

## Prime riflessioni sulla scrittura dei *Terms of Reference* per un incarico di valutazione di una politica regionale

*Questa nota nasce in seguito all'approfondimento svolto dal Laboratorio di pratiche valutative su richiesta del Comitato tecnico di progetto CAPIRe. Tale approfondimento ha come punto di partenza le concrete esperienze di lavoro dei Consigli regionali aderenti al progetto. Scopo della nota è proporre una sintesi delle riflessioni maturate nel corso di tale approfondimento sull'affidamento di un incarico di valutazione di una politica regionale.*

I *Terms of Reference* (ToR) sono un documento chiave nel processo di valutazione, che definisce tutti gli aspetti su come una valutazione di una politica regionale dovrebbe essere condotta dal soggetto incaricato di svolgerla, in particolare quando questo è un soggetto esterno alla struttura del committente. L'approfondimento svolto dal Laboratorio ha consentito di giungere alla formulazione di alcune prime indicazioni su come scrivere un buon ToR, che qui si riassumono:

- le modalità di selezione delle proposte di analisi, soprattutto laddove si renda necessario un affidamento esterno dell'incarico, non dovrebbero prescindere da un attento esame degli **aspetti qualitativi**, dal momento che la valutazione di una politica regionale è generalmente un'attività assai complessa. Gli aspetti qualitativi possono riguardare almeno due profili: quello delle caratteristiche del proponente per la realizzazione della valutazione e soprattutto quello dell'attività da svolgere.
- A monte della scrittura di un ToR è opportuno un **approfondimento preliminare** utile a chiarire perché si vuole richiedere una valutazione, quali informazioni dovrebbero quindi emergere dal processo analitico, se esse siano effettivamente producibili, quali si immagina che siano gli approcci analitici utili allo scopo, quali tempi e quali risorse saranno necessari, quali informazioni potrebbero occorrere al valutatore e come eventualmente attrezzarsi per fornirglielie.
- Gli **obiettivi** della valutazione dovrebbero essere ben individuati, concretamente raggiungibili ed esplicitati in modo chiaro.
- Le **domande valutative** dovrebbero da un lato discendere dagli obiettivi stessi e dall'altro tendere a individuare le attività di analisi più adeguate per rispondervi. Tanto deve essere chiaro cosa si vuole ottenere quanto devono essere evitati dettagli eccessivi, in modo da lasciare un certo margine di libertà al proponente.

- Per quanto attiene gli effettivi contenuti delle attività da svolgere e delle metodologie da adottare, l'approccio ritenuto più opportuno è quello di lasciare al proponente almeno una certa libertà di precisarli in un proprio **disegno della ricerca**.
- Il rapporto tra le parti non dovrebbe limitarsi a uno scambio iniziale e a uno finale: il ToR può prevedere momenti in sede sia tecnica che istituzionale di **aggiornamento periodico** e che i risultati delle attività di analisi siano riassunti in corso d'opera in rapporti intermedi o sintetiche note di lavoro.
- I **risultati attesi** devono essere conformi agli obiettivi prestabiliti e la presentazione e la condivisione del lavoro e dei risultati dovrebbero essere accessibili ai destinatari, trovando un giusto bilanciamento tra il **rigore scientifico** e la **semplicità e chiarezza espositiva**.

La nota si compone di 4 sezioni:

- (1) La valutazione delle politiche pubbliche nei Consigli regionali;
- (2) Che cosa sono i *Terms of Reference*;
- (3) Indicazioni sulla redazione dei ToR emerse dai Consigli regionali;
- (4) In sintesi: come scrivere (e non scrivere) i *Terms of Reference*?

## 1. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEI CONSIGLI REGIONALI

La valutazione delle politiche pubbliche si è progressivamente affermata nell'ambito delle attività istituzionali dei Consigli regionali, anche grazie all'impulso di progetto CAPIRe, facendo comunemente riferimento a un tipo specifico di valutazione ex post, che risponde in primo luogo a un'esigenza di apprendimento<sup>1</sup> e che è articolata in una verifica circa l'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.

La valutazione così intesa comporta il produrre informazioni, basate su evidenza empirica, per offrire al legislatore elementi ulteriori di giudizio circa il successo delle politiche adottate per risolvere un certo problema collettivo, allo scopo di comprendere che cosa sia stato di una legge regionale e quindi delle politiche cui essa ha dato impulso. Elementi che la caratterizzano sono l'intento di migliorare la qualità delle decisioni e dell'azione pubblica tramite una riflessione basata su elementi oggettivi e l'assenza di finalità ispettive o sanzionatorie in una logica "non partisan"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda Martini A., Sisti M. (2007), [A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico](#), *Informaires*, 33, 13-20.

<sup>2</sup> Si veda Martini A., Sisti M. (2002), [Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?](#), *Le istituzioni del federalismo*, 6, 929-951.

