

Processi innovativi per l'abitare sociale. I programmi pluriennali di finanziamento della L 338

Just Accepted: Jun 10, 2022 Published: Oct 31, 2022

RICERCA E
SPERIMENTAZIONE/
RESEARCH AND
EXPERIMENTATION

Claudio Piferi,
Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Firenze, Italia

claudio.piferi@unifi.it

Abstract. Dalla mancanza strutturale di programmazione destinata all'edilizia sociale emerge la legge n. 338/00, finalizzata alla programmazione e attuazione, grazie al finanziamento statale, di processi orientati al soddisfacimento della domanda abitativa degli studenti universitari. L'importanza della norma è dovuta, tra gli altri, al carattere sperimentale, alla definizione di standard dimensionali e alla chiarezza procedurale. Il contributo, grazie alla raccolta ed elaborazione di dati unici per numero e originalità, si propone di raccontare il processo innovativo, riportando una parte degli esiti di una ricerca pluriennale, sia metodologica che applicativa, finalizzata ad individuare virtù e criticità del programma pluriennale di finanziamento e a confrontare risultati attesi e raggiunti

Keywords: Legge 338/2000; Residenze universitarie; Abitare temporaneo; Programmi pluriennali di intervento; Finanziamenti pubblici.

I programmi pluriennali di finanziamento per la residenzialità universitaria

L'incremento della mobilità studentesca, fortemente incentivata dal Processo di Bologna¹, in abbinamento con il crescente

numero di iscrizioni universitarie, ha comportato, a partire dalla fine del Novecento, un considerevole aumento della richiesta di posti alloggi negli stati membri dell'UE. Con l'obiettivo di rispondere a tale domanda con un'adeguata offerta abitativa, molti Paesi hanno intrapreso politiche finalizzate alla realizzazione di alloggi e residenze universitarie, attraverso programmi che coinvolgono soggetti pubblici e privati.

In Germania la costruzione e l'amministrazione delle residenze universitarie è affidata ad un'organizzazione statale senza scopo di lucro, la *Deutsches StudentenWerk* (DSW), finanziata dai *Lander* e da privati, che ha la responsabilità della costruzione e gestione di studentati (Germany Visa, 2021). Ogni singolo *Lander* definisce le modalità e gli importi del cofinanziamento: nel *Baden-Wuerttemberg* il finanziamento è pari al 25% del

costo totale (e non superiore a 35.000 €/p.a.) mentre in Baviera la percentuale è incrementata al 50% e non sono previsti limiti massimi di spesa. Dal 2007 il numero di posti alloggi finanziati con fondi pubblici è aumentato di oltre 16.000 unità fino a raggiungere quasi 240.000 posti alloggio, l'82% dei quali detenuti da DSW (DSW, 2020).

In Francia l'organo competente è il CNOUS (*Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires*), dotato di autonomia finanziaria e rispondente al *Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*. Attraverso finanziamenti pubblici derivati dal CNOUS e dalle CROUS (*Centres Régionaux des Œuvres Universitaires et Scolaires*), vengono attuati programmi per finanziare la costruzione di posti alloggi e la rifunzionalizzazione delle residenze esistenti (Emery *et al.*, 2008). Nel 2006 sono state redatte delle linee guida finalizzate alla ristrutturazione di circa 7.000 posti alloggio e alla realizzazione ex-novo di 5.000. Per tale Programma sono stati investiti dal 2006 al 2012, 550 milioni di euro (Baratta, 2014).

In Spagna, oltre alle università pubbliche, la realizzazione delle residenze universitarie è demandata principalmente ad investitori privati, anche stranieri, che si occupano della costruzione e della gestione di quasi tutto il patrimonio immobiliare spagnolo (JLL, 2018).

In Irlanda, dove, anche per effetto della Brexit, sono incrementate le iscrizioni universitarie e, conseguentemente, la domanda abitativa, è stato consentito all'ente pubblico *Housing Finance Agency* (HFA) di finanziare gli *Higher Education Institutions* (HEI) per la costruzione di *Purpose-Built Student Accommodation* (PBSA), alloggi per studenti destinati prevalentemente a utenti svantaggiati. Il programma è attuato attraverso un pre-

Innovative processes for social housing. The multiannual funding programmes of L 338

Abstract. Law 338/00 emerges from the structural absence of programming aimed at social housing and is used to programme and implement, thanks to state funding, processes aimed at satisfying a specific housing demand of university residences. The importance of the law is due to multiple aspects, including the experimental nature, the definition of dimensional standards and procedural clarity. Thanks to the collection and processing of data unique in quantity and originality, the contribution aims to describe the innovative process, reporting some results from twenty years of research, both methodological and applicative, aimed at identifying the virtues and criticalities of the multiyear funding programme and comparing expected and achieved results.

Keywords: Law 338/2000; University residences; Temporary living; Multiyear intervention programs; Public funding.

Multiannual funding programmes for university residences

The increase in student mobility, strongly encouraged by the Bologna Process¹, combined with the growing number of university enrolment, has led to a significant expansion in the demand for accommodation in the EU since the end of the last century.

With the aim of responding to this demand by providing adequate accommodation, many European countries have adopted policies aimed at building university accommodation and residences through different implementation programmes involving public and private actors.

In Germany, the construction and administration of university residences is entrusted to a state-run non-profit organisation, the *Deutsches StudentenWerk* (DSW), funded by the *Laender* (federal states) and by private com-

panies, which is responsible for the construction and management of student accommodation (Germany Visa, 2021). Each *Laender* defines the terms and amounts of co-financing: in *Baden-Wuerttemberg*, the financing is equal to 25% of the total cost (and not more than € 35,000 per accommodation), while in Bavaria the percentage is increased to 50% and there are no maximum spending limits. Since 2007, the number of publicly funded accommodation places has increased by more than 16,000 units to a total of almost 240,000: 82% are held by the DSW (DSW, 2020).

In France, the organisation responsible is the CNOUS (*Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires*), which is financially autonomous and reports to the *Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*. Through public funding

stito di 75 milioni di euro da parte del *Council of Europe Development Bank* (CEB) (CEB, 2021).

In Italia la L. 338/00 (in abbinamento con la L. 388/00) costituisce un primo esempio di programma organico pluriennale finalizzato ad una specifica tipologia di utenza, gli studenti universitari, che predispone cofinanziamenti statali per interventi finalizzati all'adeguamento normativo, manutenzione straordinaria e ristrutturazione, nuova costruzione e acquisto di edifici già destinati o da destinare a residenze universitarie.

L'apparato normativo investe implicazioni di carattere pratico, perché ha permesso l'incremento del numero di posti alloggio disponibili (Fig. 1), culturale in quanto ha sancito il passaggio dalla residenza dormitorio alla residenza incubatore (Piferi, 2021), e socioeconomico perché ha innescato un processo virtuoso contribuendo alla riqualificazione di edifici dismessi e alla rigenerazione urbana e sociale di aree degradate (Baratta, 2020).

