



Governare il Tempo

Programma Regionale per sostenere la capacità progettuale dei comuni lombardi in materia di Politiche dei tempi e degli orari

Politiche temporali: origini, sviluppo e progettazione



Programma della giornata

- Origine e storia delle politiche temporali in Italia
- L'esperienza della Lombardia
- Il ciclo della progettazione in ottica temporale:
 - ✓ analisi del contesto territoriale
 - ✓ definizione di azioni sperimentali
 - ✓ monitoraggio e valutazione
- Presentazione schede per la progettazione del processo e delle azioni

Obiettivi

- Obiettivo principale è sostenere la capacità progettuale dei comuni lombardi in materia di Politiche dei Tempi e degli Orari (Programma Governare il Tempo)
- Formazione e accompagnamento a:
 - ✓ favorire una maggiore conoscenza rispetto ai contenuti specifici delle politiche temporali;
 - ✓ incrementare la capacità di progettazione dei comuni in un'ottica temporale;
 - ✓ sostenere i Comuni nell'adozione dell'ottica di genere nella programmazione, attuazione e valutazione delle politiche temporali;
 - ✓ supportare i comuni nella adozione di una logica valutativa finalizzata al miglioramento della progettazione e realizzazione degli interventi.

Origini e storia delle politiche temporali in Italia

- L'Italia è l'unico paese europeo ad essersi dotato di leggi, nazionali e regionali che conferiscono poteri formali di azione ai sindaci, alle province e alle regioni nel campo della pianificazione dei tempi e degli orari
- In questo campo di politiche l'Italia è leader riconosciuta in Europa nonostante diversi paesi (soprattutto nel nord Europa) abbiano cominciato prima di noi (negli anni '60 e '70) ad elaborare progetti ed interventi legati al tempo
- In nessun paese la riflessione è stata affrontata in modo sistematico come in Italia, dove lo sviluppo è stato accompagnato anche da leggi specifiche in materia
- È merito riconosciuto delle donne italiane l'aver pensato che il tempo potesse diventare un 'problema pubblico' (a partire da un'esigenza propria – gestione complessa del proprio tempo - ad una riflessione più ampia sulla gestione dei tempi urbani)

- L'origine delle politiche temporali è da ricercarsi nell'ambito delle politiche di genere, nell'ipotesi che sia possibile sperimentare nuovi strumenti per il riequilibrio tra le opportunità di vita e lavoro tra uomini e donne
- La base da cui partire è una più adeguata organizzazione degli orari a livello urbano
- l'attenzione è posta sui soggetti (uomini e donne) che abitano le città, al valore della vita quotidiana, alla funzionalità dei servizi pubblici rispetto alla vita delle persone

- 1985 : il progetto di legge di iniziativa popolare è sottoposto al parlamento dalle rappresentanti (donne) del PCI dal titolo: 'Le donne cambiano i tempi: una legge per rendere più umani i tempi del lavoro, gli orari della città, il ritmo della vita'
- I punti sottolineati dalla proposta di legge :
 - ✓ il tempo del lavoro (la riduzione dell'orario di lavoro, la pianificazione legata alla possibilità di congedi parentali e di tempo per la formazione);
 - ✓ la condivisione degli impegni e dei carichi all'interno della coppia;
 - ✓ il coordinamento dei tempi della città (potere ai Comuni di regolamentare e coordinare)
- La legge non fu approvata ma costituì di fatto un importante punto d'avvio del dibattito

- **L. 142/90** “Ordinamento delle province e dei comuni”
Inserisce il coordinamento degli orari tra le funzioni di competenza dei sindaci delle città
- Il Sindaco ha il potere di coordinare gli orari , mentre altri sono i soggetti che ‘producono’ gli orari (scuole, imprese, servizi)
- Alcune Regioni producono leggi sul coordinamento degli orari:
 - ✓ Emilia-Romagna (1994)
 - ✓ Piemonte (1995)
 - ✓ Toscana (1998)
- Le prime città a raccogliere la sfida saranno:
 - ✓ Milano (1994)
 - ✓ Genova e Roma (1996)
 - ✓ Pesaro (1999)
- ma la sperimentazione riguarda anche alcuni piccoli comuni (es. Comuni di Collecchio, Felino, Fornovo, Sala Baganza, Traversetolo (Provincia di Parma), che approvano nel 1998 un Piano di coordinamento degli Orari di tipo sovra-comunale

