

queste istituzioni

---

*“Lo student housing”* alla luce della  
più recente evoluzione del quadro  
normativo e del PNRR

Giuseppe Garzia

**Numero 3/2024**

**9 ottobre 2024**

---

# “*Lo student housing*” alla luce della più recente evoluzione del quadro normativo e del PNRR

di Giuseppe Garzia\*

## Sommario

1. Introduzione. Il quadro normativo in tema di “*student housing*”. – 2. La legge n. 338 del 2000 e le sue recenti modifiche con il PNRR. – 3. Gli aspetti autorizzatori e di carattere edilizio–urbanistico. – 4. Il cambio di destinazione d’uso e le innovazioni introdotte dal c.d. d.l. “Salva casa”. – 5. Il d.m. 26 febbraio 2024 n. 481 e i principali aspetti riguardanti le modalità di assegnazione degli alloggi. – 6. Riflessioni di sintesi.

## Sintesi

Uno dei maggiori problemi che si pongono per il sostegno degli studenti capaci e meritevoli in Italia è costituito dalla grave carenza di alloggi; questa carenza è molto marcata soprattutto in certe aree metropolitane (Bologna, Firenze, Milano, Roma).

Ciò premesso, partendo da un breve riferimento ai principi costituzionali il presente studio ha lo scopo di analizzare il quadro normativo in tema di realizzazione e gestione degli alloggi universitari facendo in particolare riferimento alle fondamentali innovazioni introdotte dal PNRR e dei relativi decreti attuativi. Tale normativa ha l’obiettivo fondamentale di consentire la realizzazione di almeno 60.000 alloggi entro il 2026 e, a tal fine, vengono previste una serie di disposizioni che si ispirano al principio di semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative nonché di intervento da parte dei soggetti privati.

In questo contesto una particolare attenzione è inoltre dedicata agli aspetti urbanistici e a quelli concernenti il cambio di destinazione d’uso degli alloggi.

## Abstract

In Italy one of the major problems facing the support of able and deserving students is the serious shortage of housing; such a shortage is very marked especially in certain metropolitan areas (Bologna, Florence, Milan, Rome).

In the light of the above, starting from constitutional principles, this study is aimed at analyzing the regulatory framework regarding the construction and management of university housing, along with particular reference to the fundamental innovations introduced by the PNRR and its implementing decrees. This legislation has the key objective of enabling the construction of at least 60,000 housing units by 2026 and, to this end, a series of provisions are envisaged that are inspired by the principle of simplification and acceleration of administrative procedures as well as intervention by private entities. In this context, special attention is also paid to urban planning aspects and those concerning the change of use of housing.

## Parole chiave

Studenti; housing; alloggi; destinazione d’uso; semplificazione.

---

\* Professore aggregato di diritto amministrativo nell’Alma Mater Studiorum - Università di Bologna (Ravenna Campus).

## Keywords

Students; housing; accomodation; intended use; simplification.

### 1. Introduzione. Il quadro normativo in tema di “*student housing*”.

La realizzazione di alloggi destinati a studenti capaci e meritevoli (c.d. “*student housing*”) costituisce un fattore fondamentale per la realizzazione di un sistema di formazione dei giovani giusto, efficiente nonché finalizzato al superamento delle diseguaglianze sociali ed economiche.

Inoltre, sotto il profilo strettamente giuridico, rappresenta anche uno dei possibili modi di attuazione dei principi contenuti nell’art. 34, commi 3 e 4 della Costituzione che, nella sua ampia dizione, ricomprende senza alcun dubbio anche il suddetto aspetto<sup>1</sup>.

Infatti, mentre l’art. 34, nei primi due commi contiene affermazioni di ampio respiro e di grande valore e attualità<sup>2</sup>; nel comma 3, in modo più specifico, si prevede che gli studenti “*capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*”; infine nel successivo comma 4 precisa che “*La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso*” .

Peraltro, com’è noto, si tratta di disposizioni che, in particolare con specifico riferimento al tema degli alloggi, ma non solo, sono rimaste in buona parte “lettera morta”<sup>3</sup> soprattutto a causa della cronica mancanza di strutture in certe regioni e città d’Italia. Talvolta si tratta di una carenza non solo di tipo “quantitativo”, ma anche “qualitativo”, nel senso che in taluni casi gli alloggi, seppure esistenti, sono comunque risultati privi dei necessari standard di qualità abitativi.

