



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

Alla cortese attenzione
del **Ministro dell'Università e della Ricerca**
On. Ministro Anna Maria Bernini
gabinetto@pec.mur.gov.it

del **Capo di Gabinetto**
Prof. Massimo Rubechi
gabinetto@pec.mur.gov.it

del **Commissario Straordinario per gli alloggi universitari**
Ing. Manuela Manenti
commissariohousing@pec.mur.gov.it

e p.c.

al **Segretario Generale**
del **Ministero dell'Università e della Ricerca**
Prof. Marco Mancini
segretariatogenerale@pec.mur.gov.it

alla **Direzione Generale del diritto allo studio**
Dott.ssa Luisa Antonella De Paola
dgdsu@pec.mur.gov.it

alla **Direzione generale dell'Unità di Missione**
per l'attuazione degli interventi del PNRR del MUR
Dott. Antonio Di Donato
dgpnr@pec.mur.gov.it

LORO SEDI

Oggetto: questione abitativa universitaria

Adunanza del 12 giugno 2026

VISTO l'articolo 2 della Costituzione italiana in cui si sancisce che la Repubblica Italiana “riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”;

VISTO l'articolo 34, comma 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

in cui si riconosce il diritto all'assistenza abitativa per garantire un'esistenza dignitosa;

VISTO l'articolo 3, comma 2 della Costituzione italiana in cui si stabilisce che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”;

VISTO l'articolo 34, comma 3 della Costituzione italiana dove si stabilisce che “i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”;

CONSIDERATO che l'accesso a un alloggio dignitoso e accessibile è intrinsecamente legato al pieno e concreto esercizio del Diritto allo Studio non è una condizione meramente logistica ma il presupposto perché l'università possa essere vissuta nella sua interezza come comunità: luogo in cui si generano pensieri, si confrontano visioni del mondo, si consolidano motivazioni e si produce quella energia intellettuale e umana che non si produrrebbe se ciascuno fosse solo, pendolare o rinchiuso in un alloggio precario ai margini della città; e che privare uno studente della possibilità di abitare pienamente la propria università significa impoverire non solo la sua esperienza individuale, ma l'intera comunità accademica e la società che da essa si alimenta;

CONSIDERATO l'interesse della Commissione Europea per la questione abitativa dimostrato e concretizzatosi nell' “European Affordable Housing Plan”; progetto che invita cittadini e portatori di interesse di tutti gli Stati Membri a esprimere il proprio parere sulle misure volte ad alleviare la pressione sul mercato degli alloggi, formulando contributi che confluiranno nella preparazione dell'atto legislativo sugli alloggi a prezzi accessibili;

CONSIDERATA l'esperienza di finanziamenti erogati dalla CEB (The Council of Europe Development Bank) a Stati Membri, Regioni, Enti locali ed operatori o promotori di servizi e infrastrutture sociali quali fondazioni, cooperative, organizzazioni senza scopo di lucro, che vede come principale esempio il progetto “Sostre Cívic”, una cooperativa edilizia senza scopo di lucro fondata nel 2010 che promuove il "diritto all'uso" di alloggi non speculativi;

CONSIDERATO che, in attuazione della Riforma 1.7, Missione 4, Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), è prevista la realizzazione di 60.000 nuovi posti letto accessibili a tariffa agevolata per studenti universitari - di cui 42.000 per studenti meritevoli e 18.000 per studenti meritevoli privi di mezzi - nonché l'istituzione di uno strumento digitale dedicato a supportare gli studenti fuori sede nella ricerca degli alloggi; e che tuttavia tale intervento, pur rappresentando un passo significativo, sconta limiti strutturali che ne riducono la portata: la contribuzione pubblica ai canoni è prevista solo per i primi anni di



