



## **Nuovo Comune di Pescara**

### **Analisi di fattibilità per il conferimento dell'organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani**

*Progetto di organizzazione e di gestione*

**POLEIS**

## INDICE

1. Premessa .....	2
2. Quadro normativo.....	4
2.1. Il contesto normativo nazionale.....	4
2.2. Normativa regionale abruzzese e ruolo dell'assetto d'ambito .....	5
2.3. Riparto delle competenze tra Comuni, ente d'ambito e soggetti gestori.....	7
3. Assetto attuale del servizio e modelli di gestione .....	9
4. Analisi tecnico-operativa del servizio .....	11
5. Analisi economico-finanziaria, tariffaria (TARI) e regolamentare .....	15
5.1 Costi del servizio-PEF.....	15
5.2 Analisi del sistema TARI.....	16
5.3 Analisi comparata dei regolamenti TARI.....	16
5.3.1 Comune di Pescara .....	16
5.3.2 Comune di Montesilvano .....	17
5.3.3 Comune di Spoltore .....	18
5.3.4 Confronto tra i regolamenti TARI e prospettive di armonizzazione.....	19
5.4 Il Regolamento per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti del Comune di Pescara.....	20
6. I contratti e gli affidamenti in essere .....	22
7. La società Ambiente S.p.A. ....	23
8. La cabina di regia per la funzione gestione rifiuti .....	26
8.1 Finalità strategiche dell'Ufficio.....	26
8.2 Durata e prospettiva di transizione .....	29
8.3 profilo organizzativo e rappresentanza istituzionale .....	30
9. Cronoprogramma .....	31
10. Conclusioni .....	33

## 1. Premessa

Nel processo di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, che porterà alla costituzione del nuovo Comune di Pescara, l'associazione progressiva delle funzioni amministrative costituisce un passaggio cruciale non soltanto sul piano organizzativo, ma anche sotto il profilo politico-istituzionale. La Legge Regionale Abruzzo n. 13 del 2023, che disciplina tempi e modalità della fusione, individua infatti una serie di ambiti funzionali che devono essere progressivamente unificati, con l'obiettivo di garantire coerenza, efficienza e continuità nell'azione amministrativa.

In tale contesto, un rilievo centrale è assunto dalla funzione relativa all'organizzazione e gestione del ciclo dei rifiuti urbani, riconducibile alla lettera f) del comma 27 dell'art. 14 del decreto-legge 78/2010 convertito con modificazioni nella legge n.122 del 30 luglio 2010, che ricomprende "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi". Si tratta di una funzione strutturalmente complessa, che incide in modo diretto sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini, sulla sostenibilità ambientale del territorio e sugli equilibri economico-finanziari degli enti locali.

Analogamente a quanto avviene per altre funzioni caratterizzate da una forte integrazione tra livelli di governo e ambiti operativi differenti, anche la gestione dei rifiuti si colloca in una dimensione multilivello: da un lato, essa è fortemente condizionata dal quadro normativo e pianificatorio sovraordinato (statale e regionale, nonché dagli assetti di ambito territoriale); dall'altro, richiede una capacità di gestione diretta ed efficace da parte dei Comuni, chiamati a garantire l'organizzazione concreta del servizio sul territorio, nel rispetto degli standard qualitativi e degli obiettivi di sostenibilità.

La presente relazione si inserisce, pertanto, in questo quadro, assumendo la forma di uno studio di prefattibilità finalizzato a supportare il processo di integrazione della funzione in vista della costituzione del nuovo ente, attraverso un'analisi progressiva e necessariamente correlata alla disponibilità e qualità delle informazioni acquisite.

Sotto il profilo sostanziale, la funzione "gestione dei rifiuti" si caratterizza per una duplice dimensione, tra loro strettamente interconnesse ma concettualmente distinguibili.

Da un lato, essa presenta una dimensione **gestionale-operativa**, che attiene all'organizzazione e all'erogazione del servizio di igiene urbana in senso stretto. Tale ambito comprende l'insieme delle attività connesse allo spazzamento, alla raccolta, al trasporto, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti urbani, nonché alla gestione delle infrastrutture e delle risorse (umane, tecniche e logistiche) necessarie allo svolgimento del servizio. Rientrano in questa dimensione anche le modalità di affidamento e gestione del servizio, i rapporti con i soggetti gestori, il livello di integrazione con gli assetti di ambito e gli standard qualitativi garantiti all'utenza.

Dall'altro lato, la funzione si connota per una rilevante dimensione **economico-finanziaria**, che riguarda la determinazione e l'analisi dei costi del servizio, la costruzione e la sostenibilità dei piani economico-finanziari (PEF), nonché la verifica degli equilibri complessivi del sistema. Tale dimensione, pur strettamente connessa agli assetti gestionali, assume autonoma rilevanza nell'ambito del presente studio, in quanto elemento essenziale per valutare la sostenibilità e l'efficienza di un eventuale modello unitario di gestione.

Accanto a tali profili, si colloca la componente **tributaria**, connessa alla disciplina della TARI (Tassa sui Rifiuti), che ricomprende le attività di determinazione tariffaria, gestione e riscossione del tributo, nonché i profili relativi alla capacità di incasso e al contrasto dell'evasione. Con riferimento a tale ambito, si rinvia allo specifico studio di fattibilità già predisposto per la funzione "tributi", nel quale la materia è stata oggetto di trattazione organica e approfondita.

Alla luce di tale impostazione, la presente relazione concentra la propria analisi sulla dimensione **gestionale-operativa** ed **economico-finanziaria** del servizio di gestione dei rifiuti, con l'obiettivo di ricostruire l'assetto attuale, individuare eventuali margini di razionalizzazione e integrazione, e delineare possibili scenari evolutivi in vista della costituzione di un modello unitario a scala del futuro Comune derivante dalla fusione.

In tale prospettiva, l'analisi si propone non solo di descrivere le modalità organizzative esistenti, ma anche di fornire un supporto conoscitivo utile alle successive scelte strategiche e operative, nella consapevolezza che la gestione dei rifiuti rappresenta una funzione centrale sia in termini di impatto sui cittadini e sul territorio, sia sotto il profilo della sostenibilità economica e ambientale del sistema complessivo dei servizi pubblici locali.

## 2. Quadro normativo

### 2.1. Il contesto normativo nazionale

La funzione relativa alla gestione dei rifiuti urbani si colloca all'interno di un quadro normativo nazionale articolato, nel quale convergono profili ambientali, organizzativi, regolatori ed economico-finanziari. Sul piano dell'individuazione della funzione amministrativa, il riferimento di base è costituito dall'art. 14, comma 27, lettera f), del decreto-legge n. 78 del 2010 convertito con modificazioni nella legge n.122 del 30 luglio 2010, che include tra le funzioni fondamentali dei Comuni «l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi». Tale disposizione assume un rilievo particolarmente significativo nel percorso di fusione tra enti locali, in quanto conferma la natura essenziale della funzione e la necessità di assicurarne un esercizio unitario, coerente ed efficace all'interno del futuro assetto istituzionale.

La disciplina sostanziale della materia è contenuta, in via principale, nella **Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152** ("Norme in materia ambientale"), che rappresenta la fonte cardine dell'intero settore. Essa definisce i principi generali della gestione dei rifiuti, le competenze dei diversi livelli di governo, le nozioni rilevanti ai fini applicativi e le regole che presidiano l'intero ciclo, dalla produzione alla raccolta, dal trasporto al recupero, fino allo smaltimento finale. All'interno di tale quadro, centrale è il principio della **gerarchia dei rifiuti**, sancito dall'art. 179 del d.lgs. n. 152/2006, che orienta l'azione pubblica secondo un ordine di priorità che privilegia la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e le altre forme di recupero rispetto allo smaltimento. Si tratta di un principio che non ha solo valore ambientale, ma incide direttamente anche sulla conformazione dei servizi locali e sulle scelte organizzative dei Comuni e dei soggetti gestori.

Il quadro normativo nazionale è stato poi significativamente aggiornato dal **decreto legislativo n. 116 del 2020**, che ha recepito nell'ordinamento interno le direttive europee in materia di economia circolare, modificando in più punti la Parte IV del d.lgs. n. 152/2006. Tale intervento ha inciso, tra l'altro, sulle definizioni di rifiuto urbano, sulla disciplina della raccolta differenziata, sugli obblighi informativi e sugli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio, rafforzando l'impostazione del sistema verso modelli di gestione maggiormente orientati al recupero di materia e alla riduzione del conferimento finale. Per gli enti locali, ciò si traduce nella necessità di organizzare il servizio non solo in termini di mera erogazione, ma anche in funzione del raggiungimento di obiettivi ambientali sempre più stringenti, che incidono sulla progettazione del modello gestionale e sulla valutazione della sua efficacia.

Accanto alla disciplina ambientale in senso stretto, assume oggi un ruolo sempre più rilevante la normativa generale sui **servizi pubblici locali di rilevanza economica**, riordinata dal **decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201**. Tale decreto costituisce il quadro ordinamentale generale entro cui devono essere lette anche le scelte relative all'affidamento e all'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, in quanto detta i principi applicabili ai servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, disciplina le modalità di affidamento, valorizza gli obblighi motivazionali delle amministrazioni e rafforza l'esigenza di coerenza tra forma di gestione prescelta, qualità del servizio, efficienza e sostenibilità economica. Per la funzione qui considerata, il d.lgs. n. 201/2022 rappresenta dunque una cornice di riferimento essenziale, soprattutto nella

prospettiva di una futura riorganizzazione unitaria del servizio nell'ambito del Comune risultante dalla fusione.

A questo impianto si affianca la regolazione settoriale affidata ad **ARERA**, che negli ultimi anni ha assunto un ruolo centrale nella definizione degli standard economici e qualitativi del servizio. Sotto il profilo tariffario, l'Autorità ha dapprima disciplinato il secondo periodo regolatorio con il **MTR-2 (Metodo Tariffario Rifiuti)** e, più recentemente, ha approvato il **MTR-3** per il periodo 2026-2029, destinato a regolare la definizione delle entrate tariffarie e delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. Sul versante della qualità del servizio, ARERA ha inoltre introdotto il **TQRIF**, (Testo Unico per la Regolazione della Qualità del servizio di gestione dei Rifiuti Urbani-delibera ARERA 15/2022/R/rif) applicabile dal 1° gennaio 2023, che ha fissato obblighi e standard in materia di rapporti con l'utenza, reclami, trasparenza, continuità e qualità delle prestazioni. Questi interventi hanno progressivamente trasformato la gestione dei rifiuti urbani in un settore fortemente regolato, nel quale l'autonomia comunale e la dimensione organizzativa locale devono confrontarsi con un sistema crescente di vincoli, standard e metodologie uniformi a livello nazionale.

Nel loro insieme, tali fonti delineano un assetto nel quale la funzione comunale di gestione dei rifiuti non può più essere letta come un'attività meramente esecutiva o limitata all'organizzazione del servizio sul territorio, ma deve essere inquadrata come funzione complessa, inserita in un sistema multilivello che combina principi ambientali, regole sui servizi pubblici locali, meccanismi di regolazione economica e standard di qualità. È proprio all'interno di questa cornice nazionale che dovrà essere valutata la situazione attuale dei tre Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, nonché la sostenibilità dei possibili modelli di integrazione connessi al processo di fusione.

## **2.2. Normativa regionale abruzzese e ruolo dell'assetto d'ambito**

Nel solco del quadro normativo nazionale sopra delineato, la **Regione Abruzzo** ha progressivamente definito un proprio assetto organizzativo del servizio di gestione dei rifiuti, fondato sul principio della gestione integrata a scala sovracomunale, in coerenza con la disciplina degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

Il riferimento normativo principale è rappresentato dalla **legge regionale Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45**, recante "Norme per la gestione integrata dei rifiuti", che ha avviato il processo di organizzazione del servizio secondo logiche di ambito, superando la frammentazione comunale e promuovendo forme di gestione unitaria. Tale impostazione è stata successivamente aggiornata e rafforzata attraverso interventi normativi volti a semplificare e rendere più efficace la governance del sistema.

