AbruzzoWeb
Tutte le notizie d'Abruzzo a portata di click

CAOS RIFIUTI: “SUBAMBITI FUORI LEGGE”, SPUNTA PARERE, IL PRESIDENTE DI SAGA DÀ RAGIONE A BIONDI E MARSILIO

4 Novembre 2026



L’AQUILA – Nell’ambito della rissa politica ed amministrativa sulla riforma dei rifiuti ora spunta fuori un parere legale commissionato dall’Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani, l’Agir, che boccia i gli ambiti sub provinciali e considera come unica opzione quattro ambiti unici, uno per ciascuna provincia abruzzese.

E tra le due correnti, non avversarie ma nemiche, in seno a Fratelli d’Italia in Regione Abruzzo capitanate dal presidente Marco Marsilio e dal sindaco dell’Aquila Pierluigi Biondi, presidente dell’assemblea dell Agir, da una parte, e dall’altra dal capogruppo in consiglio regionale Massimo Verrecchia, dall’assessore al Bilancio Mario Quaglieri e anche dal senatore Guido Liris, questo ultimo un po’ troppo defilato per la verità, c’è ora un altro tema di scontro e tensione, come se ne fosse ancora bisogno, visto che sono ormai settimane che le due fazioni si contrastano senza esclusioni di colpi con le ultime puntate incentrate su accuse reciproche di vicinanza ai privati.

Uno scontro che sembrava aver imboccato la strada della tregua che però è destinato a riesplodere con l’intervista a Laqtv di Biondi, dove il sindaco rivolto agli avversari ha detto che “hanno perso un po’ la testa, con un richiamo al campanilismo che non soltanto è antistorico, ma anche dannoso per i loro territori”, li ha accusati di uscite “scomposte”, “irriguardose” e “gravi” nei confronti “di persone che sono in Fratelli d’Italia da molto prima, quando non era conveniente starci…”. (QUI IL LINK)

Del parere di cui è entrato in possesso questa testata se ne ignora il costo, notizia nella notizia, e ha creato anche imbarazzi negli ambienti politici e burocratici, visto che l’incarico di realizzare il documento è stato commissionato dall’Agir all’avvocato di fama nazionale Giorgio Fraccastoro, professionista di origini abruzzesi, di Cepagatti per la precisione, ma romano di adozione. Fraccastoro, ex ufficiale della Guardia di finanza, è da circa due anni alla guida con ottimi risultati della Saga, la società regionale che gestisce l’aeroporto d’Abruzzo. Con questo ruolo, l’avvocato amministrativista è salito alle cronache delle cronache abruzzesi, territorio i cui nonostante la fortuna a Roma e in Italia, non era molto conosciuto. Alla

Saga Fraccastoro è stato nominato in quota Forza Italia del segretario regionale e deputato Nazario Pagano e del presidente del Consiglio regionale Lorenzo Sospiri, a fine 2024 ma poi scelto con una volontà decisiva dal presidente Marsilio, che non lo conosceva ma che è rimasto colpito dal curriculum dell'ambizioso professionista. Che poi, neppure tanto gradualmente, si è votato animo e corpo a Marsilio e a FdI.

I DUE FRONTI E LA TREGUA IMPOSTA DA MARSILIO

Il parere è stato consegnato il 5 ottobre, il giorno prima della seduta del Consiglio regionale in cui la scottante vicenda è approdata in aula, recapitato al direttore generale dell'Agir, Luca Zaccagnini.

A richiederlo come detto l'Agir, il cui presidente dell'assemblea è Biondi, il principale portabandiera, anche in Consiglio regionale e al fianco del presidente Marsilio, della soluzione dei quattro subambiti unici provinciali. Una battaglia che lo ha visto contrapposto al fronte marsicano e peligno, capitanato da Verrecchia Quaglieri, dalla vicepresidente del Consiglio regionale Marianna Scoccia, di Noi Moderati e sindaca di Prezza. Con un emendamento sottoscritto da circa la metà dei consiglieri e degli assessori di centrodestra, questi ultimi volevano reintrodurre la possibilità di prevedere ambiti subprovinciali, con un ulteriore spacchettamento territoriale.

