

AUDIZIONE PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA
7^a COMMISSIONE (Istruzione)

Conferenza Collegi Universitari di Merito legalmente riconosciuti
(CCUM)

Associazione Residenze e Collegi Universitari
(ACRU)

SULL'ATTO N. 40
(PRIMA RELAZIONE SUGLI ALLOGGI PER GLI STUDENTI
UNIVERSITARI)

La **legge 14 novembre 2000, n. 338** è una legge che tutta Europa ci invidia. EUCA (European University College association) che rappresenta 30 mila studenti e 194 collegi di dieci Paesi (Belgio, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Regno Unito, Romania, Spagna, Ungheria) di cui CCUM è membro fondatore, conferma che in tutti questi paesi europei non esiste una legge paragonabile a questa. Essa, pur non priva di limiti, rimane comunque estremamente positiva e ha permesso la creazione di numerosi posti letto e la diffusione della cultura della residenzialità universitaria, sia nei confronti degli studenti che degli operatori.

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

1. PREMESSA: I soggetti coinvolti

1.1 Collegi Universitari Legalmente Riconosciuti

I Collegi Universitari legalmente riconosciuti dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica sono istituzioni universitarie aventi natura giuridica privata che esercitano funzioni di interesse pubblico nel settore universitario. L'origine di questi enti è estremamente diversa e l'istituzione di alcuni di essi (Borromeo e Ghislieri di Pavia) risale addirittura ai secoli passati: a tutti è riservato uno stesso riconoscimento da parte del Ministero dell'Università. La Conferenza dei Collegi Universitari di Merito legalmente riconosciuti dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (CCUM) è l'associazione che riunisce e rappresenta presso le istituzioni i **14 Enti che gestiscono 47 Collegi di Merito** su tutto il territorio nazionale.

Tali realtà, proprio per la loro grande rilevanza culturale, hanno avuto già l'onore di essere auditi dalla presente Commissione (27 gennaio 2010) in merito alla riforma universitaria (divenuta poi la **Legge 30 dicembre 2010, n. 240**).

Il **R.D. 31 agosto 1933 n. 1592**, testo unico dell'istruzione superiore, stabiliva, all'art. 191 che *“le Opere e le fondazioni che hanno per fine l'incremento degli studi superiori e l'assistenza nelle sue varie forme agli studi nelle Università e negli Istituti di Istruzione Superiore, sono sottoposte alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione”*. La norma costituisce il fondamento giuridico del riconoscimento dell'esistenza di alcune istituzioni, anche private, aventi come fine statutario istituzionale l'ampliamento dell'accesso agli studi superiori nonché l'assistenza agli studenti nel corso degli studi universitari. Proprio in virtù di queste finalità istituzionali, tali soggetti venivano sottoposti alla vigilanza del Ministero.

Cominciava ad aprirsi la strada al finanziamento pubblico delle attività istituzionali dei Collegi Universitari che, in virtù della complessiva attività svolta, il legislatore riconobbe a partire dal 1966. Con la **L. 31 ottobre 1966 n. 942** fu prevista per la prima volta la possibilità, per lo Stato, di erogare contributi a favore dei Collegi Universitari legalmente riconosciuti, per sostenere le attività istituzionali: tali realtà venivano configurate, ormai, come soggetti istituzionalmente preposti al settore della formazione e dell'assistenza universitaria, a pari titolo e con pari dignità rispetto agli altri soggetti pubblici.

Proprio al fine di sostenere l'azione e la crescita di questi soggetti, il legislatore, con una legge anticipatrice dell'attuale 338/2000, incluse i Collegi Universitari legalmente riconosciuti nel novero dei soggetti preposti alla realizzazione di interventi di edilizia universitaria, unitamente alle altre istituzioni universitarie pubbliche (**L. 28 luglio 1967 n. 641**).