In questo percorso si inserisce la **legge regionale Abruzzo 21 ottobre 2013, n. 36**, che ha istituito l'**Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani (AGIR)**, quale ente di governo dell'ambito unico regionale. Con tale scelta, la Regione Abruzzo ha optato per un modello organizzativo basato su un **ambito territoriale ottimale unico**, coincidente con l'intero territorio regionale, superando la precedente articolazione in più ambiti e accentrando le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo in capo a un unico soggetto istituzionale.

L'AGIR rappresenta, pertanto, il perno del sistema regionale di gestione dei rifiuti urbani e svolge una serie di funzioni fondamentali, tra cui:

- l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti a livello di ambito;

- l'affidamento del servizio ai soggetti gestori, secondo le modalità previste dalla normativa vigente;
- la predisposizione e approvazione degli atti di regolazione del servizio, inclusi i piani d'ambito;
- il controllo sull'esecuzione del servizio e sul rispetto degli standard qualitativi ed economici;
- il coordinamento con i Comuni e con gli altri livelli istituzionali coinvolti.

All'interno di tale assetto, i Comuni – pur mantenendo la titolarità della funzione fondamentale – esercitano le proprie competenze in modo integrato e coordinato attraverso l'ente d'ambito. In particolare, essi partecipano alla governance dell'AGIR e concorrono alla definizione delle scelte strategiche, ma vedono in parte ridimensionata la propria autonomia nella gestione diretta del servizio, soprattutto con riferimento alle modalità di affidamento e alla configurazione complessiva del sistema.

La **L.R. Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45**, recante "Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti", rappresenta un intervento organico di aggiornamento del quadro normativo regionale, in linea con i principi e gli obiettivi dell'economia circolare definiti a livello europeo e nazionale. La legge introduce misure volte a favorire **la prevenzione della produzione dei rifiuti, il riuso, il riciclo e il recupero di materia**, promuovendo al contempo modelli di produzione e consumo sostenibili.

Sul piano sistematico, la riforma incide in modo significativo sulla disciplina previgente, modificando sia la L.R. 45/2007 sia la L.R. 36/2013, con l'obiettivo di rafforzare l'integrazione tra pianificazione, governance e gestione operativa del ciclo dei rifiuti. In particolare, vengono aggiornati gli strumenti di programmazione, ridefiniti alcuni assetti organizzativi e introdotti meccanismi di incentivazione e premialità per gli enti locali più virtuosi, nel quadro di una **progressiva transizione verso un sistema di gestione più efficiente, sostenibile e orientato al recupero di risorse**.

Sotto il profilo pianificatorio, il quadro regionale è completato dal **Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR)** pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 06/03/2019, che definisce gli obiettivi, le strategie e le azioni necessarie per garantire una gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti, in coerenza con i principi europei e nazionali di economia circolare. Il piano costituisce il riferimento per l'organizzazione del servizio a livello di ambito e orienta le scelte operative dei soggetti gestori e degli enti locali, in particolare per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, la riduzione del conferimento in discarica e lo sviluppo dell'impiantistica.

Con **deliberazione della Giunta Regionale n. 855 del 22 dicembre 2021**, la Regione Abruzzo ha **aggiornato il Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)**, intervento reso necessario a seguito dell'abrogazione della L.R. 5/2018. L'aggiornamento **conferma l'impianto pianificatorio del Piano 2018**, limitandosi ad adeguarne alcuni contenuti: in particolare, la ridefinizione di "rifiuti urbani", l'aggiornamento degli obiettivi di riciclaggio per rifiuti urbani e imballaggi, l'introduzione di specifici obblighi di raccolta differenziata per determinati flussi, l'adeguamento dei contenuti della pianificazione di settore e il recepimento del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, **al fine di allineare lo strumento agli obiettivi dell'economia circolare**.

Parallelamente, per il conseguimento degli obiettivi ambientali fissati a livello europeo e nazionale e per il miglioramento dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi agli utenti,

è stata riformata la governance del sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani. In tale contesto, con l'insediamento, in data 31 maggio 2018, dell'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito Territoriale Ottimale Abruzzo, è stata istituita l'Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti (AGIR), ente rappresentativo di tutti i Comuni dell'ATO, ai quali l'adesione è obbligatoria. **L'Autorità risulta oggi pienamente operativa**, avendo adottato le necessarie disposizioni organizzative e di funzionamento.

Nel complesso, l'assetto delineato dalla normativa regionale abruzzese evidenzia un modello fortemente orientato alla **centralizzazione delle funzioni di governo del servizio** in capo all'ente d'ambito, con una conseguente ridefinizione del ruolo dei Comuni, chiamati a operare in un contesto più strutturato e regolato. Tale configurazione assume un rilievo particolarmente significativo nel contesto del percorso di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, in quanto il futuro ente dovrà necessariamente collocarsi all'interno di questo sistema, interfacciandosi con l'AGIR quale interlocutore principale per quanto concerne l'organizzazione e la gestione del servizio.

In questa prospettiva, la comprensione dell'assetto d'ambito e delle relative dinamiche istituzionali rappresenta un elemento essenziale per valutare i margini di autonomia gestionale del futuro Comune unico, nonché le possibili opzioni organizzative e gestionali coerenti con il quadro normativo vigente.

### **2.3. Riparto delle competenze tra Comuni, ente d'ambito e soggetti gestori**

Alla luce del quadro normativo nazionale e regionale sopra delineato, la funzione di gestione dei rifiuti urbani si configura come una funzione a esercizio integrato, nella quale le competenze risultano distribuite tra diversi livelli istituzionali e soggetti operativi, secondo un modello multilivello che combina titolarità comunale, governo d'ambito e gestione operativa affidata.

In primo luogo, i **Comuni** mantengono la titolarità della funzione, in quanto essa rientra tra le funzioni fondamentali loro attribuite dall'ordinamento. In tale veste, essi sono chiamati a garantire il soddisfacimento del bisogno pubblico sotteso al servizio di igiene urbana, assicurando che lo stesso sia organizzato ed erogato in condizioni di efficienza, efficacia ed economicità. Tuttavia, nell'attuale assetto normativo, tale titolarità non si traduce necessariamente in una gestione diretta o autonoma del servizio, ma si esercita prevalentemente attraverso la partecipazione agli organismi di governo dell'ambito.

In questo quadro, un ruolo centrale è svolto dall'**ente d'ambito**, individuato nella Regione Abruzzo nell'AGIR, cui sono attribuite le principali funzioni di organizzazione e regolazione del servizio a livello sovracomunale. In particolare, l'AGIR:

- definisce l'assetto organizzativo del servizio a livello di ambito;
- individua e attua le modalità di affidamento del servizio;
- approva e gestisce gli strumenti di pianificazione e regolazione (piano d'ambito, atti di regolazione del servizio);
- esercita funzioni di controllo sull'operato dei gestori, anche con riferimento al rispetto degli standard qualitativi ed economici.

Ne consegue che le scelte fondamentali relative alla struttura del servizio, alla sua articolazione territoriale e alle modalità di gestione risultano in larga misura accentrate a livello di ambito, con un conseguente ridimensionamento delle competenze gestionali

dirette dei singoli Comuni.

Accanto ai Comuni e all'ente d'ambito operano i **soggetti gestori**, cui è affidata in concreto l'erogazione del servizio. Tali soggetti possono assumere forme diverse - società in house, operatori affidatari mediante gara, soggetti misti - e sono responsabili dello svolgimento delle attività operative, tra cui la raccolta, il trasporto, il trattamento e, nei limiti previsti, lo smaltimento dei rifiuti urbani. Il rapporto tra ente affidante e gestore è disciplinato da specifici contratti di servizio, nei quali sono definiti gli obblighi, gli standard qualitativi, i livelli prestazionali e i meccanismi di controllo e penalità.

In questo sistema, il rapporto tra i diversi livelli si articola secondo una logica di separazione tra:

- **funzione di indirizzo e controllo**, attribuita ai Comuni e, in forma associata e prevalente, all'ente d'ambito;
- **funzione di gestione operativa**, affidata ai soggetti gestori.

Tale distinzione, rafforzata anche dalla normativa sui servizi pubblici locali e dalla regolazione di settore, è finalizzata a garantire maggiore efficienza, trasparenza e capacità di controllo, ma comporta al contempo una crescente complessità nei rapporti istituzionali e nella governance complessiva del servizio.

Nel contesto del processo di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, questo assetto assume un rilievo strategico. Il futuro Comune unico, pur acquisendo una maggiore dimensione territoriale e organizzativa, continuerà a operare all'interno del sistema d'ambito regionale e dovrà pertanto interfacciarsi con l'AGIR per quanto concerne le scelte fondamentali relative al servizio. Al tempo stesso, la nuova dimensione potrà consentire una più efficace partecipazione ai processi decisionali di ambito, nonché una maggiore capacità di incidere sulle scelte organizzative e gestionali, anche in relazione al ruolo di eventuali soggetti partecipati.

La corretta comprensione del riparto delle competenze rappresenta, dunque, un passaggio essenziale per valutare realisticamente i margini di autonomia e le possibili leve di intervento del futuro ente, nonché per delineare modelli organizzativi coerenti con il quadro normativo vigente.

### 3. Assetto attuale del servizio e modelli di gestione

Le analisi sviluppate nel presente paragrafo e nel successivo si fondano sulle informazioni e sui dati messi a disposizione dai Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, nonché da Ambiente S.p.A.

L'analisi dell'assetto attuale del servizio di gestione dei rifiuti nei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore evidenzia un quadro articolato e non uniforme, caratterizzato dalla coesistenza di modelli gestionali differenti e da una pluralità di rapporti contrattuali attualmente in essere. Tale eterogeneità rappresenta un elemento di particolare rilievo nel contesto del processo di fusione, in quanto incide direttamente sui margini e sulle modalità di integrazione futura della funzione.

Con riferimento ai **modelli di gestione**, si riscontra innanzitutto una distinzione netta tra il **Comune di Pescara** e gli altri due enti coinvolti. Nel caso di Pescara, il servizio risulta affidato mediante il modello dell'**in house providing**, attraverso la società partecipata *Ambiente S.p.A.*, che svolge direttamente le attività di igiene urbana in virtù di un rapporto di controllo analogo esercitato dall'ente. Tale configurazione consente al Comune un elevato grado di integrazione tra funzione di indirizzo e gestione operativa, pur nel rispetto dei vincoli propri del modello in house.

Diversamente, nei Comuni di Spoltore e Montesilvano il servizio è attualmente gestito mediante **affidamento a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica**, nell'ambito delle cosiddette "gare ponte" promosse dall'AGIR. Tali procedure si inseriscono nel quadro regolatorio definito dall'Autorità d'Ambito con il regolamento approvato dall'Assemblea il 30 settembre 2022, volto a disciplinare le modalità di affidamento temporaneo del servizio nelle more della piena attuazione del modello di gestione integrata a livello di ambito. In questo caso, dunque, i Comuni operano all'interno di un assetto nel quale le principali scelte organizzative sono coordinate a livello sovracomunale, e la gestione operativa è demandata a operatori economici esterni selezionati mediante gara.

Sotto il profilo delle **caratteristiche dei contratti di servizio**, l'analisi evidenzia ulteriori elementi di differenziazione.

Per quanto riguarda gli affidamenti mediante appalto, si rileva che:

- nel **Comune di Montesilvano** il servizio è affidato alla società Formula Ambiente, con un contratto di durata pari a cinque anni, prorogabile per ulteriori sei mesi, con decorrenza da ottobre 2025 e un valore complessivo stimato pari a circa 26,4 milioni di euro;
- nel **Comune di Spoltore** il servizio è affidato alla società RIECO S.p.A., con caratteristiche analoghe in termini di durata (cinque anni più sei mesi) e decorrenza, per un valore complessivo pari a circa 7,1 milioni di euro.