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

esercizio, senza garanzie di accessibilità economica nel lungo periodo; lo stato di avanzamento dei cantieri registra ritardi significativi rispetto alle scadenze previste; e l'ambito dello strumento digitale è circoscritto agli alloggi di nuova edificazione, escludendo l'intero patrimonio immobiliare privato, pubblico e cooperativo già esistente che potrebbe essere mobilitato in tempi molto più rapidi a beneficio degli studenti fuori sede;

TENUTO CONTO che il D.M. 481/2024, all'art. 8, commi 2 e 3, obbliga i soggetti gestori a riservare almeno il 30% dei posti letto a studenti DSU mediante convenzione con gli Organismi regionali competenti; che nei nove anni successivi al triennio iniziale è rimessa esclusivamente all'Organismo DSU - e non al soggetto gestore - la facoltà di avvalersi dei posti ad esso riservati e di confermare annualmente il numero di questi di cui intende avvalersi; che, ai sensi dell'art. 12, comma 3, le erogazioni ai soggetti attuatori privati devono essere assistite da idonea garanzia bancaria o assicurativa condizionata al rispetto del vincolo di destinazione, con la conseguenza che la mancata riserva di posti alloggio per gli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi espone il soggetto gestore al rischio di escussione della garanzia;

CONSIDERATO che nelle principali città universitarie italiane si registra negli ultimi anni un aumento significativo dei canoni di locazione - stimato mediamente tra il 20 e il 40% nell'ultimo quinquennio - contestuale a una progressiva riduzione dell'offerta abitativa destinata agli studenti fuori sede; e che tali fenomeni, in assenza di adeguata regolamentazione e di un'offerta pubblica strutturata capace di fare da contrappeso, hanno determinato una progressiva erosione dell'accessibilità economica dell'abitare universitario, con effetti particolarmente gravi per gli studenti economicamente più fragili e per quelli provenienti dalle aree geografiche più distanti dalle sedi universitarie;

CONSIDERATO che in molte realtà urbane il problema del caro affitti costringe molti studenti ad essere pendolari, ad abitare in zone mal collegate perché più economiche, o persino a non raggiungere l'università o a frequentarla per via totalmente telematica;

CONSIDERATO che la crisi abitativa nelle città universitarie produce anche effetti diretti sul completamento degli studi, inducendo una quota significativa di studenti a rinunciare a percorsi universitari fuori dalla propria città di residenza per ragioni economiche legate al costo degli alloggi, con una perdita collettiva in termini di mobilità sociale e capitale umano che colpisce in misura sproporzionata gli studenti provenienti da famiglie a reddito medio-basso e dalle aree geografiche più periferiche;

CONSIDERATO che nelle città a contestuale vocazione turistica e universitaria - quali, a titolo esemplificativo, Bologna, Firenze, Napoli, Roma, Venezia, Palermo e molte altre realtà del territorio nazionale - la progressiva riallocazione del patrimonio immobiliare verso le



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

locazioni brevi a scopo turistico, favorite da piattaforme digitali e da un differenziale di rendimento economico strutturalmente superiore rispetto alla locazione a lungo termine, ha determinato una drastica riduzione dell'offerta abitativa destinabile agli studenti fuori sede, con conseguente aumento dei canoni, deterioramento della qualità degli alloggi disponibili e spinta verso soluzioni precarie o irregolari; e che appare pertanto necessario che il MUR si faccia promotore, nelle opportune sedi istituzionali e in raccordo con il Ministero delle Infrastrutture e dei Comuni interessati, di misure volte a limitare la proliferazione incontrollata degli affitti brevi turistici nelle zone ad alta densità universitaria, anche attraverso l'introduzione di quote massime di immobili destinabili a tale utilizzo per area territoriale, in coerenza con gli orientamenti espressi in materia dalla normativa europea;

CONSIDERATO altresì che nel mercato degli alloggi per studenti universitari si registra una crescente diffusione di pratiche locative irregolari e sommerse - quali la mancata registrazione dei contratti, la riscossione di canoni in nero, il ricorso a sublocazioni non autorizzate e la sistematica violazione degli standard minimi abitativi - che espongono gli studenti a condizioni di vulnerabilità contrattuale ed economica, ostacolano l'esercizio dei loro diritti e alimentano un mercato parallelo che sottrae risorse al sistema fiscale e distorce i prezzi;

