

Le politiche dei tempi in Regione Lombardia
Analisi delle strategie e dei progetti degli Enti
locali attraverso il II Bando della LR 28/04

Codice: 2010A022

Project leader: Daniela Gregorio

RAPPORTO FINALE

Milano, novembre 2011

La ricerca è stata affidata all'IRER dalla D.G. Presidenza della Regione Lombardia

Responsabile di progetto: Daniela Gregorio, Éupolis Lombardia

Gruppo di lavoro tecnico: Giuseppe Di Raimondo Metallo, responsabile regionale di ricerca, dirigente Unità Organizzativa Centrale Relazioni Regionali e Nazionali, D.G. Presidenza; Marilena La Fratta, Unità Operativa Centrale Relazioni Regionali e Nazionali, Pari Opportunità, Conciliazione dei Tempi, Sviluppo Locale, D.G. Presidenza

Gruppo di ricerca: Paola La Monica, esperta politiche temporali, consulente Éupolis Lombardia; Sabrina Ortelli, ricercatrice junior consulente Éupolis Lombardia; Mara Popolizio, ricercatrice junior consulente Éupolis Lombardia.

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1	
<i>Le politiche dei tempi a livello locale</i>	7
1.1. I comuni partecipanti al secondo bando	7
1.2. Le caratteristiche dei comuni	9
1.3. Le risorse finanziarie per gli enti locali	12
1.4. Ambiti d'intervento dei progetti e priorità	15
Capitolo 2	
<i>Il processo di costruzione dei PTO</i>	19
2.1. Introduzione	19
2.2. Le caratteristiche dei Piani territoriali degli orari	20
2.3. Gli attori coinvolti	25
2.4. Gestione e organizzazione interna dei comuni	25
2.5. L'Ufficio Tempi	30
2.6. Gestione e organizzazione dei rapporti con gli attori esterni	32
2.7. Rapporti con gli incarichi esterni	35
2.8. Rapporti con altri strumenti di programmazione territoriale	36
Capitolo 3	
<i>L'analisi dei progetti</i>	39
3.1. Introduzione	39
3.2. Mobilità	41
3.2.1. Pedibus	42
3.2.2. Navetta a chiamata	46
3.2.3. Istituzione di percorsi ciclabili	49
3.2.4. Riorganizzazione del sistema generale di mobilità	50
3.3. Accessibilità	51
3.3.1. Informatizzazione dei servizi	52
3.3.2. Nuove modalità di accesso ai servizi	55
3.3.3. Accessibilità per gli anziani	58
3.3.4. Accessibilità ai servizi per la conciliazione	59
3.4. Coordinamento orari e servizi	60
3.4.1. Giornata del cittadino	61
3.4.2. Armonizzazione degli orari	65
3.4.3. Armonizzazione degli orari scolastici	68
3.4.4. Laboratori scolastici	69
3.5. Riqualificazione degli spazi	69
Osservazioni conclusive	71

Introduzione

Secondo una logica di sussidiarietà, la l.r. 28/04 “*Politiche regionali per il coordinamento e l’amministrazione dei Tempi delle Città*” prevede che:

- La Regione integri le politiche temporali nei propri strumenti di programmazione e promuova l’adozione da parte dei Comuni dei PTO (Piano Territoriale degli Orari) anche attraverso contributi finanziari
- Le Province contribuiscano allo sviluppo della progettualità degli Enti locali
- I Comuni, singoli o associati, definiscano e approvino i PTO

Nello specifico, il PTO è un documento approvato dal Consiglio comunale su proposta del Sindaco, che descrive i principali problemi legati ai tempi e agli orari del territorio, le criticità da affrontare, l’approccio strategico da adottare, le azioni da mettere in campo in atto. Viene costruito con i principali portatori di interesse del territorio ed è obbligatorio per i Comuni con più di 30 mila abitanti.

Dall’approvazione della legge sono stati attivati tre bandi di finanziamento e sono stati sottoscritti 10 accordi di collaborazione con i comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti che ai sensi della legge 53/2000 e della l.r. 28/2004 sono obbligati a dotarsi del Piano territoriale degli Orari.

L’attività di cui si presentano i risultati prosegue un percorso di accompagnamento al I Bando, realizzato per conto di Regione Lombardia attraverso le ricerche *Monitoraggio e valutazione della legge sui tempi delle città I e II fase, Governare il tempo: sostenere le capacità progettuali degli enti locali in materia di politiche temporali sul territorio regionale* (Cod. IReR 2005B017, 2006A013, 2007A015). Nello specifico, attraverso questo programma si è inteso soddisfare una duplice esigenza: fornire una risposta alla clausola valutativa prevista dall’art. 8 della legge e al contempo dare indicazioni a supporto di future scelte di policy in materia di tempi. Secondo quanto indicato nel progetto esecutivo, la ricerca si è posta i seguenti obiettivi:

- definire il modello di analisi dei prodotti e dei processi, attraverso l’aggiornamento della griglia di lettura dei Piani Territoriali degli Orari e degli interventi finanziati;
- analizzare le azioni progettuali e i Piani Territoriali degli Orari (PTO) approvati sulla base dei materiali prodotti dai Comuni focalizzando l’attenzione su: i temi trattati, i rapporti di partenariato, gli elementi di conoscenza del territorio, e la trasversalità delle politiche;

- analisi delle azioni messe in atto da Regione Lombardia per accompagnare le amministrazioni comunali che hanno partecipato al secondo Bando

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, l'attività si è sviluppata nelle seguenti fasi:

- Inizialmente si è proceduto all'adeguamento della griglia utilizzata nel I Bando per la lettura della documentazione approvata e consegnata a Regione Lombardia da parte dei 36 Comuni beneficiari dei finanziamenti del secondo bando ex legge 28/2004.
- Attraverso questi strumenti si sono redatte schede sintetiche ed esaustive di descrizione e analisi delle caratteristiche più significative dei PTO approvati, delle azioni pilota finanziate, della dotazione strutturale (Uffici tempi) attivati dai Comuni¹
- Da ultimo, sulla base del materiale esaminato e rielaborato, si è predisposto il rapporto di ricerca di seguito presentato, che fornisce una prima analisi comparativa dell'andamento del secondo Bando .

Accanto all'attività di studio e valutazione, nel corso dell'intera realizzazione di questo programma, si è svolta un'azione di accompagnamento ai Comuni beneficiari del Bando, con lo scopo di fornire indicazioni per l'efficace definizione di progetti, ed in particolar modo:

- sulla progettazione delle politiche pubbliche e sull' articolazione di un corretto percorso progettuale (punti di attenzione e indicazioni operative);
- sugli elementi che caratterizzano un buon progetto (con riferimento ai criteri del bando): relazione strategia - analisi - progetto, identificazione dei destinatari, costruzione del partenariato, comunicazione e informazione pubblica, multidimensionalità e integrazione del progetto, sistema di monitoraggio;
- sugli strumenti utili a realizzare la misurazione e la rendicontazione delle azioni;
- sugli strumenti di lettura del territorio in termini di "tempi".

L'attività svolta si è concretizzata attraverso una serie di diversi interventi: dai contatti telefonici attraverso un numero di telefono dedicato all'utilizzo di una casella di posta elettronica dedicata, con risposte ai quesiti posti dai comuni coinvolti e interessati, fino ad arrivare a incontri su appuntamento. Inoltre, per supportare meglio la progettazione dei Comuni sono state predisposte schede di monitoraggio personalizzate. Da ultimo, va segnalato che il lavoro, rivolto a tutti i Comuni impegnati nella attuazione delle politiche temporali, è stato finalizzato alla diffusione di dati ed esperienze di interventi efficaci (best practices).

¹ La documentazione prodotta, consegnata al committente, costituirà la base per una seconda edizione dell'Atlante delle politiche temporali

Attraverso il coinvolgimento, lo scambio e la cooperazione fra gli enti coinvolti, si è favorita la creazione di una rete diffusa di competenze per lo sviluppo di politiche e progetti sulle politiche temporali².

² Si segnalano, a tale proposito, alcuni tra gli eventi più significativi:

- *10 febbraio 2011 Progettare il tempoe gli spazi - organizzato dalla Provincia di Torino*
- Il convegno ha costituito un'occasione per conoscere esperienze significative che hanno coniugato la pianificazione del tempo con la pianificazione territoriale;
- *15 aprile 2011 III edizione del Premio Famiglia Lavoro - Organizzato da Regione Lombardia* Un momento di riflessione sulle realtà che hanno attuato iniziative per favorire la conciliazione famiglia-lavoro;
- *29 aprile 2011 La gestione della mobilità sostenibile nelle aree urbane: il tema delle merci - organizzato dal comune di Varese*
- Il tema è molto sentito nella gestione delle politiche temporali; infatti è stato tra i primi temi affrontati nelle sperimentazioni di città come Bolzano e Pesaro, tra le prime in Italia a dotarsi di un Piano Territoriale degli orari.

Capitolo 1

Le politiche dei tempi a livello locale

1.1. I comuni partecipanti al secondo bando

In attuazione dell'art. 6 della l.r. 28/2004, la Regione Lombardia ha pubblicato sul BURL n. 4, Serie Ordinaria del 22 gennaio 2007, il secondo Bando regionale finalizzato all'adozione e attuazione dei Piani territoriali degli orari, insieme alla realizzazione di azioni pilota.

Al secondo bando hanno partecipato 186 comuni (in forma singola o associata) con un tasso di partecipazione (ossia il rapporto tra i comuni partecipanti e quelli presenti sul territorio, moltiplicato per 100) che si attesta, come per il primo bando, intorno al 12%.

In particolare, dei 186 comuni che vi hanno partecipato hanno ottenuto i contributi regionali 88 comuni, pari a circa al 47% dei richiedenti. Percentuale che rispetto al primo bando è salita di 7 punti percentuali: ricordiamo infatti che con il primo bando hanno ottenuto i contributi regionali 77 comuni su 189.

Complessivamente i 186 comuni singoli o associati hanno presentato 76 progetti e di questi ne sono stati finanziati 36³, con una percentuale di approvazione intorno al 50%.

Come emerge dalla tabella 1.1, le province che presentano i tassi di partecipazione più alti sono Milano con il 41% e Monza e Brianza con il 29%.

Questa alta partecipazione sembra indicare che nell'area metropolitana il problema del tempo sia più sentito dalle amministrazioni locali, rispetto a quanto avviene in altre zone, dove la partecipazione risulta più bassa - inferiore al 5% - come è stato registrato nella provincia di Lodi, Lecco, Varese e Cremona. La provincia di Milano e Monza e Brianza, oltre a presentare i tassi di partecipazione più alti conta anche il maggior numero di comuni finanziati (Milano 21, Monza e Brianza 18). Per quanto riguarda le province con il minor numero di comuni finanziati troviamo Lodi (1), Lecco (1) e Sondrio (0).

³ Inizialmente la Regione Lombardia ha approvato 40 progetti, divenuti in seguito 36, 4 comuni (Brugherio, Concesio, Tremezzo e Trezzano sul Naviglio) hanno rinunciato al finanziamento.

Tabella. 1.1 - Distribuzione provinciale dei Comuni richiedenti e finanziati e dei progetti presentati e approvati

Prov	Comuni richiedenti	Comuni finanziati	Tasso di partecipazione*	Progetti presentati	Progetti approvati	Percentuale approvazione**
BG	26	7	11%	7	3	43%
BS	17	12	8%	9	4	44%
CO	19	2	12%	8	2	25%
CR	3	3	3%	3	3	100%
LC	4	1	4%	2	1	50%
LO	1	1	2%	1	1	100%
MI	23	21	41%	22	11	50%
MB	39	18	29%	5	3	60%
MN	24	5	13%	5	1	20%
PV	16	15	8%	5	4	80%
SO	7	0	9%	2	0	-
VA	7	3	4%	7	3	43%
Totale	186	88	12%	76	36	47%

*Il tasso di partecipazione è dato dal rapporto tra i Comuni richiedenti e i Comuni presenti nella Provincia, moltiplicato per 100. Fonte: Istat e Regione Lombardia, 2011.

**La percentuale d'approvazione è data dal rapporto tra i progetti presentati e quelli finanziati, moltiplicato per 100. Fonte: IRER e Regione Lombardia, 2007.

1.2. Le caratteristiche dei Comuni

Prima di esaminare i progetti approvati riteniamo opportuno presentare brevemente le caratteristiche complessive delle amministrazioni locali coinvolte.

Dei 38 Comuni lombardi con più di 30.000 abitanti, che hanno l'obbligo per legge di predisporre un Piano Territoriale degli Orari, 14 hanno ottenuto il finanziamento regionale sia al primo che al secondo bando, 5 hanno usufruito del finanziamento solo al secondo bando e 7 al primo.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei capoluoghi di provincia si nota l'assenza del comune di Milano e di Varese (entrambi finanziati nel primo bando), di Mantova (finanziato attraverso gli accordi di collaborazione con i comuni in obbligo di legge) e di Sondrio, unico capoluogo a non aver ottenuto alcun tipo di finanziamento e a non aver ancora predisposto un Piano territoriale degli orari.

La maggior parte dei progetti ammessi si riferisce a proposte applicate all'ambito comunale, infatti dei 36 comuni che hanno ottenuto il finanziamento regionale 28 hanno presentato un progetto a livello comunale e 8 a livello intercomunale. Si tratta di unioni di comuni di piccole - medie dimensioni, solitamente da 3 a 7 comuni, con la sola eccezione del progetto del Vimercatese che coinvolge 18 comuni dell'area (Agrate Brianza, Aicurzio, Arcore, Bellusco, Bernareggio, Burago Molgora, Cambiagio, Camparada, Carnate, Cavenago Brianza, Concorezzo, Correzzana, Lesmo, Mezzago, Ornago, Ronco Briantino, Sulbiate, Usmate Velate) e oltre 165.000 abitanti.

In ogni caso a differenza del primo bando dove nella maggioranza dei casi i comuni associati non superavano insieme i 30.000 abitanti, nel secondo bando tutti i progetti presentati a livello intercomunale superano tale quota ad eccezioni di Broni e Varzi.

Tabella 1.2 – Elenco Comuni Associati: capofila e associati

Capofila	Comuni Associati	Totale Comuni	Totale Popolazione
Stezzano	Boltiere, Dalmine, Osio sotto, Verdellino	5	61.570
Ghedi	Bagnolo Mella, Leno	3	46.224
Varzi	Bagnaria, Ponte Nizza, Ruino, Santa Margherita di Staf., Val di Nizza, Zavattarello	7	7.945
Iseo	Cortefranca, Marone, Polaveno, Provaglio d'Iseo, Sale Marasino, Sulzano	7	34.917
Vimercate	Agrate Brianza, Aicurzio, Arcore, Bellusco, Bernareggio, Burago Molgora, Cambiagio, Camparada, Carnate, Cavenago Brianza, Concorezzo, Correzzana, Lesmo, Mezzago, Ornago, Ronco Briantino, Usmate Velate	19	165.178
Suzzara	Gonzaga, Pegognaga, Quistello, Roncoferraro	5	50.413
Trezzo d'Adda	Basiano, Masate, Busnago, Grezzago, Pozzo d'Adda, Vaprio d'Adda	7	42.046
Broni	Arena Po, Stradella, Canneto Pavese, Castana, Montescano	6	25.459

Dei 36 comuni che hanno ottenuto il finanziamento regionale, oltre agli 8 comuni che si sono presentati in forma associata, 8 sono capoluoghi di provincia, 11 contano più di 30.000 abitanti, 7 comuni hanno una popolazione compresa tra i 15.000 e i 30.000 abitanti e 2 comuni ne hanno meno di 15.000.

A differenza del primo bando dove in massima parte si è trattato di progetti per la predisposizione dei Piani territoriali degli orari, solo 5 comuni (Cremona, Milano, Rozzano, San Donato Milanese, Sesto San Giovanni) avevano infatti presentato progetti di attuazione di Piani già approvati, nel secondo bando le tipologie di progetti si suddividono equamente: 19 amministrazioni hanno ottenuto il finanziamento per la realizzazione di iniziative di Piani già approvati in precedenza, 4 delle quali sono associazioni di Comuni e 17 amministrazioni hanno invece chiesto il finanziamento per gli studi preliminari, la redazione e l'approvazione del PTO; anche in questo caso 4 delle 17 amministrazioni hanno presentato un progetto intercomunale. I 19 comuni che hanno chiesto il finanziamento per passare alla fase di attuazione, ad eccezione di Cremona e San Donato Milanese, hanno approvato il Piano nel corso del primo bando tra l'11 luglio 2006 e il 25 luglio 2007. I comuni, invece, impegnati a redigere e predisporre i Piani territoriali degli orari e ad adottarne le relative misure di intervento durante il secondo bando, hanno approvato il Piano tra il 25 marzo 2009 e il 28 giugno 2010. L'unica amministrazione che ha chiesto un'ulteriore proroga il cui Piano è stato approvato in Consiglio nel secondo semestre del 2011 è il comune di Lecco.

Nel dettaglio riportiamo di seguito (Tabella 1.2) i Comuni che hanno ottenuto il finanziamento per tipologia di comune e dimensione.

Tabella 1.3 – Elenco dei Comuni per tipologia

Tipo di Comuni	Secondo Bando	N.
Capoluoghi di provincia	Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lodi, Lecco, Monza, Pavia	8
Sopra i 30.000	Bollate, Cantù, Cinisello Balsamo, Corsico, Crema, Limbiate, San Donato Milanese, San Giuliano Milanese, Saronno, Segrate, Vigevano	11
Tra i 30.000 e i 15.000 abitanti	Bresso, Buccinasco, Caronno Pertusella, Casalmaggiore, Cesano Boscone, Cormano, Samarate	7
Meno di 15.000 abitanti	Rezzato, Orio al Serio	2
Associazioni di comuni	Comuni capofila: Ghedi, Stezzano, Broni, Iseo, Varzi, Vimercate, Trezzo d'Adda, Suzzara	8

La maggior parte dei comuni coinvolti appartiene, come nel primo bando, all'area metropolitana milanese (12 casi in provincia di Milano e 2 nella provincia di Monza e Brianza), sebbene la popolazione media interessata risulti notevolmente più bassa, circa 36.000 abitanti contro i 50.000 del primo bando: la ragione di questa diminuzione è dovuta all'assenza del comune di Milano che contribuiva ad elevare la media complessiva degli abitanti. Nel secondo bando è notevolmente aumentato il numero di Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti che

ha ricevuto il finanziamento. Complessivamente la popolazione residente nei comuni finanziati è pari a circa 2,86 milioni con il primo ciclo di finanziamenti e 1,78 milioni con il secondo, rispetto ad una popolazione regionale che conta circa 9,5 milioni di residenti.

Se con il primo bando possiamo affermare che la tematica temporale è più sentita nelle aree più densamente popolate e dove la mobilità coinvolge quotidianamente una proporzione più elevata di cittadini che spesso evidenziano problemi di spostamento sul territorio e di interferenza tra i ritmi dei residenti e i tempi dei pendolari in attraversamento, come accade in modo emblematico nei comuni dell'hinterland milanese, con il secondo bando la sensibilità politica per questa tematica è diventata una priorità avvertita diffusamente anche nei comuni più piccoli con una densità abitativa inferiore, ma con problemi di dispersione della popolazione nei piccoli comuni, dove emerge il problema della mobilità generato dalla mancanza di collegamenti sufficienti e colmato prevalentemente dalla mobilità privata. In sostanza si può affermare che la sensibilità politica per questa tematica oggi è avvertita diffusamente sia nei comuni di grandi che di piccole dimensioni.

La densità abitativa della maggior parte dei territori rappresentati - ottenuta dal rapporto tra la popolazione e la superficie occupata - è superiore alla densità abitativa regionale pari a circa 379 ab./kmq. Dalla comparazione tra i valori di densità abitativa è possibile valutare dove il grado di addensamento demografico risulti più pronunciato e dove più limitato.

Molti comuni limitrofi a Milano registrano una densità di popolazione ben superiore ai 4.000 ab./kmq (il comune di Bresso raggiunge perfino i 7.810 ab./kmq) dovuta a una diffusa dinamicità economico-produttiva; tuttavia tutti i capoluoghi di provincia si contraddistinguono per i loro elevati valori (sopra i 1.000 ab./kmq). Escludendo i comuni che si sono presentati in forma associata gli unici territori con una densità abitativa inferiore ai 1.000 ab/kmq sono Casalmaggiore, Orio al Serio, Rezzato e Vigevano e Crema.

Tabella 1.4 – Popolazione e densità abitativa per Comune

Comune	Prov.	Densità abitativa	Popolaz. femminile	Popolaz. maschile	Popolaz. Totale
Casalmaggiore	Cr	236,66	7.675	7.398	15.073
Orio	Bg	578,22	890	862	1.752
Rezzato	BS	736,24	6.830	6.599	13.429
Vigevano	Pv	773,25	32.864	30.836	63.700
Crema	Cr	985,97	17.796	16.348	34.144
Samarate	Va	1.023,90	8.240	8.122	16.362
Cremona	Cr	1.024,96	38.134	34.013	72.147
Lecco	LC	1.047,55	25.189	22.925	48.114
Lodi	Lo	1.071,71	23.296	21.105	44.401
Pavia	Pv	1.131,75	38.037	33.105	71.142
San Giuliano	Mi	1.200,62	18.607	18.264	36.871
Cantù	Co	1.705,78	20.228	19.312	39.540
Caronno Pertusella	Va	1.891,05	8.173	8.090	16.263
Segrate	Mi	1.969,72	17.679	16.673	34.352
Brescia	Bs	2.138,06	102.654	91.225	193.879
Buccinasco	Mi	2.244,75	13.755	13.182	26.937
Como	Co	2.283,42	44.862	40.401	85.263

Comune	Prov.	Densità abitativa	Popolaz. femminile	Popolaz. maschile	Popolaz. Totale
San Donato	Mi	2.550,86	16.733	15.969	32.702
Bollate	Mi	2.779,50	18.873	17.594	36.467
Limbate	Mi	2.836,13	17.599	17.569	35.168
Bergamo	Bg	3.018,96	63.789	55.762	119.551
Saronno	Va	3.612,64	20.499	18.662	39.161
Monza	Mb	3.716,29	63.968	58.744	122.712
Cormano	Mi	4.555,06	10.497	9.773	20.270
Cinisello	Mi	5.838,58	37.661	36.489	74.150
Cesano Boscone	Mi	5.998,75	12.222	11.713	23.935
Corsico	Mi	6.406,67	17.863	16.733	34.596
Bresso	Mi	7.810,36	13.658	12.741	26.399
Varzi (assoc. Comuni)	Pv	-	3.824	4.121	7.945
Vimercate (assoc. Comuni)	Mb	-	80.950	84.228	165.178
Stezzano (assoc. Comuni)	Bg	-	30.940	30.630	61570
Trezzo (assoc. Comuni)	Mi	-	20.934	21.112	42046
Ghedi (assoc. Comuni)	Bs	-	9.149	9.545	18.694
Suzzara (assoc. Comuni)	Mn	-	24.842	25.571	50413
Iseo (assoc. Comuni)	Bs	-	17.287	17.630	34917
Broni (assoc. Comuni)	Pv	-	12.166	13.293	25459
Totale		-	918.363	866.339	1.784.702
Media densità		2.118,19			

1.3. Le risorse finanziarie per gli enti locali

Con il secondo bando la Regione Lombardia ha concesso agli enti locali coinvolti un contributo pari a € 3.137.031 di cui € 1.714.031 provengono dal Fondo per le politiche sociali (ex L. 53/2000) e la somma rimanente, pari a € 1.423.000, deriva da fondi regionali. La rendicontazione finale dei progetti finanziati nel secondo bando, avviato nel gennaio 2007, è stata completata nel giugno 2010 (ad eccezione del comune di Lecco).

A differenza del primo bando dove i finanziamenti sono stati distribuiti attraverso un meccanismo di selezione chiamato “a sportello aperto”, il secondo bando, ha adottato un meccanismo “a graduatoria”. Nel primo caso, il bando è rimasto aperto fino al completo esaurimento delle risorse disponibili e i progetti sono stati valutati individualmente - uno ad uno - secondo l’ordine cronologico di presentazione.

Questa scelta era legata a due ipotesi di fondo:

- (1) consentire anche a Comuni meno attrezzati sotto il punto di vista dell’elaborazione dei problemi dei tempi e con capacità progettuali limitate di partecipare al bando;

(2) si ipotizzava una partecipazione contenuta, posto che limitate erano state fino a quel momento esperienze analoghe e l'attenzione da parte degli amministratori e degli attori del territorio a questa problematica.

Nel secondo bando, tutti i progetti sono stati, invece, valutati alla chiusura del bando e, in base al punteggio attribuito, sono stati posti in graduatoria.

Sono stati privilegiati i progetti che hanno presentato il più alto livello di coerenza tra:

- l'analisi dei problemi che si intendono risolvere,
- l'esplicitazione degli obiettivi, che devono essere misurabili o comunque suscettibili di verifica empirica
- la definizione delle concrete azioni da realizzare.

