeriale n. 1439/2022; (ii) quali siano i criteri di redistribuzione di "eventuali economie" per come definite nell'avviso pubblicato sul sito del Ministero in data 24 giugno 2025; (iii) se il credito d'imposta IMU possa essere utilizzabile o meno per pagare l'IMU dovuta negli anni successivi sull'immobile da cui deriva il credito d'imposta e (iv) se l'ammontare non utilizzato nell'anno (ad es. 2025) possa essere utilizzato, in compensazione, negli anni successivi senza limiti di tempo (ferme restando le disposizioni generali dell'art. 17 D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241 sulla compensazione delle imposte).

decreto che dovevano essere garantiti dagli alloggi e residenze per studenti per poter essere cofinanziati. Detti standard verranno meglio specificati nell'Allegato C del Decreto Ministeriale 26 febbraio 2024 n. 481.

Altra disposizione di sicuro rilievo pubblicata nel corso del 2023 è quella di cui all'art. 11, comma 3bis, della Legge 15 dicembre 2023, n. 191 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, con cui si è previsto che *“è consentito il trasferimento a qualsiasi titolo di immobili oggetto di cofinanziamento nell'ambito della procedura amministrativa di cui all'articolo 1-bis della legge 14 novembre 2000, n. 338, anche in corso di costruzione, ai FIA italiani immobiliari di cui all'articolo 1, comma 1, lettera q), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 marzo 2015, n. 30. In tal caso il beneficiario del cofinanziamento e il FIA italiano immobiliare devono comunicare congiuntamente al Ministero dell'università e della ricerca il valore di trasferimento dell'immobile e il FIA italiano immobiliare deve dichiarare di subentrare negli impegni assunti dal beneficiario del cofinanziamento. Il Ministero dell'università e della ricerca verifica la sussistenza dei requisiti per il trasferimento del bene e approva o rigetta l'istanza ricevuta, dandone comunicazione ai soggetti interessati”*.

6. La manifestazione di interesse 469/2023 e i suoi risultati

Sempre nell'ottica di dare attuazione alle previsioni di cui al PNRR e, in particolare, per la mappatura degli immobili liberi che potevano essere destinati ad alloggi o residenze universitarie per raggiungere il target di 52.500 posti letto nell'ambito dell'attuazione della Riforma 1.7 del PNRR, con Decreto Ministeriale n. 469 del 12 maggio 2023 è stata avviata una manifestazione di interesse a cui potevano partecipare sia soggetti pubblici che privati²⁴.

È bene evidenziare che detta manifestazione di interesse non prevedeva ai fini dell'idoneità i requisiti peculiari che erano previsti dall'art. 1 bis della Legge 338/2000 ovvero dal Decreto Ministeriale n. 1437 del 27 dicembre 2022, ma solamente – tra le altre cose – il poter essere destinati ad alloggi per studenti entro il 31 maggio 2026.

Molto interessanti, soprattutto per comprendere meglio quanto verrà approfondito nel prosieguo, sono i numeri risultanti da detta manifestazione di interesse.

Con il Decreto Ministeriale n. 1269 del 27 settembre 2023 è stato adottato l'elenco degli immobili idonei ai fini dell'avviso di cui al Decreto Ministeriale n. 469 del 12 maggio 2023 e il numero di posti letto dichiarati idonei sono stati 67.292, dunque un numero maggiore rispetto al target (molto ambizioso) posto dal PNRR di 60.000. In particolare: 15.104 posti letto realizzabili dal soggetto pubblico, 50.524 dal soggetto privato e 1.664 dagli enti ecclesiastici.

Possiamo immaginare che questi numeri siano stati alla base delle valutazioni condotte da coloro che hanno concepito il Decreto Ministeriale 26 febbraio 2024 n. 481, come meglio verrà di seguito descritto.

²⁴ www.mur.gov.it/sites/default/files/2023-05/Decreto%20Ministeriale%20n.%20469%20del%2012-05-2023.pdf.