L'emendamento è stato poi ritirato dopo il raggiungimento di un compromesso, o, se si preferisce, di una tregua armata, intorno all'emendamento a firma di Marsilio, che posticipa l'approvazione del Piano d'ambito (Pda) al 31 dicembre 2027, facendo però salva la possibilità di delimitare, nello stesso Pda, anche "subambiti territoriali di dimensione sub-provinciale dove le condizioni territoriali, amministrative ed economiche lo consentano".

AMBITI SUB PROVINCIALI NON PREVISTI DALLA LEGGE

Veniamo dunque al dettaglio del parere: per Fraccastoro, la gestione dei rifiuti in Abruzzo non può che essere organizzata nei quattro ambiti provinciali, in linea con la normativa nazionale recepita da quella regionale del 2013, perché garantiscono "l'efficienza, l'efficacia e il contenimento dei costi di erogazione", mentre gli ambiti sub-provinciali non vengono nemmeno presi in considerazione.

L'opzione preferibile per l'unificazione delle attuali società pubbliche è quella della fusione per incorporazione, anche se la soluzione della newco presenta alcuni vantaggi. Sono invece sconsigliate altre strade.

Al termine dell'analisi condotta da uno dei massimi esperti in diritto regolatorio, antitrust e appalti pubblici, nonché docente di Diritto e regolazione pubblica dell'economia alla Luiss Guido Carli, le conclusioni non fanno che confermare quella che è, di fatto, la posizione di Biondi e Marsilio e del cosiddetto fronte del "no agli ambiti sub-provinciali".

Un tema scottante anche in vista della possibile privatizzazione del servizio, avversata dai sindacati e da un fronte politico trasversale. Nel parere, Fraccastoro evidenzia che l'affidamento in house deve essere motivato sotto il profilo della convenienza e dell'efficienza, della garanzia del controllo da parte dei Comuni soci e del possesso di un'adeguata rete impiantistica pubblica consolidata. In caso contrario, è preferibile il partenariato pubblico-privato.

La finalità dell'analisi, si spiega in premessa, risiede "nell'individuazione delle opzioni giuridiche e societarie più idonee a superare la frammentazione gestionale che oggi caratterizza la Regione Abruzzo, garantendo l'unicità dell'affidatario del servizio integrato dei rifiuti per ciascuno dei quattro sub-ambiti provinciali previsti dalle Linee Guida (L'Aquila, Teramo, Pescara, Chieti)", "in conformità con la normativa in materia di tutela della concorrenza, società pubbliche (TUSP) e servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Si parte dunque ricordando, in sintesi, quanto previsto dalla legge regionale vigente, la numero 36 del 2013: l'istituzione di un unico Ambito territoriale ottimale (Ato) regionale, con la possibilità di suddividerne la gestione in subambiti provinciali, ovvero quattro, uno per ogni provincia abruzzese.

La legge ha inoltre istituito l'Agir, "quale Autorità d'Ambito rappresentativa di tutti i Comuni abruzzesi, con competenze esclusive di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo", prevedendo anche la disciplina e la promozione dei processi di fusione e aggregazione delle società a partecipazione pubblica operanti sul territorio.

Ebbene, per l'avvocato Fraccastoro, l'opzione di un ulteriore spezzettamento in sub-ambiti provinciali non viene nemmeno presa in considerazione, in quanto non in linea con la normativa nazionale, a cominciare dal decreto legislativo 152 del 2006, che stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani "sia organizzata su base di bacini ottimali (ATO), dimensionati in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia e il contenimento dei costi di erogazione".

Si legge dunque nel parere: “La perimetrazione dell’Ato Abruzzo nei quattro sub-ambiti a base provinciale (L’Aquila, Teramo, Pescara, Chieti) risulta pienamente legittima, in quanto risponde ai principi di efficienza, autosufficienza e prossimità che devono presiedere al dimensionamento ottimale della gestione del ciclo dei rifiuti”.