Da un recente rapporto della Cassa Depositi e Prestiti<sup>4</sup> è risultato che, a fronte di un sensibile aumento degli studenti fuori sede registrato negli ultimi anni<sup>5</sup>, l’attuale dotazione di alloggi soddisfa le esigenze solamente di meno dell’8% degli studenti (contro una media europea che è circa del 20%), e, in particolare, il fabbisogno risulta particolarmente forte nelle grandi aree metropolitane (Milano, Roma, Torino, Bologna, Firenze).

---

<sup>1</sup> Come osservano F. MIDIRI e P. PROVENZANO, *La Costituzione “dimenticata”. Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1 pag. 193 il diritto costituzionale all’istruzione «può essere anzitutto garantito tramite la riduzione delle tasse di iscrizione ovvero, in base alla gravità delle condizioni economiche in cui versa lo studente capace e meritevole, tramite la totale esenzione del pagamento delle stesse o di altri costi connessi all’istruzione (*quali quelli di alloggio, di trasporto o di materiali e di attività didattiche*)». Per un inquadramento generale sugli artt. 33 e 34 della Costituzione si rinvia a S. CASSESE e A. MURA, *Commento agli artt. 33 e 34*, in *Commentario alla Costituzione (a cura di G. Branca)*, Zanichelli, Bologna, 1976.

<sup>2</sup> Così rispettivamente: “La scuola è aperta a tutti” e “L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni è obbligatoria e gratuita”.

<sup>3</sup> Sull’art. 34 della Costituzione e sulla sua (mancata) attuazione anche sotto il profilo della evoluzione storica della normativa si veda F. MIDIRI – P. PROVENZANO, *Op. cit.*

<sup>4</sup> CASSA DEPOSITI E PRESTITI (cdp), *Student housing: quale futuro tra pubblico e privato?*, marzo 2022; [https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/student\\_housing\\_quale\\_futuro\\_tra\\_pubblico\\_e\\_privato?contentId=TNK38369](https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/student_housing_quale_futuro_tra_pubblico_e_privato?contentId=TNK38369).

<sup>5</sup> Tra il 2015 e il 2019 il numero degli studenti fuori sede è passato da 784.000 a oltre 830.000 unità.

Nel rapporto, tra gli elementi di maggiore criticità del sistema italiano viene evidenziato quello concernente la “frammentazione della governance”, caratterizzata da una forte eterogeneità degli attori coinvolti e la mancanza di un quadro “incentivante” che preveda, ad esempio, delle agevolazioni fiscali dedicate e dei processi autorizzativi più snelli.

Nonostante questi rilievi, pienamente condivisibili, va comunque detto che, soprattutto nell’ultimo ventennio, vi è stato un forte incentivo allo sviluppo delle politiche abitative per gli studenti da parte del legislatore.

Tale sforzo ha riguardato non solo lo Stato ma anche le Regioni, le quali spesso hanno approvato importanti normative di attuazione della legislazione statale che hanno inciso in modo significativo sulla possibilità di realizzare nuovi alloggi<sup>6</sup>.

Del resto questo non può stupire se si considera che secondo la Corte Costituzionale la materia dell’“istruzione”, nell’ambito della quale la tematica relativa alla costruzione degli alloggi per studenti può essere ricondotta, rientra nell’ambito della potestà legislativa concorrente<sup>7</sup>.

Venendo all’analisi della normativa di livello statale, la prima legge fondamentale è costituita dalla l. 14 novembre 2000, n. 338<sup>8</sup>. Essa stabilisce le basi fondamentali in materia di alloggi per studenti sia sotto il profilo realizzativo che gestionale e, come si avrà modo di vedere, è stata profondamente modificata a partire dal 2021 da una serie di decreti-legge attuativi della disciplina nazionale del PNRR.

La seconda, più recente, è costituita dal d.lgs. 29 marzo 2012 n. 68<sup>9</sup>. La legge n. 68 del 2012 si pone come normativa di riferimento per l’esercizio delle funzioni da parte delle Regioni dettando alcune importanti norme di principio. In particolare il capo III ha disciplinato il tema delle “*strutture residenziali*” per studenti; oltre alla definizione di “*struttura residenziale*” viene operata una distinzione tra le diverse tipologie di strutture residenziali, inoltre l’art. 14 introduce il concetto giuridico di “*utente*”.

