

Public-Private Partnership for University Housing: early consideration on tools and opportunities

Fabrizio Finucci^{1,*}, Antonella G. Masanotti¹, Daniele Mazzoni¹

¹ Department of Architecture, Roma Tre University, Largo Giovanni Battista Marzi 10, 00153 Rome, Italy; fabrizio.finucci@uniroma3.it; antonellagiulia.masanotti@uniroma3.it; daniele.mazzoni@uniroma3.it

* corresponding author

Keywords

Public-Private
Partnership, University
housing, Disused
buildings

Abstract

Legislative Decree No. 36 of 31 March 2023 introduced a significant streamlining and simplification of the regulatory framework governing Public-Private Partnerships (PPPs). In order to pursue a public interest, the private entity takes responsibility for the funding, implementation, and management of the project, as well as operational risks, while the public sector reserves the right to define the objectives and verify their implementation. PPPs emerge as a more efficient and attractive tool for the development of public infrastructure and services, including University Student Residences (USRs). In Italy, fewer than 5% of university students have had access to USRs, a proportion far below the European average. Given a steadily growing student population now nearly two million, the current supply of student accommodation meets less than one-fifth of total demand despite the adoption of Law No. 338/2000, the first comprehensive intervention aimed at co-financing the construction of dedicated facilities. Forms of PPP, already tested in RSUs, now find new opportunities thanks to a clearer, more flexible regulatory framework focused on collaboration. Additionally, the Italian public real estate heritage, often of historical and artistic significance but unused or underutilized, constitutes a strategic resource for its functional conversion to student housing. Within this framework, the present contribution aims to initiate an exploratory reflection on the potential of public-private collaboration models for enhancing university housing provision, through the valorisation of existing buildings, the involvement of private entities in rehabilitation and management processes, and the more efficient allocation of available resources.

1. Introduction

Legislative Decree No. 36 of 31 March 2023 has rationalised and simplified the legal provisions governing Public-Private Partnerships (PPPs), defining them as economic operations between a contracting authority and one or more economic operators. These operations are aimed at achieving a public interest, whereby the private sector provides the financial resources for the implementation and management of the project, assuming the related operational risks. The public entity, in turn, defines the objectives and monitors their implementation. Viewed through

this lens, PPPs constitute a potentially more effective and attractive tool for realising public infrastructure and services, among which University Student Residences (USRs) are a prominent example. Despite significant efforts, Italy still faces a severe shortage of such housing.

As of 2022, only 4.8% of Italian university students were accommodated in USRs, compared to a European average of 17%, with leading countries such as Sweden and the Netherlands reaching 30% (Savills Research, 2024). Furthermore, in 2024, the number of enrolled university students in Italy exceeded 1.96 million, while available USR accommodation met less than 20% of this demand. Although the disparity in student housing between Italy and the rest of Europe remains a critical issue, it would be even more pronounced without the introduction of Law No. 338/2000, designed to improve the national university housing supply (Acampa et al., 2025).

PPP mechanisms already used in the development and management of USRs could now gain additional applicability through integration with the new provisions under Legislative Decree No. 36/2023. Simultaneously, Italy possesses a vast public real estate heritage—often of considerable historical and artistic value—that is currently underutilised and represents a significant opportunity.

This paper aims to offer an initial exploratory discussion regarding the applicability of special forms of collaboration aimed at improving student housing infrastructure, with a focus on valorising historical buildings and involving private actors in rehabilitation and management efforts.

2. Problem Framework: University Student Residences

In 2022, it was estimated that the number of university students in Europe reached 18.8 million (Eurostat, 2022), accounting for approximately 4% of the total population. As early as 2020, 64% of students were concentrated in Germany (18%), France (15%), Spain (12%), Italy (11%), and Poland (8%). In Italy specifically, about 45% of the total 1,960,821 students enrolled in university programs for the 2023–2024 academic year were non-local students (USTAT, 2024)—a figure that has been steadily increasing since 2015 (Scenari Immobiliari, 2023). Additionally, Italy ranks among the most attractive destinations in Europe for international student mobility (ESU, ESN, 2023), further exacerbating the housing demand.

In 2019, Eurostat estimated that 65% of off-campus students' income was allocated to essential goods, transport, and housing, with the latter accounting for an average of 35% of total expenditures. The financial burden of housing has increased in recent years, primarily due to rising demand not matched by a corresponding increase in supply (EU, ESN, 2023). Since 2022, a housing crisis has been affecting many parts of Europe, including Italy.

At the national level, for the 2023–2024 academic year, the supply of university student housing in Italy was approximately 50,000 beds (Ministerial Decree No. 765 of 31 May 2024), 85% of which are publicly owned and 15% privately owned. The gap between the availability of student housing in Italy and in other European countries remains considerable: Germany offers 240,000 student beds (82% public), France 195,000 (91% publicly managed), and Spain 115,000 (Baratta & Calcagnini, 2025).

The first structural policy to address Italy's shortage of student housing was Law No. 338 of 14 November 2000, which established co-financing mechanisms for the construction of university residences. Its implementation was regulated by a series of decrees that outlined access to funding and, over time, defined qualitative and quantitative criteria for project approval (Finucci & Masanotti, 2023). The first four calls for proposals led to the financing of 37,393 student beds, with a total investment of approximately one billion euros (Baratta et al., 2024). Although primarily a public initiative, the law explicitly allows for the involvement of private or mixed-ownership entities through concession-based models for construction, management, or service provision, as well as majority-private capital companies. In this sense, Law 338/2000 anticipates several principles that would later be formally codified in PPP frameworks.

Ministerial Decree No. 481 of 26 February 2024, implementing Reform 1.7 (Mission 4, Component 1 of Italy's National Recovery and Resilience Plan – PNRR), allocates €1.2 billion to support the

creation of 60,000 student beds by 30 June 2026 through PPP models. The managing entity receiving the funding is solely responsible for project implementation and assumes all related obligations, charges, and responsibilities for a twelve-year term, corresponding to the duration of the mandatory agreement signed with the Ministry of University and Research (MUR), which retains oversight of the allocation process. The managing entity is also granted a financial contribution to partially offset rental revenue shortfalls during the first three years of student residence operations. This contribution does not apply to new constructions or renovations, which are subject to separate funding schemes. The contribution amounts to €19,966.66 per bed and is disbursed only upon verification of actual availability by MUR.

A further significant development is the enactment of Law No. 41 of 21 April 2023, which empowers the Italian State Property Agency to allocate public real estate assets for the creation of USRs via PPP operations.

3. Analysis of available instruments

3.1. Regulatory evolution of Public-Private Partnership

According to the Green Paper on partnerships by the European Communities Commission (EEC Green Paper 30/04/2004), the term Public-Private Partnership (PPP) refers to forms of cooperation between public authorities and the business world that aim to ensure the financing, construction, renovation, management, or maintenance of an infrastructure or the provision of a service. The first PPP models were developed starting in 1992 in the United Kingdom through Private Finance Initiatives, although the private sector had shown considerable reluctance until the end of the 1990s (Chinyio et al., 2009). In Italy, the regulatory evolution has experienced significant changes over the years, beginning with the institutionalization of PPPs under the Merloni Law and culminating in Legislative Decree No. 36 of March 31, 2023, and the subsequent Legislative Decree No. 209 of December 31, 2024, known as the «Corrective,» aimed at introducing modifications and corrections to the first and optimizing the operational efficiency of PPPs. These legislative interventions aim to rationalize procedures, increase transparency, and promote private sector participation, configuring PPP as a more efficient and responsible management model. From a modernization and sustainability perspective, these reforms strengthen PPP as a strategic instrument for promoting the country's economic growth and social development (La Fauci, 2025).

