



“Proposta di gestione integrata dei servizi strumentali alla conduzione di una residenza universitaria”



PREMESSA

Nel perseguimento della propria missione istituzionale, ARDSU Toscana rivolge i suoi interventi ed i suoi servizi agli studenti che si iscrivono ad uno dei corsi di laurea attivi presso le Università di Firenze, Pisa e Siena e relative sedi distaccate.

In particolare, l'Azienda, che ha la propria sede legale a Firenze in viale Gramsci 36, Firenze ed uffici amministrativi a Pisa e Siena, offre interventi e servizi di sostegno economico tra i quali rientrano: le borse di studio, il servizio abitativo, contributi erogati a vario titolo come quelli a sostegno della mobilità internazionale, i servizi di informazione, servizio di ristorazione, etc.

Tra i servizi che maggiormente connotano la missione istituzionale di ARDSU è annoverato il servizio abitativo che viene erogato sul territorio regionale della Toscana tramite le residenze universitarie di proprietà dell'Azienda o a vario titolo nella disponibilità di quest'ultima (concessione, locazione ...). ARDSU gestisce complessivamente n. 4.641 posti letto suddivisi su Firenze (n. 1787 posti in 15 residenze), su Pisa (n. 1.442 posti in 10 residenze di cui 1 a Carrara) e Siena (n. 1.412 posti in 12 strutture 1 ad Arezzo).

La gestione delle residenze universitarie implica l'attivazione di diversi servizi strumentali che rappresentano una componente importante nei costi di gestione. Nello specifico, i servizi erogati per la conduzione degli immobili e la gestione delle relative attività sono i seguenti: servizio pulizia, servizio portierato, servizio manutenzione impianti e arredi, servizio manutenzione aree verdi, servizio lavanderia aziendale e studenti, servizio connettività, servizio di disinfestazione e facchinaggio etc.

L'organizzazione di tali servizi e le procedure per la individuazione dei relativi fornitori è generalmente condotta direttamente da ARDSU con apposite gare di appalto oppure con adesione a contratti regionali aperti, con esclusione di quelle residenze universitarie inserite in un project financing o in contratti di gestione "chiavi in mano".

Negli ultimi anni, a fronte di un incremento dei costi relativi alle utenze ed alla necessità di omogeneizzare l'erogazione di alcuni servizi strumentali alla gestione della sicurezza/accoglienza, è emerso che il Costo Medio Unitario del posto letto è incrementato in misura importante, specie in quelle strutture che presentano un numero di posti letto assai più contenuto. Nell'analisi condotta dall'Ente ed avente ad oggetto il Piano di Razionalizzazione del Patrimonio Immobiliare si evidenzia una crescita costante del CMU posto letto su tutte e tre le sedi. Tale incremento è senz'altro da imputare ad un aumento dei costi energetici e delle materie prime però una concausa può essere ravvisata anche nella eccessiva frammentazione delle procedure di gara con le quali si individuano i vari fornitori. Per tale motivo, si reputa opportuno aprire una riflessione sulle modalità di gestione delle residenze universitarie attraverso una impostazione completamente differente rispetto a quella utilizzata in tutti questi anni. Vi è la convinzione che una gestione integrata dei servizi strumentali possa contribuire a mitigare e contenere i costi di gestione. Ardsu Toscana si propone di avviare questa sperimentazione solo su alcune delle strutture per poi estenderla sul resto del patrimonio immobiliare qualora essa produca degli esiti positivi sul piano non solo economico/finanziario ma anche su quello gestionale e dell'accoglienza.

Proprio alla luce di quanto sopra richiamato, il Piano delle Attività 2023 – 2025 approvato con deliberazione del C.d.A. n. 2 del 31/01/2023 prevede come azione quella di promuovere una "gestione

integrata delle attività funzionali al servizio abitativo: verifica ed implementazione prime strutture interessate”.

Inoltre, il patrimonio immobiliare necessita di un ammodernamento specie sotto il profilo dell'efficientamento energetico e della sicurezza per quanto concerne l'antisismica. Per migliorare la vivibilità delle camere e rendere ancora più efficiente il servizio abitativo erogato a favore degli studenti si propone di sostenere importanti investimenti.