Con l'**art. 11, comma 1, del DPR 30 dicembre 1995** (in G.U. 29.2.96 n. 50), relativo alla Approvazione del piano triennale di sviluppo dell'Università per il triennio 1994/1996, si è espressamente previsto, nell'ambito delle misure concernenti le attività di orientamento, culturali e didattiche integrative, che *“Per specifiche iniziative e programmi relativi ad attività di*

orientamento, culturali e didattiche integrative, nonché per l'attuazione delle altre norme previste in materia di diritto allo studio, da realizzarsi anche tramite collegi universitari legalmente riconosciuti, potranno essere concessi contributi alle Università". In tal modo si è esplicitamente riconosciuto il ruolo assolutamente complementare dei collegi rispetto alla specifica azione formativa realizzata dagli atenei.

I Collegi Universitari legalmente riconosciuti sono stati previsti dalla riforma universitaria all'art. 5, comma 3, lettera f) della **L. del 30 dicembre 2010, n. 240** che impegna il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario per il raggiungimento di vari obiettivi, tra cui: *“previsione per i collegi universitari legalmente riconosciuti, quali strutture a carattere residenziale, di rilevanza nazionale, di elevata qualificazione culturale, che assicurano agli studenti servizi educativi, di orientamento e di integrazione dell'offerta formativa degli atenei, di requisiti e di standard minimi a carattere istituzionale, logistico e funzionale necessari per il riconoscimento da parte del Ministero e successivo accreditamento riservato ai collegi legalmente riconosciuti da almeno cinque anni; rinvio ad apposito decreto ministeriale della disciplina delle procedure di iscrizione, delle modalità di verifica della permanenza delle condizioni richieste, nonché delle modalità di accesso ai finanziamenti statali riservati ai collegi accreditati”*.

Tale disciplina ha trovato una sua organicità all'interno del **Decreto Legislativo 29 marzo 2012, n. 68**, dove il capo III è stato interamente dedicato alle strutture residenziali e ai Collegi Universitari Legalmente Riconosciuti. Tale legge, all'art. 13 comma 1, richiama espressamente i Collegi Universitari legalmente riconosciuti quali soggetti con cui Stato, regioni e università possono stipulare specifici accordi al fine di potenziare l'offerta abitativa nazionale e di promuovere l'attrattività del sistema universitario.

Lo stesso articolo, ma al comma 4, ha inoltre il grande merito di evidenziare come le strutture residenziali universitarie si differenziano in Collegi Universitari e Residenze Universitarie, con la sostanziale differenza che nei primi vige l'obbligatorietà di svolgere funzioni di carattere formativo e culturale (attività solo facoltativa per le Residenze Universitarie). Questa semplice distinzione è stata di vitale importanza per mettere ordine in un aspetto dove, altrimenti, si rischiava una pericolosa confusione.

Oltre la distinzione appena accennata, un altro importante contributo della presente legge è stato quello di predisporre un processo di riconoscimento e accreditamento (art. 16 e 17) dei Collegi Universitari con l'obiettivo di fornire un modello di assicurazione della qualità. Il sistema di riconoscimento dei Collegi Universitari sarà fondato sull'utilizzo di specifici indicatori definiti ex ante dal Ministero per la verifica del possesso da parte dei Collegi d'idonei requisiti residenziali, formativi e di qualificazione del proprio personale. Con tale riconoscimento il Collegio Universitario acquisisce la qualifica di “Collegio Universitario di Merito”. Il passo successivo è, invece, quello dell'accredimento. La domanda per ottenere l'accredimento potrà essere fatta solo dai Collegi Universitari di Merito che abbiano ottenuto il riconoscimento da almeno 5 anni. Il sistema di accreditamento sarà fondato soprattutto su indicatori volti a individuare sia il prestigio culturale sia la capacità del Collegio di coltivare il merito degli studenti che ospita. L'accredimento sarà condizione necessaria di accesso ai finanziamenti statali. Su questo tema ci

preme sottolineare la necessità di portare a termine i decreti attuativi previsti dal Decreto legislativo 68/2012: ad oggi, infatti, sia il decreto attuativo del riconoscimento che di accreditamento non sono stati ancora promulgati.