Entrambi i contratti prevedono la possibilità di risoluzione anticipata nel caso di istituzione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani da parte dell'Autorità d'Ambito<sup>1</sup>, fattispecie che non pare riferibile anche all'ipotesi della costituzione del Comune unico. Tale aspetto appare di particolare rilevanza, in quanto potrebbe incidere sulle modalità e sui tempi di armonizzazione dei rapporti contrattuali

---

<sup>1</sup> Occorre precisare che il contratto di appalto del comune di Montesilvano prevede anche all'art. 4.1 che "Qualora l'AGIR dovesse attivarsi 'quale gestore unico' dopo l'affidamento definitivo da parte del Comune al nuovo contraente, allora ai sensi del D. Lgs. 152/2006, il contratto sarà trasferito all'AGIR stessa fino alla sua scadenza e sempre senza alcun onere per il Comune, ad eccezione dei costi non coperti da TARI, relativi ai servizi accessori di cui al quadro economico che rimarranno in capo al Comune"

nell'ambito del processo di fusione.

In un quadro di sostanziale omogeneità del perimetro contrattuale di attività assegnate, è opportuno condurre alcune precisazioni con riferimento al **regime delle attività di trattamento e smaltimento**. Nel caso di **Montesilvano**, tali attività, che nella originaria formulazione contrattuale, (contratto di appalto e capitolato speciale di appalto), risultavano escluse dal perimetro contrattuale con attribuzione la committente della individuazione degli impianti, di recente e per quelle relative alle frazioni differenziate sono state invece incluse. Per queste frazioni, infatti, non la committente percepisce i proventi dal recupero, ma direttamente l'Appaltatore che è subentrato nei rapporti con gli impianti che trattano rifiuti differenziati, (dei relativi costi la committente peraltro rimborsa quelli aggiuntivi al canone contrattuale).

Nel caso di **Spoltore** il contratto prevede una espressa distinzione tra frazioni: per il rifiuto indifferenziato e l'organico, gli impianti sono individuati dal committente, che riconosce le eventuali variazioni tariffarie; per le altre frazioni differenziate, l'onere di individuazione degli impianti è posto in capo all'appaltatore, con previsione dei ricavi derivanti dai consorzi (CONAI) in detrazione dal quadro economico e percepiti direttamente all'appaltatore medesimo.

Anche nel comune di **Pescara** i rapporti contrattuali e le relative transazioni economiche relative al trattamento delle frazioni differenziate sono in capo ad Ambiente spa.

Tali configurazioni assumono un rilievo crescente anche alla luce della regolazione ARERA, che attribuisce progressiva centralità alla qualità delle frazioni raccolte in modo differenziato e ai relativi effetti sulla determinazione tariffaria, rendendo necessario un approfondimento specifico in sede di analisi economico-finanziaria.

Con riferimento al Comune di Pescara, il servizio è invece gestito in house dalla società Ambiente S.p.A., sulla base di un affidamento in essere fino al 2030. In questo caso, il rapporto tra ente e gestore è regolato da atti di affidamento e contratti di servizio che si collocano all'interno del modello dell'in house providing, con conseguenti specificità in termini di governance, controllo e responsabilità.

Sotto il profilo della **presenza e del ruolo delle società partecipate**, emerge la centralità della società *Ambiente S.p.A.*, partecipata in misura largamente maggioritaria dal Comune di Pescara (con una quota pari all'82,38%) e, in misura minoritaria, anche dai Comuni di Montesilvano e Spoltore (entrambi con una quota dell'1,04%).

La presenza di tale soggetto partecipato, già operante nel territorio e titolare di un affidamento diretto nel Comune di Pescara, rappresenta un elemento di particolare interesse nella prospettiva della futura organizzazione del servizio, in quanto potenzialmente idoneo a svolgere un ruolo significativo anche in un contesto di gestione unitaria, ferma restando la necessità di verificare la coerenza di tale ipotesi con il quadro normativo e con l'assetto d'ambito.

Nel complesso, il quadro che emerge è quello di un sistema attualmente caratterizzato da una **pluralità di modelli gestionali e di assetti contrattuali**, che riflette sia le scelte operate dai singoli Comuni, sia la fase transitoria legata all'attuazione del modello d'ambito regionale. Tale eterogeneità costituisce al tempo stesso un elemento di complessità e un'opportunità di analisi, in quanto consente di valutare comparativamente i diversi modelli in essere e di individuare le soluzioni più coerenti ed efficienti in vista della definizione di un assetto unitario del servizio.

## 4. Analisi tecnico-operativa del servizio

L'analisi tecnico-operativa del servizio di gestione dei rifiuti nei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore consente di mettere in evidenza significative differenze nelle modalità di organizzazione ed erogazione del servizio, con riferimento ai sistemi di raccolta adottati, ai livelli di raccolta differenziata, ai quantitativi gestiti, nonché all'assetto operativo e infrastrutturale complessivo.

Con riferimento ai **sistemi di raccolta adottati e ai livelli di raccolta differenziata**, emerge un quadro fortemente eterogeneo, condizionato dalla diversità in ciascun comune oltre che dei modelli adottati anche dalla dimensione dei flussi turistici e prodotti dai pendolari.

Il **Comune di Spoltore** si caratterizza per l'adozione integrale del sistema **porta a porta**, che rappresenta il modello che assicura il raggiungimento dei livelli maggiori di raccolta differenziata e in genere di qualità delle frazioni raccolte. Tale scelta si riflette in livelli di raccolta differenziata particolarmente elevati, già in linea con gli obiettivi più ambiziosi fissati a livello nazionale ed europeo.

Il **Comune di Montesilvano** presenta invece un modello ancora prevalentemente **stradale** (65% stradale, 35% porta a porta), con una significativa incidenza dei cassonetti tradizionali, affiancati da una quota di raccolta porta a porta. Questo assetto si traduce in livelli di raccolta differenziata sensibilmente inferiori rispetto agli altri Comuni considerati, evidenziando ampi margini di miglioramento, soprattutto in prospettiva di adeguamento agli standard richiesti dalla normativa e dalla regolazione di settore, che hanno trovato espressione negli obiettivi assegnati all'appaltatore nel recente contratto di appalto (almeno il 70% di raccolta differenziata).

Il **Comune di Pescara** si colloca in una posizione intermedia, con un sistema **misto** (nel 2025 9% stradale, 50% porta a porta, 1% isola informatizzata, 40% misto), nel quale convivono raccolta porta a porta, raccolta stradale e soluzioni intermedie quali le isole ecologiche informatizzate; sistema misto che costituisce l'esito di uno studio delle soluzioni più adeguate alle diverse caratteristiche urbanistiche, economiche e sociali del territorio. Anche tale modello genera un corrispondente livello di raccolta differenziata inferiore ai dati di benchmark riportati.

L'analisi dei **quantitativi di rifiuti gestiti** conferma e rafforza tali evidenze, pur nella difficoltà sopra riportata di mettere a confronto dati che presentano rilevanti difformità nelle dinamiche sottostanti, quali i flussi turistici nei due comuni della costa e un intenso pendolarismo nel capoluogo di Regione, nella consapevolezza che per raggiungere una accettabile confrontabilità almeno nei quantitativi pro capite occorrerebbe utilizzare gli abitanti equivalenti, (che tengono conto dei turisti e dei pendolari), che però non sono disponibili.

In termini di raccolta differenziata, Spoltore si distingue per performance elevate, mentre Pescara e soprattutto Montesilvano mostrano valori inferiori, con scostamenti significativi rispetto ai benchmark regionali e nazionali. In particolare, il confronto con i dati medi dell'Abruzzo e dell'Italia evidenzia come, allo stato attuale, solo alcune realtà siano pienamente allineate agli obiettivi di sistema, mentre altre necessitano di interventi strutturali sul modello di raccolta.

Tab.1 Percentuali di raccolta differenziata per Comune e benchmark

	% RD 2025	% RD a progetto	% RD Abruzzo 2023	% RD Italia 2023
<b>Pescara</b>	56,19%	59-60%	64,6% (fonte Green Book Utilitatis 2025)	67% (fonte Green book Utilitatis 2025)
<b>Montesilvano</b>	42,90%	Non inferiore al 70%		
<b>Spoltore</b>	75,53%	Non inferiore al 76%		

Analogamente, l'analisi della produzione pro capite di rifiuti urbani e del quantitativo di rifiuto indifferenziato evidenzia differenze rilevanti tra i tre Comuni. In particolare, i livelli più elevati di produzione complessiva e di indifferenziato si riscontrano nei contesti caratterizzati da una minore diffusione del porta a porta, mentre i sistemi più evoluti risultano associati a una minore produzione di rifiuto residuo. Il confronto con esperienze regionali virtuose, come quella dell'Emilia-Romagna, conferma ulteriormente il margine di miglioramento esistente, soprattutto in relazione alla riduzione del rifiuto indifferenziato, che rappresenta uno degli indicatori più significativi dell'efficacia del sistema.

Tab 2. Quantitativi di rifiuti urbani gestiti per Comune e abitante e benchmark

	RU procapite 2025 Kg/abit/anno	RU procapite 2023 Centro Italia Kg/abit/anno	RU procapite 2023 Italia Kg/abit/anno
<b>Pescara</b>	489,11	531 (fonte Green book Utilitatis 2025)	496 (fonte Green book Utilitatis 2025)
<b>Montesilvano</b>	579,42		
<b>Spoltore</b>	417,56		

Tab 3 Quantitativi di rifiuto indifferenziato per Comune e abitante e benchmark

	Rifiuto indifferenziato <sup>2</sup> 2025 Kg/abit/anno	Rifiuto indifferenziato 2024 Emilia-Romagna Kg/abit/anno
<b>Pescara</b>	213,99	140 (fonte Relazione di monitoraggio intermedio del Piano regionale di gestione rifiuti Regione Emilia-Romagna)
<b>Montesilvano</b>	330,73	
<b>Spoltore</b>	102,18	

Per quanto riguarda l'**organizzazione operativa**, i dati evidenziano una struttura articolata e differenziata in termini di personale, mezzi e dotazioni logistiche.

Il Comune di Pescara, anche in ragione della maggiore dimensione demografica e del modello in house, presenta una dotazione significativa sia in termini di personale sia di mezzi, configurando un sistema strutturato e potenzialmente idoneo a sostenere una gestione integrata su scala più ampia. Montesilvano presenta una struttura intermedia, mentre Spoltore evidenzia una configurazione più contenuta, coerente con le dimensioni del territorio e con il modello organizzativo adottato.

<sup>2</sup> Codice EER 20 03 01; il numero degli abitanti al 31 dicembre 2025 è ricavato da dati ISTAT.

Tab. 4 Organizzazione operativa (personale, mezzi, centri di raccolta)

	Personale	Mezzi	Centri di raccolta	Centro del riuso	Ecopiazze	Isole ecologiche
<b>Pescara</b>	238 medi 2025	150	2	1	3	6
<b>Montesilvano</b>	77	57	1	1		5
<b>Spoltore</b>	21 da progetto	21.971 ore di utilizzo anno da progetto	1			

La presenza di centri di raccolta e di isole ecologiche risulta anch'essa variabile tra i diversi Comuni, con una maggiore articolazione nel caso di Montesilvano, mentre negli altri contesti si riscontra una dotazione più limitata. Tali elementi assumono rilievo anche in relazione alla capacità del sistema di intercettare correttamente le diverse frazioni di rifiuto e di offrire servizi adeguati all'utenza.

Con riferimento alle **dotazioni infrastrutturali e alla presenza di impianti**, si rileva che solo Ambiente spa disponga di impianti propri. Ciò implica una dipendenza strutturale da impianti esterni, individuati direttamente dai Comuni o dai gestori, con possibili effetti sia in termini di costi sia di stabilità del sistema, soprattutto in un contesto in cui la disponibilità impiantistica rappresenta un fattore strategico.