Agli enti finanziati è stato chiesto inoltre di presentare progetti basati su preaccordi di partenariato con soggetti pubblici e privati presenti sul territorio.

I cambiamenti introdotti nel secondo bando hanno cercato di dare un forte stimolo alla capacità progettuale degli enti locali. Inoltre, al fine di aiutare gli enti ad investire sullo sviluppo di professionalità interne che possano poi essere destinate in modo stabile e permanente all'implementazione delle politiche temporali, il secondo bando ha ammesso fra le voci di spesa, oltre alle prestazioni dei consulenti e alla formazione del personale, anche gli oneri del personale in staff, ossia il personale dipendente dall'Ente, individuato con apposito atto ed attribuito al progetto.

Rispetto al primo bando Regione Lombardia ha realizzato un'azione di formazione e di accompagnamento rivolta ai Comuni interessati per orientarli nella predisposizione dei progetti. Obiettivo di questa attività è stato quello di sostenere maggiormente i Comuni onde evitare richieste di finanziamenti non sufficientemente sostenute da idee progettuali e da risorse interne per poter essere poi implementate. L'esperienza del primo bando, infatti, aveva messo in luce una debole prefigurazione del significato e dello sforzo che la predisposizione e attuazione di un PTO richiede.

Come nel primo bando i Comuni lombardi in forma singola o associata potevano presentare progetti richiedendo un contributo massimo di € 200.000.

Come si osserva nelle tabelle sottostanti i finanziamenti sopra i 100.000 euro sono stati attribuiti ai comuni capoluoghi di provincia o con più di 30.000 abitanti.

L'importo più alto pari € 146.500 è stato destinato al Comune di Cremona per la realizzazione di 3 azioni pilota, mentre l'importo più basso, pari € 36.200 è stato attribuito al Comune di Cormano per l'attuazione di un'azione pilota nell'ambito della mobilità. I progetti hanno ottenuto un contributo medio pari a circa a 87.000 euro. I contributi medi più elevati si sono registrati nella provincia di Lodi (dove però è stato finanziato un solo progetto, quello del Comune di Lodi, con il contributo di 118.500 euro) e nella provincia di Monza e Brianza.

Tabella 1.5 – Finanziamento complessivo e medio per provincia

Prov.	Finanziamento complessivo	Finanziamento medio
BG	€ 270.355	€ 90.118
BS	€ 319.450	€ 70.442
CO	€ 196.250	€ 84.917
CR	€ 287.000	€ 95.667
LC	€ 84.500	€ 84.500
LO	€ 118.500	€ 118.500
MB	€ 300.092	€ 100.030
MI	€ 903.254	€ 82.114
MN	€ 57.500	€ 57.500
PV	€ 327.155	€ 81.789
VA	€ 272.975	€ 90.992
SO	-	-
Totale	€ 3.137.031	€ 87.139

Tabella 1.6 – Finanziamento complessivo per Comune

N.	Comune	Prov.	Contributi II bando	N.	Comune	Prov.	Contributi II bando
1	Bergamo	BG	134.730	19	Cormano	MI	36.200
2	Orio al Serio	BG	64.500	20	Corsico	MI	114.100
3	Brescia	BS	100.000	21	San Giuliano M.	MI	83.150
4	Rezzato	BS	53.700	22	San Donato M.	MI	96.250
5	Cantù	CO	71.000	23	Segrate	MI	82.150
6	Como	CO	125.250	24	Pavia	PV	92.625
7	Casalmaggiore	CR	63.000	25	Vigevano	PV	100.000
8	Crema	CR	77.500	26	Caronno Pertusella	VA	91.375
9	Cremona	CR	146.500	27	Samarate	VA	92.100
10	Lecco	LC	84.500	28	Saronno	VA	89.500
11	Lodi	LO	118.500	29	Vimercate	MB	92.050
12	Limbate	MB	108.000	30	Trezzo sull'Adda	MI	55.000
13	Monza	MB	100.000	31	Ghedi	BS	90.150
14	Bollate	MI	89.500	32	Iseo	BS	75.500
15	Bresso	MI	64.604	33	Varzi	PV	50.280
16	Buccinasco	MI	80.300	34	Suzzara	MN	57.500
17	Cesano Boscone	MI	98.500	35	Stezzano	BG	71.125
18	Cinisello Balsamo	MI	103.500	36	Broni	PV	84.250

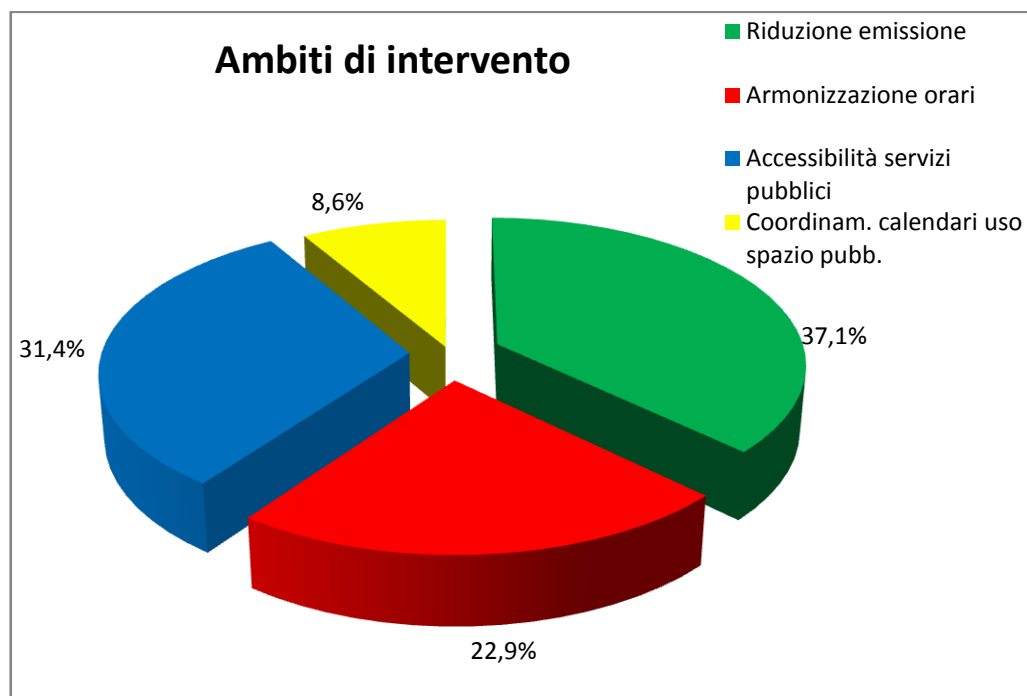
1.4. Ambiti d'intervento dei progetti e priorità

La figura 1.1 mostra la distribuzione percentuale dei 36 progetti presentati per tipo di obiettivo perseguito.

I progetti approvati si concentrano principalmente su due dei possibili ambiti previsti: l'obiettivo indicato più frequentemente (37,1% dei progetti approvati) riguarda progetti che, attraverso le politiche temporali, contribuiscano alla riduzione delle emissioni di gas inquinanti nel settore dei trasporti: si tratta principalmente di interventi sulla mobilità urbana per aumentare il risparmio di tempo e creare percorsi ciclo-pedonali; al secondo posto, con il 31,4% dei progetti, vengono proposte azioni che favoriscono l'accessibilità delle informazioni e dei servizi della pubblica amministrazione, anche attraverso la semplificazione delle procedure e l'introduzione di servizi informatizzati e connessi in rete.

Come vedremo nel dettaglio nel prossimo capitolo, si tratta di progetti che prevedono sia una diversa organizzazione degli orari di apertura o degli spazi dei servizi sia l'utilizzo di strumenti tecnologici. Con il secondo bando la componente tecnologica impiegata non si limita più alla sola predisposizione o all'ammodernamento di siti internet, ma è finalizzata a realizzare nuove modalità di accessibilità e fruibilità dei servizi comunali e del territorio.

Figura 1.1 - Distribuzione percentuale dei progetti per ambito di intervento



Oltre a questi due ambiti di intervento troviamo, con il 22,9%, i progetti finalizzati all'armonizzazione degli orari dei servizi pubblici e privati con gli orari di lavoro,

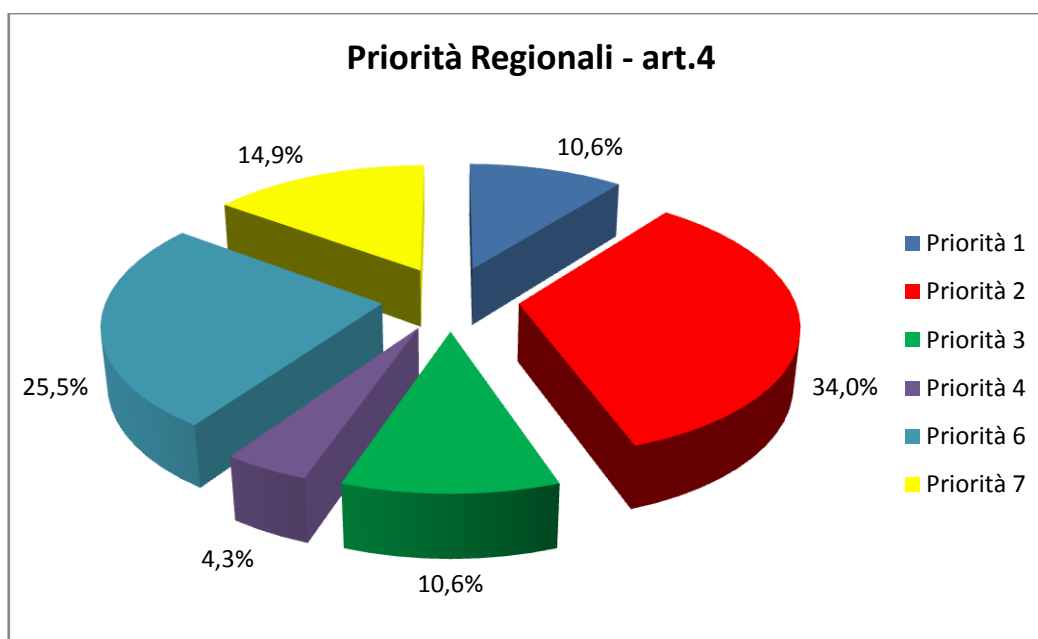
anche in attuazione dell'articolo 9 della legge 53/2000 e successivi provvedimenti attuativi.

L'8,6% delle domande è, invece, finalizzata al coordinamento dei calendari di uso dello spazio pubblico, al fine di favorirne l'accessibilità e la riqualificazione.

I progetti che riguardano l'uso del tempo per fini di solidarietà sociale – ad esempio le iniziative di progettazione di banche del tempo – che nel primo bando riguardavano il 7,5% dei casi, seppur in genere abbinati ad altri obiettivi, nel secondo bando risultano del tutto assenti.

Infine, è interessante considerare la distribuzione percentuale delle priorità regionali. Ricordiamo, infatti, che Regione Lombardia ha introdotto nel secondo bando (*art. 4 Priorità regionali in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 comma2 della l.r. 28/2004*) 7 priorità regionali definite sulla base delle indicazioni della l.r. 28/2004 come nel primo bando ed integrate con le indicazioni provenienti dal DPFER 2007/2009 e dall'esperienza di valutazione realizzata sui comuni finanziati dal primo bando.

Figura 1.2 - Distribuzione percentuale dei progetti per priorità regionale



Coerentemente con gli ambiti di intervento analizzati, le principali priorità su cui si concertano i comuni sono nell'ordine:

- (1) sperimentazioni che prevedano forme di utilizzo collettivo dei mezzi privati o di mezzi di trasporto sottoutilizzati o forme di trasporto (ad es. attraverso la modalità a "chiamata") finalizzate a facilitare l'accesso ad attività sportive, di socializzazione, culturali, a servizi sanitari o di emergenza, all'accesso a manifestazioni, in giorni e/o in orari atipici (*priorità 2*);

- (2) azioni finalizzate alla semplificazione delle procedure e dei processi di accesso ai servizi o incentrate sull'utilizzo della Carta regionale dei Servizi quale strumento per migliorare l'accessibilità e la fruibilità dei servizi comunali e del territorio (*priorità 6*);
- (3) azioni sperimentali coerenti con il Piano dei Servizi finalizzate al coordinamento del sistema degli orari in relazione al territorio coinvolto alle caratteristiche della popolazione alle soglie demografiche e alla loro distribuzione territoriale (*priorità 7*);
- (4) progetti la cui finalità è quella di ridurre la congestione del traffico nei comuni compresi nelle zone critiche per la qualità dell'aria attraverso azioni sperimentali volte alla desincronizzazione degli orari e/o armonizzazione dei calendari degli spostamenti casa-scuola e casa-lavoro (*priorità 1*);
- (5) progetti che intendono favorire la coesione economica e sociale e la riqualificazione e attrattività dei territori in cui operano attraverso l'equità delle condizioni di apertura tra le diverse tipologie di punti vendita e l'apertura e l'animazione in fasce orarie non obbligatorie (*priorità 3*).

Infine, è interessante notare che solo il 4,3% dei Comuni si è concentrato su azioni sperimentali coerenti con gli obiettivi e le linee di intervento dei Piani di Zona di cui alla legge 328/2000 (*priorità 4*,- e nessun comune ha privilegiato azioni sperimentali rivolte ai turisti coerenti con le linee di intervento del programma di sviluppo turistico.

Capitolo 2

Il processo di costruzione dei PTO

2.1. Introduzione

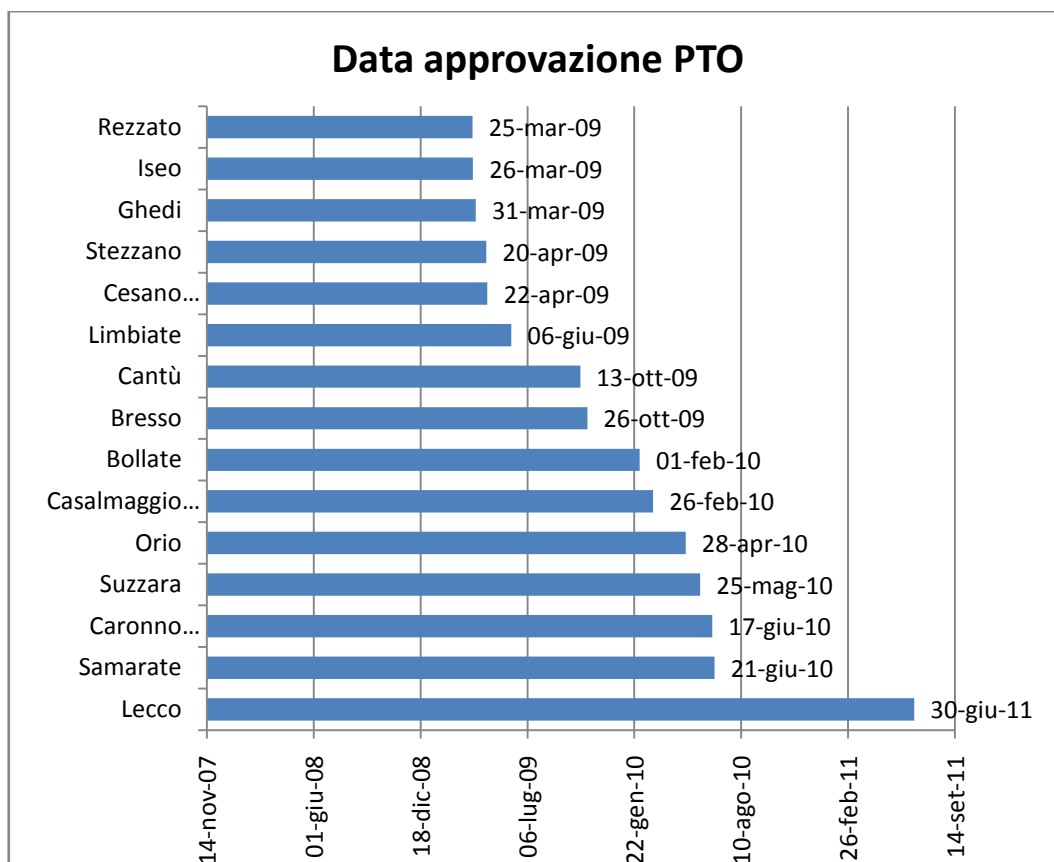
Come abbiamo ricordato in precedenza, i Comuni che hanno partecipato al secondo bando con l'obiettivo di predisporre il Piano territoriale degli orari sono 17, di cui 13 in forma singola e 4 in forma associata.

Tabella 2.1 – Comuni finanziati nel secondo bando per la predisposizione del PTO

Comune	PV	Tipologia
Bollate	Mi	Singolo
Bresso	Mi	Singolo
Buccinasco	Mi	Singolo
Cantù	Co	Singolo
Caronno Pertusella	Va	Singolo
Casalmaggiore	CR	Singolo
Cesano Boscone	Mi	Singolo
Crema	CR	Singolo
Ghedi	BS	Associato
Iseo	BS	Associato
Lecco	Lc	Singolo
Limbate	MB	Singolo
Orio	BG	Singolo
Rezzato	BS	Singolo
Samarate	VA	Singolo
Stezzano	BG	Associato
Suzzara	MN	Associato

Tutti i Comuni hanno concluso le attività e hanno approvato il Piano con l'approvazione del documento da parte del Consiglio comunale tra il 25 marzo 2009 e il 21 giugno 2010, ad eccezione del Comune di Lecco che ha completato il processo di definizione del PTO il 30 giugno 2011.

Figura 2.1 – Data di approvazione del Piano territoriale degli orari per comune



2.2. Le caratteristiche dei Piani territoriali degli orari

I Piani territoriali degli orari approvati anche se strutturati in modo simile presentano significative differenze. In particolare, un aspetto che li contraddistingue è dato dal diverso grado di approfondimento e di sistematicità adottato.

Alcuni sono più articolati, si fondano su un apparato conoscitivo approfondito: descrivono il territorio, analizzano le aree di criticità, presentano gli interventi che intendono attivare e le modalità di realizzazione. Altri, viceversa, sono più simili ad uno studio di fattibilità, indicano di fatto solo la direzione per approfondimenti conoscitivi, ossia preliminari, e gli argomenti che potranno essere oggetto di approfondimenti futuri, ma non individuano i problemi del territorio di riferimento né dichiarano nel dettaglio le azioni che intendono realizzare. Emerge in sostanza una diversa capacità delle Amministrazioni di predisporre il Piano: dall'analizzare e individuare i problemi del territorio di riferimento, all'identificare i progetti attuativi, le modalità di coinvolgimento delle risorse - interne ed esterne - e gli strumenti di attuazione delle iniziative.

Tutti i Piani sono composti da un unico documento, ad eccezione del Comune di Buccinasco che ha impostato il PTO in due volumi: il primo interamente dedicato a descrivere le indagini realizzate per le azioni pilota e le ricerche preliminari finalizzate alla costruzione delle politiche, il secondo indirizzato a descrivere in modo puntuale le politiche e le azioni che l'amministrazione intende realizzare.

Al di là del diverso stile espositivo e dell'ordine degli argomenti, che può variare anche molto a seconda dei documenti, la struttura interna presenta parti sostanzialmente simili.

In particolare in quasi tutti i Piani sono distinguibili le seguenti sezioni:

1. Quadro teorico e normativa di riferimento;
2. Analisi del contesto di riferimento:
 - descrizione socio-anagrafica della popolazione;
 - analisi dell'organizzazione temporale dei servizi presenti sul territorio;
 - sistema della mobilità e dei trasporti;
 - struttura del settore produttivo e del mercato del lavoro.
3. Finalità generali delle politiche dei tempi e obiettivi specifici del Piano;
4. Organismi di gestione e attuazione del PTO;
5. Descrizione dei progetti attuativi;
6. Strumenti di attuazione delle iniziative.

La maggior parte dei Piani territoriali degli orari è accompagnata da una documentazione più o meno estesa, messa in appendice a corredo dell'argomentazione interpretativa o allegata in documenti separati, relativa agli studi effettuati durante il progetto. La quasi totalità dei documenti descrive, inoltre, in modo più o meno dettagliato le azioni pilota finanziate, focalizzandosi sugli obiettivi e sui risultati raggiunti. Viceversa solo un numero esiguo di piani dedica una sezione al rapporto tra il Piano territoriale degli orari e gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

Dall'analisi della documentazione emerge che solo alcuni Comuni hanno costruito un Piano che descriva concretamente le linee di indirizzo che intendono attivare coerenti con le esigenze del territorio. Altri propongono, invece, più una "cornice" da presentare: in questi casi, le linee di indirizzo vengono solo dichiarate, mentre le modalità di gestione e controllo, le azioni da attuare, le fasi di monitoraggio e le misure di informazione e comunicazione del Piano sono il più delle volte solo accennate.

Le linee di indirizzo, come previsto dall'ex art. 4 della L.r. 28/2004, prevedono una tipologia di cinque macro-aree di intervento:

1. la mobilità sostenibile di persone e merci finalizzata al miglioramento della viabilità e della qualità ambientale;
2. l'accessibilità e la fruibilità temporale dei servizi pubblici e privati, attraverso il coordinamento degli orari e la localizzazione dei servizi;

3. la riqualificazione degli spazi urbani per migliorare i circuiti di socialità e promuovere percorsi di mobilità attinenti alle pratiche di vita quotidiana;
4. armonizzazione degli orari dei servizi e quelli di lavoro, e la promozione di pari opportunità tra uomo e donna;
5. l'uso del tempo per fini di reciproca solidarietà ed interesse, favorendo in particolare la costituzione di banche del tempo.

Dalla tabella riportata di seguito si comprende facilmente che i criteri “*mobilità sostenibile*” e “*accessibilità ai servizi e ai luoghi*” dominano nelle dichiarazioni di intervento dei PTO, tutti i Comuni hanno infatti presentato politiche temporali inerenti a questi macro temi, seguite dai criteri “*riqualificazione degli spazi urbani*” e “*armonizzazione degli orari dei servizi*”.

Tabella 2.2 – Obiettivi ex art. 4 L. r. 28/2004 per Comune

Indirizzi strategici Criteri ex art. 4 L. r. 28/2004	Comuni	Totale Comuni
<i>Mobilità sostenibile</i>	Bollate, Bresso, Buccinasco, Cantù, Caronno Pertusella, Casalmaggiore, Cesano Boscone, Crema, Ghedi, Iseo, Lecco, Orio al Serio, Rezzato, Samarate, Stezzano, Suzzara, Limbiate	17
<i>Accessibilità e fruibilità dei servizi pubblici</i>	Bollate, Bresso, Buccinasco, Cantù, Caronno Pertusella, Casalmaggiore, Cesano Boscone, Crema, Ghedi, Iseo, Lecco, Limbiate, Orio al Serio, Rezzato, Samarate, Stezzano, Suzzara	17
<i>Riqualificazione degli spazi pubblici</i>	Bollate, Bresso, Buccinasco, Caronno Pertusella, Casalmaggiore, Cesano Boscone, Lecco, Orio al Serio, Stezzano, Suzzara	10
<i>Armonizzazione degli orari dei servizi</i>	Buccinasco, Lecco, Limbiate, Rezzato, Suzzara	5
<i>Uso sociale del tempo</i>	Caronno Pertusella, Orio al Serio, Samarate	3

Attraverso la rassegna di tutta la documentazione dei PTO prodotta dai Comuni è stato inoltre possibile costruire una matrice degli interventi dichiarati, presentate il più delle volte attraverso delle schede-progetto.

Per alcuni temi progettuali è stato necessario un ulteriore passaggio di sintesi al fine di ricondurli a macro-temi di riferimento. Altri temi non sono stati fatti rientrare nell'analisi presentata perché non riconoscibili come veri e propri “temi”, (ad esempio la costituzione dell'ufficio tempi o l'impostazione di studi di fattibilità per il recupero di stazioni ferroviarie come punto di interscambio o l'apertura di sub-strutture sanitarie decentrate). Al fine di sintetizzare le azioni descritte, la tabella 2.3 non riporta necessariamente le denominazioni dell'iniziativa dei singoli comuni, sulla base della documentazione fornita alla Regione, ma la tipologia di azione.