- **anni '90:** esperienze che sviluppano ricerche molto ampie, e spesso dispendiose, volte a rilevare sistematicamente, da un lato, gli orari dei servizi pubblici e privati, e, dall'altro, le attese e le difficoltà degli abitanti
- I grandi temi di intervento di questo periodo sono:
 - ✓ il coordinamento degli orari scolastici;
 - ✓ gli orari di apertura del commercio;
 - ✓ gli orari di apertura dei servizi pubblici;

e più limitatamente:

- ✓ la mobilità sostenibile;
- ✓ la rivitalizzazione dello spazio pubblico a partire dalle caratteristiche temporali di utilizzo.
- Con uno sguardo retrospettivo, i piani e le proposte di questo periodo hanno come principale obiettivo di intervento la razionalizzazione dell'esistente a partire dalla riflessione sugli orari

- E' solo in seguito che la dimensione territoriale e le caratteristiche specifiche del contesto di intervento solleciteranno una più marcata riflessione sul tema della qualità della vita
- Questo passaggio avviene nel 2000 grazie ad una nuova legge nazionale
- **legge 53/2000:** su iniziativa del ministro Livia Turco, obbliga i comuni (o le associazioni di comuni) con più di 30.000 abitanti a redigere un Piano territoriale degli orari (PTO) e ad istituire un Ufficio Tempi nell'ambito della pianta organica comunale
- La legge fa uscire il dialogo sui tempi lavorativi e tempo libero dal suo spazio originale di confronto e negoziazione (i sindacati), coinvolgendo il territorio nel suo insieme, inteso come pluralità di soggetti, e le politiche di intervento che su questo livello agiscono
- La legge nazionale prevedeva inoltre la possibilità, per le Regioni, di legiferare in materia

- Ad oggi, 8 regioni italiane hanno adottato una legge sui tempi

Regione	Riferimento legislativo
Emilia-Romagna	LR n. 21 maggio 1994
Piemonte	LR n. 52 aprile 1995 LR n. 1 gennaio 2004
Toscana	LR n. 38 luglio 1998
Marche	LR n. 27 novembre 2001
Lombardia	LR n. 28 ottobre 2004
Basilicata	LR n. 27 dicembre 2004
Abruzzo	LR n. 40 dicembre 2005
Puglia	LR n. 7 marzo 2007

I principali snodi della riflessione

- Negli ultimi venti anni il tema legato alle pari opportunità uomo-donna e alla conciliazione tempi di vita/tempi di lavoro ha subito un ripensamento complessivo.
- In ambito accademico, settori disciplinari diversi si sono interessati al tema del tempo (studi *time oriented*):
 - ✓ urbanistica dei tempi e mobilità,
 - ✓ sociologia della vita quotidiana e del tempo del lavoro;
 - ✓ *time geography*;
 - ✓ sociologia urbana e nuove popolazioni temporanee.
- In particolare, in ambito sociologico e in campo urbanistico sono state sviluppate numerose osservazioni e riflessioni su come l'organizzazione del tempo sociale può favorire o ostacolare una reale parità nelle opportunità di vita, lavoro e di reddito tra uomini e donne

- Lo sviluppo è stato innanzitutto di **tipo tematico**:
 - ✓ dal rapporto tra tempi di vita e tempi di lavoro
 - ✓ ai temi dell'organizzazione e della disponibilità dei servizi pubblici e privati sul territorio,
 - ✓ dell'organizzazione dei flussi urbani (i tempi di percorrenza, i tempi di attesa, di congestione, ecc),
 - ✓ della sostenibilità ambientale,
 - ✓ alla connessione tra tempo e nuove tecnologie, tempo e turismo, tempo e sicurezza.

