



Australian Government



Australian
Small Business and
Family Enterprise
Ombudsman

Revisione dell'attuazione delle modifiche del 1° luglio 2022 alle norme sugli appalti del Commonwealth

Documento di discussione- agosto
2023

Copyright Notice



<http://creativecommons.org/licences/by/3.0/au/>

With the exception of coats of arms, logos, emblems, images, other third-party material or devices protected by a trademark, this content is licensed under the Creative Commons Australia Attribution 3.0 Licence.

We request attribution as © Commonwealth of Australia (Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman) 2023.

All other rights are reserved.

Some graphics in this document were used under a Creative Commons license from the Noun Project <http://thenounproject.com>

The Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman has undertaken reasonable enquiries to identify material owned by third parties and secure permission for its reproduction. Permission may need to be obtained from third parties to re-use their material.

Written enquiries may be sent to:

Director, Communications and Media
Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman
GPO Box 1791
Canberra City, ACT 2601

or email media@asbfeo.gov.au

Tabella dei contenuti

1.	Introduzione	1
2.	Panoramica degli appalti del Governo australiano e della fornitura delle piccole imprese	2
3.	Spiegazione delle modifiche del 1° luglio 2022 alle norme sugli appalti del Commonwealth e il Buy Australian Plan	3
4.	Consapevolezza e coinvolgimento delle piccole imprese negli appalti del Governo australiano	5
5.	Impatto delle modifiche del 1° luglio 2022 sull'accesso delle piccole imprese ai contratti del Governo australiano	6
6.	Esenzioni e disposizioni del panel	7
7.	Sostegno agli enti del governo australiano e ai funzionari addetti agli appalti per coinvolgere meglio le piccole imprese	9
8.	Politiche e pratiche di appalto a sostegno dell'impegno delle piccole imprese in giurisdizioni comparabili	11
	APPENDICE A	13

Lista dei termini

ANAO	Australian National Audit Office (Ufficio australiano nazionale di Audit)
APS	Australian Public Service (Servizio pubblico australiano)
ASBFEO	Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman (Difensore civico australiano per le piccole imprese e le imprese a conduzione familiare)
CASG	Capability Acquisition and Sustainment Group (Gruppo di capacità di acquisizione e sostentamento)
CPRs	Commonwealth Procurement Rules (Norme sugli appalti del Commonwealth)
ESSA	Enterprise Support Services Agreement (Accordo sui servizi di supporto alle imprese)
Finance	Department of Finance (Dipartimento della Finanza)
HUBZones	Historically Under-utilized Business Zones (USA) (Zone storicamente sottoutilizzate)
IPP	Indigenous Procurement Policy (Politica sugli appalti indigeni)
MSP	Major Service Provider (Principale fornitore di servizi)
NSSG	Naval Shipbuilding and Sustainment Group (Gruppo di supporto e costruzione navale)
OIA	Office of the Industry Advocate (Ufficio di difesa per l'industria)
SAIPP	South Australian Industry Participation Policy (Politica di partecipazione dell'industria del South Australia)
SDVOSB	Service-Disabled Veteran-Owned Small Business (USA) (Piccole imprese di proprietà di reduci di guerra con disabilità al servizio)
SME	Small Medium Enterprise (Impresa di piccola e media dimensione)
SON	Standing Offer Notice (Avviso di offerta permanente)

1. Introduzione

L'ASBFEO sta esaminando l'attuazione delle modifiche del 1° luglio 2022 alle norme sugli appalti del Commonwealth (Commonwealth Procurement Rules - CPR) e l'impatto che queste modifiche hanno avuto sulle piccole imprese che partecipano alle attività di appalto del Commonwealth.

A sostegno di questa inchiesta, vi chiediamo di rispondere alle domande in questo documento di discussione, ai termini di riferimento [Terms of Reference](#)¹ o a qualsiasi altra questione pertinente. Per ulteriori informazioni sulla presentazione delle vostre osservazioni, incluso un modulo web che elenca le domande in questo documento, visitare la nostra pagina web [Procurement Inquiry](#).

Inoltrate la vostra richiesta entro il 15 settembre 2023 a inquiries@asbfeo.gov.au tramite la nostra [webpage](#)².

Contesto

I CPR regolano il modo in cui gli enti governativi australiani devono acquistare beni o servizi. Nel 2021-22 il governo ha assegnato 92.303 contratti per un valore complessivo di 80,8 miliardi di dollari.³

Il governo ha introdotto diverse modifiche ai CPR (Appendice A) per migliorare l'accesso delle PMI agli appalti del Commonwealth che sono entrate in vigore il 1° luglio 2022. Queste modifiche includono:

- disaggregazione dei grandi progetti ove opportuno
- requisiti assicurativi dimensionati correttamente e non obbligare l'impresa a stipulare la polizza assicurativa fino all'aggiudicazione dell'appalto
- consentire al Dipartimento della Difesa di approvvigionarsi direttamente dalle PMI per contratti fino a 500.000 dollari
- richiedere che il 20% degli appalti del Commonwealth in valore provenga da PMI
- richiedere che i funzionari degli appalti considerino l'impatto più ampio di un appalto sul cambiamento climatico quando intraprendono una valutazione del rapporto qualità-prezzo.

Questo documento amplia i nostri [Termini di riferimento](#)⁴ per l'inchiesta richiedendo un feedback sugli ostacoli che le piccole imprese devono affrontare nella partecipazione agli appalti del Commonwealth, nonché esempi esemplari di pratiche di appalto delle agenzie. Dà inoltre effetto alla richiesta del 16 febbraio 2023 del Ministro delle Finanze, Senatrice On. Katy Gallagher, affinché l'ASBFEO:

- revisioni l'implementazione delle modifiche dei CPR
- valuti l'impatto sulle piccole imprese che partecipano agli appalti del Commonwealth
- consigli modifiche future ai CPR e all'ambito degli appalti del Commonwealth
- abbia riguardo all'attuazione del Piano Buy Australian.