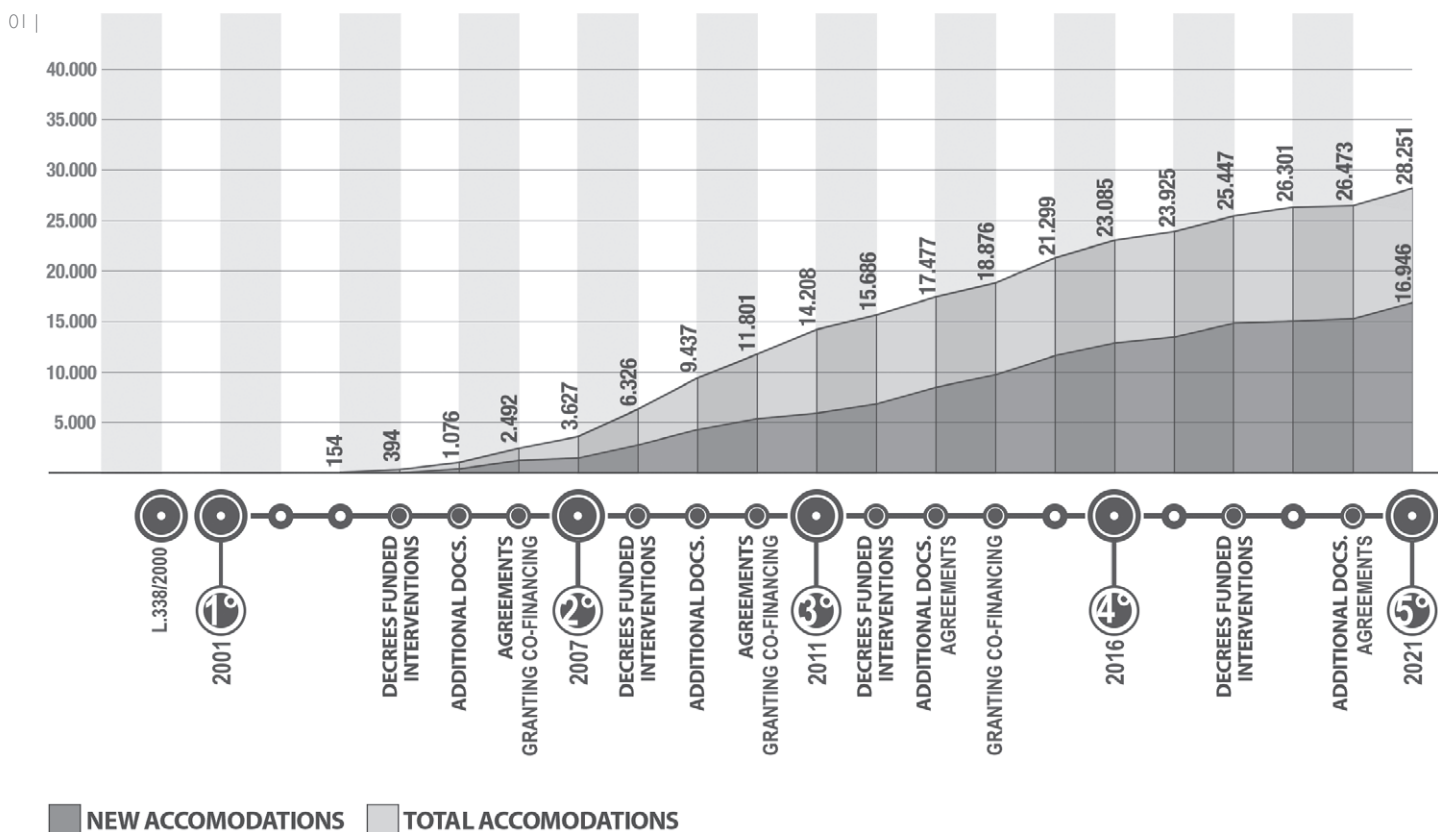
Questo è stato possibile perché la norma, oltre alla definizione di specifici standard quali-quantitativi, contempla espliciti riferimenti a problematiche estremamente attuali, quali la compatibilità ambientale, l'integrazione con la città e i servizi, la com-

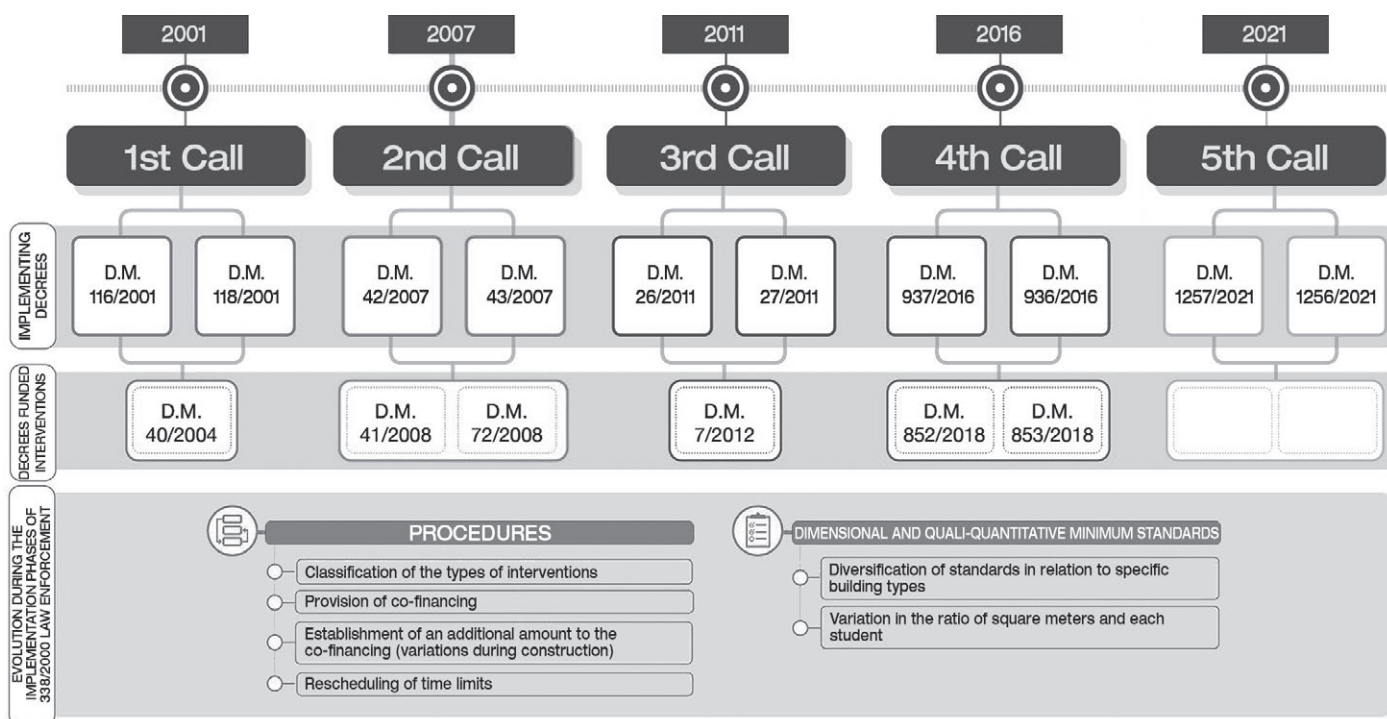
presenza di livelli di individualità e socialità e l'integrazione delle tecnologie informatiche e multimediali (Del Nord, 2014). Gli obiettivi prefissati, però, sarebbero stati difficilmente raggiungibili senza una procedura chiara e ben strutturata che ha permesso l'attuazione dei programmi senza soluzione di continuità e il controllo capillare del processo, riuscendo a governarne tutte le fasi.

La legge prevede, per alcuni soggetti pubblici e privati, (tra cui regioni, organismi per il diritto allo studio, università, collegi universitari, ecc.) la possibilità di richiedere un finanziamento statale per realizzare posti alloggio e residenze per studenti universitari.

Spetta a specifici Decreti Attuativi descrivere i parametri tecnici ed economici da rispettare per l'ottenimento del contributo statale e definire le procedure e le modalità per la presentazione dei progetti e per l'erogazione dei finanziamenti.

Ad oggi sono stati pubblicati 5 bandi, l'ultimo dei quali² in atto (Fig. 2). I precedenti³ hanno previsto delle procedure molto simili tra loro: i soggetti interessati al finanziamento, dalla pubblicazione dei Decreti di Attuazione, hanno avuto a disposizione un tempo definito per presentare un progetto di livello defi-





nitivo o esecutivo. Allo scadere dei termini, una Commissione, appositamente istituita⁴, composta da 7 componenti nominati dal MUR e 7 dalla Conferenza Stato-Regioni, ha valutato le richieste presentate e proposto al Ministro la graduatoria: tale graduatoria, è stata inserita nei Piani Triennali⁵ che ripartiscono le risorse economiche disponibili tra interventi ammessi con disponibilità di fondi, ammessi ma in attesa delle risorse necessarie, e esclusi.

Dalla pubblicazione dei Piani i beneficiari hanno avuto un tempo definito per trasmettere la documentazione integrativa (es. le autorizzazioni edilizie e il progetto esecutivo). La Commis-

sione, istruita la documentazione ha deliberato il nullaosta alla stipula della convenzione con il MUR, oppure la revoca del co-finanziamento: dalla comunicazione di avvenuta registrazione della convenzione, che definisce i doveri di entrambe le parti, decorrono i termini per dare inizio ai lavori.