La maggiore conoscenza delle politiche che ne deriva può permettere di intervenire nel processo decisionale in modo più efficace e consapevole, creando le condizioni per migliorare la qualità della produzione legislativa successiva. La valutazione delle politiche è anche un modo più completo per interpretare la funzione di controllo delle Assemblee legislative, non intesa più solo come verifica formale dell'operato dell'esecutivo (il tradizionale controllo ispettivo), ma anche come verifica sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.

Strumenti tipici di queste attività sistematiche volte alla produzione di informazioni qualificate sulle politiche regionali sono le clausole valutative e le missioni valutative.

Le **clausole valutative** sono uno strumento di avvio delle attività di valutazione che, nell'ambito di queste esperienze, sono state prevalentemente intese come uno specifico articolo di legge che conferisce un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione della politica regionale di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere i tempi e le modalità di attuazione e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e, più in generale, per la collettività regionale<sup>3</sup>.

Le **missioni valutative** realizzano la valutazione nei casi in cui sorga la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola valutativa non aveva previsto o che le attività realizzate in risposta alla clausola non hanno pienamente soddisfatto o quando la legge in questione non contenga alcuna clausola. Si configurano come un'iniziativa di approfondimento svolta con modalità che ne garantiscano la terzietà e il rigore scientifico e che possono per lo più tradursi in una ricerca valutativa affidata a soggetti esterni qualificati.

Talvolta i Consigli regionali dispongono di un ente di ricerca strumentale regionale in grado di rispondere a tutte o alcune delle proprie esigenze conoscitive. In altri casi invece l'affidamento dell'incarico non può che essere rivolto a soggetti esterni all'amministrazione. La disciplina del Codice dei contratti pubblici (**Box 1**) fissa a riguardo alcune regole di carattere generale per procedere a un affidamento: è compito del soggetto appaltante definire, oltre alle richieste, criteri di selezione che consentano di affidare il lavoro al soggetto in grado di svolgere l'attività nel modo migliore. In tutti i casi descritti, sia per quanto riguarda la qualità delle attività di valutazione, sia per quanto riguarda la selezione del soggetto incaricato, è quindi determinante scrivere buoni *Terms of Reference*, per incidere positivamente sulla possibilità di ricevere un prodotto realmente adeguato alle esigenze conoscitive dei Consigli regionali.

---

<sup>3</sup> [Note per CAPIRe n. 3](#), aprile 2003.

### **Box 1. Modalità di affidamento per incarichi esterni da parte delle Assemblee legislative regionali**

*Secondo disciplina del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50*

Anche quando agisce in regime di diritto privato, la pubblica amministrazione non ha completa libertà di azione, ma deve porre in essere le tradizionali fasi dell'evidenza pubblica: la determina a contrarre; la scelta del contraente; l'aggiudicazione e la stipula del contratto.

Infatti le gare sono aggiudicate attraverso procedure aperte (a cui possono partecipare tutti gli operatori interessati che posseggano i requisiti indicati in un apposito bando di gara) o ristrette (in cui possono presentare offerta soltanto gli operatori invitati).

Le procedure negoziate invece (in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto) sono consentite al ricorrere di specifici presupposti (es. assenza di offerte valide a seguito di procedure aperte o ristrette; unico operatore economico esistente) o per i contratti sotto soglia comunitaria (per gli appalti di servizi attualmente il limite è 209.000 euro)

In particolare, per importi pari o superiori a 40.000 euro l'affidamento deve avvenire previa consultazione di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi predisposti dalla stazione appaltante (c.d. gara informale attraverso lettera d'invito a presentare un'offerta). Per importi inferiori ai 40.000 euro è invece consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento, purché adeguatamente motivato fermo restando l'obbligo di dimostrare la congruità del prezzo e di rispettare i principi di rotazione, trasparenza e par condicio.

## **2. CHE COSA SONO I *TERMS OF REFERENCE***

Per *Terms of Reference* (ToR)<sup>4</sup> si intende comunemente il documento che contiene gli elementi essenziali ai fini delle attività di analisi da affidare, la cui accurata predisposizione tutela sia gli interessi dei soggetti coinvolti sia il proficuo svolgimento della loro collaborazione. Un ToR può essere la base contrattuale in vista di un incarico valutativo affidato esternamente o essere rivolto ad aree interne della struttura organizzativa. In entrambi i casi il ToR identifica l'ambito e gli obiettivi, esplicitando le responsabilità dei diversi soggetti e le risorse disponibili per le attività di valutazione. Sviluppare un ToR accurato e preciso può essere perciò di fondamentale importanza per produrre una valutazione soddisfacente. Sebbene contenuti specifici e formato possano variare in base alla natura delle attività da svolgere e della tipologia dell'incarico, si possono evidenziare i tratti comuni che generalmente caratterizzano le sezioni in cui indicativamente può essere suddiviso un ToR.

