

Disposizioni in materia di alloggi e residenze per gli studenti universitari (Legge 338/2000). Obiettivi, finanziamenti, realizzazioni

Claudio Piferi

In Italia la tematica delle residenze per studenti universitari fuori sede raramente è stata affrontata all'interno di un sistema integrato nell'ambito più ampio dell'edilizia universitaria. Sebbene gli Atenei abbiano da sempre programmato la realizzazione e gestione del proprio patrimonio edilizio, all'interno di tale programmazione la residenzialità degli studenti ha avuto spesso un ruolo marginale. Tale marginalizzazione è stata probabilmente dovuta a vari fattori: da un lato la storica diffusione sul territorio delle Università italiane, a scapito del più anglosassone Campus, dall'altro l'assenza di una specifica normativa di riferimento in materia di edilizia per studenti universitari. In tale conformazione e assenza normativa hanno trovato spazio i privati che, da sempre, mettono sul mercato le loro abitazioni a servizio della popolazione studentesca.

La Legge del 14 novembre 2000, n. 338 "Disposizioni in materia di alloggi e residenze per gli studenti universitari" viene emanata con l'obiettivo di sanare l'assenza normativa e di incrementare il numero di posti alloggio e residenze a favore degli studenti universitari, a servizio proprio delle sedi universitarie dislocate sul territorio e molto spesso

nei centri storici delle città [Carlini, 2014a-b].

La norma ha trovato attuabilità attraverso l'emanazione dei decreti attuativi del 2002, 2007, 2011 e 2016 ⁽¹⁾ che, oltre a definire i soggetti che possono richiedere il cofinanziamento statale, le modalità di presentazione delle richieste e di erogazione del cofinanziamento, stabilisce gli standard quali-quantitativi che le residenze e i posti alloggio devono possedere [Piferi e al, 2018a].

OBIETTIVI

Oggi, a quasi venti anni dall'emanazione della Legge 338/2000 e con oltre 200 interventi messi in esercizio, possiamo provare ad elencare tutta una serie di risultati raggiunti proprio grazie a tale disposto normativo. Oltre a obiettivi più espliciti, infatti, ne sono stati raggiunti anche altri, alcuni sempre evidenti nella normativa stessa, altri più celati, che oggi possono essere individuati, compresi e analizzati con maggiore chiarezza.

Il duplice obiettivo di superare il rilevante divario esistente in Italia tra fabbisogno espresso dalla popolazione studentesca e dotazioni di posti alloggio presenti nelle diverse sedi universitarie e di

incrementare la quantità e qualità dei servizi offerti agli studenti, comparabile con quella degli altri Paesi europei, era evidente. La Legge ha consentito, ad oggi, considerando i primi tre bandi, la realizzazione e la messa a norma di oltre 29.000 posti alloggio: di questi 18.500 circa sono ex-novo.^[2] Gli interventi del quarto bando inseriti nei decreti di piano n. 852/2019 e n. 853/2019 prevedono la realizzazione e messa a norma di ulteriori 10.000 posti alloggio, di cui oltre 6.000 nuovi, portando a circa 40.000 i posti alloggio interessati dall'emanazione della Legge.

Se rileggiamo con attenzione la norma, però, è ben chiaro come tra gli obiettivi principali ci fosse anche quello di riqualificare il patrimonio edilizio esistente nelle nostre città, sia nei centri storici sia nelle periferie. Nella Legge, infatti, il recupero e la messa a norma degli edifici esistenti appaiono prioritari rispetto alla costruzione di nuovi edifici. Questo anche perché, come già accennato, in Italia le sedi universitarie sono localizzate principalmente all'interno dei centri storici e di conseguenza le residenze devono essere dislocate nelle prossimità, se non all'interno, degli stessi centri. Storicamente, infatti, la residenzialità universitaria si è concentrata nei nuclei storici: basti pensare agli antichi Collegi Universitari che sono stati, nel tempo e nelle trasformazioni, assorbiti dalle città definendone spesso, sia architettonicamente che culturalmente, proprio il centro storico (ad esempio l'Almo Collegio Borromeo di Pavia o il Collegio San Carlo di Modena) [Baratta e al, 2016].

