

LE POLITICHE TEMPORALI IN LOMBARDIA E NEL TERRITORIO DELL'ATS INSUBRIA

di Chiara Agostini

Maggio 2021



Le politiche temporali in Lombardia e nel territorio dell'ATS Insubria

di Chiara Agostini

Ricerca commissionata da Variazioni Srl nell'ambito dell'azione di sistema "Agenti di rete" prevista dal Piano territoriale di conciliazione 2020-2023 del territorio dell'ATS Insubria e realizzata con la supervisione scientifica di Franca Maino (direttrice del laboratorio Percorsi di secondo welfare e docente presso l'Università degli studi di Milano).



Percorsi di secondo welfare è un Laboratorio di ricerca che afferisce al Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. La sua *mission* è analizzare e raccontare come sta cambiando il welfare esplorando i nessi fra sostenibilità delle politiche e tutela dei nuovi rischi sociali, in particolare approfondendo le sinergie tra attori pubblici e non. Attraverso le proprie attività di ricerca, informazione, formazione e accompagnamento, Secondo Welfare ambisce a promuovere un dibattito empiricamente fondato, plurale e accessibile. A tale scopo diffonde le proprie analisi attraverso il proprio portale online www.secondowelfare.it, cura i *Rapporti sul secondo welfare in Italia* e la collana *Working Paper 2WEL* e realizza ricerche per enti pubblici, privati e non profit. Il Laboratorio, che è oggi fulcro di un ampio network di soggetti che si occupano a vario titolo di ricerca e disseminazione sui temi legati al secondo welfare, svolge le proprie attività istituzionali grazie al supporto di importanti partner. Attualmente sostengono Secondo Welfare: Cisl Lombardia, Compagnia di San Paolo, Edenred Italia, Fondazione Bracco, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione Cariparma, Fondazione Cariparo, Fondazione Unipolis, Gruppo CGM, Welfare Insieme, Ambito Valle Seriana. Nel 2021 il Laboratorio festeggia i propri primi 10 anni di attività.

Chiara Agostini è ricercatrice presso il laboratorio "Percorsi di Secondo Welfare", ha conseguito il dottorato di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche e ha lavorato per l'Università di Roma La Sapienza, L'Università di Bologna (sede di Forlì) e L'Università degli Studi di Milano. È stata *Visiting Scholar* presso l'*Institute of Governmental Studies*, Università della California - Berkeley (2009) e l'*European Social Observatory* di Bruxelles (2011). Fra i suoi interessi di ricerca ci sono le politiche giovanili, di contrasto alla povertà, di conciliazione e per la prima infanzia.

L'autrice desidera ringraziare tutti gli intervistati coinvolti nella presente ricerca per il tempo dedicato e per le preziose informazioni fornite.

Indice

Executive Summary	3
Introduzione	7
1. Le politiche temporali: la normativa nazionale	8
2. Le politiche temporali in Regione Lombardia	10
2.1. La legge regionale e la strategia di intervento	10
2.2. I finanziamenti e le azioni realizzate	12
2.3. Gli sviluppi più recenti delle politiche temporali in Lombardia	16
3. Le politiche temporali nel territorio dell'ATS Insubria	18
3.1. La partecipazione ai bandi regionali	18
3.2. I progetti finanziati nel territorio dell'ATS Insubria	20
3.3. La ricerca sul campo: dentro e fuori l'Insubria	22
4. Riflessioni conclusive: quale ruolo strategico per le ATS?	23
Elenco delle interviste e data di realizzazione	26
Documentazione di riferimento	27

Executive Summary

- Le origini della politica sui tempi e sugli orari sono da rintracciarsi nella proposta di legge di iniziativa popolare "**Le donne cambiano i tempi**" del 1989, che ha evidenziato la necessità di mettere in campo misure e interventi per la **conciliazione** dei tempi personali e sociali. Le politiche dei tempi nascono quindi sotto la spinta del **mondo femminile** e, a partire dagli anni novanta, hanno trovato poi spazio nella normativa, inserendosi in un quadro legislativo ampio e articolato riguardante gli aspetti sociali, culturali ed economici.
- La Legge 8 marzo 2000, n. 53 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e per il coordinamento dei tempi delle città" ha invece aperto una nuova fase che coniuga la **questione tempo** con quella della conciliazione famiglia-lavoro e della **equa ripartizione** delle responsabilità tra uomini e donne. Questo intervento normativo ha reso obbligatorio per i Comuni con più di **30.000 abitanti** la predisposizione di **Piani Territoriali degli Orari**, l'istituzione degli Uffici Tempi e la creazione di tavoli di concertazione delle istituzioni cittadine per l'attuazione dei progetti.
- Con la **Legge Regionale** n. 28/2004, la Regione Lombardia ha recepito le disposizioni della Legge nazionale 53/00 e ha delineato il **quadro normativo** all'interno del quale i Comuni sono chiamati a definire e sperimentare politiche, strategie e linee di azione utili a coordinare i tempi delle città.
- Dall'entrata in vigore della legge regionale sono stati approvati **cinque bandi** (2005, 2007, 2010, 2013 e 2016) per l'assegnazione ai Comuni lombardi di contributi economici volti a elaborare, attuare e stabilizzare i **PTO a livello comunale**. A metà del percorso intrapreso dall'emissione del primo bando, la Giunta regionale ha poi individuando, per i Comuni in obbligo di legge, un nuovo strumento per la concessione di contributi: gli **accordi di collaborazione**.
- Dall'approvazione della l.r. 28/2004 hanno adottato un PTO **139 Comuni**, corrispondenti al 9% delle amministrazioni e a poco più del 40% della popolazione lombarda. Attualmente hanno un PTO vigente: i **12 capoluoghi di provincia**, in obbligo di legge; **26 Comuni** con popolazione superiore ai 30.000 abitanti in obbligo di legge; **19 Comuni** con popolazione tra i 15.000 e i 30.000 abitanti; **82 Comuni** con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.
- Regione Lombardia ha indicato, per ciascun bando, specifici ambiti prioritari di intervento sui quali i Comuni hanno potuto proporre le loro azioni sperimentali: 1)

riduzione delle emissioni/**mobilità sostenibile**; 2) accessibilità e fruibilità dei **servizi**; 3) armonizzazione degli **orari** dei servizi;4) uso del tempo per fini di reciproca **solidarietà**/interesse; 5) **riqualificazione** degli spazi urbani