Per quanto riguarda gli aspetti economici, ogni bando ha previsto un importo complessivo diviso per annualità⁶ e un finanziamento massimo pari al 50% del costo complessivo dell'intervento che può comprendere il valore dell'immobile, il costo dell'edificio, l'importo dei lavori e di parte degli arredi.

derived from the CNOUS and the CROUS (*Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires*), programmes are implemented to finance the construction of accommodation and the renovation of existing residences (Emery *et al.*, 2008).

In 2006, guidelines were drafted for the renovation of approximately 7,000 accommodation places and the construction of 5,000 new ones. From 2006 to 2012, 550 million euros were invested in this project (Baratta, 2014). In Spain, in addition to public universities, the construction of university residences is mainly delegated to private investors, including foreign ones, who are involved in the construction and management of almost all Spanish real estate (JLL, 2018).

In Ireland, where, partly due to Brexit, university enrolment and, consequently, student demand for housing has

increased, the public Housing Finance Agency (HFA) has been allowed to finance Higher Education Institutions (HEI) to build purpose-built student accommodation (PBSA), accommodation aimed primarily at disadvantaged user groups. The project is implemented through a 75 million euro loan from the Council of Europe Development Bank (CEB) (CEB, 2021).

In Italy, Law 338/00 (in conjunction with Law 388/00) is the first example of an organic multiannual programme aimed at a specific type of user, university students, which provides state co-financing for measures aimed at upgrading regulations, extraordinary maintenance and renovation, new construction and purchase of buildings already intended or to be intended as university residences.

The regulatory apparatus has practical implications because it has allowed

an increase in the number of available accommodation places (Fig. 1), it has cultural implications because it has confirmed the shift from dormitory to incubator residences (Piferi, 2021), and it has socioeconomic implications because it has triggered a virtuous process contributing to the redevelopment of abandoned buildings and the urban and social regeneration of degraded areas (Baratta, 2020).

This has been possible because, in addition to defining specific qualitative and quantitative standards, the law has made explicit references to extremely topical issues, such as environmental compatibility, integration with the city and services, the coexistence of levels of individuality and sociality and the integration of information and multimedia technologies (Del Nord, 2014). However, the objectives set would have been difficult to achieve without a clear

and well-structured procedure that allowed both seamless implementation of the programmes and comprehensive control of the process, governing all phases.

The law allows certain public and private entities (including the regions, university, university colleges, etc.) to apply for state funding to create accommodation and residences for university students.

Specific Implementing Decrees describe the technical and economic parameters to be met to obtain the state contribution and define the procedures and methods for the submission of projects and the disbursement of funds.

Five calls have currently been published, the latest of which² is currently in progress (Fig. 2).

The previous calls³ provided for very similar procedures: from the publica-

Istruttoria e monitoraggio degli interventi: i numeri della 338

S.p.A. (che eroga il contributo statale), e incentrata sulla raccolta, analisi, sistematizzazione e elaborazione di dati e informazioni che si distinguono per quantità, qualità e originalità, ha permesso, attraverso la messa a punto di specifici strumenti operativi, di valutare l'efficacia della norma individuandone virtù e criticità.

L'abbinamento tra attività di ricerca operativa e studio del processo e della sua evoluzione permette di confrontare la qualità attesa dal Programma con quella effettivamente raggiunta.

Nello specifico l'attività istruttoria ha interessato circa 490 progetti, e il monitoraggio delle fasi attuative ha riguardato la verifica di più di 200 quadri economici, 2.800 SAL, 380 varianti e l'effettuazione di oltre 170 sopralluoghi.

I bandi hanno visto la presentazione di 487 domande per una richiesta di finanziamento di oltre 1.890 milioni e la messa a norma e realizzazione di 60.000 posti alloggio (35.000 ex-novo).

L'attività di ricerca, svolta da oltre 15 anni attraverso la predisposizione di apposite convenzioni con il MUR e con CDP

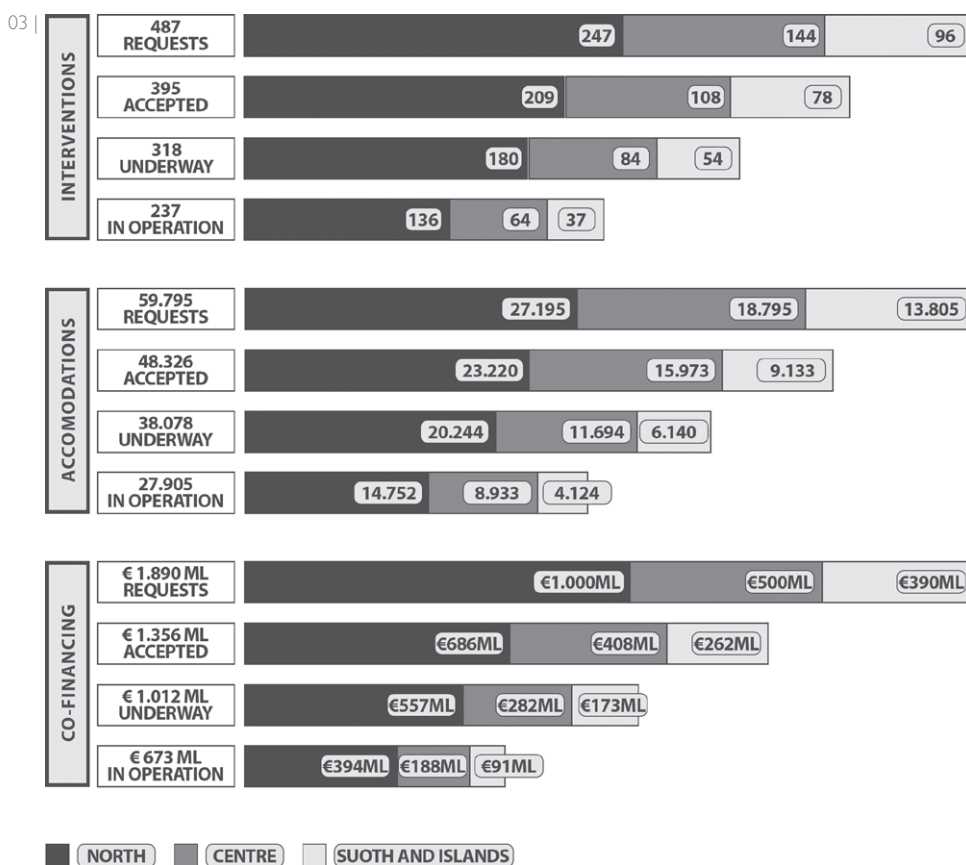
Le richieste sono state distribuite su tutto il territorio nazionale: 247 al nord, 144 al centro e 96 al sud.

Complessivamente sono stati ammessi nei Piani 395 progetti per una richiesta di cofinanziamento di oltre 1.300 milioni e 48.000 posti alloggio interessati.

A seguito di esclusioni e rinunce, gli interventi in attuazione sono 318 per un cofinanziamento di 1.000 milioni e oltre 38.000 posti alloggio (circa 24.000 ex-novo).

Attualmente 237 residenze (136 al nord, 64 al centro, 37 al sud) sono in esercizio, per un totale di 28.000 posti alloggio (quasi 17.000 ex-novo) e un cofinanziamento erogato dallo Stato di oltre 670 milioni (Fig. 3).

Tutti gli interventi finanziati con il primo bando (114) sono in esercizio, mentre, per il secondo le residenze in funzione sono 80 e si prevede la conclusione dei 4 mancanti nel 2022. Per il terzo il 65% degli interventi programmati è stato terminato, mentre per il quarto le residenze in funzione sono il 20%, con molti interventi che devono ancora trasmettere la documentazione integrativa (23%) e stipulare la convenzione (32%) (Fig. 4).



Analisi e strutturazione dei dati raccolti con l'attività di ricerca

L'analisi e la strutturazione dei dati raccolti con l'attività di ricerca, hanno permesso di confermare le virtù insite nella

norma, ma anche di far emergere alcune criticità, che si sono manifestate nelle fasi operative del Programma.