A seguire, si rappresenteranno i principali investimenti che si intendono realizzare sulle residenze universitarie ed una rappresentazione dei costi di gestione nonché verrà fornita una sommaria descrizione della procedura che Ardsu Toscana intende adottare per l'individuazione del soggetto a cui affidare la realizzazione degli investimenti e la gestione integrata dei servizi.

GLI INTERVENTI

L'intervento riguarda un totale di 1.635 posti letto, corrispondente al 35 % della dotazione complessiva di cui dispone l'Azienda, per un totale investimenti di oltre 25 milioni. Di seguito si elencano le aggregazioni degli immobili interessati dall'operazione ed una stima preliminare degli interventi. Essi consentiranno di ammodernare e rendere più sicuri un'importante quota di posti letto che attualmente sono poco accoglienti dato che non trovano sempre un gradito riscontro da parte dell'utenza.

Sede di Firenze

- ***Residenza universitaria Calamandrei, Viale Morgagni 51, n. posti letto 434;***
- ***Residenza universitaria Sassoli, Viale Morgagni 51, n. posti letto 121;***
- ***Residenza universitaria Ater, Viale Morgagni 47, n. posti letto 70;***
- ***Residenza universitaria Il Cipressino, Via Fanfani 2, n. posti letto 75.***

Sono quindi interessati 700 posti letto per un'operazione finanziaria pari a circa 12 milioni di euro:

La spesa per investimento prevista è la seguente:

- Costi progettuali (k€) 500,00
- Interventi in tema di Antisismica (k€) 5.806,76
- Interventi in tema di Efficientamento Energetico (k€) 3.329,67
- Rinnovo Arredi (k€) 1.725,00
- Lavori edili per ammodernamento camere ed ambienti comuni 7(k€) 700,00

Sede di Pisa

- ***Residenza universitaria Fascetti, piazza dei Cavalieri 6, n. posti letto 170;***
- ***Residenza universitaria Nettuno, Lungarno Pacinotti 33, n. posti letto 100;***
- ***Residenza universitaria Don Bosco, Via Don Bosco 3, n. posti letto 145;***
- ***Residenza universitaria San Cataldo, via Semeraro 9, n. posti letto 242.***

Un aggregato costituito da n. 659 posti letto ed un'operazione finanziaria pari a circa 6,2 milioni di euro relativi alle seguenti spese di investimento:

- Interventi in tema di Antisismica (k€) 4.547,81

- Interventi in tema di Efficientamento Energetico (k€) 156,26
- Rinnovo Arredi (k€) 1.450,00
- Lavori edili per ammodernamento camere ed ambienti comuni (k€) 125,00

Sede di Siena

- ***Residenza universitaria Sperandie, via delle Sperandie 33, posti letto 139;***
- ***Residenza universitaria Mattioli, via Mattioli 8, n. posti letto 92;***
- ***Residenza universitaria Ater, Via San Marco 98, n. posti letto 45.***

Un aggregato costituito da n. 276 posti letto ed un operazione finanziaria pari a circa 7,4 milioni di euro relative a alle seguenti spese di investimento:

- Interventi in tema di Antisismica (k€) 3.441,9
- Interventi in tema di Efficientamento Energetico (k€) 2.726,1
- Rinnovo Arredi (k€) 750,00
- Lavori edili per ammodernamento camere ed ambienti comuni (k€) 490,00.

LA GESTIONE DEI SERVIZI STRUMENTALI

Come accennato in precedenza, attualmente le caratteristiche prestazionali ed i relativi valori economici e finanziari dei servizi strumentali alla gestione delle residenze universitarie vengono in parte definite dall'ente mediante apposite gare di appalto ed in parte mediante l'adesione a contratti regionali aperti che non sempre soddisfano le peculiari esigenze richieste per la gestione delle strutture comportando inevitabili e negative ricadute sull'utenza. Inoltre, specie per quei contratti regionali aperti promossi dal Soggetto Aggregatore a cui l'ente in base alla vigente normativa è "obbligato" ad aderire, viene quasi sempre spuntato un prezzo più elevato rispetto alle gare condotte in house. La conseguenza, quindi, è che per alcuni servizi si viene a determinare una situazione piuttosto paradossale ovvero costi elevati e qualità non sempre adeguata. Tra l'altro questa dinamica investe soprattutto i tre principali servizi attivati per la gestione e conduzione di una residenza universitaria: servizio di reception, servizio di pulizia e servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria. Questo quadro normativo/organizzativo ha contribuito, unitamente ad altri fattori, ad un incremento del Costo medio unitario del posto letto (CMU) che su base regionale anno 2023 è pari ad € 466,50 al mese (iva inclusa).

