



Maggio 2006

## Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città

(l.r. 28/2004)

Con la legge 28 ottobre 2004 n. 28 la Regione Lombardia ha promosso una serie di interventi ed iniziative tese a favorire le pari opportunità fra uomini e donne e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro nelle città.

A circa 18 mesi dall'entrata in vigore della legge, questa Nota sintetizza le informazioni sulla sua prima attuazione, sui caratteri peculiari del processo avviato, sui primi risultati, sui problemi incontrati.

Nella l.r. 28/2004, per la prima volta in Lombardia, è stata introdotta una *clausola valutativa*, cioè uno specifico articolo che definisce obiettivi, tempi e modalità con le quali la Giunta trasmette al Consiglio una relazione sul processo di attuazione e sui risultati conseguiti dalla legge.

Considerati gli aspetti fortemente innovativi che la clausola ha introdotto nel processo di rendicontazione, la Giunta ha avviato un percorso di riflessione e di elaborazione degli strumenti metodologici che consentiranno di valutare risultati realizzati ed esiti prodotti dalla legge.

A tale scopo ha affidato all'IReR una ricerca che definisca strategie e strumenti per la valutazione della legge e ha costituito un gruppo di lavoro misto composto da rappresentanti della Giunta e del Consiglio Regionale e da esperti di politiche temporali e di valutazione delle politiche pubbliche.

L'IReR, ispirandosi ai contenuti della clausola valutativa e tenendo conto degli elementi riscontrati nel processo di implementazione della legge, ha elaborato il rapporto dal titolo *Monitoraggio e valutazione della legge sui tempi delle città*, trasmesso alla Giunta e al Consiglio Regionale nel febbraio 2006.

Tale rapporto e le informazioni fornite direttamente dalle strutture della Giunta incaricate dell'attuazione della l.r. 28/2004 costituiscono quindi le principali fonti di questa Nota.



### *I temi affrontati nella Nota*

- Cosa sono le politiche temporali urbane?
- La ratio dell'intervento regionale
- Il primo bando regionale per la concessione dei contributi
- Le iniziative di promozione ed informazione sulle opportunità offerte dalla legge
- Chi ha aderito al bando e per quali finalità?
- I progetti finanziati
- I primi risultati del monitoraggio
- Le lezioni apprese da questa esperienza di valutazione
- Alcuni spunti di riflessione

### **COSA SONO LE POLITICHE TEMPORALI URBANE?**

L'espressione *politiche temporali urbane* raccoglie un insieme eterogeneo di interventi pubblici volti a coordinare ed organizzare i tempi e gli orari all'interno delle città. Alla base di tali politiche vi è l'idea che sia possibile migliorare la qualità della vita dei cittadini intervenendo su una risorsa che rappresenta un bene sempre più scarso nelle società economicamente più avanzate: il tempo. Riuscire a combinare gli orari della vita familiare con quelli della vita lavorativa e, più in generale, con quelli delle città è divenuta infatti un'esigenza insopprimibile per la maggior parte delle persone che, nell'arco della stessa giornata, si trovano ad interpretare diversi ruoli sociali e a svolgere varie attività in differenti contesti. Accompagnare i figli a scuola, raggiungere il luogo di lavoro, fare la spesa, ritirare un certificato presso un ufficio pubblico, recarsi dal medico di famiglia per una visita ambulatoriale sono semplici azioni quotidiane che possono diventare tra loro

inconciliabili, se il sistema di orari e di scadenze, che regolano la vita all'interno delle città, è disarmonico e disorganizzato.

### Un po' di storia

Per rispondere a tali necessità, alla metà degli anni Ottanta, nascono in Italia le politiche temporali, inizialmente concepite come politiche di genere. Il principio di fondo è di organizzare i tempi delle città in modo da garantire alle donne l'assolvimento degli impegni legati alle cure parentali e al lavoro e la possibilità di partecipare pienamente alla vita pubblica.