CONSIDERATO che il Governo ha annunciato l'elaborazione di un "Piano Casa" volto a intervenire sul mercato abitativo nazionale, e che ad oggi tale iniziativa non contempla in modo esplicito e strutturale la specificità della questione abitativa universitaria, rischiando di non cogliere un'occasione unica per affrontare in modo organico una delle principali criticità del sistema del diritto allo studio italiano, ovvero la cronica carenza di alloggi accessibili per gli studenti fuori sede nelle città universitarie;

CONSIDERATO che una quota significativa del patrimonio immobiliare privato nelle città universitarie - in particolare le seconde case e gli immobili sfitti - potrebbe essere destinata all'abitare studentesco qualora fossero introdotte leve fiscali per disincentivare la concentrazione di patrimonio sfitto a scopi speculativi e ridurre, il differenziale di convenienza oggi esistente rispetto all'affitto breve turistico e alle locazioni transitorie non regolamentate;

CONSIDERATO che per molte città universitarie alcuni strumenti di detrazione fiscale per oneri di locazione messi a disposizione dall'ordinamento (art. 15, comma 1, lett. i. sexies Testo unico del 22/12/1986 n. 917) non sono sufficientemente incisivi per essere considerati un aiuto concreto ed esauriente del problema, creando spesso, con previsioni fisse senza alcun margine di flessibilità, delle differenze di trattamento ed effetti di disparità fiscale;

CONSIDERATO che l'urgenza della crisi abitativa rende necessario affiancare agli interventi strutturali di lungo periodo misure di immediata operatività, tra cui la possibilità, per



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

un periodo transitorio definito, di convertire contratti di locazione in corso in contratti studenteschi a canone agevolato, anche in deroga ai termini previsti dalla Legge n. 431/1998, senza penali per le parti e senza rilevanza fiscale elusiva, al fine di mobilitare rapidamente patrimonio immobiliare privato verso l'abitare studentesco regolare;

CONSIDERATO che l'efficacia delle politiche abitative universitarie non può essere valutata in assenza di un sistema strutturato di raccolta e pubblicazione di dati omogenei e comparabili con gli standard europei - quali il rapporto tra posti letto disponibili e studenti fuori sede, l'incidenza del costo abitativo sul reddito familiare e l'impatto delle difficoltà abitative sui tassi di abbandono - e che la disponibilità di tali indicatori è condizione necessaria sia per la corretta valutazione delle politiche nazionali sia per una partecipazione autorevole dell'Italia ai tavoli europei sull'abitare;

IL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI

CHIEDE

1. Che l'uso del nuovo strumento digitale previsto per garantire l'accesso agli alloggi di nuova edificazione derivanti dai fondi PNRR sia esteso e divenga uno strumento digitale unico, pubblico e accessibile per il matching tra domanda e offerta abitativa universitaria nel suo complesso, ampliando perciò la propria offerta all'intero patrimonio immobiliare disponibile - privato, statale o cooperativo - e non circoscritto ai soli studentati, garantendo adeguati livelli di trasparenza, affidabilità e certificazione delle informazioni;

2. Che il MUR, nell'ambito di un Piano Emergenziale Nazionale per l'Abitare Studentesco, promuova la mobilitazione del patrimonio immobiliare privato esistente nelle città universitarie, in particolare delle seconde case e degli immobili sfitti, attraverso:

a. l'istituzione di un Albo Nazionale delle Case per Studenti, accessibile su base volontaria ai proprietari che rispettino requisiti minimi di conformità, qualità e calmierazione del canone;

b. La revisione della legge 431/98, nella parte che disciplina le locazioni per studenti universitari, con l'obiettivo di rendere il canone concordato lo strumento prevalente - e tendenzialmente obbligatorio - per i contratti stipulati con studenti fuori sede;

c. l'attivazione di un regime fiscale premiale dedicato, sia sul piano nazionale che locale, con cedolare secca ad aliquota ridotta rispetto a quella ordinaria per i contratti a