*Descrizione della politica e conoscenza pregressa.* La sezione d'apertura di un ToR chiarisce innanzitutto le finalità e i risultati attesi della politica da valutare, ne descrive i contenuti e gli eventuali

---

<sup>4</sup> Tra i contributi già esistenti sul tema si possono citare il documento [Writing Terms of Reference for an Evaluation: a How-to Guide](#) redatto nel 2011 dall'Independent Evaluation Group della World Bank e la [Guidance for the Terms of Reference for Impact Evaluations](#) del 2013 del Directorate General Regional and Urban Policy della European Commission per il periodo di programmazione 2014 – 2020.

cambiamenti rilevanti nel tempo e nel contesto. Può indicare eventuali riferimenti a studi e analisi già realizzate ed esplicitare i ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione.

**Obiettivi e domande di valutazione.** Questa sezione generalmente esplicita le ragioni per cui si richiede una valutazione, da chi, come e per quali scopi sarà utilizzata; individua quali aspetti della politica devono essere sottoposti a valutazione e se questa deve focalizzarsi sull'analisi dell'attuazione o degli effetti. Più specificamente le domande di valutazione chiariscono quale cambiamento deve essere osservato e studiato, quale ipotesi di relazione causa-effetto verificata o entro quale ambito o contesto ricercare una relazione intenzionalmente o meno attribuibile in termini causali alla politica.

**Approccio e metodologia.** Questa sezione di solito individua o richiede di proporre più o meno dettagliatamente quali approcci e metodi scientifici sono adeguati a rispondere alle domande di valutazione.

**Prodotti e scadenze.** Vengono qui richiesti gli output e i rendiconti attesi, ad esempio quali report (*inception report, draft evaluation report, final evaluation report*) e presentazioni, precisandone i contenuti e le tempistiche previste. Possono anche essere precisate la struttura e il format di ogni prodotto.

**Governance e organizzazione del lavoro.** In questa sezione vengono precisate la composizione del o dei gruppi di lavoro e le competenze richieste. Viene inoltre precisato il sistema di *governance* e di *accountability* che presiede alle attività di valutazione. Si possono altresì richiedere incontri tecnici e istituzionali, attività di monitoraggio ed eventuali attività partecipative.

### 3. INDICAZIONI SULLA REDAZIONE DEI *TOR* EMERSE DAI CONSIGLI REGIONALI

La riflessione sulla redazione dei *ToR* si è sviluppata nell'ambito del Laboratorio di Progetto *CAPiRe*. Durante il lavoro è stato predisposto un questionario aperto, rivolto ai funzionari dei Consigli partecipanti al Laboratorio, ai quali è stata chiesta un'elaborazione sul tema, basata tanto sulle proprie opinioni personali quanto, laddove possibile, sulle proprie esperienze di valutazioni affidate all'esterno. Per ciascuno degli aspetti proposti, a partire dalla presentazione di un'offerta fino alla realizzazione delle attività di analisi, i partecipanti hanno riflettuto su quelle che si presentano come potenziali situazioni di rischio o di opportunità nel predisporre e gestire l'esternalizzazione di una valutazione.

Di seguito si riportano i Consigli regionali i cui funzionari hanno partecipato all'iniziativa e i relativi ambiti di valutazione a cui ciascuno ha fatto riferimento. Si tratta in larga misura di casi di esperienze legate allo svolgimento di missioni valutative.

- ✓ EMILIA ROMAGNA: *Missione valutativa: analisi dell'attuazione e dei risultati dei voucher conciliativi per i nidi d'infanzia.*
- ✓ FRIULI VENEZIA GIULIA: *Missione valutativa: analisi sull'attuazione e sugli effetti prodotti da alcuni dei principali interventi in materia di edilizia residenziale pubblica.*

- ✓ **LOMBARDIA:** *Missione valutativa: le misure regionali per l'internazionalizzazione delle imprese.*
- ✓ **PIEMONTE:** *1) Missione valutativa concernente l'attuazione delle politiche promosse dalle leggi regionali inerenti la tutela della salute mentale. 2) Missione valutativa sulle politiche promosse dalla Regione Piemonte a sostegno della ricerca e dell'innovazione del sistema produttivo locale.*
- ✓ **TOSCANA:** *Esperienza di affidamento delle attività di valutazione all'ente strumentale della Regione (IRPET).*

I partecipanti sono stati chiamati a esprimersi in merito ai seguenti aspetti: i) concordanza tra obiettivi conoscitivi e attività svolte; ii) qualità della valutazione; iii) modalità di condivisione dei risultati e loro utilizzabilità; iv) gestione dei rapporti con l'ente affidatario; v) organizzazione delle attività da parte dell'affidatario; vi) modalità di presentazione dell'offerta; vii) criteri adottati per la selezione dell'offerta. Nei paragrafi seguenti sono state sintetizzate le informazioni raccolte, in aggiunta sono riportati alcuni commenti testuali a scopo esemplificativo.