Pertanto, un altro obiettivo che si intende perseguire con l'affidamento della totalità dei servizi strumentali alla gestione di una residenza universitaria ad un unico soggetto è quello di realizzare un organizzazione più aderente alle effettive esigenze e di contenere i costi di gestione.

In base ad una serie di proiezioni e valutazioni che chiaramente necessitano di essere approfondite e validate anche in base al progetto che verrà formulato dal proponente, ipotizzando un piano di gestione e realizzazione degli investimenti spalmato su 20 anni si prevede di conseguire un costo mensile a posto letto nei termini seguenti:

Aggregazione sede Firenze - n. 700 posti letto:

Tariffa mensile €/posto letto 486,70 che comprende la quota finanziaria, gestionale e di remunerazione del capitale. Tale tariffa mensile è chiaramente destinata ad abbassarsi qualora l'Ente decidesse di apportare un contributo pubblico.

SCENARI DI CONNTRIBUTO PUBBLICO (PERCENTUALI DEL VALORE DI INVESTIMENTO)						
%	0%	10%	20%	30%	40%	49%
Tariffa mensile/€ (NETTO IVA)	486,70	469,81	452,97	436,13	419,36	404,30
Riduzione % Tariffa rispetto allo scenario senza contributo pubblico	0,00%	-3,47%	-6,93%	-10,39%	-13,84%	16,93%
TIR - Progetto	7,86%	7,80%	7,72%	7,64%	7,53%	7,42%
TIR - Azionista	9,39%	9,28%	9,14%	8,98%	8,83%	8,66%

Aggregazione sede Pisa – n. 514 posti letto

Tariffa mensile €/posto letto 344,41 che comprende la quota finanziaria, gestionale e di remunerazione del capitale. Tale tariffa mensile è chiaramente destinata ad abbassarsi qualora l'Ente decidesse di apportare un contributo pubblico.

SCENARI DI CONNTRIBUTO PUBBLICO (PERCENTUALI DEL VALORE DI INVESTIMENTO)						
%	0%	10%	20%	30%	40%	49%
Tariffa mensile/€	344,41	334,67	324,98	315,24	305,56	296,88
Riduzione % Tariffa rispetto allo scenario senza contributo pubblico (NETTO IVA)	0,00%	-2,83%	-5,64%	-8,47%	-11,28%	-13,80%
TIR - Progetto	7,78%	7,71%	7,64%	7,54%	7,42%	7,30%
TIR - Azionista	9,21%	9,08%	8,94%	8,75%	8,57%	8,37%

Aggregazione sede Siena – n. 288 posti letto

Tariffa mensile €/posto letto 512,18 che comprende la quota finanziaria, gestionale e di remunerazione del capitale. Tale tariffa mensile è chiaramente destinata ad abbassarsi qualora l'Ente decidesse di apportare un contributo pubblico.

SCENARI DI CONTRIBUTO PUBBLICO (PERCENTUALI DEL VALORE DI INVESTIMENTO)						
%	0%	10%	20%	30%	40%	49%
Tariffa mensile/€	512,18	486,72	461,21	435,71	410,25	386,80
Riduzione % Tariffa rispetto allo scenario	0,00%	-4,97%	-9,95%	-14,93%	-19,90%	-24,48%

senza contributo pubblico (NETTO IVA)						
TIR - Progetto	7,86%	7,84%	7,80%	7,76%	7,72%	7,63%
TIR - Azionista	9,39%	9,36%	9,32%	9,29%	9,27%	9,14%

LA PROCEDURA

Il **partenariato pubblico-privato (PPP)** è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati viene instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;
- d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

Il D.Lgs. 36/2023 (Codice dei contratti) delinea una procedura ad iniziativa privata, con possibilità di "sollecitazione pubblica", quale **fattispecie a formazione progressiva**, in cui lo scopo finale (l'aggiudicazione della concessione) si realizza attraverso **due fasi**, l'una di **selezione del progetto di pubblico interesse**, l'altra di **gara ad evidenza pubblica** sulla base proprio del progetto dichiarato di pubblica utilità, tra loro interdipendenti, così che **la prima non è logicamente e giuridicamente concepibile senza la seconda e viceversa**.

