Associazione Italiana Distribuzione Automatica

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli appalti pubblici e alle concessioni, che abroga le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e modifica i regolamenti (CE) n. 1370/2007, (UE) 2023/1542, (UE) 2024/1157, (UE) 2024/1252, (UE) 2024/1735, (UE) 2024/1781, (UE) 2024/2847, (UE) 2024/3110 e (UE) 2025/40 e le direttive 2008/98/CE, (UE) 2019/882, (UE) 2022/2381, (UE) 2023/1791 e (UE) 2024/1760 (regolamento sugli appalti pubblici) (COM(2026) 590 final)

Memoria per la Commissione XIV Politiche dell'Unione europea

Camera dei Deputati

12 novembre 2026

Premesse

CONFIDA – Associazione Italiana Distribuzione Automatica è l'associazione nazionale rappresentativa dell'intera filiera della distribuzione automatica di alimenti e bevande. Aderisce a Confcommercio – Imprese per l'Italia ed è partner della European Vending Association (EVA). Riunisce **circa 500 imprese** attive nella gestione e nella produzione di distributori automatici, nella produzione alimentare e nei servizi connessi.

Il comparto italiano conta quasi **800.000 distributori automatici installati**, oltre **3.000 imprese di gestione** e più di **33.000 occupati** nell'indotto. I distributori sono presenti in uffici, fabbriche, scuole, università, ospedali e strutture pubbliche, dove assicurano un servizio di ristoro accessibile e continuativo.

Il mercato pubblico rappresenta circa il 18% del fatturato complessivo del vending. Le imprese sostengono gli investimenti per l'installazione e la gestione delle macchine e corrispondono canoni alle amministrazioni concedenti. La riduzione dei consumi, pari al 24,9% tra il 2019 e il 2025, e l'aumento dei costi rendono particolarmente rilevante la corretta progettazione economico-finanziaria delle concessioni.

Osservazioni sulla proposta di regolamento COM(2026)590

Le osservazioni che seguono si concentrano sulla disciplina delle concessioni prevista dalla proposta di regolamento sugli appalti pubblici e le concessioni, c.d. *Public Procurement Act* (COM(2026)590), con particolare riferimento alla remunerazione degli operatori economici, alla ripartizione dei rischi e alla definizione delle condizioni economiche delle procedure di affidamento.

In particolare, l'articolo 115 disciplina la remunerazione del concessionario attraverso il diritto di gestire l'opera o il servizio, eventualmente accompagnato da un corrispettivo, e il trasferimento del rischio operativo. Gli articoli 119-121 intervengono sulla definizione degli obblighi di servizio e sulla valutazione preventiva dei rischi e della loro ripartizione, mentre l'articolo 122 collega la durata delle concessioni ai tempi necessari per il recupero degli investimenti e il conseguimento di un ragionevole margine di redditività. Gli articoli 124 e 125 disciplinano, infine, i meccanismi di adeguamento e modifica delle concessioni, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario e del trasferimento del rischio operativo.

In tale quadro, CONFIDA intende richiamare l'attenzione della Commissione sulla **necessità di garantire che la sostenibilità economico-finanziaria delle concessioni sia verificata dalle amministrazioni prima della pubblicazione delle procedure di gara**, attraverso una valutazione complessiva delle condizioni economiche dell'affidamento, che tenga conto dei canoni richiesti ai concessionari, delle tariffe applicabili agli utenti, degli obblighi di servizio, degli investimenti necessari e della durata della concessione.

L'obiettivo non è eliminare il rischio operativo proprio delle concessioni, ma evitare che condizioni di gara economicamente non sostenibili compromettano, fin dall'origine, la corretta esecuzione e la continuità del servizio. In questa prospettiva, le osservazioni di seguito illustrate intendono offrire un contributo al rafforzamento delle disposizioni della proposta di regolamento, con particolare attenzione alla qualità della progettazione economico-finanziaria delle concessioni.

La sostenibilità economico-finanziaria delle concessioni: l'effetto congiunto di canoni, tariffe e obblighi di servizio

Una delle principali criticità riscontrate nel settore delle concessioni riguarda la frequente presenza di procedure di gara che prevedono, a carico del concessionario, il pagamento di un canone all'amministrazione, unitamente all'applicazione di tariffe contenute agli utenti e all'adempimento di obblighi di servizio economicamente onerosi. Tale combinazione rende necessario verificare preventivamente che le condizioni previste dalla gara siano compatibili con la sostenibilità economico-finanziaria della concessione, evitando che quest'ultima risulti esposta, fin dall'origine, a perdite di gestione.