### ***Coerenza tra obiettivi conoscitivi e attività analitiche***

Gli obiettivi conoscitivi possono essere confusi, o incoerenti rispetto al processo decisionale, non sufficientemente dettagliati, o difficilmente raggiungibili, perché inadeguati o per l'emergere durante la ricerca di problematiche sconosciute al suo avvio. In particolare, il rischio di enunciare obiettivi conoscitivi difficilmente raggiungibili, anche in considerazione delle risorse a disposizione, è riportato in modo pressoché concorde:

*“Circoscrivere l'obiettivo conoscitivo a ciò che è concretamente e realisticamente valutabile permette di evitare quelle varianti in corso d'opera che possono risultare troppo costose (sia in termini finanziari che in termini di tempi di realizzazione della ricerca). Inoltre, porre obiettivi difficilmente raggiungibili ha scarsa utilità per il referente politico” [Emilia Romagna].*

*“Nel primo incontro viene espressa, da parte politica, l'esigenza conoscitiva sulla tematica da valutare sulla quale i referenti dell'IRPET, con il nostro ausilio, individueranno gli ambiti più specifici sui quali mirare l'analisi. La richiesta di informazione, da parte della Commissione, infatti, è di solito molto generale e generica e pertanto è necessario innanzitutto chiarire gli obiettivi che il committente intende perseguire, al fine di definire la domanda valutativa nel miglior modo possibile, anche tenendo conto della scadenza temporale, in genere breve, che la Commissione pone per il completamento della ricerca” [Toscana].*

D'altro canto emerge la consapevolezza di dovere trovare il giusto bilanciamento tra le prescrizioni di carattere tecnico e un certo margine di libertà della ricerca, indispensabile quando si affronta la complessità di una politica regionale:

*“Una definizione precisa e circoscritta degli obiettivi conoscitivi, delle metodologie di valutazione richieste e di un cronoprogramma delle attività da svolgere assicurano una maggiore corrispondenza agli obiettivi prefissati. Per contro un certo grado di flessibilità e di margine di manovra concesso all'affidatario permette di adattare le*

attività alle problematiche e alle esigenze che si possono manifestare nel corso del lavoro” [Friuli Venezia Giulia].

*“Approfondire molto e possibilmente in chiave prospettica una politica, prima di definire obiettivi conoscitivi e attività consente maggiore chiarezza e precisione. Una maggiore flessibilità e vaghezza consentono però una maggiore apertura nella ricerca, di prevenire la cristallizzazione di pregiudizi e di meglio valorizzare le informazioni e le conoscenze che emergono nel corso della ricerca” [Piemonte].*

Un’opzione talvolta sfruttabile per adattarsi agli imprevisti e ai cambiamenti è quella di prevedere alcuni incontri intermedi di confronto tra committente e valutatore, anziché i due soli momenti di avvio dei lavori e di consegna del prodotto finale:

*“Sfruttare il più possibile il rapporto diretto con il gruppo di ricerca incaricato prevedendo momenti di confronto durante lo svolgimento della valutazione” [Lombardia].*

### **Qualità della valutazione**

Elementi di insoddisfazione possono nascere sia nel processo di valutazione sia al termine, con la presentazione dei risultati. Ad esempio, il disegno e i metodi adottati possono non essere ritenuti adeguati dal committente oppure possono non essere applicati in modo soddisfacente. Oppure, contingenze inaspettate e sfavorevoli, spesso nella fase di raccolta dei dati amministrativi, possono emergere e ostacolare lo svolgimento delle attività previste compromettendone o limitandone il buon esito. A questo proposito viene suggerita l’importanza di partire dalla scelta del valutatore, evitando di:

*“affidare la valutazione a un istituto non specializzato rispetto alla materia oggetto di valutazione; può essere utile disporre di un elenco di istituti/valutatori qualificati con l’indicazione dell’eventuale specializzazione per campo di ricerca” [Emilia Romagna].*

*“Una preliminare definizione delle metodologie di valutazione adeguate e delle analisi da svolgere presuppone (quasi sempre) conoscenze tecniche approfondite da parte del committente. Inoltre la richiesta di analisi elaborate ed approfondite può non essere compatibile con il budget prefissato e con i tempi a disposizione. Per questa ragione, in alcuni casi, tali aspetti sono stati completamente delegati all’affidatario” [Friuli Venezia Giulia].*

Tuttavia, pur in presenza di un ToR accurato, *“possono presentarsi criticità e aspetti inattesi (ad esempio dati assenti o inutilizzabili) tali da rendere le attività di valutazione insoddisfacenti, o povere di contenuto. Tali problematiche, sono talvolta inevitabili, ma possono essere limitate, innanzitutto verificando competenza ed esperienza del gruppo di ricerca, e successivamente prevedendo rapporti periodici sull’andamento del lavoro, in modo tale da poter intervenire tempestivamente” [Lombardia].*