La prima legge ad intervenire in materia è la n. 142 del 1990. All'art. 36, assegnava al Sindaco l'autorità di coordinare gli orari dei servizi pubblici con i bisogni degli utenti. Nel corso degli anni Novanta, in applicazione di tale norma, alcune città italiane hanno avviato innovative politiche temporali ed hanno istituito appositi uffici con la missione di gestire i tempi della città. Durante l'intero decennio, nove Regioni italiane hanno varato leggi d'indirizzo e di finanziamento all'attuazione di politiche temporali. Nel 2000, infine, è stata approvata dal Parlamento la legge n. 53 dal titolo "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città". La legge, che nella prima parte disciplina i congedi parentali, dedica l'intera seconda parte (capo VII) alle politiche temporali. In particolare, essa impone ai Sindaci delle città con più di 30.000 abitanti di predisporre un Piano territoriale degli orari, di istituire l'Ufficio tempi, di individuare un dirigente che si occupi della materia e di costituire un tavolo di concertazione con le maggiori istituzioni cittadine (camera di commercio, sindacati, associazioni di categoria,...). Con questa legge veniva inoltre istituito il Fondo per l'armonizzazione dei tempi della città, finalizzato ad incentivare la realizzazione delle politiche temporali.

### Ambiti e strumenti delle politiche temporali

L'esperienza ormai decennale maturata in questo settore mostra che esiste una molteplicità di strumenti utilizzabili per intervenire sugli orari delle città e per garantire ai cittadini il pieno godimento del loro diritto al tempo. Il primo ambito d'intervento è rappresentato dall'organizzazione dei servizi di interesse pubblico. Le azioni più dirette sono quelle volte a rendere maggiormente flessibili e coordinati gli orari degli sportelli della pubblica amministrazione aperti al pubblico, nonché quelli legati all'apertura/chiusura delle scuole. Rimanendo sempre nell'ambito dell'innovazione e del cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione, vi sono

anche altri modi, meno diretti, per incidere sulla dimensione temporale: decentrare la localizzazione degli uffici pubblici sul territorio, garantire la possibilità di avere informazioni o ricevere servizi attraverso Internet o per telefono, agevolare la domiciliazione del pagamento di imposte e tasse, sono tutte azioni che contribuiscono ad un risparmio di tempo per i cittadini. A questo ambito d'intervento può essere ricondotta anche la disciplina delle attività commerciali. Anche in questo caso migliorare l'offerta oraria dei negozi e garantire strutture urbanistiche adeguate (parcheggi, accessibilità pedonali, collegamenti nei servizi di trasporto pubblico) condiziona fortemente l'uso del tempo da parte della collettività.

Un terzo ambito d'intervento è costituito dalla decongestione del traffico urbano, che condiziona fortemente l'uso del tempo nelle città. In questo caso si tratta di riuscire a combinare le azioni intraprese dai mobility manager, che operano all'interno delle imprese private, con le innovazioni introdotte dalle pubbliche amministrazioni e dalle aziende di trasporto pubblico locale per favorire gli spostamenti intermodali e l'utilizzo del trasporto collettivo.

Infine, un quarto ambito d'intervento è costituito dalla promozione dello scambio del tempo. In questo caso si tratta di favorire l'attività di associazioni, nate perlopiù a fini di solidarietà sociale, che svolgono funzioni di banche del tempo nelle quali i cittadini offrono/ricevono servizi di varia natura (dal baby-sitting, alla manutenzione del giardino o della casa, alla realizzazione di mini corsi d'informatica o d'inglese).

#### **Il Piano territoriale degli orari**

*E' lo strumento di indirizzo strategico, approvato dal Consiglio comunale su proposta del Sindaco che, a livello comunale o sovracomunale, realizza il coordinamento e l'amministrazione dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.*

*Indica le modalità di raccordo con gli strumenti generali e settoriali di programmazione e pianificazione del territorio comunale, regionale e provinciale.*

*Deve essere adottato obbligatoriamente dai Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, in via facoltativa, dagli altri Comuni. Ai fini della sua adozione i Comuni possono anche associarsi tra loro.*

*Le iniziative congiunte di Comuni con popolazione non superiore a 30.000 abitanti sono favorite ai fini dell'assegnazione dei contributi erogati dalla Regione per i progetti finalizzati alla predisposizione e attuazione del Piano.*

*Una volta approvato, il Piano è inviato dai Comuni o dal Comune proponente alla Regione e alla Provincia.*

## LA RATIO DELL'INTERVENTO REGIONALE

Con la legge 28/2004 sulle politiche dei tempi e degli orari delle città la Regione Lombardia si propone quindi di promuovere la diffusione, nelle pubbliche amministrazioni locali, di nuove forme e modalità di intervento per la gestione ed il coordinamento dei tempi attraverso il cofinanziamento di progetti finalizzati o alla predisposizione di Piani Territoriali degli Orari o alla loro attuazione. A tal fine la legge prevede il coinvolgimento di Regione, Province e Comuni, che si devono far carico di articolare le diverse politiche settoriali, tenendo conto della dimensione temporale come variabile rilevante per la qualità della vita dei cittadini.