- Le azioni finanziate sono state complessivamente **259**. il 36% delle azioni sono volte a favorire l'accessibilità (spaziale e temporale) dei servizi; come ad esempio **servizi online**, sportelli decentrati e temporanei in zone periferiche o centri commerciali; il 33% degli interventi sono finalizzati a promuovere la **mobilità** urbana e sostenibile e a favorire un migliore utilizzo del tempo dedicato agli spostamenti (es. Pedibus, taxi a chiamata, trasporti dedicati a specifiche categorie, come gli anziani non autosufficienti); il 25% delle azioni finanziate riguarda invece l'**armonizzazione degli orari**, come ad esempio la rimodulazione degli orari di accesso ai servizi comunali e l'istituzione della Giornata del cittadino; il 5% riguarda la riqualificazione di **spazi urbani**; l'1% l'uso del tempo per fini di reciproca solidarietà/interesse.
- La D. g. r. XI/2398 del 11 novembre 2019 "Politiche di conciliazione dei tempi di vita con i tempi lavorativi: approvazione linee guida per la definizione dei piani territoriali 2020-2023" ha previsto la possibilità di finanziare gli interventi legati alle **politiche temporali** nell'ambito dei progetti presentati dalle Alleanze locali all'interno dei **Piani Territoriali di Conciliazione vita e lavoro**. Questa previsione segna la fine del finanziamento tramite bando regionale delle politiche temporali.
- Nel territorio dell'ATS Insubria, i comuni che hanno adottato un PTO sono complessivamente nove: **Como, Varese, Cantù, Busto Arsizio, Gallarate, Saronno, Samarate, Mozzate, Caronno Pertusella**. Le progettualità finanziate sono state complessivamente ventotto; di queste dodici hanno riguardato la riduzione delle emissioni e la mobilità sostenibile, otto l'accessibilità e la fruibilità temporale, sette il coordinamento e l'armonizzazione degli orari. Alla riqualificazione degli spazi urbani è stato dedicato un solo progetto, mentre all'uso del tempo per reciproca solidarietà e interesse non è stata dedicata nessuna progettualità.
- In nessuno dei nove Comuni dell'ATS Insubria che hanno adottato un PTO, le progettualità sono al momento attive. I Comuni che hanno realizzato più **progettualità** e che hanno **aggiornato** i PTO partecipando a più bandi sono Saronno e Caronno Pertusella.
- La ricerca sul campo ha permesso di individuare tre elementi che caratterizzano i PTO. Il primo elemento riguarda la "**fragilità**" che è propria di queste politiche. Ad eccezione dei contesti in cui sono fortemente **istituzionalizzate** le politiche

temporali sono necessariamente soggette e strettamente dipendenti dalla sensibilità dei singoli *policy maker* che si susseguono nel corso del tempo.

- Il secondo elemento riguarda la **complessità**. Le politiche temporali sono per loro stessa natura trasversali a più settori e necessitano di idee, programmi e azioni fortemente **intersettoriali**. Infatti, la ricchezza di queste politiche risiede non tanto nell'erogazione di servizi specifici, quanto piuttosto nell'individuazione e nella valorizzazione delle interrelazioni fra i diversi settori di intervento pubblico.
- Il terzo elemento, fortemente legato al precedente, riguarda il carattere **sperimentale** che queste politiche tendono ad assumere. Nei Comuni in cui le politiche temporali sono state implementate con maggior successo, il PTO è stato interpretato come lo strumento programmatico sotto il quale far convergere iniziative che possiamo definire sperimentali perché mai realizzate prima e/o perché basate su virtuose **connessioni** fra settori di *policy* differenti.
- Le ATS possono quindi giocare un **ruolo strategico** nel promuovere la continuità dei PTO nei Comuni che lo hanno già **adottato** e nell'offrire l'opportunità ai Comuni che intendono adottarlo di avviare azioni sperimentali che in futuro possono **confluire nel piano**.
- Nei Comuni in cui le politiche temporali sono state effettivamente implementate, il PTO è stato interpretato come lo strumento programmatico sotto il quale far convergere iniziative che hanno consentito di sperimentare una nuova modalità di **erogare e organizzare** i servizi. Questo modello potrebbe essere in parte **replicato** all'interno dei Piani territoriali di conciliazione che diventerebbero volano per la sperimentazione di azioni intersettoriali che integrino la questione dei tempi e degli orari con quella della conciliazione.
- Considerando che le amministrazioni comunali, specie nell'attuale contesto pandemico, difficilmente sono in condizione di avviare azioni sperimentali; il ruolo dell'ATS potrebbe allora focalizzarsi sul sostegno a queste azioni. Una visione di questo tipo peraltro giustificerebbe anche la **scarsità** delle **risorse** che le ATS possono investire nelle politiche di conciliazione. L'obiettivo delle ATS infatti non deve essere quello di sostenere l'erogazione di servizi quanto piuttosto di **favorire sperimentazioni** che, se di successo, devono poi essere proseguite sotto la responsabilità dei servizi comunali competenti.
- Le sperimentazioni possono generalmente essere avviate con **meno risorse** rispetto ai servizi ordinari (ad esempio perché si decide di intervenire su un target ristretto) e questo è particolarmente vero anche nel caso delle politiche temporali

che in realtà si basano sull'interconnessione fra interventi spesso già esistenti e necessitano soprattutto di **risorse ideative** prima ancora che economiche.