3.2. A Comparative framework of useful PPP forms

Legislative Decree No. 36 of March 31, 2023, and Legislative Decree No. 209 of December 31, 2024, expand the landscape of PPP modalities with special and gratuitous forms. These are integrated into an articulated framework that combines with specific provisions, such as Law No. 338 of November 14, 2000, or the Memorandum of Understanding No. 438 of November 30, 2023, between the Ministry of University and Research and the State Property Agency for institutional collaboration in the construction of university residences. The choice of contractual form is determined by various variables, such as the nature of the initiative, the promoter, the return model, and the public purpose, prioritising economic sustainability. Given the objective of this contribution, an initial review of different PPP forms was conducted, highlighting distinctive characteristics such as the type of initiative (public, private, or mixed), economic return mechanisms, and application areas.

The most established PPP form is the Work Concession, where the initiative can be undertaken by either the public or private party. The concessionaire assumes operational risk and obtains economic return through direct management of the work, through revenues from tariffs, tolls, fees, or other forms of usage. The main application areas of this form are the construction, redevelopment, expansion, and functional management of public infrastructures such as roads, water networks, parking facilities, and sports facilities. Similar to Work Concession, Service Concession can also be activated by public or private entities. In this case, the

concessionaire manages a public service (with or without the need to construct ancillary infrastructures), such as transportation, waste management, educational or cultural services, receiving revenues from tariffs and subscriptions while assuming operational risk. An additional PPP form is the Availability Payment Contract, characterised by a predominantly public initiative, with possible proactive participation from the private. This form is applicable to the construction or redevelopment of works for public use, such as schools, hospitals, and barracks, where maintenance remains with the private party, while the availability of the work remains public. The profit for the private entity is subordinated to contractual parameters of availability, efficiency, and performance. Unlike the Availability Payment Contract, Build to Lease involves the construction and subsequent provision of public buildings or facilities (municipal buildings, libraries, health centres, etc.), in exchange for leasing fee payments by the public administration, which, at the end of the contract, redeems the work. In this case, construction risk remains with the private party, while availability and usability risk remains shared. One of the most suitable PPP models for the construction of complex public works, such as road infrastructures, is Project Financing, one of the most complex and structured partnership forms. This form can be either a public or private initiative, and management of the work or service is entrusted to the concessionaire (mostly private), with the possibility of eventual public contribution aimed at economic-financial rebalancing.

Mixed Contracts with PPP elements combine works, services, and supplies in a single project solution, with management of public compensation and contractual risk sharing. They are configurable as PPPs only if operational risk is effectively transferred to the private entity. They find prevalent application in integrated urban regeneration interventions and in the management and maintenance of public facilities. For the management of local services, such as municipal markets, sports facilities, fairs, and network services, it is possible to proceed with an Institutionalised Partnership, where management of the work or service occurs through a mixed company (MC), established with public and private capital. The initiative is public in nature, and the private partner is selected through public procurement procedures. Finally, there are Special PPPs, a particular form of partnership that, while not guaranteeing direct economic return to the private entity, offers indirect advantages such as visibility, temporary use of spaces, or access to agreements. It is oriented toward interventions of public interest, including sponsorships, enhancement of cultural assets, and light urban redevelopment. The following Table 1 provides a synthetic overview of the different Partnership forms in relation to the type of initiative, revenue types, and permitted interventions.

3.3. PPP Models in the Italian Context: Opportunities for University Infrastructure

Public-Private Partnerships (PPPs) remain an underutilised instrument in Italy despite their significant potential in public policy implementation. According to a Senate report updated as of March 1, 2018, the PPP market expanded from just over 300 tenders in 2002 to more than 3,000 in 2016, mobilising approximately €88 billion, equivalent to 22.1% of total public procurement (Giorgio et al., 2018). Notably, 80% of these tenders were promoted by municipalities, amounting to more than €33 billion in total, and nearly every municipality with over 20,000 inhabitants has employed this form of cooperation at least once. While the predominant sectors remain transportation, energy, and telecommunications, over 40% of tenders involved social housing and sports facilities.

According to ISTAT-monitored data, PPP contracts allocated to university infrastructure and social housing constitute less than 10% of the total (DIPE, 2024), highlighting an underexploited avenue for addressing Italy's critical shortage of student housing, an issue for which national funding has proven to be largely inadequate. Although specific quantitative data for the university sector are not publicly disclosed, higher education facilities are explicitly included among the categories such as «school and university buildings» that have been subject to preliminary evaluation and institutional support activities.

Thus, integrating PPPs into the development of university housing (RSU) appears not only

Table 1. Overview of PPP forms with respect to initiative, revenues, and permitted interventions.

	Work Concession	Service Concession	Availability Payment Contract	Build to Lease	Project Financing	Mixed Contracts with PPP elements	Institutionalized Partnership	Special PPP
initiative	Public /private	Public /private	Public (with private input)	Public / private proposal	Public /private	Public /private	Public	Public /private
Revenues	Management of the work. Operational risk of the concessionaire	Service management; private operational risk	Subject to: availability, efficiency and performance	Leasing fee. Final redemption from the dealer	Management of the work/service. Public contribution for rebalancing	Management of more public fees. Risk sharing	Management of the work/service by the MC	No direct economic return; indirect benefits.
Permitted interventions	Construction, redevelopment, expansion and functional management of public infrastructure	Management of public services, with or without the need to build ancillary infrastructure	Construction or redevelopment of works for public use, public availability, or private maintenance	Construction and provision of public buildings and facilities	Public works and public utilities, integrating construction, management and maintenance	Integrated works, services and supplies are PPPs if the risk lies with the private operator.	Implementation and/or management of works or services through SM, selection of a partner through a procedure	Interventions in the public interest

desirable but essential for bridging a structural gap in student accommodation provision. Such integration could leverage both the attractiveness of Italian universities and the significant levels of student mobility documented by the Eurostudent survey, which indicates that only 3% of students reside in university housing, while 17% rely on the private rental market.

3.4. Additional Public-Private Partnership Tools for University Student Residences

To conduct a preliminary assessment of the applicability of public-private partnership forms for the construction and management of University Student Residences (USRs) and specific services, the main regulatory frameworks governing residences were analyzed: Law 338 of November 14, 2000, which governs interventions supporting university residential construction; Law 41 of April 21, 2023, which introduces measures to facilitate the use and simplification of PPP procedures; Reform 1.7 M4C1 - Student Housing, which integrates with L.338/2000 regarding public contracts and PPPs; and the Memorandum of Understanding No. 438 of November 30, 2023, between the Ministry of University and Research and the State Property Agency, which promotes the recovery and enhancement of public real estate assets for USR construction.

To identify the most coherent PPP form with the USR regulations, a preliminary assessment was conducted based on three criteria:

- C₁: Functional compatibility with the measure, understood as the ability of a specific PPP form to respond effectively and coherently to the regulatory purposes.
- C₂: Technical-administrative feasibility, understood as the coherence of required timelines and resources with those established by the funding measure.

- C₃: Risk management with related economic return, understood as the distribution of risks between public and private entities, with particular attention to operational, financial, and demand risks.