In particolare, Ambiente spa dispone di tre siti impiantistici:

Alanno: Impianto di cernita plastica/metallo e autorizzata per stoccaggio di varie tipologie di rifiuti, per una capacità complessiva di 30.000 t/a. I rifiuti previsti sono quelli che provengono dalla raccolta differenziata effettuata presso una pluralità di comuni. L'impianto è autorizzato, anche per i rifiuti provenienti dai comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, ma non è attualmente in esercizio in quanto rimangono da attuare alcune prescrizioni della Regione Abruzzo.

Tocco da Casauria: Si tratta di una sede operativa e dell'Ecocentro intercomunale (al momento a servizio dei Comuni di Tocco da Casauria e Serramonacesca). I rifiuti gestibili sono gli urbani.

Loreto Aprutino: Piattaforma ecologica di tipo "B", centro di pretrattamento e valorizzazione delle sostanze recuperabili con il sistema del conferimento differenziato, ubicato in località Passo Cordone del Comune di Loreto Aprutino (PE).

Infine, con riferimento agli **indicatori di qualità e alle principali criticità**, non emergono, allo stato, elementi particolarmente rilevanti sotto il profilo sistemico, fatta eccezione per quanto segnalato dalla società Ambiente S.p.A., che evidenzia una progressiva vetustà del parco mezzi. Tale aspetto, se confermato, potrebbe incidere nel medio periodo sull'efficienza operativa e sui costi di gestione, rendendo necessari interventi di rinnovo e ammodernamento.

Nel complesso, l'analisi tecnico-operativa evidenzia un sistema caratterizzato da livelli di sviluppo non omogenei, nel quale convivono modelli avanzati e soluzioni più tradizionali. Tale eterogeneità rappresenta un elemento centrale da considerare nella prospettiva della futura integrazione del servizio, in quanto implica la necessità di individuare un modello organizzativo capace di coniugare efficienza, sostenibilità e uniformità delle prestazioni su tutto il territorio del futuro Comune unico, valorizzando le

competenze e le esperienze maturate sul territorio nella varietà di modelli, (ad esempio porta a porta nel comune di Spoltore e di Pescara), e di situazioni, (ad esempio turismo a Montesilvano e Pescara; pendolarismo verso Pescara).

## 5. Analisi economico-finanziaria, tariffaria (TARI) e regolamentare

La sezione affronta in modo unitario la dimensione economica e tributaria della funzione, articolata su quattro livelli:

### 5.1 Costi del servizio-PEF.

ARERA, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, mediante specifica metodologia (Metodo Tariffario Rifiuti MTR), determina il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per le fasi della filiera dei rifiuti fino al conferimento, in ciò applicando gli obiettivi stabiliti nel proprio Quadro strategico, (coerente con le disposizioni normative di livello superiore), e assicurando la sostenibilità sociale delle tariffe grazie al vincolo di crescita delle entrate per gli operatori. In particolare, aspetti industriali del servizio quali, tra gli altri, i livelli di raccolta differenziata e la qualità delle relative frazioni e l'efficienza del servizio costituiscono variabili quantitative che esplicano effetti rilevanti nella elaborazione delle tariffe. L'applicazione del Metodo, che tiene in considerazione quanti operano nella filiera, trova espressione finale nel Piano economico finanziario (PEF) che stabilisce le entrate tariffarie di riferimento.

I PEF forniti riguardano il biennio 2024-2025 e sono stati predisposti in vigore del MTR-2, che regola la definizione delle regole e delle procedure per l'aggiornamento biennale (2024-2025) delle entrate tariffarie di riferimento, (Delibera ARERA 3 agosto 2023 389/2023/R7rif). Attualmente risulta che siano in corso le elaborazioni dei PEF previste dal nuovo metodo tariffario MTR-3, disposto dalla delibera ARERA 5 agosto 2025 397/2025/R/rif.

Dalle informazioni fornite, i PEF relativi alla funzione sono stati validati dall'Ente di governo dell'ambito-AGIR, (Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani, ente rappresentativo di tutti i comuni dell'ATO Abruzzo che vi partecipano obbligatoriamente), in una situazione quindi di regolarità amministrativo/contabile.

Di seguito si riporta per ciascun Comune il valore del PEF 2025, in dato assoluto<sup>3</sup> e per abitante residente<sup>4</sup>, quale mero dato ricognitivo e quindi privo di elementi valutativi, posta la complessità della struttura, del processo di formazione del PEF e la sottostante diversità delle situazioni e dei modelli di raccolta adottati e la carenza dei dati relativi agli abitanti equivalenti.

Si precisa che i valori economici sono comprensivi di tutte le fasi del servizio, (quindi ad esempio anche trattamento e smaltimento), e delle attività svolte da tutti i soggetti che vi operano (ad esempio Adriatica risorse).

Tab. 5 Confronto tra i PEF

	Valore assoluto 2025 €	Valore per abitante residente €
<b>Pescara</b>	27.428.804	231
<b>Montesilvano</b>	11.995.726	224
<b>Spoltore</b>	2.898.003	153

<sup>3</sup> Il dato è ricavato dai prospetti Excel forniti ed è costituito dalla somma delle righe: Totale entrate tariffarie dopo le detrazioni di cui al comma 1.4 della Determina n. 2/DRIF/2021 e Attività esterne Ciclo integrato RU.

<sup>4</sup> Il dato è ricavato da dati ISTAT al 31 dicembre 2025.

## 5.2 Analisi del sistema TARI

L'analisi del sistema TARI, con particolare riferimento all'organizzazione del servizio tributi, alle modalità di riscossione, alla capacità di incasso e ai livelli di evasione, non viene sviluppata nella presente relazione, in quanto già oggetto di approfondimento nell'ambito dello specifico studio di fattibilità relativo alla funzione "tributi". A tale elaborato si rinvia integralmente, anche ai fini di una lettura coordinata tra dimensione tributaria e assetto complessivo del servizio di gestione dei rifiuti.

## 5.3 Analisi comparata dei regolamenti TARI

L'analisi comparata dei regolamenti TARI dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore è finalizzata a ricostruire in modo sistematico le principali caratteristiche dei rispettivi impianti regolamentari, con particolare attenzione ai criteri di determinazione della tariffa, alla classificazione delle utenze, al sistema delle agevolazioni e alle modalità applicative del tributo. Tale ricognizione consente di evidenziare convergenze e divergenze tra i diversi modelli adottati, costituendo la base conoscitiva per il successivo processo di armonizzazione in vista dell'adozione di un regolamento unico nell'ambito del futuro Comune derivante dalla fusione.

### 5.3.1 Comune di Pescara

Il regolamento TARI del Comune di Pescara si presenta come un impianto normativo strutturato e completo, che disciplina in modo organico sia i presupposti del tributo sia le modalità di determinazione della tariffa e di gestione del rapporto con l'utenza. Esso si fonda su un'impostazione tradizionale di natura **tributaria**, escludendo espressamente l'adozione di un sistema a tariffa corrispettiva, e richiama il metodo normalizzato di cui al D.P.R. n. 158/1999 quale criterio per la determinazione delle tariffe.

Sotto il profilo della **struttura del tributo**, il regolamento conferma l'impostazione tipica della TARI, articolata in una quota fissa e una quota variabile, entrambe finalizzate a garantire la copertura integrale dei costi del servizio. La tariffa è parametrata, per le utenze domestiche, alla superficie dell'immobile e al numero degli occupanti, mentre per le utenze non domestiche si basa sulla classificazione delle attività in categorie omogenee, individuate in funzione della potenzialità di produzione dei rifiuti. Tale impianto appare coerente con il quadro normativo nazionale e con i principi di correlazione tra produzione di rifiuti e contribuzione.

Particolare rilievo assume il collegamento tra **servizio e tributo**, esplicitato nel regolamento attraverso il riferimento al piano finanziario del servizio e agli standard qualitativi cui la tariffa deve essere commisurata. In questo senso, il regolamento recepisce una logica di integrazione tra dimensione gestionale e dimensione economico-finanziaria, prevedendo, tra l'altro, meccanismi di riduzione del tributo in caso di disservizi o di mancato rispetto degli standard (ad esempio in relazione alla distanza dai punti di raccolta o alla frequenza del servizio).

Sotto il profilo delle **agevolazioni e riduzioni**, il regolamento di Pescara si caratterizza per una notevole articolazione, prevedendo una pluralità di misure a favore sia delle utenze domestiche sia di quelle non domestiche. Accanto alle riduzioni legate a comportamenti virtuosi (come il compostaggio domestico o l'avvio a recupero dei rifiuti), sono previste numerose agevolazioni di carattere sociale, correlate a indicatori economici (ISEE), condizioni di disagio o specifiche situazioni familiari. Tale

impostazione evidenzia una forte attenzione alla funzione redistributiva del tributo, ma al tempo stesso introduce un livello significativo di complessità gestionale.

Ulteriori elementi qualificanti riguardano la disciplina delle **esenzioni**, dei **controlli** e delle modalità di **riscossione**, che risultano dettagliate e coerenti con un modello di gestione diretta da parte dell'ente. Il regolamento prevede, inoltre, strumenti di flessibilità, quali la possibilità di dilazioni e il ricorso al ravvedimento operoso, nonché un articolato sistema di dichiarazioni e obblighi informativi a carico dei contribuenti.

Nel complesso, il regolamento TARI del Comune di Pescara si configura come uno strumento maturo e strutturato, in grado di governare un sistema complesso e di integrare aspetti tariffari, sociali e gestionali. Tuttavia, proprio tale livello di dettaglio e articolazione potrà rappresentare un elemento da considerare attentamente in prospettiva di armonizzazione con gli altri regolamenti comunali, nell'ambito del futuro ente unico.

### 5.3.2 Comune di Montesilvano

Il regolamento TARI del Comune di Montesilvano si configura come un impianto normativo ampio e dettagliato, fortemente ancorato alla disciplina nazionale e caratterizzato da una struttura articolata che copre in modo puntuale tutte le fasi del rapporto tributario, dalla definizione del presupposto fino alla gestione del contenzioso. Anche in questo caso, il tributo mantiene una chiara **natura tributaria**, con esclusione esplicita del modello corrispettivo, e si pone l'obiettivo di garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Dal punto di vista della **determinazione tariffaria**, il regolamento richiama espressamente il metodo normalizzato di cui al D.P.R. n. 158/1999 e si fonda sul piano economico-finanziario validato secondo le disposizioni ARERA. La tariffa è articolata in quota fissa e quota variabile, con una chiara distinzione tra utenze domestiche e non domestiche, e risulta coerentemente parametrata alla superficie degli immobili, al numero dei componenti del nucleo familiare e alla capacità di produzione di rifiuti delle diverse attività economiche. Il sistema appare dunque allineato ai principi nazionali, con un'impostazione standardizzata ma solida.

Un elemento di particolare rilievo è rappresentato dalla disciplina delle **riduzioni e delle agevolazioni**, che si presenta estremamente articolata e, sotto alcuni profili, più sviluppata rispetto ad altri regolamenti. Accanto alle riduzioni per condizioni d'uso (ad esempio abitazioni con unico occupante o uso stagionale), il regolamento introduce meccanismi incentivanti legati ai comportamenti virtuosi, come il conferimento differenziato presso le stazioni ecologiche e il compostaggio domestico, nonché una disciplina avanzata per le utenze non domestiche che scelgono di conferire i rifiuti al di fuori del servizio pubblico, con conseguente riduzione o esclusione della quota variabile. Tale impostazione evidenzia un tentativo di avvicinare il tributo a logiche più "premiali", pur restando nell'ambito del modello tributario.

Sotto il profilo gestionale, il regolamento si distingue per la presenza di una disciplina molto dettagliata delle **procedure dichiarative, dei pagamenti e delle attività di controllo**. In particolare, risultano puntualmente regolati i termini di dichiarazione, le modalità di versamento (con articolazione in più rate e possibilità di pagamento in unica soluzione), nonché i meccanismi di rateazione e dilazione, con specifica attenzione alle situazioni di difficoltà economica. Analoga attenzione è riservata alle procedure di accertamento, alle sanzioni e agli strumenti di tutela del contribuente, in linea con lo Statuto dei diritti del contribuente.