Oltre alle implicazioni di carattere sociale e culturale già accennate, è opportuno sottolinearne altre legate alla strutturazione della norma.

Uno degli aspetti positivi è che l'attuazione del Programma non si interrompe con la concessione del finanziamento, ma prosegue attraverso il monitoraggio delle fasi realizzative, dalla pubblicazione della gara di appalto fino alla messa in esercizio, e si completa con l'erogazione del finanziamento statale a seguito del controllo delle spese effettivamente sostenute e delle eventuali varianti.

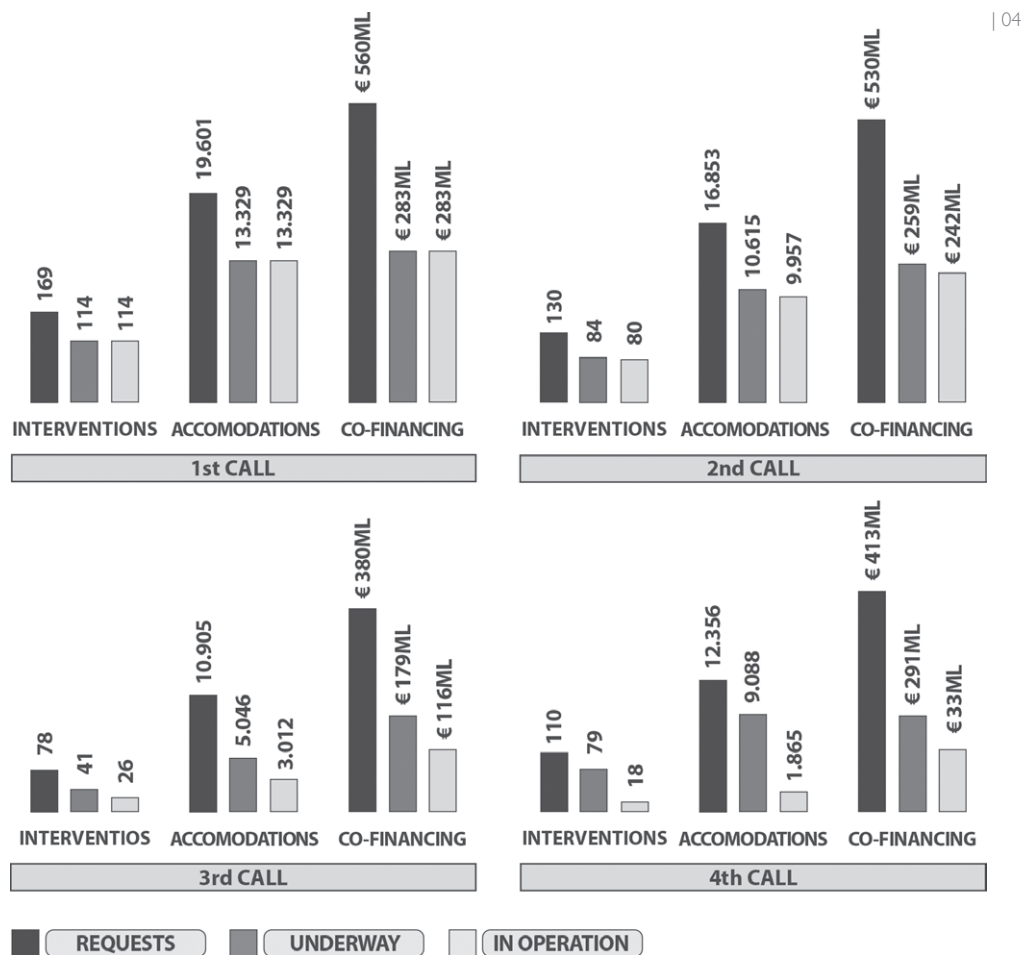
Il finanziamento statale si configura, quindi, come un rimborso, costituendo ulteriore garanzia dell'impiego delle risorse

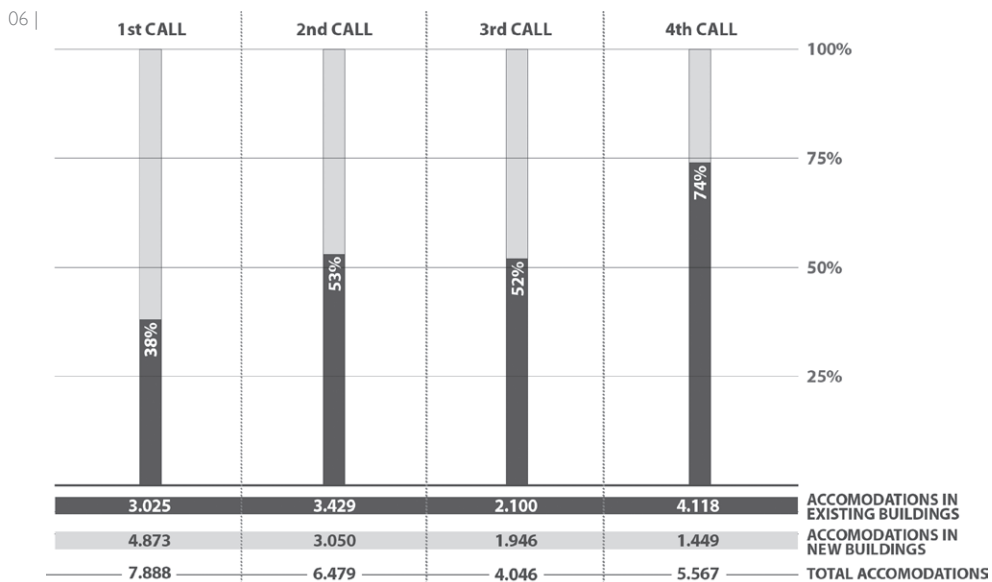
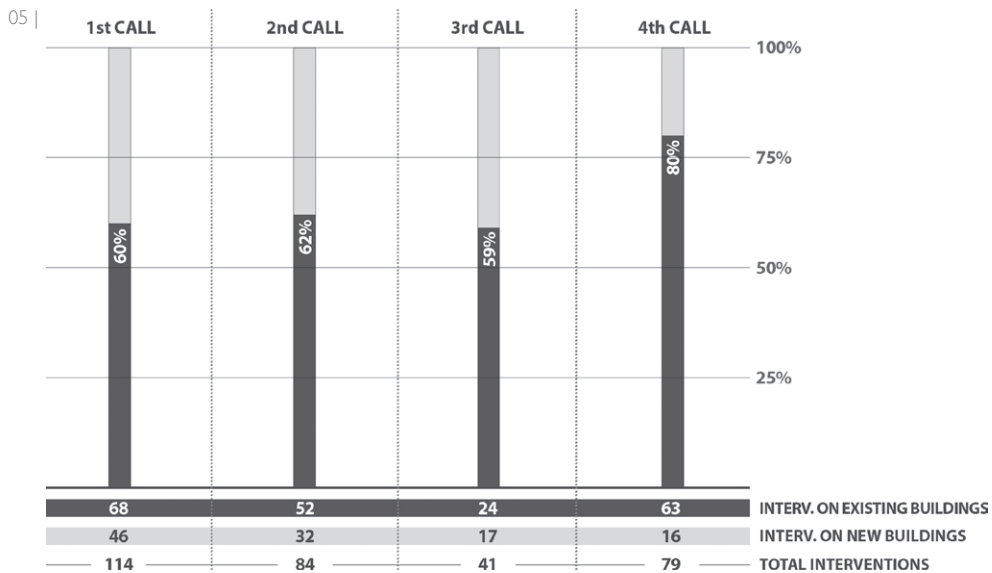
pubbliche per le finalità previste evitando complicazioni per la restituzione di importi non utilizzati, con notevole risparmio in termini economici e temporali: inoltre, l'erogazione del finanziamento in concomitanza con la trasmissione dei SAL permette ai soggetti di disporre rapidamente delle somme anticipate.