In particolare, Regione e Province hanno la funzione di orientare e promuovere le politiche temporali attraverso gli atti di programmazione generale e settoriale.

Ai Comuni spetta invece l'effettiva realizzazione delle politiche temporali e la predisposizione di Piani Territoriali degli Orari che contengano soluzioni negoziate con tutti i soggetti interessati, sia pubblici che privati.

Le tipologie progettuali finanziabili sono le seguenti:

- progetti che contribuiscano alla riduzione delle emissioni di gas inquinanti nel settore dei trasporti;
- progetti finalizzati all'armonizzazione degli orari dei servizi pubblici e privati con gli orari di lavoro;
- progetti che favoriscano l'accessibilità delle informazioni e dei servizi della Pubblica Amministrazione;
- progetti attuativi di Piani territoriali degli orari inseriti negli strumenti di programmazione negoziata previsti dalla l.r. 2/2003 "Programmazione negoziata regionale";
- progetti finalizzati alla promozione e costituzione di associazioni denominate *Banche del tempo*;
- altri progetti dotati dei requisiti previsti per il PTO e presentati da associazioni di Comuni con meno di 30.000 abitanti o da Comuni che abbiano attivato forme di coordinamento e cooperazione con altri enti locali per l'attuazione di piani di armonizzazione degli orari dei servizi con vasti bacini di utenza.

Come rivelano anche le scelte nell'individuazione delle tipologie progettuali finanziabili appena

descritte, la Regione Lombardia ha adottato un approccio trasversale al tema delle politiche temporali, che non privilegia un singolo settore, ma investe ambiti diversi quale quello urbanistico-territoriale, quello relativo alla qualità dei servizi, quello delle pari opportunità ecc..

Questa trasversalità da un lato pone esigenze di forte coordinamento fra differenti politiche ed interventi, dall'altro può costituire un grande punto di forza per la diffusione delle politiche dei tempi offrendo ai Comuni molteplici possibilità di approccio ai problemi temporali, coerentemente con le priorità locali.

## IL PRIMO BANDO REGIONALE PER LA CONCESSIONE DEI CONTRIBUTI

Nel marzo 2005 la Giunta regionale, in attuazione dell'art. 6 della l.r. 28/2004, ha pubblicato il primo *Bando per la concessione di contributi ai comuni per progetti finalizzati alla predisposizione e attuazione dei Piani territoriali degli orari*<sup>1</sup>.

Per il sostegno economico ai progetti sono state messe a disposizione risorse complessive pari a € 2.996.157,39, di cui:

- € 2.196.157,39 provengono dal Fondo previsto dalla legge 53/2000 e
- € 800.000,00 dalle risorse regionali appositamente stanziare (€ 300.000,00 con il bilancio preventivo e € 500.000,00 in sede di assestamento).

Il bando, a sportello aperto, ha comportato la valutazione individuale dei progetti pervenuti entro il 30 giugno 2005, in relazione alla data di consegna e fino ad esaurimento delle risorse disponibili.

Le domande di contributo potevano essere presentate dai Comuni lombardi in forma singola o associata e in quest'ultimo caso la presentazione competeva ad un Comune capofila, appositamente designato dagli altri associati con atto ufficiale (protocollo d'intesa, lettera di intenti, ecc.).

Il contributo massimo concedibile per ciascun progetto è pari a € 200.000,00 e viene esclusa qualsiasi ulteriore agevolazione, di natura comunitaria, statale o regionale, per le medesime spese.

I contributi assegnati vengono erogati al 50% in acconto e 50% a completamento dei progetti, e dopo l'approvazione del PTO da parte del Consiglio comunale, senza la quale è prevista la revoca dei contributi assegnati.

<sup>1</sup> Allegato alla DGR 16 febbraio 2005 – n. 7/20895

### LE INIZIATIVE DI PROMOZIONE E INFORMAZIONE SULLE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA LEGGE

La Direzione Generale Pari Opportunità<sup>2</sup>, al fine di diffondere la conoscenza della legge e dello stato di attuazione degli interventi sulle politiche temporali già intrapresi da alcuni Comuni lombardi, ha promosso una serie di iniziative di promozione e informazione.