Più nello specifico l’art. 13, comma 4, prevede che le strutture residenziali per studenti si dividano in “*collegi universitari*”: strutture ricettive dotate di spazi polifunzionali idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, con servizi alberghieri connessi, funzioni formative, culturali e ricreative, e in “*residenze universitarie*”: strutture ricettive dotate di spazi polifunzionali idonee allo svolgimento di

---

<sup>6</sup> A titolo esemplificativo si veda la l.r. Emilia Romagna 27 luglio 2007 n. 15: “Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l’alta formazione”. Nello specifico, l’art. 15, comma 1 così dispone: «Nell’ambito della programmazione di cui all’articolo 4, la Regione // promuove la realizzazione, il riequilibrio e l’ampliamento delle strutture atte a garantire il diritto allo studio universitario attraverso il finanziamento di opere di edilizia residenziale universitaria che prevedano l’acquisto, la costruzione, l’ampliamento, la ristrutturazione e l’ammodernamento delle strutture destinate a servizi per gli studenti universitari, nonché le spese per arredamenti e attrezzature, anche in integrazione con la normativa in materia di alloggi e residenze per studenti universitari e di edilizia residenziale pubblica». In dottrina sul punto si rinvia a E. FAGNANI, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un’analisi comparata*, in *Le Regioni*, 2008, 4/5, pag. 1001 ss.

<sup>7</sup> Sentenza 21 ottobre 2004, n. 308.

<sup>8</sup> “Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari”.

<sup>9</sup> Recante “Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall’articolo 5, comma 1, lettera a), secondo periodo e d) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lett. f) e al comma 6.”

funzioni residenziali, anche con servizi alberghieri, strutturate in maniera tale che siano ottemperate entrambe le esigenze di individualità e di socialità.

Esistono, quindi, sul piano tipologico diverse categorie di alloggi differenziate per finalità e caratteristiche a livello tecnico.

A tal proposito è comunque interessante osservare che, il concetto di “*edilizia residenziale universitaria*”, nonostante la natura fisiologicamente transitoria e temporanea del contratto di locazione variabile in relazione alla durata del corso di studi, riguarda necessariamente gli interventi diretti a soddisfare l’esigenza abitativa di soggetti qualificati dal comune legame ad una sede particolare; esso, pertanto, secondo l’insegnamento delle Cassazione<sup>10</sup>, va inteso in senso ampio e può essere ricondotto a quello più generale di “*edilizia residenziale*”; che, a sua volta, non può quindi riguardare solamente gli immobili ad uso abitativo intesi in senso stretto.

In altre parole, fermi restando i riferimenti costituzionali di cui si è detto, concettualmente l’“*edilizia residenziale universitaria*” è una tipologia di “*edilizia residenziale*” con caratteristiche e finalità proprie, con tutte le inevitabili conseguenze sia sotto il profilo urbanistico che su quello fiscale (ad es. sul sistema delle detrazioni).

## **2. La legge n. 338 del 2000 e le sue recenti modifiche con il PNRR.**

Come si è accennato, l’impianto normativo di riferimento in tema di “*student housing*” è costituito dalla legge 14 novembre 2000, n. 338, legge che è stata però profondamente modificata a partire dal 2021 da una serie di decreti-legge<sup>11</sup>, di attuazione del PNRR, che hanno fortemente inciso sul quadro normativo preesistente.

Si è in tal modo venuto a determinare un doppio “binario” per la realizzazione degli interventi di edilizia universitaria a favore degli studenti: quello, che possiamo definire “ordinario”, previsto dalle originarie disposizioni della l.n. 338 del 2000 e dai relativi decreti ministeriali di attuazione (D.M. n. 1257 del 2001), e quello “accelerato” disciplinato dalle disposizioni attuative del PNRR (da ultimo il D.M. n. 481 del 2024).

Quest’ultimo, come ha precisato il Consiglio di Stato, si caratterizza per la “tendenziale urgenza degli interventi da realizzare”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Sentenza 15 marzo 2022, n. 8293.

<sup>11</sup> D.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. nella l. 29 dicembre 2021, n. 633; d.l. 23 settembre 2022, n. 144, conv. nella l. 17 novembre 2022, n. 175; d.l. 24 febbraio, 2023, n. 41, conv. nella l. 21 aprile 2023 n. 41 e da ultimo d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. nella l. 29 aprile 2024, n. 56.