Infine, va anche considerato che ogni attività di ricerca scientifica presenta elementi di incertezza che richiedono autonomia e creatività per essere affrontati. *“Proprio questi elementi di incertezza, non solo rispetto alle specifiche conoscenze obiettivo della valutazione, ma anche rispetto al più generale contributo di conoscenza che può dare la ricerca scientifica, sono uno dei principali aspetti che maggiormente giustificano la ricerca stessa e che possono renderla più interessante” [Piemonte].*

### ***Modalità di condivisione dei risultati***

Un aspetto che emerge come cruciale è quello della diffusione dei risultati. Una valutazione eseguita correttamente rischia di restare lettera morta se non è in grado di incidere sul processo decisionale. Da ciò discende il suggerimento secondo il quale ogni ToR dovrebbe prevedere una sezione dedicata alle modalità di diffusione dei risultati, che comprendano sia momenti di divulgazione sia di confronto con gli attori direttamente coinvolti/interessati alla politica in esame. A tale scopo, *“l’elaborazione di un rapporto di ricerca troppo tecnico è difficilmente utilizzabile ai fini della riprogrammazione della politica, nonché difficilmente divulgabile, perciò è opportuno che sia resa esplicita l’esigenza del committente di ottenere un rapporto di ricerca che tenga nel dovuto conto le tecniche di presentazione e comunicazione dei risultati”* [Emilia Romagna].

*“Preferibilmente, accanto ai risultati completi ed esposti in modo scientificamente rigoroso, occorre prevedere forme di presentazione dei risultati più divulgative e capaci di stimolare il dibattito politico e pubblico, senza improprie semplificazioni”* [Piemonte]. Anche per questo *“un buon ToR dovrebbe richiedere di specificare in forma semplice ed espresa i limiti di validità interni ed esterni e quindi di applicabilità dei risultati della valutazione”* [Piemonte].

Viene sottolineata l’importanza della presentazione dei risultati agli organismi consiliari dedicati all’esercizio della funzione, siano essi specifici Comitati dedicati o le Commissioni consiliari:

*“La ricerca viene illustrata, di solito, nell’ambito di un seminario organizzato dalla Commissione, alla presenza dell’Assessore regionale competente, dei referenti degli uffici della Giunta regionale, e dei soggetti attuatori presenti nel territorio regionale. I risultati costituiscono la base per il dibattito politico e lo spunto per eventuali proposte di modifica/revisione”* [Toscana].

Anche sotto questo aspetto tempi e budget disponibili presso la committenza possono ridurre il margine d’azione dei proponenti:

*“Nel caso della missione valutativa sulle politiche abitative, la ristrettezza dei tempi a disposizione ha fatto sì che i risultati della missione valutativa fossero presentati solo in Comitato – alla presenza dei componenti della Commissione di merito – e non anche in Aula, come previsto dal Regolamento interno”* [Friuli Venezia Giulia].

Tuttavia i momenti di condivisione, che possono andare ad esempio dalla mera presentazione agli organismi consiliari alla conferenza stampa, dal seminario al convegno pubblico, devono essere gestiti anche da parte della committenza con le dovute cautele in quanto, proprio per il loro carattere divulgativo, possono prestare il fianco a *“semplificazione e travisamento dei risultati della valutazione nel dibattito politico e pubblico”* [Piemonte].



### ***Gestione del gruppo di lavoro***

Data la natura progressiva, con molteplici momenti di discussione tra committente e valutatore, che emerge in questi suggerimenti, sembra diventare essenziale una corretta impostazione del rapporto tra le parti contraenti. Un rapporto di tipo puramente formale e scarsamente collaborativo *“non favorisce le possibilità di confronto e chiarimento durante lo svolgimento del lavoro”*, e talvolta può impedire gli accorgimenti e le correzioni in corso d’opera necessari a fronteggiare eventuali imprevisti o incomprensioni [Lombardia].

È possibile prevedere un sistema di controlli, monitoraggio e sanzioni atto a garantire l’adempimento delle richieste contenute nel ToR. Infatti: *“l’ente affidatario può non rispettare il cronoprogramma stabilito e le scadenze di consegna, oppure svolgere la ricerca in modo inadeguato, anche solo per scarsa cura o improprio riciclaggio di altre ricerche, oppure consegnare solo in parte quanto richiesto”* [Piemonte].

