

UNIVERSITARI IN LOMBARDIA

DOSSIER SULLA SITUAZIONE ABITATIVA

DICEMBRE 2021 - 1[^] EDIZIONE

>> INTRODUZIONE AL DOSSIER

La Regione Lombardia vede oltre 100.000 studentesse e studenti universitari fuori sede, il numero più elevato tra le regioni italiane: il 19% degli universitari che decidono di cambiare regione per studiare scelgono infatti la Lombardia. Numeri che erano in costante crescita prima della pandemia e che – dopo lo stop forzato tra il 2020 e l'2021 – sono tornati a crescere, spinti da un aumento generalizzato delle immatricolazioni pur nell'ambito di una situazione sanitaria complicata ed incerta.

Tutto ciò comporta inevitabilmente un consistente bisogno abitativo che secondo l'ISTAT e l'ANS risulta concentrato nella città di Milano ma anche in quelle di Pavia e Bergamo; in forma minore si evidenziano altri centri universitari quali Brescia, Varese e Como. A tale necessità abitativa riesce a rispondere soltanto in piccola parte la componente pubblica tramite apposite strutture denominate *alloggi universitari*; di conseguenza, in larghissima parte gli studenti devono rivolgersi all'offerta del mercato privato, sottoscrivendo un apposito contratto di locazione.

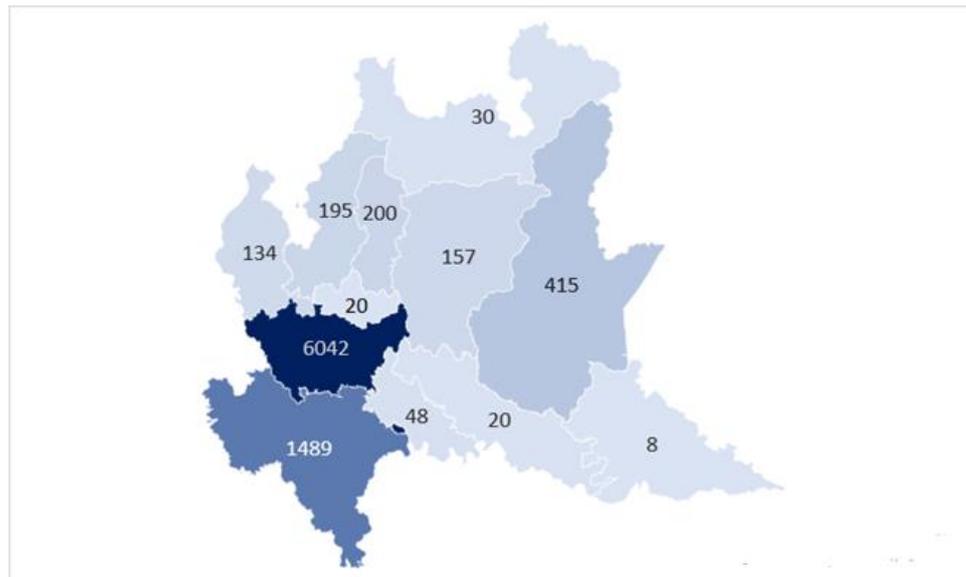
Il presente rapporto mira ad analizzare l'attuale situazione abitativa degli studenti universitari fuori sede che studiano nella nostra regione. Allo stesso tempo, verrà analizzata la politica adottata dalla Regione, dalle Università e dagli altri principali attori pubblici e privati che operano nel settore. L'obiettivo è quello di avanzare 10 proposte concrete per garantire un'adeguata tutela del Diritto allo Studio e di quello alla Casa a tutte le studentesse e tutti gli studenti.

Solo così facendo, la Lombardia può diventare un territorio pienamente accogliente ed attrattivo per tutti i fuori sede provenienti dall'Italia e dal resto del mondo.

1 >> ALLOGGI UNIVERSITARI IN LOMBARDIA

POSTI LETTO INSUFFICIENTI PER UNA DOMANDA IN CRESCITA

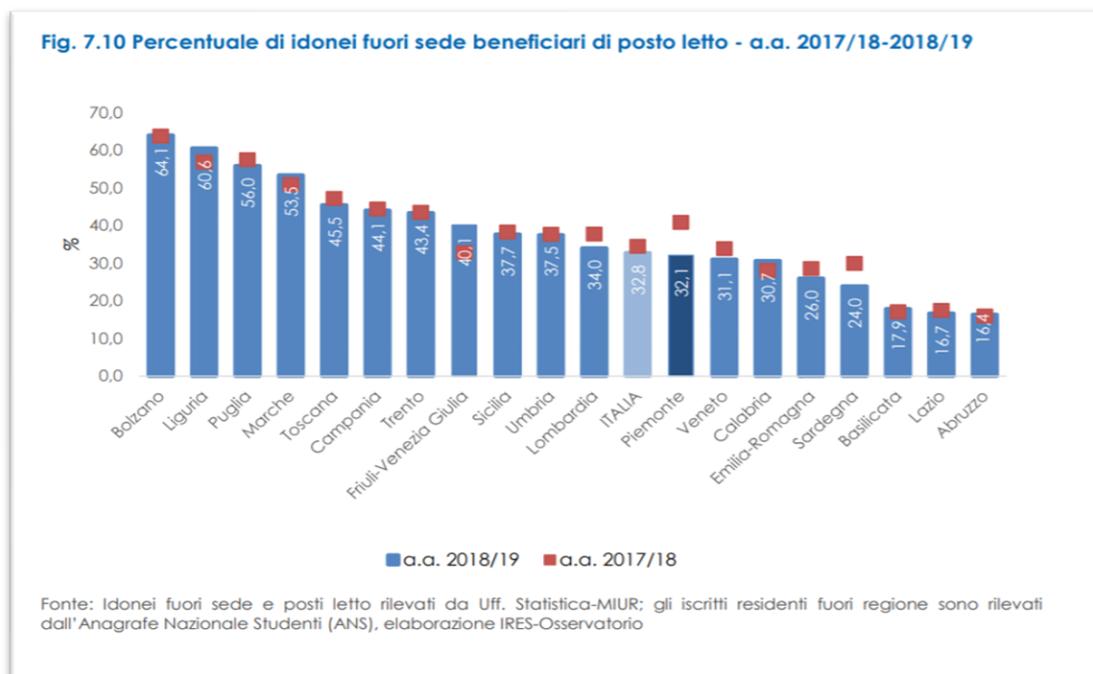
Gli alloggi pubblici in Italia e in Lombardia sono nettamente insufficienti per rispondere ai bisogni della popolazione studentesca universitaria. Secondo gli open data ministeriali e regionali, la Lombardia dispone di **8.758 posti letto** nell'ambito del Diritto allo Studio: di conseguenza, meno di uno studente fuorisede su dieci ha la possibilità di trovare posto negli alloggi universitari. Sommando anche ulteriori soluzioni alloggiative *non* inquadrabili nel sistema di DSU (ad esempio studentati privati e foresterie) il numero dei posti letti raggiunge la cifra di 13.760 così suddivisi: 6.040 posti letti in singola, 2.733 posti letti in doppia, 3.149 posti in altre soluzioni. Tali dati sono leggermente inferiori alla media nazionale, dove i 42.732 posti letto corrispondono al 10,4% dei 410.000 studenti fuori sede italiani. L'offerta pubblica di alloggi universitari è palesemente insufficiente a soddisfare le esigenze abitative. Nel 2020, il numero dei posti ha anche dovuto subire una contrazione della fruibilità della camera doppia a causa del Covid e solo con l'introduzione del green pass si sta tornando all'utilizzo pieno delle camere doppie. Va inoltre evidenziato come le istituzioni AFAM in Lombardia non abbiano praticamente alcuna disponibilità diretta di posti letto nell'ambito del DSU, fatto salvo per i 42 posti letto gestiti dall'Accademia di Belle Arti "Brera" di Milano.



Nell'immagine sono indicati i posti letto disponibili nell'ambito del sistema di Diritto allo Studio in ogni provincia. Dati riferiti a novembre 2020 ed estrapolati dalla banca dati del Ministero-USTAT. Elaborazione UDU.