Regulatory assessments, based on each PPP form considering the three evaluation criteria, were synthesised in a preliminary analysis matrix (Table 2). Regarding the Functional compatibility with the measure criterion, the performance of Law 338 of November 14, 2000, with respect to the Availability Payment Contract (APC) is defined as inadequate, as it does not provide for revenues derived from fees paid by students. With respect to Technical-administrative feasibility, Project Financing (PF) involves lengthy and complex procedural processes, proving poorly compatible with the timelines established by PNRR-funded measures. Finally, for the Risk management and economic return criterion, contractual forms that transfer operational risk to the private entity are generally more suitable for specific missions. Regarding Law 41 of April 21, 2023, the most suitable partnership forms differ from those under Law 338 of November 14, 2000. For example, the AC proves compatible with the purpose of making properties available for USRs, and PF is supported by the possibility of public contributions up to 30% of the economic framework amount. The PNRR Reform 1.7 M4C1 supports partnership forms such as Work Concession (WC) and Service Concession (SC) and Mixed Contracts with PPP elements, providing, within the guidelines, for the participation of other public and private entities, subject to agreement. Finally, the Memorandum of Understanding No. 438 of November 30, 2023, provides for all PPP forms, precisely because it was specifically designed to maximise operational flexibility. It should be emphasised that this matrix represents a preliminary assessment, still under development, and its main function is to provide a useful tool for identifying the most coherent PPP form with the regulatory measure to be adopted.

Table 2. Summary of preliminary assessment of regulations regarding PPP forms

PPP Form / Regulatory Instrument	Work Concession	Service Concession	Availability Payment Contract	Build to Lease	Project Financing	Mixed Contracts with PPP elements	Institutionalized Partnership	Special PPP
L.338/2000	●	●	●	—	●	●	●	—
L.41/2023	●	—	●	—	●	●	—	●
R.1.7 M4C1	●	●	●	●	●	●	●	—
Memorandum of Understanding No. 438 of November 30, 2023	●	●	●	●	●	●	●	●

Legend: ● Suitable; — To be evaluated; . Not recommended/inadequate.

4. Law No. 338 of November 14, 2000 and Trade-offs with the PPP Model

Law 338 of November 14, 2000, establishes indisputable qualitative parameters for USRs that, in some cases, conflict with an efficient PPP framework. Specifically, these parameters constitute an organic system oriented toward ensuring high housing standards, social inclusion, environmental sustainability, and urban integration. In this context, a significant opportunity is represented by the integration of Third Sector actors and non-profit entities, which can contribute significantly to achieving inclusion and cohesion objectives (Finucci et al., 2024). Specifically, the possibility of integrating Third Sector actors could contribute both to the

management of cultural services and activities and to social integration of students into city life, representing a strength of the intervention. Indeed, these actors play a central role in local development through a wide range of interventions that include the provision of social services, organization of cultural activities, and initiation of social and solidarity economy projects (Baratta et al., 2023). These interventions generate employment opportunities, encourage responsible consumption, and contribute to the economic and environmental sustainability of communities. Italy stands out in Europe for its high level of «subsidiary vitality,» evidenced by the presence of one association per 160 inhabitants (Bassanini et al., 2021). According to the ISTAT census (2024), as of December 2022, the country counted 360,061 non-profit institutions, which collectively employed 919,431 people. These organisations operate across a vast range of sectors: from cultural, artistic, sports, and recreational activities to healthcare assistance services and social welfare.

The elaboration of combinatorial possibilities of Special Public-Private Partnerships (SPPPs) with various ordinary PPP instruments can prove useful thanks to the specific characteristics of SPPPs, promoting integrated solutions between instruments and entities. It is therefore possible to envision the integration of such actors in the management of student support services in university residences with Special Public-Private Partnership forms.

The following Table 3 presents an initial qualitative assessment regarding the integration between SPPPs and PPPs with respect to Law No. 338 of November 14, 2000.

Table 3. Preliminary qualitative assessment of the relationship between Law No. 338 of November 14, 2000, and PPP and SPPP forms

Law No. 338 of November 14, 2000	PPP	+	SPPP
Minimum dimensional and qualitative standards	●		●
Standards are waived for interventions in heritage-listed buildings	●		●
Educational and research services, cultural and recreational activities	● ●		●
Social and cultural integration of students into city life	●		●
Subsidized rates for capable and deserving students	●		●
Urban regeneration	●		●
Guidelines with technical and economic parameters for implementation	●		●
Enhancement and accessibility of the asset to the community and inclusion	●		●

Legend: ● Strength/Opportunity element; ● Weakness/Critical element; ● Neutral element

5. Conclusion

In the Italian context, the demand for housing by non-resident university students consistently exceeds the availability of places in university residences (RSU), constituting a challenge of significant social and institutional relevance. Student mobility and the quality of university life are deeply affected by this imbalance, calling for an effective and coordinated strategy of intervention. Public-Private Partnerships (PPPs) offer an operational model capable of combining the resources and expertise of both public and private sectors in the development and management of student housing infrastructure. This model enables the valorisation of public real estate assets through regeneration projects and the expansion of the housing supply, supported by long-term private investment. Such an approach enhances managerial efficiency and economic sustainability while contributing to improved access to higher education.

The regulatory framework has introduced transparency criteria and governance tools aimed at ensuring responsible and effective management of PPP initiatives. However, the successful implementation of these instruments requires the strengthening of technical and administrative capacities within public institutions, as well as rigorous monitoring and oversight mechanisms.

Within this framework, the Third Sector assumes a potentially significant role in promoting and supporting student housing initiatives, particularly through participatory and inclusive models. Third Sector organisations can contribute to the management of services within RSUs and to the social value enhancement of residential spaces, thereby complementing public and private capabilities. Moreover, specific services offered within student residences—such as cultural, educational, and socialisation activities—are crucial not only for the daily management of housing facilities but also for the repurpose of abandoned properties. The activation of such services can indeed facilitate processes of urban and social regeneration, enhancing the value of disused buildings through the integration of residential and community functions. In addition, the definition of a multidimensional framework, structured around evaluation criteria developed through dialogue with public administrations, private operators, and the social groups involved, could represent a valuable contribution to research implementation.

In conclusion, the use of Public-Private Partnerships, complemented by the contribution of the Third Sector and the enhancement of specific housing-related services, constitutes a strategic solution for the planning and development of university housing. This model is capable of addressing the needs of an evolving academic system while simultaneously promoting social inclusion, urban regeneration, and improvements in the quality of student life.

Authors' Contributions

The work should be attributed equally to all authors.

Bibliography

- Acampa G., Baratta A.F.L., Calcagnini L. & Finucci F. (2025). Alloggi universitari e rigenerazione urbana. Indicatori di performance nella legge 338/2000. In: Oppio A., Bottero M., Stanghellini S., Rossitti M. (eds) *Sistemi economici locali e mercati immobiliari residenziali nelle città universitarie*. Energia verde e tecnologia. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-91895-7_4
- Baratta A.F.L. & Calcagnini L. (2025). *Le residenze universitarie. Dalle strategie progettuali agli esiti applicativi*. Conegliano (TV): Anteferma Edizioni.
- Baratta A.F.L., Calcagnini L., Finucci F. & Magarò A. (2023). Innovative housing policy tools: impact indicators in the NRRP Urban Regeneration Programmes. *Vitruvio*, 8(1), 58-69. <https://doi.org/10.4995/vitruvio-ijats.2023.19476>
- Baratta A.F.L., Catalano G. & Piferi C. (2024). Virtù e criticità del processo attuativo dei piani nazionali per la realizzazione di residenze universitarie: dalla legge n. 338/2000 ai decreti PNRR. *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 351-370. www.rivisteweb.it/doi/10.1447/115240
- Bassanini F., Treu T. & Vittadini G. (2021). *Una società di persone? Corpi intermedi nella democrazia di oggi e domani*. Bologna: Il Mulino.
- Commissione delle Comunità Europee (CEE). (2004). Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:IT:PDF>.
- Chinyio E. & Gameson R. (2009). Private finance initiative in use. In Akintoye et al. (Eds) *Policy, finance and management for public private partnerships*, 1-26.
- Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023. *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della Legge del 21 giugno 2022, n.78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo del 31 dicembre 2024*, n. 209.
- Decreto Legislativo n. 209 del 31 dicembre 2024. *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023*, n. 36.
- Decreto Ministeriale n. 481 del 26 febbraio 2024. *Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti prevista dalla Missione 4, Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
- Decreto Ministeriale n. 765 del 31 maggio 2024. *Allegato B. Fabbisogno di posti letto in residenze per*