In particolare, la contemporanea presenza di tali condizioni produce effetti su diversi elementi dell'equilibrio economico della concessione: il canone determina un incremento dei costi di gestione; il contenimento delle tariffe riduce i ricavi conseguibili, a parità di volumi; gli obblighi di servizio incidono sui costi operativi e sugli investimenti, anche quando il relativo impatto economico non risulta adeguatamente quantificato nella documentazione di gara.

Alla luce dello schema di remunerazione previsto dall'articolo 115 della proposta di regolamento, si ritiene pertanto necessario rafforzare le verifiche preliminari svolte dalle amministrazioni concedenti. **L'obiettivo non è mettere in discussione, in termini generali, la legittimità dei canoni concessori, ma garantire che la loro eventuale previsione sia accompagnata da una valutazione che ne dimostri la compatibilità con l'economia complessiva del servizio.**

Occorre, infatti, distinguere il rischio operativo proprio dell'attività imprenditoriale dalle eventuali incoerenze economiche delle condizioni definite dall'amministrazione. La sostenibilità della concessione non può essere rimessa esclusivamente alla competizione tra gli operatori, soprattutto in presenza di stime dei ricavi non adeguatamente documentate, costi non considerati o investimenti che non possono essere recuperati nell'arco della durata contrattuale. Da qui deriva la necessità di introdurre una verifica preventiva della sostenibilità economico-finanziaria delle concessioni.

La proposta principale: Introdurre un PEF predisposto dall'amministrazione concedente

Alla luce delle criticità evidenziate, CONFIDA propone di prevedere, nella fase istruttoria precedente alla pubblicazione della gara, la **predisposizione di un Piano Economico-Finanziario (PEF) da parte dell'amministrazione concedente**, quale presupposto per l'avvio della procedura di affidamento. La proposta, pur traendo origine dall'esperienza maturata nel settore della distribuzione automatica, risponde a un'esigenza di carattere generale, rilevante anche per le concessioni operanti in altri comparti.

In particolare, si ritiene opportuno che il PEF predisposto dall'amministrazione contenga almeno i seguenti elementi:

- **Stima dei ricavi:** indicazione delle basi informative e delle ipotesi utilizzate per la determinazione dei ricavi attesi, distinguendo i dati storici dai fattori prospettici;
- **Tariffe e canoni:** indicazione delle tariffe applicabili agli utenti e del canone eventualmente richiesto al concessionario;
- **Costi di gestione:** quantificazione dei costi relativi al personale, alle forniture, alla manutenzione, alla sicurezza e agli ulteriori obblighi di servizio;
- **Investimenti e durata:** individuazione degli investimenti iniziali e successivi, dei relativi tempi di recupero e della loro coerenza con la durata della concessione;

- **Valutazione dei rischi:** individuazione dei principali rischi, della loro ripartizione e degli effetti di eventuali scenari meno favorevoli sulle condizioni economiche della gestione.

Tali elementi consentirebbero di rendere verificabili le valutazioni economiche alla base della procedura di affidamento e di assicurare una maggiore coerenza tra le condizioni previste dalla gara e l'effettiva sostenibilità della concessione.

Il PEF predisposto dall'amministrazione deve essere distinto da quello eventualmente richiesto ai concorrenti a supporto delle rispettive offerte. La presentazione di un piano da parte dell'operatore economico non può infatti sostituire la necessità che l'amministrazione valuti e documenti preventivamente l'economia del servizio, prima di definirne le condizioni di affidamento.

La proposta subordinata: Rafforzare la valutazione preventiva dei rischi

Qualora non fosse possibile introdurre una previsione espressa relativa alla predisposizione del PEF da parte dell'amministrazione concedente, CONFIDA propone, in via subordinata, di **rafforzare le disposizioni relative alla valutazione preventiva dei rischi**, con particolare riferimento all'articolo 120, paragrafo 1, della proposta di regolamento.

In particolare, si ritiene opportuno precisare che tale valutazione debba comprendere anche l'analisi dell'effetto complessivo derivante dall'applicazione dei canoni concessori, dalle eventuali riduzioni tariffarie e dagli obblighi di servizio sull'equilibrio economico-finanziario della concessione.