- In secondo luogo, si è moltiplicato il numero dei **destinatari oggetto dello sguardo temporale**
- Dal focus sul genere femminile l'attenzione si è ampliata fino a ricomprendere numerose fasce sensibili della popolazione:
 - ✓ i bambini,
 - ✓ gli anziani,
 - ✓ gli immigrati,
 - ✓ le "popolazioni temporanee" (es: i turisti, i lavoratori pendolari, i parenti di malati, ecc)
- Per cogliere le peculiari configurazioni di disponibilità, assenza ed uso del tempo di queste categorie di cittadini, fino ad allora accomunati sotto un'unica etichetta omogeneizzante ('cittadini', 'abitanti')
- Un nuovo approccio quindi alla lettura della qualità dei servizi e delle città, come un complesso sistema di esigenze dettate dalla somma delle diversità che compone una comunità

- Gli strumenti più consolidati:
 - ✓ di analisi e lettura del territorio: riguardano alcune modalità di analisi dei flussi territoriali (i “cronotopi”), sviluppati in ambito urbanistico,
 - ✓ di soluzioni di progetto che hanno avuto un discreto successo in termini di diffusione sul territorio: le “giornate del cittadino”, il calendario integrato dei servizi e delle manifestazioni, il “piedibus”, il trasporto a chiamata
 - ✓ In generale scarso il coinvolgimento e l’apporto di soggetti privati

- La “giornata del cittadino” è un’iniziativa che promuove l’apertura coordinata dei servizi pubblici in un giorno particolare (ad esempio il mercoledì) o in un orario particolare (ad esempio durante la pausa pranzo, o fino alle sette di sera).
 - Lo scopo è quello di rendere più accessibile la pubblica amministrazione dando maggiore chiarezza sugli orari di apertura e migliorando la loro compatibilità con le esigenze di chi lavora.
 - Ha preso le forme più svariate, da orario continuato, a orario anticipato o posticipato, a orario spezzato, a orario accogliente..con i parcheggi gratuiti!
 - A Cremona la “giornata del cittadino” è stata attivata già dal 1999 e coordina 56 enti aperti contemporaneamente in pausa pranzo con circa 100 sportelli. Il monitoraggio sulla customer satisfaction ha mostrato un incremento del gradimento da parte degli utenti, passato dall’80,6% nel 1999 all’86,1% nel 2002.
 - Da uno sguardo ai riferimenti disponibili su Internet, è possibile notare che le giornate del cittadino sono state organizzate in numerosi comuni italiani (Como, Cremona, Monza, Pavia, Piacenza, Legnano, Jesi, Arezzo, Castelvetro, ed altri)
- Il Piedibus è un percorso protetto casa-scuola in cui gruppi di bambini sono accompagnati da due o più adulti, a piedi, e sostituendo quindi l’uso di mezzi privati.
 - A Lecco, dove l’iniziativa è presente da 6 anni, ogni giorno 433 bambini di 10 scuole della città si muovono su 15 linee di Piedibus accompagnati da 45 adulti. L’esperienza di Lecco è stata segnalata di recente anche dal New York Times
 - Il sito www.piedibus.it segnala che il servizio è attivo in diverse regioni italiane: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto e Liguria.

Principali nodi critici

1. Tempi di vita e tempi di lavoro

1. Tempo come dimensione dell'accessibilità dei servizi

1. Tempo e l'uso dello spazio pubblico

1. Tempi di vita e tempi di lavoro

- Si intende principalmente il rapporto tra tempi di vita e tempi di lavoro
- Le analisi sociologiche mostrano gli effetti che i tradizionali orari di lavoro possono determinare sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro
- Nell'ambito di coppie dual workers, gli orari di lavoro rigidi e sovrapposti (ad esempio, dal lunedì al venerdì dalle 8,30 alle 17,30) entrano in conflitto con le esigenze di cura che sopravvengono quando la coppia ha un figlio
- L'esigenza di conciliare il tempo di lavoro con il tempo di cura viene generalmente risolto con la riduzione del tempo dedicato al lavoro da parte delle donne (ricorrendo, ad esempio, al part time fino all'uscita dal mercato del lavoro).