Tabella 2.3 - Iniziative dei Piani territoriali degli orari per Comune

Area di intervento	Azioni	Comuni
Mobilità sostenibile	Pedibus	Ghedi; Cantù, Caronno Pertusella, Orio al Serio, Cesano Boscone, Suzzara, Buccinasco, Lecco, Casalmaggiore, Stezzano, Bollate
	Bus a chiamata	Iseo, Rezzato
	Car sharing	Casalmaggiore
	Potenziamento trasporti pubblici	Rezzato, Buccinasco, Cantù, Bresso, Samarate, Cesano Boscone, Bresso
	Taxi collettivo e a tariffa agevolata	Cantù, Buccinasco
	Piste ciclabili	Suzzara, Limbiate, Cantù, Rezzato, Casalmaggiore
	Promozione uso della bicicletta	Buccinasco, Suzzara, Bollate, Cesano Boscone, Casalmaggiore
	Promozione percorsi pedonali	Cantù, Limbiate, Bresso, Suzzara, Crema, Buccinasco
Tariffazione semplificata	Stezzano, Iseo	

Area di intervento	Azioni	Comuni
Accessibilità servizi comunali	Giornata del cittadino	Lecco, Suzzara, Casalmaggiore
	Utilizzo carta regionale dei servizi	Casalmaggiore, Bresso, Bollate, Limbiate, Cantù, Buccinasco, Rezzato
	Ampliamento orario servizi comunali	Crema, Cantù, Casalmaggiore
	Potenziamento servizi e/o decentrati	Limbiate, Buccinasco, Cantù, Orio al serio, Casalmaggiore, Cesano Boscone
	Flessibilità orario negli uffici	Limbiate
	Servizi on line	Ghedi, Rezzato, Buccinasco, Suzzara, Bollate, Crema, Lecco, Limbiate, Samarate, Casalmaggiore, Cantù
	Iniziative carattere commerciale	Limbiate, Bresso, Samarate, Buccinasco, Casalmaggiore
	Sviluppo turistico	Casalmaggiore
Riqualificazione spazi pubblici	Ristrutturazione Animazione Piazze	Cantù, Bollate, Casalmaggiore, Suzzara, Stezzano, Caronno Pertusella, Cesano Boscone
	Progetto orto	Bollate, Suzzara
	Progettazione partecipata, riqualificazione urbana	Casalmaggiore, Cantù
Armonizzazione orari	Calendario eventi	Ghedi, Limbiate, Iseo, Suzzara, Casalmaggiore, Buccinasco
	Armonizzazione del calendario scolastico	Casalmaggiore, Cantù, Crema
	Nuovi orari trasporto pubblico	Rezzato, Stezzano, Orio al Serio

	Coordinare servizi pubblici	Crema, Limbiate
Conciliazione	Una Tata per la mamma	Rezzato
	Pre Post scuola	Iseo, Cantù
	Consegna a domicilio	Cesano Boscone
	Il tempo dei ragazzi e delle ragazze	Rezzato
	Caregiver anziani/persone fragili	Lecco
	Liberare tempo libero	Cantù, Rezzato
Uso sociale del tempo	Banca del Tempo	Ghedi, Orio al Serio

Un aspetto particolarmente interessante è rappresentato dalle varietà e dalla ricchezza delle proposte di interventi concreti contenute nei Piani. In particolare le iniziative che pur presentando impostazioni diverse, appaiono in modo ricorrente in più Comuni sono nell'ordine:

- le esperienze di percorsi pedonali sicuri che permettono ai bambini di raggiungere la scuola a piedi, senza bisogno di essere accompagnati,
- l'introduzione della carta regionale dei servizi e di nuovi sportelli telematici con accesso on line che favoriscono l'accesso ai servizi comunali,
- il potenziamento di servizi decentrati,
- il potenziamento dei trasporti pubblici,
- la promozione dell'uso della bicicletta anche grazie alla realizzazione di nuove piste ciclabili
- il monitoraggio del calendario degli eventi nell'arco dell'anno, che permette di spalmare le attività evitando congestione.

Dall'analisi dei Piani, le politiche sono descritte e organizzate principalmente secondo le seguenti sezioni:

1. Descrizione del contesto e criticità
2. Obiettivo
3. Azioni
4. Destinatari
5. Risorse coinvolte
6. Tempistica o Cronoprogramma
7. Stima dei costi

Sebbene, ogni azione sia stata presentata seguendo uno schema di riferimento, notiamo come alcune importanti sezioni non sempre siano presenti. In particolare solo metà dei 17 Comuni ha inserito nello schema di riferimento le sezioni inerenti al partenariato, agli indicatori di monitoraggio e agli strumenti di comunicazione e meno del 25% dei Comuni ha indicato possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione.

2.3. Gli attori coinvolti

La costruzione dei Piani territoriali degli orari coinvolge due tipi di attori:

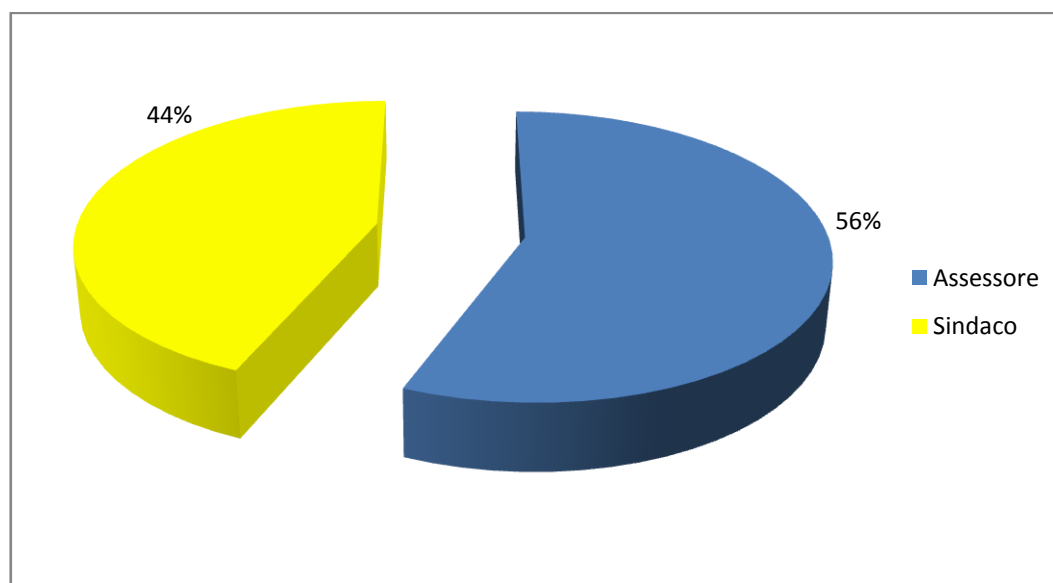
- *interni*, tecnici e politici, assistiti spesso da consulenti specializzati;
- *esterni*, rappresentanti di parti sociali, degli uffici decentrati delle amministrazioni statali, dei principali servizi pubblici e privati, a seconda del taglio dato al PTO e agli interventi di accompagnamento.

2.4. Gestione e organizzazione interna dei comuni

Tutti i progetti hanno visto un coinvolgimento degli organi politici dei Comuni, che hanno dovuto approvarne l'avvio, seguirne lo svolgimento e deliberare in Giunta il PTO, che poi è stato presentato e approvato dal Consiglio comunale, come previsto dalla Legge regionale.

Diverse sono state le scelte di attribuzione della responsabilità politica del progetto.

Figura 2.2 - Distribuzione percentuale per responsabilità politica



Come mette in evidenza la figura 2.2, il mantenimento dei poteri in capo al sindaco e ad un assessore riguarda rispettivamente il 44% e il 56% dei casi. Non si rivela, dunque una sostanziale differenza tra i sindaci e gli assessori. Analizzando i dati per genere, notiamo che i sindaci sono tutti uomini ad eccezione del comune

di Bollate. Quando la responsabilità politica è delegata ad un assessore non risultano invece particolari differenze legate al genere (figura 2.3).

In sostanza, la possibilità delle donne di assumere la responsabilità politica dei progetti passa esclusivamente attraverso la figura dell'assessore delegato, che molto spesso è assessore alle pari opportunità e/o ai tempi della città.

Oltre alla delega alle pari opportunità, o alle politiche ai tempi e agli orari, gli assessori hanno una rosa di deleghe che spaziano su di una varietà di combinazioni, dalle politiche giovanili ai servizi educativi o sociali, tutte caratterizzate per aver a che fare poco con la amministrazione delle risorse economiche.

Se si considerano i 17 Comuni, solo una amministrazione – Buccinasco - ha come referente politico un assessore con deleghe afferenti alle attività economiche: patrimonio, commercio e attività produttive, Expo 2015 e rapporti con gli enti istituzionali. Tuttavia, è opportuno sottolineare che in alcuni Comuni (Bollate, Ghedi e Stezzano) non è presente né la delega alle pari opportunità né alle politiche dei tempi e degli orari. Come emerge dalle figure, i Comuni che hanno predisposto la delega alle pari opportunità sono un numero maggiore rispetto ai Comuni che hanno attivato la delega alle politiche temporali

Figura 2.3 - Distribuzione percentuale per responsabilità politica e sesso

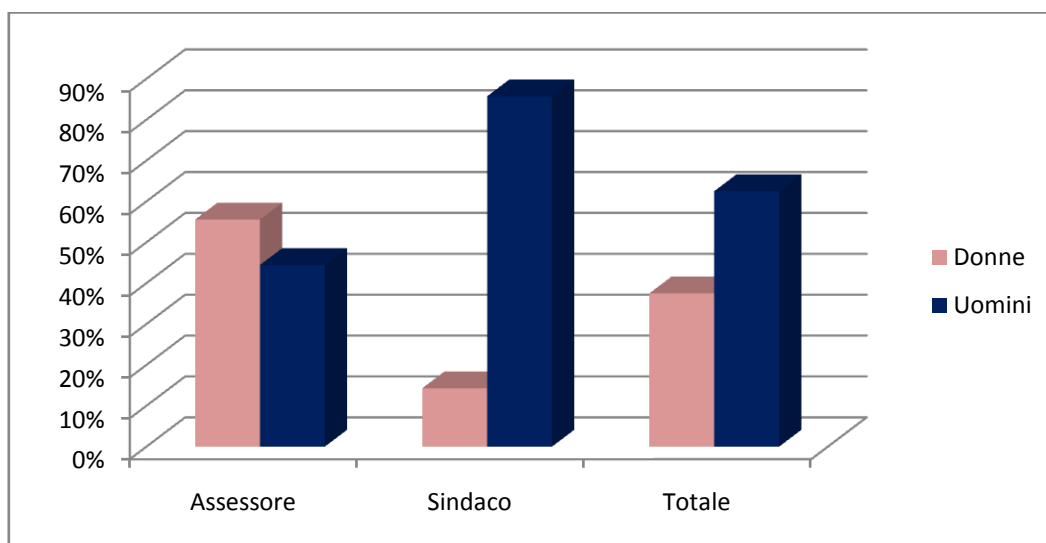


Figura 2.4 - Responsabilità politica dei sindaci per comune e sesso

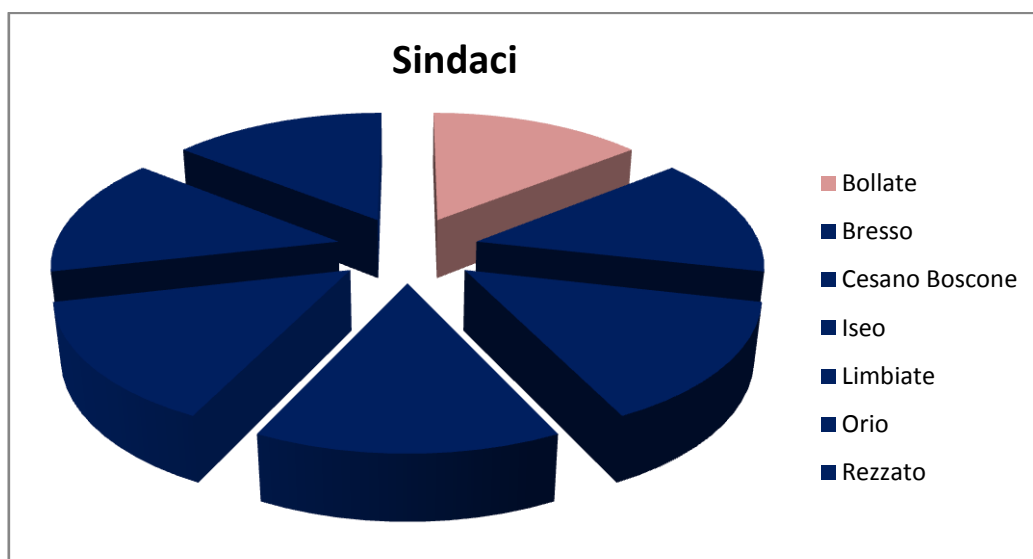


Figura 2.5 - Responsabilità politica degli assessori per comune e sesso

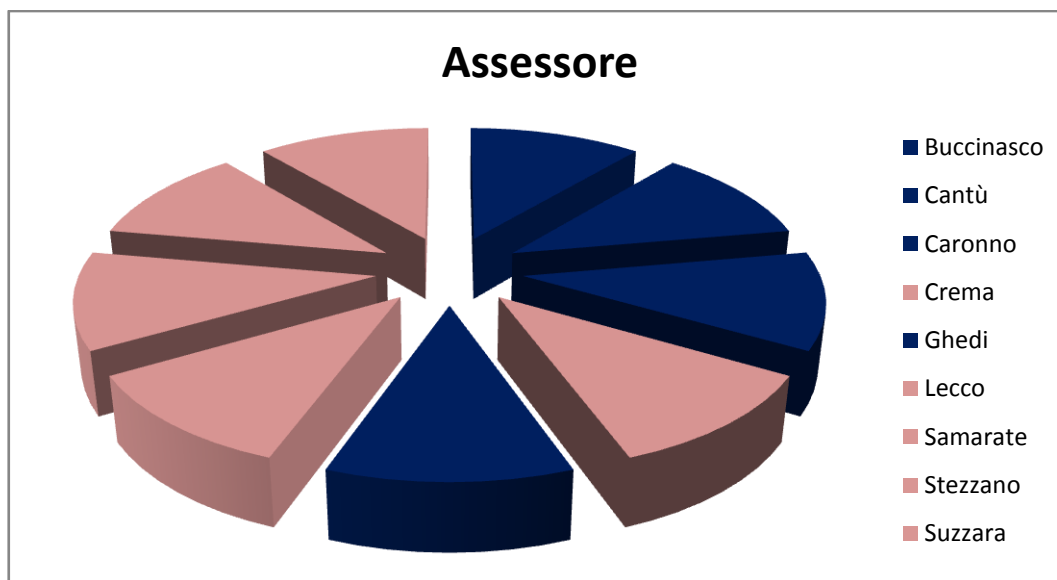


Figura 2.6 – Distribuzione percentuale della delega alle politiche temporali

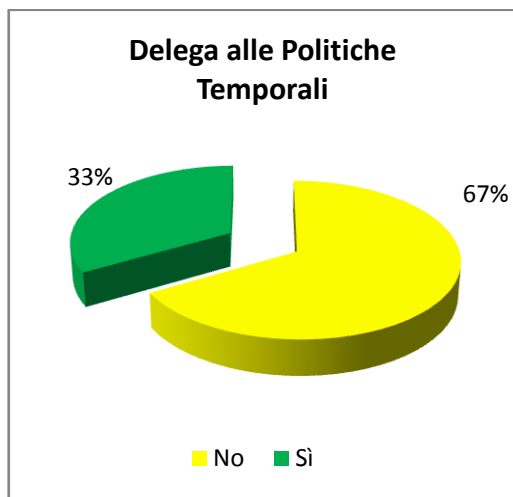


Figura 2.7 – Distribuzione percentuale della delega alle pari opportunità



La componente politica é stata coinvolta negli organi di governo del progetto con modalità differenti; alcune Amministrazioni hanno istituito formalmente, con atto del Sindaco o tramite delibera della Giunta, degli organi appositi con varie denominazioni: comitato di alta direzione del PTO, come nel caso del comune di Cesano Boscone, comitato di pilotaggio o cabina di regia; altri hanno, invece creato gruppi interassessorili informali finalizzati non a gestire le politiche, ma a discutere e condividere le politiche di indirizzo del Piano territoriale degli orari.

Viceversa, altri comuni ancora hanno valutato che la costituzione formale o informale di tale organismo non fosse necessaria (Cantù, Orio al Serio, Ghedi). Se per i Comuni di dimensione più piccola come Orio al Serio la costituzione di tale organismo può effettivamente risultare eccessiva, per i Comuni di dimensione maggiore o per quelli che si sono presentati in forma associata non costituire una cabina di regia o non prevedere dei tavoli interassessorili ha creato delle difficoltà nella predisposizione del Piano e nella gestione delle azioni pilota.

Alcuni Comuni hanno compreso questo aspetto durante lo svolgimento delle azioni. Ad esempio, il comune di Cantù ha realizzato la necessità di costituire dei tavoli di lavoro interassessorile al fine di costituire una consulta dei tempi e degli orari solo in un secondo tempo, con l'approvazione del PTO. Durante l'attuazione del progetto l'amministrazione riteneva, invece, che la dirigente responsabile fosse in grado di svolgere il ruolo di raccordo tra le direttive politiche e quelle operative.

In sintesi dei 17 comuni, circa la metà ha istituito durante la realizzazione del progetto un comitato di pilotaggio o una cabina di regia (Bollate, Bresso, Cesano Boscone, Crema, Limbiate, Samarate Rezzato), viceversa Buccinasco, Caronno Pertusella, Ghedi, Iseo, Orio al Serio, Stezzano, Suzzara e Cantù Lecco non hanno formalizzato tale organismo.

Per quanto riguarda la composizione del comitato di pilotaggio varia da Comune a Comune, a seconda della struttura dell'ente e delle politiche di indirizzo del Piano che l'amministrazione intende realizzare. Solitamente vengono coinvolti tutti gli attori decisionali che concorrono, a diverso titolo, a delineare le linee di indirizzo del Piano e a gestire le politiche temporali, dal sindaco e dal direttore generale agli assessori coinvolti nei progetti, dai responsabili dei progetti pilota al coordinatore e responsabile dell'ufficio tempi, quando previsto.

Alcuni Comuni, come nel caso di Limbiate, hanno ritenuto necessario costituire un Comitato strategico con compiti di orientamento strategico del processo (discutere e validare le proposte provenienti dal presidio tecnico e dal gruppo di lavoro, esaminare e validare le proposte di variazione ai programmi di lavoro e agli obiettivi dell'ente comunale) e un gruppo intersettoriale composto da dirigenti finalizzato ad esaminare tecnicamente le proposte provenienti dalla Giunta Comunale e a sviluppare le linee politiche strategiche dell'ente in materia di tempi e orari.

Dall'analisi dei documenti è possibile sintetizzare le principali attività che il comitato di pilotaggio svolge più frequentemente. Solitamente, si occupa di definire le linee guida per la redazione del PTO, presidiare le fasi di elaborazione e approvazione del Piano, selezionare le aree prioritarie di intervento, avviare le attività di sperimentazione previste nel documento e garantire un'adeguata integrazione e coerenza con le linee strategiche e gli altri strumenti di pianificazione.

I referenti politici dei progetti, in genere, hanno affidato la realizzazione del progetto a un dirigente di riferimento collegato ad una delle deleghe dell'assessore o allo staff del sindaco. In altri casi la responsabilità amministrativa è rimasta in capo al direttore generale (Buccinasco, Crema, Ghedi) o al segretario generale (Suzzara, Stezzano).

Indubbiamente la realizzazione del progetto e il suo esito positivo è reso possibile perché il responsabile politico e i relativi dirigenti partecipano alle varie fasi del progetto e investono risorse e tempo per informare, consultare, mobilitare il consenso della giunta, del consiglio, dei dirigenti e dei differenti settori comunali. Risulta dunque significativo il lavoro di raccordo e di passaggio di informazioni tra i soggetti coinvolti.

La struttura interna dell'Amministrazione - responsabili dei settori e degli uffici - il più delle volte è stata coinvolta attraverso incontri, focus group, interviste e tavoli tematici finalizzati non solo a esaminare tecnicamente le proposte provenienti dalla Giunta Comunale, ma anche a coprogettare le azioni e a delineare le linee di indirizzo del Piano attraverso elementi di conoscenza specifici, legati alla professionalità e all'esperienza sul campo degli stessi responsabili.

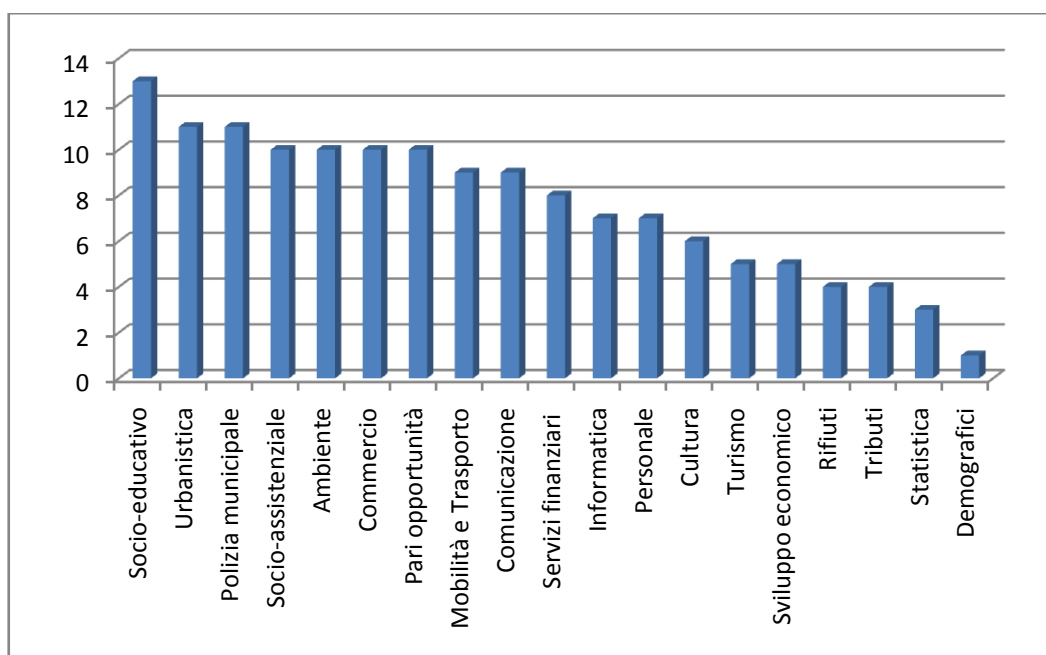
Il Comune di Bresso ha, ad esempio, coinvolto dirigenti e assessori di tutti i settori attraverso un ciclo di interviste per l'individuazione di possibili progetti attuativi coerenti con le priorità del PTO indicate dal sindaco. Il coinvolgimento di più settori nella progettazione delle azioni sperimentali è risultata più critica nei comuni più grandi, mentre nei comuni più piccoli (Caronno Pertusella, Orio al

Serio) il confronto e il dialogo tra i diversi settori è stato facilitato dall'esistenza di contatti abituali tra i dipendenti comunali.

La varietà dei settori comunali coinvolti per la predisposizione del PTO dipende dalla volontà dei referenti politici, dalle linee di indirizzo che si intendono inserire nel Piano e dalle azioni pilota realizzate.

Di seguito riportiamo i settori coinvolti nel percorso di individuazione delle linee strategiche del PTO. Come emerge dalla figura 2.8, coerentemente con le politiche temporali individuate nei Piani, il settore socio-educativo, insieme a quello urbanistico e alla polizia municipale risultano i settori maggiormente coinvolti.

Figura 2.8 – Settori coinvolti nella predisposizione del Piano



2.5. L'Ufficio Tempi

Fra le risorse mobilitate per la costruzione del progetto, la costituzione di un ufficio stabile, l'ufficio tempi, con compiti esecutivi e di coordinamento, e la conseguente attribuzione di incarichi tendenzialmente stabili a personale dedicato, si rivela un pilastro importante della struttura di gestione del progetto e del suo avanzamento nel corso del tempo.

Su 17 comuni, 13 hanno predisposto un Ufficio tempi, mentre 4 comuni (2 associati - Ghedi e Suzzara - e 2 singoli – Rezzato e Caronno Pertusella) non hanno istituito un ufficio tempi nel corso del progetto.

In sostituzione dell'Ufficio tempi Rezzato e Caronno Perusella hanno costituito un gruppo di lavoro che si è occupato del coordinamento e dell'attuazione dei progetti sperimentali, dell'organizzazione di tutte le attività necessarie alla definizione del Piano e della predisposizione delle attività di comunicazione e degli stati di avanzamento al presidio politico. Entrambi i Comuni ritengono importante la costituzione di un ufficio tempi, ma hanno sottolineato che la sua costituzione richiede risorse e competenze che è stato possibile formare e consolidare solo con la conclusione del progetto. Situazione analoga è stata riportata anche dal Comune di Ghedi. La Giunta, in particolare, ha considerato la costituzione dell'Ufficio tempi come una delle linee di intervento del Piano territoriale degli orari da attuare.

La costituzione dell'Ufficio tempi intercomunale – per i Comuni che si sono presentati in forma associata - risulta un obiettivo concreto, tuttavia sottolineano come risulti piuttosto complesso riuscire a superare i limiti delle singole strutture, nonostante ogni comune abbia messo a disposizione del personale per collaborare. Sebbene in alcuni casi (Crema, Cesano Boscone) l'Ufficio tempi sia stato costituito in concomitanza con l'avvio del progetto, la maggior parte dei Comuni ha formalizzato l'istituzione dell'ufficio con la delibera della giunta comunale solo in un secondo tempo.