- studenti universitari (A.A. 2021-2022).*
- DIPE. (2024). Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2023 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto. www.programmazioneeconomica.gov.it/media/a13ctspt/relazione-annuale-ppp-anno-2024-attivita-2023_pubblicata.pdf
- ESU & ESN. (2023). *International student housing: how we are exchange students in Europe navigating the housing crisis?* <https://esu-online.org/publications/international-student-housing-report-how-are-exchange-students-navigating-the-housing-crisis/>.
- Eurostat. (2022). *Terziari education statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tertiary_education_statistics.
- Finucci F. & Masanotti A.G. (2024). From Evaluation to Monitoring: Multicriteria Indicators and Assessments in Urban Regeneration Triggered by University Residences. *Urbana*, 1, 49-66.
- Finucci F., Masanotti A.G. & Daniele M. (2024). Preliminary Evaluation Approaches in the Urban Regeneration of Corviale in Rome. *Lecture Notes in Networks and Systems, Networks, Markets & People*, 128-141. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-74679-6_13
- Giorgio C., Marinuzzi G. & Tortorella W. (2018). *I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato*. www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01068955.pdf.
- ISTAT. (2024). *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2022*. www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT_Istituzioni-non-profit_2022.pdf.
- La Fauci S. (2025). *Il Partenariato Pubblico-Privato: Evoluzione, Normativa e Impatti delle Recenti Riforme*. Studio Sigaudò. <https://studiosigaudo.com/partenariato-pubblico-privato-riforme-2023-2024>.
- Legge n. 338 del 14 novembre 2000. *Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari*.
- Legge n. 41 del 21 aprile 2023. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*.
- Protocollo d'Intesa n. 438 del 30 novembre 2023. *Protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Università e delle Ricerca e Agenzia del Demanio per la Collaborazione Istituzionale nella Realizzazione di Residenze Universitarie*. www.mur.gov.it/sites/default/files/2024-04/Protocollo%20d%27intesa%20n.%20438%20del%2030-11-2023.pdf
- Savills Research. (2024). *Italian student housing market*. www.assoimmobiliare.it/savills-la-piu-recente-analisi-sullo-student-housing/
- Scenari Immobiliari. (2024). *Lo student housing da mercato di nicchia a comparto maturo*. www.scenari-immobiliari.it/shop/lo-student-housing-da-mercato-di-nicchia-a-comparto-maturo/.
- USTAT. (2024). *I numeri della formazione*. <https://ustat.mur.gov.it>.

Il Partenariato Pubblico Privato per le Residenze Universitarie: prime riflessioni su strumenti e opportunità

Fabrizio Finucci^{1,*}, Antonella G. Masanotti¹, Daniele Mazzoni¹

¹ Dipartimento di Architettura, Università Degli Studi Roma Tre, Largo Giovanni Battista Marzi 10, 00153 Roma, Italia; fabrizio.finucci@uniroma3.it; antonellagiulia.masanotti@uniroma3.it; daniele.mazzoni@uniroma3.it

* autore corrispondente

Parole chiave

Partenariato Pubblico Privato, Residenze Universitarie, Patrimonio in disuso

Abstract

Il Decreto Legislativo n.36 del 31 marzo 2023 ha introdotto una significativa razionalizzazione e semplificazione del quadro normativo relativo al Partenariato Pubblico Privato (PPP). Al fine di perseguire un interesse pubblico, il soggetto privato assume la responsabilità del finanziamento, della realizzazione e della gestione del progetto, oltre ai rischi operativi, mentre la parte pubblica si riserva la definizione degli obiettivi e la verifica della loro attuazione. Il PPP si configura come uno strumento più efficiente e attrattivo per infrastrutture e servizi pubblici, tra i quali rientrano le Residenze per Studenti Universitari (RSU). In Italia, meno del 5% degli studenti universitari ha avuto accesso alle RSU, dato nettamente inferiore alla media europea. A fronte di una popolazione studentesca prossima ai due milioni di iscritti, l'offerta di posti alloggio copre meno di un quinto della domanda, malgrado l'adozione della Legge n. 338/2000, primo intervento organico volto al cofinanziamento per la realizzazione di strutture dedicate. Forme di PPP già sperimentate nelle RSU, trovano oggi nuove opportunità grazie al quadro normativo più chiaro, flessibile e orientato alla collaborazione. Inoltre, il patrimonio immobiliare pubblico italiano, spesso di pregio storico-artistico ma inutilizzato o sottoutilizzato, costituisce una risorsa strategica per la riconversione funzionale a uso abitativo studentesco. Il presente contributo avvia una riflessione esplorativa sulle potenzialità insite in forme di collaborazione pubblico-privata finalizzate al miglioramento della dotazione residenziale universitaria, attraverso modelli di valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, il coinvolgimento di soggetti privati nelle fasi di recupero e gestione, e una più efficiente allocazione delle risorse.

1. Introduzione

Il Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 ha operato una razionalizzazione e una semplificazione della disciplina del Partenariato Pubblico Privato (PPP), definendolo come una operazione economica tra un ente concedente e uno o più operatori economici. Si tratta di una operazione finalizzata al raggiungimento di un interesse pubblico, in cui il privato copre i fabbisogni finanziari per la realizzazione e la gestione del progetto, assumendosene i rischi operativi, mentre, la parte pubblica definisce gli obiettivi e ne verifica l'attuazione. Il PPP, in quest'ottica, può con-

figurarsi come uno strumento più efficace e attrattivo per la realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici. Fra queste, ci sono sicuramente le residenze universitarie, infrastrutture di cui l'Italia, malgrado gli ingenti sforzi, è ancora carente.

Infatti, l'Italia presenta ancora una forte carenza di Residenze per Studenti Universitari (RSU): nel 2022 solo il 4,8% degli studenti italiani viveva negli studentati mentre la media Europea era del 17%, con i Paesi più virtuosi (Svezia e Paesi Bassi) che arrivavano al 30% (Savills Research, 2024). Inoltre, nel 2024, il numero di studenti iscritti ai Corsi universitari ha superato gli 1,96 milioni, mentre, il numero di posti alloggio in residenze universitarie è inferiore al 20%. Seppure il divario della residenzialità studentesca fra l'Europa e l'Italia continui a rappresentare un problema per quest'ultima, sarebbe stato ancora più marcato senza l'introduzione della Legge n. 338 del 14 novembre 2000, volta a migliorare l'offerta abitativa universitaria (Acampa et al., 2025). Inoltre, le forme di PPP già in uso nella realizzazione e nella gestione delle RSU possono trovare ulteriori vantaggi applicativi nell'integrazione con le forme previste dal Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023. Allo stesso tempo, l'Italia dispone di un ingente patrimonio pubblico, di valore storico-artistico, inutilizzato o sottoutilizzato e che rappresenta una forte opportunità.