Altro fattore da tenere in considerazione è che, grazie alla strutturazione del programma, gli interventi non hanno subito particolari rallentamenti o brusche interruzioni, garantendo alle imprese di poter lavorare anche nei periodi caratterizzati da una forte crisi del settore edile.

Inoltre, l'utilizzo delle somme derivanti dai ribassi di gara mediante il principio dello scorrimento da un Piano all'altro delle somme non utilizzate (complessivamente circa 160 milioni), e lo stanziamento di un fondo annuale riservato (co. 18, art. 144, L. 388/00), garantiscono la continuità della procedura e il reperimento delle risorse necessarie anche per gli interventi ammessi con riserva.

Infine, l'attenzione della legge al recupero del patrimonio edi-





tion of the Implementation Decrees, the subjects interested in receiving funding had a defined timeframe in which to submit a definitive or executive level project. At the end of the deadline, a specially established commission⁴, made up of 7 members appointed by the Ministry of University and Research and 7 by the State-Regions Conference, assessed the applications submitted and proposed the list of interventions to the minister: the minister, after accepting the list, issued the three-year plans⁵ that divide the available economic re-

sources between interventions that are either admitted with funds available, admitted but awaiting the necessary resources or excluded. From the publication of the plans, the beneficiaries had a defined time limit to submit additional documentation (e.g. building permits and the executive project). At the end of this period, the commission examined the documentation submitted and decided whether to approve the signing of the agreement with the MUR or to revoke the co-financing: from the communication of the registration of the agree-

ment, which defines the duties of both parties, the time limit, established by law, for starting the work begins. As far as the economic aspects are concerned, each call has foreseen an overall amount divided by annuities⁶ and a maximum funding of 50% of the total cost of the intervention, which may include the value of the building, the cost of the works and part of the furniture. **Investigation and monitoring of interventions: the numbers of Law 338** The research activity, which has been carried out for over 15 years through

special agreements with MUR and CDP S.p.A. (responsible for disbursing the state's contribution), and focussed on the collection, analysis, systematisation and processing of data and information that stand out for their quantity, quality and originality, has made it possible, through the development of specific operational tools, to assess the effectiveness of the regulation by identifying its virtues and criticalities. The combination of operational research and the study of the process and its evolution makes it possible to compare the quality expected by the

lizio, permettendo di utilizzare il valore dell'immobile come quota parte del finanziamento dell'intervento, ha indirizzato i soggetti richiedenti verso interventi di recupero piuttosto che di nuova costruzione contribuendo alla sostenibilità circolare del processo (Figg. 5, 6).

Obiettivo della ricerca, però, è stato anche quello di individuare e sistematizzare alcune criticità e di sottoporre al MUR, quando possibile, interventi correttivi.

Una prima criticità è la forbice tra il numero delle richieste e gli interventi in atto: il 18% delle domande non sono state ammesse, e il 19% delle ammesse (con il finanziamento assegnato) hanno rinunciato alla realizzazione dell'intervento, per una perdita di circa 22.000 posti alloggio.

Se incrociamo questo dato con l'area geografica, notiamo che le rinunce si sono concentrate nelle regioni del Sud dove oltre il 45% delle richieste non ha avuto esito e su 13.000 posti alloggio previsti, soltanto 6.000 sono in attuazione (Fig. 7).

Le motivazioni di tali perdite vanno ricercate in più cause quali, carenze nella documentazione, mancato rispetto degli standard, variata programmazione, cessazione della copertura finanziaria o della disponibilità dell'immobile e delle risorse per la gestione: la rinuncia all'avvio del Programma, in molti casi è stata causata anche dall'allungamento di alcune fasi del processo, non normate, antecedenti l'esecuzione delle opere, indipendenti dalle volontà del soggetto e difficilmente controllabili dalla Commissione e dal MUR.

Mediante la pubblicazione dei bandi alla scadenza dei termini per la richiesta del cofinanziamento sono stati necessari 100 giorni: da tale scadenza alla pubblicazione dei Piani ne sono trascorsi altri 630. Ulteriori 245 giorni sono passati dalla

programme with the quality achieved. Specifically, the investigation activity involved about 490 projects, and the monitoring of the implementation phases involved the verification of more than 200 economic frameworks, 2,800 statements of work progress, 380 reports of variations and more than 170 inspections. 487 projects were submitted for a funding request of more than 1,890 million euros and the adaptation and construction of 60,000 housing units (35,000 from new construction). The applications were distributed throughout the country: 247 in the north, 144 in the centre and 96 in the south. A total of 395 projects were admitted to the three-year plans for a co-financing request of more than 1,300 million euros and involved 48,000 accommodation places. After exclusions and waivers, there are 318 actions under implementation for

a co-financing request of 1 billion euros and more than 38,000 accommodation places (about 24,000 from new buildings).

Currently, 237 residences (136 in the north, 64 in the centre and 37 in the south) are in operation, with a total number of 28,000 accommodation places (almost 17,000 from new buildings) and co-financing from the state of over 670 million (Fig. 3).

All the interventions financed by the first call (114) are in operation, while, for the second call, 80 residences are in operation and the other 4 are expected to be completed in 2022. For the third call, 65% of the planned interventions have been completed, while for the fourth call, 20% of the residences are in operation, with many interventions having not yet submitted additional documentation (23%) and signed the agreement (32%) (Fig. 4).

pubblicazione dei suddetti Decreti alla scadenza dell'invio della documentazione integrativa: per la stipula delle convenzioni sono stati necessari 415 giorni ai quali ne vanno aggiunti 45 per dare inizio ai lavori.

Coerentemente con quanto previsto dalla norma, circa il 17% degli interventi ha iniziato i lavori prima dell'ammissione ai Piani e il 39% prima della stipula della convenzione. Dall'inizio dei lavori alla messa in esercizio sono trascorsi 1.170 giorni dei quali 225 dalla fine lavori alla messa in funzione.

Se confrontiamo tali passaggi per ogni bando è evidente come alcune fasi temporali restino praticamente costanti, mentre altre subiscono considerevoli variazioni.

I lavori hanno avuto, in media, una durata simile, mentre si è sensibilmente ridotta la tempistica necessaria alla messa in esercizio delle residenze: questo perché nei bandi sono stati inseriti specifici commi finalizzati alla contrazione di questa fase (es. l'obbligo di bandire la gara per gli arredi e per l'individuazione del gestore almeno 90 giorni prima del termine dei lavori).

Dal confronto emergono altre considerazioni interessanti: per il terzo bando si è considerevolmente dilatata la tempistica intercorsa dalla stipula della convenzione all'inizio dei lavori: questo è dovuto allo scostamento elevato tra risorse disponibili e richieste pervenute, che ha di fatto ridotto il numero di interventi che hanno deciso di iniziare i lavori prima della stipula della convenzione.

Altra tempistica da osservare con attenzione è quella trascorsa dalla scadenza del termine per le richieste di cofinanziamento e la pubblicazione dei Piani. Se per il primo bando l'elevato numero di giorni è giustificabile dal fatto che si trattava della prima applicazione, per i bandi successivi le motivazioni vanno

Analysis and structuring of the data collected through the research activity

The analysis and structuring of the data collected through the research activity made it possible to confirm the virtues inherent in the law, but also to highlight some critical points, which became apparent in the operational phases of the programme.

In addition to the social and cultural implications already mentioned, it is worth emphasising others related to the structuring of the norm.