- Questo problema si aggrava con le trasformazioni nelle scelte abitative di scala metropolitana
- Su questo tema le politiche temporali possono costituire il vettore di analisi ed intervento per rafforzare l'accesso al mercato del lavoro da parte delle donne
- Soluzioni che mirino ad intervenire sulla disponibilità e fruibilità di servizi più rilevanti in tema di conciliazione
- Esempi:
 - ✓ la mensa interaziendale di San Giovanni in Marignano, provincia di Rimini (Comuni, sindacati e imprese). Trovato terreno e società interessata a gestione del servizio
 - ✓ Esperienze di nidi aziendali
 - ✓ Gli orari 'a menù' previsti da una fabbrica metalmeccanica del nord est/ Ipercoop a Montecatini

2. Tempo come dimensione dell'accessibilità dei servizi

- Nell'ambito delle politiche temporali il riferimento prevalente è all'accessibilità dei servizi pubblici
- Importanza anche dei servizi privati. Ad es. servizi del commercio, nella duplice funzione di luogo di acquisto per i clienti (utilità privata) e di presidio per la sicurezza e la vivibilità di un quartiere (valore pubblico)
- Un approccio temporale permette di:
 - ✓ analizzare e migliorare la qualità dei servizi (caratteristiche degli utenti, possibilità di accedere in modo semplice ed autonomo ai servizi)

Una proposta per l'analisi dei servizi in ottica temporale

- 1. Tempo di prima informazione: quanto tempo ci mette l'utente a ottenere l'informazione in merito a dove e come si eroga il servizio.

Dipende da:

- Qualità dell'informazione fornita (chiarezza, completezza, reperibilità)
 - Canali utilizzati per ottenere l'info: es. l'info è cercata agli sportelli Urp (quanto ci vuole?), al sito internet (quanto ci vuole?), comunicazione diretta
 - Tipo di utente: es. i destinatari principali sanno che c'è il servizio e come si fa ad accedere? Es. sportello immigrati del comune di Voghera
- 2. tempo di raggiungimento – Quanto tempo è necessario per arrivare al servizio?

Dipende da:

- dove è collocato l'ufficio (in centro/in periferia; vicino /lontano da luogo di residenza o lavoro),
- come è accessibile con mezzi pubblici (stima dei tempi di arrivo da varie provenienze) e privati (es. disponibilità parcheggi)
- orario di apertura
- facilità di "orientamento"
- Tipo di utente: es. il pendolare, il bambino che va a scuola

- 3. tempo di attesa sul luogo di erogazione del servizio: quanto devo aspettare prima di avviare il primo contatto con l'operatore?

Dipende da:

- Affollamento del servizio (code, picchi di utenza, liste di attesa)
 - Piacevolezza dell'attesa (sto seduto o in piedi, c'è la fila o il numerino, mi sento sicuro o insicuro)
 - Errori nell'indirizzamento al servizio
 - Tipo di utente: es. categorie "sensibili" (handicap, bambini, donne incinte), oppure gente che "ha fretta" (lavoratori, turisti)
- 4. tempo di erogazione (disbrigo pratica, vari passaggi necessari alla conclusione del servizio): quanto tempo passa da quando accedo a quando la richiesta viene esaudita?

Dipende da:

- Lunghezza dei passaggi amministrativi necessari (es. devo andare alla posta a pagare il bollettino e poi tornare a presentarlo)
- Certezza sui tempi di erogazione (es. immediata, definita, indefinita)
- Correttezza della documentazione fornita, errori

Alcuni obiettivi di una politica temporale dei servizi

- Minimizzare il tempo necessario all'erogazione di servizi, in rapporto con la correttezza/qualità degli stessi,
- Rendere il più possibile trasparenti e stabili le informazioni sulle modalità di accesso ai servizi
- Informare tempestivamente (almeno x giorni prima) in merito a modifiche nelle modalità di erogazione
- Tutelare/rispettare la qualità del tempo dell'utente durante l'erogazione di un servizio,
- Tutelare le particolari necessità di tempo delle varie categorie di soggetti, ad esempio perché non sono autonomi nelle loro attività (dipendono dagli altri), perché il tempo ha un valore elevato in termini di costo-opportunità (es. lavoratori, imprenditori), ecc...