Di certo è complicato stimare la domanda e quindi il fabbisogno dei posti letto nelle varie regioni, in quanto questo dipende da quali fattori si considerano. L'elaborazione IRES-Osservatorio considera ad esempio il numero di studenti fuori sede idonei che risultano beneficiari di un posto alloggio: in questo caso, la Regione Lombardia con un tasso di copertura al **34%** appare poco sopra

alla media nazionale. Ciò è dovuto essenzialmente ai criteri di merito più elevati che riducono la platea degli idonei.



Calcolando invece il numero degli studenti fuori sede indifferentemente dai criteri di merito, come fatto nella tabella, la Lombardia **scivola sotto la media nazionale**. In tutti i casi, va sottolineato come in Italia i posti letto complessivi delle residenze universitarie (compresi quelle non propriamente inquadrabili nel sistema DSU) siano 51.672 contro i 175.000 della Francia e i 194.268 della Germania.

Ateneo	Iscritti	fuori sede stima*	Posti DSU	Percentuale su fuori sede	Città
Bergamo	21.919	10.050 (7.300)	157	1,6%	Bergamo e Dalmine
Brescia**	14.993	5.087 (3.400)	423	8,3%	Brescia e Mantova
Castellanza	2.621	511 (900)	24	4,7%	Castellanza
Insubria	11.991	5.059 (4.700)	305	6,0%	Como, Varese e Busto Arsizio
Milano	207.789	66.381	6.340	9,6%	Milano, Sondrio, Cinisello Balsamo, Sesto San Giovanni, Lecco, Vimodrone, Lodi, Monza
Pavia	23.589	11.065 (12.300)	1.509	13,6%	Pavia e Cremona
LOMBARDIA	282.902	98.153	8.758	8,9%	

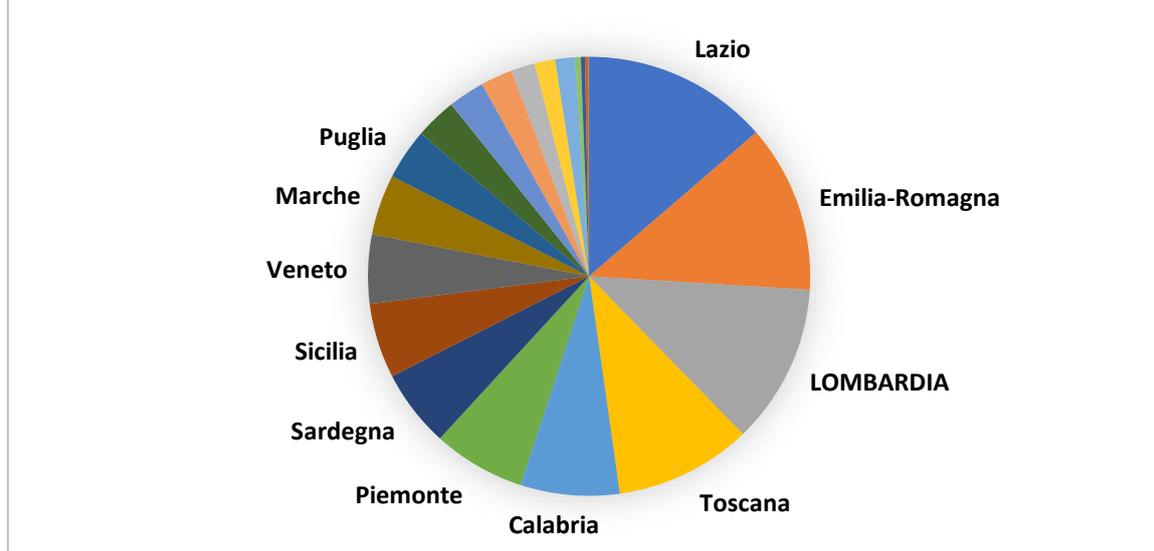
** NB: non sono disponibili statistiche precise sul numero degli studenti fuori sede dei singoli atenei; il numero indicato è una stima elaborata in base al numero degli “studenti in corso + un anno” delle università pubbliche rapportato al numero degli studenti fuori regione iscritti. L’elaborazione IRES-Osservatorio stima ad esempio meno studenti fuori sede. Tra parentesi una stima basata invece sulle province, riferita all’anno accademico 2019/2020 che si ritiene non seguibile su Milano stante i collegamenti molto diversificati con le province contigue. Elaborazione UDU.*

*** Si noti come su Brescia insista un Campus importante dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, cui studenti sono conteggiati nella tabella sulla sede amministrativa di Milano ma che in realtà studiano a Brescia.*

L’anomalia legata ai pochi studenti idonei al posto letto in rapporto alla popolazione studentesca fuori sede è un fattore da attenzionare: in tutte le regioni, infatti, i posti letto sono per lo più erogati agli studenti aventi diritto alla borsa in quanto la normativa prevede che gli enti gestori del DSU possano concedere i posti letto ad altri studenti (non aventi diritto alla borsa) a tariffe più elevate, solo in caso di disponibilità residua, con modalità che variano da ente a ente. Tuttavia, la Lombardia fa eccezione ed **oltre la metà dei posti sono assegnati a studenti non idonei alla borsa** ed addirittura la Regione Toscana risulta avere più posti letto assegnati agli studenti idonei rispetto alla Lombardia. Questa situazione è causata dai criteri di merito più elevati che riducono sensibilmente la platea degli idonei: in buona sostanza, gli studenti fuori sede lombardi riescono magari ad accedere al posto letto ma devono sostenere direttamente il relativo costo. Un’altra possibile causa di questo fenomeno potrebbe essere la diversa concentrazione dei posti letto nei territori lombardi e quindi la scarsa disponibilità in alcune città universitarie, ma anche un sistema di Diritto allo Studio che non riesce ad essere molto attrattivo nei confronti degli studenti fuori sede con reddito medio-basso.

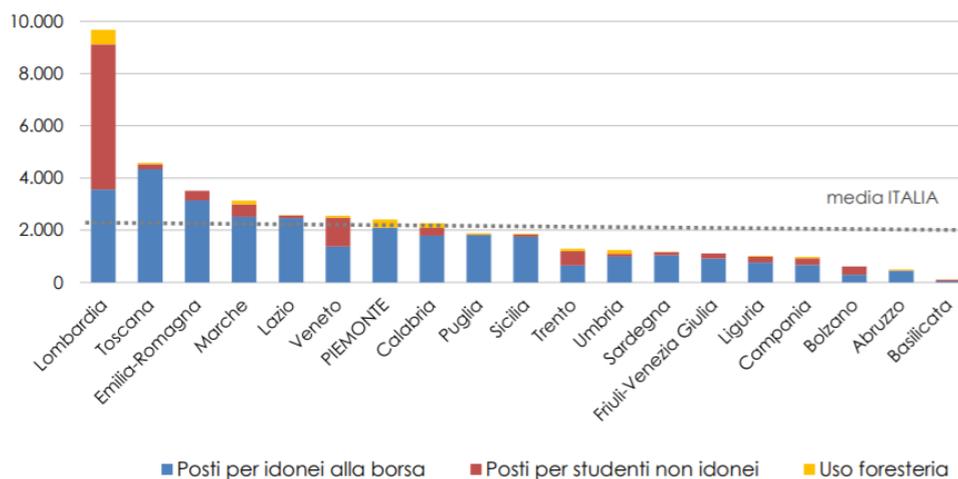
Si spiega così perché, in Lombardia, meno del 9% degli studenti fuori sede riesca ad accedere a una residenza pubblica. Di questi, oltre la metà non risulta idoneo alla borsa di studio e deve quindi pagare un certa tariffa all’ente. Su Pavia, ad esempio, la retta annuale varia da un minimo di 1.900€ per una camera doppia a un minimo di 2.100€ per camera singola. Le rette, essendo correlate ai costi, a norma della legislazione vigente, possono subire variazioni dopo il 1° gennaio di ogni anno e vengono solitamente pagate a rate. Tariffe più basse si trovano a Cremona e all’Università di Brescia che - come Pavia - diversifica le rette in base all’ISEE: queste partono da un minimo di 100€ al mese per una camera doppia a un minimo di 150€ per una camera singola. Le rette aumentano invece a Milano: le residenze del Politecnico partono infatti da un minimo annuale di 4.000€ all’anno per una camera doppia in un mini alloggio, per arrivare a un minimo di 4.500€ per una camera singola; non sono previste diversificazioni automatiche in base all’ISEE.