Nel complesso, il regolamento TARI del Comune di Montesilvano appare come uno strumento normativo completo e fortemente strutturato, con un elevato grado di dettaglio sia sul piano tariffario sia su quello gestionale. Tale livello di articolazione, se da un lato garantisce precisione e copertura delle diverse fattispecie, dall'altro introduce elementi di complessità che dovranno essere attentamente valutati in un'ottica di armonizzazione con gli altri regolamenti comunali, soprattutto con riferimento alla disciplina delle agevolazioni e dei meccanismi premiali.

### 5.3.3 Comune di Spoltore

Il regolamento TARI del Comune di Spoltore si presenta come un impianto normativo completo e sistematico, costruito in piena aderenza alla disciplina nazionale e alle più recenti evoluzioni del quadro regolatorio, con un forte richiamo alle disposizioni ARERA e al metodo normalizzato. Anche in questo caso, il tributo mantiene una chiara **natura tributaria**, finalizzata alla copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani, senza apertura a modelli corrispettivi.

Sotto il profilo del **presupposto impositivo**, il regolamento adotta una formulazione ampia e particolarmente incisiva, includendo non solo i locali effettivamente utilizzati, ma anche quelli semplicemente idonei all'uso. La presenza di arredi o l'attivazione di utenze costituisce infatti presunzione di produzione di rifiuti, con conseguente assoggettamento al tributo anche in assenza di utilizzo effettivo. Tale impostazione rafforza l'efficacia del prelievo, ma introduce elementi di rigidità che possono incidere sulla posizione dei contribuenti.

Per quanto riguarda la **determinazione della tariffa**, il regolamento si allinea pienamente ai criteri del D.P.R. n. 158/1999 e al sistema di regolazione ARERA, con una struttura basata su quota fissa e quota variabile e su una netta distinzione tra utenze domestiche e non domestiche. Il piano economico-finanziario assume un ruolo centrale, essendo il presupposto per la determinazione delle tariffe e per la garanzia della copertura integrale dei costi del servizio, secondo il modello MTR. L'articolazione tariffaria risulta quindi coerente con il quadro nazionale, con una forte attenzione agli aspetti di sostenibilità economica del servizio.

Di particolare rilievo è la disciplina delle **utenze non domestiche**, che appare tra le più evolute e dettagliate. Il regolamento recepisce pienamente la possibilità di uscita dal servizio pubblico e di conferimento autonomo dei rifiuti, con conseguente esclusione della quota variabile, subordinata a stringenti obblighi documentali e a vincoli temporali (minimo biennale). Accanto a ciò, è prevista una riduzione della quota variabile per i rifiuti avviati a riciclo, entro un limite massimo del 20%, nonché una disciplina puntuale delle superfici escluse per produzione di rifiuti speciali, anche mediante criteri forfettari per categorie di attività. Questo assetto evidenzia un forte allineamento con i principi europei di economia circolare e responsabilizzazione dei produttori.

Sul versante delle **riduzioni e agevolazioni**, il regolamento presenta un sistema articolato e in parte innovativo. Oltre alle riduzioni "classiche" per le utenze domestiche (unico occupante, uso stagionale, residenti all'estero), si segnalano misure mirate di carattere sociale (legate a ISEE e condizioni di fragilità), nonché interventi di politica economica territoriale, come le agevolazioni per nuove attività nel centro storico e quelle per la cessione gratuita di eccedenze alimentari a fini solidaristici. Questi strumenti evidenziano un utilizzo della leva tariffaria non solo in chiave finanziaria, ma anche come strumento di policy locale.

Infine, sotto il profilo gestionale, il regolamento si distingue per un elevato livello di

dettaglio in materia di **dichiarazioni, riscossione e controlli**, con una disciplina puntuale dei termini, delle modalità di pagamento (incluso l'utilizzo di PagoPA), delle attività di accertamento e delle sanzioni. Particolare attenzione è riservata anche ai meccanismi di rateazione e alle tutele per i contribuenti in difficoltà, nonché all'integrazione con le banche dati e con le altre amministrazioni pubbliche per le attività di verifica.

Nel complesso, il regolamento TARI del Comune di Spoltore si caratterizza per un'elevata completezza e per una forte aderenza al quadro normativo e regolatorio vigente, con un buon equilibrio tra esigenze di copertura dei costi, strumenti di incentivazione e misure di equità sociale. Tuttavia, la complessità e il livello di dettaglio della disciplina potrebbero rappresentare un elemento critico in un'ottica di armonizzazione con gli altri regolamenti comunali, soprattutto con riferimento alle procedure applicative e ai sistemi di agevolazione.

#### 5.3.4 Confronto tra i regolamenti TARI e prospettive di armonizzazione

L'analisi comparata dei regolamenti TARI dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore evidenzia, in primo luogo, una **base normativa sostanzialmente omogenea**, riconducibile al quadro nazionale delineato dalla legge n. 147/2013, dal D.P.R. n. 158/1999 e dalla regolazione ARERA. Tutti e tre i Comuni adottano infatti un modello di tipo **tributario**, fondato sulla copertura integrale dei costi del servizio, sull'articolazione della tariffa in quota fissa e variabile e sulla distinzione tra utenze domestiche e non domestiche.

Accanto a questa comune impostazione di fondo, emergono tuttavia **differenze applicative e regolamentari**, che assumono rilievo in vista della futura armonizzazione.

Un primo elemento di differenziazione riguarda la **struttura e il grado di complessità dei regolamenti**. Pescara e Montesilvano presentano impianti consolidati e articolati, con un'attenzione particolare agli aspetti gestionali e alle agevolazioni, mentre Spoltore si distingue per un livello di dettaglio ancora più elevato, soprattutto in relazione alle utenze non domestiche, alla disciplina dei rifiuti speciali e ai meccanismi di uscita dal servizio pubblico. Tale eterogeneità implica la necessità di individuare un equilibrio tra esigenze di semplificazione e mantenimento degli strumenti più evoluti.

Un secondo ambito di divergenza concerne la **disciplina delle agevolazioni e delle riduzioni**. Tutti i regolamenti prevedono misure di carattere sociale e incentivante, ma con modalità e intensità differenti:

- **Pescara** appare maggiormente orientata a una funzione redistributiva, con un ampio ventaglio di agevolazioni legate a condizioni economiche e familiari;
- **Montesilvano** introduce meccanismi premiali e di incentivazione dei comportamenti virtuosi, con particolare attenzione alle utenze non domestiche;
- **Spoltore** combina strumenti tradizionali con misure innovative, anche di politica economica (ad esempio per il centro storico o per la riduzione degli sprechi alimentari).

Questa varietà rende evidente la necessità di una **razionalizzazione e uniformazione dei criteri di accesso alle agevolazioni**, evitando disparità di trattamento tra cittadini del futuro Comune unico e garantendo al contempo la sostenibilità finanziaria del sistema.

Un ulteriore profilo di differenziazione riguarda la **gestione delle utenze non domestiche e dei flussi di rifiuti**. In particolare, il regolamento di Spoltore recepisce in modo compiuto le innovazioni normative in tema di uscita dal servizio pubblico e di

avvio autonomo a recupero, introducendo una disciplina dettagliata e strutturata. In prospettiva, sarà quindi necessario definire un modello unitario che tenga conto delle evoluzioni normative e degli indirizzi europei in materia di economia circolare.

Differenze rilevanti emergono anche sotto il profilo delle **procedure amministrative e gestionali**, con riferimento a:

- termini e modalità di dichiarazione;
- articolazione delle rate e modalità di riscossione;
- sistemi di controllo e accertamento;
- strumenti di rateazione e tutela del contribuente.

Sebbene tali differenze non incidano sui principi fondamentali del tributo, esse possono determinare disallineamenti operativi e difficoltà applicative in un contesto unificato, rendendo necessaria una **standardizzazione dei processi**.

Alla luce di tali elementi, il percorso di armonizzazione verso un **regolamento TARI unico del nuovo Comune di Pescara** dovrà articolarsi lungo alcune direttrici principali:

- **uniformazione della disciplina di base**, con definizione di presupposti, criteri tariffari e classificazioni omogenee delle utenze;
- **razionalizzazione delle agevolazioni**, attraverso la selezione e l'integrazione delle misure esistenti, con particolare attenzione all'equilibrio tra equità sociale e sostenibilità economica;
- **allineamento alle evoluzioni normative e regolatorie**, in particolare con riferimento alle disposizioni ARERA e ai meccanismi di responsabilizzazione delle utenze non domestiche;
- **semplificazione e standardizzazione delle procedure**, al fine di garantire chiarezza, efficienza amministrativa e uniformità di trattamento;
- **integrazione con il modello gestionale del servizio rifiuti**, assicurando coerenza tra regolazione tariffaria e organizzazione operativa del servizio.

In conclusione, l'armonizzazione dei regolamenti TARI rappresenta un passaggio cruciale nel processo di fusione, in quanto incide direttamente sul rapporto tra amministrazione e cittadini e sulla sostenibilità economica del servizio. Essa richiede un approccio non meramente ricognitivo, ma progettuale, capace di valorizzare le migliori pratiche esistenti e di costruire un sistema tariffario equo, efficiente e coerente con il nuovo assetto istituzionale.

## 5.4 Il Regolamento per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti del Comune di Pescara

Il Comune di Pescara si distingue, nel contesto dei tre enti interessati dal percorso di fusione, per essersi dotato di uno specifico **Regolamento comunale per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti**, aggiornato da ultimo con deliberazione consiliare n. 29 del 18/02/2022. Tale scelta rappresenta un elemento di maggiore strutturazione normativa rispetto agli altri Comuni, nei quali la disciplina della gestione dei rifiuti risulta frammentata o affidata prevalentemente a regolazioni di natura settoriale (in particolare tariffaria).

Il regolamento di Pescara si configura come uno strumento organico e sistematico, che disciplina in modo puntuale l'intero ciclo dei rifiuti urbani, dalla classificazione alle modalità di raccolta, fino alla destinazione finale, integrando profili organizzativi, gestionali e comportamentali. Già nelle disposizioni generali emerge una impostazione coerente con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, nonché con gli obiettivi di

prevenzione, riduzione e recupero dei rifiuti. In particolare, il regolamento attribuisce rilievo alla gestione integrata come **attività di pubblico interesse finalizzata alla tutela dell'ambiente e della salute**, promuovendo al contempo la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti, inclusi gli utenti.

Dal punto di vista contenutistico, il regolamento presenta un elevato livello di dettaglio: disciplina le modalità di raccolta (stradale, porta a porta, su chiamata), definisce le diverse frazioni di rifiuto e i relativi obblighi di conferimento, regola l'organizzazione dei servizi (compreso il posizionamento dei contenitori e la pianificazione operativa), e introduce una articolata disciplina delle raccolte differenziate, inclusi flussi specifici quali rifiuti pericolosi, ingombranti e frazione organica. Particolarmente rilevante è anche la presenza di un **sistema sanzionatorio dettagliato e strutturato**, volto a garantire l'effettività delle prescrizioni regolamentari, nonché di una sezione dedicata ai diritti dell'utenza, alla comunicazione e alle azioni di prevenzione, che rafforza la dimensione partecipativa del servizio.

Un ulteriore elemento qualificante è rappresentato dal forte collegamento tra regolazione e gestione operativa, attraverso il riferimento costante al "Contratto di servizio" con il gestore, che diventa lo strumento attuativo delle previsioni regolamentari. In questo senso, il regolamento non si limita a fissare principi generali, ma costruisce un vero e proprio quadro di governance del servizio.

Nel confronto con gli altri Comuni coinvolti nel processo di fusione (Montesilvano e Spoltore), emerge quindi come Pescara disponga di un **apparato regolatorio evoluto e completo**, idoneo a fungere da base di riferimento per il futuro assetto unitario. Tuttavia, proprio questo elemento pone alcune criticità nel percorso di armonizzazione: da un lato, la necessità di estendere agli altri territori standard regolatori più avanzati; dall'altro, l'esigenza di verificare la compatibilità delle previsioni esistenti con i diversi modelli organizzativi e gestionali attualmente in essere nei tre Comuni.