¹ Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman, *Review of the 1 July changes to the Commonwealth Procurement Rules (2023)*, <https://www.asbfeo.gov.au/policy-advocacy/policy-insights/review-1-july-changes-commonwealth-procurement-rules-2023>

² Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman, *Review of the 1 July changes to the Commonwealth Procurement Rules (2023)*, <https://www.asbfeo.gov.au/policy-advocacy/policy-insights/review-1-july-changes-commonwealth-procurement-rules-2023>

³ Department of Finance, *Statistics on Australian Government Procurement Contracts*, visualizzato il 04 maggio 2023 <https://www.finance.gov.au/government/procurement/statistics-australian-government-procurement-contracts->

⁴ Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman, *Review of the 1 July changes to the Commonwealth Procurement Rules (2023)*, <https://www.asbfeo.gov.au/policy-advocacy/policy-insights/review-1-july-changes-commonwealth-procurement-rules-2023>

2. Panoramica degli appalti del governo australiano e della fornitura per le piccole imprese

L'approvvigionamento è il processo mediante il quale il governo acquisisce beni e servizi per fornire le sue politiche, programmi e servizi.

Il governo acquista un'ampia varietà di beni e servizi dal settore privato, comprese le PMI.⁵ Dei 92.303 contratti aggiudicati nel 2021-22, per un valore complessivo di 80,8 miliardi di dollari, le PMI sono state:

- 86% di fornitori (stima)
- assegnate il 30,8% (o \$24.9md) dei contratti per valore
- assegnate il 55,2% (o 50.921) dei contratti per volume.

Ulteriori statistiche sulle piccole imprese e sugli appalti pubblici australiani sono disponibili sul sito [Department of Finance's website](#).⁶

La procedura del governo australiano per l'approvvigionamento di beni e servizi è spiegato sul [Commonwealth Procurement Framework \(framework\)](#).⁷ Il quadro riflette le aspettative del governo in merito agli appalti pubblici, gli obblighi di libero scambio dell'Australia e le buone pratiche negli appalti del Commonwealth. Il governo deve anche seguire determinate regole quando acquista beni e servizi. Queste sono delineate sul sito web [CPRs on the Department of Finance](#).⁸

Raggiungere un buon rapporto qualità-prezzo è la regola fondamentale alla base delle decisioni sugli appalti pubblici. Il rapporto qualità-prezzo si ottiene:

- incoraggiando la competitività e conducendo pratiche non discriminatorie
- usando le risorse in maniera efficiente, efficace, economica ed etica
- prendendo decisioni consapevoli e trasparenti
- considerando i rischi
- conducendo una procedura d'acquisto efficace.

Ciò significa che il rapporto qualità-prezzo non riguarda solo il prezzo. Quando il governo si procura beni e servizi, le decisioni dei funzionari governativi si basano sulla valutazione dei costi e dei benefici di ciascuna proposta rispetto alle esigenze dell'azienda.

Una valutazione del rapporto qualità-prezzo può includere la considerazione di fattori nella risposta all'offerta quali:

- soddisfare le specifiche
- esperienza e storico delle prestazioni

⁵ Una PMI è definita come un'azienda australiana o neozelandese con meno di 200 dipendenti equivalenti a tempo pieno. Una piccola impresa è definita come un'impresa con meno di 20 dipendenti equivalenti a tempo pieno.

⁶ Department of Finance, *Statistics on Australian Government Procurement Contracts*, visualizzata in data 4 maggio 2023 <https://www.finance.gov.au/government/procurement/statistics-australian-government-procurement-contracts->

⁷ Joint Select Committee on Government Procurement: *Buying into our future: Review of amendments to the Commonwealth Procurement Rules*, Parliament of the Commonwealth of Australia, June 2017, pp 11, visualizzata in data 26 luglio 2023 https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Former_Committees/Government_Procurement/CommProcurementFramework/Report/section?id=committees%2Freportjnt%2F024068%2F24702#footnote30ref

⁸ Department of Finance, *Commonwealth Procurement Rules*, visualizzata in data 4 maggio 2023 <https://www.finance.gov.au/government/procurement/commonwealth-procurement-rules>

Procurement Inquiry - Issues Paper

- flessibilità, innovazione e adattabilità per tutta la durata del contratto
- sostenibilità ambientale
- costi per tutta la vita.

Il governo ha fissato obiettivi all'interno dei CPR per:

- procurarsi almeno il 20% in valore di tutti gli appalti dalle PMI (aumentato da un obiettivo del 10% nel 2021-22)
- procurarsi almeno il 35% dei contratti di valore fino a 20 milioni di dollari dalle PMI.

Per sostenere questi obiettivi, il governo ha adottato una serie di politiche e ha sviluppato orientamenti per aiutare le PMI a essere competitive negli appalti pubblici. Ciò comprende:

- Il sito web [Selling to Government](#)⁹, che contiene informazioni e supporto per aiutare le imprese a capire come identificare opportunità commerciali e vendere al governo
- esenzioni specifiche ai CPR per appalti di beni e servizi fino a \$ 200.000 e appalti da una PMI di proprietà indigena
- ulteriori modifiche entrate in vigore dal 1° luglio 2022 (illustrate nella sezione successiva).

3. Spiegazione delle modifiche del 1° luglio 2022 alle norme sugli appalti del Commonwealth e al piano Buy Australian

I CPR aggiornati si applicano a tutti i nuovi appalti intrapresi a partire dal 1° luglio 2022. Le modifiche mirano a riflettere l'impegno del governo di approvvigionarsi dalle PMI e garantire maggiori opportunità per le PMI di partecipare agli appalti del Commonwealth. I CPR aggiornati si applicano a tutti i nuovi appalti intrapresi a partire dal 1° luglio 2022.