7. La revisione del PNRR in materia di alloggi per studenti

Al fine di ottenere i migliori risultati possibili, viste le difficoltà ipotizzate nel raggiungere l'ambizioso obiettivo di 60.000 nuovi posti letto entro il 31 maggio 2026, l'Italia ha chiesto la modifica del PNRR intervenendo, per quanto riguarda la Riforma dedicata agli alloggi per studenti, come segue:

- eliminare il vincolo della camera singola, ripristinando la possibilità di realizzare camere doppie, requisito essenziale per la sostenibilità economica degli investimenti;
- modificare il meccanismo di verifica del target finale, prevedendo solo il requisito della creazione fisica del posto letto e della disponibilità all'assegnazione entro il 30 giugno 2026;
- forfettizzare l'importo concesso al soggetto attuatore che mette a disposizione un determinato posto letto, lasciando piena libertà rispetto ai quadri economici degli interventi non vincolando le assegnazioni ad una specifica categoria di spesa.

Si proponeva, inoltre, l'incremento della dotazione della misura per circa 300 milioni di euro (268 per la precisione), al fine di concedere un contributo per singolo posto letto di valore più congruo rispetto al mercato (anche alla luce degli importanti aumenti generalizzati dei prezzi su scala globale) e rendere la misura più attrattiva per gli operatori economici.

Dette richieste di modifica sono state accolte dalla Commissione europea e dal Consiglio, motivo per cui la dotazione economica del PNRR relativa alla Riforma 1.7 nella parte dedicata alla realizzazione di residenze ed alloggi per studenti risultava essere di 1,2 miliardi di euro²⁵.

In questo contesto, sulla base del quadro normativo modificato, è stato emanato in data 26 febbraio 2024 il Decreto Ministeriale n. 481 a cui viene dedicato il capitolo che segue.

8. Il DM 481/2024 ed i nuovi standard per gli immobili ammessi a cofinanziamento

Come innanzi accennato, nell'ambito del contesto normativo descritto nei paragrafi precedenti, è stato pubblicato in data 26 febbraio 2024 il Decreto Ministeriale n. 481²⁶.

Attraverso detto bando, a sportello e dunque aperto sino ad esaurimento delle risorse, si prevedono delle regole peculiari per coloro che intendono ottenere il cofinanziamento a valere sulle risorse del PNRR.

In particolare:

- soggetti eleggibili a cofinanziamento sono i soggetti gestori delle residenze, che sono gli unici responsabili della realizzazione degli interventi, della stipula dei contratti con gli studenti e

²⁵ In questo senso, infatti, come precisato nelle note precedenti ed in particolare nella n. 10, i 300 milioni di euro destinati inizialmente al Decreto Ministeriale n. 1257 del 30 novembre 2021 sono stati successivamente coperti da risorse statali e dunque spostati sui bandi del 2022 menzionati nel precedente capitolo 4. In un momento ancora successivo i predetti bandi del 2022 sono stati anch'essi finanziati con risorse statali, motivo per cui i 300 milioni di euro sono ritornati a comporre la dotazione complessiva di 960 milioni di euro inizialmente stanziati dal PNRR.

²⁶ www.mur.gov.it/sites/default/files/2024-02/Decreto%20Ministeriale%20n.%20481%20del%2026-02-2024.pdf.

dell'accordo con l'ente per il diritto allo studio (ovvero l'Università in Lombardia). Detti soggetti possono (ma non devono) coincidere con i proprietari degli immobili;