Alcuni esempi

- ✓ a Prato il pagamento di tutti i servizi comunali è stato decentrato nelle tabaccherie che hanno funzione di ricevitorie; no quindi nuovi sportelli, ma una logica di integrazione e coordinamento;
- ✓ a Bolzano hanno lavorato sull'agio dei servizi ed hanno ripensato gli spazi del Comune (l'anagrafe, gli sportelli e l'ingresso al Comune) ed hanno aperto un bar al piano terra in modo da farla diventare quasi un allargamento della piazza su cui si apre il Comune
- ✓ a Firenze accordo tra le grandi utenze postali e i servizi di vicinato
- ✓ Ikea e gli sconti nei giorni di ufficio

3. Tempo e uso dello spazio pubblico

- L'ottica delle politiche temporali invita a porre attenzione alle attrezzature, alla sicurezza, alla qualità architettonica degli spazi per pratiche sociali di popolazioni diverse (i bambini, le donne con i figli e con le carrozzine, i giovani che occupano lo spazio nel loro tempo libero).
- Interventi devono partire da un'osservazione attenta di come gli abitanti realmente vivono, si spostano ed utilizzano lo spazio urbano.
- Nuove articolazioni dello spazio pubblico che possano favorirne utilizzi differenti, secondo calendari diversi, durante il giorno e nelle ore notturne o nei giorni festivi.
- Esempi:
 - ✓ **La città si*cura - L'approccio di genere alla sicurezza urbana: manuale di interventi sulla città per la sicurezza delle donne e delle persone più vulnerabili** – Melting Lab 2000 – Regione Piemonte

Progetti dello spazio pubblico che tengono in considerazione: illuminazione, visibilità/campo visivo, barriere protettive, facilitazioni, richiesta di soccorso, azioni di accompagnamento

✓ A Torino il progetto '+ spazio + tempo'

✓ Il progetto svilupperà azioni nei seguenti ambiti:

- **arredo e segni urbani**, per incentivare l'uso dello spazio pubblico, favorire la socializzazione e la rigenerazione di una comunità urbana, promuovendo l'accessibilità dei luoghi e la "giocabilità" degli spazi;
- **orari dei servizi**, per agevolare ed estendere l'accessibilità di uffici, sportelli e servizi di pubblica utilità in momenti particolarmente utili per i cittadini-utenti;
- **orari del commercio**, ampliando o modificando gli orari di apertura degli esercizi commerciali, anche in giorni e ore inconsuete;
- **tempi, protagonismo e autonomia dei bambini**, con l'obiettivo di creare condizioni di autonomia e sicurezza che permettano ai bambini di praticare tempi e spazi pubblici, coinvolgendoli in una attività didattica e progettuale legata alla conoscenza dell'ambiente urbano e al confronto intergenerazionale;
- **volontariato civico e banche del tempo**, promuovendo nuove forme di associazionismo e sviluppando quelle esistenti per la mutualità sociale, lo scambio del tempo e il volontariato in campi di utilità sociale e collettiva;

- ✓ · **mobilità**, per sperimentare forme e servizi innovativi sia rispetto alle diverse fasce di popolazione (con particolare attenzione a giovani e anziani), sia rispetto ai diversi momenti della giornata;
- **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro**, identificando politiche per l'organizzazione dei tempi e servizi che prendano in considerazione le esigenze delle famiglie, per promuovere la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, soprattutto per le donne;
- **ICT e accesso all'informazione**, per favorire l'utilizzo di tecnologie utili in termini di servizi, di condivisione di luoghi virtuali e non, di incremento del tempo libero;
- **animazione territoriale**, promuovendo un uso degli spazi pubblici volto alla creazione di occasioni di educazione e di fruizione culturale, di incontro per i cittadini, rendendoli protagonisti di quanto concerne la vita della propria comunità.

L'esperienza lombarda

- Programma regionale “Governare il Tempo”, che prende avvio nel 2004 con l’emanazione di una legge (LR 28/04)
- I beneficiari dei contributi sono, potenzialmente, tutti i comuni lombardi
- La Regione ha scelto di evitare una strutturazione forte degli ambiti di intervento
- Stimolare la progettualità e le soluzioni “dal basso”, nell’obiettivo di raccogliere un certo numero di nuove idee ed interpretazioni a partire dal livello territoriale
- La Regione si è pertanto limitata ad indicare alcune priorità di intervento