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

canone concordato e crediti d'imposta parametrati allo sconto praticato sul canone di mercato; e l'introduzione di una norma transitoria, che consenta per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi la conversione dei contratti di locazione in corso in contratti studenteschi a canone agevolato, anche in deroga ai termini previsti dalla Legge n. 431/1998, senza penali per le parti e senza rilevanza fiscale elusiva, al fine di mobilitare rapidamente patrimonio immobiliare privato verso l'abitare studentesco regolare in attesa che gli interventi strutturali producano i loro effetti;

d. la previsione di un Fondo Nazionale di Garanzia per le Locazioni Studentesche a copertura del rischio di morosità e dei danni all'immobile;

e. la possibilità per le Aziende Regionali/enti locali per il Diritto allo Studio di stipulare convenzioni dirette con i proprietari iscritti all'Albo (Modello “Residenza Universitaria Diffusa”), assumendo la posizione di conduttore istituzionale e garantendo il pagamento diretto dei canoni, l'assegnazione degli alloggi a beneficiari di borsa e la gestione ordinaria degli immobili, il tutto integrato con un portale digitale unico, gestito dal MUR, per la registrazione degli immobili, la generazione dei contratti-tipo e il monitoraggio in tempo reale dell'offerta e dei canoni; ferma restando la necessità che ogni forma di coinvolgimento privato sia subordinata a condizioni stringenti e durature di accessibilità economica, con vincoli di destinazione studentesca e di calmierazione dei canoni strutturalmente garantiti;

3. che il MUR si impegni a rafforzare la capacità di intervento diretto dello Stato e degli enti pubblici nel settore dell'edilizia universitaria, attraverso: investimenti strutturali, un potenziamento della legge n. 338/2000, programmazione pluriennale e gestione pubblica degli alloggi;

4. la revisione della legge n. 338/2000 prevedendo un sistema di monitoraggio stringente sull'attuazione dei progetti finanziati, con meccanismi vincolanti per l'accelerazione dell'avvio e della conclusione dei cantieri, superando le criticità sistemiche che hanno finora impedito la concreta realizzazione degli interventi nonostante l'avvenuto finanziamento;

5. che ci sia una partecipazione attiva al progetto “European Affordable Housing Plan” promosso dalla Commissione europea, contribuendo con osservazioni e proposte, anche al fine di valorizzare e porre in adeguato rilievo la specificità della questione abitativa universitaria italiana, come ad esempio lo scarso numero di posti letto in studentati per numero di studenti rispetto alla media europea, promuovendo l'eventuale previsione di iniziative e misure dedicate al mondo accademico, con una particolare attenzione al pubblico;



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

6. che il MUR si impegni a considerare, valutare e conseguentemente attivarsi nelle opportune sedi istituzionali, anche interloquendo con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), al fine di promuovere l'accesso a specifiche linee di finanziamento dedicate alla realizzazione e al potenziamento di interventi in materia abitativa, con particolare riguardo all'estensione, qualificazione e rafforzamento del novero delle misure previste per l'abitare universitario, in una prospettiva di maggiore organicità, sostenibilità e inclusività delle politiche pubbliche di settore.