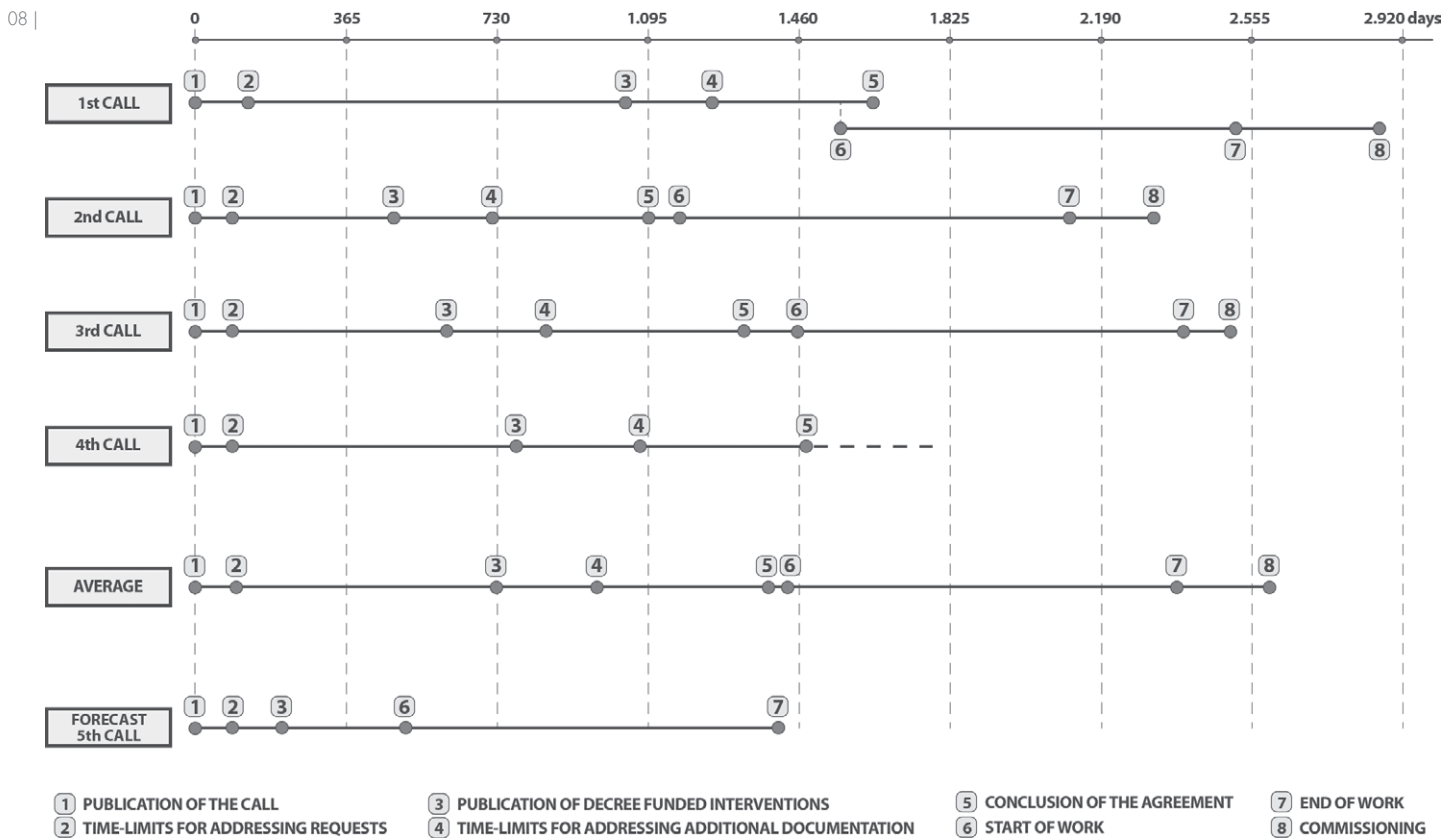
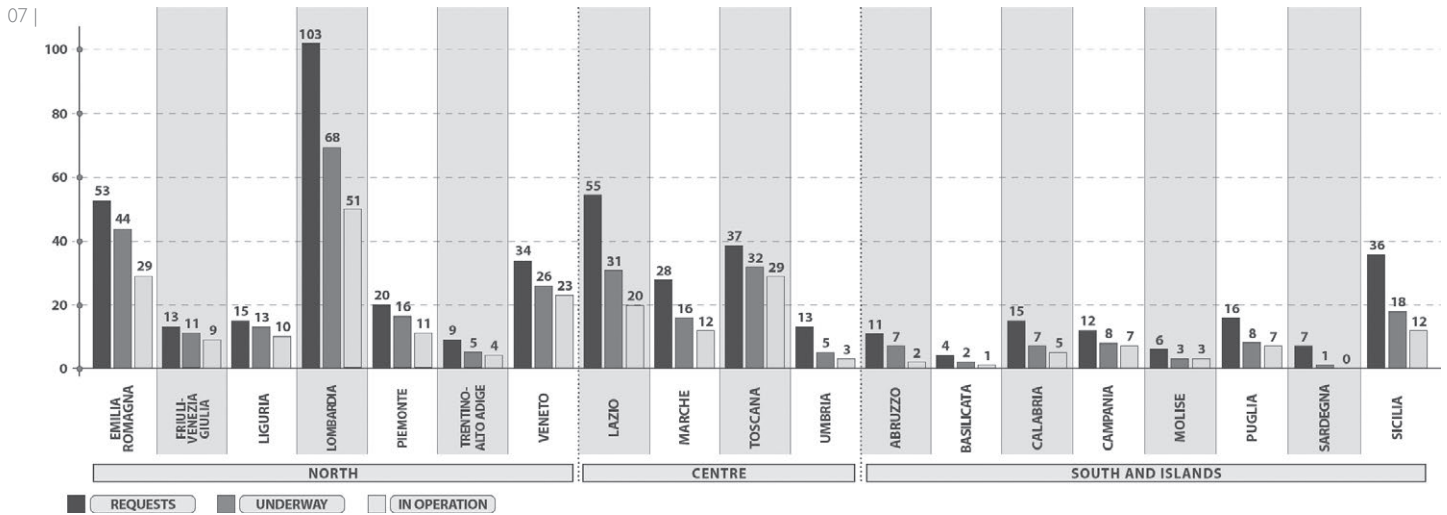
One of the positive aspects is that the implementation of the programme does not stop with the granting of funding but continues through the monitoring of the implementation phases, from the publication of the call for tenders to commissioning, and it is completed with the payment of the state funding following the control of the expenses

actually incurred and any variations.

The state funding is therefore configured as a reimbursement, constituting a further guarantee of the use of public resources for the intended purposes and, in fact, avoiding complications for the repayment of unused amounts with considerable savings in terms of economy and time: moreover, the disbursement of the funding at the same time as the transmission of the work progress allows the subjects to quickly dispose of the sums advanced.

Another factor to be considered is that, thanks to the structuring of the programme, the interventions have not suffered any slowdowns or abrupt interruptions, ensuring that companies can work even during periods of crisis in the construction sector.

In addition, the use of money deriving from bidding discounts by means of the principle of shifting unused sums



from one plan to another (a total of 160 million) and the provision of a reserved annual fund (co. 18, Art. 144, Law 388/00) guarantee the continuity of the procedure and the finding of the

necessary resources even for interventions admitted with reservations. Finally, the law's focus on the renovation of the existing building, allowing the value of the property to be used as

part of the financing of the intervention, has directed applicants towards renovation rather than new construction, contributing to the circular sustainability of the process (Figures 5, 6).

The aim of the research, however, was also to identify and systematise certain critical points and, where possible, to propose corrective measures to the MUR.

ricercate in concause principalmente di carattere burocratico indipendenti dal tempo impiegato dalla Commissione per l'istruttoria delle richieste (Fig. 8)

Esiti della ricerca e sviluppi dell'apparato normativo

Le revisioni/integrazioni e gli aggiornamenti che hanno riguardato i Decreti Attuativi sono dovuti a differenti moti-

vazioni: da un lato l'evoluzione normativa (es. in ambito di appalti delle opere pubbliche, di requisiti di accessibilità e di sicurezza, di contenimento energetico e di sostenibilità ambientale), dall'altro l'esigenza di superare alcune delle criticità manifestatesi durante il processo. I legislatori hanno quindi cercato di rendere le procedure più chiare, rapide e snelle con l'obiettivo di incrementare il numero delle richieste, talvolta anche a parziale discapito della qualità finale (a tal proposito occorre citare la riduzione delle unità ambientali obbligatorie e il ridimensionamento di alcuni standard minimi).

L'individuazione di criticità e virtù, all'interno del processo attuativo del programma, ha in parte fornito il supporto per cominciare a riflettere su una possibile modifica della norma e ad inserire nel V bando significative novità procedurali, proseguendo sulla via della semplificazione e della rapidità di esecuzione.