Provenienza dei 94.000 studenti fuori sede idonei BdS



La Lombardia ha più studenti fuori sede di tutte le regioni, eppure ha meno studenti fuori sede idonei rispetto al Lazio o all'Emilia-Romagna. Questo fa sì che molti studenti accedono alle residenze universitarie senza essere coperti dalla borsa e dovendo di conseguenza pagare direttamente le rate. Elaborazione UDU sui dati USTAT-Ministero dell'a.a. 2019/2020.

Fig. 7.9 Numero di posti letto gestiti dagli enti erogatori per il DSU - a.a. 2018/19



Fonte: dati dell'Uff. di Statistica - MIUR; elaborazione IRES-Osservatorio
Nota: la Valle d'Aosta e il Molise non hanno in gestione residenze universitarie

DALLA LOMBARDIA ARRIVANO RISORSE INSUFFICIENTI PER COPRIRE LE SPESE CORRENTI

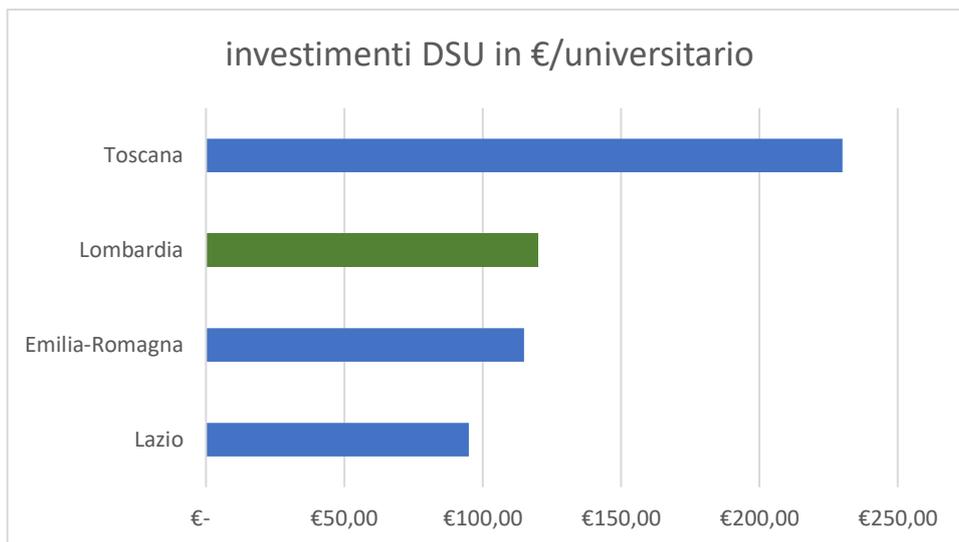
A livello economico, la Regione Lombardia con la convenzione quinquennale firmata nel 2019 stanziava ogni anno un contributo in conto gestione pari a 23,2 milioni di euro. Come previsto dalla Legge Regionale 33/2004, tale somma è destinata alla copertura dei costi relativi alla erogazione

dei servizi relativi agli enti di diritto allo studio (residenze, collegi, mense, altri servizi connessi) senza distinguere tra università private o pubbliche; restano esclusi da tale somma i finanziamenti per la copertura delle borse di studio. Dal 2020 la Regione stanziava un milione aggiuntivo per il sistema dei collegi, presenti all'Università di Pavia e alla Cattolica di Milano.

I **24,2 milioni stanziati annualmente** risultano insufficienti per coprire i costi di funzionamento e manutenzione delle strutture esistenti ed in particolare di quelle pavese: per colmare il deficit di finanziamento regionale, l'Università di Pavia deve stanziare nel solo anno 2021 una cifra superiore a 600.000€ che dovrebbe avvicinarsi al milione di euro dal 2022, al netto di eventuali aiuti statali straordinari. In molte altre residenze, i servizi sono ridotti all'osso (es. portineria solo per due ore giornaliere) per fare quadrare i conti.

Tale deficit risulta ancora più evidente se si confronta il contributo lombardo con i contributi concessi dalle altre Regioni agli enti per il Diritto allo Studio ed in particolare quelli concessi dalle Regioni con il numero più elevato di posti letto negli alloggi universitari, posti letto comunque molto inferiori rispetto a quelli presenti in Regione Lombardia. Il confronto va infatti effettuato considerando il numero dei beneficiari inferiori della Lombardia, il numero superiore di posti letto della Lombardia e il contributo FSE del quale dispongono le Regione del Centro-Sud (Emilia Romagna inclusa), nonché la maggior quota del FIS di cui beneficiano le altre regioni.

- la Regione *Toscana* a fronte di 117.350 studenti universitari (39% dei 305.857 universitari della Lombardia) e 4.760 posti letto (54% della Lombardia) – nel 2021 concede al proprio ente DSU un contributo regionale pari a **14,3** milioni di euro (59% della Lombardia);
- la Regione *Emilia-Romagna* a fronte di 166.071 studenti universitari (54% degli universitari della Lombardia) 3.780 posti letto, concede al proprio ente ER.GO. un contributo pari a **19,2** milioni di euro assegnato per il 2021 (52% della Lombardia) → considerata la mancata distinzione tra contributo per borse di studio, residenze, mense ed altri servizi, il confronto va fatto con il contributo totale per il DSU della Regione Lombardia che è pari a circa 37 milioni di euro.
- la Regione *Lazio* a fronte di 241.847 studenti (79% degli universitari della Lombardia) e 2.946 posti letto, concede al proprio ente DISCO un contributo pari a **22,8** milioni di euro assegnato per il 2020 (62% della Lombardia) → considerata la mancata distinzione tra contributo per borse di studio, residenze, mense ed altri servizi, il confronto va fatto con il contributo totale per il DSU della Regione Lombardia che è pari a circa 37 milioni di euro.



In termini relativi, la Regione Lombardia per il DSU spende grossomodo le stesse risorse proprie dell'Emilia-Romagna. Ma la realtà è ben diversa: le regioni del centro-sud possono ricorrere anche ai fondi del FES e godono di una quota maggiore di finanziamento del FIS. Elaborazione UDU sui dati dei bilanci preventivi delle Regioni e degli Enti per il Diritto allo Studio per l'anno solare 2021.

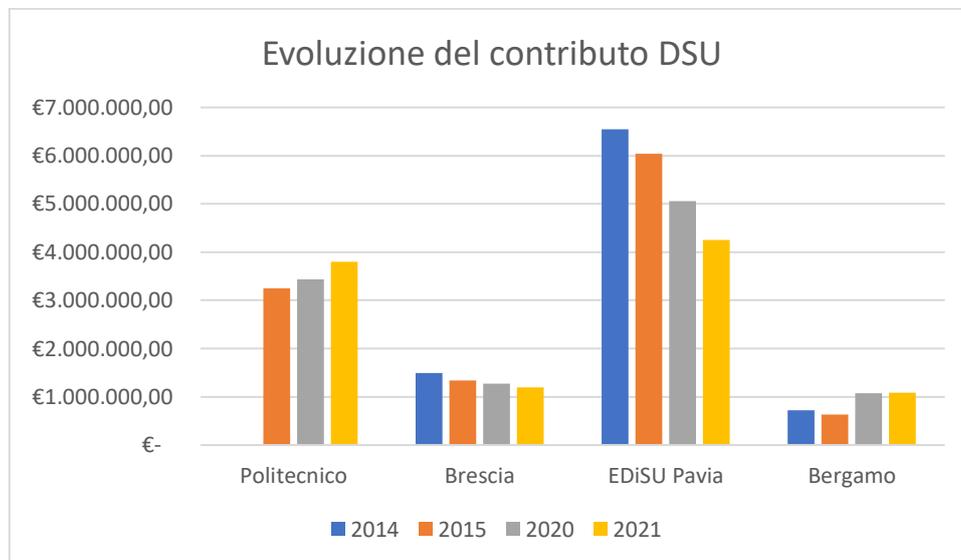
A proposito del contributo in conto gestione concesso dalla Regione Lombardia, va rilevato come questo fosse nominalmente il medesimo di oggi già una ventina di anni fa; nel 2010 il contributo ha raggiunto 27,8 milioni di euro per toccare quindi il massimo nel 2014 (29,8mln) e il minimo nel 2018 (21,2mln). Oggi la cifra si assesta invece intorno ai 23,2 milioni di euro, ai quali aggiungere il milione per i collegi. Si osservi dunque come sarebbero necessari soltanto 7 milioni di euro per assorbire l'inflazione degli ultimi anni.