- Per valorizzare al meglio le progettualità sperimentali, le ATS dovrebbero promuoverne l'integrazione con il **Piano di zona**. L'inserimento delle sperimentazioni in uno strumento di programmazione più ampio riduce il rischio che tali sperimentazioni siano esposte alla sensibilità/volontà dei singoli *policy maker* e ne promuove quindi l'istituzionalizzazione. Infine, nel selezionare queste progettualità è importante che l'ATS verifichi che abbiamo un forte carattere di **intersettorialità** e siano espressione della volontà di una pluralità di soggetti.

Introduzione

Il presente rapporto di ricerca è stato realizzato dal Laboratorio Percorsi di secondo welfare su incarico di Variazioni srl e nel quadro dell'azione di sistema "Agenti di rete" prevista dal Piano territoriale di conciliazione 2020-2023 del territorio dell'ATS Insubria.

La ricerca si è posta due obiettivi. Il primo è quello di fornire un quadro delle politiche temporali realizzate nel territorio dell'ATS Insubria considerando in particolare i Comuni che hanno adottato un Piano Territoriale degli Orari (PTO) successivamente all'introduzione della Legge Regionale n. 28/2004 che ha disciplinato la materia e ai relativi bandi regionali di finanziamento.

Il secondo obiettivo è quello di indagare il ruolo che le ATS possono giocare nel promuovere l'integrazione fra le politiche temporali e le politiche di conciliazione alla luce del mandato che hanno ricevuto con la D. g. r. XI/2398 del 11 novembre 2019 che ha previsto la possibilità di finanziare gli interventi legati alle politiche temporali nell'ambito dei progetti presentati dalle Alleanze locali all'interno dei Piani Territoriali di Conciliazione vita e lavoro.

La ricerca è stata realizzata nel periodo compreso fra gennaio e aprile 2021 attraverso un'analisi documentale e grazie alla realizzazione di interviste in profondità. La documentazione relativa alle politiche temporali in Lombardia ha riguardato principalmente le relazioni elaborate dalla Regione in attuazione della Legge regionale 28/2004 che, all'articolo 8, ha previsto una clausola valutativa per tali politiche. In linea con questa previsione normativa la Giunta Regionale ha trasmesso al Consiglio una relazione sull'attuazione della legge regionale e sui risultati da essa ottenuti nel 2011, nel 2016 e nel 2019.

Le interviste in profondità sono state complessivamente nove e hanno coinvolto due referenti di Regione Lombardia, e sette referenti delle politiche temporali a livello comunale. Dei sette Comuni coinvolti, quattro appartengono al territorio dell'ATS Insubria (Caronno Pertusella, Gallarate, Saronno e Varese) e tre sono esterni a tale territorio (Bergamo, Cremona, Pavia).

Il presente rapporto di ricerca è articolato in quattro sezioni. La prima inquadra le politiche temporali nel contesto nazionale evidenziando come tali politiche si siano sviluppate a partire dalla fine degli anni Ottanta e siano poi diventate, nel 2000, oggetto di una specifica legge nazionale. La seconda sezione si concentra sulle politiche temporali in Regione Lombardia analizzando le caratteristiche della legge regionale dedicata ai tempi e agli orari, i finanziamenti e le azioni che sono effettivamente state realizzate; gli sviluppi più recenti di questa politica con particolare riferimento al ruolo attribuito alle ATS. La terza sezione è dedicata all'analisi di quanto realizzato nel territorio dell'ATS Insubria e nei tre Comuni esterni al territorio che, come detto, sono stati oggetto del presente studio. Il

rapporto si chiude con una riflessione sul ruolo strategico che le ATS possono giocare, da un lato, nel promuovere la continuità delle politiche temporali nei Comuni che hanno adottato un PTO e, dall'altro, nell'offrire l'opportunità ai Comuni che intendono adottarlo di avviare azioni sperimentali che possono poi confluire nel PTO.

1. Le politiche temporali: la normativa nazionale

Come documentato nel PTO del Comune di Pavia (2018), le origini della politica sui tempi e sugli orari sono da rintracciarsi nella proposta di legge di iniziativa popolare "Le donne cambiano i tempi" del 1989 che ha posto al centro la necessità di mettere in campo misure e interventi per la conciliazione dei tempi personali e sociali. Le politiche dei tempi nascono quindi sotto la spinta del mondo femminile e trovano poi spazio nella normativa, inserendosi in un quadro legislativo più ampio che interviene su aspetti sociali, culturali ed economici.

Nel 1990, l'Ordinamento delle autonomie locali (Legge n. 142 dell'8 giugno 1990) ha gettato le basi della disciplina per il governo dei tempi urbani e sociali, in un'ottica di coordinamento e di armonizzazione. In particolare, l'articolo 36 (comma 3), al fine di migliorare la fruibilità dei servizi da parte dei cittadini, ha attribuito ai sindaci (nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale) funzioni relative al coordinamento degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché degli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche".