- il bando, come disposto dall'art. 1 *bis* della Legge 338/2000, prevede un contributo pari a 19.966,66 euro per ciascun nuovo posto letto ed è relativo alla sola gestione, senza finanziamento (a differenza di quanto avviene nell'ambito dei cinque bandi emessi in attuazione della Legge 338/2000) della costruzione e/o ristrutturazione di immobili. Il finanziamento viene erogato nel momento in cui i posti letto sono effettivamente resi disponibili per l'assegnazione, a seguito di regolare collaudo ed ispezione dell'Agenzia del Demanio nonché rilascio delle garanzie richieste dalla normativa;
- le tempistiche per la realizzazione degli interventi sono: conclusione e collaudo degli interventi entro il 30 aprile 2026, al fine della messa a disposizione dei posti letto al più tardi entro la scadenza il 30 giugno 2026;
- gli immobili messi a disposizione devono avere una capienza di almeno 20 posti letto e (originariamente) non meno del 70% di questi dovevano essere disponibili in camere singole, per le quali è necessario garantire il rispetto delle superfici minime;
- le residenze devono essere situate in prossimità delle sedi universitarie e/o essere facilmente raggiungibili con il trasporto pubblico;
- gli immobili destinati agli alloggi devono prevedere l'abbattimento totale delle barriere architettoniche, il rispetto della normativa sismica, impiantistica e igienico-sanitaria, nonché dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) e del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente DNSH. Inoltre, non è previsto l'utilizzo di caldaie a gas naturale;
- almeno il 30% dei posti letto deve essere assegnato a studenti provenienti da graduatorie predisposte dagli Enti per il diritto allo studio, per cui è necessario un accordo tra il soggetto gestore e l'Ente territorialmente competente. La restante parte dovrà essere assegnata tramite graduatorie di merito poste in essere dallo stesso soggetto gestore;
- è necessario mantenere il vincolo di destinazione d'uso degli immobili per almeno 12 anni;
- per la parte degli alloggi non coperta dagli accordi con gli Enti per il diritto allo studio, i soggetti gestori hanno l'obbligo di applicare agli studenti tariffe ridotte almeno del 15% rispetto al valore medio di mercato determinato attraverso un applicativo redatto da Cassa Depositi e Prestiti. Viceversa, per il 30% dei posti letto riservato a studenti provenienti dagli accordi con gli Enti per il diritto allo studio per i primi tre anni si applicano le tariffe applicate dagli stessi agli studenti mentre per i successivi nove anni tariffe ridotte di almeno il 25% rispetto al valore medio di mercato come sopra determinato²⁷;
- il soggetto gestore ha la possibilità di beneficiare di sgravi fiscali (IRES/IRAP ed esonero dalle imposte di registro) e di un credito d'imposta per un valore corrispondente all'IMU versato annualmente, fino ad esaurimento delle risorse. Il credito d'imposta IMU può essere accordato anche al soggetto proprietario dell'immobile se non coincide con il soggetto gestore.

²⁷ Resta salva la possibilità per il gestore di proporre in sede di domanda una tariffa più alta rispetto a quella determinata ai sensi dell'applicativo approntato da Cassa Depositi e Prestiti. Qualora sia opportunamente giustificata potrà essere valutata positivamente dalla commissione ministeriale deputata all'istruttoria delle domande.

Gli standard dimensionali e qualitativi degli immobili oggetto di cofinanziamento devono essere quelli di cui all'Allegato C del Decreto Ministeriale 26 febbraio 2024 n. 481, come successivamente modificato.

In questo senso, infatti, occorre evidenziare come il testo originario del Decreto Ministeriale sia stato oggetto di importanti modifiche²⁸.

In particolare:

- mediante il Decreto Ministeriale n. 765 del 31 maggio 2024 è stata eliminata la necessità che il cronoprogramma dei lavori fosse ristretto entro il termine massimo di 12 mesi;
- con l'Ordinanza Commissariale n. 3 del 23 gennaio 2025 è stato eliminato il vincolo del 70% minimo di camere singole, con apertura ad una diversa percentuale nel rapporto tra camere singole e camere doppie;
- con l'Ordinanza Commissariale n. 5 del 7 aprile 2025 sono state previste delle modifiche per l'housing diffuso;
- con l'Ordinanza Commissariale n. 6 del 30 giugno 2025 sono state previste ulteriori modifiche, tra cui, le più importanti: i) delle specificazioni in merito al calcolo della tariffa media (non superiore a 1.000 euro) e alla tariffa media ridotta sia per le camere singole che per le camere doppie; ii) delle nuove competenze per il Commissario Straordinario e alla struttura di supporto e iii) delle precisazioni in merito al credito di imposta IMU di cui all'art. 1 bis, comma 11, della Legge 338/2000 ed innanzi meglio dettagliato.