I CPR migliorano le opportunità per le PMI di partecipare a grandi progetti:

- richiedendo ai funzionari di prendere in considerazione la disaggregazione dei grandi progetti in opportunità contrattuali più piccole, laddove la disaggregazione consentirebbe una maggiore concorrenza ed è adeguata al tipo di lavoro offerto.
- riducendo a un livello ragionevole il valore dei costi assicurativi sostenuti dai fornitori e chiarire che, nella maggior parte dei casi, l'assicurazione non è richiesta fino all'aggiudicazione di un contratto
- fornendo un cash flow più rapido attraverso le catene di approvvigionamento, estendendo la "Politica di pagamento puntuale o pagamento interessi del fornitore" a tutti i contratti. La precedente soglia di 1 milione di dollari è stata rimossa e i termini di pagamento massimi ora si applicano a tutti i contratti indipendentemente dal valore (ciò significa pagare fatture elettroniche entro cinque giorni e altre fatture entro 20 giorni o il governo paga gli interessi)
- consentendo al Dipartimento della Difesa di costruire capacità sovrane locali acquistando direttamente dalle PMI, o ricorrendo a gare d'appalto limitate alle PMI, per appalti fino a 500.000 dollari.

La serie completa di modifiche è disponibile nell'Appendice A o sul sito web [CPR webpage on the Department of Finance](#).¹⁰

Il governo ha annunciato misure nel bilancio federale 2023-24 per promuovere ulteriormente l'impegno delle PMI negli appalti. Il bilancio federale fornisce finanziamenti per 18,1 milioni di dollari in 4 anni (e 1,5 milioni di dollari all'anno dal 2028-29 per:

⁹ Department of Finance, *Selling to Government*, visualizzato il 2 maggio 2023, <https://sellingtogov.finance.gov.au/>

¹⁰ Department of Finance, *Commonwealth Procurement Rules*, visualizzato il 3 luglio 2023, <https://www.finance.gov.au/government/procurement/commonwealth-procurement-rules>

Procurement Inquiry - Issues Paper

- fornire strumenti per migliorare la capacità delle imprese di competere in modo più efficace per le opportunità di appalti
- migliorare AusTender per aumentare la trasparenza e istituire un portale di fornitori per i panel
- aumentare l'impegno con le PMI e promuovere la consapevolezza delle opportunità di vendita al governo
- migliorare la capacità di gestione degli appalti e dei contratti in tutto l'APS per fornire appalti del Commonwealth convenienti.

Queste misure si basano sulle misure di bilancio ottobre 2022-23 per il piano Buy Australian.

Il Piano Buy Australian

Il Buy Australian Plan (il Piano) è un programma completo di riforma che migliorerà l'approccio del governo agli appalti. Mira a utilizzare il potere d'acquisto del governo per aiutare l'industria a crescere, fornire maggiore diversità nelle nostre catene di approvvigionamento e invitare all'innovazione. Il Piano mira anche a rendere più facile fare affari con il governo, abbattendo le barriere, aumentando la capacità delle imprese di presentare gare d'appalto competitive e supportando l'Australian Public Service (APS) per interagire meglio con l'industria e garantire che gli appalti pubblici supportino l'economia locale.

Il Piano massimizzerà le opportunità di partecipare agli appalti pubblici per le imprese, in particolare le imprese regionali, le imprese di proprietà indigena e le PMI:

- decodificando e semplificando le procedure di appalto
- massimizzando le opportunità nei grandi progetti infrastrutturali
- fornendo maggiori opportunità per le imprese di proprietà indigena
- sostenendo i settori industriali
- rafforzando le capacità e il settore della difesa
- garantendo che gli accordi di partnership nazionale con gli stati e i territori massimizzino le opportunità per le imprese locali.

L'Ufficio Future Made in Australia (l'Ufficio) è stato istituito presso il Dipartimento delle Finanze per supportare la realizzazione del Piano. L'Ufficio ha riprogettato il sito Web Selling to Government per fornire le risorse giuste per aiutare le imprese, in particolare le PMI, a comprendere meglio come vendere al governo e identificare le opportunità per la loro attività.



4. Consapevolezza e coinvolgimento delle piccole imprese negli appalti pubblici australiani

Le crescenti opportunità per le piccole imprese e le imprese familiari di competere e partecipare alla fornitura di beni e servizi al governo australiano amplieranno le opportunità di crescita, incoraggeranno l'imprenditorialità, aumenteranno la concorrenza, rafforzeranno la capacità sovrana e massimizzeranno il valore del denaro dei contribuenti.

Diverse parti interessate hanno identificato che può essere difficile orientarsi nel processo di appalto, dato che le piccole imprese hanno una scarsa visibilità delle opportunità di appalto se non sono già presenti nel sistema del panel per gli appalti, se non hanno rapporti esistenti con agenzie appaltanti o precedenti esperienze negli appalti pubblici.

Le parti interessate hanno identificato diversi ostacoli all'impegno delle piccole imprese con le opportunità di approvvigionamento del Commonwealth, tra cui:

- procedure complesse in cui è difficile orientarsi senza una precedente esperienza
- scarsa trasparenza e comunicazione in merito a lavori imminenti e ricorso a gare d'appalto con procedura ristretta
- contratti di appalto raggruppati o grandi pacchetti di lavoro che rendono difficile la concorrenza per le gare d'appalto
- requisiti contrattuali prescrittivi che impediscono l'accesso alle opportunità di appalto
- numerosi panel e accordi di offerte permanenti in tutto il governo, con diversi requisiti per la domanda di panel e accordi di condivisione tra le agenzie.