Il monitoraggio degli interventi del primo, secondo e terzo bando ci dice che il 60% degli interventi monitorati riguarda la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente: tale percentuale si è mantenuta praticamente costante per tutti e tre i bandi, con

piccole variazioni di uno-due punti percentuale, mentre nel quarto bando ha avuto un incremento considerevole arrivando a oltre l'80% delle richieste cofinanziate (75 interventi sui 93 cofinanziati).

È interessante ribadire anche che gli interventi sul patrimonio edilizio esistente per i primi tre bandi hanno comunque consentito la realizzazione di oltre 4.000 posti alloggio ex-novo. Soltanto nel quarto bando, inoltre, più di 2.000 nuovi posti alloggio sono ricavati dal recupero del patrimonio edilizio esistente.

Altro obiettivo raggiunto è stato quello di "nazionalizzare" gli standard quali-quantitativi previsti dalla Legge 338/2000: non solo i soggetti che intendono chiedere il cofinanziamento statale, ma anche chi oggi in Italia vuole realizzare una residenza per studenti universitari, senza chiedere un contributo statale, prende a riferimento quanto riportato nei decreti attuativi, non solo perché tali standard sono utili a definire gli aspetti dimensionali e quantitativi degli ambienti (metri quadri delle camere singole o doppie, affluenza massima dei locali, numero di servizi igienici, ecc.) ma anche perché garantiscono un'elevata qualità della vita dello studente. La Legge ha di fatto tracciato delle linee guida molto precise in termini di qualità ambientale, architettonica e sociale, oramai prese a riferimento da tutti gli operatori, pubblici e privati, che intendono realizzare uno studentato universitario. La qualità della residenza universitaria diventa quindi parametro fondamentale per la definizione della qualità dello studio e della vita dello studente. La definizione di nuove forme abitative che esulano dalla classica tipologia alberghiera, ad esempio, così come l'introduzione dell'obbligatorietà di ambienti e metri quadri da destinare esclusivamente alle funzioni di studio e di svago, hanno permesso



Figura 01. Spazi di relazione all'interno delle residenze universitarie

il passaggio da una residenza dormitorio a una residenza in grado di recepire le attuali esigenze degli studenti. Le abitudini, i metodi e gli strumenti di studio si sono evoluti velocemente: gli spazi devono diventare flessibili e in grado di accogliere funzioni in continua evoluzione, dettate proprio da un quadro esigenziale in forte trasformazione. Ambienti che erano ritenuti fondamentali solo qualche anno fa, oggi, grazie all'innovazione tecnologica, appaiono superflui [Piferi, 2018b]. Sempre più spesso le residenze sono a servizio di studenti provenienti da diversi continenti, dottori di ricerca, professori e nei mesi estivi anche vacanzieri: le residenze devono essere in grado di stimolare la "random collision" tra tipologie di utenti diversificati che si caratterizzano per culture, abitudini e necessità a volte profondamente distanti tra loro e che si ritrovano a condividere, forzatamente, gli stessi spazi [Del Nord, 2014]. Le tipologie edilizie dei nuclei integrati e dei minialloggi che integrano le funzioni del dormire e dello studiare con quelle del mangiare e della socializzazione garantendo il corretto equilibrio tra ambiti pubblici e privati, appaiono più adatte delle tradizionali tipologie alberghiere, per soddisfare

queste nuove esigenze [Bologna, 2014]. Le aree per lo svago e il tempo libero, ma anche per la gestione e amministrazione, devono essere opportunamente collocate e dimensionate. Le stesse hall di ingresso e i corridoi di distribuzione, soprattutto negli interventi di riqualificazione di immobili storici, integrano oramai le tradizionali funzioni di distribuzione con quelle di socializzazione e studio.

