



AUDIZIONE A.C. 1752 – Decreto legge 19/2024

Re.Uni: chi siamo

Re.Uni (Residenze Universitarie Italiane) nasce da un'idea dei tre maggiori operatori nel settore dello *student-housing* in Italia: Camplus, Campus X e Joivy. L'obiettivo con il quale nasce è quello di portare avanti attività, iniziative e proposte volte perseguire finalità culturali e di rappresentanza degli enti e delle società private che si occupano di gestione di residenze universitarie. L'associazione Re.Uni intende rappresentare e tutelare gli interessi generali di questi soggetti nei rapporti con le istituzioni pubbliche di riferimento, a livello nazionale e locale, e non ha scopo di lucro. Il settore all'interno del quale opera è strategico e a supporto del diritto allo studio. Gli operatori che ad oggi compongono l'associazione possono contare oltre 25.000 posti letto in Italia e mettono a disposizione degli enti per il diritto allo studio 2.000 posti letto. Numeri che provano il ruolo necessario della collaborazione di soggetti pubblici e privati, anche nella prospettiva di una futura regolamentazione del settore.

I fattori scatenanti il "caro affitti"

In Italia il sistema delle residenze universitarie si caratterizza come un *unicum* a livello europeo perché l'offerta di posti letto in queste strutture dedicate è decisamente secondaria rispetto al ruolo dei singoli privati che mettono in affitto le loro seconde case: l'80% degli studenti fuori sede vive, infatti, in appartamento, risposta naturale ad una carenza strutturale del sistema italiano.

Negli ultimi anni ci siamo trovati di fronte ad un incremento notevole dei valori immobiliari in compra vendita e locazione che ha impattato a 360 gradi il settore residenziale in senso ampio. Alla base c'è un fattore legato alle tendenze socio demografiche globali e inarrestabili che vedono le città sempre più polarizzanti a discapito dei piccoli centri. L'aumentare della domanda, domestica ed internazionale, non è stato, inoltre, supportato adeguatamente da uno sviluppo dell'offerta generando diminuzione dello stock disponibile, innalzamento dei valori e aumento ulteriore della domanda di locazione perché non sempre possibile acquistare una casa. Altro fenomeno da osservare è la "turistificazione" di alcune città, soprattutto dei centri storici delle principali città italiane a vocazione sia studentesca che turistica (Venezia, Firenze...per esempio) che hanno visto un travaso di molti immobili residenziali, prima destinati a studenti e/o famiglie verso gli affitti di breve periodo, capaci di generare rendimenti più alti per i proprietari di seconde case. Tali dinamiche impattano ovviamente sulla capacità di investitori sia istituzionali che privati di creare nuova offerta strutturata per studenti a prezzi accessibili. Diviene indispensabile, dunque, alla luce di quanto sopra, una stretta collaborazione tra il pubblico ed il privato per poter fare la differenza.



A questi aspetti, però, non possiamo non aggiungere quello relativo ai costi gravanti sui soggetti che gestiscono le residenze universitarie.

Quando, infatti, si entra sul tema dei prezzi bisogna distinguere *in primis* tra canone locativo e retta. Nel prezzo che gli studenti pagano nelle residenze attrezzate c'è una quota, compresa tra il 25% e il 50% – la quale normalmente non si considera –, che serve a coprire solo i costi gestionali: le pulizie, le manutenzioni, le utenze, la TARI, la reception. In altre tipologie di strutture complesse – ad esempio i collegi di merito dove sono presenti costi formativi, di community e ristorativi – i costi gestionali possono arrivare anche a pesare fino al 70% della retta totale.

Inoltre bisogna considerare che a seguito dello scoppio della guerra russo-ucraina, i costi dei beni di prima necessità, quelli energetici e i costi dei materiali sono aumentati di oltre il 10%, che sommati al maggior costo degli affitti, degli interessi passivi e ad una inflazione superiore al 5%, hanno portato complessivamente ad un aumento dei costi considerevole.

Si segnala, infine, che a causa della discutibile politica dei bonus edilizi – in primis il superbonus 110% – introdotta negli scorsi anni i costi legati alle nuove costruzioni sono aumentati del 35% e questo ha comportato su tutti i nuovi interventi dei costi maggiori rispetto agli anni passati.

Il quadro normativo di riferimento delle residenze universitarie

La legge 14 novembre 2000, n. 338 è una legge che tutta Europa ci invidia: in tutta l'UE non esiste una legge paragonabile a questa. Essa, pur non priva di limiti, rimane estremamente positiva e ha permesso la creazione di numerosi posti alloggio e la diffusione della cultura della residenzialità universitaria, sia nei confronti degli studenti che degli operatori. Grazie a questa legge, tenendo conto anche dell'ultimo bando, sono stati realizzati quasi 35mila posti alloggio.