La **fase di selezione del progetto** è volta ad individuare il **promotore**; essa non costituisce un confronto concorrenziale, tanto che anche una volta dichiarata di pubblico interesse la proposta del privato e individuato il promotore, l'Amministrazione procedente non è tenuta a dare corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione. Non si crea pertanto alcun vincolo per l'amministrazione e, specularmente, vi è solo una mera aspettativa in capo al privato, condizionata dalle valutazioni di esclusiva pertinenza dell'amministrazione in ordine alla opportunità di contrattare sulla base della proposta.

La **fase di gara**, connotata dal canone dell'**evidenza pubblica**, è caratterizzata dal **riconoscimento del diritto di prelazione** in capo al promotore; esso può essere esercitato solo se il promotore ha partecipato alla gara presentando un'**offerta ammissibile** e collocata nella graduatoria finale in una posizione diversa dalla prima e deve essere esercitato alle «**medesime condizioni**» offerte dall'aggiudicatario, il che significa stesse condizioni tecniche e stesse condizioni economiche (non si possono «ibridare» le offerte dell'aggiudicatario e del promotore per ottenere un'offerta «equivalente» alla prima in graduatoria).

Nel caso che qui interessa l'Azienda ha optato per il cd. **modello sollecitatorio**, ovvero per la pubblicazione di un Avviso volto ad accertare la presenza sul mercato di operatori economici interessati ad avanzare proposte di finanzia di progetto aventi ad oggetto la gestione di alcune residenze individuate nei tre ambiti territoriali di riferimento, previa realizzazione dei lavori di efficientamento energetico, ristrutturazione e ammodernamento dei relativi immobili.

L'obiettivo strategico che l'Azienda intende perseguire è quello di implementare un modello di collaborazione pubblico-privata che, attraverso l'affidamento ad un partner contrattuale della gestione unitaria ed integrata delle residenze al riguardo, possa garantire all'Azienda:

- (i) un innalzamento del livello qualitativo della gestione, dell'accoglienza e della vivibilità delle residenze universitarie
- (ii) l'efficientamento energetico, l'adeguamento normativo e l'ammodernamento degli immobili interessati quale presupposto ineludibile per il perseguimento dell'obiettivo sub (i)
- (iii) la mitigazione e il contenimento della componente della tariffa asservita alla copertura dei costi gestionali.

Con la pubblicazione dell'Avviso:

- (I) non viene indetta alcuna procedura di affidamento e non viene aggiudicato alcun contratto pubblico. Tale aggiudicazione potrà infatti conseguire solo alla procedura di gara ex comma 3 dell'art. 193 del Codice qualora fosse approvato, perché ritenuto di pubblico interesse e fattibile, uno dei progetti di fattibilità proposti;
- (II) le valutazioni dell'Azienda inerenti la fattibilità delle proposte presentate sono espressione di ampia discrezionalità. Di conseguenza, l'Azienda esprimerà le proprie valutazioni nel rispetto della legislazione vigente e dei principi applicabili, fra cui esemplificativamente, quello di trasparenza, non discriminazione e di parità di trattamento tra tutti gli operatori economici interessati. Considerando quanto precede, l'Azienda si riserva il diritto di non approvare alcun progetto di fattibilità;
- (III) la valutazione avrà luogo anche in presenza di una sola proposta presentata da un operatore economico;
- (IV) gli scopi, meramente sollecitatori, dell'Avviso fanno sì che lo stesso non radichi alcun diritto in capo agli operatori economico che presentino proposte.

L'operazione in esame rientra tra quelle per le quali, a norma dell'articolo 7, comma 2 della Legge Regionale n. 7/2024 è richiesta la preventiva autorizzazione della Giunta Regionale tesa a valutarne i potenziali effetti sul bilancio regionale. Di conseguenza l'avvio della fase di gara per l'affidamento della concessione potrà intervenire solo una volta conseguita la sopraddetta autorizzazione.

Ulteriore presupposto per la fase di gara è la definizione con gli enti proprietari di quelli immobili interessati dall'iniziativa e dei quali l'Azienda detiene – a vario titolo – la disponibilità, di accordi formali che garantiscano il mantenimento della stessa per una durata corrispondente a quella massima di concessione che sarà stabilita nell'Avviso di gara.

Di seguito si riporta un diagramma di flusso della presente procedura