Siamo anche a conoscenza di piccole imprese che riforniscono il governo (o che stanno considerando di fornire) che sono state dissuase, scoraggiate o frustrate, adducendo uno o più dei seguenti motivi:

- il costo e l'investimento di tempo necessari per la gara d'appalto
- scarsa considerazione da parte delle agenzie dell'elevato costo in termini di opportunità negli appalti per le piccole imprese
- feedback limitato o inesistente quando l'appalto non va a buon fine
- intraprendere processi di appalto separati per lavori simili per evitare artificialmente le soglie di spesa per gli appalti
- insufficiente due diligence per convalidare le credenziali delle PMI che affermano di avere il 50% o più di proprietà indigena
- tassi di pagamento inferiori al valore di mercato
- preferenza percepita per i grandi fornitori del mercato
- dipendenza eccessiva dall'approvvigionamento tramite panel

Le parti interessate hanno sottolineato che quando le piccole imprese si impegnano negli appalti, la procedura di appalto può essere confusa e difficile da comprendere. Le prime consultazioni hanno rivelato che molte piccole imprese non comprendono la differenza tra il sistema dei panel e le gare d'appalto. Presentare offerte scritte per le gare di appalto per il governo non viene naturale a molte piccole imprese che inoltre raramente ricevono feedback su come migliorare.

Sono state inoltre sollevate preoccupazioni sul fatto che far parte di un panel di prodotti e servizi non si traduce necessariamente in accesso. I commenti hanno evidenziato (citando i dati di AusTender) che una parte significativa dei bandi di gara per gli appalti di panel superiori a \$ 10.000 viene assegnata alle imprese più grandi.

Inoltre, le parti interessate delle piccole imprese hanno espresso preoccupazione per il fatto che il vantaggio dell'appartenenza al panel è minato dalla tendenza dei funzionari addetti all'approvvigionamento a insolvenza nei confronti dei grandi fornitori a causa della percezione di un rischio inferiore e di un onere minore a cui sottostare.

Procurement Inquiry - Issues Paper

Vorremmo sentire cosa ne pensano le piccole imprese e le persone con una vasta esperienza negli appalti pubblici in merito a:

- possibili sfide o difficoltà incontrate quando vi siete rivolti per la prima volta al governo per gli appalti
- esempi di agenzie esemplari o procedure o approcci efficaci.

Domande per le piccole imprese

1. Vendete al governo australiano o fate affari con il governo australiano? Perché o perché no?
2. Siete a conoscenza delle opportunità di appalto del governo australiano e, in caso affermativo, quanto ne sapete di queste opportunità?
3. In che modo il governo australiano potrebbe sensibilizzare le piccole imprese sulle opportunità di approvvigionamento australiane?
4. Se avete partecipato ad appalti pubblici australiani, come descrivereste la vostra esperienza?

5. Impatto delle modifiche del 1° luglio 2022 sull'accesso delle piccole imprese ai contratti del governo australiano

Le modifiche alle norme sugli appalti del Commonwealth del 1° luglio 2022 sono state progettate per offrire alle piccole e medie imprese un maggiore accesso ai contratti commisurato alle loro dimensioni e capacità. Le modifiche hanno aumentato l'obiettivo di valore dal 10% al 20% per i contratti governativi provenienti da fornitori di PMI. Ha inoltre introdotto l'obbligo per i funzionari addetti all'approvvigionamento di prendere in considerazione, se pertinente, la disaggregazione di progetti più grandi in progetti più piccoli più accessibili per le PMI.

Le parti interessate hanno espresso preoccupazione riguardo la consapevolezza dei cambiamenti all'interno dei dipartimenti governativi e i livelli di istruzione e formazione forniti ai funzionari degli appalti. Mentre i cambiamenti avrebbero dovuto aumentare gli appalti per le PMI, le nostre consultazioni suggeriscono che l'attenzione resta rivolta alle grandi imprese e alle controparti conosciute. Invece, le PMI sono incoraggiate a partecipare alle catene di fornitura con le grandi imprese

Mentre molte piccole imprese considerano questi requisiti come una barriera, alcune considerano il lavoro attraverso aziende più grandi come un mezzo efficace per ottenere l'accesso alle opportunità di approvvigionamento. Ad esempio, lo sviluppo di relazioni commerciali chiave con le grandi imprese può avvantaggiare le PMI che ottengono l'accesso al lavoro di appalto come subappaltatore. In alcune circostanze, le PMI sfruttano questa opportunità per acquisire conoscenze sugli appalti pubblici e sviluppare le proprie capacità di sfruttare le relazioni per supportare l'accesso ad altri lavori non governativi.

Vorremmo sentire da voi piccole imprese le vostre esperienze di lavoro con le grandi aziende, in particolare l'impatto che ciò ha avuto sul potenziamento delle vostre capacità.

Le piccole imprese possono incontrare ulteriori ostacoli alle opportunità di approvvigionamento che sono al di fuori del loro controllo. Le parti interessate hanno sollevato preoccupazioni con ASBFEO, tra cui:

- le consociate interamente controllate di grandi società si aggiudicano appalti nell'ambito dell'esenzione per le PMI
- le relazioni personali svolgono un ruolo nel processo decisionale
- le offerte non sono trasparenti
- si fa un uso eccessivo delle gare d'appalto con procedura ristretta, a volte senza motivo
- esenzioni di gara con procedura ristretta utilizzate in modo errato.

Domande per le piccole imprese

5. Siete a conoscenza di eventuali modifiche alle norme sugli appalti del Commonwealth avvenute il 1° luglio 2022 e, in caso affermativo, come l'avete saputo?
6. Avete notato cambiamenti nelle procedure di appalto del governo australiano dopo il 1° luglio 2022? Se possibile, descrivete le modifiche.
7. Che ruolo giocano il networking e la costruzione di relazioni nell'ottenere l'accesso alle opportunità di appalto del governo australiano? In che modo i fornitori di PMI possono migliorare le proprie capacità per affrontare questo aspetto?
8. Cosa aiuterebbe le piccole imprese a collaborare con altri enti o organizzazioni per impegnarsi in maggiori opportunità di appalti?

6. Esenzioni e disposizioni del panel

Alcuni appalti sono esenti dalla Divisione 2 delle Norme sugli appalti del Commonwealth e dai paragrafi 4.7, 4.8 e 7.26 della Divisione 1.¹¹ Tali esenzioni sono elencate di seguito.