Nello stesso anno, le nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi hanno inquadrato la questione del tempo in stretta connessione ai diritti di cittadinanza e a un nuovo rapporto fra le amministrazioni. In questa prospettiva, la Legge 7 agosto 1990, n. 241 introduce l'obbligo di espletare il procedimento amministrativo in un tempo breve e che deve essere definito e indicato su ogni atto.

Successivamente, la Legge n. 125 del 10 aprile 1991 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" ha concettualizzato il tempo come elemento che incide sulle pari opportunità fra i cittadini e ha individuato nella riorganizzazione delle condizioni e del tempo di lavoro la via per favorire un miglior equilibrio fra responsabilità familiari e professionali e una più equa ripartizione di compiti fra uomini e donne.

Nel 1993, il Decreto Legislativo n. 29, "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421" ha individuato, fra i criteri generali cui deve ispirarsi la riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni,

“l’armonizzazione degli orari di servizio degli uffici e di lavoro con le esigenze dell’utenza e con gli orari delle Amministrazioni Pubbliche dei paesi della Comunità Europea, nonché con quelli del lavoro privato”.

La Legge 285/1997, “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza ha delineato una visione innovativa della qualità del tempo dei bambini e degli adolescenti in stretta relazione ai diritti e alla vivibilità dello spazio urbano, promuovendo la sperimentazione di servizi socioeducativi flessibili per la prima infanzia.

Nel 1998, il Decreto Legislativo n. 114, “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell’articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59” ha introdotto ampi margini di liberalizzazione negli orari delle attività commerciali, demandando ai Comuni la loro regolamentazione a livello locale.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, “Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell’art. 21 della legge 15 marzo 1999 n. 59” ha riconosciuto alle scuole la possibilità di regolare autonomamente i tempi dell’insegnamento. Successivamente a questo decreto, le scuole possono quindi adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune.

Il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali” ha invece previsto che i sindaci coordinino e riorganizzino (in linea con gli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale e nell’ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione) gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché (d’intesa con i responsabili territorialmente competenti delle Amministrazioni interessate), gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici presenti nel territorio. Queste previsioni hanno l’obiettivo di armonizzare l’espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

La Legge 8 marzo 2000, n. 53 “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e per il coordinamento dei tempi delle città” ha invece aperto una nuova fase, che coniuga la questione tempo con quella della conciliazione tra responsabilità familiari e responsabilità lavorativa e della equa ripartizione delle responsabilità tra uomini e donne. Nello specifico, al Capo 7, “Tempi della città” la Legge individua i compiti delle Regioni e dei Comuni in materia di coordinamento degli orari urbani e di promozione dell’uso del tempo per fini di solidarietà sociale, rendendo obbligatorio per i Comuni con più di 30.000 abitanti predisporre un Piano Territoriale degli Orari (PTO), l’istituzione di strutture dedicate quali gli Uffici Tempi e la creazione di tavoli di concertazione delle istituzioni cittadine per l’attuazione dei progetti, sostenuti da un Fondo nazionale per l’armonizzazione dei tempi urbani.

2. Le politiche temporali in Regione Lombardia

2.1. La legge regionale e la strategia di intervento

Con la Legge Regionale 28 ottobre 2004, n. 28; "Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi della città", la Regione Lombardia ha recepito le disposizioni della Legge 53/00 e ha delineato il quadro normativo all'interno del quale i Comuni sono chiamati a definire e sperimentare politiche, strategie e linee di azione utili a coordinare i tempi delle città.

La legge regionale, per come è stata definita dal legislatore, opera su più livelli. In primo luogo, ha lo scopo di far entrare l'uso del tempo negli strumenti di programmazione della regione e delle province lombarde attraverso azioni di sensibilizzazione, ricerca e comunicazione, che si traducono anche nella costruzione di tavoli di concertazione tra responsabili di uffici e di enti diversi. In secondo luogo, agisce nei confronti dei Comuni, prevedendo contributi finanziari per la realizzazione di azioni pilota volte a sperimentare approcci innovativi e a introdurre i PTO.

Infine, la legge regionale ha previsto l'avvio di attività di formazione dedicate agli operatori impegnati nella progettazione dei PTO e ai componenti degli Uffici tempi costituiti all'interno delle amministrazioni locali.

Figura 1. La strategia di Regione Lombardia a supporto delle politiche temporali



Fonte: Regione Lombardia 2019, p. 9.

Nel complesso, questa strategia mirava a far crescere una comunità di attori locali (amministratori, tecnici, funzionari) sensibili al tema e in grado di promuovere politiche volte a migliorare il coordinamento dei tempi nelle città. Nella visione della Regione, la costituzione di una comunità con queste caratteristiche era funzionale a garantire