A fianco di questa fondamentale normativa ne troviamo altre due: la riforma universitaria (legge 30 dicembre 2010, n. 240) e il conseguente decreto attuativo 29 marzo 2012, n. 68. Queste norme hanno rivoluzionato un settore, quello della residenzialità, dove fino ad allora regnava l'indefinitezza. La legge 240/2010 è stata provvidenziale nell'impegnare il Governo a definire le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti universitari e le caratteristiche peculiari delle stesse (articolo 5, comma 6, lettera f). Il decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68 – proprio in attuazione della delega prevista dall'articolo 5 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 – ha poi definito nel dettaglio come le strutture residenziali universitarie si differenziano in Collegi Universitari e residenze universitarie (art. 13).

Nonostante questi passi importanti, come vedremo nel proseguo della relazione, mancano ancora alcuni importanti provvedimenti al fine di delineare un quadro normativo chiaro ed adeguato attraverso cui poter esercitare l'attività di ospitalità a favore di studenti universitari.



La sfida del mercato delle residenze universitario: la sinergia tra pubblico e privato

Nel corso degli ultimi dieci anni, il peso degli studenti fuori sede, sull'intero numero degli studenti iscritti è aumentato, con una crescita netta degli studenti esteri. Complessivamente parliamo di 450.000 studenti fuori sede. In particolare, negli ultimi anni, il mercato rivolto a tale categoria si è maggiormente strutturato ed è aumentata anche la qualità dell'offerta. Un ulteriore impulso a tale crescita è derivato proprio dalle risorse mobilitate dal PNRR (1,2 miliardi di euro) attraverso cui si punterà ad avere 60.000 posti alloggio entro il 2026.

Il mercato, quindi, sta crescendo e si fa sempre più complesso e articolato, in particolare per quattro ordini di ragione:

- 1) la presenza di investitori stranieri che iniziano ad interessarsi anche in Italia allo *student-housing*;
- 2) una crescita degli iscritti stranieri all'università;
- 3) l'aumento dei costi per i soggetti che gestiscono le residenze;
- 4) la carenza di soluzioni immobiliari a basso costo da destinarsi a studenti universitari fuori sede soprattutto nelle nostre città, in particolare a Milano, Bologna, Venezia, Padova, Firenze e Roma (dove si concentra il 50% dei fuori sede di tutta Italia);

La risposta per affrontare tali complessità si è polarizzata tra chi pensa che solo il pubblico possa e debba essere l'unico soggetto abilitato ed idoneo ad intraprendere un percorso residenziale corretto e chi, al contrario, ritiene che il privato sia l'unico in grado di rispondere ai mutamenti di questo mercato.

Noi pensiamo che il modello non stia né da una parte né dall'altra. Dobbiamo farci promotori di un cambio culturale che si fonda sulla collaborazione tra più realtà dove ognuna di esse può giocare un ruolo importante. Una sinergia, quella tra pubblico e privato, che già negli ultimi due bandi PNRR ha dato prova della sua validità per affrontare le sfide del futuro.

Questi bandi, infatti, hanno previsto l'apertura della partecipazione al finanziamento anche ad operatori privati al fine di favorire un apporto maggiore di strutture da mettere a disposizione e incentivare un virtuoso rapporto pubblico-privato teso a raggiungere gli obiettivi del Piano e dell'UE. Con questi provvedimenti, nel suo complesso, sono stati presentati 72 interventi per 8.581 posti alloggio, di cui 7.524 sono stati assegnati a studenti entro i termini previsti e 6000 posti letto sono stati presentati dai privati.

Chiaro è che, a fronte di un contributo statale o europeo, i privati devono convenzionarsi con il pubblico e destinare una percentuale di posti letto a favore degli enti per il diritto allo studio. Al riguardo, sempre in riferimento agli ultimi due bandi PNRR, 3.400 nuovi posti letto sono stati resi



disponibili per le graduatorie del Diritto allo Studio: di questi circa 1.260 sono stati messi a disposizione da parte di operatori privati.

Il Decreto legge 19/2024

Prima di entrare nel merito delle disposizioni previste da questo decreto in tema di realizzazione di residenze universitarie, vorrei premettere che il nostro giudizio è sostanzialmente positivo perché numerose delle nostre proposte sono state accolte.

Restano, però, ancora alcuni nodi prioritari da sciogliere per accrescere in tempi brevi l'offerta di queste strutture che svolgono una importante funzione sociale.

Partiamo dalla prima criticità.