<sup>12</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 26 febbraio 2024, n. 1845 che così si esprime: “resta pertanto la profonda differenza strutturale e funzionale tra i due decreti, perché mentre il DM 1046/2022 è strumento attuativo del piano nazionale di ripresa e resilienza // il DM 1257/2021 disciplina le procedure e le modalità di accesso al cofinanziamento di interventi per la realizzazione di strutture residenziali universitarie in attuazione di quanto previsto dell’art. 1, comma 3 della l. 338 del 2000, legge che evidentemente è del tutto indipendente dal PNRR e che non fruisce dei termini accelerati previsti da quest’ultimo”.

Il principio della necessaria accelerazione del procedimento è inoltre ulteriormente confermato, sul piano dell'organizzazione amministrativa, dalla previsione di un Commissario Straordinario, operante presso il MUR e competente all'espletamento di tutti gli atti a tal fine necessari<sup>13</sup>.

Ciò premesso l'obiettivo fondamentale del PNRR, missione 4 – componente 1 – riforma 1.7: “Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti” è quello di creare e assegnare almeno 60.000 posti letto aggiuntivi in base al sistema legislativo esistente.

A tal fine vengono perseguiti i seguenti scopi:

1. Aprire la partecipazione al finanziamento ad investitori privati consentendo anche la realizzazione di forme di partenariato pubblico-private<sup>14</sup>.
2. Assicurare la sostenibilità a lungo termine degli investimenti privati consentendo anche un alto utilizzo delle strutture quando le stesse non sono necessarie per l'ospitalità studentesca.
3. Condizionare il finanziamento all'uso di nuovi alloggi come alloggi studenteschi nel corso dell'intero periodo di investimento.
4. Ridefinire gli standard per gli alloggi degli studenti, rideterminando i requisiti di legge relativi allo spazio comune per studente disponibile.

Riguardo al primo punto fondamentale è la previsione del nuovo articolo 1 bis<sup>15</sup>, recante “*Nuovo housing universitario*” ai sensi del quale le risorse da erogare sono assegnate, tra l'altro, ad imprese, agli operatori economici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera l) allegato I.1 del codice dei contratti pubblici<sup>16</sup> a agli altri soggetti privati e pubblici (quindi anche a soggetti privati con finalità lucrative).

In tal modo, quindi, si cerca di favorire la più ampia partecipazione possibile ai bandi, sia dei soggetti pubblici che di quelli privati; anzi, sotto questo profilo, va osservato che le risorse previste dai primi bandi emanati in attuazione del PNRR sono state assegnate in modo prevalente proprio a soggetti privati<sup>17</sup>.

Le risorse assegnate sono quindi destinate al pagamento del corrispettivo, o parte di esso, dovuto per il godimento degli alloggi resi disponibili per i primi tre anni dalla effettiva fruibilità degli stessi.

---

<sup>13</sup> Art. 5, commi 1 e 2 del d.l. n. 19 del 2024.

<sup>14</sup> In dottrina, in termini generali, sul tema del partenariato pubblico – privato per l'attuazione del PNRR si veda A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico – privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, 2, pag. 441.

<sup>15</sup> Introdotto dall'art. 25 del d.l. 23 settembre 2022 n. 144.

<sup>16</sup> Secondo tale disposizione per «operatore economico», va inteso “qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica”.

<sup>17</sup> Sul punto si veda l'articolo fortemente critico di S. GAINSFORTH, *Sempre più aziende private controllano gli alloggi per studenti*, in *L'Essenziale*.

In concreto l'importo specifico da assegnare a ciascun beneficiario viene determinato dai relativi decreti ministeriali attuativi. Ad esempio il recente d.m. 481 del 2024<sup>18</sup> ha previsto un contributo a posto letto pari a euro 19.966,66.

Una volta ottenuto il finanziamento i beneficiari si impegnano ad assicurare la destinazione d'uso prevalente degli immobili ad alloggio e residenza degli studenti con possibilità però di destinare ad altre finalità, anche a titolo oneroso, le parti della struttura eventualmente non utilizzate, ovvero degli stessi alloggi o residenze in relazione ai periodi non correlati allo svolgimento delle attività didattiche.

Si tratta quindi, in fondo, di una destinazione d'uso "mista" (studenti e altre finalità) anche se quella inerente le attività universitarie rimane comunque prevalente rispetto a quella di diversa natura.