Per quanto riguarda i Collegi Universitari legalmente riconosciuti l'art. 23, comma 2 della presente legge specifica che tali strutture sono da considerarsi già riconosciuti e accreditati e, pertanto, Collegi Universitari di Merito.

Il grande contributo che i Collegi Universitari svolgono in termini di valorizzazione del merito e di diritto allo studio è stato inoltre confermato da due ulteriori provvedimenti normativi: sul fronte del merito i Collegi Universitari di Merito hanno diritto a una rappresentanza all'interno del comitato consultivo in seno alla Fondazione per il Merito (**DL 13.5.2011 n. 70**), sul fronte del diritto allo studio il Miur ha riservato un posto ai Collegi Universitari di Merito all'interno dell'Osservatorio Nazionale per il diritto allo studio universitario (istituito all'art.20 del **D.Lgs 29 marzo 2012, n. 68**).

Venendo al tema oggetto della presente audizione, che verrà poi approfondito nella seconda parte della relazione, tra i soggetti destinatari dei finanziamenti statali per interventi edilizi inerenti alloggi e residenze universitarie rientrano ai sensi del comma 1 dell'art.1 della **Legge 338/2000** anche i collegi universitari legalmente riconosciuti unitamente a Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, organismi, regionali per il diritto allo studio universitario, università statali e legalmente riconosciute, consorzi universitari, cooperative di studenti senza fini di lucro e O.N.L.U.S. operanti nel settore del diritto allo studio.

1.2 ACRU – Associazione Collegi e Residenze Universitarie

L'Associazione Collegi e Residenze Universitarie (ACRU) è un'associazione senza scopo di lucro che si propone di promuovere la collaborazione dei collegi universitari aderenti con le istituzioni che si occupano di diritto allo studio universitario, in particolare, con il Ministero competente, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, le Regioni, le Università e gli altri Enti di ricerca.

L'associazione mira a riunire i collegi universitari che si riconoscono nei valori cristiani e, ad oggi, è presente in ogni città italiana. Una presenza capillare e significativa che rappresenta un servizio pubblico che oggi **circa 24.000** studenti utilizzano, e di cui il sistema universitario può andare fiero.

La citazione di Collegi Universitari gestiti da Enti privati è stata fatta, per la prima volta, all'art.1, comma 603, della **Legge 27 dicembre 2006, n. 296** dove *“Tutti i collegi universitari gestiti da fondazioni, enti morali, nonché enti ecclesiastici che abbiano le finalità di cui all'articolo 1, comma 4, primo periodo della legge 14 novembre 2000, n. 338, ed iscritti ai registri delle prefetture, sono equiparati ai collegi universitari legalmente riconosciuti.”*

Il graduale riconoscimento di questa realtà sarà poi confermato anche all'interno della riforma universitaria (**Legge 30 dicembre 2010, n. 240**) che all'art. 4 sancisce che *“l'ammissione, a seguito del relativo bando di concorso, presso i collegi universitari legalmente riconosciuti e presso i collegi di cui all'articolo 1, comma 603, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, costituisce un titolo valutabile per i candidati, ai fini della predisposizione delle graduatorie per la concessione dei contributi”* previsti dal fondo per il merito.

Come visto sopra, anche i Collegi aderenti ad ACRU, al pari dei Collegi Universitari legalmente riconosciuti, sono espressamente richiamati (art. 13 comma 1 del **Decreto Legislativo 29 marzo 2012, n. 68**) come soggetti con cui lo Stato, le regioni e le province, gli enti locali, le università *“collaborano al potenziamento dell'offerta abitativa nazionale, anche al fine di garantire il soddisfacimento della domanda degli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, nonché di promuovere l'attrattività' del sistema universitario, e favoriscono altresì la programmazione integrata della disponibilità' di alloggi pubblici e privati, anche mediante specifici accordi con le parti sociali, i collegi universitari legalmente riconosciuti e i collegi di cui all'articolo 1, comma 603, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.”* In altre parole i Collegi Universitari aderenti ad ACRU sono definitivamente riconosciuti come soggetti istituzionalmente preposti al settore dell'assistenza universitaria, a pari titolo e con pari dignità rispetto agli altri soggetti pubblici.