Il contributo si pone l'obiettivo di proporre dei primi ragionamenti esplorativi in merito all'applicabilità di alcune forme di collaborazione speciale volte al miglioramento del tessuto abitativo studentesco, valorizzando edifici storici, coinvolgendo competenze private nel recupero e nella gestione.

2. Quadro problematico: le Residenze Universitarie

Nel 2022 è stimato che gli studenti universitari in Europa ammontavano a 18.8 milioni (Eurostat, 2022), circa il 4% della popolazione residente. Già dal 2020 il 64% si distribuivano tra Germania (18%), Francia (15%), Spagna (12%), Italia (11%) e Polonia (8%). Nello specifico, in Italia, circa il 45% rappresenta la componente degli studenti fuori sede rispetto ai 1.960.821 milioni di studenti iscritti a Corsi universitari nell'anno accademico 2023-2024 (USTAT, 2024); si tratta di una componente in costante crescita dal 2015 ad oggi (Scenari immobiliari, 2023). In aggiunta a questi, c'è da considerare che l'Italia si posiziona tra le destinazioni più attrattive nel panorama europeo per la mobilità internazionale (ESU, ESN, 2023) aggravando il bilancio del fabbisogno di posti alloggio.

Nel 2019, in Europa, Eurostat stima che il 65% del reddito degli studenti fuori sede è destinato alle spese per i beni di prima necessità, trasporti e alloggio; proprio quest'ultimo incide in media del 35% sulle spese totali espresse precedentemente. L'incidenza di spesa dovuta all'alloggio è aumentata nel corso dell'ultimo quinquennio soprattutto a causa dell'aumento della domanda abitativa non accompagnato da un corrispondente incremento nell'offerta (EU, ESN, 2023). Conseguentemente, dal 2022 in poi è in atto una crisi abitativa in tutta Europa e l'Italia ne è parte attiva.

A livello nazionale, l'offerta residenziale destinata agli studenti universitari nell'anno accademico 2023-2024 ammontava a circa 50.000 posti alloggio (Decreto Ministeriale n. 765 del 31 maggio 2024), di cui l'85% di proprietà istituzionale e il 15% di proprietà privata. Il divario tra l'offerta italiana di posti alloggio e quella di altri Paesi europei resta ampio: la Germania dispone di 240.000 posti alloggio (di cui l'82% di proprietà dell'istituzione di diritto allo studio), la Francia dispone di 195.000 posti alloggio (di cui il 91% dell'istituzione pubblica centrale) e la Spagna dispone di 115.000 posti alloggio (Baratta & Calcagnini, 2025).

La prima misura strutturale introdotta per affrontare la carenza di alloggi per studenti universitari in Italia è rappresentata dalla Legge n. 338 del 14 novembre 2000, la quale ha previsto, nel corso degli anni, forme di cofinanziamento finalizzate alla realizzazione di residenze universitarie. L'attuazione di tale provvedimento è stata regolamentata da una serie di decreti applicativi, che hanno definito le modalità di accesso ai finanziamenti e, nelle sue successive evoluzioni, hanno delineato criteri qualitativi e quantitativi per la valutazione e l'approvazione dei progetti (Finucci & Masanotti, 2023). Nei primi quattro bandi, il programma ha consentito il finanziamento di 37.393 posti letto, per un valore complessivo pari a circa un miliardo di euro (Baratta et al., 2024).

Sebbene si configuri prevalentemente come un intervento di natura pubblica, la normativa prevede esplicitamente la possibilità di coinvolgere soggetti privati o a partecipazione mista, attraverso forme di concessione per la costruzione, gestione o erogazione dei servizi, nonché società di capitali a prevalente componente privata. In tal senso, la 338/2000 anticipa alcuni principi tipici del PPP, successivamente sviluppati in maniera più strutturata.

Il Decreto Ministeriale n. 481 del 26 febbraio 2024, in attuazione della Riforma 1.7 (Missione 4, Componente 1 del PNRR), infatti, prevede un investimento di 1.2 milioni di euro per l'incentivo di 60.000 posti letto entro il 30 giugno 2026 tramite forme di PPP. Il soggetto gestore beneficiario del finanziamento rappresenterebbe l'unico responsabile dell'attuazione dell'intervento. Conseguentemente, su di esso ricadono integralmente gli obblighi, gli oneri e le responsabilità correlate, per l'intera durata di dodici anni, corrispondente al periodo di validità dell'atto d'obbligo sottoscritto con il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), che rimane titolare del procedimento di assegnazione dei posti alloggio. A tale soggetto è riconosciuto un contributo economico finalizzato alla copertura parziale dei proventi derivanti dai canoni di locazione nei primi tre anni di gestione delle residenze studentesche. Questo contributo non si applica agli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione edilizia, per i quali sono previste differenti forme di finanziamento. L'ammontare unitario del contributo è pari a €19.966,66 per ciascun posto alloggio, ed è corrisposto unicamente a seguito dell'effettiva disponibilità del posto stesso, previa verifica positiva da parte del MUR.

Inoltre, un'evoluzione rilevante in tale direzione si riscontra con l'entrata in vigore della Legge n. 41 del 21 aprile 2023, che attribuisce all'Agenzia del Demanio la facoltà di destinare beni immobili pubblici alla realizzazione di RSU tramite operazioni riconducibili al PPP.

3. Analisi degli strumenti a disposizione

3.1. Evoluzione normativa del Partenariato Pubblico Privato

Secondo il Libro Verde relativo ai partenariati della Commissione delle Comunità Europee (Libro verde CEE 30/04/2004), con la locuzione Partenariato Pubblico Privato (PPP) si intendono forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. I primi modelli di PPP si sono sviluppati a partire dal 1992 nel Regno Unito attraverso le *Private Finance Initiative*, anche se il settore privato aveva manifestato una notevole riluttanza sino alla fine degli anni Novanta (Chinyio et al, 2009). In Italia, l'evoluzione normativa ha vissuto un importante cambiamento negli anni, iniziata con l'istituzionalizzazione dei PPP con Legge Merloni culminata nel Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 e nel successivo Decreto Legislativo n. 209 del 31 dicembre 2024, cosiddetto "Correttivo", volto a introdurre modifiche e correzioni al primo e per l'ottimizzazione e l'efficienza operativa proprio dei PPP. Tali interventi legislativi mirano a razionalizzare le procedure, aumentare la trasparenza e promuovere la partecipazione del settore privato, configurando il PPP come un modello gestionale più efficiente e responsabile. In un'ottica di modernizzazione e sostenibilità, queste riforme rafforzano il PPP quale strumento strategico per la promozione della crescita economica e dello sviluppo sociale del Paese (La Fauci, 2025).

3.2. Un quadro comparativo tra le forme utili di PPP

Il Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 e il Decreto Legislativo n. 209 del 31 dicembre 2024 ampliano il panorama delle modalità di PPP con forme speciali e a titolo gratuito. Queste si inseriscono in un quadro articolato che si integra con disposizioni specifiche, come la Legge n. 338 del 14 novembre 2000 o il Protocollo d'Intesa n. 438 del 30 novembre 2023 tra il Ministero dell'Università e della Ricerca e l'Agenzia del Demanio per la collaborazione istituzionale nella realizzazione di residenze universitarie. La scelta della forma contrattuale è determinata da diverse variabili, come la natura dell'iniziativa, il promotore, il modello di ritorno e la finalità pubblica, privilegiando la sostenibilità economica. Visto l'obiettivo del contributo, è stata operata una prima

rassegna sulle differenti forme di PPP evidenziandone caratteristiche distintive come la tipologia di iniziativa (pubblica, privata o mista), i meccanismi di ritorno economico e gli ambiti di applicazione.