Tra i risultati raggiunti dalla Legge 338/2000, c'è stato anche quello di aver "sdoganato", anche in Italia, il tema della progettazione delle residenze universitarie che è entrato, quindi, di diritto, nei curricula degli studi di architettura. Prima dell'emanazione della Legge, infatti, pochi progettisti si erano confrontati con tale esercizio, lasciando agli uffici tecnici delle amministrazioni pubbliche, ad esempio, il compito di progettare tali strutture, convinti, forse, che le esigenze degli studenti universitari non permettessero una progettazione di rilevante qualità formale ed estetica. Mentre all'estero le residenze per studenti universitarie vengono da anni progettate da studi di architettura celebrati, sono oggetto di concorsi internazionali di architettura e spesso ricevono premi e riconoscimenti significativi,

proprio per la qualità architettonica espressa, in Italia questo non avveniva, se non raramente e grazie a pochi promotori illuminati ⁽³⁾. Anche all'interno degli organismi preposti alla realizzazione e gestione delle residenze universitarie, contemporaneamente a sistemi più tradizionali, si è oggi incominciato, grazie alla Legge 338/2000 a sperimentare e mettere in pratica forme di progettazione (ma anche programmazione e gestione) particolarmente innovative con lo scopo di migliorare la qualità della vita dello studente, di comprimere i costi e ridurre gli interventi di manutenzione, ma anche di segnare il territorio con architetture di qualità.

Infine, altro obiettivo raggiunto, e questo forse più inaspettato ad una lettura superficiale della norma, ma probabilmente ben chiaro al legislatore, è stato quello che le residenze universitarie sono diventate spesso uno strumento di rigenerazione urbana e sociale. Sia che si tratti di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (storico, moderno o contemporaneo) sia che si tratti della realizzazione di una nuova costruzione in quartieri o zone periferiche, l'integrazione tra residenti e studenti universitari è risultata fondamentale per risanare situazioni degradate e socialmente complesse. Gli spazi dedicati alle attività culturali, ricreative e sportive vengono utilizzati anche da persone non necessariamente residenti negli studentati che, inoltre, durante i periodi di chiusura estiva, o in altri periodi dell'anno, anche per fronteggiare esigenze abitative di carattere temporaneo possono ospitare altre tipologie di utenza favorendone l'integrazione. Tale politica di ottimizzazione delle risorse si configura come un interessante programma sperimentale, in grado di contribuire al rafforzamento dell'integrazione tra realtà urbana e Università, conformemente al modello insediativo accademico

di tradizione italiana strettamente legato alla città [Baratta et al., 2015]. La residenza universitaria non è soltanto a servizio degli studenti, ma si apre alla città storica, o alla periferia, e si mette a disposizione dei cittadini fornendo quei servizi che l'urbe non è in grado di dare: biblioteche, sale convegni, ma anche ristoranti, palestre, sale video e registrazione audio, vengono messe a servizio dei residenti, di diverse età, creando uno scambio culturale e generazionale fondamentale per la sopravvivenza, la crescita e lo sviluppo dei centri urbani e delle aree periferiche.

COFINANZIAMENTO

La Legge 338/2000 è stata emanata, quindi, per consentire il concorso dello Stato alla realizzazione di interventi necessari per il recupero di immobili già esistenti, adibiti o da adibire ad alloggi o residenze per gli studenti universitari, nonché di interventi di nuova costruzione da adibire alla stessa finalità.

Tale concorso avviene per mezzo di un cofinanziamento, fissato nell'importo massimo del 50% del costo complessivo dell'intervento, che comprende il costo dei lavori e/o dell'area, parte degli arredi e delle attrezzature didattiche e, eventualmente, il valore dell'immobile apportato come copertura della propria quota di cofinanziamento. La possibilità di apportare il valore dell'immobile su cui si effettueranno i lavori per la realizzazione della residenza studentesca ha permesso ad alcuni soggetti di ottenere cofinanziamenti praticamente pari al 100% dell'importo dei lavori, giustificando ulteriormente quanto descritto precedentemente in merito al recupero del patrimonio edilizio esistente. L'erogazione del cofinanziamento assegnato avviene a seguito della trasmissione degli Stati Avanzamento