Il fine di tale sistema, com'è evidente, è quello cercare di incentivare lo "sfruttamento" economico dell'alloggio in modo pieno e lungo tutto il corso dell'anno per favorire la sostenibilità dell'investimento che si è fatto e quindi renderlo appetibile soprattutto per l'investitore privato.

### **3. Gli aspetti autorizzatori e di carattere edilizio – urbanistico.**

Tra gli aspetti più interessanti e innovativi dal nuovo "*student housing*" introdotto dalle disposizioni attuative del PNRR vi sono quelli di carattere edilizio - urbanistico.

Sotto questo profilo le nuove norme, senza alcun dubbio, attraverso l'introduzione di un regime "speciale" mirano a favorire la massima semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative allo scopo di rendere realizzabili gli interventi previsti e quindi di aumentare il numero dei posti letto nel più breve tempo possibile (secondo la tempistica imposta dal PNRR)<sup>19</sup>.

Tali disposizioni riguardano sia la disciplina relativa all'autorizzazione all'esercizio dell'attività che gli aspetti più propriamente urbanistici soprattutto legati ai cambi di destinazione d'uso. L'idea, come si è detto, è quella di fornire un quadro normativo fortemente accelerato di "*deregulation*" che si ponga come un incentivo per la realizzazione di nuovi posti letto.

Pertanto, pur avendo le nuove disposizioni un contenuto fortemente incentivante esse costituiscono unicamente la disciplina di minima di base, nel senso che sono comunque fatte salve le eventuali normative regionali e comunali di maggiore incentivazione e semplificazione.

Riguardo all'autorizzazione all'esercizio dell'attività l'art. 1 ter della l. n. 338 del 2000<sup>20</sup> prevede l'emanazione con decreto ministeriale di standard minimi nazionali per la classificazione di una struttura residenziale universitaria.

Peraltro, non essendo tale decreto stato ancora emanato, rimangono tuttora vigenti gli standard previsti dall'allegato A del d.m 2 dicembre 2022 n. 1252<sup>21</sup> che forniscono i criteri di funzionalità

---

<sup>18</sup> Su cui si veda oltre nel testo.

<sup>19</sup> Sul punto si veda subito oltre.

<sup>20</sup> Introdotto dall'art. 28 del d.l. 24 febbraio 2023 n. 13.

<sup>21</sup> "Standard minimi direzionali e qualitativi delle residenze universitarie".

urbanistica e edilizia da osservare e definiscono gli indici di dimensionamento delle residenze per studenti.

Successivamente le regioni, entro sessanta giorni dall'emanazione del suddetto decreto, dovranno stabilire le modalità operative per l'emanazione del provvedimento di classificazione e, di conseguenza, provvederanno al rilascio della relativa autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Naturalmente le stesse Regioni, nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa e al fine di perseguire una maggiore semplificazione sul piano amministrativo, se lo riterranno opportuno potranno eventualmente decidere di conferire la suddetta funzione autorizzatoria agli enti locali<sup>22</sup>.

#### **4. Il cambio di destinazione d'uso e le innovazioni introdotte dal c.d. d.l. "Salva casa".**

Aspetto centrale della disciplina urbanistica relativa alla realizzazione di alloggi per studenti è quello inerente il cambio di destinazione d'uso.

Fondamentale, in tal senso, è la previsione del comma 1 dell'art. 1 quater<sup>23</sup> ai sensi della quale *“Al fine di favorire la dotazione di alloggi e residenze per studenti mediante l'utilizzo del patrimonio edilizio esistente, nell'ambito della Missione 4, Componente 1, del PNRR, è sempre ammesso il mutamento di destinazione d'uso funzionale all'impiego di tali immobili quali residenze universitarie anche in deroga alle eventuali prescrizioni e limitazioni previste dagli strumenti urbanistici”*.

Lo scopo della norma, com'è evidente già da una prima lettura, è quello di agevolare al massimo la realizzazione di alloggi per studenti attraverso la riconversione del patrimonio edilizio esistente, evitando così anche un inutile consumo di suolo che si determinerebbe in caso di costruzione di nuovi edifici<sup>24</sup>.

Essa introduce un importante regime di semplificazione in ambito urbanistico che riguarda sia il cambio di destinazione d'uso “funzionale” (cioè senza opere) che quello con opere.