7. che il MUR si impegni, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e nelle opportune sedi istituzionali, a promuovere una revisione organica degli strumenti normativi e fiscali che regolano l'accesso all'abitare studentesco, attraverso: la revisione della detrazione IRPEF prevista per gli studenti fuori sede, adeguandone gli importi al costo reale degli affitti nelle città universitarie, rivedendo il requisito della distanza minima e introducendo meccanismi di differenziazione territoriale e di aggiornamento periodico ancorati agli indici dei canoni di locazione, prevedendo la partecipazione strutturale delle rappresentanze studentesche - anche attraverso il CNSU - ai relativi tavoli di negoziazione, al fine di garantire che tali accordi riflettano le reali condizioni economiche degli studenti fuori sede e siano effettivamente orientati alla tutela del loro diritto all'accesso a un alloggio dignitoso e sostenibile;

8. che il MUR, in raccordo con il Ministero delle Infrastrutture e i Comuni ad alta densità universitaria e turistica, si attivi per l'introduzione di misure volte a limitare la destinazione del patrimonio immobiliare alle locazioni brevi turistiche nelle zone ad alta tensione abitativa studentesca, anche attraverso la definizione di quote massime di immobili destinabili a tale utilizzo per area territoriale, in coerenza con gli orientamenti della normativa europea in materia;

9. che il MUR si faccia promotore, nelle opportune sedi istituzionali e in raccordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e i Comuni, dell'introduzione di un sistema di disincentivi fiscali a carico dei proprietari di immobili abitativi intenzionalmente tenuti sfitti nei Comuni ad alta tensione abitativa universitaria, creando un differenziale di convenienza fiscale che orienti virtuosamente le scelte dei proprietari verso la copertura del fabbisogno abitativo degli studenti fuori sede;

10. che sia istituito, presso il MUR, un Tavolo Tecnico Permanente sull'Abitare Universitario, con KPI chiari, con il compito di:

a. monitorare costantemente l'erogazione dei finanziamenti e lo stato di avanzamento dei lavori per la realizzazione di nuovi studentati, censire e vigilare sulle condizioni di quelli già esistenti siano essi a gestione pubblica o privata; produrre con cadenza annuale un rapporto pubblico contenente indicatori omogenei e comparabili con



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

gli standard europei, tra cui il rapporto tra posti letto disponibili e studenti fuori sede, l'incidenza del costo abitativo sul reddito familiare degli studenti fuori sede e l'impatto delle difficoltà abitative sui tassi di abbandono universitario;

b. fornire al MUR elementi conoscitivi utili alla partecipazione italiana ai tavoli nazionali ed europei sull'abitare, in particolare nell'ambito dell'European Affordable Housing Plan, del PNRR e del Piano Casa;

c. prevedere la partecipazione attiva e strutturale di rappresentanti degli studenti designati dal CNSU, i cui contributi dovranno essere formalmente acquisiti prima dell'adozione di qualsiasi atto di indirizzo in materia abitativa universitaria;

IL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI

ESPRIME INOLTRE

La considerazione per cui il diritto a un alloggio dignitoso e accessibile non è un beneficio accessorio ma una condizione imprescindibile per il pieno esercizio del diritto allo studio sancito dalla Costituzione, e che la sua sistematica negazione - prodotta da decenni di sottoinvestimento pubblico, dalla proliferazione incontrollata degli affitti brevi turistici e da un mercato locativo sempre più opaco e speculativo - rappresenta oggi uno dei principali fattori di disuguaglianza nell'accesso all'istruzione superiore, colpendo in misura sproporzionata gli studenti economicamente più fragili e quelli provenienti dalle aree geografiche più periferiche del Paese.

Si ritiene pertanto che la risposta a questa emergenza debba essere fondata innanzitutto su un deciso rafforzamento dell'intervento pubblico diretto - attraverso la costruzione, il recupero e la gestione da parte dello Stato e degli enti per il diritto allo studio - quale pilastro primario e irrinunciabile di qualsiasi politica abitativa universitaria seria ed efficace.

Si ritiene infine che ogni misura adottata debba essere accompagnata da monitoraggio trasparente, da dati pubblici comparabili con gli standard europei e dalla partecipazione strutturale degli studenti in ogni fase di definizione e attuazione delle politiche abitative, nella consapevolezza che senza casa non c'è università, e senza università non c'è futuro.

IL PRESIDENTE

Lucrezia Bani