Queste variazioni e i nuovi criteri introdotti nel 2019 ispirati alla standardizzazione e al contenimento dei costi a discapito della qualità del servizio, hanno fatto sì che vi siano stati enti che hanno visto un forte decremento del contributo loro concesso (come EDiSU Pavia e EDUCatt Cattolica), altri che hanno visto una stagnazione (come Brescia) ed altri che hanno visto una leggera crescita (tendenzialmente le università di Milano, premiate per i posti letto realizzati negli ultimi due decenni). Si riportano a titolo di esempio quattro università:

- EDiSU Pavia è passato dai 6,5 milioni del 2014 ai 4,3 milioni nel 2021 (comprensivi dei 700.000€ provenienti del contributo regionale straordinario per i Collegi Universitari Lombardi);
- Politecnico di Milano è passato da 3,2 milioni del 2015 ai 3,8 milioni del 2021.
- Università di Brescia è passata da 1,5 milioni del 2014 a 1,2 milioni del 2021.
- Università di Bergamo è passata da 723mila del 2014 a quasi 1,1 milioni di euro del 2021.

Alla luce di questi dati, il sistema residenziale lombardo appare metaforicamente come una *coperta corta*, insufficiente a sostenere tutte le università lombarde nell'erogazione di adeguati servizi di DSU. Così, i costi legati alle residenze risultano **sostenibili soltanto grazie ai contributi diretti o indiretti degli studenti** stessi: sono infatti essenziali sia le risorse proprie di alcuni atenei

(in particolare Pavia), sia le rate pagate degli studenti non idonei che accedono alle residenze pubbliche. Nei fatti, se un ateneo lombardo vuole garantire un elevato livello di residenzialità studentesca finisce inevitabilmente per fare gravare i costi sulla componente studentesca – anche tramite la tassazione studentesca che spesso supera il limite di legge.



Dati estrapolati dai bilanci consuntivi (fino al 2020) e dai bilanci preventivi (per il 2021) dei singoli atenei. Il dato riferito al 2021 su Bergamo è stimato. Elaborazione UDU.

Un ultimo fattore da considerare è quello del personale: una quota importante del contributo regionale viene infatti assorbito dal personale (spesso numericamente insufficiente) in servizio presso gli Enti e gli Uffici per il DSU: in particolare, secondo l'ultima rilevazione disponibile, sono 137 i dipendenti a tempo indeterminato e 110 quelli a tempo determinato (questi ultimi hanno lavorato 378 mesi in totale, circa 4 mesi a testa). Va inoltre aggiunto il personale esternalizzato non conteggiato. Solo a Pavia, ad esempio, sono in servizio una cinquantina di lavoratori dipendenti dell'EDiSU.

I POSTI LETTO CRESCONO A RILENTO, NEL FUTURO GRANDI INCOGNITE ANCHE CON PNRR

Non sono solo le risorse destinate all'erogazione ordinaria dei servizi legati al Diritto allo Studio ad essere insufficienti: anche le risorse finalizzate al potenziamento dell'offerta pubblica sono inadeguate. Esse sono erogate nell'ambito dei quattro piani-bandi predisposti dal MIUR in attuazione della Legge n. 338/2000 che è finalizzata, per l'appunto, al cofinanziamento di interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari.

Il primo Piano aveva una disponibilità iniziale di circa 450 milioni di euro, il secondo di circa 240 milioni di euro (di cui 120 milioni circa derivanti da rinunce ed economie del primo bando), il terzo di oltre 105 milioni (di cui 53 milioni circa derivanti da residui fondi FAS, rinunce e ribassi del primo e secondo bando) e il quarto (suddiviso in due decreti distinti) di oltre 135 milioni (di cui 40 milioni circa derivanti da residui fondi FAS, rinunce e ribassi del primo, secondo e terzo bando). Se al cofinanziamento statale si aggiungono le somme a carico dei soggetti beneficiari e i finanziamenti di soggetti terzi, si possono stimare, nell'arco di venti anni, **investimenti complessivi pari a oltre 1,5 miliardi di euro**. Aggiungendo a tale cifra il valore degli immobili e gli investimenti provvisori del quarto bando, legato ai decreti n. 852 e 853 del 2019, la stima supera abbondantemente i 2 miliardi di euro. Tale cifra ha consentito un incremento dei posti letto, ad oggi tutto sommato esiguo: a fronte di 38.488 posti messi a norma, **ne sono stati realizzati soltanto 14.423 nuovi** sul territorio nazionale. Il numero totale di posti alloggio ammessi a co-finanziamento dovrebbero portare tali numeri rispettivamente a 45.000 posti letto rinnovati e 25.000 posti ex novo in qualche anno. Il cofinanziamento statale è pertanto stato pari a 30.000€ (38.000€ nel quarto bando) in media per ogni nuovo posto letto, circa 18.000€ (31.000€ nel quarto bando) per la riqualificazione dell'esistente.

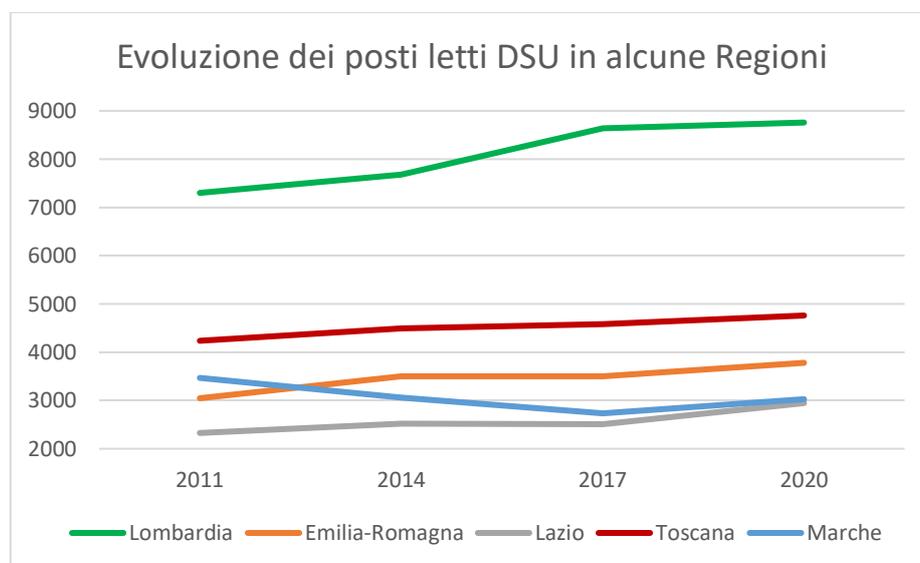
In questo panorama, il Nord Italia si è rivelato come il principale attrattore di risorse: su 244 progetti conclusi, 136 sono stati realizzati al Nord e **52 nella sola Lombardia**. Soffermandosi sul quarto bando (D.M. 936/2016 e D.M. 937/2016) per il quale la Regione Lombardia aveva stanziato un importo aggiuntivo pari a 3,5 milioni di euro, emerge come su 84 progetti cofinanziati, 51 siano collocati al Nord e 16 in Lombardia. Attualmente in Lombardia risultano **attivi 8 progetti di nuove costruzioni ed ampliamento**, di cui 4 sono legati al quarto bando (**+708 posti letto**) ed altri quattro ai precedenti bandi (**+723 posti letto**). Essi sono tutti locati nell'hinterland milanese e sono così suddivisi:

- La Fondazione Collegio delle Università Milanesi vede un co-finanziamento a Milano di 3 milioni per 53 nuovi posti e un altro co-finanziamento sempre a Milano per 2,9 milioni di euro per 57 nuovi posti;
- La Fondazione Housing Sociale vede un co-finanziamento a Milano di 3,4 milioni per 266 nuovi posti;
- L'Università Commerciale Bocconi vede un co-finanziamento a Milano di 13,4 milioni per 300 posti letto;
- L'Humanitas University vede un co-finanziamento a Pieve Emanuele (MI) di 6,2 milioni di euro per 240 nuovi posti;
- Il Politecnico di Milano vede un co-finanziamento a Milano di 15 milioni per 246 nuovi posti;
- L'Università Bicocca vede un co-finanziamento a Milano di 5,7 milioni per 104 nuovi posti letto e un altro co-finanziamento a Veduggio al Lambro (MB) un co-finanziamento di 5,3 milioni per 165 nuovi posti letto.