L'articolo 17 risponde alla giusta esigenza di semplificare l'attuazione degli interventi aventi ad oggetto le residenze universitarie, intervenendo sulla normativa urbanistico-edilizia e garantendo snellimenti procedurali al fine di sostenere il raggiungimento del target della Missione 4, Componente 1, Riforma 1.7 del PNRR.

In particolare, si prevede la possibilità di effettuare sempre mutamenti della destinazione d'uso degli immobili da destinare a studentati nell'ambito della riforma M4C1 – 1.7 del PNRR, anche in deroga alle prescrizioni e limitazioni previste dai vigenti strumenti urbanistici.

Tale previsione rappresenta sicuramente un'importante semplificazione ma risulta ancora molto limitata perché è applicabile unicamente al patrimonio edilizio esistente.

Il nostro auspicio, quindi, è che in sede emendativa le semplificazioni relative ai mutamenti della destinazione d'uso possano applicarsi, oltre che al patrimonio edilizio esistente, anche alle aree *brownfield*, ovvero quelle già conformate al costruito, al fine di aumentare le opportunità di raggiungimento – molto sfidante – del target previsto dalla riforma 1.7.

Passiamo alla seconda problematica.

Essa riguarda il tema delle licenze per l'esercizio di una struttura residenziale universitaria. Al riguardo giova ricordare che l'articolo 28, comma 1-bis, del DL 13/2023, ha introdotto un nuovo regime autorizzatorio al quale vengono assoggettate tutte le strutture residenziali universitarie beneficiarie dalle risorse PNRR.

Tale norma è di grande rilevanza se pensiamo che, ad oggi, le residenze che ospitano studenti universitari vengono gestite dagli operatori con diverse soluzioni, date le norme regionali non univoche.



Di seguito, a titolo meramente esemplificativo, si riportano alcuni casi da cui emerge la babele di norme regionali differenti tra loro a cui deve far fronte un operatore per ottenere la licenza per avviare l'esercizio di una residenza universitaria:

- *senza alcuna autorizzazione*, come indica la Regione Emilia Romagna, stante l'assenza di norme specifiche. In questo caso l'immobile può essere usato solamente come foresteria transitoria, con esclusione delle brevi permanenze e le attività turistiche;
- *con licenza extralberghiera*, ad esempio:
 - o Case per Ferie, con le limitazioni soggettive del gestore (Ente Non Profit) che diverse Regioni prevedono (es. Emilia Romagna, Abruzzo), con gli obblighi di servizi connessi;
 - o Ostelli, con le limitazioni dell'utenza (turismo giovanile) o delle convenzioni con i Comuni.
- *con licenza alberghiera*, con tutte le previsioni di servizio e standard per lo più eccessive rispetto a gestione studentesca, ad esempio:
 - o Hotel
 - o RTA (Residenze turistico-alberghiere).

In tutte queste situazioni vige, poi, una disomogeneità contrattuale. Il risultato è che per gli operatori restano in piedi una babele di norme regionali e locali da cui è difficile districarsi.

Oggi, però, le cose sono radicalmente cambiate. Il mercato rivolto agli studenti universitari si è maggiormente qualificato e l'offerta di servizi di maggiore qualità, anche e soprattutto grazie alle risorse mobilitate dal PNRR, è in forte espansione se pensiamo che si punta ad arrivare ad oltre 100mila posti alloggio entro il 2026, gestiti soprattutto da operatori privati profit.

Questo implica, ed implicherà in modo ancor maggiore nei prossimi anni, la necessità di quadro normativo chiaro ed adeguato in cui poter esercitare l'attività di ospitalità a favore di studenti universitari, cogliendone le caratteristiche distintive e peculiari. Quindi semplificazione delle regole, riduzione della burocrazia e uniformità delle norme a livello nazionale

E la norma introdotta con il decreto 13/2023 andava esattamente in questa direzione stabilendo gli standard minimi per la classificazione di una struttura residenziale universitaria.

Poi, come spesso troppo accade, l'attuazione di tale norma si è arenata in quanto le regioni non hanno adottato i provvedimenti necessari per rendere operativa tale disposizione.

Anche su questo riteniamo che il decreto in esame abbia tracciato una possibile risoluzione di tale *impasse* attraverso la nomina di un commissario straordinario per la realizzazione di nuovi posti letto. Tale commissario, infatti, per garantire il rispetto del cronoprogramma potrà adottare tutta una serie di atti anche in deroga alla legislazione regionale. Il nostro auspicio, quindi, è quello che il commissario straordinario avochi a sé tutti i provvedimenti necessari per rendere immediatamente



applicabile la norma introdotta nel DI 13/2023 consegnando agli operatori un quadro normativo chiaro e definito attraverso l'introduzione definitiva di una licenza specifica per la gestione delle residenze universitarie che beneficeranno delle risorse PNRR.