Merita evidenziare altresì che il Decreto Ministeriale 26 febbraio 2024 n. 481 è stato fatto oggetto di molteplici richieste di chiarimento, elaborate anche da parte di Confindustria Assoimmobiliare (tavolo student housing), raccolte sistematicamente dal MUR in un apposito documento²⁹.

Come già richiamato, il PNRR è concepito secondo un doppio binario: riforme ed investimenti. Se ai fondi messi a disposizione è stato dato ampio spazio, merita ora menzionare l'opera di riforma della Legge 338/2000 che è stata concepita parallelamente per mettere a terra facilmente le risorse disponibili.

9. L'iter amministrativo in deroga e la nomina di un Commissario Straordinario

Visto l'obiettivo ambizioso di creare 60.000 nuovi posti letto entro la scadenza del 30 giugno 2026, al fine di permettere di mettere a terra le risorse di cui al Decreto Ministeriale 26 febbraio 2024 n. 481 entro il predetto termine si è previsto, a livello legislativo, un *iter* in deroga rispetto a quello ordinario per l'ottenimento dei titoli edilizi (cd. *fast track* urbanistico-amministrativa).

Si tratta in particolare della previsione di cui all'art. 1 quater della Legge 338/2000, introdotta mediante l'art. 17 del Decreto Legge n. 19 del 2 marzo 2024, convertito mediante la legge 56 del 29 aprile 2024, con il quale si sono previste delle semplificazioni in tema di cambi di destinazione d'uso degli immobili

²⁸ Il MUR ha pubblicato il testo coordinato a seguito delle modifiche: www.mur.gov.it/sites/default/files/2025-08/Bando_DM481_2024%20modificato_DM765_Ordinanze_Commissariali.pdf.

²⁹ www.mur.gov.it/sites/default/files/2025-03/FAQ%20Totali%20Raggruppate%20per%20TAG%20TEMATICI%20agg.%2012.03.2025.pdf.

da destinare a residenze universitarie esclusivamente nell'ambito degli interventi di cui al Decreto Ministeriale del 26 febbraio 2024, n. 481.

È importante evidenziare che le predette semplificazioni si applicano esclusivamente a progetti realizzati in attuazione delle disposizioni di cui al Decreto Ministeriale del 26 febbraio 2024, n. 481 e dunque ammessi a cofinanziamento dall'apposita commissione ministeriale incaricata.

Le agevolazioni prevedono che *“è sempre ammesso il mutamento di destinazione d'uso funzionale all'impiego degli immobili quali residenze universitarie anche in deroga alle eventuali prescrizioni e limitazioni previste dagli strumenti urbanistici o dalle specifiche normative regionali e statali, fermo restando il rispetto della normativa in materia di sicurezza e di requisiti igienico-sanitari”*.

Il mutamento della destinazione d'uso può essere effettuato con SCIA per quanto riguarda il patrimonio edilizio esistente (non vincolato, ivi compresi, a titolo esemplificativo, gli scali ferroviari ed in generale i siti *brownfield*) e con permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 14 TUE per quanto riguarda le aree interamente impermeabilizzate (es. parcheggi).

Sugli edifici interessati dagli interventi permane un vincolo di destinazione funzionale per la durata prevista dal decreto di finanziamento, o comunque per una durata non inferiore a dodici anni.