In primo luogo ha pubblicato e diffuso una ricerca<sup>3</sup>, del Politecnico di Milano finanziata dal Consiglio, elaborata durante la fase di stesura del pdl divenuto poi l.r. 28/2004.

In accompagnamento al primo bando è stato realizzato e diffuso un opuscolo di presentazione dei contenuti e delle finalità della legge inviato a Presidenti delle Province e Sindaci.

A tali iniziative si devono aggiungere: gli incontri promossi localmente con Sindaci, Prefetti e associazioni di categoria, la mobilitazione della rete di referenti dei consiglieri di Pari opportunità; gli incontri con i referenti dei Comuni interessati al bando. In conclusione è stata realizzata un'ampia promozione sulle opportunità offerte dalla legge.

### CHI HA ADERITO AL BANDO E PER QUALI FINALITÀ?

Alla data di chiusura del bando sono pervenuti 67 progetti che coinvolgono complessivamente 189 Comuni (più del 12% dei Comuni lombardi), tra cui 10 capoluoghi di Provincia (solo Mantova non ha presentato progetti).

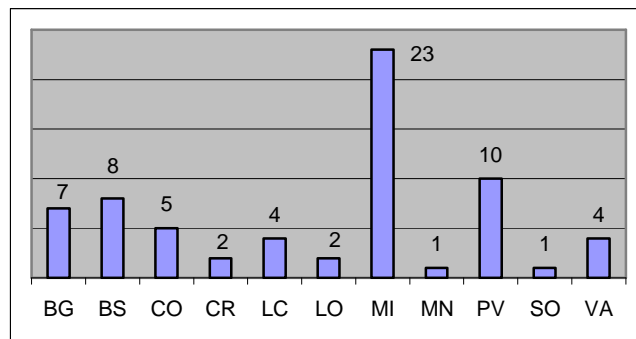
Il totale dei contributi richiesti è pari a € 9.639.676,00.

In base alle precedenti esperienze di promozione delle politiche di pari opportunità e per il coordinamento dei tempi, la Giunta regionale non si attendeva una tale adesione che pertanto viene reputata senz'altro un *successo*, in termini di interesse e sensibilità locale verso la tematica dei tempi.

Dei 37 Comuni lombardi con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, che hanno l'obbligo di dotarsi di un Piano Territoriale degli Orari, 25 hanno partecipato al

bando e, tra questi, 19 hanno avuto il progetto approvato.

**Grafico 1 - Distribuzione dei progetti presentati per Provincia**



Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Giunta regionale.

L'apposito Comitato Interdirezionale, riunitosi cinque volte tra aprile e novembre 2005, ha valutato i primi 50 progetti presentati, finanziandone 25, mentre i 17 progetti pervenuti nell'ultimo giorno di apertura del bando non sono stati esaminati per esaurimento delle risorse disponibili.

**Tab. 1 – Progetti presentati, valutati e finanziati nell'ambito del primo bando 2005**

	Progetti presentati	Progetti valutati	Progetti finanziati
<b>N progetti</b>	67	50	25
<b>N Comuni coinvolti</b>	189		62
<b>Ambito comunale</b>		32	21
<b>Ambito intercomunale</b>		18	4
<b>Finalità: attuazione di PTO già adottato</b>		5	5
<b>Finalità: sperimentazione e adozione di PTO</b>		45	20

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Giunta regionale

Tra i progetti valutati, 32 si riferiscono all'ambito comunale e sono stati presentati da capoluoghi di provincia, da Comuni grandi e medio-piccoli; 18 progetti, invece, coinvolgono un ambito di intervento intercomunale.

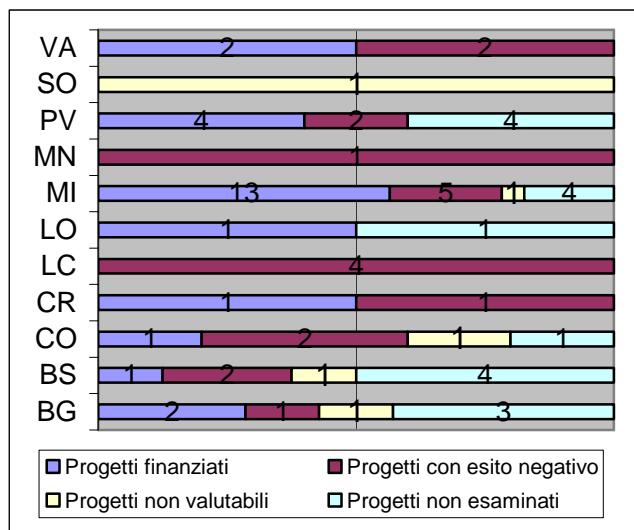
Tra i 50 progetti valutati 5 hanno come finalità l'attuazione di un PTO già adottato (si tratta dei Comuni di Milano, Cremona, S. Donato, Sesto S. Giovanni, Rozzano), mentre gli altri 45 sono