- Esenzione 13. Approvvigionamento di beni e servizi da parte o per conto della Defense Intelligence Organisation, dell'Australian Signals Directorate o dell'Australian Geospatial Intelligence Organisation.
- Esenzione 16. Approvvigionamento di beni e servizi da una PMI con almeno il 50% di proprietà indigena.
- Esenzione 17. Approvvigionamento di beni e servizi di valore fino a \$ 200.000, o fino a \$ 500.000 da parte o per conto del Dipartimento della Difesa, da una PMI (nota: i requisiti previsti dall'*Indigenous Procurement Policy* devono essere soddisfatti prima che questa esenzione venga applicata).

Partecipazione di persone delle Prime Nazioni e altre esenzioni

In base all'attuale politica di approvvigionamento indigeno (IPP) del CPR, le imprese indigene devono avere l'opportunità di dimostrare un buon rapporto qualità-prezzo prima di un approccio generale al mercato.

¹²Secondo le statistiche di AusTender, 768 appalti del governo australiano sono stati aggiudicati utilizzando l'esenzione indigena a gara con procedura ristretta nell'anno finanziario 2021-22.¹³ L'esenzione indigena a gara con procedura ristretta si applica alle PMI con almeno il 50% di proprietà indigena.

Le parti interessate hanno identificato le sfide per le piccole imprese di proprietà delle persone delle Prime Nazioni che si impegnano nel processo di appalto pubblico e si assicurano i vantaggi dell'esenzione 16. Inoltre, le parti interessate hanno descritto le difficoltà nell'identificare le imprese delle persone delle Prime Nazioni attraverso l'attuale sistema di panel e la barriera che ciò crea all'aumento della partecipazione dei popoli delle Prime Nazioni.

Le parti interessate hanno raccomandato che l'indagine consideri i meriti di ulteriori esenzioni e politiche di appalto per sostenere meglio le imprese in gruppi non rappresentati e gli ostacoli non intenzionali al coinvolgimento di una PMI creati dalle esenzioni esistenti. Ad esempio, la partecipazione delle piccole imprese agli appalti pubblici potrebbe essere aumentata consentendo agli enti appaltanti di selezionare le piccole imprese che soddisfano due o più obiettivi politici più ampi. Questa potrebbe essere un'alternativa migliore rispetto alla richiesta di raggiungere prima altri obiettivi politici specifici e alla creazione involontaria di un unico accesso agli appalti per le piccole imprese con ostacoli precedenti.

¹¹ Department of Finance, *Commonwealth Procurement Rules*, visualizzato il 3 luglio 2023, <https://www.finance.gov.au/government/procurement/commonwealth-procurement-rules>

¹² National Indigenous Australians Agency, *Indigenous Procurement Policy*, visualizzato il 11 maggio 2023, <https://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/economic-development/indigenous-procurement-policy-ipp>

¹³ AusTender, *How the Government Buys*, visualizzato il 22 maggio 2023, <https://help.tenders.gov.au/getting-started-with-austender/information-made-easy/how-the-government-buys/>

Il requisito del governo che i funzionari degli appalti considerino l'impatto più ampio di un appalto sui cambiamenti climatici quando intraprendono questa valutazione del rapporto qualità-prezzo potrebbe anche essere incorporato in un approccio "multi-gateway".

Le osservazioni e le consultazioni delle parti interessate hanno suggerito che dovrebbero esistere esenzioni per le piccole imprese appartenenti e guidate da donne, nonché per le piccole imprese di proprietà di veterani della Difesa.

Disposizioni del panel

L'ASBFEO è a conoscenza di casi in cui le piccole imprese hanno investito tempo e risorse facendo domanda per vari panel del governo australiano e rispettando i requisiti del panel, solo per scoprire che le grandi agenzie utilizzano panel diversi per procurarsi gli stessi beni e servizi.

L'analisi dei dati di AusTender da parte dell'Australian National Audit Office (ANAO) ha rilevato che dei contratti associati a un avviso di offerta permanente (Standing Offer Notice - SON), il 43% è stato segnalato come accordi di panel nel 2012-13, aumentando al 95% nel 2021-22. Questo aumento è stato osservato anche nel valore dei contratti associati a un SON riportato come accordo del panel, dal 48% nel 2012-13 all'80% nel 2021-22.¹⁴

Inoltre, tra il 2012-13 e il 2021-22 erano attivi 3.173 SON individuali, con il 45% (1.418) di questi segnalati come accordi del panel. Vale la pena notare che il 26% (812) dei SON non ha riportato alcuna informazione rispetto al "Panel Arrangement" del set di dati SON.¹⁵

I dati confermano che gli accordi di panel costituiscono una parte significativa dei processi di acquisto del governo. Al momento in cui scriviamo, ci sono più di 600 offerte permanenti, inclusi panel che forniscono prodotti e servizi simili o duplicati.¹⁶ Questo lascia le piccole imprese con una complessa rete di panel di approvvigionamento in cui è difficile orientarsi senza precedenti esperienze o conoscenze sul funzionamento interno degli appalti pubblici. Le parti interessate hanno anche espresso preoccupazione per il fatto che molte piccole imprese investono tempo e denaro per ottenere l'accesso ai comitati per gli appalti pubblici e ricevere poco o nessun lavoro. Queste preoccupazioni sono alimentate da indicazioni limitate che una serie di fornitori su un panel sia coinvolta.

Domande per le agenzie governative australiane

9. In che modo i responsabili degli appalti pubblici australiani e i responsabili politici possono creare politiche di appalti più inclusive per supportare meglio le piccole imprese in gruppi sottorappresentati, tra cui persone delle Prime Nazioni, australiani culturalmente e linguisticamente diversi e imprese di proprietà e gestite da donne?
10. Esistono ostacoli alla maggiore partecipazione delle piccole imprese agli appalti pubblici australiani? Se sì, quali sono?
11. Quali opportunità tecnologiche dovrebbero essere esplorate per semplificare e decodificare le procedure di appalto del governo australiano, consentendo a più PMI di partecipare a queste opportunità?
12. Conoscete servizi o risorse di supporto per aiutare le piccole imprese a partecipare e identificare opportunità negli appalti pubblici australiani? Quali servizi e risorse di supporto sono richiesti?