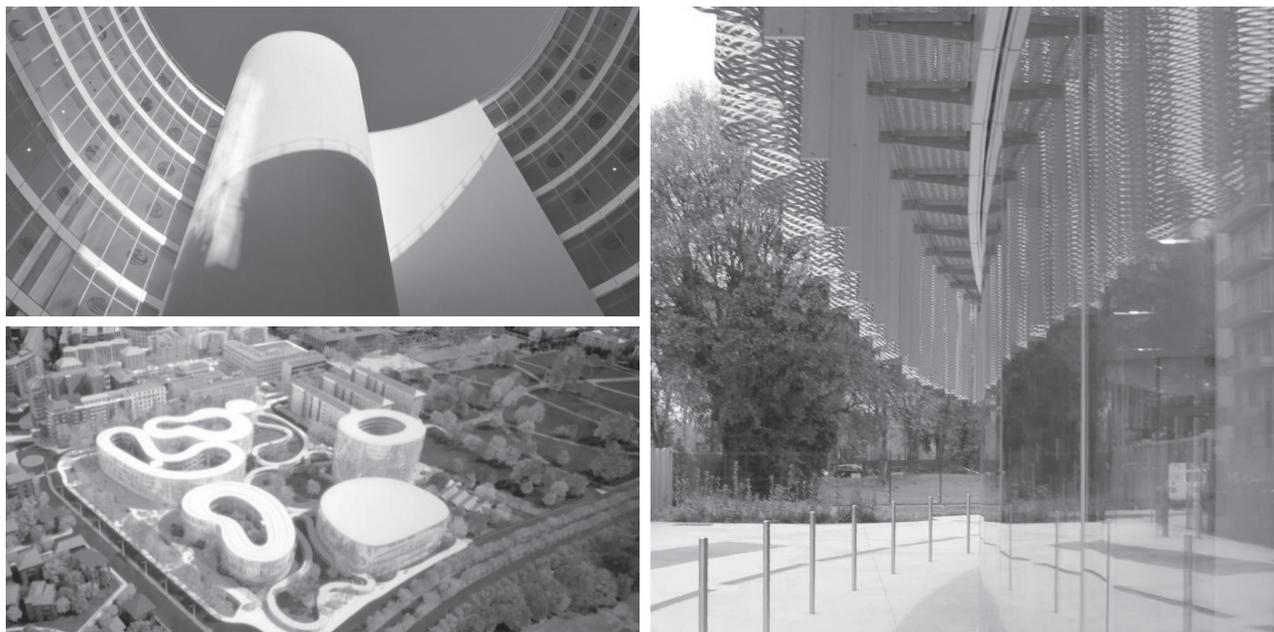


Figura 02. Residenza universitaria Castiglioni, Milano. Progetto SANAA

Lavori e/o delle fatture di acquisto. Tale modalità di erogazione, un rimborso, quindi, di spese già effettuate, ha di fatto garantito la corretta esecuzione delle opere e che i fondi statali venissero usati solo ed esclusivamente per la realizzazione dei lavori relativi alle residenze studentesche.

Il supporto all'attività istruttoria delle richieste di cofinanziamento presentate ai sensi della Legge e l'attività di monitoraggio su tutti gli interventi in esecuzione dall'emanazione dei decreti attuativi della Legge, svolta dal Centro di Ricerca Interuniversitario TESIS dell'Università degli Studi di Firenze ⁽⁴⁾ ci permette di avere a disposizione informazioni e numeri che possono essere usati per programmare, progettare e gestire residenze universitarie con più consapevolezza di quanto non accadesse venti anni fa, ma anche di comprendere con maggiore chiarezza che le residenze realizzate, e in via di

ultimazione, sono la dimostrazione del fatto che il cofinanziamento statale è stato indispensabile per il raggiungimento dei succitati obiettivi.

Ad oggi lo Stato ha complessivamente stanziato circa 740 milioni di euro, dei quali oltre 580 sono già stati erogati per residenze in esercizio e il restante dovrebbe essere erogato entro i prossimi 3 anni: se a tale cifra si aggiungono gli investimenti dei soggetti beneficiari (pubblici e privati) e i finanziamenti di soggetti terzi, si possono stimare investimenti complessivi pari a circa 1,5 miliardi di euro.

Se a tali cifre sommiamo gli interventi del quarto bando cofinanziati e inseriti nei Decreti di Piano n. 852 e n. 853 del 2019, gli investimenti statali vengono incrementati di ulteriori 330 milioni di euro circa e quelli complessivi superano abbondantemente i 2 miliardi di euro ⁽⁵⁾.