<sup>2</sup> La competenza in materia di politiche temporali è attualmente in capo alla Direzione Generale Presidenza, Unità Organizzativa Centrale Relazioni Regionali e Nazionali.

<sup>3</sup> "Nuovi tempi delle città per la qualità della vita. Esperienze lombarde in Europa", a cura di Sandra Bonfiglioli e Marco Mareggi, Guerini e Associati, 2004.

finalizzati alla sperimentazione di progetti pilota ed alla predisposizione del PTO.

**Grafico 2 – Gli esiti del primo bando in dettaglio**



Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Giunta regionale.

Per quanto attiene ai settori di intervento, quelli prescelti sono stati nell'ordine:

1. la mobilità, affrontata prevalentemente come impatto ambientale, risparmio di tempo e percorsi alternativi ciclo-pedonali;
2. l'attività scolastica, i relativi calendari e la differenziazione degli orari, talvolta anche in riferimento all'utilizzo di strutture di aggregazione sociale;
3. i servizi alla persona in generale e, prevalentemente, quelli pubblici e la loro accessibilità.

Beneficiari dei progetti sono prevalentemente le donne lavoratrici e con carichi familiari, seguite dai cittadini *in mobilità* (pendolari, utenti dei servizi di trasporto, *city-users* ecc.). Altre categorie di beneficiari sono gli anziani, gli utenti dei servizi in generale e di quelli pubblici in particolare, gli utenti delle strutture sanitarie. Infine particolare attenzione è riservata ai minori, agli anziani ed ai portatori di handicap.

### **I PROGETTI FINANZIATI**

Le risorse disponibili hanno consentito di finanziare 25 progetti, la maggior parte dei quali (21) prevede interventi nell'ambito del singolo Comune, mentre 4 sono stati presentati da Comuni associati.

I contributi assegnati ai singoli progetti vanno da un minimo di 33.500,00 euro ad un massimo di 200.000,00. Il contributo massimo è stato assegnato

esclusivamente al progetto presentato dal Comune di Cremona.

**Tab. 2 – Comuni finanziati con le risorse del primo bando regionale**

Comuni finanziati	Risorse Assegnate
San Pellegrino Terme	33.500,00
Lardirago (capofila), Bascapè, Bornasco, Ceranova, Landriano, Sant'Alessio con Vialone, Torrevecchia Pia, Vidigulfo	48.000,00
Cormano	88.000,00
Corsico	93.000,00
Rozzano	93.860,00
Cinisello Balsamo	95.000,00
Segrate	98.500,00
Casteggio (capofila), Bastida Pancarana, Bressana Bottarone, Corvino S. Quirico, Montalto Pavese, Robecco Pavese, Torricella Verzate, Santa Giuletta	105.000,00
S. Giuliano Milanese	106.290,00
Vimercate (capofila), Agrate Brianza, Aicurzio, Arcore, Bellusco, Bernareggio, Burago Molgora, Camparada, Carnate, Cavenago Brianza, Concorrezzo, Correzzana, Lesmo, Mezzago, Ornago, Ronco Briantino, Sulbiate, Usmate Velate	108.000,00
Bergamo	110.000,00
Vigevano	110.000,00
Trezzo sull'Adda (capofila), Basiano, Masate, Busnago, Cornate d'Adda, Pozzo d'Adda, Vaprio d'Adda	114.000,00
Saronno	115.000,00
San Donato Milanese	130.400,00
Brugherio	132.500,00
Lodi	135.000,00
Varese	137.500,00
Brescia	139.500,00
Como	143.440,00
Pavia	149.258,00
Monza	160.000,00
Sesto S. Giovanni	164.036,00
Milano	176.600,00
Cremona	200.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>2.986.384,00</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Giunta regionale.