La forma più consolidata di PPP è la Concessione di lavori, dove l'iniziativa può essere assunta sia dalla parte pubblica sia da quella privata. Il concessionario si assume il rischio operativo e ottiene il ritorno economico mediante la gestione diretta dell'opera, attraverso entrate derivanti da tariffe, pedaggi, canoni o altre forme di utenza. Gli ambiti di applicazione principali di tale forma sono la realizzazione, la riqualificazione, l'ampliamento e la gestione funzionale di infrastrutture pubbliche quali strade, reti idriche, parcheggi e impianti sportivi. Analogamente alla Concessione di lavori, anche la Concessione di servizi può essere attivata da soggetti pubblici o privati. In tal caso, il concessionario gestisce un servizio pubblico (con o senza la necessità di realizzare infrastrutture accessorie), come i trasporti, la gestione dei rifiuti, i servizi scolastici o culturali, percependo ricavi da tariffe e abbonamenti, e assumendo il rischio operativo. Un'ulteriore forma di PPP è il Contratto di disponibilità, caratterizzato da un'iniziativa prevalentemente pubblica, con eventuale partecipazione propositiva del privato. Tale forma è applicabile alla realizzazione o alla riqualificazione di opere per usi pubblici come scuole, ospedali e caserme, dove la manutenzione rimane in capo al privato, mentre la disponibilità dell'opera resta pubblica. Il profitto per il soggetto privato è subordinato a parametri contrattuali di disponibilità, efficienza e performance. A differenza del Contratto di disponibilità, il Leasing in costruzione prevende la costruzione e la successiva messa a disposizione di edifici o impianti pubblici (municipi, biblioteche, poli sanitari, etc.), a fronte del pagamento di un canone di leasing da parte della pubblica amministrazione che, alla fine del contratto, riscatta l'opera. In questo caso il rischio costruttivo resta in capo al privato, mentre quello di disponibilità e fruibilità rimane condiviso. Uno dei modelli di PPP più adatto alla realizzazione di opere pubbliche complesse come le infrastrutture viarie è il Project financing, una delle forme di partenariato più complessa e strutturata. Tale forma può essere sia di iniziativa pubblica sia privata e la gestione dell'opera o servizio è affidata al concessionario (per la maggior parte privato) con la possibilità di un eventuale contributo pubblico finalizzato al riequilibrio economico-finanziario.

I contratti misti con elementi di PPP combinano lavori, servizi e forniture in un'unica soluzione progettuale, con gestione dei corrispettivi pubblici e una ripartizione contrattuale dei rischi. Sono configurabili come PPP solo se il rischio operativo è effettivamente trasferito al soggetto privato. Trovano applicazione prevalente in interventi integrati di rigenerazione urbana e nella gestione e manutenzione di impianti pubblici. Per la gestione di servizi locali, come mercati comunali, impianti sportivi, fiere e servizi a rete, è possibile procedere con un Partenariato istituzionalizzato, dove gestione dell'opera o del servizio avviene attraverso una società mista (SM), costituita con capitale pubblico e privato. L'iniziativa è di natura pubblica, e il partner privato è selezionato mediante procedura a evidenza pubblica. Infine, vi sono i PPP Speciali, una particolare forma di partenariato che, pur non garantendo un ritorno economico diretto al soggetto privato, offre vantaggi indiretti quali la visibilità, l'uso temporaneo degli spazi o l'accesso a convenzioni. È orientata a interventi di interesse pubblico, tra cui sponsorizzazioni, valorizzazione di beni culturali e riqualificazioni urbane leggere. Nella successiva Tabella 1 è riportato un quadro sintetico delle diverse forme di Partenariato in relazione al tipo di iniziativa, le tipologie di ricavo e gli interventi ammessi.

3.3. Le forme di PPP sul territorio italiano: opportunità per le infrastrutture universitarie

I PPP rappresentano in Italia un'opzione ancora poco sfruttata nonostante il loro potenziale nelle politiche pubbliche. Secondo un dossier del Senato aggiornato al 1° marzo 2018, in quindici anni il mercato dei PPP è passato da poco più di 300 bandi nel 2002 a oltre 3.000 nel 2016, mobilitando circa 88 miliardi di euro (pari al 22,1 % delle gare pubbliche) (Giorgio et al., 2018). L'80 % di tali bandi è stato promosso da comuni, con importi superiori a 33 miliardi, e ogni comune con più di 20.000 abitanti ha fatto ricorso almeno una volta a questa forma di cooperazione. Sebbene

Tabella 1. Quadro di insieme delle forme di PPP rispetto all'iniziativa, i ricavi e gli interventi ammessi

	Concessione di Lavori	Concessione di Servizi	Contratto di Disponibilità	Leasing in Costruendo	Project Financing	Contratti Misti con elementi di PPP	Partenariato Istituzionalizzato	PPP Speciale
Iniziativa	Pubblica / privata	Pubblica / privata	Pubblica (con input privati)	Pubblica / proposta privata	Pubblica / privata	Pubblica / privata	Pubblica	Pubblica / privata
Ricavi	Gestione dell'opera; rischio operativo del concessionario	Gestione del servizio; rischio operativo del privato	Subordinato a: disponibilità, efficienza e prestazioni	Canone di leasing; riscatto finale dal concessionario	Gestione dell'opera/ servizio; contributo pubblico per il riequilibrio	Gestione più corrispettivi pubblici; ripartizione dei rischi	Gestione dell'opera/ servizio da parte della SM	Nessun ritorno economico diretto; vantaggi indiretti;
Interventi ammessi	Realizzazione, riqualificazione, ampliamento e gestione funzionale di infrastrutture pubbliche	Gestione di servizi pubblici, con o senza necessità di realizzare infrastrutture accessorie	Realizzazione o riqualificazione di opere per usi pubblici, disponibilità pubblica manutenzione privata	Costruzione e messa a disposizione di edifici e impianti pubblici	Opere pubbliche e di pubblica utilità, integrando realizzazione Gestione e manutenzione	Interventi integrati di lavori, servizi e forniture sono PPP se il rischio è l'operatore privato	Realizzazione e/o gestione di opere o servizi tramite SM, scelta del socio tramite procedura	Interventi a favore dell'interesse pubblico

i settori principali restino trasporti, energia e telecomunicazioni, oltre il 40 % delle gare ha riguardato edilizia sociale e impianti sportivi. I contratti di PPP monitorati dell'ISTAT dimostrano che sono una piccola parte (meno del 10% è destinato a infrastruttura universitaria e ad edilizia sociale) (DIPE, 2024). Questi strumenti potrebbero quindi essere impiegati per affrontare la grave carenza di alloggi studenteschi, dove le risorse statali risultano nettamente insufficienti. Sebbene non vengano forniti dati numerici dettagliati riservati al comparto accademico, le strutture universitarie figurano esplicitamente tra ambiti come “edifici scolastici e universitari”, per i quali si è svolta attività di istruttoria e supporto istituzionale. L'integrazione tra PPP e RSU appare dunque non solo auspicabile, ma necessaria per colmare una lacuna strutturale nell'offerta di alloggi studenteschi, sfruttando sia la capacità attrattiva degli atenei sia la mobilità geografica studentesca rilevata dall'indagine Eurostudent: il 3 % risiede in RSU e il 17 % ricorre al mercato privato.