Analizzando con maggior dettaglio il cofinan-

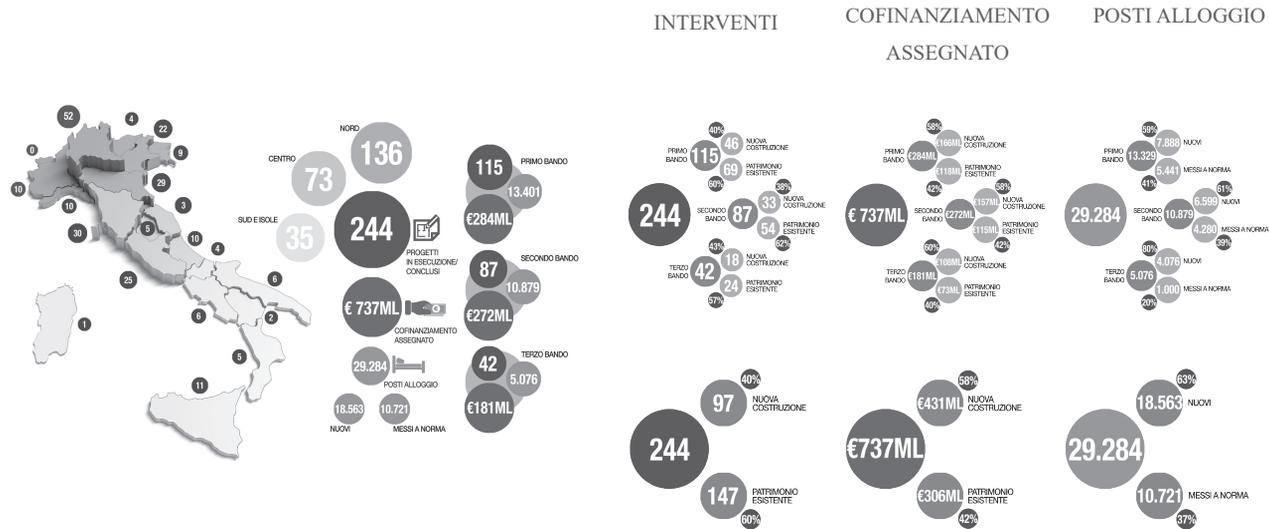


Figura 03. Elaborazioni statistiche sugli interventi monitorati del primo, secondo e terzo bando, Legge 338/2000

ziamento erogato, osserviamo che quasi il 60% di questo (oltre 430 milioni di euro) è stato destinato alle nuove costruzioni e il rimanente 40% (circa 310 milioni di euro) per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Tali percentuali si ribaltano se consideriamo le richieste ammesse al cofinanziamento del quarto bando, per le quali, per le nuove realizzazioni, lo Stato dovrebbe investire poco meno del 30% (circa 95 milioni euro) contro oltre il 70% (più di 240 milioni) per la riqualificazione degli immobili esistenti, confermando un'attenzione sempre crescente nei confronti del recupero rispetto alla nuova edificazione.

Incrociando gli importi erogati con il numero di posti alloggio interessati, notiamo come il cofinanziamento per le nuove costruzioni è stato pari a oltre 30.000 euro/p.a., mentre per le riqualificazioni circa 18.000 euro/p.a.⁽⁶⁾.

Per gli interventi cofinanziati del quarto bando, invece, il cofinanziamento per le nuove costruzioni si dovrebbe aggirare intorno ai 38.000 euro/p.a. e per le riqualificazioni intorno ai 31.000 euro/p.a., evidenziando una sensibile riduzione della forbice tra le due tipologie di intervento.

REALIZZAZIONI

A dimostrazione di come il raggiungimento degli obiettivi precedentemente elencati sia stato possibile grazie ai finanziamenti statali, non ci sono soltanto i numeri, ma anche, e soprattutto, gli studenti, ovvero le architetture che ospitano gli studenti universitari.