In generale l'ufficio tempi è stato oggetto di particolare investimento da parte delle amministrazioni, sia per la sua collocazione rispetto alla Direzione di riferimento, sia per dotarlo delle garanzie e delle risorse necessarie alla sua operatività, anche in una prospettiva futura.

Nella maggior parte dei casi l'Ufficio tempi, considerato una struttura con competenze trasversali rispetto a tutti i settori dell'Ente viene collocato all'interno della Direzione Generale in capo allo staff del Sindaco, con il compito di individuare e implementare strategie per coinvolgere quanto più possibile soggetti interni al Comune ed esterni, pubblici e privati (Cesano Boscone, Crema, Iseo, Buccinasco, Limbiate).

L'Ufficio tempi ha una composizione diversa da Comune a Comune, anche in ragione delle diverse strutture amministrative. Indubbiamente la sua struttura risulta più articolata nei comuni medio-grandi, dove presenta un organico che, seppur limitato, è costituito da figure dipendenti dal comune che dedicano espressamente all'ufficio numerose ore del proprio tempo lavorativo, mentre nei comuni più piccoli l'ufficio è costituito di fatto da un gruppo di ridotte dimensioni, trasversale a diversi servizi. Ad eccezione del comune di Bollate, che ha coinvolto 17 persone per un numero di ore settimanali impegnate pari a 87, e i comuni di Cesano Boscone e Limbiate che hanno coinvolto 5 persone per un numero totale di 55 ore, gli altri comuni impiegano in media meno di 20 ore settimanali coinvolgendo un numero di persone che varia da 2 a 8.

Spesso l'Ufficio tempi viene affiancato, almeno in una fase iniziale, dalla presenza di un operatore esterno o da una struttura di consultazione, composta da esperti provenienti da diversi ambiti, che hanno il compito di fornire all'Amministrazione locale indicazioni in merito ai cambiamenti necessari per migliorare la qualità della vita in città e contribuire all'individuazione e sviluppo delle priorità di intervento.

Sintetizzando i principali compiti che i Comuni hanno attribuito all'Ufficio tempi troviamo innanzitutto quello di realizzare e consolidare le azioni pilota, raccogliere dati e informazioni relative ai tempi e agli orari della città, coordinare e gestire i progetti, organizzare le attività di informazione e comunicazione e predisporre gli atti necessari alla realizzazione del Piano. Solitamente è demandato all'ufficio tempi il compito di collaborare trasversalmente con i diversi settori dell'Ente, stimolandoli e supportandoli nella gestione dei diversi progetti, e di coordinare le attività di monitoraggio e valutazione delle azioni in corso, indipendentemente che siano realizzate dall'ente stesso o da consulenti esterni. Per quanto riguarda le principali criticità relative al funzionamento dell'ufficio tempi, i Comuni lamentano la difficoltà

- (1) di riuscire a rendere la presenza del nuovo ufficio rilevante e significativa agli occhi dei responsabili degli altri settori.
- (2) di non essere sempre in grado di gestire i carichi di lavoro richiesti dalla progettazione generando di conseguenze difficoltà e possibili ritardi nella gestione dei progetti pilota e nella predisposizione del Piano.

2.6. Gestione e organizzazione dei rapporti con gli attori esterni

Dall'analisi dei Piani territoriali degli orari emergono diverse formule di sperimentazioni di governance a seconda degli attori coinvolti, delle forme di partecipazione e del momento in cui vengono chiamati a partecipare. Di conseguenza per l'analisi dei processi di governance si è deciso di prendere in considerazione i seguenti aspetti:

- il livello strategico di coinvolgimento degli attori esterni;
- la tipologia di attori coinvolti;
- le modalità di coinvolgimento;
- le fasi del processo in cui sono chiamati a partecipare.

Dalla lettura comparata dei Piani, emerge che tutti gli enti locali hanno “aperto” il processo all'esterno, tuttavia a livello strategico, le amministrazioni hanno scelto di coinvolgere gli attori del territorio non tanto nella definizione delle politiche o degli assi strategici del PTO (solo il 50 % dei casi ha infatti creato un collegamento trasversale con gli attori esterni finalizzato alla realizzazione del Piano) quanto nella costruzione e nell'attuazione delle azioni pilota (oltre il 90%) Indubbiamente per definire le politiche, la maggior parte delle amministrazioni ha coinvolto quegli attori del territorio già chiamati ad attuare le azioni pilota. In altri casi, invece, gli attori inseriti nel Piano sono indicati non in quanto già effettivamente coinvolti nel processo di definizione, ma in quanto risultano essere coerenti con gli assi strategici stabiliti.

Per descrivere la tipologia di attori coinvolti e le modalità di coinvolgimento è utile considerare una prima distinzione tra reti di attori e partenariati in senso stretto. Si definiscono partenariati o partnership forme strutturate di concertazione degli interventi, di progettualità condivisa e di gestione congiunta di attività, con la partecipazione attiva di istituzioni pubbliche locali, di attori solidaristici ed eventualmente delle parti sociali (Ambrosini M., 2005). Negli altri casi, in cui il coinvolgimento non è strutturato e formalizzato in tavoli e non giunge ad accordi formali, si preferisce la dicitura generica e aperta di reti di attori.

Considerando tale distinzione, il 56% dei Comuni ha dato vita a veri e propri partenariati giungendo ad accordi formali, mentre il restante 44% rientra nelle cosiddette reti di attori. Alcuni Comuni non hanno strutturato un coinvolgimento degli attori esterni né formale né informale: i partner del comune di Iseo, ad esempio, hanno espresso solo oralmente la disponibilità a partecipare alle iniziative inserite nel PTO.

La quasi totalità delle reti di attori è stata coinvolta, senza siglare particolari accordi, attraverso tavoli di confronto e riunioni periodiche tra i rappresentanti degli enti interessati.

Quest'ultima modalità operativa è trasversale ai Comuni, comprende sia i comuni di minore dimensione che i comuni con oltre i 30.000 abitanti, così come i comuni che si sono presentati singolarmente o in forma associata. Tale modalità presenta apparentemente il vantaggio di ottenere risultati più velocemente, senza dunque avere l'onere di formalizzare le intese raggiunte, ma a lungo termine tali "accordi" possono risultare instabili e precari.

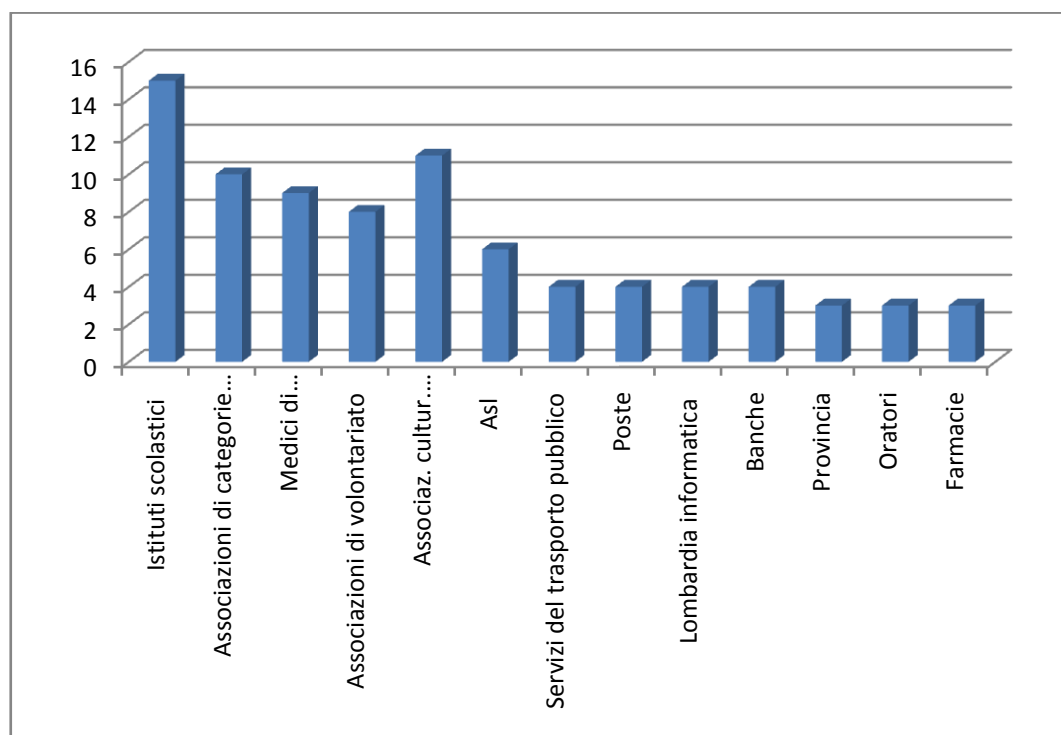
Sebbene la costituzione di accordi o protocolli di intesa firmati dai rappresentanti politici delle parti rappresenti un sistema per ottenere una linea politica chiara e obiettivi condivisi, verso cui possono essere indirizzate gli interventi da attuare, è bene sottolineare che la maggior parte degli accordi sottoscritti con i partner non riguarda la definizione degli assi strategici del PTO, ma le azioni pilota:

- Bollate ha siglato il protocollo d'intesa con i partner coinvolti nella giornata del cittadino,
- Crema ha sottoscritto un protocollo di intesa con l'Ufficio Pastorale Giovanile e le società sportive finalizzato a costituire nuove opportunità e nuovi spazi per liberare tempo alle famiglie,
- Ghedi ha definito un accordo con gli enti impegnati a partecipare attivamente alla giornata del cittadino, adeguando gli orari di apertura.

Infine, una modalità di coinvolgimento alternativa è rappresentata dall'istituzione di laboratori e tavoli tematici di approfondimento, dove gli attori, spesso cittadini o associazioni di volontariato, sono chiamati ad interagire con i tecnici e gli stessi amministratori al fine di trovare le soluzioni più congrue per la risoluzione dei problemi. Dunque le scelte e le strategie di apertura del processo all'esterno, relative alle azioni pilota sono più articolate e variegate rispetto a quelle che individuate per la definizione delle politiche da inserire nel PTO.

Di seguito riportiamo le principali tipologie di attori coinvolti nella predisposizione del Piano, tenendo conto dei limiti pocanzi indicati.

Figura 2.9 – Tipologia dei partner coinvolti nella predisposizione del PTO



Un ulteriore aspetto da considerare per l'analisi dei processi di governance è inerente alla fase di processo in cui avviene il coinvolgimento dei partner. Occorre tener conto che i processi di governance ricostruibili a partire da documenti a disposizione non sempre consentono di conoscere con chiarezza né le modalità e le regole informali di interazione tra attori all'interno di processi né stabilire le tempistiche del loro coinvolgimento.

Tuttavia, dalle schede di monitoraggio si nota che la mobilitazione degli attori durante la fase di costruzione del problema sia piuttosto rara. È infatti più facile che il loro coinvolgimento avvenga solo in un secondo tempo, ovvero per la costruzione delle azioni sperimentali e non per la definizione delle criticità e delle politiche. I partner sono, dunque, coinvolti strumentalmente in funzione del loro potenziale contributo alla realizzazione della sperimentazione. In questo tipo di relazione gli attori sono impegnati a portare il proprio know how, le proprie risorse e saperi per la realizzazione dell'azione.

Gli attori, dunque, non contribuiscono, quasi mai a determinare le linee strategiche del Piano, né stabiliscono il senso della loro partecipazione.

2.7. Rapporti con gli incarichi esterni

Tutti i Comuni hanno dichiarato di aver fatto ricorso a consulenti esterni al fine di supportare il processo di definizione del PTO.

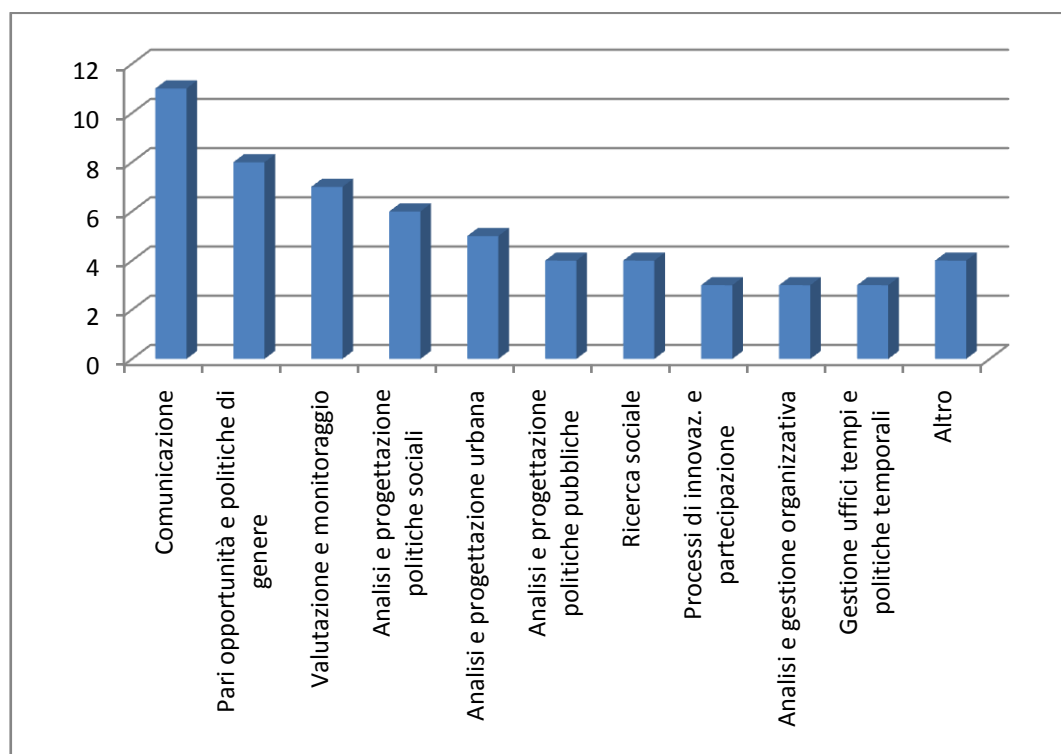
In diversi casi la consulenza è stata avviata in una fase preliminare del percorso di definizione del Piano, per sopperire alle carenze conoscitive e di gestione delle politiche temporali da parte dei gruppi di lavoro interni, in altri casi invece i consulenti non sono stati coinvolti per determinare il processo di definizione del PTO, ma sono stati chiamati affinché mettessero a disposizione competenze specifiche e settoriali.

In particolare sono stati coinvolti esperti in comunicazione pubblica, in pari opportunità e politiche di genere, in valutazione e monitoraggio delle politiche pubbliche e in analisi e progettazione di politiche sociali, urbane e pubbliche.

Pochi Comuni hanno, invece, affidato il supporto consulenziale ad esperti in analisi e progettazione delle politiche temporali e a consulenti nella gestione degli uffici tempi. In questi casi la maggior parte ha fatto ricorso al supporto tecnico di colleghi di altri comuni, esperti in tavoli di lavoro e costruzione di PTO.

È interessante segnalare che diversi Comuni hanno coinvolto una risorsa esterna direttamente nello staff dell'ufficio tempi, ed il più delle volte tale scelta è stata motivata da parte dell'ente con la mancanza di personale interno "libero" da altre mansioni per potersi occupare anche solo parzialmente del nuovo ufficio.

Figura 2.10 – Tipologia di esperti coinvolti dai comuni



Analizzando come e quando il supporto esterno è stato coinvolto dai Comuni, notiamo sostanzialmente due modalità. Alcune amministrazioni sono state affiancate dagli esperti durante l'intero progetto, fino alla conclusione del processo di elaborazione ed approvazione del PTO, altre, viceversa, hanno fatto ricorso a consulenti esterni solo al fine di realizzare azioni di supporto, specifiche e puntuali, alla definizione del Piano, sottolineando, inoltre, che con il procedere delle attività il personale interno è riuscito a acquisire da sé le competenze necessarie per gestire il processo e definire le politiche da inserire nel PTO.

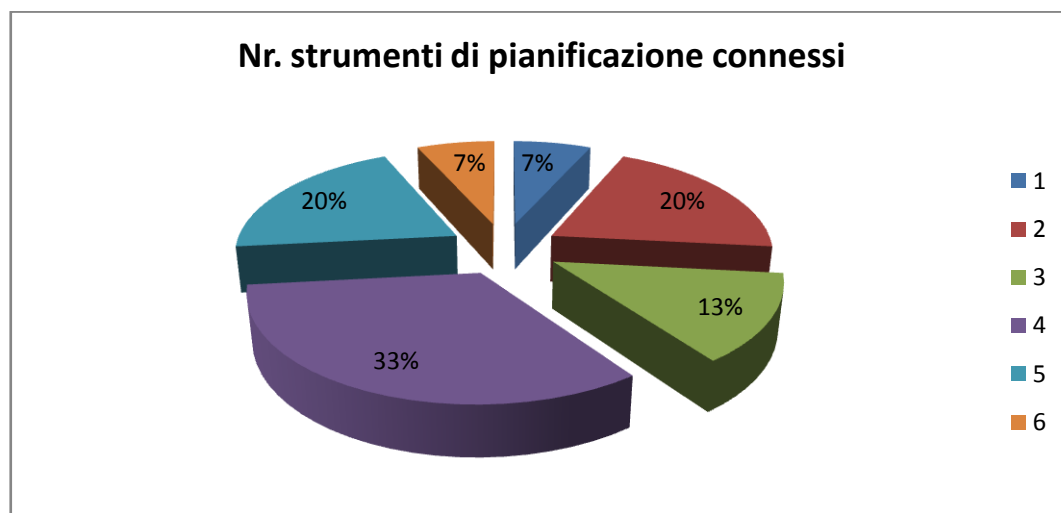
2.8. Rapporti con altri strumenti di programmazione territoriale

Altro elemento di analisi interessante riguarda l'esistenza di rapporti tra i PTO e gli altri strumenti di pianificazione.

È opportuno esplicitare che, a differenza dei piani approvati nel primo bando dove in alcuni casi gli strumenti di programmazione non venivano nemmeno citati, nel secondo bando, quasi tutti i Piani analizzati dichiarano, almeno negli intenti, connessioni con altri strumenti di pianificazione.

La quasi totalità dei PTO cita esplicitamente almeno un altro tipo di strumento di pianificazione territoriale, sottolineando la necessità e l'importanza di creare una sinergia tra tali strumenti. In media vengono citati 3,5 strumenti di pianificazione.

Figura 2.11 – Distribuzione percentuale del numero di strumenti di pianificazione

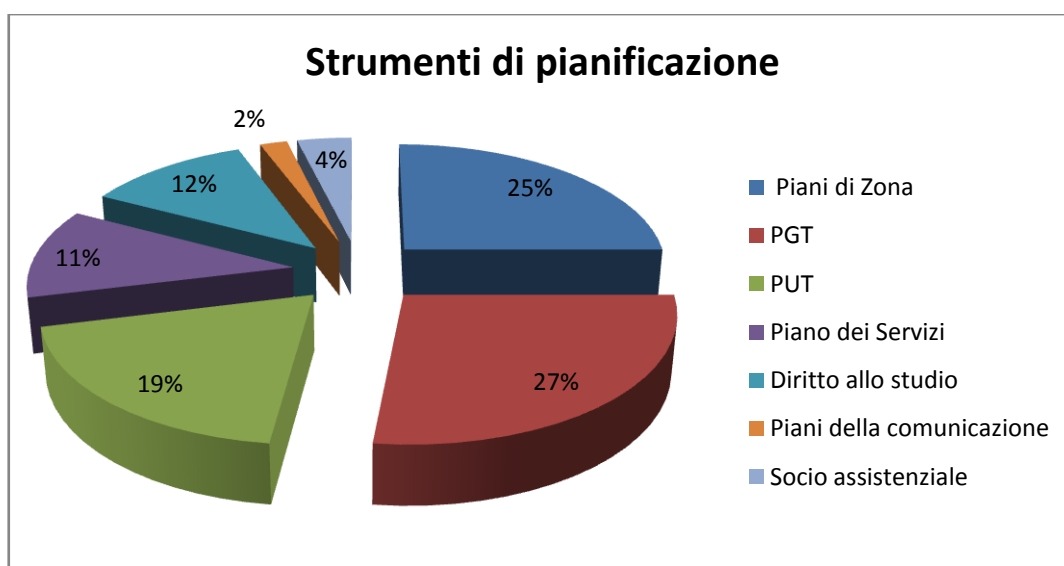


La metà dei piani analizzati mette in relazione più di 3 strumenti di programmazione e un terzo dei comuni propone di mettere in relazione il PTO con 4 strumenti. Il Comune di Buccinasco prevede perfino raccordi con 6 piani:

Piano di governo del territorio, Piano urbano del traffico, Piano dei servizi, Piani di zona, Piano della sicurezza, Piano del diritto allo studio.

Analizzando le frequenze con cui i PTO vengono messi esplicitamente in relazione con altri strumenti di programmazione e governo del territorio, notiamo, come emerge dalla figura N, che la relazione più frequentemente citata riguarda il Piano del governo del territorio con il 27%, seguita dal Piano di zona (pari al 25%), e dal Piano del traffico con il 19% dei casi. Tale distribuzione risulta coerente con la tipologia di progetti ed interventi che le amministrazioni intendono promuovere.

Figura 2.12 – Distribuzione percentuale degli strumenti di pianificazione citati



Entrando nel merito del rapporto tra PTO ed altri Piani, si nota che:

- spesso i testi dei PTO non vanno oltre la semplice citazione della necessità di raccordo con altri strumenti di programmazione, non specificano infatti quale debba essere il tipo di raccordo.
- in diverse occasioni gli strumenti di pianificazione - come i Piani di zona - vengono indicati esclusivamente in quanto fonte di informazione dei bisogni dei cittadini e dei servizi presenti sul territorio senza però pianificare azioni da proporre in sinergia con essi.
- talvolta il PTO viene concepito come documento trasversale e complessivo, in grado di assicurare coerenza strategica a tutti gli altri strumenti di pianificazione urbanistica e di svolgere una funzione di coordinamento e armonizzazione, ovvero come strumento contenitore di altri piani comunali, grazie alla collocazione trasversale che viene assegnata al PTO, tuttavia questa impostazione rischia di rimanere una semplice dichiarazione di principio, in quanto la trasversalità nei fatti non si traduce nella

individuazione di nessi forti e applicabili sperimentalmente, nella operatività e costruzione dei diversi Piani/progetti.

- in altri casi sono le politiche temporali ad essere inserite in altri piani, La relazione tra PTO e PGT nel Comune di Samarate parte da un “rapporto di derivazione”: prende avvio cioè dagli indirizzi strategici del PGT, nel tentativo di una loro interpretazione in chiave temporale.
- I PTO approvati dai comuni associati sono principalmente collegati ai Piani di zona. La ragione non sembra però necessariamente determinata da una condivisione delle politiche, ma più per consuetudine da parte referenti tecnico- amministrativi. Non sempre infatti le attività previste dai due documenti sono fortemente sinergiche.

Capitolo 3

L'analisi dei progetti

3.1. Introduzione

All'interno di questo capitolo si andranno ad analizzare le azioni messe in campo dai Comuni grazie ai finanziamenti provenienti dal II Bando. Scopo di tale analisi – realizzata con l'ausilio dei dati dei monitoraggi e, più in generale, del complesso della documentazione fornita a Regione Lombardia - è leggere criticamente i progetti individuandone tratti comuni e “variazioni sul tema”; a tal proposito si è proceduto alla realizzazione di un raggruppamento per ambito di intervento e tipologia⁴ di progetto, in relazione a ciascuno dei quali sono state individuate le caratteristiche essenziali e le differenti modalità di *mise en oeuvre*.

L'intento di questa operazione, dunque, è quello di fornire una descrizione dei diversi tipi di progetti realizzati che, al di là della dimensione puramente quantitativa, riesca a rendere conto anche delle riflessioni maturate dai Comuni sulla qualità, sugli esiti e sugli impatti delle azioni. Preme puntualizzare che tutte le azioni realizzate saranno oggetto di analisi, includendo quindi sia i progetti pilota propedeutici alla stesura dei PTO che le azioni di attuazione del Piano. Non verrà evidenziata alcuna distinzione tra queste categorie di progetto in quanto il focus dell'analisi sarà, come detto, l'ambito di intervento.

Ciascun tipo di progetto è stato ricondotto ad uno dei criteri individuati dall'art. 4 della L.r. 28/2004, i quali contribuiscono a creare uno schema di lettura che ci guiderà lungo l'analisi degli 81 progetti (Tabella 3.1).

A livello generale, il criterio sotto il quale afferisce il maggior numero di progetti è Mobilità sostenibile (31 progetti) seguito a breve distanza da Accessibilità (24) e da Coordinamento Orari e Servizi (24); chiude la panoramica Riqualficazione degli spazi urbani con due progetti.