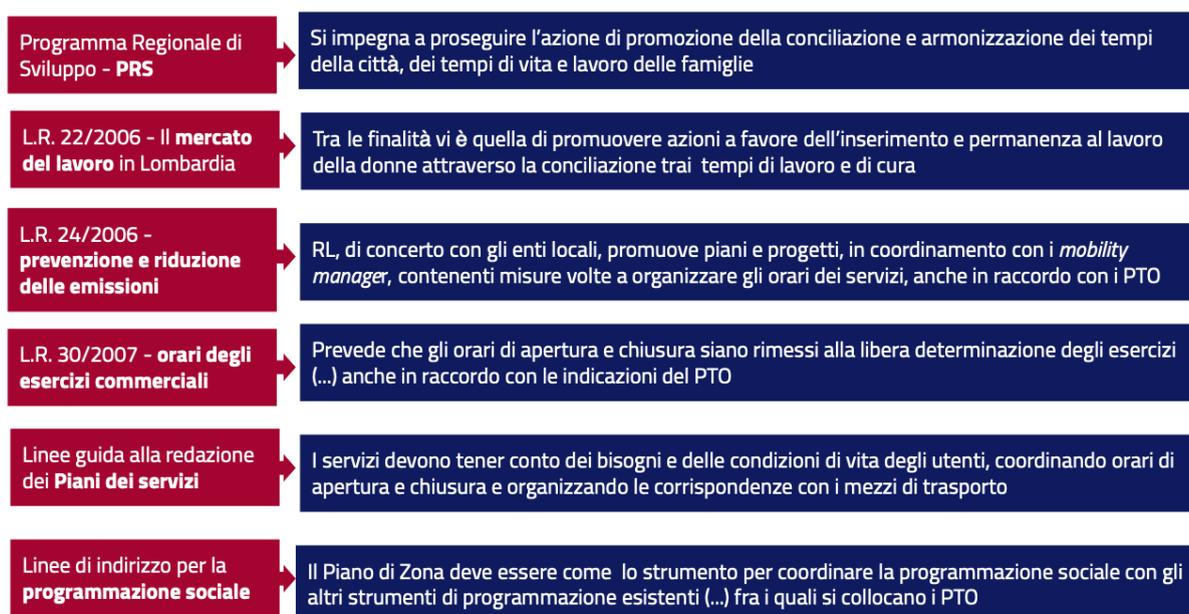
l'istituzionalizzazione delle politiche temporali a livello locale (Regione Lombardia 2011; 2016; 2019a).

La regione ha poi promosso un approccio trasversale al tema riconoscendo che le politiche temporali sono interdipendenti rispetto a: 1) i servizi della pubblica amministrazione; 2) la vivibilità e la sicurezza degli spazi urbani; 3) le politiche sugli orari di lavoro; 4) gli orari di apertura al pubblico e la localizzazione dei servizi pubblici e privati, degli esercizi commerciali, dei servizi culturali; 5) la mobilità sostenibile e il sistema dei trasporti; 6) i servizi alla persona; 7) le reti di solidarietà sociale.

In linea con questo approccio, la Legge regionale mira a promuovere partnership orizzontali da attivare a livello locale all'interno di un quadro strategico regionale. Per promuovere la realizzazione di interventi trasversali, Regione Lombardia è intervenuta sia attraverso interventi normativi e di programmazione, sia promuovendo "forme spontanee di raccordo" fra iniziative locali afferenti a diversi settori. Questo secondo tipo di interventi è stato realizzato attraverso contatti informali con le amministrazioni comunali e grazie all'avvio di una specifica attività di formazione.

La contaminazione è poi estesa anche agli strumenti di programmazione e alle leggi di settore che riguardano: 1) il Programma regionale di sviluppo; 2) le politiche per la qualità dell'ambiente e la normativa relativa agli orari del commercio; 3) la legge regionale in materia di mercato del lavoro che, tra le finalità, prevede la conciliazione tra i tempi di lavoro e di cura; 4) le linee guida per la redazione dei Piani dei Servizi; 4) le linee guida per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020 (figura 2).

Figura 2. Leggi e altri provvedimenti regionali che contengono riferimenti alle politiche temporali



Fonte: rielaborazione dell'autrice a partire da Regione Lombardia (2019)

Nonostante il solido quadro strategico regionale, le politiche temporali (in linea con la previsione normativa) sono in capo ai Comuni ai quali spetta la predisposizione dei PTO e l'effettiva realizzazione delle azioni e dei progetti, nonché l'attivazione e la negoziazione con i soggetti interessati, in risposta a esigenze quali:

- gli orari di lavoro sempre più flessibili e meno standardizzati;
- la residenza diffusa sul territorio che genera l'aumento della mobilità delle persone e l'esigenza di nuovi usi del territorio;
- l'incremento della domanda di servizi in orari e giorni non abituali;
- la crescita dell'occupazione femminile;
- l'espansione dell'economia dei servizi e della società dell'informazione

L'articolo 6 (comma 4) della legge regionale indica poi le tipologie di progetti che possono essere realizzate dai Comuni:

- Progetti che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas inquinanti nel settore dei trasporti;
- Progetti finalizzati all'armonizzazione degli orari dei servizi pubblici e privati con gli orari di lavoro;
- Progetti che 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;
- Progetti attuativi di piani territoriali degli orari inseriti negli strumenti di programmazione negoziata previsti dalla legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (programmazione negoziata regionale)
- Progetti finalizzati alla promozione e costituzione di associazioni denominate "banche del tempo", al fine di favorire un uso del tempo per fini di reciproca solidarietà e interesse;
- Progetti rientranti in specifiche aree di azione nei bandi di accesso alle risorse e rispondenti agli indirizzi della programmazione regionale;
- Altri progetti promossi da associazioni di Comuni, Comuni che abbiano attivato forme di coordinamento e cooperazione con altri enti locali.

2.2. I finanziamenti e le azioni realizzate

Dall'entrata in vigore della l.r. 28/2004 sono stati approvati cinque bandi (2005, 2007, 2010, 2013 e 2016) per l'assegnazione ai Comuni di contributi economici volti a elaborare,

attuare e stabilizzare i PTO a livello comunale. A metà del percorso intrapreso dall'emissione del primo bando, la Giunta regionale ha accelerato il processo di copertura territoriale dei PTO, individuando, per i Comuni in obbligo di legge, un nuovo strumento per la concessione di contributi: gli accordi di collaborazione. Complessivamente, nel periodo compreso fra il 2008 e il 2015 sono stati elaborati undici accordi di collaborazione. Nel corso degli anni, le risorse a disposizione si sono progressivamente ridotte. Infatti se i primi due bandi hanno messo a disposizione oltre tre milioni di euro; gli accordi di collaborazione e il terzo bando hanno visto questa cifra scendere a meno di 1,5 milioni di euro. La contrazione è stata confermata con il quarto bando che è stato pubblicato con un budget inferiore agli 800 mila euro e tale cifra è scesa a circa 500 mila in occasione del quinto e ultimo bando (tabella 1).