In prospettiva della fusione, il regolamento pescarese può quindi rappresentare una solida base di partenza per la definizione di un **regolamento unico del nuovo Comune di "Pescara"**, ma richiederà un lavoro di adattamento e integrazione, volto a garantire omogeneità applicativa, sostenibilità operativa, coerenza con il futuro modello di gestione integrata del servizio a scala unificata e valorizzazione delle *best practice* presenti in tutti tre i Comuni e nella società Ambiente spa.

## 6. I contratti e gli affidamenti in essere

**Comune di Pescara:** affidamento in house providing con scadenza al 1° agosto 2030 ad **Ambiente S.p.A.**, in forza del contratto n. 35536 di Rep. del 2 agosto 2000 affidato a S.I.A.P. S.p.A. (poi Attiva S.p.A., poi Ambiente S.p.A.) per la durata di 30 anni decorrenti dal 2 agosto 2000, scadenza di contratto poi confermata con Deliberazione di C.C. n. 282 del 20.12.2004;

**Comune di Montesilvano:** servizio affidato alla società **Formula Ambiente S.p.A.**, con un contratto di durata pari a cinque anni, prorogabile per ulteriori sei mesi, con decorrenza da ottobre 2025 e un valore complessivo stimato pari a circa 26,4 milioni di euro;

**Comune di Spoltore:** servizio affidato alla società **RIECO S.p.A.**, con un contratto di durata pari a cinque anni, prorogabile per ulteriori sei mesi, con decorrenza da ottobre 2025 e un valore complessivo pari a circa 7,1 milioni di euro.

## 7. La società Ambiente S.p.A.

Nel quadro dell'assetto attuale del servizio di gestione dei rifiuti, un ruolo centrale è rivestito dalla società in house Ambiente S.p.A., che rappresenta il principale soggetto operativo nel territorio del Comune di Pescara e un potenziale attore strategico nella prospettiva di una gestione unitaria del servizio.

**Ambiente S.p.A.** nasce dalla trasformazione del "Consorzio Comprensoriale per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi dell'area pescarese", costituito nel 1988, in società per azioni a totale capitale pubblico, deliberata nel 2002 ai sensi della normativa nazionale di settore.

La società opera quale soggetto gestore dei servizi di igiene urbana per conto dei Comuni soci, secondo il modello dell'**in house providing**, ed è partecipata da **32 amministrazioni comunali** che ne esercitano il controllo. Il capitale sociale della società è pari a 4.735.800,00 euro, e i tre comuni interessati dalla fusione detengono rispettivamente:

- **Pescara 3.901.400,00 euro, pari al 82,38%**
- **Montesilvano 49.100,00 euro pari al 1,04%**
- **Spoltore 49.100,00 euro pari al 1,04%**

Nel tempo si è avvalsa della società strumentale Ecologica S.r.l. (oggi in liquidazione) e ha ampliato le proprie funzioni, svolgendo anche attività di centrale di committenza.

Un passaggio rilevante nel percorso evolutivo è rappresentato dalla **fusione per incorporazione delle società Attiva S.p.A. e Linda S.p.A. nel 2019**, che ha rafforzato il ruolo operativo della società sul territorio.

Attualmente Ambiente S.p.A. gestisce i servizi di igiene urbana in 14 Comuni dell'area pescarese<sup>5</sup>, tra cui Pescara e Città Sant'Angelo, con estensione del servizio anche al Comune di Cugnoli dal 2025, oltre a svolgere ulteriori attività pubbliche, come servizi cimiteriali e gestione delle pubbliche affissioni.

Sotto il profilo dell'**assetto giuridico e societario**, Ambiente S.p.A. si configura come società a totale partecipazione pubblica, operante secondo il modello dell'in house providing. La compagine societaria è caratterizzata dalla presenza largamente maggioritaria del Comune di Pescara, affiancato da partecipazioni minoritarie di altri enti locali, tra cui, come dicevamo, i Comuni di Montesilvano e Spoltore. Tale configurazione consente di qualificare la società quale articolazione organizzativa degli enti soci, in presenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento, in particolare per quanto concerne il controllo analogo e la prevalenza dell'attività svolta in favore degli enti partecipanti.

Per quanto riguarda le **attività svolte e i rapporti con i Comuni soci**, la società è attiva nell'erogazione dei servizi di igiene urbana, comprendenti la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani, la pulizia del suolo pubblico e altre attività accessorie connesse al decoro urbano. Il rapporto con il Comune di Pescara si fonda su un affidamento diretto, regolato da specifici atti e contratti di servizio, che disciplinano le modalità di erogazione, gli standard qualitativi e gli obblighi reciproci. Tale rapporto si inserisce pienamente nel modello dell'in house, nel quale l'ente pubblico esercita un controllo stringente sulla società, analogo a quello esercitato sui propri servizi interni.

<sup>5</sup> La società presta i servizi ambientali nei comuni di: Pescara, Città Sant'Angelo, Serramonacesca, Bolognano, Tocco da Casauria, Carpineto della Nora, Vicoli, Picciano, Civitaquana, Civitella Casanova, Farindola, Montebello di Bertona, Brittolì, Cugnoli.

Sotto il profilo della **struttura organizzativa e della capacità operativa**, Ambiente S.p.A. dispone di una dotazione significativa di personale e mezzi, coerente con la dimensione del servizio gestito. L'organizzazione aziendale appare strutturata in modo da coprire l'intero ciclo operativo della raccolta e gestione dei rifiuti urbani, con una presenza consolidata sul territorio e una conoscenza diretta delle dinamiche locali. Tale elemento rappresenta un fattore di forza, in quanto consente una gestione integrata e una maggiore reattività operativa rispetto alle esigenze del servizio.

Con riferimento alla **sostenibilità economico-finanziaria**, la società opera in un contesto fortemente regolato, nel quale i ricavi sono strettamente correlati ai piani economico-finanziari del servizio e alle determinazioni tariffarie. In generale, le società in house del settore tendono a presentare equilibri economici legati alla copertura integrale dei costi del servizio, secondo il principio del full cost recovery, pur potendo emergere criticità legate all'andamento dei costi operativi e soprattutto alla capacità di generare flussi di cassa che sostengano gli investimenti necessari per il rinnovo delle dotazioni e l'evoluzione della regolazione di settore. In tale prospettiva, un'analisi puntuale dei bilanci e degli indicatori economico-finanziari della società rappresenta un passaggio necessario per valutare la sua capacità di sostenere un eventuale ampliamento del perimetro operativo.

Sotto il profilo della **coerenza con il modello dell'in house providing**, Ambiente S.p.A. appare configurata in linea con i requisiti previsti dalla normativa europea e nazionale, in particolare per quanto riguarda la partecipazione pubblica, il controllo analogo e la prevalenza dell'attività svolta in favore degli enti soci. Tuttavia, in un contesto di possibile estensione del servizio a un ambito territoriale più ampio, sarà necessario verificare attentamente la permanenza di tali requisiti, anche alla luce delle evoluzioni normative e della disciplina sui servizi pubblici locali.

Infine, con riferimento al **ruolo potenziale nella futura gestione unitaria**, la società rappresenta un elemento di particolare interesse strategico. La presenza di un soggetto già operativo, dotato di struttura organizzativa e capacità gestionale, potrebbe costituire una base per la costruzione di un modello integrato su scala del futuro Comune unico. Tuttavia, tale ipotesi richiede una valutazione approfondita sotto diversi profili: la compatibilità con l'assetto d'ambito e con il ruolo dell'AGIR; la sostenibilità economico-finanziaria di un eventuale ampliamento delle attività; la variazione della compagine societaria dovuta all'aumento dei servizi gestiti per un comune (nuovo comune di "Pescara") di dimensioni maggiori; la capacità della società di operare su un territorio più esteso e con modelli organizzativi differenziati; nonché la coerenza con i principi di efficienza, efficacia e concorrenza.

In particolare, anche alla luce di esperienze passate si può affermare che una gestione unitaria, pur nella varietà di assetti industriali adottati (ad esempio il livello di esternalizzazione) e anche in presenza di modelli di raccolta diversificati, è candidata a generare economie di scala grazie alla ottimizzazione e standardizzazione dei servizi e al migliore posizionamento contrattuale verso la filiera degli impianti. Un approccio omogeneo al servizio può inoltre consentire azioni congiunte e sinergiche tra amministrazione, gestore ed eventuali appaltatori in ordine al miglioramento della qualità delle frazioni differenziate, alla quale, come in precedenza affermato, sono assegnati rilevanti effetti economici dal nuovo metodo tariffario.

In conclusione, Ambiente S.p.A. si configura come un attore già strutturato e radicato nel sistema locale, il cui possibile coinvolgimento nella futura organizzazione del servizio rappresenta una delle principali opzioni da valutare nel percorso di

integrazione. Tale valutazione dovrà tuttavia essere condotta in modo rigoroso e sistematico, tenendo conto dell'intero quadro normativo, istituzionale ed economico-finanziario di riferimento.

## 8. La cabina di regia per la funzione gestione rifiuti

Nel quadro del percorso di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, la funzione di gestione dei rifiuti urbani presenta caratteristiche peculiari che rendono necessaria l'istituzione di una **cabina di regia**, distinta ma coordinata rispetto all'Ufficio generale di fusione. La presenza di modelli organizzativi differenti, di assetti regolamentari non pienamente omogenei e, soprattutto, il ruolo centrale del gestore in house Ambiente S.p.A. impongono infatti un presidio specifico, capace di governare in modo unitario la transizione verso il servizio integrato del futuro Comune unico. La **cabina di regia** nelle convenzioni assume la denominazione di Ufficio di Coordinamento per la funzione gestione rifiuti.

La cabina di regia si configura come **luogo tecnico-istituzionale di sintesi e indirizzo**, con il compito di accompagnare il progressivo allineamento dei tre sistemi comunali verso un modello omogeneo, sotto il profilo organizzativo, gestionale ed economico-finanziario. Essa non si limita a una funzione di coordinamento formale, ma assume un ruolo attivo di progettazione e di regolazione della transizione, operando in stretto raccordo con le strutture tecniche dei Comuni e con il gestore del servizio.

### 8.1 Finalità strategiche dell'Ufficio di coordinamento

Sotto il profilo delle finalità strategiche, la cabina di regia opera su più livelli, tutti strettamente intrecciati tra loro e tutti essenziali per trasformare tre sistemi comunali distinti in un unico modello di gestione dei rifiuti coerente, efficiente e sostenibile. Un primo livello è rappresentato dall'**omogeneizzazione dei modelli di servizio**, che costituisce probabilmente il nucleo più rilevante dell'intero percorso. La fusione, infatti, non può esaurirsi in un mero riassetto istituzionale o in un coordinamento formale tra strutture, ma richiede un vero lavoro di convergenza sostanziale sulle modalità con cui il servizio viene organizzato, erogato, monitorato e percepito dagli utenti. Ciò significa intervenire sui calendari di raccolta, sulle frequenze dei passaggi, sulle modalità di conferimento, sulla distribuzione territoriale dei servizi, sugli standard di pulizia urbana, sui tempi di risposta alle segnalazioni, sulla gestione dei reclami e, più in generale, sui livelli di servizio garantiti alla cittadinanza. In questa prospettiva, la cabina di regia non deve limitarsi a registrare le differenze esistenti, ma è chiamata a governarne il superamento, costruendo un quadro di standard omogenei che, pur potendo tenere conto delle specificità territoriali delle diverse zone urbane, sia ricondotto a un'unica matrice organizzativa e prestazionale. La vera posta in gioco, in altri termini, è il passaggio da tre servizi diversi a un solo servizio pubblico locale unitario, riconoscibile, comparabile e governabile secondo criteri comuni.