Il tipo di intervento che è stato maggiormente messo in campo dai Comuni è il *Pedibus* (17 progetti); occorre sottolineare che il numero supera in realtà i casi indicati, poichè altri progetti più generali di mobilità o di miglioramento

⁴Alla voce “tipo di progetto” non sono sempre necessariamente riportate le denominazioni delle iniziative così come originariamente attribuite dai Comuni; l'operazione compiuta è stata quella di raggruppare i progetti sulla base dei loro tratti salienti, evidenziandone di volta in volta le eventuali discrepanze.

dell'accessibilità dei servizi contengono singole esperienze di organizzazione e promozione della mobilità di passo.

Tabella 3.1 - Tipologia degli interventi di modifica degli orari e dei tempi

Criteria ex. Art. 4 L.r. 28/2004	Ambito di intervento	Descrizione	N. di azioni
Mobilità sostenibile (tot. 31)	Mobilità di breve raggio	Pedibus	17
		Accompagnamento dei bambini alle attività extra scolastiche	1
	Trasporti	Navetta a chiamata	8
	Mobilità ciclabile	Istituzione di percorsi ciclabili	2
	Mobilità complessiva	Riorganizzazione del sistema generale di mobilità	3
Accessibilità (tot. 24)	Servizi comunali	Informatizzazione dei servizi	10
		Nuove modalità di accesso ai servizi	10
	Utenze specifiche	Servizi per anziani	2
		Supporto alla conciliazione	2
Coordinamento orari e servizi (tot. 24)	Sincronizzazione delle attività	Giornata del cittadino	11
	Desincronizzazione delle attività	Armonizzazione degli orari	7
	Servizi scolastici	Calendari scolastici	4
		Laboratori scolastici	2
Riqualificazione degli spazi (tot. 2)	Riqualificazione a livello di area	Riqualificazione degli spazi	2

Al secondo posto si colloca *la Giornata del cittadino* seguita, ad ex-aequo, dai progetti di creazione di nuove modalità di accesso ai servizi e di informatizzazione (entrambi compresi nell'area Accessibilità).

Nel primo caso si è trattato di un intervento volto alla sincronizzazione delle attività attraverso l'istituzione di una giornata infrasettimanale, creata allo scopo di assicurare contemporaneamente l'apertura di più sportelli delle amministrazioni pubbliche locali e centrali e dei maggiori servizi pubblici.

Con i progetti di creazione di nuove modalità di accesso ai servizi, invece, si è voluto concentrare più servizi in un unico sportello rimodulandone anche l'orario di apertura con l'obiettivo di dare maggiore agio al cittadino, far risparmiare tempo, ma anche conciliare i tempi di vita e di lavoro del personale delle Amministrazioni. In questo ambito sono stati firmati diversi accordi sindacali, a dimostrazione che si tratta di iniziative i cui risultati raggiunti sono spesso permanenti. Un'altra leva di intervento per raggiungere i medesimi obiettivi ha riguardato l'introduzione di tecnologie informatiche volte a favorire l'accesso alle

informazioni per il cittadino e l'accessibilità informatica a diversi servizi amministrativi anche attraverso l'uso della Carte Regionale dei Servizi.

Gli altri tipi di azione presentano una numerosità più ridotta; tra questi evidenziamo la Navetta a chiamata, afferente all'area Mobilità (8 progetti) e l'Armonizzazione degli orari scolastici, afferente all'area Coordinamento Orari e Servizi (7 progetti).

All'interno dei prossimi paragrafi andremo ad analizzare in modo più approfondito i progetti presentati in Tabella 1.

3.2. Mobilità

Gli interventi inclusi nell'area mobilità sono prevalentemente volti alla soluzione di problematiche legate alle conseguenze dell'accresciuta mobilità privata. Frequentemente per i Comuni non è economicamente sostenibile attivare servizi pubblici di trasporto tradizionali in grado di offrire corse sufficientemente frequenti da non compromettere i tempi delle attività e sufficientemente articolate da coprire tutto il territorio interessato. In passato una maggiore sincronizzazione delle attività permetteva di concentrare i servizi in orari standard; ora la presenza diffusa di attività in qualsiasi orario genera una mobilità incostante, dispersa e scarsamente programmabile, che poco si adatta alle esigenze di contenimento dei costi dell'offerta pubblica. La conseguenza è un aumento dell'impiego del mezzo privato, con relativo impatto ambientale. I progetti qui presentati si concretizzano così in iniziative volte promuovere stili di mobilità (pedonale e ciclabile) sostenibili o il ricorso a mezzi pubblici flessibili per alcune particolari categorie di utenza "debole".

Tabella 3.2 - Progetti dell'area mobilità

Criteri ex. Art. 4 L.r. 28/2004	Ambito di intervento	Descrizione	N. di azioni
Mobilità sostenibile	Mobilità di breve raggio	Pedibus	17
		Accompagnamento dei bambini alle attività extra scolastiche	1
	Trasporti	Navetta a chiamata	8
	Mobilità ciclabile	Istituzione di percorsi ciclabili	2
	Mobilità complessiva	Riorganizzazione del sistema generale di mobilità	3

All'interno dell'area Mobilità sono inclusi cinque differenti tipi di intervento (Tabella 3.2); vediamoli ora in dettaglio.

3.2.1. *Pedibus*

L'azione Pedibus è stata realizzata da ben sedici Comuni e costituisce il tipo di progetto complessivamente più attuato. Più dettagliatamente, i Comuni coinvolti sono stati Bresso, Buccinasco, Casalmaggiore, Caronno, Cinisello, Como, Iseo, Orio, Suzzara, Bollate, Cantù, Cormanò, Corsico, Limbiate, San Giuliano, Saronno. Includiamo all'interno questo gruppo anche l'azione realizzata dal Comune di Pavia "Attivare interventi per migliorare la mobilità e la vivibilità urbana" la quale non costituisce propriamente un progetto di costituzione del Pedibus ma è piuttosto un'azione di sensibilizzazione sulle tematiche mobilità e inquinamento che ha avuto come obiettivo la firma di un accordo tra Comune ed istituti scolastici per la realizzazione futura di un Pedibus. Si tratta quindi di un progetto propedeutico e preliminare al Pedibus che si è deciso di non includere nelle statistiche che andremo a presentare.

Il Pedibus è un "bus" formato da bambini (prevalentemente delle scuole primarie) che si recano a scuola a piedi accompagnati da adulti e si è posto come risposta ai problemi di traffico, congestione ed inquinamento legati all'uso delle auto proprio nelle attività di accompagnamento. Il Pedibus ha fermate e orari propri; vengono definiti, inoltre, percorsi specifici "sicuri" che collegano le scuole alle varie fermate dove i bambini vengono lasciati e successivamente ripresi dai genitori.

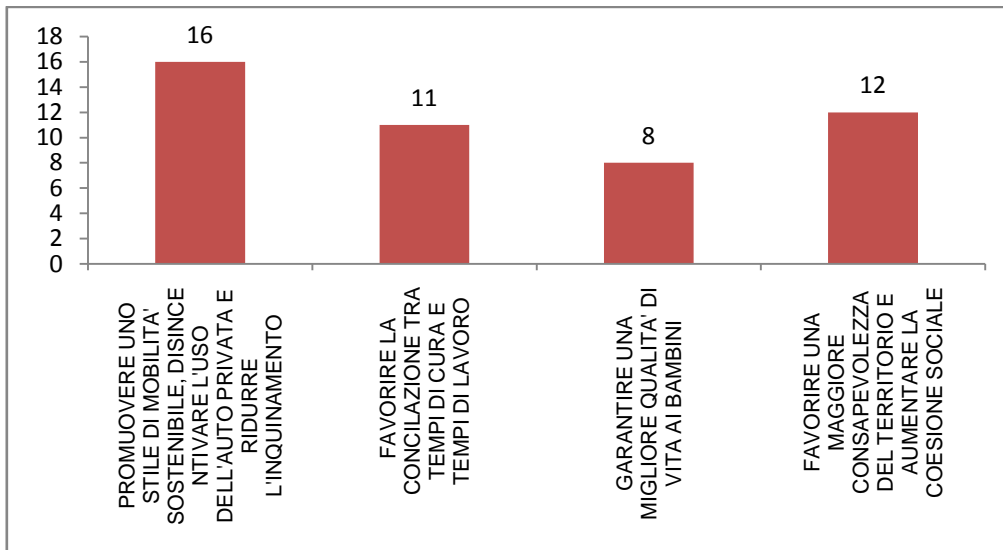
Come hanno concretamente implementato questa azione i Comuni partecipanti al II Bando?

La figura 3.1 mostra quali obiettivi sono stati enunciati per questa azione; l'obiettivo richiamato più frequentemente è, prevedibilmente, promuovere uno stile di mobilità sostenibile. Tuttavia è rimarchevole trovare al secondo posto "favorire una maggiore consapevolezza del territorio e aumentare la coesione sociale"; una delle conseguenze di una mobilità lenta e pedonale è proprio la possibilità di riscoprire luoghi che un passaggio frettoloso potrebbe far passare inosservati.

Inoltre, i bambini sono stati affiancati nel Pedibus da diversi tipi di soggetti; in alcuni casi, l'accompagnamento è stato affidato allo staff del Comune o ad associazioni di volontariato, in altri casi a volontari "privati" (genitori, nonni, etc.); frequentemente sono state adottate misure che prevedevano il coinvolgimento di entrambi i tipi di soggetti. La possibilità per nonni e genitori di accompagnare i bambini a scuola può rivelarsi una felice occasione per rinforzare legami, oltre che familiari, anche intergenerazionali.

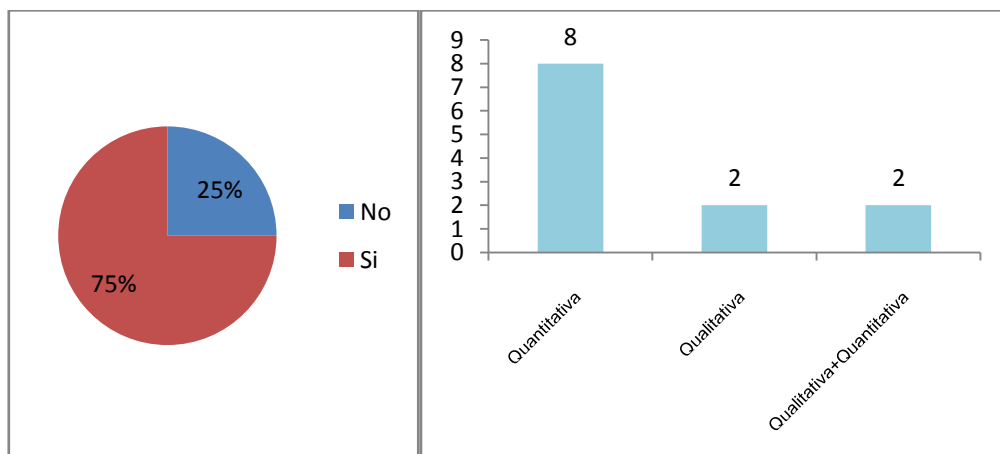
Coerentemente con questa osservazione, tra i destinatari dell'intervento troviamo indicati non solo i bambini ma anche le famiglie, le quali, oltre che a beneficiarne, possono divenire parte attiva del processo di realizzazione dell'azione.

Figura 3.1 - Obiettivi principali



L'avvio dell'azione Pedibus è stata preceduta nel 75% dei casi da un'indagine preliminare. Si è trattato nella maggioranza dei casi di indagini quantitative ovvero questionari strutturati volti a mappare le abitudini dei bambini negli spostamenti casa-scuola (Figura 3.2). Questa operazione ha permesso, in alcuni casi, anche di testare la disponibilità dei genitori alla progettazione/partecipazione del Pedibus vero e proprio.

Figura 3.2 – Indagini preliminari



Il coinvolgimento dei genitori è stato segnalato dai Comuni come una delle fasi più delicate e più critiche del processo di implementazione dell'azione. Da loro, infatti, dipende la disponibilità a fornire indicazioni per modulare in modo appropriato percorsi ed orari, la disponibilità a far partecipare i propri figli e la disponibilità a prestarsi come accompagnatori.

“Coinvolgere i genitori è molto difficile in quanto sempre molto occupati, ma è necessario intervistarli per progettare meglio gli interventi successivi.”⁵

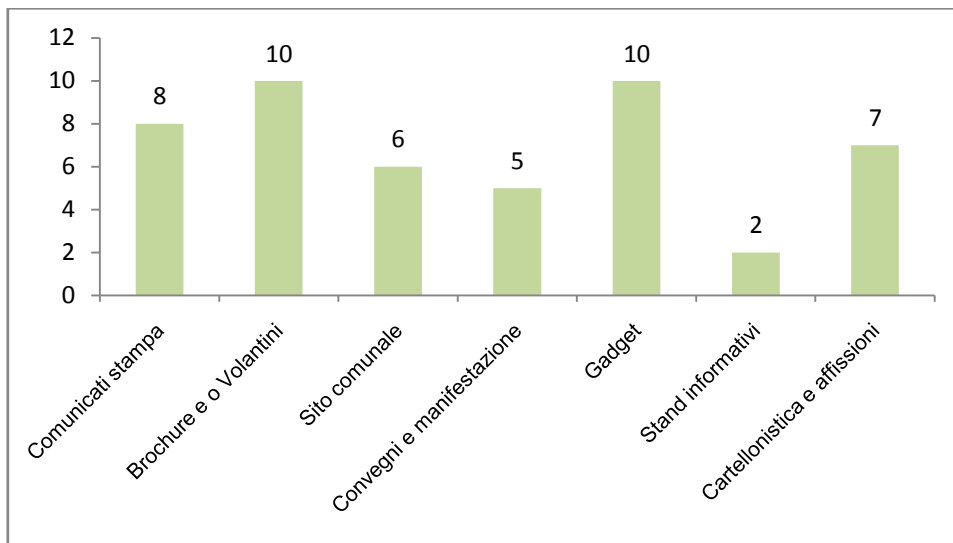
“Per ottenere dei buoni risultati è indispensabile fare un lavoro di preparazione molto puntuale con i genitori, che sono i più difficili da coinvolgere a causa della mancanza di tempo, di abitudini radicate, difficoltà ad affidare i bambini ad altre persone, ecc. Altrettanto importante è l'individuazione di referenti scolastici che promuovano l'iniziativa e di una buona ed affidabile rete di volontari.”

Sviluppare una buona rete di partner e tra i partner è quindi un elemento essenziale per la riuscita del progetto; la particolare fascia d'utenza (i bambini) rende indispensabile la costruzione di un rapporto di fiducia tra tutti i membri e questo non solo da un punto di vista operativo ma anche per garantire quel valore aggiunto di solidarietà umana a cui anche l'obiettivo di coesione sociale sopra presentato si riferiva.

Per quanto concerne le attività di comunicazione, il progetto Pedibus è stato pubblicizzato principalmente attraverso l'utilizzo di volantini e brochure (Figura 3.3). Altrettanto diffuso è stato l'utilizzo dei gadget; questi ultimi, tuttavia, hanno avuto una funzione anche pratica oltre che promozionale. Tutti i bambini e gli accompagnatori erano tenuti, infatti, ad indossare indumenti o oggetti ad alta visibilità; questo è stato lo spunto per produrre pettorine, giubbotti, mantelle catarifrangenti, ombrelli, cappellini, etc. personalizzati dai Comuni.

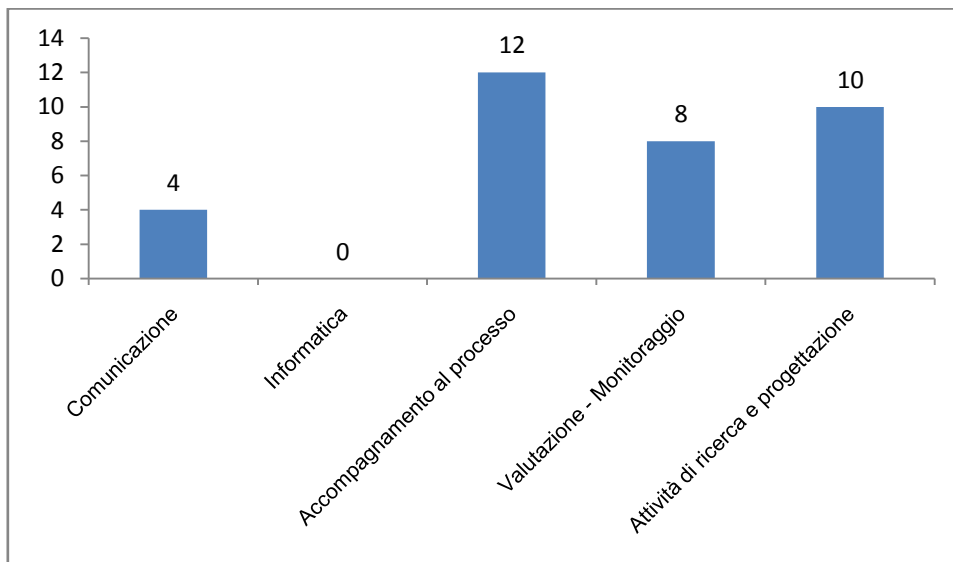
⁵ Le dichiarazioni presentate sono state estrapolate dalle relazioni di Monitoraggio presentate dai Comuni alla Regione.

Figura 3.3 -Comunicazione



Tutti i Comuni hanno deciso di avvalersi dell'ausilio di collaboratori esterni. Per il Pedibus il numero più alto di collaborazioni è stato registrato per l'accompagnamento al processo, categoria che include quell'insieme di professionisti che hanno contribuito direttamente alla gestione del processo ed alla costruzione delle partnership.

Figura 3.4 – Collaborazioni esterne



Al secondo posto ci sono i consulenti per l'attività di ricerca e progettazione che, come abbiamo avuto modo di vedere, ha un ruolo rilevante per la buona riuscita di un progetto Pedibus. A seguire, sono stati affidati incarichi ad esperti per la

valutazione ed il monitoraggio e per la comunicazione; nessun incarico è stato affidato per l'informatica.

L'azione è stata valutata favorevolmente da tutti i Comuni; sei hanno valutato il progetto "Molto positivo" e dieci "Positivo". In sei casi l'azione è stata segnalata.

L'esito di maggior rilievo è stato l'aver inciso in modo positivo sui comportamenti individuali, contribuendo contemporaneamente a ridurre la congestione del traffico e ad aumentare la qualità della vita dei bambini. Si segnalano come elementi particolarmente positivi, inoltre, l'attivazione di nuove partnership, l'incremento della coesione sociale e la riappropriazione del territorio da parte della popolazione.

In tutti i casi l'azione proseguirà. Solo sette Comuni dichiarano che l'iniziativa proseguirà con modalità differenti; questo in molti casi è spiegato con il desiderio di rimodulare e perfezionare i percorsi per poter meglio sfruttare lo strumento Piedibus. L'azione di sensibilizzazione del Comune di Pavia citata all'inizio del paragrafo non proseguirà; essendo riuscita a perseguire l'obiettivo prefissatosi, ovvero la firma di un accordo per la creazione di un Pedibus, in futuro da azione di sensibilizzazione si trasformerà in Pedibus vero e proprio.

All'interno di questo paragrafo trattiamo, infine, anche dell'azione di "Accompagnamento dei bambini alle attività extra-scolastiche", viste le forti affinità con il progetto Pedibus. Bambini e pre-adolescenti che frequentano centri sportivi ed oratori vengono accompagnati nel percorso casa-sede attività, liberando così tempo per le famiglie ed agendo positivamente sulle esigenze di conciliazione. Non si tratta quindi di un vero e proprio Pedibus ma destinatari ed effetti sono i medesimi; l'azione, realizzata dal Comune di Crema, ha ottenuto un buon riscontro ed è stata giudicata molto positivamente dall'amministrazione che intende portare a regime questa esperienza.

3.2.2. *Navetta a chiamata*

L'azione Navetta a chiamata è stata realizzata da sei Comuni e costituisce il secondo tipo di azione più attuato nell'area mobilità; il numero di interventi è superiore a quello dei Comuni in quanto due di questi hanno realizzato contemporaneamente più di un progetto di tale tipo. I Comuni che l'hanno messa in atto sono Bresso, Caronno, Stezzano, Crema e Varzi; all'interno di questo gruppo si è voluta includere per analogia anche l'azione del Comune di Broni la quale, tuttavia, non costituisce un vero e proprio servizio a chiamata e per tali motivi sarà non sarà inclusa nelle elaborazioni statistiche.

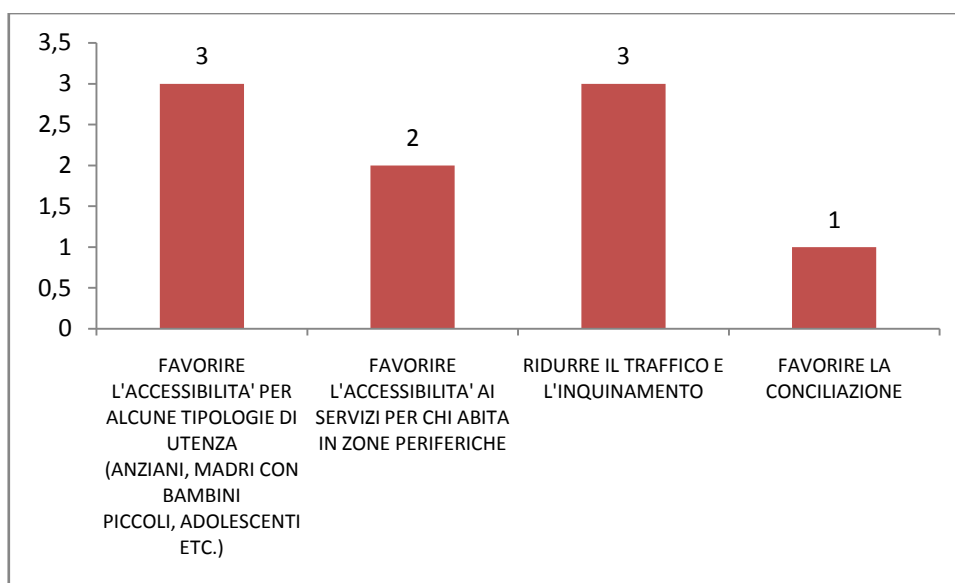
Con l'etichetta "Navetta a chiamata" si è voluto designare quell'insieme di progetti che hanno in comune il fatto di promuovere l'uso di un mezzo pubblico (bus/auto) a chiamata, ovvero attivato sulla base di una prenotazione effettuata direttamente dai cittadini attraverso un numero dedicato o su internet; i percorsi sono in genere stabiliti ma le fermate sono "flessibili".

I progetti, tuttavia, differiscono l'uno dall'altro per destinatari, tipologia di tratta e di orari effettuati.

Gli obiettivi dichiarati dai Comuni sono riportati in Figura 3.5; comune agli interventi sulla mobilità è la voce “ridurre l’inquinamento e il traffico” mentre la vera peculiarità di questo tipo di intervento è da ricercarsi nella voce “favorire l’accessibilità per alcune tipologie di utenza”. La navetta a chiamata, infatti, permette di superare le rigidità del trasporto pubblico tradizionale modulando i propri percorsi sulla base delle reali necessità dell’utenza (ed evitando in questo modo anche le corse a vuoto), consentendo così di usufruire di servizi altrimenti poco raggiungibili per alcuni soggetti.

Tra i destinatari del progetto sono annoverati gli anziani con problemi di mobilità autonoma ma anche le madri con bambini piccoli, gli adolescenti ed in generale la popolazione che risiede in zone scarsamente collegate. Le mete delle navette sono diversificate sulla base del tipo di utenza: se per adolescenti e giovani il servizio è pensato come un collegamento con le discoteche, per gli anziani e madri vengono creati percorsi da/verso gli ospedali e gli uffici della Pubblica Amministrazione.

Figura 3.5 - Obiettivi



Sviluppare un sistema di partnership è essenziale anche per la buona riuscita di questo tipo di progetto. Alcuni Comuni hanno coinvolto i partner nell’erogazione diretta del servizio, delegando a questi posizioni anche di rilievo per la messa in opera (alcune associazioni hanno fornito, ad esempio, autisti o si sono occupate del call center); in altri casi, i partner hanno svolto un ruolo maggiormente legato alla promozione ed alla pubblicizzazione dell’iniziativa. In entrambi i casi, la funzione svolta dai partner è stata preziosa e delicata, considerato anche il tipo di utenza a cui si rivolge questo servizio: gli anziani, in particolare, sono un target difficile da coinvolgere, spesso diffidente, che necessita di sviluppare un rapporto di fiducia con gli operatori per poter fruire pienamente del servizio.