Alla luce delle risorse messe in gioco dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati, sembra emergere una Regione Lombardia che troppo spesso ha giocato un ruolo di secondo piano, non cogliendo appieno l'opportunità posta dai bandi sulle residenze universitarie e coinvolgendo in maniera frammentata ed insoddisfacente gli stakeholders del territorio. Va segnalata, in

controtendenza, la notizia positiva relativa all'approvazione dell'accordo e del rispettivo atto integrativo riguardanti la realizzazione di una nuova residenza universitaria da ben **460 posti letto** nell'ex caserma di Mentelungo, presso il Comune di Bergamo. L'intervento sarà reso possibile grazie a un consistente investimento regionale che riguarderà anche altri interventi presso l'ex caserma Colleoni, grazie a un contributo regionale pari a 15 milioni di euro. Un altro intervento simile finanziato dalla Regione Lombardia si registra a proposito dell'Università Insubria.

Tirando le somme, in 10 anni la Lombardia ha visto un incremento dei posti letto inseriti nel sistema di DSU pari al **20%** - passando dai 7.301 posti letto del 2011 ai 8.758 del 2021. Le altre Regioni con il numero maggiore di posti letto dedicati al DSU hanno invece conosciuto queste variazioni: Lazio +27% | Emilia-Romagna + 24% | Toscana +12% | Marche -13%. In Italia, l'aumento dei posti letto tra il 2005 e il 2019 è stato pari soltanto a 13.700 unità, segnando un incremento insufficiente del 36%.



Il numero dei posti letto è estrapolato dagli open data del Ministero-USTAT. Si noti come dal 2014 i posti delle foresterie (in Lombardia abbastanza rilevanti) non siano più considerati in quanto non inquadrabili nel sistema di DSU e quindi potrebbero alzare leggermente il dato del 2011 rispetto a quello reale. Elaborazione UDU.

È su questa situazione che si innesta la discussione relativa alla riforma della Legge n. 338/2000 e la discussione relativa al PNRR, il quale prevede uno stanziamento di **960 milioni** di euro per le residenze universitarie. Tali risorse sono attribuite (come di consueto) a titolo di prestito, di cui € 40 mln nel 2022, € 160 mln nel 2023, € 320 mln nel 2024, € 280 mln nel 2025, € 160 mln nel 2026. L'obiettivo dichiarato è molto ambizioso, prevedendo di triplicare i posti letto per gli studenti fuorisede, portandoli da 40mila a oltre 100 mila entro il 2026. Il governo è successivamente intervenuto con il D.L. 77/2021, innalzando la quota massima di cofinanziamento statale, dal 50 al 75% del costo totale dell'intervento.

Non interessa in questo dossier entrare nel merito delle misure nazionali in sé e per sé, piuttosto interessa capire l'impatto delle riforme nazionali sulla capacità di accoglienza degli atenei della

Lombardia. Comunque, è necessario rilevare come la Legge n. 338/2000 presenti luce ed ombre: se da una parte ha consentito il recupero e la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente anche dal punto di vista ambientale, nonché una maggiore integrazione tra universitari e città, un miglioramento dei servizi erogati dalle residenze e il superamento del concetto di residenze come semplici dormitori – dall'altra parte non ha saputo raggiungere lo scopo di aumentare sensibilmente i posti letto: gran parte delle residenze ristrutturate o realizzate sono andate a sostituire, nella disponibilità degli alloggi degli enti, i posti letto precedentemente coperti tramite convenzioni con residenze private o enti terzi. Troppo spesso, la 338 ha permesso di realizzare residenze private e i soggetti pubblici non sono stati in grado di apportare un contributo significativo al sistema di DSU.

Il PNRR non sembra cogliere appieno le criticità, attribuendo incomprensibilmente un ruolo predominante all'iniziativa privata in termini di gestione e di edificazione, anche nei territori delle università medio-piccole dove si presenta una situazione di "fallimento del mercato" stante la non proficuità degli investimenti. Territori che, tra l'altro, sono localizzati prevalentemente fuori dalla nostra regione. In realtà risulta improponibile la marginalizzazione completa per via legislativa della componente pubblica: una modifica della Legge n. 338/2000 non potrebbe infatti comprimere eccessivamente l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e alle Università. La questione centrale risiede piuttosto nella volontà politica e nel problema della leva finanziaria, ossia negli investimenti che gli enti pubblici possono affrontare, anche in termini di anticipo degli investimenti. Infine, l'idea delle residenze come luogo sociale di confronto e accrescimento culturale, grande pregio della Legge 338, sembra passare in secondo piano dal momento che il PNRR punta a mitigare i requisiti di legge relativi allo spazio comune per studente disponibile negli edifici in cambio di camere singole meglio attrezzate.

La Regione Lombardia e le università lombarde – in sintonia con le parti sociali e le amministrazioni – devono così interrogarsi sulla strada che intendono percorrere alla luce dell'evoluzione nazionale poc'anzi ricordata. Innanzitutto, bisogna segnalare come gli atenei lombardi possano realisticamente puntare ad ottenere un **co-finanziamento statale tra i 150 e i 250 milioni di euro**. Considerando la possibile diminuzione del costo medio per posto letto ma l'aumento del cofinanziamento statale, è realisticamente difficile che si riescano a realizzare più di **8.500 - 9.000 posti letto**. Così, l'obiettivo nazionale di aumentare di circa il 150% i posti letto appare ben lontano se non intervengono altri soggetti per aumentare il co-finanziamento non statale. Nasce proprio da qui la necessità per la **Regione Lombardia** di farsi finalmente soggetto promotore e co-finanziatore dei progetti residenziali universitari che si svolgeranno in Lombardia. Se arrivasse a **stanziare 50 milioni di euro dal 2023 al 2026**, a partire da V bando in procinto di essere emanato, la Regione Lombardia potrebbe:

- favorire concretamente la presentazione dei progetti da parte degli atenei;
- assicurare un elevato livello di qualità delle residenze stesse, ivi compreso la disponibilità di spazi comuni, oltre che di tutti i servizi collegati, erogati a favore di tutta la comunità studentesca e, in alcuni casi, cittadina;
- continuare l'opera di riqualificazione del patrimonio immobiliare delle città universitarie;
- portare i nuovi posti letti realizzabili ad oltre 10.000, raggiungendo quota 20.000 entro il 2030.

Così facendo, l'attrattività della Lombardia ne risentirebbe molto positivamente: i nostri atenei riuscirebbero ad accogliere molte nuove studentesse universitarie e molti nuovi studenti universitari da tutta Italia e non solo – garantendo un miglior Diritto allo Studio e Diritto alla Casa.

UN ATTORE IN ASCESA SULLA SCENA: GLI STUDENTATI PRIVATI

L'offerta degli studentati privati merita un approfondimento a sé stante, anche per via dell'assenza di studi approfonditi a riguardo. È evidente infatti come negli ultimi 20 anni la città di Milano abbia visto l'impegno crescente da parte di grandi società che investono sul mercato dello student housing. Questa tendenza è parallela a quella di altre grandi città universitarie, come Roma e Bologna ma si registra – in misura minore – anche sulla città di Pavia dove è già presente Camplus.

La struttura dell'impresa prevede solitamente la presenza di grandi fondi immobiliari o di fondazioni (come Hines, Fondazione CEUR) che vanno ad istituire delle società controllate operanti esclusivamente nel settore degli alloggi universitari (Aparto, Camplus). Le residenze studentesche private gestite da queste società si possono distinguere in strutture orientate esclusivamente al mercato e strutture basate sul merito.

Aparto appartiene alla prima categoria ed è un brand controllato al 100% dal gruppo Hines ed è già attivo nel Regno Unito e in Irlanda. Oggi ha in programma l'apertura della residenza Giovenale nel Gennaio 2022, in prossimità dell'Università Commerciale Bocconi. Secondo il sito, un posto in camera doppia viene offerto a **607 euro/mese**, mentre la soluzione per la camera singola più economica consiste in 1051 euro/mese. La residenza offrirà 1300 posti letto .