### ***Organizzazione delle attività di ricerca***

Talvolta la tempistica ristretta di svolgimento delle attività di analisi sembra essere essenziale per le finalità della committenza. Tuttavia, anche a causa del carattere complesso di una politica pubblica e della necessità di coinvolgere svariati soggetti, diventa spesso anche fondamentale prevedere forme di raccordo periodico fra la struttura interna e i valutatori:

*“una delle maggiori difficoltà è emersa nella fase della raccolta dei dati, in quanto detenuti dai diversi soggetti attuatori della legge [...]; i dati sono stati resi disponibili all’affidatario con tempistiche molto lunghe, riducendo così i tempi a disposizione per la loro successiva elaborazione”* [Friuli Venezia Giulia].

Ciononostante, una programmazione sufficientemente autonoma delle attività da parte dell’affidatario, pur nel quadro di un costante monitoraggio del buon andamento della ricerca ed eventualmente di momenti tecnici e istituzionali di confronto, può essere necessaria e risultare positiva *“soprattutto laddove il contributo dell’affidatario stesso al disegno della valutazione e alle scelte metodologiche debba essere rilevante, nonché laddove l’attuazione della politica, e dunque diversi aspetti della ricerca valutativa, presentino ampi margini di incertezza”* [Piemonte].

### ***Modalità di raccolta delle candidature***

La riflessione del Laboratorio si è orientata ad approfondire in questo campo *“gli aspetti che possono investire la bontà della valutazione sotto il profilo della sua qualità scientifica e adeguatezza rispetto alle esigenze conoscitive”* [Piemonte].

In particolare sono stati evidenziati i rischi di richiedere esclusivamente un preventivo di spesa privo delle opportune indicazioni riguardo le modalità di svolgimento della ricerca. Tale mancata formalizzazione, con i dovuti chiarimenti, può rendere anche meno trasparente il rapporto di

collaborazione tra i contraenti, così favorendo fraintendimenti e inosservanze rispetto agli obiettivi della valutazione. Sembra perciò essenziale inserire nel ToR la richiesta di *“specificare le competenze per il tipo di ricerca da svolgere”* in modo da consentire una verifica *“della competenza ed esperienza del gruppo di ricerca”* ed esplicite richieste di carattere operativo e in generale ciò che può chiarire l’articolazione delle attività previste: *“chiedere al gruppo di ricerca di esplicitare come intende procedere, le metodologie, la tempistica, le basi dati da utilizzare, etc.”* [Lombardia].

Viene osservato che *“gli affidamenti nel campo della valutazione delle politiche sono tipicamente caratterizzati dalla complessità degli elementi qualitativi e dall’incertezza futura”* [Piemonte]. Pertanto, se da un lato si suggerisce che *“le modalità di presentazione dell’offerta tengano conto di questi aspetti, anche valorizzando appieno i contenuti del ToR”*, dall’altro lato si osserva anche che se *“essere molto esigenti nella qualità e quantità della documentazione richiesta al proponente, in particolare per quanto attiene al disegno della valutazione, è senz’altro utile e spesso necessario”*, *“occorre anche essere consapevoli che può essere controproducente, favorendo la ridondante duplicazione di documentazione standardizzata e favorendo impropriamente i soggetti di maggiori dimensioni e più attrezzati alla sistematica attività di predisposizione di questo tipo di documenti, senza che poi necessariamente vi sia corrispondenza con l’effettiva qualità delle ricerche di valutazione”* [Piemonte].

### ***Criteria per la selezione delle candidature***

Un primo aspetto preso in considerazione, seppure solo sotto il profilo di rilevanza e per le finalità dell’approfondimento, riguarda le procedure di selezione delle candidature in risposta ad una gara di appalto o procedure assimilabili. Con riferimento ai criteri di aggiudicazione, da tempo secondo la giurisprudenza va scelto quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa quando le caratteristiche oggettive dell’appalto inducano a ritenere rilevanti uno o più aspetti qualitativi, preferendo invece il criterio del prezzo più basso qualora l’oggetto dell’appalto sia più standardizzato. Il nuovo Codice degli appalti mostra ora un netto favor per il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa (obbligatorio, ad esempio, nel caso di servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro). A questo proposito è stato tra l’altro osservato:

*“Il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa richiede delle specifiche competenze tecniche per la predisposizione del bando o della lettera d’invito, che devono contenere gli elementi che verranno valutati e i relativi pesi. Esso comporta inoltre la nomina di una commissione di gara e lascia maggiori margini di discrezionalità al committente. [...] Utilizzando il criterio del prezzo più basso, se non vengono dettagliatamente previsti l’oggetto e le attività richieste per il servizio, la selezione finisce per basarsi esclusivamente sull’elemento economico. [...] Il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa consente di valorizzare gli aspetti differenti dal prezzo e concernenti la qualità dell’offerta [...], il criterio del prezzo più basso potrebbe garantire tutte le specifiche qualitative richieste solo se già espressamente dettagliate nel capitolato. Per la missione valutativa si è scelto il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, limitando però l’offerta tecnica al solo elemento tempo, evitando così la nomina di una commissione di gara (il punteggio era automatico) e per limitare*

la discrezionalità della scelta e ridurre le tempistiche. Ciò ovviamente non ha permesso di pesare altri elementi qualitativi” [Friuli Venezia Giulia].