Ulteriori agevolazioni previste in questo ambito, fatte salve le normative regionali e comunali che prevedono disposizioni di maggiore incentivazione e semplificazione nell'ambito della disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, sono:

- non assoggettamento al reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi prevista dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150;
- la cd. neutralità catastale, in quanto qualora, a seguito del mutamento della destinazione d'uso, il valore della rendita catastale dell'immobile dovesse variare in aumento, tale incremento, nel periodo del finanziamento, non si applica ai fini della determinazione della tassazione sugli immobili nonché delle imposte ipotecarie e catastali;
- il bonus volumetrico: si prevede, nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del TUE relativi ad immobili da destinare ad alloggi o residenze per studenti delle istituzioni di formazione superiore, la possibilità di incrementi di volumetria non superiori al 35 per cento della volumetria originaria, legittima o legittimata.

Si tratta evidentemente di agevolazioni molto importanti, le quali tuttavia stanno incontrando alcune resistenze applicative da parte delle amministrazioni locali competenti, nonostante i chiarimenti che verranno meglio descritti nel successivo capitolo.

Appare importante evidenziare altresì che con il medesimo Decreto Legge n. 19 del 2 marzo 2024, convertito mediante la legge 56 del 29 aprile 2024, all'art. 5 si è prevista l'istituzione di un Commissario Straordinario e ciò con l'obiettivo di realizzare i 60.000 posti letto previsti dal PNRR entro il 30 giugno 2026 attraverso procedure semplificate, al quale conferire appositi ed ampi poteri, quali la possibilità di adottare ordinanze motivate (immediatamente efficaci e pubblicate in Gazzetta Ufficiale) in deroga ad ogni disposizione di legge (ad eccezione di quella penale), fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

La durata in carica del Commissario Straordinario è prevista sino al 31 dicembre 2026 ed in data 7 maggio 2024 è stata nominata l'Ing. Manuela Manenti.

Essa ha (e sono state stipulate apposite convenzioni a riguardo) la possibilità di avvalersi delle strutture anche periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato, dell'Agenzia del demanio, delle amministrazioni locali e degli altri enti territoriali.

10. I chiarimenti del Commissario Straordinario in materia di fast track e doppio finanziamento

A fronte della disciplina della fast track così come innanzi indicata molti operatori e anche le amministrazioni locali hanno formulato istanze di chiarimento al Commissario Straordinario in relazione alla validità dei titoli edilizi rilasciati sulla base del predetto iter in deroga nel caso di mancato rispetto delle deadline previste dal PNRR per l'ottenimento del finanziamento (messa a disposizione dei posti letto entro il 30 giugno 2026).

Il Commissario Straordinario ha pubblicato svariati chiarimenti con i quali ha affermato, in sintesi, che qualora:

- l'intervento non venisse completato entro le scadenze PNRR verrebbe meno il cofinanziamento ma il *"titolo legittimamente assentito in base alla normativa derogatoria resta ancorato alla disciplina generale di cui al DPR 380/2001 e alle ordinarie vicende che disciplinano i titoli edilizi"*;
- in seguito allo spirare del periodo minimo di 12 anni previsto nel decreto di finanziamento venisse meno il vincolo funzionale di destinazione dell'immobile a studentato, rimarrebbero certamente legittimi il titolo abilitativo rilasciato e il regime derogatorio sulla base del quale l'intervento è stato assentito;
- non venisse rispettato il vincolo funzionale a studentato per la durata convenzionalmente pattuita, ferma restando la legittimità dei titoli edilizi rilasciati nella sussistenza dei presupposti di cui alla normativa derogatoria di che trattasi, verrebbero meno il finanziamento e le agevolazioni fiscali come previsto dalla Legge 338/2000 e dal Decreto Ministeriale del 26 febbraio 2024, n. 481³⁰.