A tal fine, si propone di valutare l'inserimento di una disposizione formulata nei seguenti termini:
«Prima della pubblicazione della procedura, l'amministrazione concedente documenta la sostenibilità economico-finanziaria della concessione, tenendo conto congiuntamente delle tariffe applicabili, dei canoni e degli altri oneri posti a carico del concessionario, degli obblighi di servizio, degli investimenti e della durata. La valutazione esplicita le ipotesi relative alla domanda, ai ricavi e ai costi e la ripartizione dei rischi, ferma restando l'effettiva assunzione del rischio operativo da parte del concessionario.»

La proposta mira a garantire che la valutazione preventiva dei rischi non si limiti a una ricognizione formale delle possibili criticità, ma comprenda **un'analisi economica documentata e verificabile delle condizioni complessive della concessione**, preservando al contempo il trasferimento del rischio operativo al concessionario.

Le variazioni delle condizioni economiche durante l'esecuzione della concessione

Un ulteriore profilo di attenzione riguarda le **variazioni delle condizioni economiche e gli eventi eccezionali** che possono incidere sull'equilibrio delle concessioni durante la loro esecuzione.

Sul punto, assumono particolare rilievo le evidenze emerse da un'analisi realizzata dallo studio legale ADRfirm per CONFIDA, allegato alla presente memoria, che ha preso in considerazione 153 bandi di gara per la concessione di somministrazione di alimenti e bevande tramite distributori automatici.

Dallo studio sulle procedure di affidamento nel settore della distribuzione automatica emergono numerose carenze nella fase istruttoria dei bandi e tra queste anche ad esempio la mancata indicazione della percentuale di smart working tra i dipendenti della Pubblica Amministrazione a cui il servizio è dedicato. Questa percentuale spesso cambia nel tempo.

Anche l'introduzione di nuovi vincoli sull'offerta, come ad esempio capita con l'introduzione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi) per i Servizi di Ristoro può ridurre le consumazioni o alzare il costo dei prodotti o entrambe le cose, il che impone una revisione del PEF.

Si veda il dettaglio nello studio allegato.

Le evidenze dello studio sulle procedure di affidamento: presenza e completezza dei Piani Economico-Finanziari

Le criticità evidenziate trovano riscontro nei risultati dello studio di ADRfirm presentato in occasione degli Stati Generali del Vending dell'11 novembre 2026, condotto su un campione complessivo di **153 procedure di concessione nel settore della distribuzione automatica**.

Con specifico riferimento alla presenza e alla completezza dei Piani Economico-Finanziari, l'analisi prende in considerazione un campione di **141 procedure di gara**, sul quale sono calcolate le percentuali riportate di seguito.

Situazione del PEF nella classificazione dello studio	Gare	% su 141
Nessun PEF	97	68,8%
PEF gravemente carente, punteggio 0-3 su 8	14	9,9%
PEF parzialmente carente, punteggio 4-6 su 8	18	12,8%
PEF classificato completo, punteggio 7-8 su 8	12	8,5%
Totale	141	100,0%

Fonte: Analisi ADRfirm per CONFIDA su 153 procedure di affidamento di concessioni nel settore della distribuzione automatica, presentato agli Stati Generali del Vending dell'11 novembre 2026 (slide 21 e 24). I dati riportati in tabella si riferiscono al sottocampione di 141 procedure oggetto dell'analisi sulla presenza e completezza dei Piani Economico-Finanziari (PEF).

Dall'analisi emerge che **soltanto 44 procedure su 141, pari al 31,2%, prevedono un PEF**, mentre nelle restanti **97 gare, pari al 68,8%, il documento risulta assente**.

Anche laddove il PEF è presente, emergono significative criticità in termini di completezza. Delle 44 procedure che prevedono un piano, soltanto 12, pari al 27,3%, presentano un PEF classificato come completo, mentre le restanti 32, pari al 72,7%, risultano caratterizzate da carenze gravi o parziali.

Nel complesso, **129 procedure su 141, pari al 91,5% del campione analizzato, non dispongono di un PEF classificato come completo**, per assenza del documento o per carenze nella sua predisposizione.

Tali risultati non implicano che tutte le procedure esaminate siano illegittime o economicamente non sostenibili, ma evidenziano una criticità significativa nella disponibilità e nella completezza della documentazione economico-finanziaria predisposta dalle

amministrazioni concedenti, che può compromettere l'adeguatezza dell'istruttoria preliminare all'affidamento.

Conclusioni

Le evidenze emerse dallo studio consentono di individuare due principali criticità: l'assenza del Piano Economico-Finanziario nella maggioranza delle procedure analizzate e l'incompletezza di una parte significativa dei piani effettivamente predisposti.