- Dal punto di vista dei progetti promossi dai Comuni:
 - ✓ circa 280 azioni (97 per il primo bando, 157 per il secondo e circa 20 azioni per i comuni in assistenza diretta)
- Le azioni più comuni sono:
 - ✓ i “piedibus”
 - ✓ le “giornate del cittadino”
 - ✓ i sistemi di trasporto pubblico “leggeri” (come il taxi a chiamata)
 - ✓ i progetti per l’accesso on line ai servizi pubblici
 - ✓ in misura minore, alcuni interventi di riprogettazione degli spazi urbani per migliorare la vivibilità e la sicurezza (soprattutto nelle grandi città)

- Dal punto di vista dell'efficacia delle politiche temporali e dei progetti attuativi, non sono ancora disponibili valutazioni approfondite (se non sul grado di diffusione del programma a livello generale)
- Ad esempio, sono praticamente assenti informazioni sul successo delle giornate di apertura coordinata dei servizi, in termini di numero di accessi, di gradimento dell'utenza, di riduzione dei "picchi", etc
- Questo è uno degli aspetti più importanti su cui è necessario intervenire anche per una migliore progettazione/riprogettazione delle azioni di intervento

- Esempio di stile incrementale:
 - ✓ Rezzato: da servizi on line per ridurre il traffico a sperimentazione su dote scuola
- Esempio di stile sperimentale:
 - ✓ Lodi: Polo Universitario in un'area periferica di forte evoluzione ed espansione, che ospita anche il Parco tecnologico padano. incremento di studenti, docenti e ricercatori e aumento delle esigenze di mobilità
 - ✓ progetto “Lodi città universitaria” : varie iniziative tra cui l'azione “Adesso muoversi è più facile” rete di trasporti plurimodale: bus navetta dalla stazione all'Università ed al Parco tecnologico per l'intera settimana; taxi a tariffa agevolata e taxi collettivo; biciclette gratis.

- Importante il tempo di erogazione: da tenere sotto controllo altrimenti le persone si scoraggiano
- Orari di apertura
- Tempi di erogazione dei servizi
- Coordinamento dei servizi
- Categorie specifiche: handicap con sale di attesa particolari, attenzione sui mezzi pubblici per chi ha ridotta mobilità
- Mezzi e sala d'attesa, servizi collegati (es. asili nido)
- Stranieri per le informazioni/comunicazione: va fatta in diverse lingue
- Intervenire sulla capacità di orientarsi durante la giornata del cittadino

- **Attività di comunicazione:** questo aspetto risulta in generale poco sviluppato
- **Metodi e strumenti di monitoraggio e valutazione:** in generale si segnalano carenze diffuse e scarsa dimestichezza con queste dimensioni
- **Tempistica del processo:** quattro Comuni non hanno definito la tempistica del processo di attuazione del PTO e di sperimentazione delle azioni pilota.

- Tre aspetti trasversali che ritornano nella maggior parte dei casi e che rappresentano una lacuna da colmare:
 - ✓ Scarsa coerenza tra priorità di intervento individuate, unitamente alle politiche temporali, e le azioni sperimentali;
 - ✓ Basso livello di definizione dei risultati attesi dalla sperimentazione e del contributo di questa ad una maggiore comprensione del contesto territoriale interessato e alla definizione delle politiche temporali;
 - ✓ Necessità di sviluppo della progettazione di dettaglio di alcune 'tipologie' di azioni pilota più ricorrenti (ad es.: servizi on line, giornata del cittadino, pedibus, etc) in termini di misurazione degli impatti, risultati/prodotti, etc, in un'ottica temporale.

Le principali esigenze formative

- PTO come documento strategico
- Selezione delle priorità del PTO
- Politiche di genere
- Rapporto tra PTO/PGT/PDZ
- Progettazione 'esecutiva delle azioni pilota'
- Conduzione di processi partenariali
- Monitoraggio e valutazione

Il ciclo della progettazione in ottica temporale

- Analisi del contesto territoriale
 - ✓ Individuazione target
 - ✓ Individuazione criticità
- Scelta azioni sperimentali
- Attuazione
- Monitoraggio e valutazione (è servito? è utile? può essere migliorato? mi mancano delle informazioni? Devo tornare all'analisi?)
- Individuazione delle politiche temporali
 - ✓ Scelgo dove, come e per chi intervenire
 - ✓ Con chi devo/posso farlo?
- Scelta dei progetti prioritari/strategici
- Attuazione
- Monitoraggio e valutazione