Altri aspetti emersi sono il rischio di “scarsa trasparenza, non solo e non tanto per quanto attiene gli aspetti procedurali amministrativi, ma soprattutto nella definizione delle domande di valutazione, della selezione di metodi e della base empirica, nonché nella scarsa ispezionabilità dei risultati” e la “non indipendenza del valutatore. Non solo per conflitto d’interesse o non terzietà rispetto al committente o ai soggetti attuatori. Il valutatore può, più o meno consapevolmente, esprimere, per la sua natura sociale o per il suo orientamento scientifico-culturale, un punto di vista teorico o mettere in evidenza aspetti empirici in modo impropriamente parziale” [Piemonte]<sup>5</sup>. Viene quindi suggerito di prestare attenzione nella redazione di un buon ToR anche a questi aspetti, non solo pretendendo la massima trasparenza e indipendenza possibili, ma anche richiedendo sempre “di rappresentare nei risultati tutta la pluralità dei punti di vista emersi nel corso della ricerca, sia sotto il profilo teorico che empirico, nonché di garantire trasparenza e ispezionabilità delle scelte fatte nella ricerca e delle loro motivazioni” [Piemonte].

#### 4. IN SINTESI: COME SCRIVERE (E NON SCRIVERE) I *TERMS OF REFERENCE*?

La scrittura del ToR si presenta come una fase delicata del processo di esternalizzazione di una valutazione ed è nelle pagine di quel documento che si possono celare alcuni elementi, tanto di rischio quanto di successo, che possono influenzare gli esiti dell’attività di valutazione di una politica regionale. Quella che sembra emergere è la ricerca di un approccio bilanciato, dove a un certo grado di chiarezza e precisione, utili ad evitare che il lavoro prenda strade indesiderate, si affianca l’opportunità di dare ai valutatori (o candidati tali) la possibilità di esprimersi più autonomamente.

In primo luogo, il tema del **giudizio delle proposte di analisi** e della modalità di selezione dell’offerta migliore sembra potere trovare, laddove si renda necessario un affidamento esterno di un incarico sovente assai complesso come la valutazione di una politica regionale, una più adeguata risposta nel criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa che, rispetto al criterio del prezzo più basso può in non pochi casi permettere di meglio giudicare la qualità dell’offerta. Una questione questa che si può articolare almeno sotto due profili. Quello delle caratteristiche qualitative del proponente, riguardo al quale si può cercare di discriminare sulla base, ad esempio, delle competenze e dell’esperienza su temi simili e in contesti simili. E soprattutto quello della qualità dei contenuti dell’attività da svolgere: alla sua valutazione spesso si assolve rifacendosi a criteri oggettivi, non di rado quantitativi (ad esempio numero di giornate di lavoro offerte, numero di rapporti intermedi offerti, numero di metodi di analisi), i quali però permettono spesso di giudicare la reale qualità

---

<sup>5</sup> Si tratta di tematiche largamente discusse. Si può rimandare, ad esempio, al contributo di ricerca per la Fondazione Giovanni Agnelli di A. Martini [Aiutare lo Stato a pensare \(e il pubblico a capire\)](#), che sin dal 1996 sulla base dell’esperienza americana metteva in guardia su questi aspetti, e più recentemente all’ [ETUC input into the consultation on the draft Commission Evaluation Policy Guidelines](#), consultazione alla quale nel 2014 ha partecipato anche il Comitato tecnico di CAPIRe ([vedi](#))

dell'offerta in misura molto limitata. Il giudizio può basarsi, forse in modo più pertinente, su aspetti realmente qualitativi, che ne identifichino punti di forza e debolezza, ad esempio chiarezza e concretezza espositiva, adeguatezza dell'analisi proposta, pregi e limiti (anche rispetto a soluzioni alternative), modalità di lavoro. Un giudizio basato su questi criteri poggia però necessariamente su basi soggettive e può richiedere al giudicante una maggiore assunzione di responsabilità. Da questo punto di vista si ribadisce l'importanza che la struttura disponga di personale specializzato e dedicato, o che acquisisca le competenze necessarie a comprendere le basi teoriche e pratiche di specifiche attività, a esprimere giudizi sulla qualità e congruità dei disegni di ricerca ad essa sottoposti, a leggere criticamente i risultati delle valutazioni.

A monte della scrittura di un ToR si colloca il tema dell'**approfondimento preliminare** utile a chiarire perché si vuole richiedere una valutazione, quali informazioni dovrebbero quindi emergere dal processo analitico, se esse siano effettivamente producibili, quali si immagina che siano gli approcci analitici utili allo scopo, quali tempi e quali risorse saranno necessari, quali informazioni potrebbero occorrere al valutatore e come eventualmente attrezzarsi per fornirgliel<sup>6</sup>. Il rischio altrimenti è soprattutto quello che il ToR assuma un carattere poco definito o non coerente con gli obiettivi, prestando il fianco al rischio di vedere eseguita un'attività poco congrua.