LE OPZIONI PER L’AGGREGAZIONE

Con questo punto fermo, Fraccastoro passa dunque a esaminare le varie opzioni per l’aggregazione delle società pubbliche di gestione nei quattro sub-ambiti unici provinciali.

Il tema tocca uno degli argomenti più incandescenti e divisivi della riforma.

Il fronte contrario al sub-ambito unico provinciale è mosso, soprattutto in provincia dell’Aquila, dalla volontà di salvaguardare l’autonomia della Segen nella Marsica e del Cogesa nella Valle Peligna, per scongiurare l’ipotesi di un accorpamento con l’Asm dell’Aquila. Nella Marsica c’è poi l’Aciam, la cui maggioranza delle azioni è passata in mano privata, alla Tekneko di Umberto Di Carlo. E, sebbene l’Aciam non sarebbe oggetto di accorpamento, anche Di Carlo si è schierato contro il sub-ambito unico provinciale.

Fraccastoro elenca le seguenti modalità per arrivare a un gestore unico: “fusione per incorporazione”, “fusione per unione con costituzione di una newco”, “newco con conferimento di rami d’azienda”, “holding societaria” e “consorzio stabile/rete di imprese”.

La soluzione migliore per Fraccastoro è la prima, la fusione per incorporazione, con la quale una società pubblica operativa già esistente incorpora le altre società pubbliche del sub-ambito. Con questa opzione, la società incorporante assume tutti i diritti e gli obblighi delle società incorporate, subentrando a titolo universale in tutti i rapporti contrattuali, nei titoli autorizzativi e nei rapporti di lavoro, nonché nei crediti e nei debiti fiscali.

I vantaggi sono “i tempi procedurali ridotti”, “i minori costi notarili e fiscali di costituzione”, la “valorizzazione di un’organizzazione aziendale già operativa” e, ancora, la “ridefinizione degli equilibri delle partecipazioni tra i Comuni soci, da effettuarsi sulla base di un rapporto di concambio indispensabile per assegnare una partecipazione al capitale del nuovo soggetto ai Comuni che erano soci delle società assorbite”.

Infine, “l’ingresso di nuovi Comuni è relativamente semplice: potrà essere effettuato attraverso un aumento di capitale a questi riservato, da liberarsi in denaro o con conferimenti in natura”.

Le criticità sono però individuate nella “resistenza dei Comuni incorporati nel sentirsi assorbiti dal player dominante, soprattutto avuto riguardo al potenziale disallineamento sui debiti pregressi dell’incorporante”, dal momento che “i debiti pregressi, ove non estinti prima dell’operazione, oltre alle passività latenti, faranno parte del nuovo patrimonio del soggetto risultante dalla fusione”.

È esattamente ciò che è accaduto: la Marsica e la Valle Peligna temono l’incorporazione di Segen e Cogesa da parte di Asm.

La fusione per incorporazione, si precisa, presuppone che gli eventuali soci privati presenti nel capitale delle società comprese nel perimetro di aggregazione vengano preventivamente liquidati.

Sebbene questa sia l’opzione preferibile, per Fraccastoro è valutabile anche la “fusione per unione”, ovvero l’estinzione di tutte le società partecipanti all’operazione e la contestuale nascita di un nuovo soggetto societario, una newco interamente pubblica.

I vantaggi sono “l’azzeramento delle asimmetrie politiche” e la “nascita di un brand societario nuovo d’ambito provinciale”.

Restano però le criticità legate al fatto che “i debiti pregressi, ove non estinti prima dell’operazione, oltre alle passività latenti, faranno parte del nuovo patrimonio del soggetto risultante dalla fusione”. Si aggiungono la “necessità di un maggior carico peritale” e i “tempi più lunghi per il consenso unanime di tutti i Consigli comunali partecipanti”.

C’è poi la “newco con conferimento di rami d’azienda operativi”, con cui i Comuni del sub-ambito costituiscono una newco a totale capitale pubblico, nella quale le società esistenti, oppure i Comuni proprietari degli asset, conferiscono i complessi aziendali relativi all’igiene urbana e gli impianti di trattamento.