Inoltre, sempre il Commissario Straordinario, ha chiarito, tra le altre cose, che:

- *"nel caso in cui l'intervento risponda effettivamente ai criteri di cui alla normativa derogatoria di che trattasi si può intendere derogato l'eventuale rimando da parte della pianificazione generale all'obbligo di redazione di piani attuativi o particolareggiati volti al recupero e/o riqualificazione di aree già urbanizzate"*;
- *"rispetto gli interventi in esame l'automatismo valutativo in ordine alla qualificazione del pubblico interesse dell'opera determina l'"assorbimento" delle prerogative di norma riservate al Consiglio comunale, con ogni conseguente accelerazione e semplificazione delle procedure di assentimento dei menzionati interventi PNRR"*;
- *"la richiamata disposizione non è volta a introdurre un'agevolazione di natura economico finanziaria, ma a semplificare gli oneri e i vincoli usualmente connessi a interventi di siffatta portata. Pertanto, detta norma non equivale ad esonerare l'interessato dal pagamento del contributo di costruzione, né è espressione di una aprioristica valutazione in ordine all'assenza di incremento di carico urbanistico associato all'intervento, che andrà valutato caso per caso in relazione all'effettivo impatto dell'opera sul territorio e sul tessuto sociale di riferimento"*³¹.

³⁰www.mur.gov.it/sites/default/files/2024-12/Chiarimenti%20per%20validit%C3%A0%20titoli%20abilitativi.pdf.

³¹www.mur.gov.it/sites/default/files/2024-11/2024-11-19_Chiarimenti_Deroghe_housing_universitario.pdf.

Un importante chiarimento è stato reso dal Commissario Straordinario anche in relazione al tema del doppio finanziamento.

In questo senso, a fronte di richiesta della Provincia Autonoma di Trento in merito alla possibilità di finanziare con fondi propri nel corrente anno le spese di ristrutturazione di edifici da destinarsi ad housing universitario per la creazione di “nuovi posti letto”, è stato chiarito che *“i costi coperti con fondi pubblici per lavori di manutenzione straordinaria, ristrutturazione, recupero di edifici esistenti compresa la loro demolizione e ricostruzione o anche per acquisto di immobili da destinare a residenza universitaria, ivi inclusi eventuali costi di arredo, sono distinti dal contributo di gestione PNRR dell’housing universitario di cui all’Avviso DM 481/24, Misura 4 – C1- Riforma 1.7”* e dunque non costituiscono doppio finanziamento vietato dalla normativa vigente ma finanziamento addizionale, ammesso.

Merita menzione un ulteriore importante chiarimento reso dal Ministero dell’Università e della Ricerca a fronte di apposito quesito sottoposto dal nostro tavolo dedicato di Confindustria Assoimmobiliare.

In particolare, non era chiaro se potessero essere beneficiari del finanziamento PNRR dei gestori di immobili per la realizzazione/ristrutturazione dei quali i proprietari avessero ottenuto un finanziamento nell’ambito dei cd. Piani Urbani Integrati, misura a valere su altra missione del PNRR (M5C2I2.2b).

Ebbene, in detta fattispecie si esclude espressamente che sussista il doppio finanziamento, anche se in sede di candidatura per l’ottenimento delle risorse PNRR il soggetto proponente dovrà specificare le fonti di finanziamento che intervengono sul progetto così da consentire al Commissario Straordinario ed alla commissione ministeriale preposta alla valutazione degli interventi ogni opportuna valutazione di merito per ciascuna singola iniziativa.

11. Possibili futuri sviluppi

Il bando ex DM 481/2024 ha avuto – anche grazie alle agevolazioni promosse in parallelo dal MUR e dal Commissario Straordinario - un importante riscontro sia presso gli operatori pubblici che presso gli operatori privati, richiamando candidature che ad oggi hanno superato i 63mila posti letto.

Le problematiche legate alle tempistiche stringenti del PNRR, che richiedono il collaudo entro aprile 2026 e la disponibilità dei posti letto entro giugno 2026, hanno recentemente indotto il legislatore (MUR, in collaborazione con il Ministero per gli Affari Europei, il PNRR e la coesione sociale) ad avanzare alla Commissione Europea, nell’ambito dell’ultima rimodulazione del PNRR, una proposta per il possibile recupero di interventi in ritardo o di interventi non ancora partiti affinché tutti possano concorrere al raggiungimento del target dei 60mila nuovi posti letto previsto dal PNRR medesimo.