¹⁴ The Australian National Audit Office, *Australian Government Procurement Contract Reporting – 2022 Update*. Datato 1 giugno 2023.

¹⁵ The Australian National Audit Office, *Australian Government Procurement Contract Reporting – 2022 Update*. Datato 1 giugno 2023

¹⁶ AusTender, *Standing Offer Notice List*. Datato 1 giugno 2023.

7. Sostegno agli enti del governo australiano e ai funzionari addetti agli appalti per coinvolgere meglio le piccole imprese

Sebbene esistano CPR dell'intero governo, le singole entità possono modellare il modo in cui conducono gli appalti. Ad esempio, all'interno del Dipartimento della Difesa, sono stati creati sia un Office of Defense Industry Support che una Small Business Advocacy Team per assistere le piccole imprese e i funzionari degli appalti per aumentare il coinvolgimento delle PMI negli appalti della Difesa.

L'ASBFEO è a conoscenza di esempi di funzionari appaltanti che adottano pratiche per consentire alle PMI di competere su contratti di appalto. Un esempio è la disaggregazione di un progetto medio in diversi contratti più piccoli. Questi contratti più piccoli hanno consentito alle PMI che non sarebbero state in grado di competere per il contratto "in bundle" più grande di competere e infine fornire contenuti entro le loro dimensioni e capacità.

Le parti interessate hanno anche individuato esempi in cui le pratiche di appalto non hanno sostenuto la partecipazione delle PMI. Questi esempi includono:

- dove i funzionari appaltanti hanno evitato di utilizzare l'esenzione per le PMI per contratti inferiori a \$ 200.000 (\$ 500,00 per contratti della Difesa)
- i requisiti per accedere agli appalti pubblici spesso si duplicano o si sovrappongono ad altri standard di settore o requisiti già esistenti (osservando che qualsiasi incoerenza nei requisiti svantaggia in modo sproporzionato le piccole imprese)
- l'utilizzo di fidejussioni o garanzie bancarie lungo tutta la filiera sproporzionate rispetto al valore del contratto
- requisiti assicurativi eccessivi, come avere un'agenzia elencata come assicurato nominato sulla polizza assicurativa aziendale
- accordi di panel statici e di lunga data che "bloccano" i fornitori di piccole imprese per periodi prolungati
- l'utilizzo di gare d'appalto ristrette per avvicinare ripetutamente i fornitori esistenti ed escludere nuovi entranti
- il riconoscimento superficiale delle esenzioni come passaggio di conformità procedurale.

L'ASBFEO riconosce che i primi feedback delle parti interessate indicano una percezione di poca o nessuna indicazione di un tentativo di disaggregare progetti più grandi dopo le modifiche del 1° luglio 2022.

Le parti interessate hanno sottolineato che la conoscenza di questi cambiamenti da parte dei funzionari degli appalti può essere limitata a causa dei bassi livelli di fidelizzazione del personale, delle limitate opportunità di formazione e dell'avversione al rischio che favorisce il raggruppamento per ridurre il rischio di integrazione.

Le parti interessate hanno anche fatto riferimento alle difficoltà nell'individuare le PMI in grado di fornire programmi specifici poiché i panel possono contenere un'ampia varietà di capacità e servizi. La tendenza all'esistenza di panel multipli per prodotti e servizi simili aggrava questa preoccupazione. Poiché i panel possono esistere per servire una varietà di scopi, può essere difficile per un funzionario appaltante trovare un'azienda in grado di fornire i beni o i servizi richiesti dall'agenzia governativa.

Misure per incoraggiare una maggiore partecipazione delle piccole imprese agli appalti del Commonwealth



L'ASBFEO riconosce e accoglie con favore i finanziamenti per condurre aggiornamenti tecnologici al sistema dei panel previsti dalla Finanziaria 2023-24.

L'inchiesta della commissione permanente -per le infrastrutture, i trasporti e le città- della Camera dei rappresentanti sulle pratiche di appalto per le infrastrutture finanziate dal governo, ha raccomandato l'introduzione di criteri di sostenibilità del settore e di crescita delle imprese nelle prime fasi della progettazione degli appalti.¹⁷ L'introduzione di questi criteri incoraggerebbe gli appaltatori di primo livello a collaborare con una società nazionale non di primo livello nel contratto principale. Ciò aumenterebbe l'accesso delle piccole imprese ai contratti di rafforzamento e potenziamento delle capacità..

Il gruppo MSP (Major Service Provider) del Dipartimento della Difesa è composto da quattro grandi entità. Il Panel MSP fornisce un approccio, gestito strategicamente per l'impegno e la gestione di grandi servizi multidisciplinari, al Capability Acquisition and Sustainment Group (CASG) e

Naval Shipbuilding and Sustainment Group (NSSG). Gli MSP sono incaricati di fornire una gamma di servizi secondo i termini dell'Accordo sui servizi di supporto aziendale MSP (ESSA). Gli obiettivi del governo e degli MSP per entrare nell'ESSA includono:

- riconoscere l'importanza dell'industria come input fondamentale per la capacità
- mantenere un settore di piccole imprese vitale e vivace per competenze in materia "sopra la linea" (lavorando per conto del Commonwealth), attraverso la catena di approvvigionamento MSP.¹⁸
- impegnarsi in modo più efficace con l'industria per sfruttare al meglio le risorse e l'esperienza
- fare un uso più efficiente delle risorse del settore in modo integrato per fornire il CASG e più ampi risultati in termini di capacità della Difesa
- garantire che esista una capacità potenziata e sostenibile sia all'interno della difesa che dell'industria per supportare le esigenze lavorative attuali e future del Commonwealth
- promuovere comportamenti collaborativi, rapporti di lavoro strategici, cooperativi e costruttivi
- offrire al governo un miglior rapporto qualità-prezzo, anche attraverso tariffe di manodopera altamente competitive, termini e condizioni prestabiliti per i vari tipi di servizi e l'ottimizzazione delle economie di scala
- ridurre al minimo i costi operativi sia per il Commonwealth che per l'industria (compresi i costi delle gare d'appalto e altri costi di transazione).¹⁹

Le consultazioni delle parti interessate hanno evidenziato che in molti casi gli ESSA supportano le PMI nell'ottenere un flusso costante di lavoro e aumentare la capacità lungo tutta la catena di approvvigionamento.