La realizzazione dei progetti viene affidata ad una struttura organizzativa che, nella maggior parte dei casi, si compone di 3 organi: uno di indirizzo politico (tavolo, comitato, consulta, ecc.); uno di natura tecnica ed esecutiva (al quale partecipano tecnici interni all'amministrazione e spesso anche consulenti esterni) ed infine un organo di staff con funzioni organizzative ed amministrative (ufficio tempi).

I progetti finanziati sono attualmente in corso di realizzazione e la loro conclusione è prevista entro il dicembre 2006.

I Comuni complessivamente coinvolti nei progetti finanziati sono 62, per un totale di circa 2,7 milioni di abitanti.

**Tab. 3 – Popolazione coinvolta nei progetti finanziati, per Provincia**

Provincia	Popolazione coinvolta (censimento 2001)	
	V.A.	%
Milano	1.916.516	71
Pavia	160.853	6
Bergamo	118.123	4
Varese	117.406	4
Brescia	187.567	7
Lodi	40.805	2
Cremona	70.887	3
Como	78.680	3
<b>Totale generale</b>	<b>2.690.837</b>	<b>100</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Giunta regionale

### **I PRIMI RISULTATI DEL MONITORAGGIO**

Come si è detto in precedenza la Giunta ha affidato all'IReR il compito di individuare una metodologia di valutazione della legge per poter disporre di strumenti utili per dare risposte ai quesiti valutativi presenti nella clausola e per ampliare le proprie conoscenze sul processo di attuazione. In tale contesto gli esperti incaricati per la ricerca hanno avviato anche un'analisi sulle tipologie dei progetti presentati dai Comuni per verificare a quali problemi si tenta di dare risposta.

Inoltre l'analisi affronta alcuni elementi più generali dei progetti per valutare il grado di rispondenza della legge alle esigenze espresse dai Comuni e la coerenza delle risposte da esse suscitate rispetto al tema del coordinamento dei tempi urbani.

### **A quali problemi i Comuni intendono dare risposta attraverso interventi su tempi ed orari?**

La ricerca condotta sui 50 progetti valutati, in primo luogo ha messo in evidenza che l'opportunità offerta dal bando è stata colta in prevalenza da Comuni di media o elevata densità abitativa, che propongono all'attenzione i problemi determinati dall'aumento del traffico privato (capoluoghi, centri di medie dimensioni con problemi di attraversamento, centri turistici con problemi stagionali, centri con barriere naturali o artificiali alla mobilità). Le attività sociali, economiche, ecc. diffuse sul territorio sono oggi caratterizzate da una minore sincronizzazione rispetto al passato con la conseguenza che il trasporto pubblico, peraltro sempre più oneroso per le amministrazioni locali, non riesce a coprire interamente le esigenze dell'utenza che finisce per ricorrere maggiormente al mezzo privato.

Il tema della mobilità è quindi il primo posto fra gli interventi previsti dai progetti esaminati; essa non viene affrontata con *soluzioni hardware* (ad esempio costruzioni di sottopassi o sopraelevate) ma prevedendo adattamenti e modifiche nelle abitudini temporali, misure di contingentamento ed anche in termini di impatto ambientale, testimoniando così di una diffusa sensibilità a livello locale verso la qualità dell'ambiente.

I problemi delle pari opportunità di genere, la cui soluzione è fra le principali finalità della legge regionale, vengono invece affrontati raramente dai progetti esaminati: pur non mancando la *petizione di principio*, ad essa non fanno quasi mai seguito proposte concrete indirizzate ad intervenire direttamente sul problema.

Anche la costituzione delle banche del tempo viene raramente prevista in risposta alle esigenze di tempo per fini di solidarietà sociale.

Diversi progetti tentano poi di affrontare problemi differenti dalla gestione dei tempi e degli orari (come ad esempio scarsità dei servizi pubblici; carenze nelle strutture relative ai servizi per l'infanzia; informatizzazione degli sportelli nei Comuni di piccole dimensioni, ecc.).

Infine, occorre rilevare che una delle più diffuse difficoltà è quella di leggere la politica dei tempi come politica trasversale che deve privilegiare il perseguimento delle pari opportunità attraverso l'inserimento della dimensione temporale negli strumenti comunali di pianificazione e programmazione del territorio.

### **Gli obiettivi ed i risultati attesi**

Gli obiettivi dichiarati nei progetti esaminati risentono fortemente delle tipologie previste dalla legge, ma non sempre vi è poi corrispondenza tra obiettivi

dichiarati e tipologie progettuali concretamente avviate.