Si tratta dell’istituzione di una facility o strumento finanziario, raccomandata dalla stessa Commissione Europea nell’ambito delle possibili modalità di rimodulazione del PNRR, che consentirebbe di assegnare i contributi pubblici entro la scadenza del PNRR (agosto 2026) con possibilità di spesa dei contributi pubblici medesimi negli anni successivi, in coerenza con i cronoprogrammi effettivi degli interventi.

Considerato il trend di espansione del settore e la sensibilità degli operatori per il diritto allo studio e per una politica tariffaria calmierata, è di tutta evidenza che la proposta, ove approvata dalla Commissione Europea e tradotta nell’istituzione dello strumento finanziario previsto, sarebbe di ulteriore impulso ad uno sviluppo sostenibile del settore e quindi di grande interesse per gli associati di Confindustria Assoimmobiliare che ne seguono con attenzione gli sviluppi.

LE PROPOSTE DI ASSOIMMOBILIARE PER LO SVILUPPO DEL SETTORE

A conclusione dell'articolata disamina di settore, condotta attraverso i vari capitoli di questo Quaderno, è possibile affermare ragionevolmente che il settore italiano dello student housing ha attraversato una fase di crescita robusta e pare avviato a proseguire il suo trend di sviluppo, trainato da una domanda sempre elevata sul piano quantitativo e sempre più sfidante sotto il profilo qualitativo, anche con riferimento al rapporto qualità/prezzo delle soluzioni abitative prospettate.

A fronte di tale quadro decisamente positivo, gli operatori continueranno a cogliere questa favorevole opportunità di mercato ma, nella crescente consapevolezza di agire nel campo di un servizio privato di interesse pubblico, di elevato valore per la collettività per il sistema universitario e per il Paese, avvertono maggiormente la responsabilità di dover fornire tempestivamente risposte adeguate anche in termini di sostenibilità dei propri investimenti e rispondenza dei medesimi alle esigenze dei più ampi strati della popolazione studentesca.

Perché offrire residenze universitarie moderne, efficienti ma al contempo accessibili significa, in ultima analisi, contribuire all'esercizio del diritto allo studio, pilastro imprescindibile di una società che vuole crescere ed evolvere.

È con questo spirito che Confindustria Assoimmobiliare propone alle Istituzioni di riferimento un vero e proprio patto sociale, basato sull'attivazione di riforme e leve che possano creare e stabilizzare un contesto favorevole a investimenti maggiormente tempestivi e responsabili, anche nei confronti di coloro che non possono permettersi soluzioni di mercato.

Riportiamo di seguito un elenco - che non ha la pretesa di essere esaustivo ma rappresenta una piattaforma minima - di iniziative che, in spirito di autentico confronto, potrebbero essere promosse e concertate in un prossimo futuro al fine di favorire uno sviluppo settoriale sempre più sostenibile ed inclusivo:

- 1. Introduzione di procedure autorizzative unificate e semplificate di fast-track per realizzare studentati con un "procedimento unico", con termini certi per l'ottenimento dei titoli abilitativi con riconoscimento per lo student housing di una funzione urbanistica autonoma** distinta dal residenziale ordinario e dal turistico-ricettivo, per uniformità di classificazione e riduzione delle incertezze interpretative. Ciò al fine di soddisfare un fabbisogno strutturale di posti letto ancora insoddisfatto, per superare la frammentarietà del quadro normativo nazionale e fornire certezza agli operatori del settore. La standardizzazione e semplificazione delle procedure permetterebbe di ridurre i costi operativi, consentendo agli operatori di offrire tariffe più accessibili agli studenti.
- 2. Estensione e stabilizzazione del regime PNRR** (in particolare delle previsioni della cd. fast track urbanistico-amministrativa di cui all'art. 1 quater della Legge 338/2000); ciò sarebbe indispensabile al fine di rendere permanenti e strutturali per tutti gli studentati, così come per gli edifici di edilizia residenziale sociale, le misure ivi previste, tra cui:
 - **cambio di destinazione d'uso sempre consentito verso residenze universitarie;**
 - **esenzione dalla realizzazione di parcheggi e dal reperimento di standard aggiuntivi;**
 - **possibilità di ottenere titoli abilitativi semplificati con certezza dei tempi di rilascio ed incrementi volumetrici per recupero di immobili esistenti;**