¹⁷ House of Representatives Standing Committee on Infrastructure, Transport and Cities, *Government Procurement: A sovereign security imperative*. Marzo 2022

¹⁸ Team Downer, *About Us*, visualizzato in data 18/07/23, <https://www.teamdownermmsp.com.au/about-us>

¹⁹ Strategic Panels, Department of Defence, *Strategic Panels*, visualizzato in data 2/06/2023 <https://www.defence.gov.au/business-industry/industry-programs/strategic-panels>

Domande per le agenzie governative australiane

13. Cosa possono fare il governo australiano e le sue agenzie per aiutare un maggior numero di piccole imprese ad accedere e competere per le loro opportunità di appalto, per la prima volta o più regolarmente?
14. Oltre agli appalti, ci sono altre politiche e normative che influiscono sulla capacità delle piccole imprese di competere per i contratti del governo australiano?
15. Quali modifiche avete apportato per attuare le modifiche del 1° luglio 2022 alle norme sugli appalti del Commonwealth?
16. In qualità di agenzia o funzionario di appalti, ci sono impedimenti nell'avvicinarsi o nell'utilizzare una PMI per fornire un bene o un servizio non correlato alla regolamentazione o alle politiche? Ad esempio: difficoltà nell'identificare opzioni competitive per le piccole imprese; preoccupazioni circa la capacità delle piccole imprese di intraprendere il progetto; o timori che le piccole imprese rappresentino un rischio maggiore rispetto alle imprese più grandi.
17. Sono disponibili orientamenti adeguati a consentire al funzionario appaltante di esercitare con sicurezza la discrezionalità necessaria per utilizzare le esenzioni per le PMI pur soddisfacendo il controllo di audit e revisione?
18. Avete esempi di pratiche di appalto esemplari e quadri di supporto che incoraggiano e facilitano la partecipazione delle piccole imprese? In caso affermativo, descrivere.
19. Avete esempi del governo australiano di appalti o pratiche di coinvolgimento del settore che dovrebbero essere replicati o ulteriormente sviluppati? In caso affermativo, descrivere.
20. Quali processi esistenti incoraggiano e supportano gli appaltatori di piccole imprese senza successo a migliorare le loro possibilità di assicurarsi futuri contratti con il governo australiano? Quali processi aggiuntivi dovrebbero essere considerati?
21. Avete partecipato a sessioni di debriefing con offerenti di piccole imprese senza successo? Vi siete sentiti sicuri? Ci sono ulteriori informazioni o consigli che potrebbero aiutarvi?

8. Politiche e pratiche di appalto a sostegno dell'impegno delle piccole imprese in giurisdizioni comparabili

Gli appalti pubblici possono rappresentare un'importante politica pubblica e una leva economica per sostenere la crescita e lo sviluppo delle imprese e delle industrie locali per fornire servizi e risolvere i problemi in modo efficiente. Le giurisdizioni di tutto il mondo impiegano metodi diversi per portare avanti obiettivi politici specifici. Ad esempio, il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti gestisce diverse iniziative per supportare il coinvolgimento di aziende e coorti specifiche nelle opportunità di appalti. Queste includono:

- programma federale di contratti per piccole imprese di proprietà femminile e obiettivo del 5% di contratti per piccole imprese di proprietà femminile
- sforzo di sensibilizzazione SDVOSB (Service-Disabled Veteran-Owned Small Business) per identificare le piccole imprese controllate da veterani e veterani disabili. Lo sforzo di SDVOSB mira a migliorare le opportunità principali e di subappalto per le piccole imprese di proprietà di veterani e disabili del servizio
- programma delle zone commerciali storicamente sottoutilizzate (HUBZones) per promuovere la crescita dell'occupazione, gli investimenti di capitale e lo sviluppo economico nelle zone HUB fornendo assistenza contrattuale alle piccole imprese situate in queste comunità economicamente in difficoltà.²⁰

²⁰ US Department of Defense, *Office of Small Business Programs*, visualizzato il 22 marzo 2023 <https://business.defense.gov/>

Procurement Inquiry - Issues Paper

Nel Regno Unito, i dipartimenti centrali hanno nominato i campioni delle PMI insieme ai piani d'azione per le PMI per sostenere gli appalti aggiudicati alle piccole imprese.²¹

L'Industry Advocate del South Australia, Ian Nightingale, è stato nominato nel 2013. L'Industry Advocate assicura che le imprese locali possono sfruttare al massimo le opportunità di appalto del governo del South Australia, anche garantendo che le opportunità di appalto siano disaggregate in porzioni adatte alle piccole imprese.