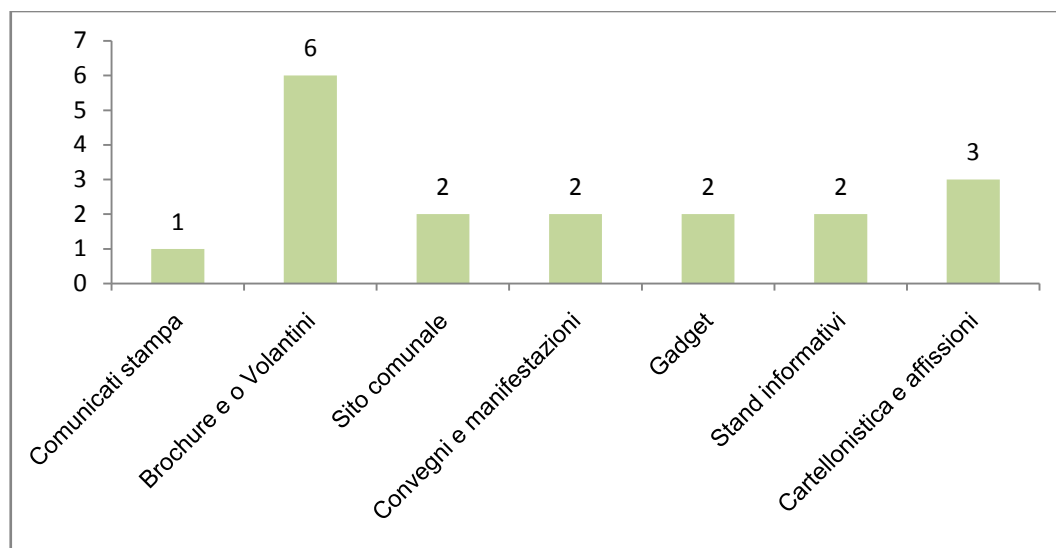
Consiglierei di dare molto spazio alla promozione del servizio anche per superare le naturali resistenze della popolazione anziana.

[..] occorre quindi una discreta capacità relazionale e di ascolto con l'utenza e una spiccata capacità organizzativa per il coordinamento del servizio di trasporto a chiamata. E' indispensabile sviluppare un rapporto professionale incentrato sulla fiducia con gli operatori che quotidianamente trasportano l'utenza.

Nella quasi totalità dei casi non è stato realizzato alcuno studio preliminare; solo un Comune ha realizzato una ricerca sul sistema di mobilità territoriale per mappare gli stili della popolazione ed individuare gli elementi di problematicità presenti.

A livello di comunicazione e promozione, oltre che ai contatti sviluppati direttamente dai partner coinvolti, sono stati utilizzati in prevalenza brochure e volantini, distribuite nei punti maggiormente frequentati dal tipo di utenti a cui ci si voleva rivolgere (scuole e biblioteche per i giovani, centri anziani per gli anziani, studi di medici di base per le mamme con figli piccoli, etc.). Anche la collocazione degli stand informativi ha seguito la medesima logica mentre la cartellonistica e le affissioni sono state più generalmente collocate in vari punti delle città.

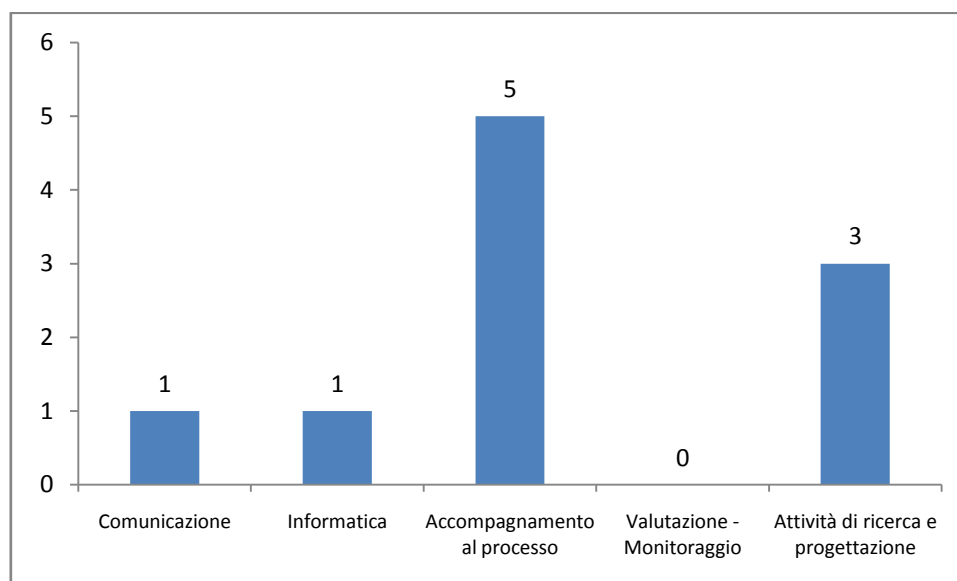
Figura 3.6 – Comunicazione



Riguardo gli incarichi esterni (Figura 3.7), anche per questo tipo di progetto il numero maggiore di collaborazioni è stato attivato in relazione all'area "Accompagnamento al processo"; come abbiamo visto, parte delle funzioni più operative sono state delegate ai partner ed i Comuni hanno deciso di avvalersi di collaboratori esterni per coprire le posizioni da questi lasciate libere o per creare delle figure sostitutive. Tre Comuni dichiarano infine di essersi avvalsi dell'aiuto di collaboratori esterni per le attività di progettazione e ricerca.

Il giudizio espresso dai Comuni su questo tipo di azione è complessivamente favorevole (Molto positivo per quattro Comuni e Positivo per tre; in quattro casi l'azione è stata segnalata). I punti di forza di questo progetto sono stati la capacità di sopperire alle carenze del trasporto pubblico "comune", l'aver favorito una maggiore autonomia della popolazione e l'aver contribuito a combattere lo spopolamento di alcune zone.

Figura 3.7 – Collaborazioni esterne



Più diversificate tra i Comuni, invece, sono le prospettive di messa a regime di questo strumento. Se infatti per due Comuni l'azione continuerà con le stesse modalità, per cinque continuerà con modalità differenti: sono previste, infatti, azioni di razionalizzazione dei percorsi e di estensione del servizio in altre fasce orarie. Alcuni Comuni hanno sottolineato la necessità di perfezionare il sistema informatico di prenotazione e di migliorare l'attività di comunicazione. Solamente in un caso l'azione forse non continuerà: si tratta del progetto rivolto alla popolazione giovanile ed il problema principale è di natura finanziaria, in quanto si chiede un maggiore contributo da parte dei partner.

3.2.3. Istituzione di percorsi ciclabili

Questa azione è stata realizzata da due Comuni (Casalmaggiore e Vimercate) e consiste nell'ampliamento o nella promozione delle piste ciclabili presenti allo scopo di incentivare ed incrementare l'utilizzo della bicicletta da parte della popolazione residente e non.

Tra gli obiettivi indicati troviamo, oltre alla riduzione dell'inquinamento, la valorizzazione del territorio ed – in un caso – l'aumento dell'attrattività turistica. La fascia dei destinatari di questo tipo di intervento è piuttosto ampia; famiglie,

lavoratori, city user, etc. Nel caso di Vimercate è stata progettata l'iniziativa Ciclobus - ovvero un bus di studenti in bici -, specificatamente rivolta ai ragazzi delle scuole superiori che devono recarsi ogni giorno a scuola.

La diversa scelta dei destinatari ha avuto ripercussioni anche sulle partnership attivate: mentre Vimercate si è focalizzata maggiormente sui rapporti con le scuole, Casalmaggiore ha avviato un'interlocuzione costante con la Pro-Loce ed il Consorzio Forestale Padano.

In entrambi i casi l'avvio del progetto è stato preceduto da un'indagine; per quanto le metodologie adottate siano state diverse (questionario strutturato da un lato e focus group dall'altro) gli obiettivi conoscitivi erano i medesimi, ovvero mappare gli stili di mobilità della popolazione. L'attività di ricerca è stata molto rilevante per questo tipo di progetto ed è infatti l'unica area per la quale entrambi i Comuni hanno deciso di ricorrere a competenze esterne.

Lo strumento di comunicazione e promozione maggiormente utilizzato è stata la manifestazione pubblica. Nel caso di Casalmaggiore è stata istituita la giornata Bicincittà, ovvero un'iniziativa annuale volta a sensibilizzare la cittadinanza all'uso della bicicletta; nel caso di Vimercate, è stato organizzato un evento di inaugurazione delle piste ciclabili al fine di coinvolgere i ragazzi nelle attività sperimentali a loro proposte. Non è stato segnalato dai Comuni il ricorso ad altro tipo di strumenti di comunicazione.

L'autovalutazione del progetto è stata positiva per Vimercate e molto positiva per Casalmaggiore; l'adesione è stata soddisfacente in entrambi i casi. Nel caso di Casalmaggiore, l'azione continuerà ma con modalità differenti; è emersa infatti

[...] la necessità di ampliare la rete di partner coinvolti nell'azione, anche a livello sovracomunale, e di individuare nuovi strumenti comunicativi e di coinvolgimento attivo della cittadinanza, con uno sguardo più attento verso le giovani generazioni.

Nel caso di Vimercate, invece, l'azione continuerà con le medesime modalità dato che si è creato un gruppo stabile di fruitori del servizio.

3.2.4. Riorganizzazione del sistema generale di mobilità

L'azione è stata realizzata da tre Comuni, ovvero Samarate, Segrate e Limbiate.

Sotto questa etichetta sono raggruppati quell'insieme di progetti che includono al loro interno un insieme di interventi finalizzati alla riorganizzazione del sistema generale di mobilità: introduzione/ampliamento delle linee del Pedibus, azioni per la mobilità ciclabile, riassetto dei trasporti pubblici, etc. Si è deciso di incorporare in questa categoria anche l'azione di Limbiate che, più precisamente, ha finalità di studio e di sensibilizzazione sulle medesime tematiche generali trattate dagli altri due interventi.

Qualificandosi come un tipo di progetto di amplissima portata, anche la fascia dei destinatari risulta estesa; in tutte le azioni, infatti, è indicata la totalità della popolazione residente. Al contempo, sono stati sfruttati come mezzi di comunicazione quasi tutti gli strumenti a disposizione: comunicati stampa,

brochure e volantini, comunicazioni sul sito comunale, convegni, manifestazioni e gadget.

Coerentemente con quanto osservato sino ad ora, l'insieme delle partnership avviate è piuttosto diversificato al suo interno: si va dal Centro Anziani alle Direzioni Scolastiche, dagli Enti gestori di trasporto pubblico e privato alle Associazioni sportive fino alle Parrocchie.

Tutte le azioni sono state giudicate complessivamente positive anche se perfezionabili in ciascuna delle molteplici aree toccate; ad eccezione del progetto finalizzato allo studio, gli altri proseguiranno in futuro. Le due azioni maggiormente "operative", infine, sono state segnalate come progetti di particolare valore.

3.3. Accessibilità

L'accessibilità costituisce un tema complesso e sfaccettato, caratterizzato da diverse accezioni: da una parte, infatti, c'è l'accessibilità spaziale, che rimanda alle caratteristiche strutturali e fisiche dei luoghi; dall'altra c'è un'accessibilità sociale, più soggettiva, che riguarda le risorse (fisiche, economiche, sociali, culturali e temporali) a disposizione degli individui per poter raggiungere beni e servizi, materiali e immateriali, disseminati sul territorio metropolitano.

I progetti che favoriscono l'accessibilità dei servizi della Pubblica Amministrazione, declinandosi in più tipi di intervento, sembrano tenere conto di entrambe le accezioni: la creazione di nuove modalità di accesso ai servizi vuole essere una soluzione sia al problema dell'accessibilità fisica che dell'accessibilità temporale; allo stesso tempo, il processo di informatizzazione ha il merito di rendere i servizi potenzialmente usufruibili in qualunque luogo ma deve tenere conto del capitale culturale della popolazione ed affrontare il problema del *digital divide*, elementi che rendono l'azione innovativa ma non utilizzabile da tutti. Infine, i progetti che si qualificano come servizi rivolti a fasce specifiche della popolazione (anziani, donne in doppia presenza, famiglie), utilizzando un range ampio di strumenti, riescono a rispondere in modo puntuale alle specifiche domande di accessibilità formulate dai diversi attori.

Vediamo ora questi progetti in dettaglio.

Tabella 3.3 – Progetti dell'area accessibilità

Criteri ex. Art. 4 L.r. 28/2004	Ambito di intervento	Descrizione	N. di azioni
Accessibilità	Servizi comunali	Informatizzazione dei servizi	10
		Nuove modalità di accesso ai servizi	10
	Utenze specifiche	Servizi per anziani	2
		Supporto alla conciliazione	2

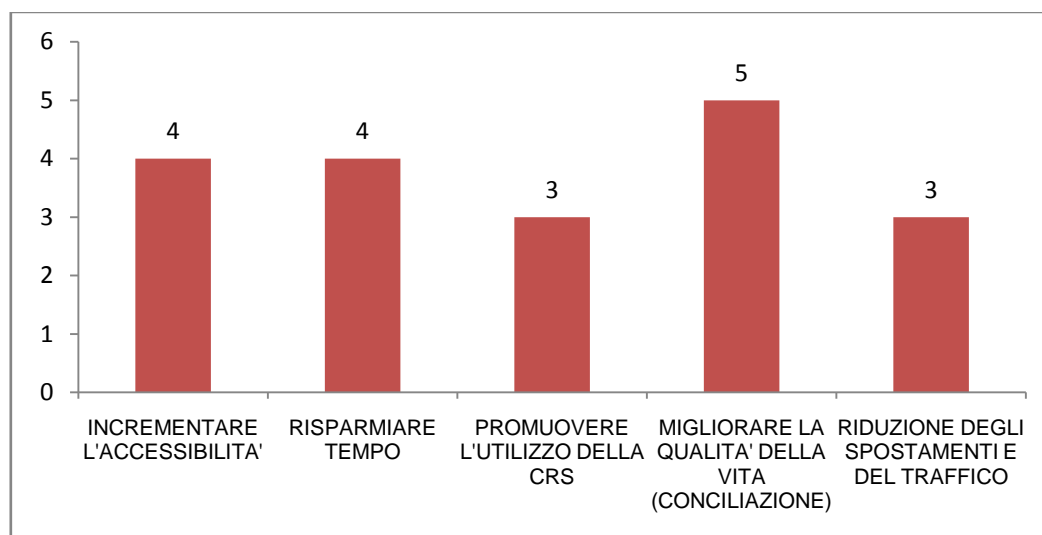
3.3.1 Informatizzazione dei servizi

I progetti classificati all'interno di questa area hanno come tratto comune la messa online di alcuni servizi amministrativi allo scopo di migliorarne l'accessibilità e la fruibilità da parte dei cittadini. Alcuni progetti, accanto a questo tipo di intervento, affiancano anche il proposito di far conoscere e promuovere l'uso della Carta Regionale dei Servizi (CRS) al di fuori delle sue funzioni strettamente sanitarie.

L'azione è stata realizzata da dieci Comuni e costituisce, insieme alla creazione di nuove modalità di accesso ai servizi, il tipo di azione maggiormente realizzato per l'area accessibilità. I Comuni che l'hanno messa in atto sono Cinisello, Cesano Boscone, Corsico, Monza, Rezzato, San Donato, Segrate, Vigevano, Suzzara, Vimercate.

Gli obiettivi che i Comuni si sono posti per la realizzazione di questa azione sono illustrati in Figura 8. Il processo di informatizzazione è ritenuto un modo efficace per incrementare l'accessibilità complessiva e promuovere l'uso della CRS; tuttavia la priorità più diffusamente indicata dai Comuni è facilitare la conciliazione vita privata/vita lavorativa contribuendo così in modo significativo al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Un altro obiettivo rilevante, indicato solo da tre Comuni ma conseguenza diretta del processo di informatizzazione, è la riduzione degli spostamenti per adempiere alle pratiche amministrative, a cui corrisponde una riduzione del traffico e dell'inquinamento.

Figura 3.8 - Obiettivi



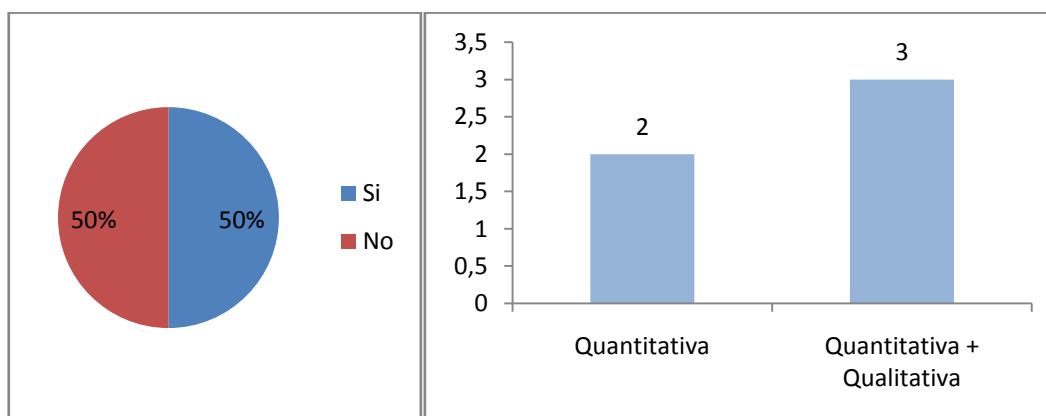
Per quanto riguarda i destinatari, le indicazioni dei Comuni evidenziano la consapevolezza del problema del *digital divide*, ovvero il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso, in modo parziale o totale, per diversi motivi: condizioni economiche, livello d'istruzione, qualità delle infrastrutture a disposizione, etc. Come destinatari privilegiati, infatti, sono indicati i cittadini dotati di computer o gli studenti, in quanto ritenuti

maggiormente in grado di interagire con le nuove tecnologie; il buon uso del computer è quindi un prerequisito indispensabile al fine della fruizione di questo tipo di servizio.

In tal senso è possibile comprendere come le ulteriori indicazioni che sono state date dai Comuni riguardo ai destinatari dell'intervento (persone con responsabilità di cura, genitori, donne in doppia presenza) possano essere considerate come una specificazione della categoria generale prima illustrata.

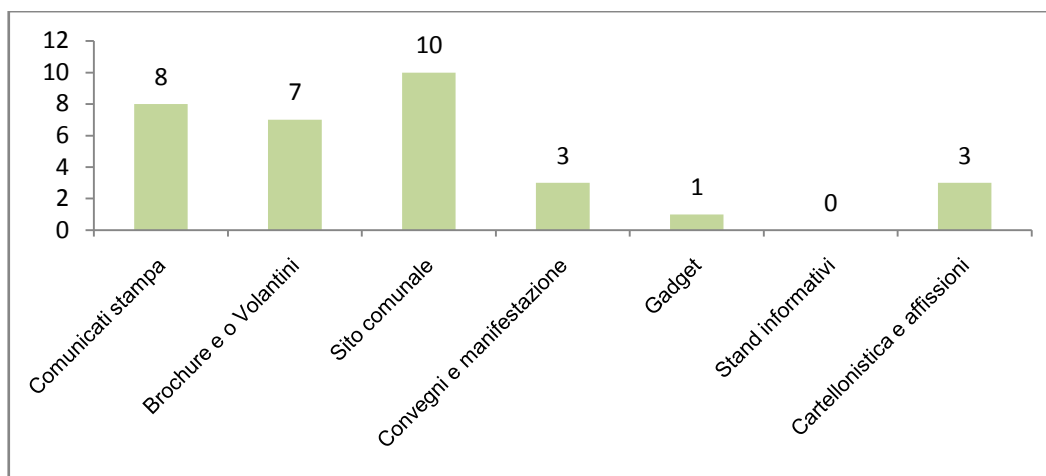
Nel 50% dei casi la realizzazione dell'azione è stata preceduta da un'indagine esplorativa; in due casi si è trattato di una ricerca quantitativa ed in tre di una ricerca quantitativa e qualitativa (Figura 3.9). È interessante notare come queste indagini non abbiano sempre lo stesso focus e lo stesso target; se in tre casi, come facilmente ipotizzabile, la ricerca è stata volta ad indagare la cittadinanza in merito alla conoscenza, all'utilizzo effettivo ed alla disponibilità all'utilizzo dei servizi online, in due casi la ricerca era rivolta ai dipendenti comunali, dei quali si voleva rilevare il benessere organizzativo ed individuare eventuali aree di forza o punti di miglioramento su cui intervenire. La messa online dei servizi, infatti, non comporta un cambiamento di abitudini solo per l'utenza ma richiede anche una riorganizzazione generale del personale adibito a tali funzioni.

Figura 3.9 – Indagini preliminari



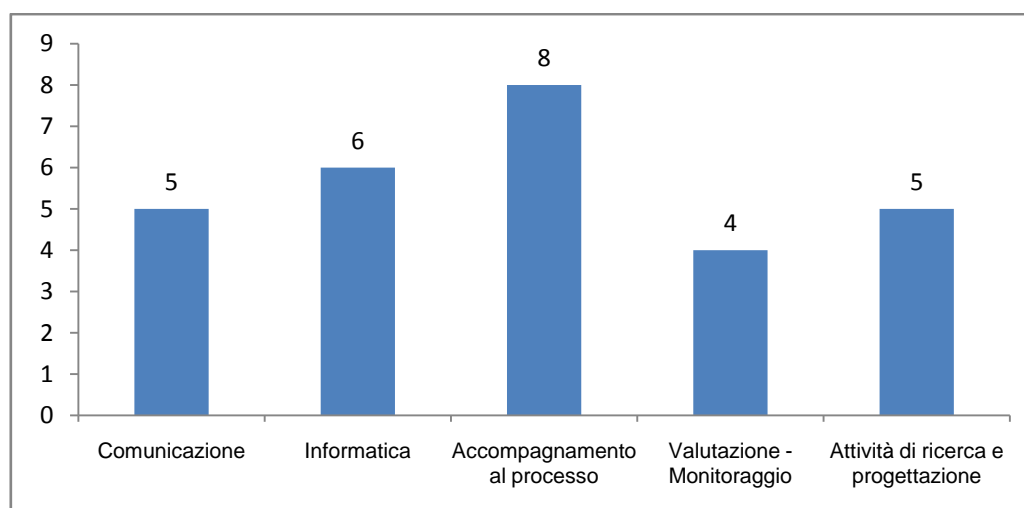
Le attività di comunicazione hanno riguardato, per la totalità dei Comuni, la creazione di pagine ad hoc sui siti comunali, valore assolutamente congruente con il tipo di progetto pubblicizzato (Figura 3.10). Al secondo posto vengono i comunicati stampa, seguiti da brochure e volantini collocati in prevalenza presso i servizi comunali. Infine, si ritiene opportuno segnalare che in diversi casi i Comuni hanno provveduto a distribuire tra i cittadini lettori di CRS; questa operazione non può essere considerata una forma di comunicazione/promozione vera e propria e per tali motivi non è stata inclusa nel grafico presentato; tuttavia, si ritiene sia stata un'azione importante per incentivare un utilizzo più ampio della Carta e promuovere i servizi online nel loro complesso.

Figura 3.10 - Comunicazione



Tutti i Comuni hanno deciso di avvalersi di collaboratori esterni. Nella maggior parte dei casi si è trattato di collaboratori che hanno contribuito alla gestione complessiva del progetto mentre appare significativamente più elevata rispetto agli altri tipi di progetto la quota di professionisti esperti di informatica; una buona implementazione dei servizi è un elemento imprescindibile per la riuscita di questa azione e frequentemente i Comuni non possiedono al loro interno le competenze necessarie alla realizzazione di questa operazione.

Figura 3.11 – Collaborazioni esterne



L'azione è stata valutata positivamente da sette comuni e molto positivamente da due⁶; in tre casi è stata segnalata. Complessivamente si ritiene che il progetto abbia contribuito a far risparmiare tempo garantendo al contempo una maggiore accessibilità; l'azione, tuttavia, ha avuto ricadute positive anche sui Comuni stessi

⁶ Per un Comune non è pervenuta l'autovalutazione

che hanno deciso di intraprenderla portando all'attivazione di nuove partnership e fornendo l'occasione per riorganizzare i servizi di front-office e razionalizzarne altri. L'esito finale è stato così quello di dinamicizzare la Pubblica Amministrazione e di contenerne i costi.

In cinque casi in futuro l'azione continuerà con modalità differenti poichè i Comuni dichiarano di voler perfezionare i servizi già attivi ed estendere il processo di informatizzazione anche ad altre attività; in quattro casi invece continuerà con le stesse modalità. Solo in un caso, infine, l'azione forse non continuerà ed il motivo di ciò è da ricercarsi nella sostenibilità dei costi delle licenze dei portali.

3.3.2. Nuove modalità di accesso ai servizi (sportello unico)

Il progetto Nuove modalità di accesso ai servizi nasce allo scopo di semplificare l'accesso alle procedure grazie all'accorpamento presso un'unica sede di più funzioni già esistenti. All'interno di questo gruppo si è deciso di includere anche due azioni finalizzate all'istituzione degli Uffici Tempi i quali, tuttavia, svolgono funzioni specifiche e nuove e non sono aperti al pubblico, non rispondendo pienamente all'obiettivo dell'accessibilità. Per tali ragioni si è deciso di non includere nelle elaborazioni statistiche queste azioni ma di trattarle separatamente e parallelamente agli altri progetti.