3.4. Ulteriori strumenti di collaborazione pubblico-privata per le RSU

Al fine di effettuare una prima valutazione sull'applicabilità di forme di collaborazione pubblico-privata, per la realizzazione e la gestione delle RSU e di alcuni servizi specifici, sono state analizzate le principali normative di riferimento per le residenze: la Legge 338 del 14 novembre 2000, che disciplina gli interventi a sostegno dell'edilizia residenziale universitaria; la Legge 41 del 21 aprile 2023, che introduce misure per favorire l'utilizzo e la semplificazione delle procedure dei PPP; la Riforma 1.7 M4C1 - Alloggi per gli studenti, che si integra con la L.338/2000 in materia di contratti pubblici e PPP; il Protocollo d'Intesa n. 438 del 30 novembre 2023 tra il Ministero dell'Università e della Ricerca e l'Agenzia del Demanio, che promuove il recupero e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico per la realizzazione di RSU.

Per individuare la forma di PPP più coerente con le suddette normative in materia RSU, è stata condotta una valutazione preliminare basata su tre criteri:

- C₁: Compatibilità funzionale con la misura, inteso come la capacità di una specifica forma di PPP di rispondere in modo efficace e coerenti agli scopi della normativa;
- C₂: Fattibilità tecnico-amministrativa, inteso come la coerenza delle tempistiche e delle risorse richieste con quelle previste dalla misura di finanziamento;
- C₃: Gestione del rischio con relativo ritorno economico, inteso come la ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e soggetto privato, con particolare attenzione al rischio operativo, finanziario e di domanda.

Le valutazioni normative, sulla base di ogni forma di PPP tenendo conto dei tre criteri di valutazione, sono state sintetizzate in una matrice di analisi preliminare (Tabella 2). Per quanto concerne il criterio di Compatibilità funzionale con la misura, la performance della Legge 338 del 14 novembre 2000 rispetto al Contratto di Disponibilità (CdD) è definita inadatta, in quanto non prevede ricavi derivanti da canoni pagati dagli studenti. Rispetto alla Fattibilità tecnico-amministrativa, il Project Financing (PF) comporta iter procedurali lunghi e complessi, risultando poco compatibile con le tempistiche previste dalle misure finanziate con il PNRR. Infine, per il criterio di Gestione del rischio e il ritorno economico le forme contrattuali che trasferiscono il rischio operativo al soggetto privato sono generalmente più adatte per determinate missioni. Per quanto riguarda la Legge 41 del 21 aprile del 2023 le forme di partenariato più idonee sono differenti rispetto la Legge 338 del 14 novembre del 2000. Ad esempio, il CdD risulta compatibile con la finalità di mettere a disposizione immobili per RSU e il PF è supportato dalla possibilità di contributi pubblici fino al 30% dell'importo da quadro economico. La riforma del PNRR 1.7 M4C1 supporta le forme di partenariato come la CdL e la CdS e i Contratti Misti con elementi di PPP prevedendo, all'interno delle linee guida, la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati, previo accordo. Infine, il Protocollo d'Intesa n. 438 del 30 novembre 2023 prevede tutte le forme di PPP, proprio perché è stato specificatamente progettato per massimizzare la flessibilità operativa. Occorre sottolineare che tale matrice rappresenta una valutazione preliminare, ancora in fase di approfondimento e la sua funzione principale risulta essere di fornire uno strumento utile per identificare la forma di PPP più coerente con la misura normativa da adottare.

Tabella 2. Sintesi della valutazione preliminare delle normative rispetto alle forme di PPP

Forma di PPP / Strumento normativo	Concessione di Lavori	Concessione di Servizi	Contratto di Disponibilità	Leasing in Costruendo	Project Financing	Contratti Misti con elementi di PPP	Partenariato Istituzionalizzato	PPP Speciale
L.338/2000	●	●	●	—	●	●	●	—
L.41/2023	●	—	●	—	●	●	—	●
R.1.7 M4C1	●	●	●	●	●	●	●	—
Protocollo d'Intesa n. 438 del 30 novembre 2023	●	●	●	●	●	●	●	●

Legenda: ● Idoneo; — Da valutare; ● Sconsigliato/inadatto.

4. La Legge n. 338 del 14 novembre 2000 e trade-off con il modello PPP

La Legge 338 del 14 novembre 2000 fissa dei parametri qualitativi indiscutibili per le RSU che, in alcuni casi, confliggono con un efficiente impianto di PPP. Nello specifico, tali parametri costituiscono un sistema organico orientato a garantire elevati standard abitativi, di inclusione sociale, di

sostenibilità ambientale e integrazione urbana. In questo contesto, un'opportunità rilevante è rappresentata dall'integrazione di attori del Terzo Settore e soggetti senza scopo di lucro, che possono contribuire in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi di inclusione e coesione (Finucci et al., 2024). Nello specifico, la possibilità di integrare attori del Terzo Settore potrebbe contribuire sia alla gestione dei servizi e attività culturali, sia all'integrazione sociale e degli studenti nella vita cittadina, risultando un punto di forza dell'intervento. Infatti, tali attori svolgono una funzione centrale nello sviluppo locale, attraverso un'ampia gamma di interventi che includono la fornitura di servizi sociali, l'organizzazione di attività culturali e l'avvio di progetti di economia sociale e solidale (Baratta et al., 2023). Questi interventi generano opportunità occupazionali, incentivano il consumo responsabile e contribuiscono alla sostenibilità economica e ambientale delle comunità. L'Italia si distingue in Europa per l'elevato livello di "vitalità sussidiaria", attestato dalla presenza di un'associazione ogni 160 abitanti (Bassanini et al., 2021). Secondo il censimento ISTAT (2024), al dicembre 2022 si contavano nel Paese 360.061 istituzioni non profit, che impiegavano complessivamente 919.431 persone. Tali organizzazioni operano in una vasta gamma di settori: dalle attività culturali, artistiche, sportive e ricreative, fino ai servizi di assistenza sanitaria e al welfare sociale.

L'elaborazione delle possibilità combinatorie dei PPPS con i diversi strumenti di PPP ordinari, può rilevarsi utile grazie alle caratteristiche specifiche dei PPPS, promuovendo soluzioni integrate fra strumenti e soggetti. È quindi possibile immaginare l'integrazione di tali attori nella gestione dei servizi a supporto degli studenti nelle residenze universitarie, attraverso l'utilizzo di forme di Partenariato Pubblico Privato Speciale.

Nella seguente Tabella 3 è rappresentata una prima valutazione qualitativa in merito all'integrazione tra PPPS e PPP rispetto alla Legge n. 338 del 14 novembre 2000.