Infatti la norma parla di cambio di destinazione d'uso *“funzionale all'impiego di tali immobili quali residenze universitarie”* senza specificare la natura (senza opere o con opere) del cambio di destinazione d'uso. In questo secondo caso, peraltro, l'intervento di “ristrutturazione edilizia”<sup>25</sup> per fruire del regime agevolato non può comunque superare il 35 % della volumetria originaria<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Per un inquadramento di massima del vastissimo tema del conferimento delle funzioni regionali agli enti locali si veda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali (a cura di C. TUBERTINI)*, Il Mulino, Bologna, 2021; R. BIN – G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>23</sup> Recante “Semplificazioni in tema di cambio di destinazione d'uso degli immobili da destinare a residenze universitarie”. La norma è stata introdotta dal d.l. n. 19 del 2024 di attuazione del PNRR.

<sup>24</sup> La dottrina sul consumo di suolo è molto vasta. Per un contributo di carattere generale si veda P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, pag. 227 ss.

<sup>25</sup> Secondo l'art. 3, comma 1, lett d) del T.U. sull'edilizia per “interventi di ristrutturazione edilizia”, vanno intesi gli “interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti”. Sul cambio di destinazione d'uso connessi ad interventi di ristrutturazione vedi P. URBANI, *Sul mutamento di destinazione di locale tecnico*, in *Pausania.it*.

<sup>26</sup> Art. 1 quater comma 7.



È quindi possibile procedere al cambio di destinazione d'uso (sia “funzionale” che non) anche in deroga alle disposizioni di piano e di regolamento, e, sotto il profilo più specifico inerente i provvedimenti autorizzatori, si prevede che gli interventi connessi alla destinazione d'uso siano realizzati semplicemente tramite segnalazione certificata di inizio attività di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (SCIA)<sup>27</sup>.

Va peraltro osservato che l'esistenza del regime di *favor* del legislatore per il cambio di destinazione d'uso è in qualche modo bilanciato dalla sua durata limitata, nel senso che esso permane solo per la durata prevista dal decreto di finanziamento predisposto dal MUR (anche se in ogni caso per un periodo non inferiore a 12 anni). Si tratta, quindi, in altre parole, di un beneficio soggetto a termine.

La norma in questione, fortemente innovativa se rapportata a quanto previsto in materia di cambio di destinazione d'uso dal T.U. dell'edilizia e quanto elaborato dalla giurisprudenza<sup>28</sup>, presenta importanti assonanze con il recente d.l. n. 29 maggio 2024 n. 69 (“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica”, c.d. decreto “Salva casa”) convertito nella l. 24 luglio 2024 n. 105.

Infatti il d.l. “Salva casa”<sup>29</sup>, in relazione ai cambi di destinazione d'uso funzionali, ha introdotto una nuova normativa che ha integrato il preesistente art. 23 ter del T.U. sull'edilizia.

Sul piano generale (e ferma restando la necessità di ulteriori approfondimenti) ha stabilito che:

1. Il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare deve considerarsi senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili all'art. 6 del T.U. n. 380 del 2001<sup>30</sup>.

2. Il mutamento di destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere posto all'interno della stessa categoria funzionale è sempre ammesso<sup>31</sup> (ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni). In tal modo viene quindi recepito il principio della indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee.

---

<sup>27</sup> Salvo il caso in cui gli interventi riguardino immobili soggetti a tutela in base al codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004); in tale situazione se gli stessi interventi implicano modifiche di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e incrementi di volumetria, sono realizzabili secondo quanto previsto dal T.U. edilizia (n. 380 del 2001).

<sup>28</sup> Ad oggi, e quindi prima delle fondamentali innovazioni introdotte dal c.d. d.l. “Salva casa” (su cui si veda subito oltre nel testo), l'orientamento del Consiglio di Stato in tema di cambio di destinazione d'uso è il seguente (da ultimo, sez. VII, 9 gennaio 2024, n. 314, in *Pausania.it* con nota di F. CUSANO) è il seguente: “il mutamento di destinazione d'uso di un immobile deve considerarsi urbanisticamente rilevante e, come tale, soggetto di per sé all'ottenimento di un titolo abitativo edilizio”; peraltro, con riferimento ai mutamenti di destinazione d'uso “funzionali” (e cioè senza opere edilizie), occorre operare una fondamentale distinzione: è necessario il permesso di costruzione nel caso di mutamenti di destinazioni d'uso di tipo “funzionale” che non si realizzano all'interno della stessa categoria, o, comunque, tra categorie non omogenee (come, ad esempio, nel passaggio da una superficie non abitabile ad una superficie abitabile). Viceversa, come evidenziato stessa dalla giurisprudenza, solo il cambio di destinazione “funzionale” realizzato all'interno della stessa categoria non richiede alcun titolo abilitativo (in questo senso TAR Campania, Napoli, sez. III, 18 aprile 2024, n. 2279 e Consiglio di Stato, se. VII, 12 dicembre 2023, n. 10687).