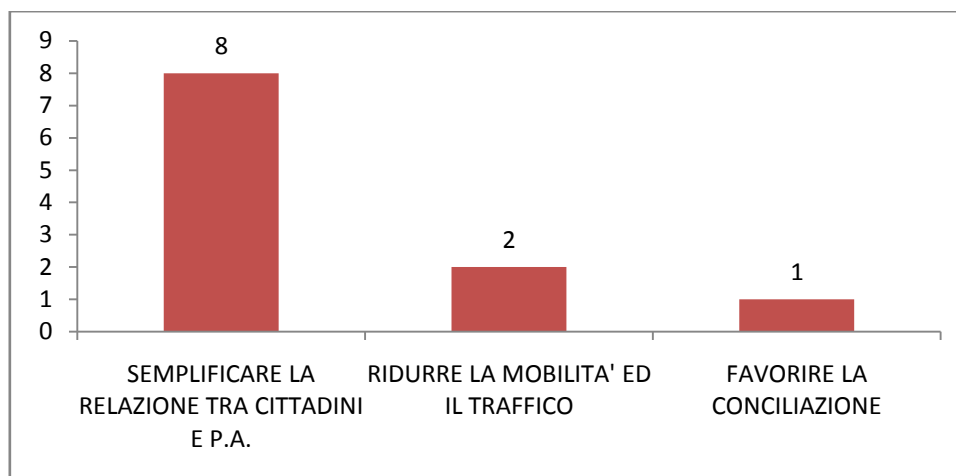
L'intervento è stato realizzato complessivamente da dieci Comuni: Limbiate, Corsico, Cesano Boscone, Brescia, Varzi, Trezzo, Orio, Ghedi, Broni e Pavia.

La natura dei servizi erogati da questi sportelli è varia e spesso le nuove strutture hanno orari differenti rispetto a quelli delle vecchie funzioni che incorporano; in questo senso, il progetto contiene al suo interno un po' dello "spirito" della priorità Coordinamento Orari e Servizi nella misura in cui offre ai cittadini la possibilità di usufruire di servizi in orario esteso ed in più giornate.

Per quanto riguarda i due Comuni impegnati nella costituzione di un Ufficio tempi, gli obiettivi principali sono l'avvio di un lavoro intersettoriale - "di rete" - tra i diversi uffici pubblici e la creazione di strumenti istituzionali funzionali all'implementazione di iniziative legate alle politiche temporali. Coerentemente con questi scopi, i destinatari privilegiati dell'azione sono stati individuati nei dipendenti degli enti coinvolti e nel partenariato.

Tutti i Comuni sono concordi nell'indicare come obiettivo di questa azione la semplificazione della relazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione (Figura 3.12); la riduzione del traffico, come per il progetto precedente, rappresenta una ricaduta positiva della possibilità per i cittadini di usufruire un unico sportello per svolgere diverse pratiche ed è stata evidenziata da tre Comuni.

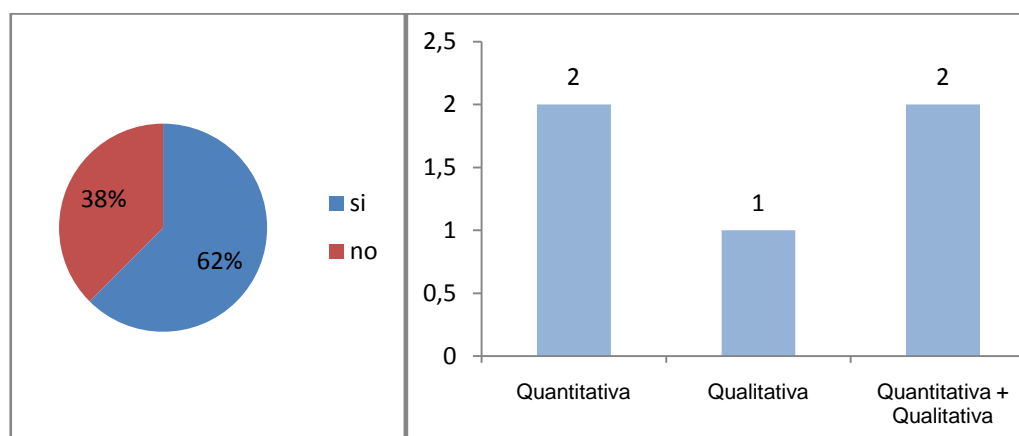
Figura 3.12 - Obiettivi



Con l'azione "Sportello Unico" i Comuni vogliono incrementare l'accessibilità ai servizi per tutti i cittadini, in particolare per coloro che per vari motivi non riescono ad usufruire dei servizi online. Tra i destinatari privilegiati dell'azione troviamo così le categorie deboli oltre che i lavoratori - in particolare le donne in doppia presenza con difficoltà di conciliazione.

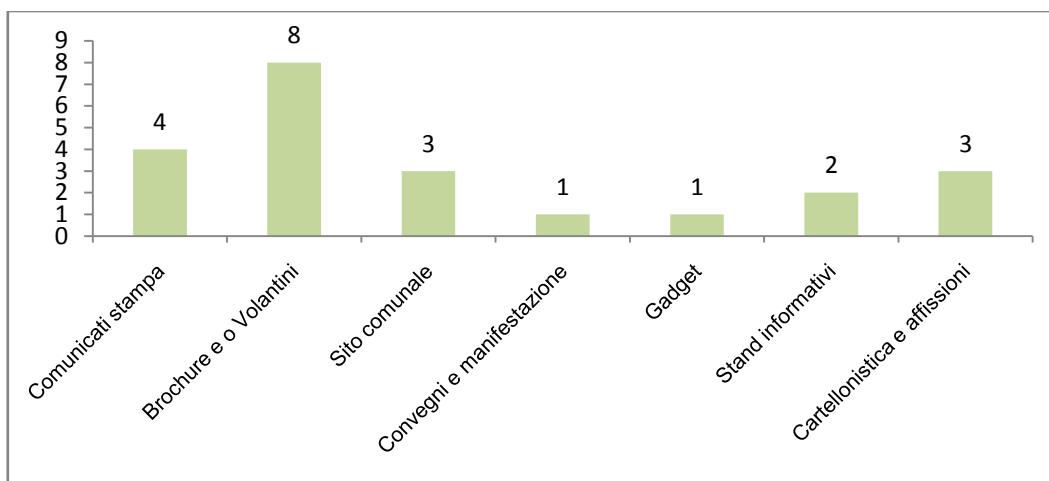
Cinque Comuni su otto hanno voluto realizzare un'indagine preliminare; di questi, in due casi si è trattato di una ricerca quali-quantitativa, in due solo quantitativa ed in un caso solo qualitativa. Le indagini, al di là dell'approccio metodologico scelto, avevano come obiettivo comune quello di indagare le abitudini delle famiglie e sondare la potenziale adesione al servizio, confrontandosi anche con il parere di funzionari e segretari. Le ricerche quantitative sono state condotte principalmente attraverso la distribuzione di questionari strutturati mentre a livello qualitativo sono stati realizzati dei focus group. I due Comuni impegnati nella realizzazione di Uffici Tempi non hanno fatto alcuna azione di ricerca.

Figura 3.13 – Indagini preliminari



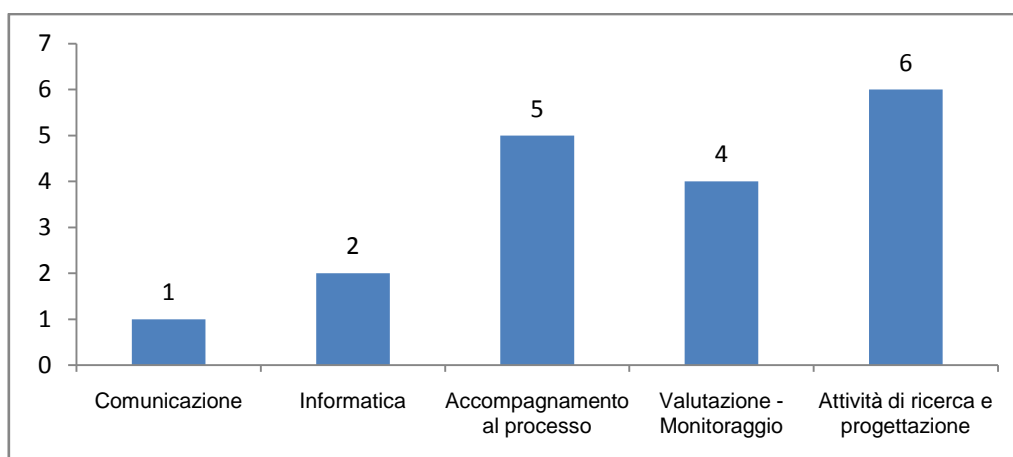
Le attività di comunicazione hanno visto un ricorso maggiore a brochure e volantini, utilizzati da tutti e otto i Comuni. Il ricorso ad altri media è stato di gran lunga inferiore: seguono infatti i comunicati stampa, le pagine web sui siti comunali e la cartellonistica (Figura 3.14). Le azioni inerenti gli Uffici Tempi hanno utilizzato modalità di comunicazione analoghe.

Figura 3.14 - Comunicazione



Tutti i Comuni hanno deciso di avvalersi di almeno un consulente esterno; nella maggior parte dei casi si è trattato di esperti di ricerca e progettazione (sei casi) seguiti da esperti che si sono dedicati all'accompagnamento del processo (Figura 3.15), principalmente per le attività di gestione dei progetti ed occasionalmente anche per la formazione.

Figura 3.15 – Collaborazioni esterne



Il progetto è stato giudicato molto positivo da due Comuni e positivo da sei; i principali elementi positivi sono stati la possibilità di intrecciare/rafforzare

rapporti di partenariato, la dinamicizzazione della Pubblica Amministrazione e la buona risposta che i cittadini all'azione. In tre casi, l'azione proseguirà in futuro con le medesime modalità mentre in quattro con modalità differenti ed in genere ciò è legato al desiderio di individuare nuove modalità di gestione e di organizzazione del servizio. In un caso il progetto forse non continuerà a causa del cambio dell'amministrazione.

Le azioni volte alla costituzione di Uffici Tempi sono state giudicate in modo differente dai Comuni e vedranno un futuro diverso. L'azione di Broni è valutata positiva e proseguirà con le medesime modalità, mentre quella di Pavia è stata giudicata nè positivamente nè negativamente perchè

[..] si sono attivati ambiti di collaborazione con diversi attori del territorio ma i cambi amministrativi hanno dilazionato la stipula di accordi più articolati e la formalizzazione della Consulta e dell'Osservatorio.

In futuro l'azione proseguirà con modalità differenti e ciò è legato proprio ai cambi amministrativi.

3.3.3. Accessibilità per anziani

All'interno di questo gruppo sono stati inclusi quell'insieme di progetti che avevano come obiettivo principale l'incremento dell'accessibilità di alcuni servizi per gli anziani.

Gli anziani costituiscono un target particolare che frequentemente tra le proprie problematiche annovera la scarsa capacità di muoversi, sia come individui che attraverso un mezzo proprio. Questa mancanza – totale o parziale – di autonomia li rende spesso dipendenti da familiari o amici anche per svolgere le attività quotidiane più elementari e questa situazione genera effetti negativi per entrambe le parti; se, da un lato, per le famiglie diviene ancora più complicato gestire il tempo extra lavorativo per soddisfare le esigenze di tutti i suoi membri, dall'altro lato è minata la percezione degli anziani di poter essere ancora “validi” ed autosufficienti. Risulta particolarmente sentita, in particolare, l'esigenza di poter provvedere personalmente alla propria salute fisica

I due progetti che andiamo ora ad analizzare sono stati realizzati da altrettanti Comuni (Rezzato e Samarate) e hanno come obiettivo principale facilitare l'accessibilità degli anziani ai servizi. Le azioni, tuttavia, sono piuttosto diverse tra di loro; nel caso del Comune di Rezzato l'iniziativa prevede l'istituzione di un servizio di consegna a domicilio per farmaci e prescrizioni mediche mentre il Comune di Samarate ha voluto organizzare un servizio di trasporto a chiamata da/verso i luoghi di cura. Si è voluto inserire quest'ultimo progetto nell'area accessibilità piuttosto che in quella della mobilità perchè, per quanto le modalità di attuazione sembrino del tutto analoghe a quella della “Navetta a chiamata”, lo spirito è profondamente diverso e più che sul traffico e sulla congestione delle

zone punta a realizzare un'azione di empowerment sugli anziani, oltre che agevolare la conciliazione per le famiglie.

I mezzi di comunicazione utilizzati per pubblicizzare questo tipo di intervento sono stati diversi, ma sempre modulati in modo tale da raggiungere il target di riferimento: volantini distribuiti presso parrocchie, associazioni di anziani, studi medici e farmacie; lettere dirette alle famiglie; articoli su stampa locale.

Per la realizzazione del proprio progetto il Comune di Rezzato non ha ingaggiato alcun consulente esterno mentre il Comune di Samarate ha messo sotto contratto delle figure professionali adibite alla progettazione, alla ricerca ed alla valutazione. Non è quindi stato necessario reperire risorse esterne al Comune per la realizzazione vera e propria dei progetti, per la quale, invece ci si è appoggiati ai partner; le reti di partenariato sono state sviluppate per entrambi i casi con soggetti ed enti del territorio afferenti al settore sanitario (farmacie, ospedali, etc.) o direttamente coinvolte nell'erogazione di attività per anziani (Sindacati dei pensionati, Associazione amici della casa di riposo, associazioni di volontariato, etc.).

Nel caso del Comune di Rezzato l'iniziativa ha avuto un buon successo e continuerà in futuro con le medesime modalità; il progetto del Comune di Samarate, invece, non ha dato i risultati sperati dall'amministrazione.

Le modalità proposte non si sono rivelate adeguate rispetto alle necessità del target individuato, è ipotizzabile che gli stessi servizi possano risultare utili a fasce di popolazione differenti (es. lavoratori/trici) o che i servizi interessati alla sperimentazione debbano essere diversi da quelli già proposti.

Per il futuro, quindi, l'azione proseguirà con modalità diverse che sono ancora al vaglio del Comune.

3.3.4. Accessibilità ai servizi per la conciliazione

Quest'ultima sezione include un'insieme di progetti finalizzati alla sensibilizzazione sulla tematica della conciliazione ed alla diffusione di informazioni utili sui servizi a disposizione; le azioni sono due ed i Comuni che le hanno realizzate sono San Giuliano e Rezzato. Il progetto del Comune di San Giuliano, in particolare, ha avuto un carattere maggiormente informativo: l'azione si è concretizzata in una serie di momenti formativi rivolti a vari soggetti (educatori degli asili nido, dipendenti comunali, genitori di bambini in fascia 0-3 anni), mentre il progetto del Comune di Rezzato ha puntato sulla diffusione e sulla gestione di una lista contenente informazioni sugli operatori formati e disponibili per il servizio di babysitteraggio: il punto di forza dell'azione è stato sistematizzare un insieme di conoscenze che di solito sono informali e quindi non accessibili a tutta la potenziale utenza.

Nessuna delle due azioni è stata preceduta da una ricerca; per quanto riguarda la comunicazione, sono stati utilizzati in entrambi i casi diversi media: volantini e brochure collocati in punti strategici (farmacie, medici, biblioteche), articoli su stampa locale, lettere di presentazione alle famiglie e pubblicazioni sul sito internet comunale.

Le attività di comunicazione hanno rivestito un ruolo importante per questi progetti, tanto che i due Comuni hanno deciso di avvalersi di competenze esterne specialistiche in materia proprio per curare questo aspetto; altre competenze sono state reperite per la valutazione e l'accompagnamento.

Entrambi i progetti sono stati giudicati positivamente dai Comuni grazie all'ottimo riscontro avuto tra i destinatari. In futuro entrambe le azioni proseguiranno ma nel caso del Comune di Rezzato con modalità differenti a causa di difficoltà operative.

[..] lasciare che il rapporto tra genitori e baby sitter sia regolato su base privata; il tentativo di regolare il rapporto dall'esterno, per evitare il lavoro nero, è troppo complicato. Ciò non toglie che i Comuni possano, doverosamente, dare indicazioni tecniche ai genitori, così come è stato fatto dalla Cooperativa Tornasole.

Entrambe le azioni sono state segnalate come best-practice da entrambi i Comuni.

3.4. Coordinamento orari e servizi

Le trasformazioni che negli ultimi decenni hanno segnato il mondo del lavoro, le comunicazioni, la mobilità e, più in generale, il modo di vivere il territorio hanno avuto un forte impatto sugli orari di vita i quali, da omogenei e standardizzati, si sono fatti sempre più flessibili ed irregolari. Questa realtà "permanentemente attiva" si è accompagnata ad una domanda di servizi pubblici e privati incostante e scarsamente programmabile che spesso si scontra con le esigenze delle amministrazioni locali le quali, per un problema di contenimento dei costi, non riescono a soddisfare le nuove necessità emerse. Il mancato coordinamento degli orari dei servizi presenti sul territorio può costituire un vincolo per i cittadini nella definizione della propria "agenda quotidiana", con pesanti ripercussioni sul problema della conciliazione.

Le azioni presentate all'interno di questo paragrafo hanno proprio lo scopo di consentire un migliore coordinamento tra gli orari di lavoro e gli orari dei servizi attraverso la sincronizzazione/desincronizzazione delle attività.

Tabella 3.4 – Progetti dell’area Coordinamento Orari e Servizi

Criteri ex. Art. 4 L.r. 28/2004	Ambito di intervento	Descrizione	N. di azioni
Coordinamento orari e servizi	Sincronizzazione delle attività	Giornata del cittadino	11
	Desincronizzazione delle attività	Armonizzazione degli orari	7
	Servizi scolastici	Armonizzazione degli orari scolastici	4
		Laboratori scolastici	2

3.4.1. Giornata del cittadino

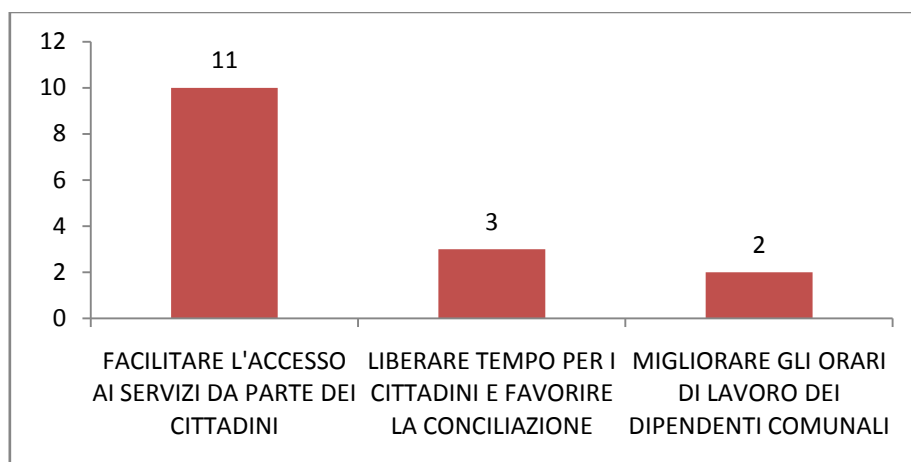
L’azione “Giornata del cittadino” ha come obiettivo quello di sperimentare l’apertura contemporanea di servizi⁷ in un’unica giornata in fascia oraria estesa, come risposta alle richieste di nuove modalità di accessibilità e fruibilità dei servizi espresse dalla cittadinanza. L’elevato grado di connessione tra i servizi offerti in diversi casi ha offerto la possibilità di concludere in un unico giorno l’intero procedimento, semplificando i processi e ridisegnando i flussi a partire dal cittadino.

L’azione è stata realizzata da 11 Comuni e costituisce il tipo di azione maggiormente realizzata per l’area Coordinamento Orari e Servizi. I Comuni che l’hanno messa in atto sono: Lodi, Casalmaggiore, Como, Ghedi, Iseo, Bollate, Monza, Samarate, Pavia e Cantù. E’ stata inclusa in questo paragrafo anche un’azione del Comune di Buccinasco la quale, tuttavia, si è trasformata nel corso della realizzazione in uno studio di fattibilità e per tali motivi sarà considerata a livello statistico solo per i campi Obiettivi e Destinatari. Si sottolinea, infine, che sotto l’etichetta “Giornata del Cittadino” è stata inclusa una molteplicità di progetti accomunati dal fatto di fornire ai cittadini contemporaneamente più servizi in orari normalmente preclusi; tali progetti, tuttavia, presentano differenze significative per quanto concerne il tipo di servizio, le fasce orarie ed i giorni interessati e in alcuni casi non sono stati indicati con la dicitura “Giornata del Cittadino” dai Comuni che li hanno attuati .

Per quanto riguarda gli obiettivi, la Figura 16 mostra come tutti i Comuni siano concordi nel segnalare come scopo primario del progetto il facilitare l’accesso ai servizi da parte dei cittadini, in particolare coloro che lavorano durante i normali orari di apertura degli sportelli; tre Comuni, inoltre, precisano di voler contribuire ad incrementare la qualità di vita dei cittadini liberando loro del tempo e favorendo la conciliazione.

⁷ In genere si tratta di servizi amministrativi ma in alcuni casi le partnership attivate hanno consentito di estendere la gamma anche ad altri servizi quali farmacie, uffici postali, etc.

Figura 3.16 - Obiettivi



Infine, due Comuni dichiarano di voler contribuire con questa azione alla tutela della qualità del lavoro dei dipendenti comunali; come si è accennato prima, venire incontro alle nuove esigenze dei cittadini può richiedere uno sforzo considerevole all'Amministrazione, la quale è chiamata ad un'azione di accompagnamento dei propri dipendenti. Per questi, infatti, l'abbandonare (in parte) gli orari di lavoro predefiniti e consolidati rappresenta uno sforzo ma è anche una *chance* che consente di massimizzare gli sforzi, concentrandoli in fasce orarie in cui c'è una domanda reale e concreta di servizi.

Per quanto concerne i destinatari, coerentemente con quanto accaduto per gli obiettivi, tutti i Comuni indicano la fascia generica degli utenti dei servizi. In quattro casi vengono indicate più specificatamente le donne "in doppia presenza" ed in due casi l'accento è puntato su alcune categorie sociali ritenute deboli: anziani, disabili ma anche immigrati. Infine, quattro Comuni hanno considerato come destinatari dell'azione anche i dipendenti delle Amministrazioni coinvolte.

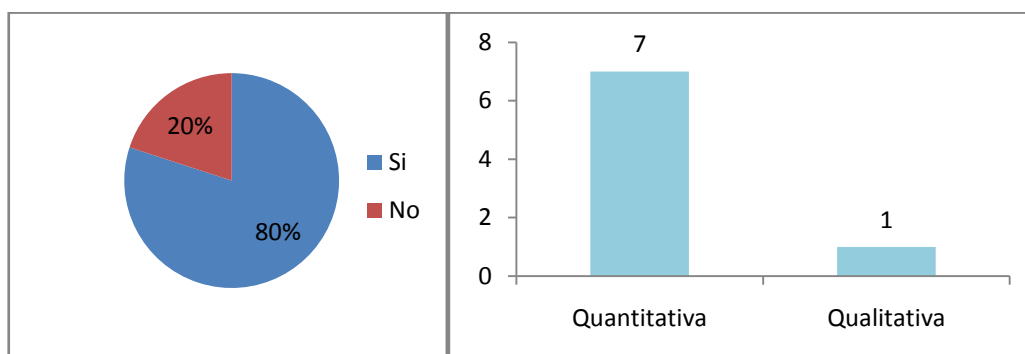
Le partnership attivate hanno avuto un ruolo cruciale per la buona riuscita del progetto; queste, infatti, hanno condizionato in modo diretto qualità ed ampiezza del servizio offerto al cittadino. Se alcuni soggetti sono stati coinvolti soprattutto in fase di progettazione, altri sono divenuti parte integrante dell'azione unendosi all'amministrazione comunale nell'erogazione di servizi nella giornata e nella fascia oraria individuata.

L'avvio dell'azione è stato preceduto nell'80% dei casi da un'indagine preliminare e, nella quasi totalità, si è trattato di uno studio quantitativo; sono stati realizzati questionari con la finalità di indagare le abitudini in termini di accesso ai servizi pubblici (Figura 3.17).

Il questionario ha la finalità di indagare quali servizi sono fruiti, con quale frequenza, qual è il livello di soddisfazione in merito all'accessibilità, il grado di utilizzo di internet per l'accesso ai servizi

e le preferenze su possibili miglioramenti. (Comune di Casalmaggiore).

Figura 3.17 – Indagini preliminari



I Comuni hanno pubblicizzato molto questo tipo di intervento, utilizzando un'ampia varietà di mezzi. (Figura 18). Questo elemento è facilmente spiegabile se si considera che il target dell'azione è molto ampio e poco definito, motivo per il quale è consigliabile ricorrere a media diversi per raggiungere le varie fasce di popolazione. Il mezzo a cui ben nove Comuni su dieci sono ricorsi è la distribuzione di brochure e volantini in punti "strategici" presso gli sportelli comunali o gli uffici degli enti partner. Seguono come frequenza di utilizzo i comunicati stampa⁸, le pagine dedicate al servizio sul sito comunale o su siti appositamente creati e la cartellonistica. Scarsamente utilizzati, invece, sono la distribuzione di gadget e l'installazione di stand informativi.