Il servizio pubblico svolto dall'ACRU è stato infine riconosciuto anche dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che nell'**Osservatorio Nazionale per il diritto allo studio universitario** (istituito all'art.20 del D.Lgs 29 marzo 2012, n. 68) ha riservato un posto anche all'ACRU.

2. Analisi degli interventi per alloggi e residenze per studenti universitari presentati da soggetti privati e cofinanziati dalla L. 14 novembre 2000, n. 338

2.1 Primo Bando - Decreto ministeriale 10 dicembre 2004, n. 4

- Interventi di tipo A1, A2, A3 (importo da assegnare: **78.075.179,37 €**)

Intervento	Co-finanziamento	Term.	p.a.
Sicurezza antincendio	223.047	Sì	65
Adeguamento impianto elettrico; adeguamento al progetto dei VdF; adeguamento zone di lavoro ai sensi del d.lgs. 626/94	509.546	Sì	
Accessibilità area residenziale e aree funzionali servizi di supporto e gestionale, visitabilità aree funzionali comuni	100.867	Sì	
Prolungamento ascensore di un piano	14.815	Sì	
Manutenzione straordinaria impianto smaltimento acque meteoriche, dei servizi igienici, delle facciate e cablatura edificio	490.033	Sì	80
Opere di manutenzione straordinaria nel palazzo del convitto del Collegio Ghislieri	77.719	Sì	
Abbattimento barriere architettoniche	37.345	Sì	
Adeguamento antincendio	82.083	Sì	
Manutenzione straordinaria delle finestre, interventi di deumidificazione; integrazione delle tecnologie informatiche e multimediali	69.987	Sì	
9 interventi	1.605.442 (2% sul totale)		

SINTESI:

- ✓ Co-finanziamento effettivamente utilizzato: **1.605.442 €**
- ✓ Percentuale di effettivo utilizzo del co-finanziamento: **100%**
- ✓ Posti letto realizzati: **150**

➤ Interventi di tipo A4, B, C (importo da assegnare: **396.383.057,56 €**)

Intervento	Co-finanziamento	Term.	p.a.
Acquisizione e ristrutturazione di un fabbricato - Bologna, Via San Felice 113	2.741.549	Sì	61
Lavori di risanamento e ristrutturazione nell'immobile "Residenza Universitaria Internazionale" - Roma, Via della Sierra Nevada 10	2.731.865	Sì	70
Acquisizione e progetto di restauro di un complesso edilizio sito in Via Ventimiglia in Catania	3.990.976	Sì	130
Acquisto di un edificio da destinare a Residenza per studenti Universitari nell'area Rubattino a Milano	4.609.089	Sì	207
Costruzione di nuovo edificio e riqualificazione della palazzina annessa in via Pietro Canal - Padova	2.409.879	Sì	70
Ristrutturazione Istituto Rainerum	1.636.271	Sì	75
Risanamento conservativo dell'edificio sito in via Giovenale 4 - Milano	4.096.336	Sì	96
Complesso di minialloggi per studenti universitari - Mantova	2.903.062	No	
Acquisto complesso residenziale studentesco	5.637.500	Sì	180
Rifacimento conservativo edificio esistente	260.800	Sì	0
Nuova sezione femminile dell'Almo Collegio Borromeo	1.587.000	Sì	51
13	32.604.327 (8,2% sul totale)		

SINTESI:

- ✓ Co-finanziamento effettivamente utilizzato: **29.701.265 €**
- ✓ Percentuale di effettivo utilizzo del co-finanziamento: **91%**
- ✓ Posti letto realizzati: **940**

2.2 Secondo Bando - Decreto ministeriale 22 maggio 2007, n. 42

- Interventi di tipo A1, A2, A3 (importo da assegnare **31.288.958,02 €**)