Tabella 1. Le risorse destinate alle politiche temporali in Lombardia

Finanziamenti regionali	Data	Risorse concesse	di cui statali	di cui regionali
Primo bando	2005-2006	3.519.094	2.719.094	800.000
Secondo bando	2007-2009	3.137.031	1.714.031	1.423.000
Accordi di collaborazione	2008-2009	1.210.250	364.950	845.300
Terzo bando	2010-2012	1.222.032	1.047.707	174.325
Quarto bando	2013-2015	769.721	769.721	0
A. C. Casalmaggiore	2015-2016	100.000	0	100.000
Quinto bando	2016-2018	501.000	0	501.000
Totale		10.868.863	6.645.782	3.923.081

Fonte: Regione Lombardia (2019)

Dall'approvazione della l.r. 28/2004 hanno adottato un PTO 139 Comuni, corrispondenti al 9% delle amministrazioni e a poco più del 40% della popolazione lombarda (Regione Lombardia 2019b). Attualmente hanno un PTO vigente :

- i 12 capoluoghi di provincia, in obbligo di legge
- 26 Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti (gli unici Comuni di questa ampiezza che non lo hanno ancora adottato sono Cernusco sul Naviglio, Cesano Maderno e Treviglio), in obbligo di legge;
- 19 Comuni con popolazione tra i 15.000 e i 30.000 abitanti;
- 82 Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

Tabella 2. I Comuni lombardi che hanno adottato un piano dei tempi e degli orari

Capoluoghi di provincia	Comuni sopra i 30.000 abitanti	Comuni tra 15.000 e 30.000 abitanti	Comuni con meno di 15.000 abitanti
Brescia	Cantù		
Como	Crema		
Cremona	Brugherio		
Lecco	Desio		
Lodi	Limbiate		
Mantova	Lissone		
Milano	Seregno		
Monza	Abbiategrasso	Desenzano del Garda	Orio al Serio
Pavia	Bollate	Ghedi (+2 associati*)	San Pellegrino Terme
Sondrio	Cinisello Balsamo	Giussano	Stezzano (+4 ass.)
	Cologno Monzese	Vimercate (+18)	Iseo (+6)
	Corsico	Bresso	Rezzato
	Legnano	Buccinasco	Mozzate
	Paderno Dugnano	Cesano Boscone	Casalmaggiore
	Pioltello	Cormano	Trezzo sull'Adda (+6)
	Rho	Gorgonzola	Viadana (+2)
	Rozzano	Magenta	Broni (+5)
	San Donato Milanese	Peschiera Borromeo (+3)	Casteggio (+7)
	San Giuliano Milanese	Suzzara (+4)	Lardirago (+7)
	Segrate	Samarate	Mortara
	Sesto San Giovanni		Rivanazzo Terme (+4)
	Vigevano		Varzi (+6)
	Voghera		Caronno Pertusella
	Busto Arsizio		
	Gallarate		
	Saronno		

* le associazioni di Comuni sono così composte: Broni (Arena Po, Canneto Pavese, Castana, Montescano, Straone, Corvino San Quirico, Montalto Pavese, Robecco Pavese, Torricella Verzate, Santa Giulietta); Ghedi (Bagnolo Mella, Leno); Iseo (Cortefranca, Marone, Polaveno, Provaglio d'Iseo, Sale Marasino, Sulzano); Lardirago (Bascapè, Bornago, Ceranova, Landriano, Sant'Alessio con Vialone, Torrevecchia Pia, Vidigulfo); Peschiera Borromeo (Pantigliate, Paullo, Tribiano); Rivanazzo Terme (Codevilla, Godiasco - Salice Terme, Retorbido, Torrazza Coste); Stezzano (Boltiere, Dalmine, Osio Sotto, Verdellino); Suzzara (Gonzaga, Pegognaga, Quistello, Ronco Ferraro); Trezzo sull'Adda (Basiano, Busnago, Cornate d'Adda, Grezzago, Masate, Vaprio d'Adda); Varzi (Bagnae Nizza, Ruino, Santa Margherita di Staffora, Val di Nizza, Zavattarello); Viadana (Commessaggio; San Marino dall'argine); Vimercate (Agrate Brianza, Aicurzio, Arcore, Bellusco, Bernareggio, Burago M., Cambiagio (MI), Camparada, Carnate, Cavenago Brianza, Concorezzo, Correzzana, Lesmo, Mezzago, Ornago, Ronco Briantino, Sulbiate, Usmate Velate).