All'interno di questa stessa finalità si colloca anche il tema, particolarmente delicato, dei **modelli di raccolta**. I tre Comuni possono infatti presentare assetti differenti, fondati su raccolta porta a porta, raccolta stradale, sistemi misti o soluzioni organizzative diversificate per specifiche zone o categorie di utenza. La cabina di regia deve quindi valutare se l'obiettivo finale debba essere la convergenza verso un modello unico oppure la costruzione di un sistema differenziato ma coerente, fondato su criteri unitari e non su stratificazioni storiche o su scelte episodiche. In ogni caso, il punto decisivo è che eventuali differenziazioni future non siano il prodotto della frammentazione amministrativa preesistente, ma l'esito consapevole di una progettazione integrata, capace, facendo tesoro delle esperienze maturate, di tener conto della densità urbana,

delle caratteristiche insediative, della presenza di aree commerciali o turistiche, della morfologia del territorio e degli obiettivi di raccolta differenziata e di qualità ambientale. In tal senso, l'omogeneizzazione non implica necessariamente uniformità meccanica, ma esige coerenza complessiva del sistema.

In secondo luogo, la cabina di regia presidia il processo di **armonizzazione regolamentare**, con particolare riferimento ai regolamenti di gestione dei rifiuti e ai regolamenti TARI, che rappresentano uno degli ambiti di maggiore differenziazione tra i tre enti. Questo profilo assume un rilievo decisivo perché il regolamento non è soltanto uno strumento giuridico-formale, ma costituisce la traduzione normativa del modello di servizio e del rapporto tra amministrazione, gestore e utenza. Le differenze regolamentari incidono infatti sulle definizioni, sui criteri di classificazione delle utenze, sulle modalità di conferimento, sul sistema delle agevolazioni e delle riduzioni, sulle discipline sanzionatorie, sugli obblighi informativi, sulle modalità di controllo e sulle stesse condizioni di accesso al servizio. La cabina di regia è dunque chiamata a promuovere non una semplice giustapposizione o mediazione tra testi esistenti, ma la costruzione di un **impianto regolamentare unitario**, coerente con il futuro assetto del Comune unico e capace di superare disomogeneità che, se mantenute, finirebbero per generare trattamenti differenziati tra cittadini del medesimo ente. In questa direzione, l'armonizzazione regolamentare assume un significato non solo tecnico, ma anche istituzionale e politico, in quanto rappresenta uno dei principali strumenti attraverso cui si realizza l'eguaglianza amministrativa all'interno del nuovo Comune.

In terzo luogo, la cabina di regia svolge una funzione di **integrazione economico-finanziaria**, supportando la costruzione di un sistema tariffario coerente, sostenibile e uniforme, anche in relazione ai rapporti con il gestore e agli obblighi derivanti dalla regolazione ARERA. Anche qui, il punto non riguarda unicamente la ricomposizione contabile di sistemi distinti, ma investe direttamente la tenuta del futuro modello di servizio. L'omogeneizzazione, infatti, deve riguardare non solo il prelievo formale, ma l'intera architettura economica del servizio: basi imponibili, classificazione delle utenze, criteri di commisurazione, agevolazioni sociali, riduzioni per raccolta differenziata o per particolari condizioni d'uso, modalità di riscossione, gestione dell'evasione ed eventuale evoluzione verso forme di tariffazione più puntuali o corrispettive. In questa prospettiva, la cabina di regia è chiamata a verificare la coerenza tra costo del servizio, qualità delle prestazioni erogate e struttura del prelievo, evitando che la fusione determini squilibri, disparità o rigidità non sostenibili. Si tratta, in altre parole, di costruire un sistema in cui il nuovo Comune non erediti semplicemente tre assetti tariffari differenti, ma sia posto nelle condizioni di adottare un modello economicamente leggibile, trasparente e governabile, in grado di coniugare equità distributiva, sostenibilità finanziaria ed effettivo controllo dei costi.

Un nodo preliminare, di natura insieme giuridica e gestionale, riguarda l'attuale assetto degli affidamenti del servizio nei tre Comuni. Ad oggi, infatti, coesistono modelli differenti: il Comune di Pescara opera attraverso affidamento in house alla società Ambiente S.p.A., mentre i Comuni di Montesilvano e Spoltore sono titolari di contratti di appalto di servizi con operatori esterni. Tale eterogeneità impone una duplice linea di intervento. Da un lato, si rende necessario avviare un percorso di progressiva armonizzazione degli affidamenti, **in funzione della definizione di una scadenza comune al 2030 e dell'approdo ad un unico affidamento unitario** coerente con il nuovo perimetro istituzionale. Dall'altro lato, occorre gestire con particolare attenzione la fase transitoria, tenuto conto che, allo stato, i contratti in essere non sembrano

prevedere specifiche clausole di recesso o adeguamento automatico in caso di fusione tra enti locali.

Questo profilo presenta evidenti criticità e richiede un approfondimento puntuale sotto il profilo legale e amministrativo, volto a verificare i margini di flessibilità dei contratti, le eventuali possibilità di revisione consensuale, nonché i rischi connessi a modifiche unilaterali o a ipotesi di risoluzione anticipata. **Si tratta di una valutazione che deve essere sviluppata e concertata con AGIR**, quale ente di governo d'ambito, al fine di assicurare la coerenza delle scelte con la pianificazione e la regolazione sovracomunale del servizio.

In questo contesto si inserisce, con carattere centrale, il tema della governance del rapporto con il gestore in house. La presenza di Ambiente S.p.A., oggi affidataria del servizio per il solo Comune di Pescara, rappresenta al contempo un elemento di complessità e una potenziale leva strategica. Va infatti considerato che **tutti e tre i Comuni sono soci della società**, circostanza che apre scenari di possibile estensione e consolidamento del modello in house su scala sovracomunale. La cabina di regia è quindi chiamata a svolgere una funzione non meramente ricognitiva, ma propriamente strategica, valutando se e a quali condizioni il modello in house possa costituire l'asse portante del futuro assetto gestionale, ovvero se richieda interventi di adeguamento, revisione o ridefinizione.

Tale valutazione dovrà essere condotta con particolare rigore, alla luce dei presupposti giuridici dell'in house providing, dei requisiti di controllo analogo congiunto, della coerenza tra forma di gestione e nuovo ambito territoriale, nonché della sostenibilità economico-organizzativa del modello e della capacità del gestore di garantire livelli di servizio omogenei sull'intero territorio del futuro Comune unico. **Si tratta di un passaggio decisivo**, perché la fusione non può limitarsi a recepire assetti preesistenti, ma deve verificarne l'effettiva idoneità rispetto alla scala e alla complessità della nuova amministrazione.

Parallelamente, la cabina di regia è chiamata a presidiare il processo di omogeneizzazione dei rapporti contrattuali e dei sistemi di controllo, definendo un quadro unitario di indicatori di performance, meccanismi di monitoraggio, standard minimi di servizio, obblighi informativi e strumenti di verifica. L'obiettivo è superare definitivamente logiche frammentate e territorialmente disallineate, costruendo **un unico sistema di governo del contratto e delle prestazioni**, capace di assicurare trasparenza, confrontabilità dei risultati e piena responsabilizzazione del gestore. In tale prospettiva, assume rilievo anche il coordinamento con l'ente d'ambito e con gli altri soggetti istituzionali coinvolti, rafforzando sin da subito la capacità dei tre Comuni di operare come interlocutore unitario.

Sul piano operativo, le attività della cabina di regia comprendono la mappatura dei servizi esistenti, l'analisi comparata delle modalità di gestione nei tre territori, la ricognizione delle risorse umane e strumentali, nonché la valutazione puntuale dei contratti e degli affidamenti in essere. Tuttavia, tale lavoro non si esaurisce in una mera ricognizione: esso assume una valenza propriamente diagnostica e progettuale, finalizzata a individuare criticità, duplicazioni, margini di efficientamento e buone pratiche replicabili. In questa prospettiva rientra l'analisi del parco mezzi, delle sedi operative, dei centri di raccolta e delle isole ecologiche, dei servizi accessori, delle modalità di spazzamento e lavaggio, delle dotazioni tecnologiche e dei sistemi di tracciamento, nonché dei modelli di presidio del territorio e dei canali di relazione con l'utenza. Tutti questi elementi costituiscono componenti essenziali del futuro modello

unitario e, proprio per questo, devono essere affrontati in modo integrato e non settoriale, quale base per la costruzione di un sistema gestionale coerente con gli obiettivi della fusione.

A ciò si affianca la definizione di **scenari evolutivi**, che possono andare dalla piena estensione del modello in house alla costruzione di un assetto gestionale diverso, in coerenza con la normativa sui servizi pubblici locali e con le scelte strategiche del futuro Comune unico. Anche in questo caso, però, l'attività della cabina di regia non si esaurisce nella formulazione di alternative astratte. Essa è chiamata a costruire scenari effettivamente praticabili, corredati da valutazioni organizzative, economiche, regolamentari e operative, in modo da consentire agli organi di governo di assumere decisioni fondate e consapevoli. La fusione rende infatti necessario non soltanto individuare la forma di gestione più appropriata, ma anche programmare il percorso concreto di passaggio verso il nuovo assetto: tempi di attuazione, ridefinizione dei perimetri di servizio, adeguamento dei contratti, riallineamento dei sistemi tariffari, armonizzazione delle procedure, eventuale redistribuzione delle risorse umane e riallocazione dei mezzi e delle infrastrutture.

Particolare rilievo assume anche il tema dei **sistemi informativi e delle banche dati**, in quanto la gestione integrata dei rifiuti richiede piattaforme condivise per il monitoraggio dei flussi, la gestione delle utenze, la fatturazione e il controllo dei livelli di servizio. La cabina di regia svolge quindi un ruolo di impulso nella digitalizzazione e nell'interoperabilità dei sistemi, condizione indispensabile per garantire efficienza e trasparenza nel nuovo assetto. Sotto questo profilo, il problema non riguarda solo la compatibilità tecnica dei software utilizzati dai tre enti, ma la qualità stessa della base informativa su cui si fonderà il futuro servizio unificato. L'armonizzazione delle banche dati delle utenze, delle superfici, delle posizioni tributarie, dei conferimenti, delle segnalazioni, dei reclami e dei dati di performance è infatti una condizione preliminare per qualsiasi forma di governo integrato del servizio. Senza una base informativa omogenea, aggiornata e interoperabile, risulterebbe estremamente difficile non solo gestire correttamente il prelievo e i rapporti con gli utenti, ma anche monitorare l'effettiva qualità del servizio, valutare i costi, progettare eventuali sistemi di tariffazione puntuale e garantire un controllo sostanziale sull'operato del gestore.

L'azione della cabina di regia deve inoltre estendersi ai **sistemi di relazione con l'utenza**, che costituiscono un ulteriore elemento cruciale del processo di omogeneizzazione. La fusione comporta infatti l'esigenza di superare la frammentazione attuale anche sotto il profilo della comunicazione del servizio, dell'accessibilità delle informazioni, delle modalità di presentazione delle istanze, della gestione dei reclami e dei canali di assistenza ai cittadini e alle imprese. Un servizio integrato richiede anche un'interfaccia unitaria, capace di offrire informazioni coerenti, procedure uniformi e tempi di risposta comparabili su tutto il territorio. La cabina di regia, pertanto, deve promuovere la costruzione di un sistema unificato di comunicazione e customer care, in grado di accompagnare il cambiamento organizzativo e di rafforzare la riconoscibilità del nuovo servizio presso la popolazione.