Il vantaggio è che i debiti pregressi, se estranei ai rami conferiti, restano in capo alle vecchie società, che possono essere poste in liquidazione ordinaria. Il parere, tuttavia, sconsiglia questa opzione per la sua complessità operativa e fiscale: le società originarie, rimaste come “scatole semivuote”, devono essere liquidate tempestivamente per non incorrere nei divieti

previsti dall’articolo 20 del TUSP.

La quarta opzione è la “holding societaria”, ovvero la costituzione di una holding capogruppo a livello di sub-ambito, partecipata dai Comuni e titolare del 100% delle quote delle singole società operative territoriali. La soluzione è “fortemente sconsigliata”, perché il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica vieta espressamente le società holding di mera gestione delle partecipazioni che non svolgano direttamente attività industriale. Inoltre, frammentare il sub-ambito in molteplici società operative controllate eluderebbe lo spirito del superamento della frammentazione.

Lo stesso vale per il “consorzio stabile”, attraverso un accordo negoziale tra le attuali società pubbliche per la costituzione di un consorzio stabile o di un contratto di rete dotato di fondo comune e soggettività giuridica. Si tratta di una soluzione non idonea a fungere da gestore unico nel lungo termine, che può rappresentare, al massimo, una fase intermedia.

L’AFFIDAMENTO IN HOUSE E LA SOCIETÀ MISTA PUBBLICO-PRIVATA

Veniamo quindi al terzo capitolo del parere, altrettanto scottante, dedicato all’affidamento della gestione, che può avvenire in house oppure prevedere l’ingresso dei privati. È quanto già accaduto all’Aciam di Avezzano, dove il colosso Tekneko dell’imprenditore Umberto Di Carlo ha acquisito la maggioranza delle azioni, o quanto ha intenzione di fare il Comune di Chieti, che ha demandato all’Agir la predisposizione di una gara a evidenza pubblica per affidare a privati il servizio di raccolta e spazzamento urbano. È una strada che sta valutando anche il Comune di Sulmona, con l’uscita dal Cogesa.

Fraccastoro evidenzia che l’affidamento in house risulta idoneo e raccomandabile nei sub-ambiti dotati di un’adeguata rete impiantistica pubblica consolidata, a condizione che vengano adottati patti parasociali idonei a garantire il controllo analogo da parte dei Comuni soci.

Il capitale deve essere interamente pubblico, senza la presenza di privati nella compagine societaria, e oltre l’80% del fatturato deve essere generato nello svolgimento del servizio affidato dagli enti soci del sub-ambito.

Soprattutto, l’Agir deve approvare preventivamente una motivazione “qualificata” e “asseverata”, che dimostri il fallimento o l’inadeguatezza del mercato ordinario rispetto al raggiungimento del 76% di raccolta differenziata, la convenienza economica e la sostenibilità della tariffa calcolata per l’utenza, nonché l’efficienza gestionale garantita dall’integrazione degli asset patrimoniali esistenti, ceduti in comodato d’uso gratuito.

In alternativa alla gestione interamente pubblica, il servizio d’ambito può essere organizzato mediante forme di cooperazione pubblico-privata, che consentono di unire la titolarità pubblica della rete al know-how e alla capacità gestionale del partner industriale privato, superando il divieto di concessioni dirette a società miste senza gara.

Sia nella forma della concessione di servizi o del project financing, sia in quella della società mista, questa soluzione rappresenta un’opzione particolarmente conveniente nei sub-ambiti carenti di impianti, in quanto consente di reperire i capitali privati necessari alla realizzazione delle infrastrutture per la chiusura del ciclo integrato, senza gravare sui vincoli di bilancio degli enti locali.

© 2026 Abruzzo Web Enfasi srl - Quotidiano digitale registrato presso il Tribunale dell'Aquila con decreto n°501 del 2 settembre 2003
Iscrizione al ROC n. 26362 - P.IVA 01812420667
Direttore responsabile Berardo Santilli