Il modello meritocratico vede invece come capofila l'esperienza di **Camplus**, società fondata ed amministrata Maurizio Carvelli, già membro del consiglio direttivo della Compagnia delle opere di Bologna, un'associazione imprenditoriale d'ispirazione cattolica, legata a Comunione e Liberazione. Camplus, tramite la Fondazione CEUR, è parte della Conferenza dei Collegi Universitari di Merito fondata proprio da Carvelli nel 1997. Camplus offre due tipi di soluzioni: i "Collegi di merito" e le "Residenze". Nell'indagine non verranno esaminati gli "Apartments" per scarsità di informazioni a disposizione.

All'interno del bando nazionale per i collegi di merito Camplus viene richiesto il superamento di un test, il voto minimo di maturità di 70/100 per le immatricolazioni al primo anno della laurea triennale o ciclo unico (criterio presente anche nei bando per i benefici del Diritto allo Studio delle Università Lombarde), mentre per le iscrizioni successive la media minima richiesta è di 24/30 (quando i bandi DSU lombardi non richiedono una media minima), con la necessità di completare almeno il 50% degli esami al 31 Luglio dell'anno accademico di iscrizione (inferiore alla richiesta del 58,3% degli esami completati al 10 Agosto per gli iscritti al primo anno richiesta dai bandi lombardi, ma superiore al requisito nazionale del 41,6%) .

I costi dei collegi di merito vedono una forbice per le camere doppie che va dagli **818,2 euro/mese** (Camplus Lambrate) ai 1172,72 euro/mese (Camplus Turro e Città Studi), mentre le camere singole vanno da 1000 euro/mese (Camplus Lambrate, singola in appartamento) a 1445,45 euro/mese (Camplus Città Studi, singola con bagno esclusivo) . Il bando prevede delle scontistiche di merito e

reddito che possono abbattere fino al 15% del costo totale al primo anno (con un aumento dell'importanza del merito nel corso degli anni, senza un corrispondente aumento del peso del reddito: il primo passa dal 5% di riduzione massima al primo anno al 35% di riduzione massima al sesto anno, mentre il reddito può ridurre solo fino al 10% indipendentemente dall'anno di iscrizione). L'unica residenza "College" offerta da Camplus in Lombardia è quella dell'Università Humanitas, con 240 posti a disposizione. Il prezzo di un posto in camera doppia è di 681,8 euro/mese, mentre la "camera singola in appartamento" costa 900 euro/mese .

Appare evidente come l'offerta dei gestori di appartamenti privati non sia configurabile come un'opzione desiderabile o auspicabile, a maggior ragione alla luce della precarietà dell'offerta pubblica. I costi di una stanza in queste strutture rendono infatti tale soluzione difficilmente accessibile da parte di uno studente con reddito medio-basso, anche se titolare di borsa di studio.

Per questo è da considerare con attenzione la vaghezza del PNRR sui criteri per l'assegnazione dei fondi sul cosiddetto "student housing", che rischia di essere un vero e proprio regalo alle società private senza un reale potenziamento del Diritto allo Studio. Il rischio è anzi quello che gli studentati privati – uscendo completamente dall'accordo territoriale e da regole condivise con le università o le associazioni di rappresentanza – possano con la propria offerta commerciale spingere verso un aumento generalizzato dei canoni, dando risposte soddisfacenti soltanto alle famiglie con redditi elevati, comunque disposte ad investire somme ingenti su una soluzione residenziale.

2 > GLI AFFITTI DEGLI UNIVERSITARI IN LOMBARDIA

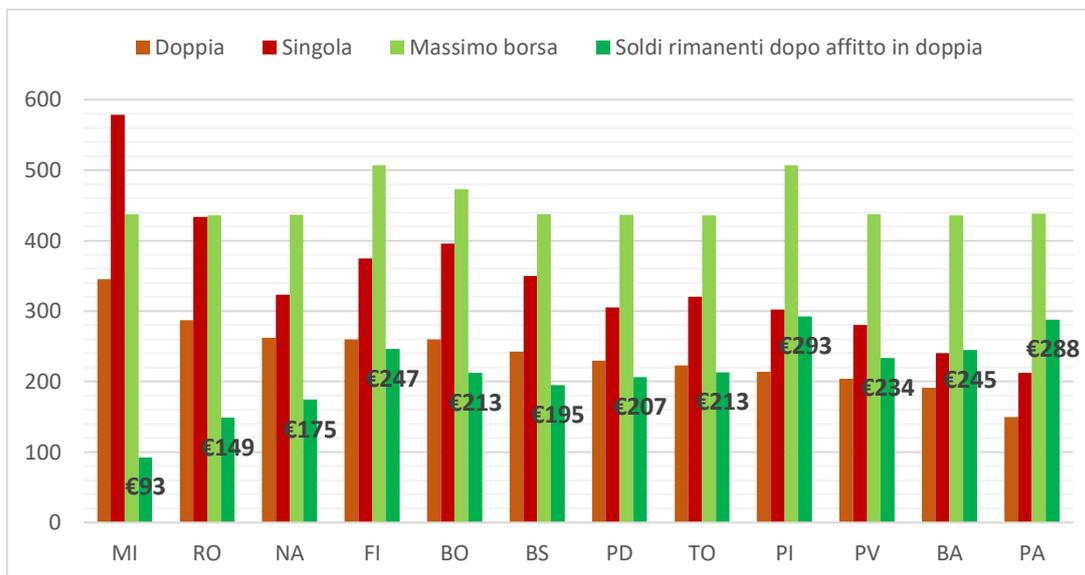
Stante la carenza dell'offerta pubblica, gli studenti non possono che rivolgersi al mercato privato, sottoscrivendo contratti di locazione e sostenendo spesso costi elevati. Le ricerche di Eurostudent dimostrano infatti come il costo dell'alloggio per gli studenti incida sul 36% delle spese totali; secondo il Sole 24 Ore il peso della sistemazione potrebbe addirittura arrivare a pesare sul 46% delle spese totali nella città di Milano.

LA BORSA DI STUDIO NON SEMPRE È SUFFICIENTE PER PAGARE L'AFFITTO

In astratto, il costo dell'affitto dovrebbe essere coperto dalla componente della borsa di studio riguardante la residenzialità universitaria. Uno dei problemi di questa componente emerge però dal D.lgs. 68/2001: esso stabilisce che la borsa debba coprire il costo della residenza universitaria o dell'affitto in stanza doppia, oltre alle relative spese accessorie, tenuto conto dei canoni di locazione nel territorio. Il "costo standard" fa però emergere vistose disuguaglianze e discrepanze, anche rispetto ai singoli contesti in cui sono poste le residenze. D'altronde la Lombardia vede città come Milano che sfonda ogni record nazionale in merito al costo delle locazioni (579€ per camera singola e **345€** per camera doppia) e città come Pavia che, all'opposto, sembra essere tra le città universitarie del Nord Italia più "abbordabili" (280€ per camera singola e 204€ per camera doppia).

Queste grosse differenze territoriali fanno sì che in Lombardia le disuguaglianze siano quantomai evidenti: con il DGR n. 3389/2020 la Regione ha stabilito infatti in **€3.115 la quota alloggio** annuale della borsa di studio, uniforme su tutto il territorio, praticamente limitandosi al minimo previsto dal DM n. 63/2020. In sostanza gli studenti fuori sede beneficiari di borsa di studio ricevono **260€ al mese** per pagare l'affitto e le spese accessorie. Un importo che appare appena sufficiente per Pavia, spesso insufficiente per Bergamo e Brescia e totalmente insufficiente per l'ambito milanese. Prendere decisioni diverse è possibile e lo dimostrano l'esempio dell'Emilia-Romagna e della Toscana che hanno deciso nel 2020 di incrementare le borse di studio: prendendo la fascia isee più bassa, emerge infatti come l'Emilia-Romagna offra per i fuori sede un importo maggiorato di 420€ annui (+35€ al mese) rispetto alla Regione Lombardia, mentre la Toscana preveda un importo aggiuntivo annuo di 828€ (+69€ al mese).