## 8.2 Durata e prospettiva di transizione

Dal punto di vista temporale, la cabina di regia opera lungo tutto l'arco della fase transitoria fino all'effettiva fusione dei tre comuni, configurandosi anch'essa come una **struttura ponte** tra l'assetto attuale e quello futuro. In questo periodo essa è chiamata a

produrre non solo un allineamento progressivo dei sistemi, ma anche un disegno compiuto della gestione integrata dei rifiuti nel Comune unico, comprensivo di modello organizzativo, assetto regolamentare, sistema tariffario e forma di gestione del servizio. Ma proprio perché la funzione rifiuti rappresenta uno degli ambiti più complessi e più esposti sul piano dei costi, della visibilità pubblica e dell'impatto sulla cittadinanza, il compito della cabina di regia è ancora più ambizioso: non soltanto predisporre la transizione, ma porre le basi di un **nuovo equilibrio unitario**, capace di coniugare efficienza gestionale, sostenibilità economica, qualità ambientale ed equità territoriale. In questo senso, la cabina di regia non rappresenta soltanto uno strumento tecnico di accompagnamento alla fusione, ma il principale dispositivo attraverso cui la futura amministrazione può costruire, già nella fase preparatoria, una visione coerente e integrata del servizio di gestione dei rifiuti.

### 8.3 Profilo organizzativo e rappresentanza istituzionale

Sotto il **profilo organizzativo**, la cabina di regia denominata in convenzione "**Ufficio di coordinamento**" è composta da rappresentanti tecnici dei tre Comuni, con il coinvolgimento delle strutture competenti in materia ambientale, finanziaria e tributaria, nonché da referenti del gestore. Essa opera sotto il coordinamento del Comune capofila e in raccordo con il Dirigente dell'Ufficio di Fusione, garantendo coerenza tra le scelte relative alla funzione rifiuti e il più ampio processo di integrazione amministrativa. Il Responsabile dell'Ufficio di Fusione sovrintende e coordina le attività dei Dirigenti Responsabili delle funzioni associate e delle cabine di regia.

Infine, la cabina di regia assume un ruolo rilevante anche nei rapporti con gli enti esterni, in particolare con l'ente di governo d'ambito e con i soggetti regolatori, assicurando una **rappresentanza unitaria** dei tre Comuni nella fase di transizione. Ciò consente di rafforzare la capacità di interlocuzione istituzionale e di governare in modo più efficace un servizio che, per sua natura, presenta forti implicazioni sovracomunali e richiede un elevato livello di coordinamento.

In sintesi, la cabina di regia per la gestione dei rifiuti rappresenta uno snodo fondamentale del percorso di fusione, in quanto consente di affrontare in modo strutturato e consapevole una delle funzioni più complesse e strategiche, garantendo continuità del servizio, coerenza amministrativa e sostenibilità del futuro assetto gestionale.

## 9. Cronoprogramma

Di seguito proponiamo il cronoprogramma delle attività da svolgere nei prossimi 12 mesi, suddivise per trimestri, in funzione dello strutturarsi della gestione associata della funzione rifiuti, in vista della futura fusione:

Attività	T1	T2	T3	T4
<b>1. Completamento dell'allineamento dei modelli di servizio e omogeneizzazione operativa</b>				
Mappatura dei servizi esistenti (raccolta, spazzamento, servizi accessori, SLA, modelli organizzativi)				
Analisi comparata dei modelli di raccolta e definizione scenari (modello unico / per cluster territoriali)				
Definizione degli standard unitari di servizio (frequenze, modalità, livelli di qualità, tempi di risposta)				
<b>2. Ricognizione e integrazione delle banche dati e dei sistemi informativi</b>				
Mappatura dei sistemi informativi (utenze TARI, gestione servizio, segnalazioni, tracciamento)				
Analisi qualità e allineamento delle banche dati (utenze, superfici, posizioni tributarie)				
Definizione dei requisiti per interoperabilità e sistema informativo unitario				
<b>3. Individuazione dell'assetto organizzativo e gestionale della funzione rifiuti</b>				
Ricognizione risorse umane, mezzi, infrastrutture e centri di servizio				
Definizione del modello organizzativo del servizio nel Comune unico				
Confronto tecnico e istituzionale sul modello gestionale (in house / altre forme)				
<b>4. Armonizzazione regolamentare e normativa (rifiuti e TARI)</b>				
Analisi comparata dei regolamenti comunali (gestione rifiuti e TARI)				
Redazione della bozza di regolamento unico (servizio e TARI)				
Finalizzazione dei regolamenti unici da proporre agli organi politici				
<b>5. Integrazione economico-finanziaria e tariffaria</b>				
Analisi dei costi del servizio e dei sistemi tariffari esistenti				
Definizione della struttura tariffaria unitaria (criteri, agevolazioni, riduzioni)				
Verifica sostenibilità economica e coerenza con regolazione ARERA				
<b>6. Governance del rapporto con il gestore in house Ambiente S.p.A. e dei contratti di servizio</b>				
Ricognizione dell'affidamento in essere e verifica requisiti in house				
Valutazione scenari (estensione, adeguamento, ridefinizione affidamento)				
Valutazione economico-finanziaria di Ambiente spa				
Definizione del modello di governance e dei sistemi di controllo (KPI, monitoraggio)				
<b>7. Razionalizzazione infrastrutture, mezzi e dotazioni strumentali</b>				
Mappatura centri di raccolta, sedi operative, mezzi e attrezzature				
Definizione piano di razionalizzazione e integrazione delle dotazioni				
<b>8. Omogeneizzazione dei sistemi di comunicazione e relazione con l'utenza</b>				
Analisi dei canali di comunicazione e gestione utenza esistenti				
Definizione del sistema unitario di comunicazione e customer care				

Attività	T1	T2	T3	T4
<b>9. Raccordo istituzionale con ente d'ambito, ARERA e altri soggetti competenti</b>				
<b>10. Relazione finale e documentazione per la consegna al nuovo Comune di Pescara</b>				
Redazione documento di sintesi del modello gestionale unitario				
Trasferimento dati, atti, modelli operativi e linee guida al nuovo ente				

## 10. Conclusioni

L'analisi sviluppata nel presente studio evidenzia come la funzione di gestione dei rifiuti urbani, nel contesto del percorso di fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore, rappresenti uno degli ambiti più complessi e al tempo stesso più strategici per la costruzione del futuro nuovo Comune di Pescara.

Il quadro che emerge è caratterizzato da una significativa **eterogeneità degli assetti attuali**, che si manifesta su più livelli: nei modelli di gestione (in house e affidamenti a terzi), nelle modalità organizzative del servizio, nei livelli di raccolta differenziata, nelle dotazioni infrastrutturali, negli assetti regolamentari e nei sistemi tariffari. Tale pluralità riflette percorsi amministrativi distinti e scelte operate nel tempo dai singoli enti, ma costituisce oggi il principale nodo da affrontare in una prospettiva di integrazione.

Allo stesso tempo, proprio questa eterogeneità rappresenta anche un'opportunità, in quanto consente di disporre di un patrimonio comparativo di esperienze, modelli e soluzioni operative che, se adeguatamente analizzati e selezionati, possono contribuire alla definizione di un assetto unitario più efficiente e più avanzato rispetto a ciascuno dei sistemi attuali.

In questo senso, il percorso di fusione non può essere inteso come una semplice operazione di riallineamento formale o di sommatoria di assetti esistenti, ma richiede una vera e propria **operazione di riprogettazione del servizio**, capace di integrare dimensione organizzativa, sostenibilità economico-finanziaria e qualità delle prestazioni. Dall'analisi emergono alcune direttrici fondamentali che dovranno orientare tale processo.

In primo luogo, la necessità di costruire un **modello di servizio unitario**, fondato su standard omogenei e su una chiara definizione dei livelli di servizio, in grado di garantire equità territoriale e qualità delle prestazioni su tutto il territorio del futuro Comune. In tale ambito, la scelta del modello di raccolta e la progressiva convergenza verso sistemi più efficienti e performanti (anche in termini di raccolta differenziata e riduzione del rifiuto indifferenziato) rappresentano elementi centrali.

In secondo luogo, appare imprescindibile un percorso strutturato di **armonizzazione regolamentare**, sia con riferimento ai regolamenti di gestione del servizio sia, soprattutto, alla disciplina della TARI. Le differenze attualmente esistenti, pur innestate su una base normativa comune, risultano tali da poter determinare disallineamenti significativi in termini di trattamento degli utenti, rendendo necessario un intervento di razionalizzazione e unificazione coerente con il nuovo assetto istituzionale.

Un terzo ambito riguarda l'**integrazione economico-finanziaria**, che si presenta come condizione essenziale per la sostenibilità del futuro modello di servizio. La costruzione di un sistema tariffario unitario, coerente con i costi del servizio e con la regolazione ARERA, dovrà essere accompagnata da un'attenta valutazione degli equilibri complessivi, al fine di evitare squilibri tra territori e garantire trasparenza, equità e capacità di controllo.

Particolare rilevanza assume inoltre il tema della governance del servizio, che si intreccia direttamente con l'attuale assetto differenziato degli affidamenti e con il percorso di loro progressiva armonizzazione verso un **modello unitario al 2030**. In questo quadro, la presenza della società in house Ambiente S.p.A. rappresenta un elemento di interesse strategico, anche alla luce del fatto che **tutti e tre i Comuni sono già soci della società**, pur essendo oggi il servizio affidato solo dal Comune di Pescara. La

possibilità di valorizzare un soggetto già strutturato e operativo può costituire una leva rilevante per la costruzione del futuro assetto integrato, ma richiede una **verifica rigorosa e condivisa anche con AGIR** sotto il profilo della coerenza normativa dell'in house providing, della sostenibilità economico-organizzativa e della capacità del gestore di operare efficacemente sull'intero territorio del nuovo ente, tenendo conto anche dei vincoli e delle criticità derivanti dalla gestione della fase transitoria e dai contratti attualmente in essere.

Accanto a tali profili, l'analisi ha evidenziato l'importanza di intervenire su ambiti spesso considerati "di supporto", ma in realtà decisivi per il buon funzionamento del sistema: l'integrazione delle banche dati, la digitalizzazione dei processi, la razionalizzazione delle infrastrutture e del parco mezzi, nonché la costruzione di un sistema unitario di comunicazione e relazione con l'utenza. Si tratta di elementi che incidono direttamente sull'efficienza operativa e sulla qualità percepita del servizio, e che dovranno essere affrontati in modo coordinato e sistemico.

In questo quadro, un ruolo centrale è attribuito alla **cabina di regia**, quale struttura tecnica di presidio del processo di transizione. Essa rappresenta lo strumento attraverso cui governare in modo unitario e consapevole il percorso di integrazione, assicurando coerenza tra le diverse dimensioni del servizio e accompagnando il passaggio dall'assetto attuale a quello futuro.

Il cronoprogramma delineato individua una sequenza di attività che, se attuate con continuità e coordinamento, possono consentire di giungere al momento dell'effettiva fusione tra i tre comuni con un assetto già definito nelle sue componenti essenziali: modello organizzativo, impianto regolamentare, struttura tariffaria e forma di gestione del servizio.

Resta tuttavia fondamentale sottolineare come il successo del processo non dipenda esclusivamente dalla qualità delle soluzioni tecniche individuate, ma anche dalla capacità di assicurare un adeguato **coordinamento istituzionale**, sia all'interno dei tre Comuni sia nei rapporti con l'ente di governo d'ambito (AGIR) e con i soggetti regolatori. Il sistema della gestione dei rifiuti, infatti, si colloca in un contesto multilivello che richiede una forte integrazione tra livelli di governo e una chiara definizione dei ruoli.

In conclusione, la gestione unitaria della funzione rifiuti nel futuro nuovo Comune di "Pescara" appare non solo possibile, ma anche potenzialmente in grado di generare **significativi benefici in termini di efficienza, qualità del servizio e sostenibilità economico-ambientale**. Tuttavia, tali risultati potranno essere conseguiti solo attraverso un percorso strutturato, consapevole e progressivo, che affronti in modo integrato le diverse componenti del sistema e che sia in grado di trasformare la complessità attuale in un'opportunità di innovazione amministrativa e gestionale.

In questa prospettiva, la fusione rappresenta non soltanto un cambiamento istituzionale, ma una occasione concreta per ripensare in modo organico uno dei servizi pubblici locali più rilevanti, ponendo le basi per un modello più moderno, efficiente e orientato agli obiettivi dell'economia circolare.