- **applicazione di requisiti e standard qualitativi minimi allineati a quelli dell'Allegato C del DM 481/2024.**

In questo senso, l'Associazione, nell'ambito delle proposte che stanno interessando la complessiva riforma del Testo Unico dell'Edilizia (DPR 6 giugno 2001, n. 380), auspica l'introduzione di una nuova disposizione all'interno dello stesso che porti a regime le semplificazioni oggi previste per i progetti ammessi al finanziamento PNRR e innanzi menzionate.

- 3. Ulteriore Riforma della Legge 338/2000 con l'introduzione di agevolazioni strutturali a fronte dell'impegno da parte degli operatori (anche privati) a politiche tariffarie calmierate rispetto al mercato:** in questo senso, a titolo esemplificativo e non esaustivo, si auspica, a favore di coloro che applicheranno tariffe calmierate rispetto al mercato, la previsione di:
 - **contributi pubblici a sostegno anche degli investimenti e non solo della gestione** (come invece sinora avvenuto nell'ambito del DM 481/2024);
 - **azzeramento/riduzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e dei contributi al costo di costruzione, come già avviene da parte di alcuni comuni virtuosi;**
 - **incentivi per la decarbonizzazione e l'efficientamento energetico degli edifici;**
 - **agevolazioni fiscali a livello nazionale e locale, tra cui una disciplina di favore in relazione all'IMU.**
- 4. Convertibilità delle strutture in altre funzioni (ad esempio residenziale o ricettivo) all'esaurirsi della funzione di studentato, con possibilità di usi misti parziali in modo da superare la rigidità degli asset tradizionali e di rispondere con flessibilità all'evoluzione della domanda,** mitigando l'esposizione alla sola domanda studentesca, che può variare nel tempo per adattarsi a cambiamenti demografici o alla distribuzione geografica degli atenei. Questa proposta è volta a massimizzare la flessibilità gestionale e a rafforzare la resilienza economica delle strutture con l'utilizzo ottimale degli spazi durante tutto l'anno, non solo nei periodi accademici.

FIN DALLA SUA FONDAZIONE NEL 1997, CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE RAPPRESENTA A LIVELLO NAZIONALE L'INTERA FILIERA DEGLI OPERATORI DEL REAL ESTATE ATTIVI IN TUTTE LE ASSET CLASS. RIUNISCE I PRINCIPALI INVESTITORI ISTITUZIONALI, COME SGR, FONDI IMMOBILIARI, SICAF, SOCIETÀ DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE QUOTATE E NON QUOTATE E REOCO, OLTRE A ISTITUTI BANCARI E COMPAGNIE ASSICURATIVE. FANNO PARTE DELL'ASSOCIAZIONE ANCHE I PIÙ IMPORTANTI DEVELOPER ITALIANI E INTERNAZIONALI, SOCIETÀ PUBBLICHE CHE GESTISCONO GRANDI PATRIMONI IMMOBILIARI, AZIENDE PROPTech, SOCIETÀ DI INGEGNERIA E PROGETTAZIONE, NONCHÉ L'INDUSTRIA PROFESSIONALE DEI SERVIZI DI CONSULENZA AL REAL ESTATE, CHE INCLUDE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI ASSET, DUE DILIGENCE, PROPERTY MANAGEMENT, INTERMEDIAZIONE, GESTIONE DEL CREDITO, SERVIZI LEGALI E FISCALI.



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

Tel. +39 06 3212271 - assoimmobiliare@assoimmobiliare.it
Via Quattro Novembre, 114 Roma - Via San Maurilio, 25 Milano
www.assoimmobiliare.it -  [assoimmobiliare](https://www.linkedin.com/company/assoimmobiliare)