Nel 2021 la L. 338, infatti, è stata parzialmente modificata, incrementando al 75% del costo complessivo dell'intervento la quota cofinanziabile e introducendo specifici riferimenti ai temi della transizione digitale e alla necessità di orientare gli interventi esclusivamente al recupero del patrimonio edilizio secondo il principio del *green field*.⁷

The first critical aspect is the gap between the number of applications and the number of projects under way: 18% of the applications were not accepted, and 19% of those accepted, and therefore already with the allocated funding, gave up on the project, resulting in the loss of around 22,000 accommodation places.

If we cross-reference this data with the geographic area, we note that the renunciations are concentrated in the southern regions where more than 45% of the requests were unsuccessful, and out of 13,000 planned accommodation places, only 6,000 are being implemented. (Fig. 7)

The reasons for these losses are to be found in several causes, such as shortcomings in the documentation, failure to meet the standards, changes in the programming, cessation of financial coverage or availability of the build-

ing and resources for the management: the renunciation of the start of the program, however, was in many cases caused by the lengthening of some steps of the process, which were not regulated, prior to the execution of the works, independent of the intentions of the subject and difficult to control by the commission and MUR.

An average of 100 days elapsed from the publication of the calls to the deadline for requesting co-financing: another 630 days elapsed from the deadline to the publication of the three-year plans. A further 245 days elapsed from the publication of the mentioned Decrees to the deadline for sending the supplementary documentation: 415 days were needed to conclude the agreements, plus 45 days to start the work.

In accordance with the law, about 17% of the interventions started the works

Le innovazioni riguardano la completa digitalizzazione del processo, eliminando l'apparato cartaceo e obbligando i soggetti richiedenti all'uso del BIM (ad eccezione degli interventi di efficientamento energetico), e l'obbligo al rispetto dei CAM⁸ e del principio del *Do No Significant Harm* (DNSH), fondamentale per accedere ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility*, secondo il quale gli interventi previsti dai PNRR non devono arrecare nessun danno significativo all'ambiente.

Il quinto bando, inoltre, prevedeva facilitazioni concepite per poter usufruire entro il 2026 delle risorse del PNRR, nell'ambito del programma *Next generation Europe*, che prevede 960 milioni di euro per triplicare l'attuale offerta abitativa arrivando a 100.000 posti alloggio⁹. Circa 300 milioni di questo importo erano stati inglobati dalla L. 338, elevando a 467 milioni la somma complessiva disponibile. Con l'obiettivo di raggiungere il target M4C1-28, in scadenza al T4 2022 "Almeno 7.500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati grazie alla L. 338/2000, quale riveduta entro il 31 dicembre 2022", il MUR ha pubblicato il Decreto Ministeriale del 26 agosto 2022, n. 1046.

Il comma 2, art. 19 del suddetto Decreto abroga il comma 7, lett. E), dell'art. 8 del D.M. 1257/2021, destinando i citati 300 milioni di euro previsti dal PNRR al soddisfacimento del nuovo bando, riducendo, quindi, i fondi utilizzabili dal V bando della legge 338/2000, a circa 170 milioni di euro.

Il decreto, salvo successivi decreti ministeriali, inoltre, stabilisce che i termini per l'istruttoria delle richieste presentate (60 e 120 giorni) devono ritenersi non perentori (comma 1, art. 19, D.M. 1046/2022).

Per permettere l'utilizzo di tali fondi nei termini stabiliti, lo studio della tempistica dei bandi precedenti connesso all'indi-

before admission to the plans and 39% before the signing of the agreement. 1,170 days elapsed from the start of the works to the commissioning, of which 225 days were from the end of the works to the commissioning.

If we compare these steps for each call, it is evident that sometimes steps remain practically constant, while others undergo considerable variations.

The works lasted, on average, for a similar length of time, while the time needed to put the residences into operation was considerably less: this is because the calls for tenders included specific clauses aimed at reducing this phase (e.g. the obligation to call for tenders for the furnishings and for the identification of the manager at least 90 days before the end of the works).

Other interesting considerations emerge from the comparison: in the case of the third call, the time between

the conclusion of the agreement and the start of the works was considerably longer: this is due to the large gap between available resources and applications received, which in fact reduced the number of operations that decided to start the works before the agreement was concluded.

Another timeframe to be observed carefully is between the deadline for applications for co-financing and the publication of the plans. While for the first call the high number of days can be justified by the fact that it was the first application, for the subsequent calls, the reasons are mainly bureaucratic, independent of the time spent by the Commission for the examination of the applications (Fig. 8).

Research results and regulatory developments

The revisions/supplements and up-

viduazione delle criticità, è stato di fondamentale importanza: il bando, come i precedenti, prevede un termine per la presentazione delle richieste di cofinanziamento (90 giorni), ma introduceva vincoli temporali alla Commissione per formulare l'elenco dei progetti ammessi (60 e 120 giorni dalla ricezione completa della documentazione), e, soprattutto, abolisce gli obblighi della trasmissione della documentazione integrativa e della stipula della convenzione. Il Piano Triennale diviene lo strumento che regola i rapporti tra MUR e beneficiari e la data della sua pubblicazione definisce il termine dal quale far decorrere i 150 giorni per l'inizio dei lavori.

Altra introduzione significativa, nell'ottica di un ulteriore accorciamento della procedura, riguarda la possibilità di allegare alla domanda un Progetto di Fattibilità Tecnico Economica, mentre, per ridurre il divario tra nord e sud del Paese, il 40% delle risorse complessive viene attribuito a interventi collocati nelle regioni del Mezzogiorno.

Conclusioni

I dati e le elaborazioni riportate testimoniano una parte dell'ampio programma di attuazione della L. 338 e delle ricerche ad esso collegate, ma, raccontando l'efficacia di un apparato flessibile, in grado di progredire in funzione dell'evoluzione normativa e in linea con un quadro esigenziale, degli studenti e dei soggetti coinvolti, in continuo mutamento, ribadiscono la possibile ripetitività in programmi di finanziamento di interventi simili per utenza e dimensioni (es. la residenzialità sociale e quella per gli anziani autosufficienti), per i quali potrebbero essere definiti specifici strumenti finalizzati a migliorare la qualità dell'abitare e previsti stanziamenti pluriennali esclu-

dates that have been made to the Implementing Decrees were done for different reasons: on the one hand, the evolution of legislation (e.g. in the field of public works contracts, accessibility and safety requirements, energy containment and environmental sustainability), and on the other hand, the need to overcome some of the critical issues that have emerged during the process. The legislators have therefore tried to make procedures clearer, faster and easier, with the aim of increasing the number of requests, sometimes even to the partial detriment of the final quality (e.g. the reduction of the mandatory environmental units and the resizing of some standards).

Within the implementation process of the programme, the identification of criticalities and virtues partly provided the support to start reflecting on a possible modification of the rule and

to include significant procedural innovations in the fifth call, continuing the path of simplification and speed of implementation.

In 2021, Law 338 was in fact partially modified, increasing the co-funding rate to 75% of the total amount of the intervention and introducing specific references to the themes of digital transition and the need to direct interventions exclusively to the recovery of the existing building according to the green field approach.⁷

The innovations concern the complete digitisation of the process, eliminating the paper apparatus and obliging applicants to use BIM (with the exception of energy efficiency interventions) and respect the Minimum Environmental Criteria⁸ and the principle of Do No Significant Harm (DNSH), fundamental for accessing Recovery and Resilience Facility financing, according to

dendo il ricorso a Piani straordinari.

L'incremento da parte del Parlamento delle risorse annuali e l'inserimento di uno specifico capitolo di finanziamento all'interno del PNRR contribuiscono ulteriormente a certificare la validità della legge, una *best practice* per il nostro Paese. A tal proposito, per incrementare l'apertura della partecipazione al finanziamento a investitori privati e a partenariati pubblico-privati, il MUR ha nominato uno specifico gruppo di lavoro per l'elaborazione di proposte in materia di revisione dell'attuale legislazione¹⁰.