L'*Industry Advocate Act 2017 (South Australia)* designa funzioni per l'Industry Advocate, supportato dall'Office of the Industry Advocate (OIA), tra cui:

- agire per promuovere gli obiettivi della politica di partecipazione dell'industria del South Australia (SAIPP), incluso, a titolo esemplificativo, sviluppando la potenzialità e la capacità delle imprese con sede nel South Australia di partecipare a contratti governativi
- ricevere ed esaminare i reclami da e per conto delle imprese e dei loro rappresentanti di settore in merito al SAIPP
- formulare raccomandazioni (tenendo conto dei requisiti previsti da qualsiasi altra legge) ai funzionari responsabili degli appalti e ai principali funzionari delle autorità pubbliche per risolvere i reclami, rimuovere gli impedimenti o migliorare le pratiche e i processi di appalto
- riferire reclami e problemi irrisolti al ministro per l'esame
- revisione e assistenza nelle negoziazioni dei piani di partecipazione del settore per garantire che siano conformi al SAIPP prima della finalizzazione delle condizioni contrattuali
- indagare e monitorare il rispetto del SAIPP da parte dei partecipanti a contratti governativi
- agire per promuovere e garantire il rispetto del SAIPP
- incoraggiare l'adozione di politiche di partecipazione industriale da parte del governo locale

Per supportare le piccole imprese del South Australia che cercano di impegnarsi con le principali opportunità di appalti, Procurement Services South Australia ha anche accettato di pubblicare un piano di appalto anticipato per tutte le autorità pubbliche, informando i potenziali fornitori sulle future opportunità di appalti per un periodo di 24 mesi. Ciò darà alle imprese locali il tempo di aumentare le probabilità di una procedura di appalto di successo e di sviluppare approcci nuovi e innovativi. Questa innovazione è fondamentale per le piccole imprese che non dispongono delle risorse delle loro controparti più grandi e possono favorire l'aumento della produttività semplificando le procedure.

Domande per le agenzie governative australiane

21. Esistono approcci di successo in giurisdizioni comparabili (all'interno dell'Australia o a livello internazionale) che potrebbero essere replicati dal governo australiano?
22. C'è qualcos'altro che potrebbe aumentare o migliorare le opportunità delle piccole imprese di impegnarsi con gli appalti pubblici australiani?

Per ulteriori informazioni sull'inchiesta, inclusi esempi di percorsi e termini di riferimento, visitate il sito www.asbfeo.gov.au/procurement.

²¹ United Kingdom Cabinet Office, *Small and Medium Business Hub*, visualizzato l' 11 aprile 2023, <https://www.gov.uk/guidance/small-and-medium-business-hub>

²² Office of the Industry Advocate, *2020-21 Annual Report*. Pg. 6.

APPENDICE A

Modifiche alle norme sugli appalti del Commonwealth (CPR) in vigore dal 1° luglio 2022

CPR Modifica	Commento generale
Prefazione	Nuova prefazione del Ministro delle Finanze.
Rapporto qualità- prezzo (4.5 e)	Testo modificato per includere le ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle pertinenti considerazioni finanziarie e non finanziarie sul rapporto qualità-prezzo.
Rapporto qualità- prezzo (4.5 e. ii)	Testo modificato per riflettere il nuovo Dipartimento per i cambiamenti climatici, l'energia, l'ambiente e l'acqua.
Piccole e medie imprese (5.6)	Testo modificato per aumentare l'impegno del governo australiano nei confronti delle entità non aziendali del Commonwealth che si approvvigionano per il 20% degli appalti alle PMI.
Appalti da offerte permanenti (9.14)	Nuovo testo che consiglia ai funzionari di rivolgersi a più potenziali fornitori di offerta permanente per massimizzare la concorrenza.

Precedenti modifiche alle norme sugli appalti del Commonwealth (CPR) in vigore dal 1° luglio 2022

Figura 1: Legislazione e politica	Inclusione della legge Government Procurement (Judicial Review) Act 2018 sotto l'intestazione Legislazione e inclusione del nuovo testo "Accordi di libero scambio e altri impegni" sotto l'intestazione obblighi internazionali nell'ambito del contesto legislativo e politico.
Conformità alle due divisioni del CPR (3.8)	Testo modificato per chiarire che i CPR si applicano ai servizi amministrativi della Commonwealth Superannuation Corporation che si riferiscono ai regimi pensionistici che amministra.
Politiche legate agli appalti (4.9)	Il testo modificato stabilisce che le entità non aziendali del Commonwealth e le entità aziendali prescritte del Commonwealth devono rispettare le politiche relative agli appalti laddove la politica indichi che è applicabile al processo di appalto e all'entità.
Piccole e medie imprese (5.5 d)	Sottoparagrafo aggiornato che impone ai funzionari appaltanti di considerare la disaggregazione di grandi progetti in pacchetti più piccoli che massimizzino la concorrenza, ove appropriato.
Piccole e medie imprese (5.8)	Testo modificato che riflette la rimozione della soglia di 1 milione di dollari nella politica di pagamento puntuale o degli interessi dei fornitori - Guida alla gestione delle risorse (RMG 417.)
Rischio degli appalti (8.4)	Nuovo testo per stabilire che i fornitori non devono stipulare un'assicurazione fino all'aggiudicazione di un contratto e per limitare le imposte assicurative nei contratti e incorporare il principio della condivisione del rischio riflettendo meglio il rischio effettivo nella responsabilità contrattuale.
Appendice A: Esenzione 17	Testo modificato che consente al Dipartimento della Difesa di coinvolgere direttamente una PMI per appalti di valore fino a \$ 500.000 (nota: i requisiti previsti dalla Politica sugli appalti indigeni devono essere soddisfatti prima che questa esenzione venga applicata).

Fonte: [Department of Finance](#)

Canberra
Level 2
15 Moore Street
Canberra ACT

GPO Box 1791
Canberra City ACT 2601

T 1300 650 460
E info@asbfeo.gov.au

Twitter : @ASBFEO

Facebook: @ASBFEO

LinkedIn: Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman

Instagram: @ASBFEO

YouTube : Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman

Copyright Notice



<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/au/>

With the exception of coats of arms, logos, emblems, images, other third-party material or devices protected by a trademark, this content is licensed under the Creative Commons Australia Attribution 3.0 Licence.

We request attribution as © Commonwealth of Australia (Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman) 2023.

All other rights are reserved.

Some graphics in this document were used under a Creative Commons license from the Noun Project (<http://thenounproject.com>).

Permission may need to be obtained from third parties to re-use their material.

Written enquiries may be sent to:

Director, Communications and Media
Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman
GPO Box 1791
Canberra City, ACT 2601

or email media@asbfeo.gov.au