Alla luce di tali risultati, CONFIDA ritiene necessario intervenire non soltanto per favorire la presenza formale del PEF nella documentazione di gara, ma soprattutto per rafforzare la qualità dell'istruttoria economico-finanziaria svolta dalle amministrazioni, attraverso valutazioni trasparenti, fondate su dati verificabili e coerenti con le condizioni complessive della concessione.

In questa prospettiva, l'Associazione sottopone all'attenzione della Commissione tre possibili direttrici di intervento:

- **Rafforzamento del quadro normativo europeo:** prevedere, nell'ambito del Public Procurement Act, una verifica preventiva della sostenibilità economico-finanziaria delle concessioni, da effettuare prima della pubblicazione delle procedure di gara;
- **Predisposizione di strumenti operativi:** promuovere, con il coinvolgimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di CONFIDA, l'elaborazione di strumenti e linee guida a supporto delle amministrazioni concedenti;
- **Confronto con ANAC:** avviare un'interlocuzione finalizzata alla diffusione delle migliori prassi nella predisposizione e nella gestione delle procedure di affidamento delle concessioni.

L'obiettivo è **coniugare la tutela della concorrenza e la qualità dei servizi con la sostenibilità economico-finanziaria delle concessioni**, senza compromettere il principio del trasferimento del rischio operativo al concessionario.

I risultati dello studio confermano, in particolare, la necessità di intervenire nella fase precedente alla pubblicazione della gara: su 141 procedure analizzate, soltanto 44 prevedono un PEF e appena 12 presentano un piano classificato come completo. Tale evidenza sottolinea l'importanza di rafforzare non soltanto la presenza, ma anche la qualità delle valutazioni economico-finanziarie poste alla base degli affidamenti.

ALLEGATO I – Proposte di osservazioni alla proposta di regolamento COM(2026)590 (Public Procurement Act)

Proposta di osservazione introduzione del Piano Economico-Finanziario nelle concessioni

Valuti il Governo l'opportunità di:

- *Promuovere, nell'ambito del negoziato europeo sulla proposta di regolamento, l'introduzione di una disposizione che preveda, prima della pubblicazione delle procedure di affidamento delle concessioni, l'obbligo per le amministrazioni concedenti di predisporre un Piano Economico-Finanziario (PEF) volto a documentare la sostenibilità economico-finanziaria della concessione, tenendo conto delle stime della domanda e dei ricavi, delle tariffe applicabili agli utenti, dei canoni e degli altri oneri posti a carico del concessionario, dei costi e degli obblighi di servizio, degli investimenti, della durata e della ripartizione dei rischi, ferma restando l'effettiva assunzione del rischio operativo da parte del concessionario.*

Proposta di osservazione rafforzamento della valutazione preventiva dei rischi (subordinata alla precedente, qualora non fosse possibile introdurre un obbligo espresso di predisposizione del PEF)

Valuti il Governo l'opportunità di:

- *Sostenere una modifica dell'articolo 120, paragrafo 1, della proposta di regolamento, volta a prevedere che la valutazione preventiva dei rischi comprenda anche una verifica documentata della sostenibilità economico-finanziaria della concessione, considerando congiuntamente le tariffe applicabili agli utenti, i canoni e gli altri oneri posti a carico del concessionario, gli obblighi di servizio, gli investimenti e la durata, nonché le ipotesi relative alla domanda, ai ricavi e ai costi, nel rispetto del trasferimento del rischio operativo al concessionario.*

Proposta di osservazione predisposizione di strumenti e linee guida operative

Valuti il Governo l'opportunità di:

- *Promuovere, nell'ambito del processo di definizione e attuazione del nuovo quadro normativo europeo, l'elaborazione di strumenti e linee guida operative per la valutazione preventiva della sostenibilità economico-finanziaria delle concessioni, anche attraverso il coinvolgimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e delle associazioni rappresentative dei settori interessati, al fine di supportare le amministrazioni concedenti nella predisposizione delle procedure di affidamento.*

Proposta di osservazione diffusione delle migliori prassi nelle procedure di affidamento

Valuti il Governo l'opportunità di:

- *Favorire, anche attraverso il coinvolgimento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), la diffusione delle migliori prassi nella predisposizione e nella gestione delle procedure di affidamento delle concessioni, con particolare riferimento alla qualità dell'istruttoria economico-finanziaria, alla trasparenza delle valutazioni e alla corretta ripartizione dei rischi tra amministrazione concedente e concessionario.*