Una delle difficoltà più diffuse fra i Comuni che hanno presentato i progetti è risultata quella di definire operativamente obiettivi e risultati.

Soprattutto nei progetti finalizzati alla sperimentazione di azioni pilota ed alla successiva adozione del PTO, si registra spesso una maggiore attenzione alla definizione dei risultati delle singole azioni progettuali piuttosto che a quelli relativi alla fase che porterà all'elaborazione del Piano. La fase di progettazione del PTO e di stesura del documento direttore appare, in molte proposte, separata ed autonoma rispetto alle iniziative di sperimentazione.

### **Le politiche temporali nascono dal basso**

Uno dei presupposti sui quali è fondata la legge regionale in esame è che lo sviluppo delle politiche dei tempi e l'integrazione della prospettiva temporale nella programmazione e nell'intervento pubblico debba partire dal basso, cioè dal livello locale più vicino ai concreti problemi collettivi.

Per questo motivo, uno degli aspetti dell'analisi dei progetti condotta dai ricercatori dell'IReR ha riguardato le modalità di partecipazione con le quali i Comuni intendono dare attuazione agli interventi.

L'esame dei progetti ha fatto rilevare una diffusa consapevolezza, a livello comunale, della complessità degli interlocutori coinvolti nelle politiche temporali. I progetti infatti offrono mappature degli attori e degli interessi in gioco tanto più articolate quanto più cresce la dimensione comunale.

Tuttavia tale consapevolezza, in alcuni casi, produce una moltiplicazione di tavoli e comitati, con problemi di sovrapposizione di funzioni e difficoltà a gestire il rapporto di collaborazione dei soggetti che partecipano al progetto. Inoltre il problema della definizione degli strumenti per incentivare la partecipazione viene spesso affrontato prevedendo un gettone di presenza per i componenti dei comitati, specie se si tratta di soggetti esterni alle amministrazioni; tale soluzione non garantisce però una maggiore probabilità di successo dell'iniziativa e rischia di interferire con le corrette motivazioni del rapporto di collaborazione.

### **Il monitoraggio e la valutazione dei progetti**

Uno dei requisiti che il bando ha richiesto ai progetti è quello di un sistema di monitoraggio e valutazione dei risultati.

Questo ha rappresentato una delle maggiori difficoltà di progettazione per i Comuni, anche perché è oggettivamente problematico misurare risultati ed effetti delle politiche temporali, caratterizzate essenzialmente dalla *intangibilità* dei beni prodotti (il

benessere degli individui e della collettività) e dal concorso di molteplici attori e fattori che possono incidere sugli effetti desiderati o determinarne di indesiderati ed imprevisti.

A ciò si deve aggiungere la difficoltà derivante dalla genericità con la quale, in alcuni progetti, vengono definiti gli obiettivi.

Ne consegue la propensione a fondare la valutazione più sull'opinione dei partecipanti ai progetti che sulla misurazione dei loro risultati.

Inoltre occorre rilevare che la cultura della valutazione non ha ancora, fra le amministrazioni pubbliche italiane, una diffusione radicata ed omogenea e ciò rende ancora presente il rischio che la relazione finale e la rendicontazione delle spese che gli enti locali proponenti sono tenuti a presentare, vengano da questi intese come mero controllo contabile e non anche come strumento per compiere una verifica interna relativa al perseguimento degli obiettivi progettuali e per innescare processi di miglioramento.

### **LE LEZIONI APPRESE DA QUESTA ESPERIENZA DI VALUTAZIONE**

Il lavoro di ricerca e di riflessione condotto sin qui dalla Giunta regionale consente di mettere a fuoco gli snodi cruciali del processo attuativo della legge e di elaborare specifici apprendimenti utili a riflettere ed eventualmente riorientare l'intervento.

Un primo elemento che il monitoraggio ha proposto all'attenzione della Regione riguarda le difficoltà che i Comuni hanno nell'affrontare le tematiche temporali, ancora molto nuove nel panorama dell'azione pubblica e rispetto alle quali sono ancora pochi i casi di amministrazioni che hanno consolidato esperienze e competenze pertinenti.

Da ciò derivano anche i limiti della progettazione di cui sono stati riportati degli esempi nei paragrafi precedenti, ed il rischio che il Piano Territoriale degli Orari venga interpretato come mero adempimento formale finalizzato ad ottenere finanziamenti.

