

MEMORIA SCRITTA UNIONE DEGLI UNIVERSITARI

Audizione alla Commissione V della Camera dei deputati DL 19/2024 PNRR

Onorevole Presidente e Onorevoli membri della Commissione Bilancio e Tesoro della Camera dei deputati, Vi ringraziamo per l'opportunità di portare alla Vostra attenzione le nostre osservazioni sul disegno di legge in oggetto. Nella memoria che segue, evidenziamo la nostra analisi relativamente agli artt. 5 e 17 del DL 19/2024 PNRR, avanzando alcune proposte emendative in sede di conversione.

A. Analisi sommaria

Il decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, introduce importanti novità nel settore dell'edilizia residenziale universitaria e ne semplifica le procedure amministrative, con l'obiettivo di incrementare l'offerta di alloggi per studenti universitari e facilitarne la realizzazione in tempi brevi.

L'**Articolo 5** si focalizza sulla nomina di un Commissario straordinario con ampi poteri, inclusa la possibilità di derogare alle leggi esistenti, esclusa quella penale. Il Commissario, che opera in coordinamento con l'Unità di missione del PNRR del Ministero dell'Università, avrà un incarico fino al 31 dicembre 2026 e sarà supportato da una struttura apposita. Sono previsti finanziamenti per le spese relative alle attività del Commissario e della sua struttura per gli anni 2024, 2025 e 2026, per un totale di 2.262.179€.

L'**Articolo 17** modifica la legge 338/2000 per semplificare ulteriormente le procedure relative agli alloggi e alle residenze universitarie. Tra le novità, si

annoverano l'aggiornamento dell'importo totale della misura, l'allargamento della platea dei soggetti beneficiari dei finanziamenti includendo i soggetti pubblici, la possibilità di erogare anticipatamente il contributo previa garanzia e il riconoscimento del credito d'imposta anche ai proprietari degli immobili. Sono previste semplificazioni per il cambio di destinazione d'uso degli immobili, esenzioni da alcune norme urbanistiche, protezioni per i fondi allocati e l'opportunità per l'Agenzia del demanio di selezionare immobili statali inutilizzati anche al di fuori del PNRR, fungendo da stazione appaltante per progetti di alloggi universitari.

Tali norme hanno una finalità condivisibile, ossia l'incremento dei posti letto degli alloggi universitari. Ciò che invece resta discutibile sono le modalità con cui viene fatto: affidandosi quasi esclusivamente al privato, senza vincoli precisi e introducendo alcune novità incomprensibili.

B. Criticità e proposte emendative

Alla luce di quanto accennato, in sede di conversione del decreto-legge, avanziamo le seguenti proposte emendative per cercare di migliorare la misura, eliminando così i problemi maggiori.

A. OBBLIGO DI CONSULTAZIONE DELLE PARTI SOCIALI

La realizzazione degli alloggi per universitari non ha visto finora alcun reale coinvolgimento delle parti sociali. Eppure, l'art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 prevede che gli Stati membri dovrebbero garantire un ampio coinvolgimento delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi. Tale obbligo ha un contenuto sostanziale e le autorità nazionali dovrebbero garantirne la piena attuazione. Per consentire tale coinvolgimento, si propone la seguente modifica.

All'art. 5, dopo il comma 3, aggiungere il seguente comma:

«4. Per tutte le attività finalizzate alla realizzazione di alloggi universitari nell'ambito del PNRR, il Ministro dell'università e della ricerca e il Commissario di cui al presente articolo, agiscono consultando, confrontandosi e informando costantemente ed obbligatoriamente le parti sociali e i portatori di interessi collettivi, tra cui le organizzazioni sindacali e le associazioni studentesche. Tali attività avvengono tramite riunioni periodiche, durante le quali le parti sociali possono esprimere pareri in forma scritta, individualmente e in forma collettiva. Il Ministro e il Commissario assumono i pareri delle parti sociali o motivano specificamente l'eventuale emanazione dell'atto gravato da parere contrario. Le riunioni vengono verbalizzate.»

B. COPERTURA ECONOMICA MANCANTE DELLE CONVENZIONI CON I PRIVATI

La procedura ipotizzata dal Ministero per attuare la riforma 1.7 del PNRR e raggiungere il target M4C1-30 relativo alla realizzazione di 60mila nuovi posti letto per studenti universitari entro il secondo trimestre 2026, ha un punto debole: prevede la stipula di convenzioni onerose per 12 anni, in capo ai soggetti regionali incaricati di erogare le prestazioni del diritto allo studio. Peccato che tali convenzioni (attivabili parzialmente a partire dall'anno solare corrente) non vedano alcuna copertura finanziaria né da parte dello Stato, né dalla parte delle Regioni e creino piuttosto un problema evidente di coordinamento di competenze tra Stato e Regioni. Addirittura, stimiamo che il fabbisogno economico possa essere, dal quarto al dodicesimo anno, pari a **200 milioni annui**, portando il fabbisogno totale per l'intera durata delle convenzioni a oltre 2 miliardi di euro, calcolando anche l'inflazione. Per superare tale criticità è opportuno un tempestivo intervento in sede di conversione, approvando la seguente proposta emendativa.

All'art. 17, dopo il comma 2, aggiungere il seguente comma:

«3. Al fine di promuovere l'accesso agli alloggi per gli studenti inseriti nelle graduatorie del diritto allo studio attraverso la stipula di convenzioni per la fruizione di posti letto in strutture private, si autorizza un impegno di spesa pari a 10 milioni di euro per l'anno finanziario 2024, 20 milioni di euro per l'anno finanziario 2025, 30 milioni di euro per l'anno finanziario 2026 e 50 milioni di euro annui per il periodo dal 2027 al 2038. Entro il termine di novanta giorni, il Ministro dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, adotta, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e previo parere del CNSU, un decreto attuativo per regolamentare l'erogazione di tali fondi verso gli enti gestori dei servizi del diritto allo studio. Tali decreti dovranno stabilire criteri e modalità per assicurare la priorità di copertura dei posti letto offerti a condizioni economicamente più vantaggiose rispetto alle tariffe di mercato, garantendo una equa distribuzione delle risorse e promuovendo la massima efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici destinati al sostegno del diritto allo studio. Agli oneri derivanti dal presente comma si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.»

C. LIMITARE L'ACCESSO DEI SOGGETTI PRIVATI AI SOLI "OPERATORI ECONOMICI"

Mentre condividiamo l'apertura ai soggetti pubblici, ripetutamente auspicata dalla nostra organizzazione, siamo preoccupati che venga mantenuto ancora il riferimento generico a qualsiasi impresa: in questo modo, praticamente qualsiasi privato potrà accedere ai fondi pubblici. Risulta invece più congruo mantenere soltanto il riferimento agli operatori economici così come intesi dal codice appalti, ossia quei soggetti in grado di offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica. In questo senso, la conferma del termine "imprese" appare incomprensibile e potenzialmente limita le possibilità di selezione dei soggetti da parte del Ministero e della Commissione valutatrice. Si propone pertanto il seguente emendamento.

Le parole "alle imprese" sono soppresse dall'art. 17, comma 1, lettera a), numero 2).

D. EVITARE TRASFORMAZIONI INUTILI E DANNOSI DA ALBERGHI A STUDENTATI

Finanziare interventi di mero cambio d'uso da strutture ricettive a studentati, utilizzando il PNRR, rappresenta una scelta che si allontana dagli obiettivi di fondo del Piano, inteso a promuovere interventi strutturali per la ripresa economica e sociale, favorendo l'accesso all'istruzione superiore.

Essi rappresentano, invece, soluzioni di breve termine che non contribuiscono al rinnovamento urbano, alla sostenibilità o all'innovazione. La trasformazione di alberghi e bed and breakfast in studentati mediante semplici "**cambi di insegna**" non affronta problemi più profondi legati alla qualità dell'alloggio, all'efficienza energetica, alla sicurezza sismica o all'integrazione con i servizi e le infrastrutture urbane. Il PNRR dovrebbe favorire interventi che migliorino la qualità abitativa e la sostenibilità degli edifici, promuovendo ad esempio la riqualificazione energetica, l'accessibilità, il recupero di immobili in stato di degrado, piuttosto che limitarsi a cambi superficiali di destinazione d'uso. Sottolineiamo infine i rischi associati alla **riduzione dell'offerta di posti letto turistici** su un mercato instabile come quello abitativo, ad esempio sul fronte occupazionale o sul fronte degli affitti brevi turistici.

È invece fondamentale che gli investimenti del PNRR si concentrino su **interventi di più ampia portata e impatto**, capaci di generare benefici duraturi e di valorizzare il patrimonio immobiliare del Paese, in linea con gli obiettivi di sostenibilità, innovazione e coesione sociale che stanno alla base del PNRR. Si propone pertanto il seguente emendamento.

Inserire all'art. 17, comma 1, lettera c) alla fine, dopo le parole "immobili aventi durata ultranovennale." le seguenti parole:

«9. Per gli immobili oggetto di finanziamento di cui al comma 1, è escluso il cambio di destinazione d'uso delle strutture ricettive che sono state operative dopo il 1° gennaio 2022. Esse non possono ricevere finanziamenti per la mera trasformazione in alloggi universitari.»

D. ELIMINAZIONE DELL'OBBLIGO DI PARERE OBBLIGATORIO SULLE ACQUISIZIONI DA PARTE DEGLI ATENEI PUBBLICI

Non è chiaro il motivo per cui il decreto-legge stabilisca che solo le università statali debbano richiedere obbligatoriamente il parere al Ministro dell'Università e della Ricerca (ad attendere il parere per 60 giorni) quando intendono acquisire diritti reali o di godimento su immobili dalla durata ultra-novennali, se questi devono essere destinati a diventare residenze universitarie. Tra l'altro, sembra anche fuori dai finanziamenti PNRR. Questa regola pone le università statali in una posizione di svantaggio rispetto a soggetti privati o enti regionali che gestiscono il diritto allo studio, sui quali non grave un obbligo simile.

Tale distinzione appare **discriminatoria** e priva di una giustificazione logica, sollevando dubbi sul perché sia stata introdotta una simile differenza di trattamento. Inoltre, può confliggere con le normative regionali, qualora queste deleghino le università stesse ad esercitare le funzioni di ente gestore dei servizi del Diritto allo Studio. Si propone pertanto di eliminare tale previsione.

All'articolo 17, comma 1, lettera c) sono abrogate le seguenti parole:

«8. Al fine di assicurare il monitoraggio degli immobili suscettibili di essere destinati a residenze universitarie, fino al 30 giugno 2026, le università statali comunicano al Ministro dell'università e della ricerca, che si esprime con parere entro sessanta giorni dalla ricezione, le ipotesi di acquisizione di diritti reali o di godimento su immobili aventi durata ultranovennale.»

E. ORIENTARE LA DISMISSIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO PER MASSIMIZZARE I BENEFICI SOCIALI

Grazie al decreto-legge, sembra ampliarsi le possibilità di realizzare operazioni di permuta, valorizzazione o dismissione del patrimonio pubblico per la realizzazione di studentati, offrendo la possibilità di accedere a queste operazioni anche **fuori dai casi delle residenze oggetto di finanziamento**. Questa apertura è realizzata con una novella in realtà poco chiara, che non viene spiegata neanche nelle relazioni di accompagnamento, le quali si limitano a dire che la modifica è il frutto di un confronto con l'Agenzia del demanio. Ma se la norma si inserisce

all'interno delle residenze realizzate con il PNRR, il quale prevede un meccanismo "a finanziamento" non si vede molto il senso di specificare che gli immobili possono essere "anche oggetto di finanziamento" se quella è l'unica procedura possibile. Ciò lascia ipotizzare che la costruzione sintattica non sia coerente con l'obiettivo perseguito dai soggetti proponenti, che avrebbero potuto modificare in maniera più chiara le preposizioni incidentali.

Si propone un emendamento che vada nella direzione di non esaurire la lista degli immobili trasformabili in studentati con gli interventi finanziati dal PNRR, così da sfruttare al massimo l'opportunità per la riqualificazione di immobili abbandonati, promuovendo il recupero urbano e la valorizzazione del territorio. Tuttavia, è fondamentale che tali processi **non siano lasciati al caso**, ma guidati da una strategia chiara e definita, con l'obiettivo di beneficiare principalmente il settore pubblico o, comunque, il diritto allo studio.

Riteniamo pertanto che le condizioni più vantaggiose, come la dismissione gratuita di immobili, dovrebbero essere dirette agli enti pubblici, quali università o enti per il diritto allo studio, che intendono convertire questi spazi in residenze universitarie pubbliche. Questo approccio garantisce che il patrimonio pubblico continui a servire gli interessi della collettività, facilitando l'accesso all'educazione e alloggi a prezzi accessibili per gli studenti.

Fuori dal PNRR, le dismissioni verso i soggetti privati devono essere consentite, ma esclusivamente qualora il gestore si impegni a garantire agli studenti condizioni economiche di accesso dei posti letto **sensibilmente più favorevoli a quelle di mercato**. In questo modo, si garantisce che la politica di gestione del patrimonio pubblico sia orientata per massimizzare i benefici sociali, promuovendo l'accessibilità e la sostenibilità nel lungo termine, privilegiando gli interventi che supportano direttamente il settore pubblico e il diritto allo studio.

Inserire all'art. 17, comma 2, dopo la lettera a) la seguente lettera :

"a-bis) Dopo il comma 1, è inserito il seguente comma:

«1-bis) Le operazioni di permuta, valorizzazione o dismissione avvengono prioritariamente in favore dei soggetti pubblici, i quali possono usufruire delle condizioni più agevoli possibili, venendo esonerati dal pagamento di qualsiasi corrispettivo. La lista redatta dall'Agenzia del demanio, relativa agli immobili di cui al comma 1, può essere aggiornata e utilizzata anche al di fuori dagli interventi finanziati dal PNRR. Nel caso, le operazioni di permuta, valorizzazione o dismissione verso i soggetti privati che intendono realizzare alloggi è ammessa, a condizione che questi si impegnino a garantire condizioni economiche di accesso ai posti letto che siano sensibilmente più favorevoli di quelle di mercato, per una durata minima di 60 anni.»