Intervento	Co-finanziamento	Term.	p.a.
A3	1.080.118	Si	68
A3	3.129.331	Si	101
2 interventi	4.209.449 (13,4% sul totale)	-	169

SINTESI:

- ✓ Co-finanziamento effettivamente utilizzato: **4.209.449 €**
- ✓ Percentuale di effettivo utilizzo del co-finanziamento: **100%**
- ✓ Posti letto realizzati: **169**

- Interventi di tipo B, C, D (importo da assegnare: **214.640.953,76 €**)

Intervento	Co-finanziamento	Term.	p.a.
B (Piemonte)	2.671.000	Si	151
D (Lombardia)	7.463.498	Si	161
C (Lombardia)	6.197.669	Si	240
D (Emilia Romagna)	8.900.000	Si	165
B (Sicilia)	6.166.925	In esecuz.	110
C (Lombardia)	2.462.371	Si	50
C (Toscana)	799.295	Si	41
7	34.660.758 (16,2% sul totale)		

SINTESI:

- ✓ Co-finanziamento effettivamente utilizzato: **28.493.833 €**
- ✓ Percentuale di effettivo utilizzo del co-finanziamento: **82%**
- ✓ Posti letto realizzati: **918**

2.3 Terzo Bando - Decreto ministeriale 7 agosto 2012, n. 246

- Interventi di tipo A, B, C (Importo da assegnare **106.839.268,88 €**)

Intervento	Co-finanziamento	Term.	p.a.
C (Lazio)	14.735.100	In esecuz.	233
A (Torino)	4.104.395	In esecuz.	146
A (Modena)	1.996.756	In esecuz.	106
3 interventi	20.836.251 (19,5% sul totale)		

* Non sono stati calcolati gli interventi ammessi a cofinanziamento con riserva, subordinatamente alla disponibilità di ulteriori risorse statali.

SINTESI

- ✓ Percentuale di realizzazione sul co-finanziamento ottenuto: **in fase di esecuzione**
- ✓ Posti letto realizzati: **485**

2.4 Quadro di sintesi totale

Co-finanziamento L. 338/2000	827.227.417 €
Co-finanziamento ottenuto enti non profit	93.916.227 € (11,3% del totale)
Co-finanziamento effettivamente utilizzato	84.846.240 € (90,3 % del co-finanziamento ottenuto)
Capitale messo in circolazione grazie al co-finanziamento	169.692.480 €
Posti letto realizzati	2.662

3. ALCUNE OSSERVAZIONI SULLA LEGGE 338/2000.

Alcune delle breve osservazioni qui riportate possono essere attuate attraverso nuove norme o, alternativamente, con direttive per la realizzazione dei bandi.

- 1) Vi è sicuramente l'esigenza di maggior tempo per l'elaborazione del progetto una volta uscito il bando. Oggi la normativa prevede una tempistica di 3 mesi (art. 1 comma 5 della Legge 338/2000) che però risulta davvero poco realistica in relazione al lavoro da svolgere per la predisposizione di tutta la documentazione necessaria.
- 2) Maggiore importanza dovrebbe essere data alla capacità di gestione e alla fattibilità gestionale dell'investimento. Oggi, infatti, il problema non è tanto trovare occasioni d'investimento, bensì la capacità di gestione e di superamento dei notevoli problemi.
- 3) Strettamente legato con il punto precedente, occorre prevedere una flessibilità maggiore nella gestione anche attraverso strumenti che permettano un utilizzo della struttura in sinergia con altri fasce di utenti (come già previsto dall'art. 14, comma 1 del Decreto Legislativo 29 marzo 2012 , n. 68).
- 4) In periodo di scarsità di risorse, una grandissima attenzione deve essere posta alla riduzione dei costi. Occorre valorizzare le proposte progettuali particolarmente valide per quanto riguarda i sistemi legati all'efficienza energetica del fabbricato attraverso l'utilizzo delle moderne tecnologie all' utilizzo di energie rinnovabili.