Tabella 3. Valutazione preliminare qualitativa della relazione tra la Legge n. 338 del 14 novembre 2000 e le forme di PPP e PPPS

Legge n.338 del 14 novembre 2000	PPP	+	PPPS
Standard minimi dimensionali e qualitativi	●		●
Gli interventi in edifici vincolati gli standard sono derogati	●		●
Servizi alla didattica e alla ricerca, attività culturali e ricreative	● ●		●
Integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina	●		●
Quote agevolate per studenti capaci e meritevoli	●		●
Rigenerazione urbana	●		●
Linee guida con parametri tecnici ed economici per la realizzazione	●		●
Valorizzazione e accessibilità del bene alla comunità e inclusione	●		●

Legenda: ● Elemento di forza/opportunità; ● Elemento di debolezza/criticità; ● Elemento indifferente

5. Conclusioni

Nel contesto italiano, la domanda di alloggi per studenti fuori sede supera costantemente l'offerta disponibile nelle RSU configurando una problematica di rilevanza sociale e istituzionale. La mobilità studentesca e la qualità della vita universitaria sono influenzate in modo significativo da questa dinamica, richiedendo un'efficace strategia di intervento. Il PPP si presenta come un modello operativo in grado di coniugare le risorse e le competenze del settore pubblico e privato per la realizzazione e gestione di infrastrutture abitative dedicate agli studenti. Questo modello permette la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso interventi di rigenerazione e ampliamento dell'offerta abitativa, supportati da investimenti privati strutturati su base pluriennale. Tale approccio facilita l'efficienza gestionale e la sostenibilità economica, contribuendo al miglio-

ramento dell'accessibilità all'istruzione superiore. Le procedure delineate dalle normative hanno introdotto criteri di trasparenza e strumenti di regolamentazione volti a garantire una gestione efficace e responsabile dei progetti PPP. Tuttavia, la piena attuazione di tali strumenti richiede un rafforzamento delle competenze tecniche e amministrative degli enti pubblici, nonché una rigorosa attività di monitoraggio e controllo. In tale contesto, il Terzo Settore assume un ruolo potenzialmente significativo nel promuovere e supportare interventi di edilizia residenziale per studenti, favorendo modelli partecipativi e inclusivi. Le organizzazioni del Terzo Settore possono infatti contribuire sia alla gestione dei servizi all'interno delle RSU sia alla valorizzazione sociale degli spazi abitativi, offrendo un supporto che integra le capacità pubbliche e private. Inoltre, i servizi specifici offerti all'interno delle RSU, quali attività culturali, formative e di supporto alla socializzazione, rappresentano elementi chiave non solo per la gestione quotidiana degli alloggi ma anche per la riqualificazione di immobili abbandonati. L'attivazione di tali servizi può infatti facilitare processi di rigenerazione urbana e sociale, valorizzando edifici dismessi attraverso l'implementazione di funzioni abitative e comunitarie. Inoltre, la definizione di una griglia multidimensionale strutturata con attributi di valutazione elaborati attraverso il confronto con le pubbliche amministrazioni G.li operatori privati e i gruppi sociali coinvolti potrebbe rappresentare un'implementazione della ricerca. In sintesi, il ricorso al Partenariato Pubblico Privato, integrato dal contributo del Terzo Settore e dalla valorizzazione dei servizi abitativi specifici, rappresenta una soluzione strategica per la pianificazione e realizzazione di alloggi universitari. Questo modello è in grado di rispondere alle esigenze di un sistema accademico in evoluzione, promuovendo al contempo l'inclusione sociale, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità della vita studentesca.

Contributo degli autori

Il lavoro va attribuito in parti uguali agli autori.

Bibliografia

- Acampa G., Baratta A.F.L., Calcagnini L. & Finucci F. (2025). Alloggi universitari e rigenerazione urbana. Indicatori di performance nella legge 338/2000. In: Oppio A., Bottero M., Stanghellini S., Rossitti M. (eds) *Sistemi economici locali e mercati immobiliari residenziali nelle città universitarie*. Energia verde e tecnologia. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-91895-7_4
- Baratta A.F.L. & Calcagnini L. (2025). *Le residenze universitarie. Dalle strategie progettuali agli esiti applicativi*. Conegliano (TV): Anteferma Edizioni.
- Baratta A.F.L., Calcagnini L., Finucci F. & Magarò A. (2023). Innovative housing policy tools: impact indicators in the NRRP Urban Regeneration Programmes. *Vitruvio*, 8(1), 58-69. <https://doi.org/10.4995/vitruvio-ijats.2023.19476>
- Baratta A.F.L., Catalano G. & Piferi C. (2024). Virtù e criticità del processo attuativo dei piani nazionali per la realizzazione di residenze universitarie: dalla legge n. 338/2000 ai decreti PNRR. *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 351-370. www.rivisteweb.it/doi/10.1447/115240
- Bassanini F., Treu T. & Vittadini G. (2021). *Una società di persone? Corpi intermedi nella democrazia di oggi e domani*. Bologna: Il Mulino.
- Commissione delle Comunità Europee (CEE). (2004). Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:IT:PDF>.
- Chinyio E. & Gameson R. (2009). Private finance initiative in use. In Akintoye et al. (Eds) *Policy, finance and management for public private partnerships*, 1-26.
- Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023. *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della Legge del 21 giugno 2022, n.78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo del 31 dicembre 2024*, n. 209.
- Decreto Legislativo n. 209 del 31 dicembre 2024. *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*.

- Decreto Ministeriale n. 481 del 26 febbraio 2024. *Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti prevista dalla Missione 4, Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.*
- Decreto Ministeriale n. 765 del 31 maggio 2024. *Allegato B. Fabbisogno di posti letto in residenze per studenti universitari (A.A. 2021-2022).*
- DIPE. (2024). Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2023 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto. www.programmazioneeconomica.gov.it/media/a13ctspt/relazione-annuale-ppp-anno-2024-attivita-2023_pubblicata.pdf
- ESU & ESN. (2023). *International student housing: how we are exchange students in Europe navigating the housing crisis?* <https://esu-online.org/publications/international-student-housing-report-how-are-exchange-students-navigating-the-housing-crisis/>.
- Eurostat. (2022). *Terziari education statistics.* https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tertiary_education_statistics.
- Finucci F. & Masanotti A.G. (2024). From Evaluation to Monitoring: Multicriteria Indicators and Assessments in Urban Regeneration Triggered by University Residences. *Urbana*, 1, 49-66.
- Finucci F., Masanotti A.G. & Daniele M. (2024). Preliminary Evaluation Approaches in the Urban Regeneration of Corviale in Rome. *Lecture Notes in Networks and Systems, Networks, Markets & People*, 128-141. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-74679-6_13
- Giorgio C., Marinuzzi G. & Tortorella W. (2018). *I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato.* www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01068955.pdf.
- ISTAT. (2024). *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2022.* www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT_Istituzioni-non-profit_2022.pdf.
- La Fauci S. (2025). *Il Partenariato Pubblico-Privato: Evoluzione, Normativa e Impatti delle Recenti Riforme.* Studio Sigaudò. <https://studiosigaudo.com/partenariato-pubblico-privato-riforme-2023-2024>.
- Legge n. 338 del 14 novembre 2000. *Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari.*
- Legge n. 41 del 21 aprile 2023. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.*
- Protocollo d'Intesa n. 438 del 30 novembre 2023. *Protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Università e delle Ricerca e Agenzia del Demanio per la Collaborazione Istituzionale nella Realizzazione di Residenze Universitarie.* www.mur.gov.it/sites/default/files/2024-04/Protocollo%20d%27intesa%20n.%20438%20del%2030-11-2023.pdf
- Savills Research. (2024). *Italian student housing market.* www.assoimmobiliare.it/savills-la-piu-recente-analisi-sullo-student-housing/
- Scenari Immobiliari. (2024). *Lo student housing da mercato di nicchia a comparto maturo.* www.scenari-immobiliari.it/shop/lo-student-housing-da-mercato-di-nicchia-a-comparto-maturo/.
- USTAT. (2024). *I numeri della formazione.* <https://ustat.mur.gov.it>.