Molte delle residenze realizzate sono infatti a testimoniare, in tutto il Paese, che un adeguato quadro normativo, abbinato alla lungimiranza e all'impegno delle amministrazioni e delle istituzioni



Fig. 04. Alcune delle residenze cofinanziate ai sensi della Legge 338/2000

pubbliche e private, e supportato da un'adeguata qualità architettonica, può avere un ruolo centrale nel raggiungimento del benessere complessivo dell'abitare temporaneo degli studenti universitari, ma anche nel miglioramento, o nella "messa in ripristino", del benessere dell'intera comunità.

La residenza dell'ex convento dei Crociferi a Venezia, ad esempio, oltre a riqualificare un immobile storico ormai abbandonato, ha riportato in vita un intero quartiere, fuori dal circuito turistico, che si stava lentamente spopolando. La presenza degli studenti universitari e dei servizi offerti dalla residenza, hanno permesso di rivitalizzare tutta la zona. Stesso fenomeno si è verificato a Palermo, con l'ex convento dei Benedettini, un antico edificio nel centro storico, occupato abusivamente da anni e all'interno del quale venivano svolte anche attività illecite. La trasformazione dell'immobile e l'introduzione degli studenti hanno rigenerato una zona depressa e socialmente complessa. Non solo è stata pedonalizzato un tratto di strada, ma sono sorte nuove attività commerciali e i monumenti storici nelle immediate vicinanze sono tornati a servizio della cittadinanza e dei turisti^[7].

La residenza Val di Rose a Sesto Fiorentino (FI) che permette il recupero di una antica villa e la realizzazione ex-novo di una residenza dal linguaggio fortemente contemporaneo, la residenza nell'area dell'ex centrale del latte a Milano dove lo studio di architettura SANAA ripropone il proprio linguaggio architettonico fatto di forme curve e pelli metalliche permeabili, l'ampliamento della residenza Giubileo a Roma nella quale vetro e acciaio si confrontano con le storiche mura capitoline, la residenza Pareto a Milano che in una zona periferica cerca di far coesistere realtà sociali profondamente differenti, la residenza Presentazione a

Como che riporta in vita una dimora storica del XIX secolo destinata ad accogliere giovani donne in difficoltà, la residenza Isonzo a Milano che ricuce un brano di città adiacente la ferrovia sperimentando (con ottimi risultati) la tipologia della residenza studentesca a torre, le residenze di Catania, Trieste e Verona che recuperano sapientemente fabbricati di pregio abbandonati, sono solo alcuni esempi che, da nord a sud, attraversando tutta la penisola, testimoniano l'importanza della Legge e la qualità architettonica che la stessa ha generato.

Note

1. I quattro bandi sono stati resi operativi con la pubblicazione dei decreti ministeriali n. 116 e n. 118 del 9 maggio 2001, n. 42 e n. 43 del 22 maggio 2007, n. 26 e n. 27 del 7 febbraio 2011 e n. 936 e n. 937 del 29 novembre 2016.

2. Di questi, 14.707 posti alloggio sono già funzionanti e messi in esercizio. Il numero di posti alloggio complessivi rispetto alle richieste di cofinanziamento è stato pari a quasi 60.000 unità, di cui oltre 35.000 ex-novo.

3. L'Università Commerciale "Luigi Bocconi", ad esempio, ha incaricato architetti quali Giuseppe Pagano, Giovanni Muzio, Ignazio Gardella, Grafton Architects e SANAA, per la progettazione dei suoi edifici compresi gli studentati (Pavesi, 2019).

4. Dalla sua costituzione ai sensi del comma 5, art. 1 della Legge 338/2000, la commissione ministeriale è affiancata nei suoi lavori da un gruppo di supporto tecnico composto da docenti, dottori di ricerca, assegnisti e borsisti afferenti al già Dipartimento di tecnologie dell'Architettura e Design "Pier Luigi Spadolini", poi confluito nel Dipartimento di Architettura DidA dell'Università degli Studi di Firenze. Tale gruppo, con la supervisione scientifica prima dal prof. Romano Del Nord e oggi dal prof. Roberto Bologna, è stato operativamente coordinato dal prof. Adolfo Baratta e attualmente dal prof. Claudio Piferi. L'attività del team di ricerca riguarda, oltre al supporto al MIUR per la stesura dei decreti attuativi della Legge 338/2000 e dei piani triennali di cofinanziamento e alla commissione nell'istruttoria delle richieste di cofinanziamento, anche il monitoraggio capillare e costante di tutti gli interventi cofinanziati, attraverso la verifica sistematica dalla documentazione trasmessa e sopralluoghi in itinere e a lavori ultimati. Tale attività conferisce al centro interuniversitario TESIS il ruolo di vero e proprio osservatorio nazionale sugli interventi cofinanziati ai sensi della Legge 338/2000.

5. I dati riferiti al quarto bando e ai decreti n. 852 e n. 853 del 2019 sono provvisori in quanto i soggetti ammessi al cofinanziamento sono ancora in attesa del nullaosta definitivo per la stipula della convenzione con il MIUR che avverrà al termine della verifica dei progetti esecutivi e della documentazione integrativa non ancora trasmessi dai soggetti cofinanziati.

6. Informazioni in possesso a maggio 2019 su 208 interventi già funzionanti.

7. La residenza ex convento dei Benedettini a Palermo è risultata vincitrice nel 2018 del Premio miglior residenza universitaria Romano Del Nord. Il premio, istituito con il decreto n. 165 del 28 febbraio 2018, è stato assegnato dalla giuria presieduta dall'arch. Mario Cucinella, che ha premiato l'intervento, tra gli altri, per la qualità architettonica, per la correttezza procedurale e proprio per i risvolti sociali.

Bibliografia

- Baratta A., Piferi C. (2016), "Residenze e servizi per studenti universitari", in Del Nord, R., Baratta, A., Piferi, C. (a cura di), Residenze e servizi per studenti universitari, Firenze, Centro Interuniversitario Tesis, pp. 7-10.
- Baratta A., Piferi C. (2015), "Le residenze universitarie come strumento di rigenerazione urbana. L'esperienza del programma 338/00", in 3° edizione di abitare il futuro, giornate internazionali di studio, Napoli, 1-2 ottobre 2015, Clean edizioni, pp.485-493.
- Bologna R. (2014), "Il progetto della residenza per studenti universitari", in Del Nord, R. (a cura di), Il processo attuativo del piano nazionale di incentivi per la realizzazione di residenze universitarie, Firenze, Edifir, pp. 109-159
- Carlini S., Giardinelli, M. G. (2018), "Camplus Palermo", Modulo, vol. 415, pp. 53-55.
- Carlini S. (2014a), "Normativa tecnica su residenze e alloggi per studenti universitari", in Del Nord, R. (a cura di), Il processo attuativo del piano nazionale di incentivi per la realizzazione di residenze universitarie, Firenze, Edifir, pp. 55-67.
- Carlini S. (2014b), "Applicazione della Legge 338/2000", in Del Nord, R. (a cura di), Il processo attuativo del piano nazionale di incentivi per la realizzazione di residenze universitarie, Firenze, Edifir, pp. 71-93.
- Catalano G. (2013), Gestire le residenze universitarie: aspetti metodologici ed esperienze applicative, Il Mulino, Bologna.
- Del Nord R. (2014), "L'innovazione di processo come strumento per promuovere la qualità delle opere", in Del Nord, R. (a cura di), Il processo attuativo del piano nazionale di incentivi per la realizzazione di residenze universitarie, Firenze, Edifir, pp. 19-27.

Del Nord R. (2016), "Processi e metodi innovativi per la promozione della qualità architettonica delle residenze universitarie", in Del Nord, R., Baratta, A., Piferi, C. (a cura di), *Residenze e servizi per studenti universitari*, Firenze, Centro Interuniversitario Tesis, pp. 13-16.

Pavesi B. (2019), "Università che migliora la città", giornata di studi *Vivere e abitare l'Università. Bilancio nazionale della residenzialità universitaria*, Milano, 16 maggio 2019.

Piferi C., Baratta A. (2018a), "L'esperienza della Legge 338/2000", *Modulo*, vol. 415, pp. 40-41.

Piferi C., Baratta A. (2018b), "Residenze universitarie in Italia: quattro esperienze a confronto", *Agathon*, vol. 3, pp. 167-174.