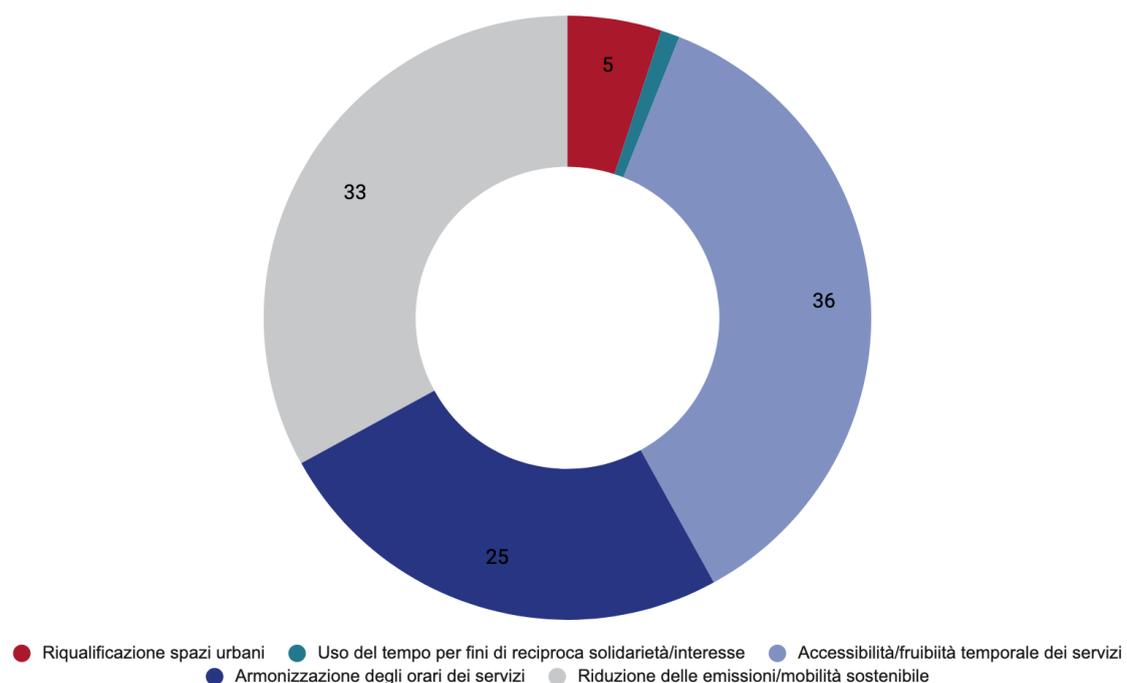
Fonte: elaborazione su Regione Lombardia (2019)

Nell'ambito delle sei tipologie di interventi previste dalla legge regionale, Regione Lombardia ha indicato, per ciascun bando, specifici ambiti prioritari di intervento sui quali i Comuni hanno potuto proporre le loro azioni sperimentali:

- Riduzione delle emissioni/Mobilità sostenibile;
- Accessibilità e fruibilità dei servizi;
- Armonizzazione degli orari dei servizi;
- Uso del tempo per fini di reciproca solidarietà/interesse;
- Riqualficazione degli spazi urbani

Le azioni finanziate sono state complessivamente 259 e negli anni hanno trovato attuazione specialmente tre tipologie di intervento (figura 3).

Figura 3. Distribuzione per ambito di intervento delle azioni realizzate complessivamente dai Comuni lombardi



Fonte: Regione Lombardia 2019, p. 31.

La prima tipologia, che costituisce il 36% delle azioni finanziate, riguarda le azioni volte a favorire l'accessibilità (spaziale e temporale) dei servizi; come ad esempio servizi online, sportelli decentrati e temporanei in zone periferiche o centri commerciali. La seconda tipologia di intervento (33% del totale delle azioni) riguarda azioni finalizzate a promuovere la mobilità urbana e sostenibile e a favorire un migliore utilizzo del tempo dedicato agli

spostamenti (es. Pedibus, taxi a chiamata, trasporti dedicati a specifiche categorie, come gli anziani non autosufficienti). La terza tipologia (25% delle azioni finanziate) riguarda invece gli interventi volti all'armonizzazione degli orari dei servizi, come ad esempio la rimodulazione degli orari di accesso ai servizi comunali e l'istituzione della Giornata del cittadino per facilitare l'accesso ai servizi anche ai lavoratori. A grande distanza si collocano invece le azioni che riguardano la riqualificazione di spazi urbani (5% del totale delle azioni finanziate) e l'uso del tempo per fini di reciproca solidarietà/interesse (1% del totale delle azioni finanziate).

2.3. Gli sviluppi più recenti delle politiche temporali in Lombardia

A partire dal riconoscimento della sovrapposizione tra gli ambiti di intervento delle politiche temporali e quelli della conciliazione vita-lavoro, e con l'obiettivo di promuovere sinergie tra le linee di intervento pubblico e di razionalizzare la spesa pubblica, Regione Lombardia ha di recente scelto di unificare gli interventi in questi due campi.

La D. g. r. XI/2398 del 11 novembre 2019 "Politiche di conciliazione dei tempi di vita con i tempi lavorativi: approvazione linee guida per la definizione dei piani territoriali 2020-2023" (Regione Lombardia 2019c) indica gli interventi inerenti le politiche temporali, quali azioni finanziabili nell'ambito dei progetti presentati dalle Alleanze locali all'interno dei Piani Territoriali di Conciliazione vita e lavoro. Questa previsione presuppone la costruzione, a livello territoriale, di sinergie tra i Piani territoriali degli orari e i Piani Territoriali di Conciliazione vita e lavoro, in una logica di integrazione tra le politiche.