<sup>29</sup> Art. 1, comma 1, lett. c.

<sup>30</sup> Si tratta della c.d. attività edilizia libera, all'interno della quale rientrano tutta una serie di interventi, come ad esempio la manutenzione ordinaria.

<sup>31</sup> Le categorie sono elencate nell'art. 23 ter del T.U. edilizia: residenziale, turistico – ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e infine rurale.

3. Allo stesso modo è sempre ammesso il cambio di destinazione d'uso funzionale posto in essere all'interno delle seguenti categorie: residenziale, turistico - ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale se ubicate in immobili ricompresi nelle zone A, B, C, di cui al D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

4. Sul piano autorizzatorio il mutamento di destinazione d'uso funzionale è soggetto a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'art. 19 della l.n. 241 del 1990, ferme restando le leggi regionali più favorevoli.

Com'è agevole osservare, la disciplina introdotta dal d.l. n. 19 del 2024 per gli alloggi per studenti è stata ripresa dal d.l. "Salva casa" che ne ha riprodotto, in buona sostanza, le principali linee di fondo.

Entrambe le due discipline inoltre, pur nella diversità di alcuni aspetti, si ispirano ad una logica di semplificazione e liberalizzazione degli interventi e quindi, per così dire, abbracciano la stessa filosofia di fondo.

#### **5. Il d.m. 26 febbraio 2024 n. 481 e i principali aspetti riguardanti le modalità di assegnazione agli alloggi.**

Fondamentale per una corretta ed esaustiva analisi in senso complessivo della materia è il recente d.m. 26 febbraio 2024 n. 481: "*Avviso finalizzato all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore*" che è proprio indirizzato all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto.

Si tratta, com'è del tutto evidente, del decreto di attuazione delle disposizioni della l. n. 338 del 2000 e, sotto questo profilo, esso viene a confermare, e, sotto numerosi aspetti, a specificare quanto stabilito dai recenti decreti-legge di recepimento delle norme contenute dal PNRR visti nei precedenti paragrafi.

Le risorse complessive disponibili per l'azione specifica attuata dal decreto sono pari a 1.198.000 euro al fine di finanziare almeno 60.000 posti letto aggiuntivi entro il 30 giugno 2026.

Questi sono gli aspetti maggiormente qualificanti e identificativi del bando<sup>32</sup>.

In primo luogo si prevede che i soggetti attuatori degli interventi possano essere sia di natura pubblica che privata (anche di natura lucrativa) e più in particolare:

1. Imprese;
2. Operatori economici ai cui all'art. 1, comma 1, lett. 1) dell'allegato 1 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023;
3. I soggetti privati di cui all'art. 1, comma 1° della l.n. 338 del 2000;
4. Altri soggetti pubblici.

---

<sup>32</sup> Ovviamente si rinvia al testo del D.M. per gli aspetti di maggiore dettaglio.

In secondo luogo Il MUR riconosce ai soggetti gestori delle residenze universitarie un contributo economico che copre una parte dei proventi da locazione per i primi tre anni di gestione delle strutture stesse che è determinato in misura fissa ed è pari a euro 19.966,66 a posto letto; oltre a tale contributo il gestore percepisce il canone di locazione secondo le disposizioni previste dal decreto.

Sono comunque a carico degli stessi soggetti gestori gli eventuali oneri connessi alla realizzazione delle residenze universitarie che possono riguardare interventi di manutenzione straordinaria, recupero, ristrutturazione edilizia e urbanistica, restauro, risanamento, efficientamento e/o miglioramento energetico, demolizione e ricostruzione, nuova costruzione non su terreni *greenfield*, trasformazione, ampliamento.

A loro volta i soggetti gestori sono obbligati a destinare una quota non inferiore al 30% dei posti letto a studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, così come individuati mediante le graduatorie redatte dagli organismi regionali per il diritto allo studio territorialmente competenti.