Facendo i calcoli sul totale massimo ricevuto tramite la borsa di studio nell'anno accademico 2019/2020, uno studente fuori sede che paga l'affitto a Milano e percepisce una borsa di studio, dopo aver pagato il canone di locazione **si ritrova con neanche 100€ residui** per pagare le bollette, fare la spesa e spostarsi in città; tale cifra sale a 195€ a Brescia e 234€ per Pavia.



L'importo del canone mensile è stato elaborato incrociando i dati di Immobiliare.it e SoloAffitti in riferimento all'anno solare 2020. Per la città di Brescia, non erano disponibili i dati relativi alla camera doppia ed è stata riportata una cifra indicativa. Il massimo percepibile delle borse è un'elaborazione dell'Osservatorio-IRES sull'anno accademico 2019/2020. Elaborazione UDU.

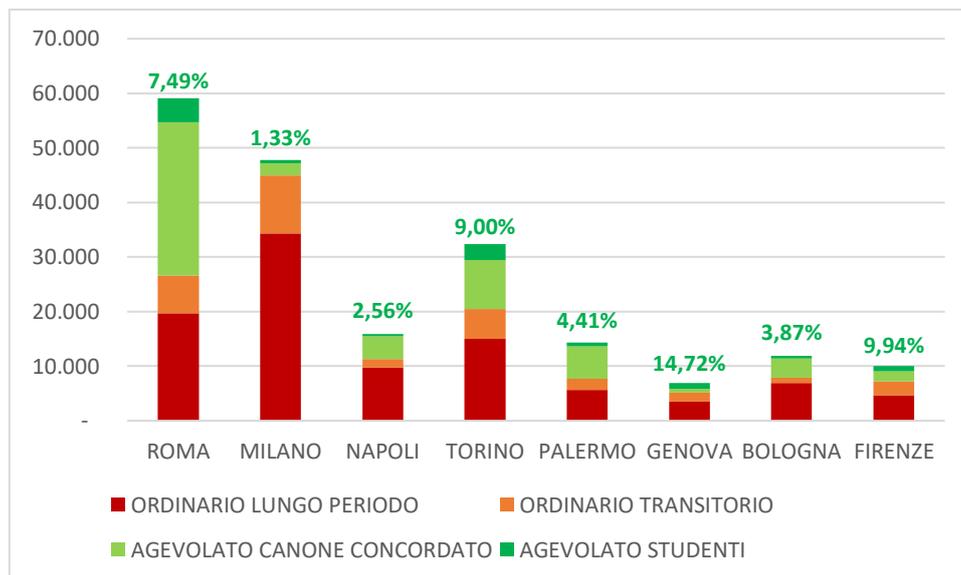
GLI STUDENTI E IL MERCATO DELLA LOCAZIONE

La domanda abitativa degli studenti fuori sede, soprattutto nelle città a forte vocazione universitaria, interviene sul mercato privato della locazione avendo in sé una intrinseca e peculiare debolezza relativamente alle possibilità di negoziare con il proprietario le migliori condizioni contrattuali ed economiche. D'altro canto si tratta generalmente di una domanda abitativa, per sua natura, legata ad esigenze temporanee, ma imprescindibili, che ben si intona con gli obiettivi di massima redditività e ridotto rischio a cui ambiscono mediamente i locatori.

Le locazioni stipulate a studenti si spalmano su tutte le tipologie contrattuali previste dalla normativa vigente sulla base delle scelte di convenienza operate direttamente dal locatore, senza alcuna possibilità di contraddittorio né sul modello contrattuale, né sul valore del canone.

La tipologia contrattuale specifica prevista per gli studenti dalla Legge 431/1998 è, paradossalmente, forse quella meno utilizzata.

I rapporti OMI sulla situazione immobiliare presentati nel 2020 (dati anno 2019) e nel 2021 (dati anno 2020) attribuiscono una percentuale rispettivamente del 4% e del 3,9% al segmento specifico dei contratti agevolati per studenti su base generale. Nei Comuni A.T.A. tale dato, per entrambi gli anni considerati, cresce leggermente al 5,6% e precipita all'0,8% nei Comuni non A.T.A.



Numero di contratti di locazione stipulati nelle principali città italiane nel 2019 secondo i dati forniti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare. Si noti come la città in cui il contratto agevolato per studenti universitari ha avuto meno successo sia proprio Milano. Elaborazione UDU.

Dalle rilevazioni sui canoni, le cui fonti presentano purtroppo ampi margini di inaffidabilità, che costituiscono un cronico e rilevante problema di fondo, in quanto non consentono di elaborare formulazioni precise, emergono dati incongruenti e, probabilmente, strettamente legati alle specificità locali che, però, in molti casi si discostano sia dall'andamento generale del mercato immobiliare, sia da una logica e "corretta" applicazione della normativa vigente.

Nei Comuni A.T.A. il canone medio annuo a metro quadrato, applicato ai contratti agevolati per gli studenti, per l'anno 2019 risulta leggermente inferiore a quello delle locazioni ordinarie di lungo periodo cd. "a canone libero" (euro 78,00 vs euro 79,60) e addirittura superiore per l'anno 2020 (euro 76,10 vs euro 63,70).

I dati sui canoni appaiono poi alquanto contraddittori se si comparano quelli relativi alle grandi città.

	Canone medio €/mq.anno 2020 Contratto concordato studenti	Canone medio €/mq.anno 2020 Contratto concordato (3+2)	Canone medio €/mq.anno 2020 Contratto ordinario canone libero	Canone medio €/mq.anno 2020 Contratto transitorio canone libero
ROMA	131,7	118,9	122,6	123,6
MILANO	122,7	108,5	160,3	143,2
NAPOLI	86,8	82,4	75,8	75,2
TORINO	76,6	68,2	89,9	85,8
PALERMO	53,0	54,6	56,9	60,7
GENOVA	84,7	71,1	61,5	86,2
BOLOGNA	86,3	90,4	120,6	105,6
FIRENZE	105,4	94,0	126,5	116,7

Fatta eccezione per Palermo, il valore mq/anno del canone per contratti a canone concordato "per studenti" è sempre superiore a quello del contratto a canone concordato "ordinario" e, in alcuni casi non irrilevanti (Roma, Napoli, ecc.), è addirittura superiore all'ammontare di quello del contratto a canone libero, risultando anzi il valore più elevato tra tutte le tipologie contrattuali.

Per quanto si tratti di dati con una valenza fortemente indicativa, poiché la loro disaggregazione appare insufficiente a rappresentare esaurientemente le diversificate realtà regionali e territoriali, essi possono fornire qualche spunto di riflessione sulla domanda abitativa, inclusa quella degli studenti, dentro il sistema di offerta della locazione privata, nonché sulla traiettoria applicativa della legge 431/98, che ne dovrebbe presidiare le “regole”.

Ad esempio la legge prevede che il valore del canone stabilito all'interno dell'“Accordo Locale”, a parità di condizioni dell'alloggio, sia identico tanto per il contratto concordato “3+2” (Art. 2 comma 3) quanto per quello “per gli studenti” (Art. 5 comma 2), stabilendo come unica differenza possibile quella di una ridotta durata della locazione per questi ultimi.

Non essendo realistico avviare in questa sede un discorso di revisione sulla Legge 431/1998, in quanto argomento complesso che richiederebbe ben altri sedi e tempi di confronto, di elaborazione e di approfondimento, è possibile introdurre alcune considerazioni:

- nonostante persista una incontrovertibile e crescente domanda abitativa degli studenti fuori sede che, la quota di contratti specifici a canone agevolato per gli studenti è, da un punto di vista generale, assolutamente marginale e la domanda abitativa dei fuori sede si colloca su tutte le altre fattispecie contrattuali, in particolare sui transitori o sull'ordinario a libero mercato perché garantiscono rendite maggiori ai proprietari;
- una maggiore diffusione dei contratti a canone concordato non garantisce parallelamente una migliore possibilità di accesso alla locazione privata nei confronti dei cittadini con bisogno abitativo, studenti fuori sede compresi, poiché la discriminante è il valore del canone in relazione al reddito disponibile. Se l'affitto concordato, contrattato negli accordi locali, viene fissato su un valore alto o, comunque, molto vicino a quello di mercato perde la sua funzione e, quindi, mantiene l'esclusione abitativa; d'altro canto se l'accordo locale fissa un valore di canone troppo distante da quello di mercato non viene scelto dal locatore;
- nel caso il locatore opti per la cedolare secca la differenza di aliquota fiscale applicabile, tra un contratto a canone libero ed uno a canone concordato, si è fortemente ridotta nel corso degli anni e così anche gli altri incentivi fiscali locali di competenza comunale;
- i pochi benefici fiscali a favore degli inquilini sono quasi tutti subordinati alla scelta unilaterale del locatore sullo strumento contrattuale da utilizzare;
- manca un sistema reale di tutela dell'inquilino per l'impugnazione di contratti irregolari o di patti contrari alla legge.