Tuttavia, come suggeriscono gli esperti dell'IReR, i problemi descritti potrebbero trovare una parziale soluzione nella realizzazione di un percorso di accompagnamento degli enti locali da parte della Regione, caratterizzato dall'attivazione di gruppi di lavoro misti, seminari, analisi di specifici casi di studio e iniziative di natura formativa, che faciliti l'apprendimento degli attori localmente coinvolti e favorisca la diffusione di buone prassi, conducendo a buon fine i progetti avviati.



Una seconda lezione che è possibile apprendere dal monitoraggio riguarda, in particolare, la Regione e le scelte che essa può compiere in merito alle priorità di finanziamento.

Il rapporto di ricerca rileva che, nella ripartizione dei fondi disponibili, potrebbero essere adottati criteri tesi a ridurre il rimborso di alcune specifiche voci di spesa, ritenute meno attinenti alle finalità progettuali (ad es. gettoni di presenza nei tavoli e nei comitati, consulenze, indagini specifiche, attrezzature informatiche hardware e software e, infine, attività di comunicazione di importo maggiore rispetto a tutte le altre spese previste dai progetti), piuttosto che operare generici tagli su base percentuale dei rimborsi richiesti.

Nel medesimo Rapporto si sottolinea inoltre come il bando riconosca una maggiorazione di punteggio, tra gli altri, ai progetti presentati congiuntamente da Comuni che, singolarmente, abbiano meno di 30.000 abitanti, nonostante in questi ultimi i problemi attinenti all'organizzazione dei tempi e degli orari normalmente non costituiscano una priorità.

Nessun vantaggio viene invece offerto, ai fini della selezione dei progetti finanziabili, ai singoli Comuni che, pur avendo una popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, hanno una effettiva e strategica necessità di intervenire su tempi ed orari o perché capoluoghi, e pertanto tenuti allo svolgimento di funzioni complesse, o perché rientrano nelle aree metropolitane ad alta densità abitativa.

### ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

Come abbiamo già sottolineato in apertura di questa Nota, la prima attuazione della l.r. 28/2004 è a metà del guado: quali indicazioni emergono per l'Esecutivo? E quali per il Legislativo?

Il processo di conoscenza e valutazione attivato, già oggi fornisce alla Giunta indicazioni utili per sostenere e migliorare l'attuazione del primo bando e per progettare il secondo; fornisce altresì al Consiglio spunti di riflessione per la sua funzione di indirizzo.

In particolare, può essere opportuno ed utile richiamare l'attenzione su quelli che emergono come fattori cruciali per il successo delle politiche temporali regionali:

- il potenziamento del ruolo della Giunta nel sostenere non solo finanziariamente, ma soprattutto tecnicamente le capacità progettuali e realizzative dei Comuni;
- una più mirata finalizzazione dei progetti verso situazioni in cui i problemi di gestione dei tempi urbani sono effettivamente più avvertiti dai cittadini;
- la diversificazione dell'intervento regionale verso i Comuni di maggiori dimensioni o attratti nelle aree più densamente urbanizzate e verso i Comuni più piccoli.

Un confronto con Comuni e Province potrebbe essere utile per approfondire i risultati del primo monitoraggio condotto ed orientare le successive fasi di intervento.

### Fonti

Le informazioni ed i dati contenuti in questa nota provengono da:

*Monitoraggio e valutazione della legge sui tempi delle città*, IReR, Milano, febbraio 2006

*Tempi delle città in Lombardia*, Regione Lombardia, aprile 2005

Regione Lombardia, Direzione Generale Presidenza, Unità Organizzativa Centrale Relazioni Regionali e Nazionali

---

Il gruppo di lavoro che ha redatto questa scheda è composto da Pinuccia Dantino (project leader), Elvira Carola (coordinamento), Antonella Scianò, Elena Lombardi e Giovanni Scaglione.

Editing e segreteria: Daniela Carnelli e Loredana Invernizzi

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio Regionale della Lombardia

*Ringraziamo per la preziosa collaborazione la Direzione Generale Presidenza, Unità Organizzativa Centrale Relazioni Regionali e Nazionali della Giunta regionale ed, in particolare, Marina Gerini e Marilena La Fratta.*

E' possibile richiedere copia della Nota Informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali  
tel. 0267482437

e-mail: [ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it)

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte