ADRfirm

11 / 11 / 2026

STATI GENERALI DEL *VENDING* 2026

Concessioni pubbliche*: le regole necessarie per la sostenibilità economica*

Study Case

Avv. Andrea Netti · ADRfirm

Il presente documento è frutto dello studio e dell'analisi di oltre cento casi trattati dallo studio negli ultimi tre anni.

«L’unico vero errore è quello da cui non impariamo nulla.»

Henry Ford

Il *vending* è una concessione pubblica diffusa. Ma quasi invisibile.

MIGLIAIA

di micro-concessioni senza linee guida

SCUOLE	OSPEDALI	UFFICI PUBBLICI
UNIVERSITÀ	MINISTERI	COMUNI
PROVINCE	REGIONI	ASL / AZIENDE OSPEDALIERE
CASE CIRCONDARIALI / CARCERI	FORZE DELL'ORDINE	TRIBUNALI / UFFICI GIUDIZIARI
AEROPORTI	STAZIONI FERROVIARIE	ENTI PREVIDENZIALI (INPS / INAIL)

La portata della ricerca

153

GARE ANALIZZATE

Campione documentale di riferimento, procedure di concessione vending verificate in dettaglio (2023-2026): scuole, ASL, comuni, provincie, ministeri, forze dell'ordine, universita e altri enti pubblici.

€51 mln

VALORE COMPLESSIVO STIMATO DEL CAMPIONE

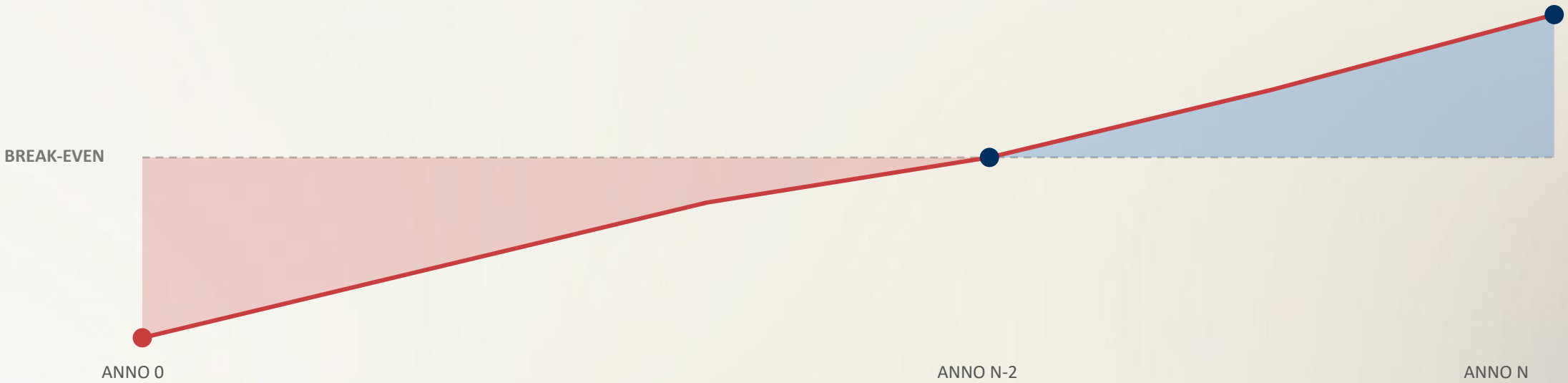
Stima ottenuta rapportando all'intero campione di 153 gare il valore mediano annuo (circa €67.100/anno), su una durata standard di 5 anni, calcolato sui 32 bandi con valore di concessione pubblicamente noto; se si utilizza la media (fortemente influenzata da poche concessioni di grandi dimensioni) la stima sale a circa €76 mln.

~2.000

DISTRIBUTORI AUTOMATICI COINVOLTI

Stima ottenuta rapportando all'intero campione di 153 gare la mediana di distributori per gara (circa 12,5), calcolata sulle 20 gare del campione con numero di distributori esplicitamente noto; con la media (circa 15,1/gara, piu' influenzata da pochi bandi di grandi dimensioni) la stima sale a circa 2.300.

Investimento, gestione, rientro: la logica economica di una concessione



01 INVESTIMENTO

CAPEX iniziale a carico del concessionario: distributori, allacciamenti, sistemi di pagamento.

02 GESTIONE

Il flusso di cassa generato dai ricavi di gestione, al netto dei costi operativi e del canone, riduce progressivamente il deficit.

03 RIENTRO

In condizioni operative normali, l'investimento e' recuperato entro la durata contrattuale, con margine residuo a fine concessione.

RAPPRESENTAZIONE SEMPLIFICATA DEL FLUSSO DI CASSA CUMULATO ATTESO IN CONDIZIONI OPERATIVE NORMALI

Una istruttoria debole, una scarsa conoscenza del vending ed una scarsa consapevolezza economica generano distorsioni e gare antieconomiche.

ISTRUTTORIA CARENTE

↘

BANDO NON IN EQUILIBRIO

↘

ANTI ECONOMICITA' e CONTENZIOSO

TESI CENTRALE: ERRORI DELLA PA A MONTE → BANDO NON IN EQUILIBRIO → CONCESSIONE INSOSTENIBILE

LA ROTTA

Tre capitoli. Un’unica traiettoria: dall’istruttoria alla redditività reale.

01

I driver della gara

Gli elementi che reggono una concessione

02

I driver nel dettaglio

Cosa dicono davvero i bandi

03

Il PEF e gli errori

Come gli errori si propagano nel piano

ARCHITETTURA DELLA GARA

01 **Valore Stimato**

art. 179 · consumi e utenza

02 **Investimenti**

CAPEX

03 **Durata**

art. 178

04 **Matrice dei Rischi**

LG ANAC 9/2022

Se un driver è carente, il bando non sta in piedi.

CAPITOLO 2

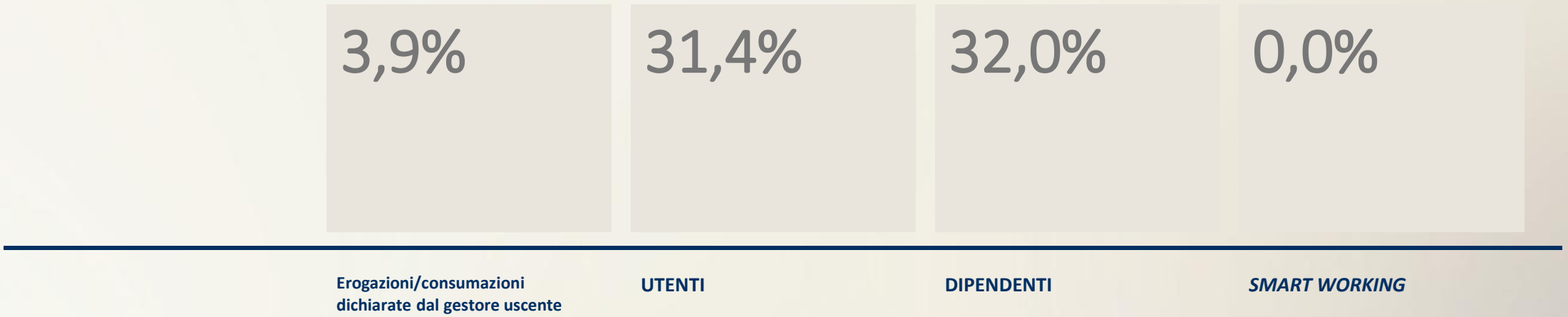
I driver nel dettaglio

Dalla regola alla documentazione di gara.

Valore stimato, investimenti, durata e matrice dei rischi: quattro *driver* per verificare se il bando descrive davvero l'economia della concessione. L'analisi entra nei documenti, nei dati disponibili e nelle omissioni che rendono fragile l'istruttoria.

COME NASCE IL VALORE STIMATO

Andare oltre il fatturato: quali criteri informativi usa la PA per costruire il perimetro economico della concessione?



Campione: 153 gare verificate in dettaglio (2015–2026).

QUANTO CONTA LA TENDENZA FUTURA?

I dati storici non bastano: la stima è attendibile solo se la PA dichiara come li adegua ai cambiamenti attesi.

9,2%

in quanti bandi la PA dichiara esplicitamente di rettificare la stima storica tenendo conto di fattori prospettici (es. variazione dello smart working, modifica dei listini di vendita, modifica della collocazione dei distributori)

NOTA DI LETTURA · Il 9,2% delle 153 gare rettifica esplicitamente la stima storica per fattori prospettici.

CAM: CAMBIA IL SERVIZIO, VA RICALCOLATO IL PEF

Non solo prezzi e utenti: nuovi vincoli su offerta, investimenti e gestione.

VOLUMI A RISCHIO

1 Acqua di rete: possibile sostituzione delle bottiglie; non è un divieto.

2 Solubili ≤6 g zuccheri/100 ml: gradimento e acquisti da verificare.

3 Bevande fredde: almeno 3 prodotti con requisiti CAM.

4 Snack salati: offerta vincolata su bio, sodio e grassi.

5 Snack dolci: quote bio e soglie su zuccheri/grassi; cacao qualificato.

INVESTIMENTI

6 Caffè: doppia campana e miscela qualificata, salvo eccezioni.

7 Nuove dotazioni e macchine conformi: sensore tazza, efficienza e refrigeranti; spremute >1.000 utenti salvo deroga.

COSTI DI GESTIONE

8 Freschi, se previsti: rifornimento, deperibilità e condizioni CAM per panini e frutta.

9 Imballaggi: almeno 25% di plastica riciclata certificata.

10 Relazione CAM, TQS, registri, manutenzione e analisi dell'acqua.

IL BANDO DEVE STIMARE IL NUOVO MIX DI VENDITE E I COSTI CAM, PRIMA DI FISSARE PREZZI E CANONE.

Obblighi e condizioni: D.M. 9.4.2025, all. 1, §§ 2.1–2.2. Impatti economici da stimare nel PEF.

IL PUNTEGGIO PREMIA L'INVESTIMENTO TECNOLOGICO?

PERCENTUALE DI GARE IN CUI IL PUNTEGGIO CRESCE IN RELAZIONE ALL'IMPORTO DELL'INVESTIMENTO TECNOLOGICO PROPOSTO

0,0%

in quante gare il punteggio tecnico/economico cresce all'aumentare dell'investimento offerto dal concorrente rispetto alla base stimata

NOTA DI LETTURA · Nessuna delle 153 gare prevede un punteggio crescente in relazione all'investimento proposto.

CHI PAGA L'INVESTIMENTO NON AMMORTIZZATO?

PERCENTUALE DI GARE IN CUI L'INVESTIMENTO TECNOLOGICO NON AMMORTIZZATO A FINE CONCESSIONE È INDENNIZZATO DAL GESTORE SUBENTRANTE

0,7%

in quante gare è previsto un meccanismo di indennizzo, a carico del concessionario subentrante nella gara successiva, per la parte di investimento non ancora ammortizzata

NOTA DI LETTURA · L'indennizzo dell'investimento non ammortizzato è previsto nello 0,7% delle 153 gare.

QUANTO DURANO LE CONCESSIONI

La durata osservata deve essere letta insieme al tempo necessario per recuperare l’investimento tecnologico.

23,5%	47,1%	3,9%
0–3 anni	**3–5 anni**	**oltre 5 anni**

Campione: 153 gare · Durata non indicata nel 22,9% dei casi.

DURATA E INVESTIMENTO: UN LEGAME PREVISTO?

La flessibilità della durata dovrebbe riflettere l'investimento effettivamente proposto dall'operatore.

0,0%

in quante gare è presente un meccanismo che fa variare, in aumento o in diminuzione, la durata del contratto in relazione al maggiore o minore importo dell'investimento proposto dal concorrente

NOTA DI LETTURA · Nessuna delle 153 gare fa variare la durata in base all'investimento proposto.

Nel 56,2% dei casi verificati manca la matrice dei rischi

56,2%



86 / 153 gare

Ottantasei procedure su centocinquantatré non presentano una matrice dei rischi esplicita; 67 su 153 (43,8%) la presentano.

CAMPIONE DOCUMENTALE N=153 · 86 SENZA MATRICE · 67 CON MATRICE

LA TOP TEN DEI RISCHI NELLE MATRICI ANALIZZATE

Elenco dei rischi più ricorrenti individuati nelle matrici dei rischi analizzate nel campione di bandi.

01	Rischio di domanda (71%)
02	Rischio di manutenzione ordinaria/ straordinaria (54%)
03	Rischio di disponibilità (51%)
04	Rischio normativo/legislativo (49%)
05	Rischio di approvvigionamento/ fattori produttivi (44%)
06	Rischio finanziario (39%)
07	Rischio operativo/gestionale (20%)
08	Rischio di forza maggiore (15%)
09	Rischio di vandalismo/danneggiamento (9,0%)
10	Rischio di variazione delle condizioni del servizio (7%)

NOTA DI LETTURA · Classifica su base testuale; vandalismo presente in 6 delle 67 matrici (9,0%). Campione: 153 gare, 67 matrici presenti.

IL RISCHIO CHE NESSUNO SCRIVE: LE SEMIAUTOMATICHE

Il principale rischio di domanda — semiautomatiche in concorrenza diretta con il caffè, primo prodotto del *vending* — è raramente esplicitato.

0,0%

in quanti bandi la matrice dei rischi considera esplicitamente questo rischio

NOTA DI LETTURA · Nessuna delle 67 matrici analizzate considera esplicitamente la concorrenza delle semiautomatiche.

CAPITOLO 3

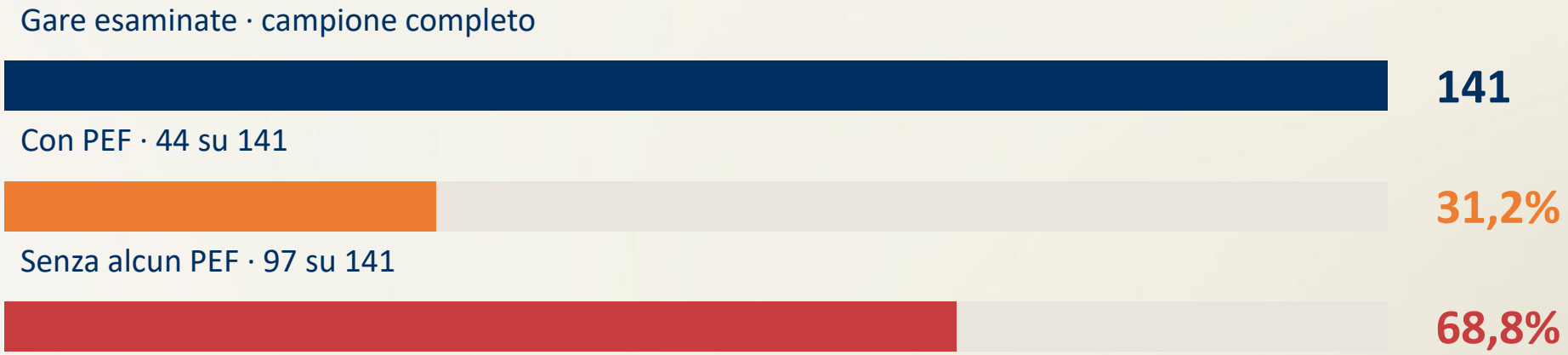
Il PEF e la propagazione degli errori

L’errore a monte non resta nel bando. Entra nel piano.

Valore stimato, investimenti, durata e rischio alimentano il Piano Economico-Finanziario. Se uno di questi dati è carente, il PEF perde attendibilità e la distorsione si propaga fino all’offerta, al canone e alla gestione della concessione.

CAPISALDI ERRATI → PEF INATTENDIBILE → DISTORSIONE

QUADRO CONSOLIDATO



44 gare prevedono un PEF in qualche forma; 97 non ne prevedono alcuno. Il dato è riferito all'intero campione di 141 gare.

IL PEF MANCA IN QUASI SETTE GARE SU DIECI

68,8%

97 / 141 gare



Il 68,8% delle gare esaminate (97 su 141) non prevede alcun Piano Economico-Finanziario.

INTERO CAMPIONE N=141 · ANALISI COMPLETA

MA CHE PEF TROVIAMO ?

Percentuale di assenza per voce su un campione di 141 gare



** dato non ricalcolato nell'estrazione corrente, da verificare*

Il rischio trasferito al concessionario resta scoperto in quasi 9 gare su 10: la superficialità del PEF si concentra esattamente dove servirebbe più rigore, non dove è più facile scrivere un numero.

UN CAMPIONE, QUATTRO LIVELLI DI TENUTA

Classificazione delle 141 gare per disponibilità e completezza del PEF

68,8%

NESSUN PEF

97 gare

Nessun piano disponibile

9,9%

GRAVEMENTE CARENTE

14 gare

Punteggio 0–3 su 8

12,8%

PARZIALMENTE CARENTE

18 gare

Punteggio 4–6 su 8

8,5%

COMPLETO

12 gare

Punteggio 7–8 su 8

MENO DI 1 GARA SU 10, NELL'INTERO CAMPIONE, DISPONE DI UN PEF COMPLETO.

QUANTO VALE UN DISTRIBUTORE? DIPENDE DA CHI LO CALCOLA

€616

MINIMO

Istituto Comprensivo
Bagnolo Mella

→

13,5 VOLTE

€8.301

MASSIMO

Azienda Ospedaliera
di Perugia

Analisi di 58 Piani Economico-Finanziari predisposti dalle stazioni appaltanti (PEF-PA) che quantificano esplicitamente l'investimento in beni strumentali (distributori, allacciamenti, sistemi di pagamento) a carico dell'operatore economico.

STESSO TIPO DI CONCESSIONE, VALORI CHE VARIANO DI 13,5 VOLTE PER SINGOLO DISTRIBUTORE.

IL DIVARIO SI RIDUCE, MA RESTA AMPIO, SE SI GUARDA ALLA DURATA

GARA	€ / DISTRIBUTORE	€ / DISTRIBUTORE / ANNO	DURATA
IC Bagnolo Mella RdO 6486476	€616	€205	3 anni
SSAP Como · Lotto 1 G. Terragni	€2.060	€687	3 anni
Liceo Beccaria Govone Mondovì	€3.000	€600	5 anni
Liceo G. Carducci IT Mattei · Rho	€3.350	€1.117	3 anni
IC Rovigo 3 Gara 22044545	€4.000	€800	5 anni
CCIAA Milano MB Lodi 2026	**€5.259**	**€1.052**	5 anni
Stato Maggiore Difesa Roma · RdO 6544658	€6.050	€1.210	5 anni
AO Perugia Lotti 2 e 3	**€8.301**	**€1.186**	7 anni

Range: €616–€8.301 per distributore
Rapporto massimo/minimo: 13,5×

Range annualizzato: €205–€1.210
Rapporto massimo/minimo: circa 10×

IL RAPPORTO MASSIMO/MINIMO È 13,5×; SU BASE ANNUA È CIRCA 10×. LA VARIABILITÀ RESTA AMPIA.

CONCLUSIONE · TRE PROPOSTE OPERATIVE

Dall’analisi all’azione: tre proposte concrete

Europa, MIT e ANAC: tre interlocutori, un coordinamento dell’Associazione.

01 **EUROPA**

Essere protagonisti in Europa

Il futuro regolamento che uniformerà il quadro legislativo è un’occasione unica. Attraverso l’Associazione, incidere in Europa e raccogliere le migliori prassi di ogni Paese UE.

02 **MIT**

Una guida comune per tutte le PA

Chiedere al MIT di elaborare con l’Associazione linee guida operative, utilizzabili a ogni livello della Pubblica Amministrazione.

MIT: già attivo sulle concessioni nei settori strategici.

03 **ANAC**

Dai dati alla diffusione delle prassi

Proporre un protocollo d’intesa con ANAC per la diffusione delle migliori prassi.

Soprattutto: diffonderle tra le PA.

PROTAGONISTI IN EUROPA. CREATORI DI STRUMENTI OPERATIVI. IMPEGNATI A DIFFONDERE LE MIGLIORI PRASSI.

L’ASSOCIAZIONE COORDINA IL PERCORSO E METTE IN RETE ESPERIENZE, ISTITUZIONI E PRASSI.