La lettura attenta dei dati raccolti, e della loro strutturazione, evidenzia come la contrazione della tempistica, l'attuazione di specifici strumenti a supporto delle aree del Mezzogiorno, l'identificazione di costi standard di costruzione e gestione, la ridefinizione delle tipologie abitative e l'adeguamento degli standard, siano solo alcuni degli obiettivi futuri sui quali sarebbe auspicabile lavorare per permettere alla legge di proiettarsi nei prossimi 20 anni con l'innovatività che ne ha contraddistinto gli esordi.

RINGRAZIAMENTI

Arch. Sandra Carlini, Mario Di Benedetto, Andrea Sichi e Valentina Spagnoli per il supporto nella raccolta dati.

L'arch. Andrea Sichi è autore di tutte le elaborazioni grafiche dell'articolo.

NOTE

¹ A giugno del 1999, 29 ministri dell'istruzione europei sottoscrivono la "Dichiarazione di Bologna" che si proponeva di realizzare un luogo europeo dell'istruzione superiore.

which the interventions foreseen in the PNRR must not cause any significant damage to the environment.

The fifth call also includes facilities designed to take advantage of PNRR resources by 2026 under the Next Generation Europe programme, which provides 960 million euros to triple the current housing supply to 100,000 places⁹.

Approximately 300 million euros of this amount were incorporated into Law 338, raising the total amount available to 467 million.

In order to allow the use of these funds within the established timeframe, the study of the timing of the previous calls for proposals, in connection with the identification of critical points, was of fundamental importance: the call, like the previous ones, sets a deadline for the presentation of the requests for co-financing (90 days), but introduces

time constraints for the commission to formulate the list of eligible projects (60 and 120 days from the complete receipt of the documentation), and, above all, abolishes the obligations to submit supplementary documentation and conclude the agreement. The three-year plan becomes the instrument that regulates the relations between the MUR and the beneficiaries, and the date of its publication defines the term from which the 150 days for the start of work begin.

Another significant introduction to further shorten the procedure concerns the possibility of attaching a technical and economic feasibility project to the application, while, in order to reduce the gap between the northern and southern areas, 40% of the total resources is allocated to projects located in the southern regions.

² DD.MM. nn. 1256-1257/2021.

³ DD.MM. nn. 116-118/2001 (I), nn. 42-43/2007 (II), nn. 26-27/2011 (III), nn. 936-937/2016 (IV).

⁴ DD.MM. n. 117/2001, n. 27/2005, n. 2/2009, n. 245/2012, n. 504/2015, n. 321/2019.

⁵ DD.MM. n. 40/2004 (I), nn. 41-72/2008 (II), n. 246/2012 (III), nn. 852-853/2019 (IV).

⁶ 2002-2004 (I), 2006-2009 (II), 2011-2013 (III), 2016-2018 (IV), 2022-2024 (V).

⁷ Modifiche introdotte dal comma 8, art. 64, L. n. 108/2021 e dall'art. 15. del D.Lgs n. 152/2021.

⁸ Art. 18, L. n. 221/2015 e art. 34, D.Lgs. 50/2016 (modificato dal D.Lgs 56/2017).

⁹ Missione 4, componente 1, Riforma 1.7 del PNRR – Alloggi per studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti.

¹⁰ D.M n. 59/2022.

REFERENCES

Anciaux, J.P. (2007), *Le logement étudiant et les aides personnelles au logement*, Impression Caractère, Paris.

Baratta, A. (2020), “La legge n. 338/2000 come strumento di recupero del patrimonio e rigenerazione delle periferie”, in Bellini O.E., Gambaro M. (Eds.), *Vivere e abitare l'Università*, Politecnica, Milano, pp. 47-54.

Baratta, A. (2014), “Domanda e offerta di residenze e alloggi per studenti universitari”, in Del Nord, R. (Ed.), *Il processo attuativo del piano nazionale di interventi per la realizzazione di residenze universitarie*, Edifir, Firenze, p. 36.

Conclusions

The data and elaborations reported reflect part of the wide-ranging programme for the implementation of Law no. 338 and the research connected with it, but they tell of the effectiveness of a flexible apparatus, capable of progressing according to the evolution of the regulations and in line with a constantly changing framework of requirements, of the students and subjects involved, and they reiterate the possible repetitiveness in financing programmes of interventions similar in terms of users and size (e.g. social residences and those for the self-sufficient elderly), for which specific instruments aimed at improving the quality of living could be defined and multiyear allocations provided, excluding recourse to extraordinary plans.

Parliament's increase in annual re-

sources and the inclusion of a specific funding chapter in the PNRR further contribute to certifying the validity of the law, which is a best practice for our country. In this regard, to increase the openness of participation in financing to private investors and public-private partnerships, the MUR has appointed a specific working group to draw up proposals for revising the current legislation¹⁰.

A careful analysis of the data collected and of how they are structured shows how the contraction of timeframes, the implementation of specific instruments to support the areas of Southern Italy, the identification of standard construction and management costs, the redefinition of housing types and the adjustment of standards are just some of the future objectives on which it would be desirable to work in order to allow Law 338/00 to project itself over the next 20

Bellini, O.E. and Gambaro, M. (2020) (Eds.), *Vivere e abitare l'Università*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

Catalano, G. (2013), *Gestire le residenze universitarie*, Il Mulino, Bologna.

CEB, (2021), *CEB to support construction of student housing in Ireland with a € 75 million loan*, available at: <https://coebank.org/en/news-and-publications/news/ceb-to-support-construction-of-student-housing-in-ireland-with-a-75-million-loan/> (accessed 5 May 2022).

Del Nord, R. (2014), “L'innovazione di processo come strumento per promuovere la qualità delle opere”, in Del Nord, R. (Ed.), *Il processo attuativo del piano nazionale di interventi per la realizzazione di residenze universitarie*, Edifir, Firenze, pp. 19-27.

Deutsches Studentenwerk (2020), *Student Housing in Germany Statistical Overview 2020*, DSW, Berlino, pp. 5-6.

Emery, M., Némoy, S. and Ardenne, P. (2008), *Dernières Nouvelles – Architecture et habitat étudiant en Europe*, PUCA Plan Urbanisme Construction Architecture, Barcellona, pp 63-66.

Germany Visa (2021), *Student Accommodation and Housing in Germany*, available at: <https://www.germany-visa.org/student-accommodation-housing/> (accessed May 2022).

JLL (2018), *Investors wake up to Spain's student bed opportunity*, available at: <https://www.jll.co.uk/en/trends-and-insights/investor/investors-wake-spains-student-bed-opportunity> (accessed 5 May 2022).

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (2011), *La concrétisation du changement*, Paris.

Piferi, C., (2021), *La qualità dell'abitare a servizio del diritto allo studio*, Edizioni Opera Universitaria, Trento, p. 7.

years with the innovativeness that distinguished its beginnings.

ACKNOWLEDGEMENTS

Thanks to Architects Sandra Carlini, Mario Di Benedetto, Andrea Sichi and Valentina Spagnoli for their support in collecting the data.

Arch. Andrea Sichi is the author of all the graphic elaborations of the paper.

NOTES

¹ In June 1999, 29 European education ministers signed the ‘Bologna Declaration’, which aimed to create a European Higher Education Area.

² DD.MM. Nos. 1256-1257/2021.

³ DD.MM. Nos 116-118/2001 (I), Nos 42-43/2007 (II), Nos 26-27/2011 (III), Nos 936-937/2016 (IV).

⁴ DD.MM. No. 117/2001, No. 27/2005, No. 2/2009, No. 245/2012, No. 504/2015, No. 321/2019.

⁵ DD.MM. No 40/2004 (I), Nos 41-72/2008 (II), No 246/2012 (III), Nos 852-853/2019 (IV).

⁶ 2002-2004 (I), 2006-2009 (II), 2011-2013 (III), 2016-2018 (IV), 2022-2024 (V).

⁷ Amendments introduced by Article 64(8) of Law No. 108/2021 and by Article 15 of Legislative Decree no. 152/2021.

⁸ Art. 18, L. n. 221/2015 and Art. 34, D.Lgs. 50/2016 (amended by D.Lgs 56/2017).

⁹ Mission 4, Component 1, PNRR Reform 1.7 – Student Housing and Reform of Student Housing Legislation.

¹⁰ Ministerial Decree no. 59/2022.