Gli importi che gli studenti dovranno corrispondere alla struttura saranno definiti nei bandi degli enti per il diritto allo studio, comunque per la restante parte dei posti letto (70%) verrà applicata una tariffa inferiore almeno del 15% rispetto ai valori medi di mercato.

I gestori, infine, hanno l'obbligo di assicurare la destinazione d'uso prevalente degli immobili utilizzati ad alloggio o residenza per gli studenti per un periodo di almeno nove anni successivi al terzo anno decorrenti dal momento della effettiva messa a disposizione dei posti letto. Peraltro, così come indicato dalla l.n. 338 del 2000, entro determinati limiti è consentita una destinazione "mista" degli alloggi, nel senso che permane la possibilità di utilizzare l'immobile per altri fini, anche a titolo oneroso, non correlati allo svolgimento delle attività didattiche.

Tale destinazione è comunque consentita per un periodo di durata massima di mesi due per anno "convenzionalmente" ricompreso tra il 1 agosto e il 30 settembre.

Questo è in sintesi in contenuto del DM n. 481 del 2024. Dal punto di vista attuativo il compito di ricevere e valutare le domande di contributo è stato poi affidato alla Cassa Depositi e Prestiti che, a tal fine, ha istituito un apposito sportello<sup>33</sup>.

## **6. Riflessioni di sintesi.**

Considerata la attuale grave carenza di alloggi per studenti fuori sede è ovviamente pienamente condivisibile la scelta del PNRR di dedicare un significativo fondo a tal fine. Sotto questo profilo lo stesso piano, in quanto caratterizzato da una forte accelerazione e semplificazione delle procedure amministrative, sembra in grado, almeno sulla carta, di perseguire efficacemente l'obiettivo di realizzare almeno 60.000 posti letto aggiuntivi entro il 2026.

---

<sup>33</sup> [https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/alloggi\\_e\\_residenze\\_per\\_studenti\\_universitari\\_mur?contentId=PRD38268](https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/alloggi_e_residenze_per_studenti_universitari_mur?contentId=PRD38268)

In tal senso anche la istituzione di un Commissario Straordinario, operante presso il MUR, va sicuramente in questa direzione, in quanto può favorire il superamento del noto problema della *frammentazione della governance* presente anche in questa materia.

Inoltre le norme sul cambio di destinazione d'uso degli alloggi previste dall'art. 1 quater della l. n. 338 del 2000 (secondo il testo introdotto dal d.l. n. 19 del 2024), per la loro capacità di porsi in deroga alle disposizioni vigenti, anche a livello di piano regolatore, possono senz'altro incentivare la messa a disposizione di numerosi posti letto in tempi ragionevolmente brevi senza aggravare il problema dell'aumento di consumo di suolo.

Ciò premesso va comunque osservato che il PNRR, per come è impostato, ha di fatto favorito l'assegnazione dei fondi a soggetti privati con finalità lucrative e che ben il 70% degli alloggi, secondo quanto previsto dal D.M. n. 481 del 2024, viene comunque assegnato al prezzo di mercato (anche se in parte calmierato).

Il rischio, com'è evidente, è quello che - soprattutto nelle aree metropolitane di maggiori dimensioni (dove si trovano la maggioranza degli studenti fuori sede) - una fascia importante di studenti meno abbienti, che non rientra all'interno dei 30% soggetti a tutela, rimanga privo di alloggio.

Inoltre, sotto il profilo più strettamente giuridico, la previsione, soprattutto per ciò che attiene alla disciplina urbanistica, di un regime "speciale" di così vasta e incisiva portata (a prescindere da quanto previsto dal decreto "Salva casa") se pure giustificato dalla necessità assoluta di raggiungere i risultati previsti dal PNRR entro tempi stabiliti, rischia di minare la coerenza e linearità dell'intero sistema peraltro già messo in crisi dai numerosi mutamenti normativi avvenuti negli ultimi anni<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Come è stato giustamente evidenziato, la semplificazione più che una politica dovrebbe essere "l'effetto di un apparato amministrativo [e normativo] che abbia già in sé la capacità di operare al meglio con le regole ordinarie e in un clima di assoluta normalità" (F. SALVIA, *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2008, pag. 448). Del resto già N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1979, pag. 79, con riferimento alle norme speciali emanate per regolare, semplificare o autorizzare una delegificazione parlava di una "società pulviscolare che non si riconosce in una comune tavola di valori".