Inquadrata l'attività che si ritiene necessaria, il ToR dovrebbe esplicitare le richieste da fare al soggetto incaricato di condurre la valutazione. Qui di seguito si cerca di riassumere i principali suggerimenti emersi a questo proposito dai funzionari partecipanti a questa attività del Laboratorio.

Gli **obiettivi** della valutazione dovrebbero essere ben individuati, concretamente raggiungibili ed esplicitati in modo chiaro: deve essere noto quali sono le indicazioni che si desidera ricevere dall'analisi e quali sono le finalità. Va evitato il rischio che le aspettative siano mal interpretate e che di conseguenza si producano informazioni non rispondenti a queste.

Strettamente connesse agli obiettivi conoscitivi sono le **domande valutative**, che dovrebbero da un lato discendere dagli obiettivi stessi e dall'altro tendere a individuare le attività di analisi più adeguate per rispondervi. Tanto deve essere chiaro cosa si vuole ottenere quanto devono essere evitati dettagli eccessivi, in modo da lasciare un certo margine di libertà al proponente. Così da un lato si valorizza il ruolo del valutatore, lasciandogli la possibilità di individuare, a livello di dettaglio, soluzioni eventualmente migliori di quelle immaginate dal committente, dall'altro lo si chiama ad argomentare e a fornire gli elementi che, in quanto a congruità, qualità e chiarezza possano contribuire a formulare un giudizio sulla sua proposta.

Per quanto riguarda gli effettivi contenuti delle **attività da svolgere** e delle **metodologie da adottare**, l'approccio ritenuto più opportuno è quello di lasciare al proponente almeno una certa libertà di precisarli in un proprio disegno della ricerca. Questo può permettere anche di acquisire elementi qualitativi utili per giudicare un'offerta su una serie di fronti (ad esempio congruità, validità, fattibilità,

---

<sup>6</sup> Si può rimandare sul punto anche al precedente documento del Laboratorio di pratiche valutative di progetto CAPIRe su [Valutazione prospettica e processo legislativo](#) del novembre 2014.

chiarezza). Su questo versante, un buon ToR può richiedere concretezza rispetto a svariati elementi, non solo in relazione ai metodi, ma anche in relazione ai dati necessari, alle condizioni di lavoro necessarie, ai punti di forza e ai limiti di interpretazione e utilizzabilità dei risultati che si otterranno.

Per quanto concerne le **modalità di lavoro**, cui si possono ricondurre l'organizzazione delle attività e le modalità di raccordo con la committenza, nonché la presentazione e condivisione dei risultati, il ToR può lasciare più o meno libertà di proposta a chi risponde, a patto di evitare che il rapporto tra le parti si limiti a uno scambio iniziale e a uno finale; a tale scopo il ToR può esplicitare la richiesta di prevedere, compatibilmente con i tempi del lavoro, momenti in sede sia tecnica che istituzionale di aggiornamento periodico. Nella stessa logica, laddove opportuno, si può richiedere che i risultati delle attività di analisi siano riassunti in corso d'opera in rapporti intermedi o sintetiche note di lavoro.

Infine circa gli aspetti relativi alla presentazione e condivisione dei risultati, due sembrano essere le priorità: la prima è che i contenuti siano conformi agli obiettivi prestabiliti; a proposito di ciò è sufficiente riprendere le considerazioni già fatte ai punti precedenti. La seconda priorità è che la presentazione e la condivisione del lavoro e dei risultati siano accessibili ai destinatari: ciò richiede di trovare il giusto bilanciamento tra il rigore scientifico e la semplicità e chiarezza espositiva. Trattandosi di prodotti futuri, la semplicità e la chiarezza espositiva non si possono giudicare in anticipo, ma qualche traccia - o indizio - di queste capacità si possono probabilmente già trovare nella risposta al ToR.

Questa nota del Laboratorio di pratiche valutative di progetto CAPIRe è stata elaborata con il contributo dei partecipanti al Laboratorio ed è stata redatta da Valentina Battiloro, Luca Mo Costabella, Gianluca Strada, Andrea Stroschio. Hanno in particolare contribuito in forma scritta all'approfondimento Noemi Atzei, Barbara Cosmani, Elisabetta Cossutti, Fabrizio d'Alonzo, Marina Gigli, Pier Paolo Lorenzetti, Enzo Madonna, Monia Masetti, Andrea Orsi, Francesco Pellegrini, Michela Rocca, Luisa Roggi, Susanna Rossi, Luca Scolfaro, Marco Sisti, Andrea Stroschio.