Ciò che occorre per affrontare la materia in modo più consono è la messa in cantiere di un progetto di piattaforma, ossia uno strumento strutturato e finalizzato all'indagine e all'analisi, di tipo anche istituzionale, dove fare confluire dati specifici e omogenei sui contratti di locazione stipulati, sugli Accordi Locali, sui comportamenti delle parti contrattuali, sui reali valori di canone, sulle buone e cattive pratiche, sulla quantità e le caratteristiche della domanda abitativa degli studenti, in grado di elaborare e restituire sotto forme appropriate di conoscenza per studiare e poi costruire politiche di sostegno adeguate e mirate.

Tale strumento di analisi e il successivo osservatorio da istituire devono costituire il punto di partenza per valutare l'applicazione dello strumento del canone da concordare per gli studenti, evidenziando limiti, verificando e correggendo le anomalie nell'utilizzazione e proponendo soluzioni sia normative che regolatorie.

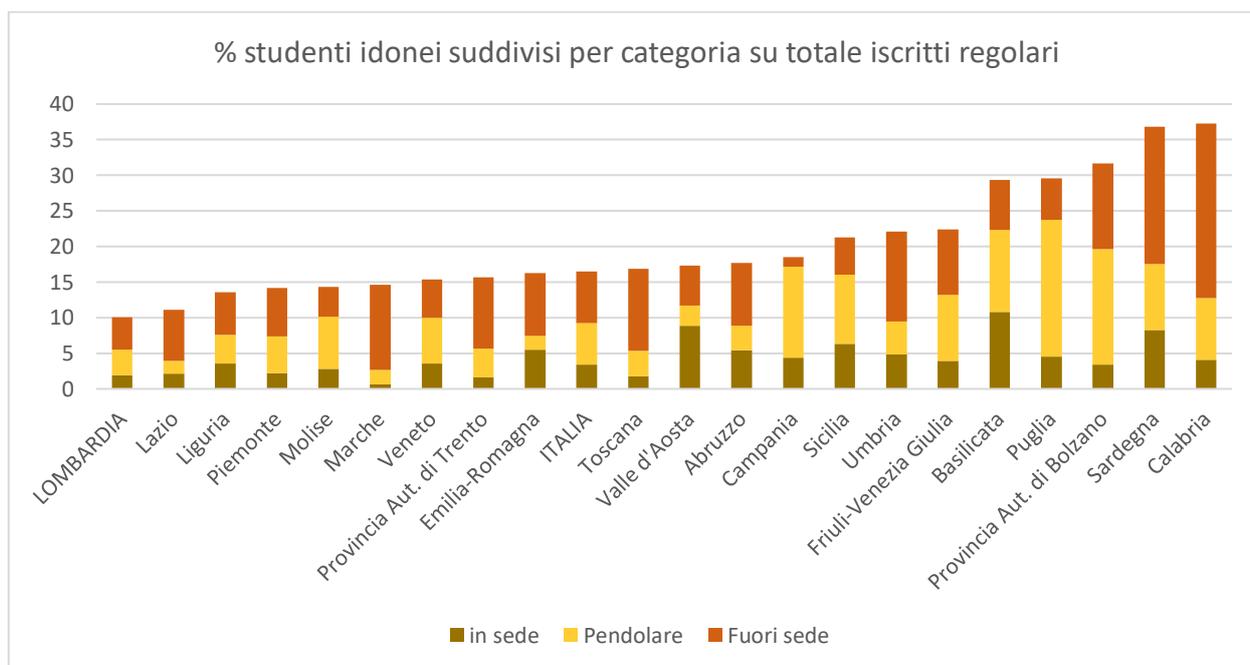
Nel momento in cui persistono insufficienze e ritardi nella disponibilità di edilizia residenziale universitaria, è necessario assicurare che il diritto allo studio universitario e quindi il diritto all'abitare, nel caso di ricorso a locazione privata, non sia soggetto a logiche di mercato ma alle necessarie tutele da parte delle istituzioni che devono svolgere un ruolo oggi assente.

Sulla base di queste considerazioni la nostra proposta è la costituzione di un Osservatorio Regionale sulla condizione abitativa degli studenti con la presenza di:

- rappresentanti Assessorati regionali competenti
- rappresentanti dei Comuni con sedi Universitarie
- rappresentanti dei Rettori degli Atenei
- rappresentanti Associazioni degli studenti universitari
- rappresentanti OOSS confederali e degli Inquilini

POCHE BORSE DI STUDIO E IL NORD ITALIA SI DIMENTICA DEI FUORI SEDE

Rimane inoltre il problema basilare legato al fatto che gli idonei alla borsa di studio sono pochi: in parte per il limite nazionale ISEE di 23.000€ e ISPE di 50.000€, in parte per gli **anomali criteri di merito** richiesti in Lombardia. Gli studenti idonei alla borsa nella nostra Regione sono infatti 23.971 corrispondenti al 10,1% di quelli iscritti, il dato più basso di tutta Italia (media nazionale del 16,5%). Per tutti questi motivi, anche alla luce degli aumenti annuali dei canoni e della crisi pandemica, negli ultimi anni è emersa sempre più forte la necessità di risorse e bandi specifici per aiutare gli studenti universitari fuori sede a pagare gli affitti.



La Regione Lombardia ha poche borse perché ha la percentuale di idonei più bassa di tutte le altre regioni. Elaborazione UDU sui dati del Ministero-USTAT dell'a.a. 2019/2020.

Lo Stato è intervenuto con il DL Rilancio e la Legge di Bilancio 2021 stanziando un fondo annuale pari a **20 milioni** di euro nel 2020 - poi ridotti a **15 milioni** di euro nel 2021; ora il fondo annuale non sembra verrà confermato nelle Legge di Bilancio 2022. Risorse comunque esigue, basti considerare che la Francia stanziava ordinariamente un importo 100 volte superiore. Anche varie Regioni sono intervenute prevedendo contributi affitti e anche la Regione Lombardia sembrava inizialmente aver imboccato la stessa strada: il Consiglio Regionale aveva chiesto, nella risoluzione n. 34 approvata ad aprile 2020 su proposta della stessa maggioranza (Fratelli d'Italia), di prevedere *“un contributo per gli studenti universitari residenti in Lombardia per gli affitti fuori sede”*. A questa risoluzione non è però seguito alcun stanziamento di risorse, lasciando in buona sostanza gli studenti universitari fuori sede **privi di qualsiasi aiuto economico aggiuntivo**, a differenza di quelli iscritti in altre regioni. Non solo: la Regione Lombardia è stata anche responsabile di aver ritardato di diversi giorni la delibera necessaria per emanare i bandi relativi al fondo nazionale affitti rispetto alla scadenza fissata dal Ministero; nonostante il ritardo sia stato di pochi giorni, ciò dimostra come le nostre richieste (lettera del 1° gennaio 2021 dell'UDU agli Assessori competenti) di predisporre in anticipo il testo della delibera siano rimaste totalmente inascoltate.

Nonostante i canoni lombardi siano tra i più elevati d'Italia e le richieste che abbiamo in sede di Comitato Regionale per il DSU alla luce dell'emergenza pandemica, nell'anno 2020 la Regione Lombardia (a differenza di altre 12 regioni italiane) **non ha pertanto previsto alcun sussidio ordinario o straordinario** specifico per aiutare gli studenti universitari fuori sede.



Sono indicate le regioni che hanno previsto aiuti aggiuntivi per gli studenti fuori sede, solitamente tramite bandi appositi; gli aiuti sono indicati in milioni di euro stanziati nel 2020. La Toscana ha aiutato gli studenti tramite un incremento sulle borse di studio. Per le regioni senza una cifra, non è stata possibile recuperare l'importo complessivo. Si segnala l'esempio virtuoso del Comune di Bologna che ha stanziato 500.000€. Elaborazione UDU.