Tutti i Comuni sono ricorsi all'ausilio di consulenti esterni (Figura 4). La figura professionale più ricercata è stata quella che ha accompagnato i Comuni nel processo: si è trattato di assistenti in staff, formatori e segretari che hanno aiutato a coordinare il complesso lavoro di relazione che è stato realizzato da ogni Comune per questo tipo di progetto. In sei casi sono stati incaricati degli esperti di ricerca e progettazione ed in cinque degli esperti in valutazione; infine, in quattro casi sono stati inclusi nello staff degli esperti di comunicazione, attività che come abbiamo avuto modo di vedere svolge un ruolo importante in questo tipo di azione.

⁸ Sono stati inclusi in questa categoria anche gli spot televisivi, i filmati presentati alla stampa e gli inserti dei giornali.

Figura 3.18 - Comunicazione

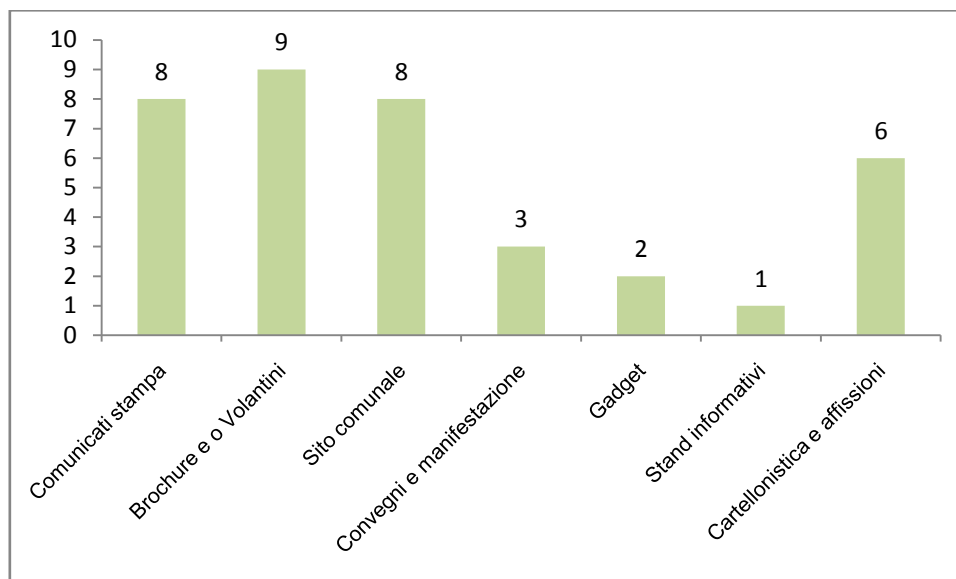
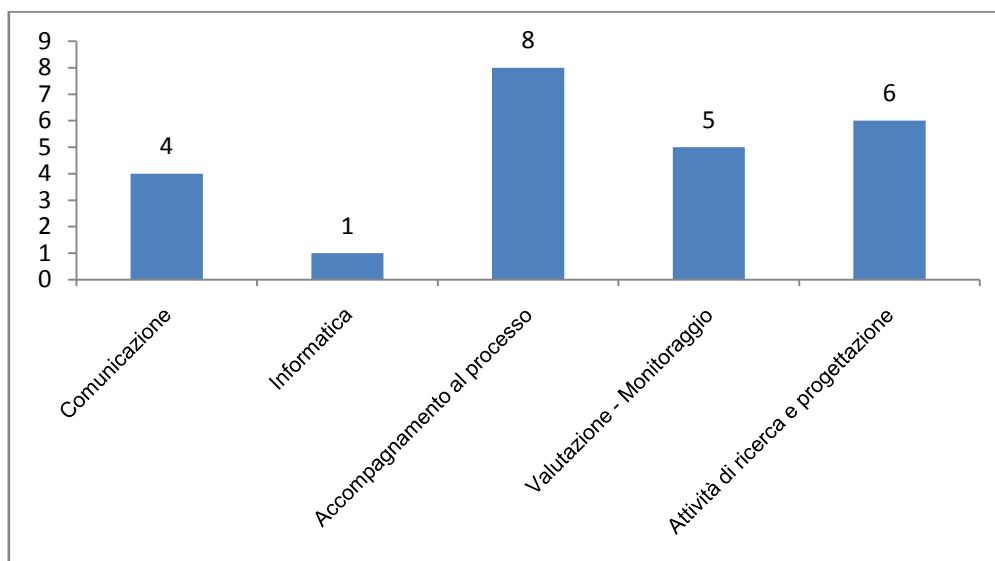


Figura 3.19 – Collaborazioni esterne



Il progetto è stato valutato molto positivo da due Comuni e positivo da otto; è stato segnalato, infine, come azione positiva da quattro Comuni.

Uno dei maggiori punti di forza del progetto è stata la possibilità di avviare una messa in rete di servizi ed enti sul territorio.

[..] è stato fondato il primo nucleo di una rete di partner territoriali con cui il Comune di Monza intende portare avanti nuove iniziative

per il miglioramento dei servizi al cittadino ad un livello di vasta scala. (Comune di Monza)

[..] si sono individuate nuove strategie a favore della cittadinanza in merito a politiche temporali, è stato attivato un dialogo sociale con azioni sperimentali tra pubblica amministrazione ed enti privati. (Comune di Samarate)

Tra i fattori di successo (meno citati del precedente) vi sono anche l'aver favorito l'accessibilità ai servizi e l'aver dinamicizzato la Pubblica Amministrazione.

In futuro l'azione continuerà con le medesime modalità per quattro Comuni e con modalità diverse per quattro Comuni, che intendono sperimentare differenti tempistiche e partnership; infine, in due casi l'azione forse non continuerà a causa del cambio dell'Amministrazione Comunale.

3.4.2. Armonizzazione degli orari

L'azione Armonizzazione degli orari è stata realizzata da cinque Comuni e costituisce il secondo tipo di azione più realizzato per l'area Coordinamento Orari e Servizi. I Comuni che l'hanno messa in atto sono Vimercate, Lodi, Bergamo, Cremona e Como⁹. Sotto questa etichetta sono stati inclusi progetti che hanno come obiettivo aumentare la fruibilità della città da parte dei cittadini ed armonizzare gli orari toccando settori che, tuttavia, differiscono sensibilmente tra di loro; nel caso di Vimercate e Lodi l'azione ha come obiettivo i trasporti pubblici, nel caso di Cremona (una azione) le attività commerciali, e per Bergamo (due azioni), Como e Cremona (una azione) la gestione di un calendario di eventi diurno e serale.

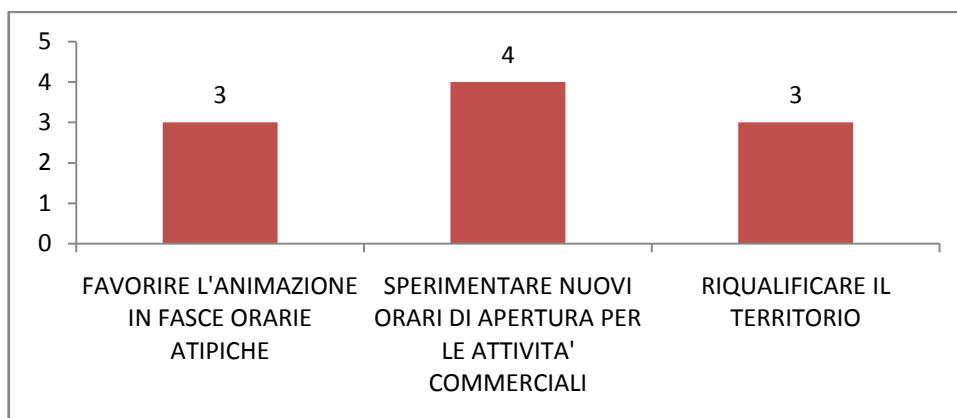
Questa differenza si evidenzia bene se analizziamo gli obiettivi: i progetti dedicati al trasporto, infatti, mostrano priorità distinte dalle altre azioni quali ottimizzare il servizio di trasporto pubblico ed incentivare l'uso di forme di trasporto collettivo. Gli altri progetti, invece, mostrano finalità che presentano elementi comuni e che sono illustrati in Figura 3.20. Come evidenziato dal grafico, la lista di obiettivi per questo tipo di azione è piuttosto ristretta; in quattro casi è indicata come priorità la sperimentazione di orari di apertura innovativi per le attività commerciali e questo è facilmente spiegabile con il fatto che, nonostante vi sia una sola azione specifica per questo fine, i progetti inerenti i calendari eventi diurni includono anche questo obiettivo. La riqualificazione del territorio rappresenta un obiettivo rilevante, perseguito anche attraverso l'animazione in fasce orarie atipiche.

Per quanto riguarda i destinatari, quasi tutte le azioni indicano i cittadini (con particolare attenzione agli utenti del trasporto pubblico per i progetti sulla mobilità) ed i city user; inoltre, sono frequentemente menzionati anche i commercianti delle zone interessate dall'azione.

⁹ I Comuni di Cremona e Bergamo hanno realizzato ciascuno due progetti.

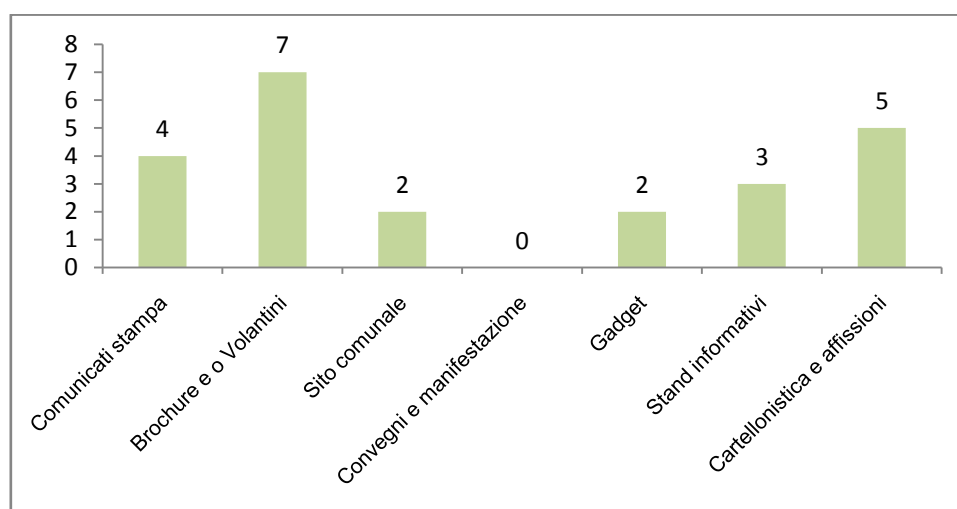
Anche le partnership attivate sono fortemente condizionate dall'ambito di intervento; per le azioni sulla mobilità, queste hanno riguardato principalmente le aziende di trasporto pubblico locale. Le altre azioni, invece, hanno visto l'attivazione di partnership più eterogenee con enti legati al mondo del turismo e dello spettacolo (uffici provinciali del turismo, teatri, organizzatori di fiere, etc.) e del commercio.

Figura 3.20 - Obiettivi



I Comuni hanno svolto un'indagine preliminare alla realizzazione del progetto in tre casi su sette e complessivamente è possibile affermare che per questo tipo di azione l'attività di ricerca non abbia rivestito un ruolo di grande rilievo; in due di questi casi è stata realizzata un'indagine quantitativa mentre in un caso è stato realizzato un approfondimento per poter meglio selezionare il software deputato alla gestione dell'azione. Le attività di comunicazione, invece, hanno giocato un ruolo importante; la natura dell'azione era tale da rendere di primaria importanza la conoscenza da parte dei cittadini degli eventi e delle iniziative intraprese.

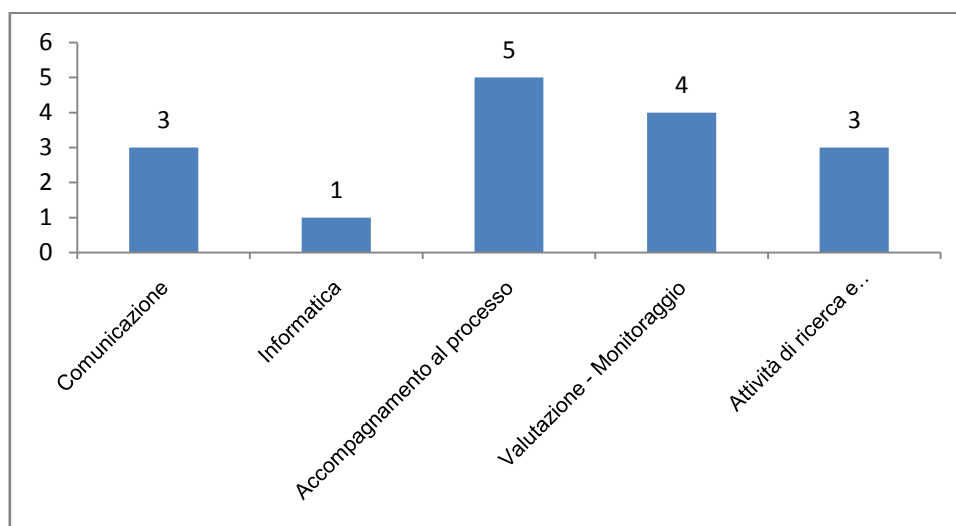
Figura 21 - Comunicazione



Concordemente con quanto osservato per il tipo di azione precedente, la fascia dei destinatari di questo tipo di progetto è molto ampia e variegata e pertanto si è reso necessario il ricorso ad una molteplicità di strumenti di comunicazione. Tutti i Comuni hanno fatto uso di brochure o volantini e cinque hanno deciso di utilizzare anche della cartellonistica, una forma di comunicazione ad ampio raggio presente direttamente sul territorio interessato dall'azione.

Tutti i Comuni, inoltre, sono ricorsi a collaborazioni esterne. Nella maggior parte dei casi i consulenti sono stati interpellati per la realizzazione vera e propria degli eventi (Accompagnamento al processo, cinque casi), seguiti dagli esperti di monitoraggio e valutazione (4 casi) e dall'attività di ricerca e progettazione (3 casi) (Figura 3.22).

Figura 22 – Collaborazioni esterne



Il progetto è stato giudicato positivamente in sei casi (di cui uno molto positivo); i principali elementi di successo sono da ricercarsi nella possibilità di attivare nuovi partenariati, in alcuni casi anche con soggetti solitamente non attori di politiche pubbliche, e scoprire nuove modalità di lavoro comune. Solo in un caso l'azione è stata giudicata nè positiva nè negativa proprio a causa del cattivo funzionamento del partenariato instaurato.

Per concludere, solo in un caso l'intervento continuerà con le medesime modalità mentre per la maggior parte dei Comuni (cinque) l'intervento continuerà con modalità differenti: gli elementi che sembrano maggiormente soggetti a variazione sono le modalità di organizzazione e la composizione/gestione della rete partenariale. In un caso l'azione forse non continuerà e ciò è da imputare principalmente ad i costi elevati ed alla scarsa partecipazione della popolazione coinvolta.

3.4.3. Armonizzazione degli orari scolastici

Questo tipo di progetto interviene direttamente sulla regolazione degli orari scolastici, sincronizzando o desincronizzando i calendari e le tempistiche di ingresso/uscita degli studenti al fine di favorire la conciliazione e aumentare la vivibilità delle zone adibite ai plessi scolastici

L'azione è stata realizzata da due Comuni (Saronno e Como), i quali hanno messo in campo due progetti ciascuno per un totale di quattro iniziative.

Gli obiettivi principali che l'azione si pone sono legati ai temi della mobilità e della conciliazione; attraverso un'opportuna modulazione degli orari è possibile liberare tempo per le famiglie ed evitare la congestione del traffico che affligge le aree in cui sono presenti scuole, riducendo in questo modo anche i tempi di percorrenza. I destinatari dei progetti sono ben definiti e facilmente individuabili, ovvero gli studenti e le loro famiglie anche se indirettamente beneficiano dell'azione anche il personale scolastico, la cittadinanza nel suo complesso ed i city-user.

Per tre azioni su quattro è stato realizzato uno studio preliminare di natura quantitativa volto a indagare abitudini degli studenti negli spostamenti casa-scuola; in alcuni casi è stata coinvolta anche la stessa struttura scolastica che ha dovuto indicare quali strutture e spazi scolastici erano a disposizione degli studenti.

Gli strumenti di comunicazione più utilizzati per pubblicizzare il progetto sono stati i volantini e le brochure; nel caso del Comune di Como è stato realizzato anche uno spot televisivo e sono stati affissi manifesti. E' interessante notare che non vi è stato ricorso ad altro mezzo oltre a quelli citati; l'azione, come si è detto, aveva un target molto ben definito e quindi i Comuni hanno mirato a raggiungere queste fasce di popolazione attraverso pochi interventi mirati.

Per quanto concerne le collaborazioni, i Comuni hanno sempre deciso di avvalersi di competenze esterne nel campo dell'accompagnamento al processo e nella metà dei casi nel campo della ricerca e della progettazione. La gestione delle partnership è stata infatti complessa e cruciale per la buona riuscita delle azioni in quanto la qualità dell'intervento era strettamente connessa al grado di collaborazione degli enti coinvolti. Partner principali sono stati ovviamente le scuole, gli Uffici scolastici, i rappresentanti dei genitori ma anche i centri aggregativi e le società di trasporto pubblico locale.

[..] inserita in un contesto di traffico complesso, questo tipo di azione rischia di non essere efficace se non si effettuano anche sensibili interventi di miglioramento nella viabilità pedonale, ciclabile e veicolare. (Comune di Como)

Le azioni sono state giudicate molto positivamente nella metà dei casi e positivamente nell'altra metà e ciò è legato al fatto che le partnership hanno "funzionato" ed il riscontro della popolazione interessata è stato positivo. A conferma della riuscita positiva di questi progetti, in futuro tutti proseguiranno con le medesime modalità.

3.4.4. Laboratori scolastici

All'interno di questo gruppo sono comprese quell'insieme di azioni che hanno il fine di realizzare attività sportive, ricreative e di sostegno alla scolarità per bambini e ragazzi delle scuole primarie e secondarie di secondo grado al fine di coprire i periodi lasciati scoperti dalle scuole (periodo estivo, vacanze di Natale o di Pasqua), rispondendo così di fatto ad una domanda di cura non ancora soddisfatta dai servizi pubblici o privati.

Il progetto è stato realizzato da due Comuni, Iseo e San Giuliano ed ha avuto l'obiettivo principale di favorire la conciliazione famiglia-lavoro per genitori e donne in doppia presenza messi in difficoltà dalle chiusure delle scuole. Nel caso di San Giuliano, il Comune ha voluto realizzare preliminarmente un'azione di mappatura dei calendari scolastici per poter meglio programmare l'azione.

Il target di riferimento dell'azione è ben definito ma piuttosto vasto e per tale ragione i Comuni hanno voluto utilizzare mezzi ad ampia diffusione come volantini, brochure e cartellonistica; il Comune di San Giuliano inoltre ha realizzato dei comunicati diffusi su siti internet (sito comunale e siti delle scuole) oltre che su alcuni giornali locali.

Per questo tipo di progetto i Comuni sono ricorsi poco a consulenze esterne¹⁰ mentre un ruolo di grande rilievo è stato ricoperto dalle partnership; partner privilegiati sono stati le agenzie educative, le realtà associative e le cooperative che si sono occupate della messa in opera concreta dell'azione.

Entrambi i progetti sono stati valutati positivamente; il loro buon esito è confermato dal fatto che tutt'e due proseguiranno in futuro con le medesime modalità e che entrambi siano stati segnalati dai rispettivi Comuni come best-practice.

3.5. Riqualificazione degli spazi

La riqualificazione degli spazi urbani e la loro rivitalizzazione sociale costituisce un ambito di grande rilevanza per le politiche temporali. Trovare all'interno delle città luoghi di aggregazione confortevoli e sicuri è emersa come una necessità attuale, particolarmente pressante in riferimento agli spazi contesi. Lo spazio pubblico rappresenta molto più di una semplice area condivisa ma diviene il luogo in cui la democrazia partecipativa prende corpo ed all'interno del quale i membri delle comunità possono esprimersi ed interagire (Cuturi 2010).

L'area corrispondente alla priorità "Riqualificazione degli spazi" include un unico tipo di progetto, il quale è stato realizzato da due Comuni, Saronno e Cremona. Si tratta, tuttavia, di azioni piuttosto diverse tra di loro. Nel caso di Cremona, il progetto ha avuto lo scopo di rilanciare l'area del centro storico - che è oggetto di forti interventi di rinnovamento - attraverso l'allestimento di nuovi

¹⁰ Solo San Giuliano è ricorso ad esperti esterni ed è stato per le attività di valutazione

perimetri dei cantieri. Per quanto concerne Saranno, invece, focus dell'azione è stata l'area dei plessi scolastici; si sono voluti mettere in sicurezza i percorsi di mobilità sia ciclabile che pedonale che consentono agli studenti di raggiungere le scuole.

Il progetto di Cremona, di più ampio respiro, finisce così per coinvolgere un insieme di destinatari molto più esteso di quello di Saranno, più prettamente volto a garantire una migliore qualità della vita a studenti e famiglie; sono coinvolti, infatti, direttamente nell'azione i commercianti, ai quali si vuole garantire l'equità delle condizioni di apertura tra le diverse tipologie di vendita (piccolo commercio e grande distribuzione) collocate in zone disagiate dai cantieri; sono coinvolti i cittadini nel loro complesso, le cui esigenze sono spesso in conflitto con quelle dei cantieri di opere stradali; sono coinvolti, infine i giovani, che possono trovare nella nuova area riqualificata occasioni di lavoro.

Le azioni di comunicazione sono state proporzionali all'ampiezza del target dei progetti: più contenuta e mirata la campagna informativa di Saranno, più estesa e diversificata (comunicati stampa, volantini, affissioni, pagine sul sito del Comune, etc.) quella di Cremona. Analogamente, anche il tipo di partnership attivato è stato condizionato dalla natura del progetto avviato: nel caso di Cremona sono stati coinvolti attori che in larga parte già collaborano con il Comune, come l'Associazione Commercianti e l'Azienda Energetica Municipale, mentre per Saranno hanno collaborato principalmente gli Istituti Scolastici e le aziende di trasporto pubblico.

La messa in opera dei progetti non è stata preceduta per alcuno dei due casi da indagini ed entrambi i Comuni si sono avvalsi dell'ausilio di collaboratori esterni, principalmente per le attività di accompagnamento al processo, ricerca e valutazione; nel caso di Cremona, in particolare, svariate professionalità (architetti, artisti, etc.) sono stati coinvolti nel progetto di realizzazione del perimetro.

Entrambe le azioni sono state considerate positive; elementi di successo sono stati la buona adesione della popolazione e l'innovatività dell'azione. Nel caso di Cremona l'azione continuerà con le medesime modalità, mentre invece per Saranno continuerà ma con modalità differenti, per consentire il perfezionamento dei percorsi.

Osservazioni conclusive

Gli obiettivi che la presente ricerca si proponeva possono essere schematicamente riassunti in tre punti principali:

- definire il modello di analisi dei prodotti e dei processi, attraverso l'aggiornamento della griglia di lettura dei Piani Territoriali degli Orari e degli interventi finanziati;
- analizzare le azioni progettuali e i Piani Territoriali degli Orari (PTO) approvati sulla base dei materiali prodotti dai Comuni focalizzando l'attenzione su: i temi trattati, i rapporti di partenariato, gli elementi di conoscenza del territorio, e la trasversalità delle politiche;
- analizzare le azioni messe in atto da Regione Lombardia per accompagnare le amministrazioni comunali che hanno partecipato al secondo Bando.

Per quanto concerne il primo ed il secondo obiettivo, è stato realizzato un lavoro di lettura ed analisi dei materiali forniti dai Comuni ai fini della compilazione di una nuova griglia sinottica, elaborata per cogliere in modo più approfondito gli elementi maggiormente significativi delle nuove progettualità.

L'esito di tale attività è una raccolta di schede - allegata alla presente ricerca - in cui ciascuna ha l'obiettivo di descrivere analiticamente l'esito dei processi avviati dai Comuni partecipanti al secondo bando, focalizzandosi sull'implementazione delle azioni pilota o dei progetti attuativi e, quando pertinente, sulla creazione del Piano Territoriale degli Orari. Queste schede hanno costituito la base per le analisi descritte all'interno del rapporto di ricerca.

Le riflessioni prodotte in questo contesto complessivamente hanno come proposito quello di fornire elementi più puntuali per la comprensione e la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'operato dei Comuni e di orientare l'azione del *policy maker* per interventi futuri.

La distribuzione quantitativa dei progetti in corrispondenza dei diversi criteri previsti dalla lr. 28/2004 è indicativa delle scelte strategiche operate sino ad ora ma possono lasciare intravedere anche quali saranno le priorità per le azioni del futuro.