Nello specifico, nell'ambito della programmazione regionale in materia conciliazione vita – lavoro per il triennio 2020-2023, le Reti territoriali di conciliazione devono presentare a Regione Lombardia, tramite le ATS capofila, il Documento territoriale di indirizzo, che a partire dall'analisi dei bisogni del territorio, definisce strategie di intervento e azioni prioritarie. In linea con l'obiettivo di integrare politiche temporali e di conciliazione, il documento deve contenere una sezione specificatamente dedicata alle "politiche per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città", in cui si deve dar conto dello stato di attuazione di queste politiche e si devono individuare specifiche linee di intervento per i Comuni. La delibera individua poi una serie di interventi finanziabili nell'ambito della legge regionale 28/2004 art.6 c.4; si tratta di progetti:

- finalizzati all'armonizzazione degli orari dei servizi pubblici e privati con gli orari di lavoro,
- che promuovono l'ottimizzazione dei tempi grazie all'ampio ricorso ai mezzi pubblici (es. navette verso poli di interscambio);

- che favoriscono l'accessibilità delle informazioni e l'ampliamento dell'orario dei servizi della pubblica amministrazione, anche attraverso la semplificazione delle procedure e l'introduzione di servizi informatizzati e connessi in rete;
- finalizzati alla promozione e costituzione di "banche del tempo" volte a favorire un uso del tempo per fini di reciproca solidarietà e interesse.

Infine la D. g. r. XI/2398 prevede che, grazie alle Alleanze locali, siano sviluppati partenariati pubblici-privati in linea con i progetti realizzati negli anni dai Comuni in attuazione dei PTO.

3. Le politiche temporali nel territorio dell'ATS Insubria

3.1. La partecipazione ai bandi regionali

Nel territorio dell'ATS Insubria, i Comuni che hanno adottato un PTO sono complessivamente nove. In sei di questi nove Comuni, l'esperienza dei PTO è stata avviata con il primo e/o secondo bando ma solo nel caso dei Comuni di Caronno Pertusella e Saronno l'esperienza è proseguita negli anni successivi. Negli altri Comuni l'esperienza è stata temporalmente limitata: Varese e Mozzate hanno partecipato solo al primo bando (ricevendo rispettivamente 137.500 e 46.000) mentre Samarate ha aderito esclusivamente al secondo beneficiando di un finanziamento di 92.100 euro; Como ha ottenuto 268.690 euro di finanziamenti partecipando al primo e al secondo bando. Busto Arsizio e Gallarate hanno invece aderito agli accordi di collaborazione che (vedi sezione 2.2) sono stati messi in campo da Regione Lombardia per sostenere i Comuni in obbligo di legge che non avevano partecipato ai due bandi precedenti. Come detto, solo nel caso di Caronno Pertusella e Saronno l'esperienza dei PTO è stata caratterizzata da una certa continuità: questi due Comuni hanno partecipato a quattro bandi ottenendo rispettivamente 200.775 e 333.507 euro (tabella 3).

Tabella 3. I finanziamenti erogati da Regione Lombardia nel territorio dell'ATS Insubria

Tipo di comune	I bando	II bando	Accordi	III bando	IV bando	V bando	Tot.	PTO
Como	143.440	125.250					268.690	2007
Varese	137.500						137.500	2007
Oltre 30.000 ab.								
Cantù		71.000					71.000	2009
Busto Arsizio			130.000				130.000	2011
Gallarate			130.000				130.000	2011
Saronno	115.000	89.500		84.857	44.150		333.507	2007
15.000 -30.000 ab.								
Samarate		92.100					92.100	2010
Meno di 15.000 ab.								
Mozzate	46.000						46.000	2008
Caronno Pertusella		91.375		48.600	35.800	25.000	200.775	2018

Fonte: elaborazione dell'autrice su Regione Lombardia 2019

Le progettualità finanziate nel territorio dell'ATS Insubria sono state complessivamente ventotto; di queste dodici hanno riguardato la riduzione delle emissioni e la mobilità sostenibile, otto l'accessibilità e la fruibilità temporale, sette il coordinamento e l'armonizzazione degli orari. Alla riqualificazione degli spazi urbani è stato dedicato un solo progetto, mentre all'uso del tempo per reciproca solidarietà e interesse non è stata dedicata nessuna progettualità (tabella 4).

Tabella 4. Le azioni realizzate nel territorio dell'ATS Insubria per ambito di intervento

Criteri ex art. 6 L.r. 28/2004	I bando	II bando	Accordi	III bando	IV bando	V bando
Accessibilità e fruibilità temporale	Mozzate, Varese		Busto Arsizio; Gallarate	Saronno; Caronno Pertusella		
Riduzione emissioni/ Mobilità sostenibile		Como, Saronno, Caronno	Busto Arsizio; Gallarate	Caronno Pertusella	Caronno Pertusella	Caronno Pertusella
Coordinamento/ armonizzazione orari servizi	Como, Mozzate, Saronno	Como, Samarate, Cantù, Saronno				
Riqualificazione spazi urbani		Saronno				
Uso del tempo per reciproca solidarietà e interesse						

Fonte: elaborazione dell'autrice su Regione Lombardia 2019.

Considerando la prevalenza dei progetti riguardanti la riduzione delle emissioni e la mobilità sostenibile, il territorio dell'ATS Insubria si differenzia dal resto della Regione in cui la più alta percentuale di interventi ha riguardato l'accessibilità e la fruibilità temporale. In particolare, a sbilanciare gli interventi sul tema della riduzione delle emissioni e della mobilità sostenibile è il Comune di Caronno Pertusella che ha dedicato tre su quattro delle azioni finanziate a questa tipologia di interventi.

3.2. I progetti finanziati nel territorio dell'ATS Insubria

In questa sezione, per ciascuno dei Comuni appartenenti al territorio dell'ATS Insubria che hanno adottato un PTO si presentano sinteticamente le azioni che sono state finanziate attraverso i bandi regionali.

Varese

Il tempo nelle nostre mani (I bando). Promozione della mobilità sostenibile casa- scuola per le scuole elementari e le medie di Varese; studio di fattibilità per la realizzazione di un nido aziendale e di altri eventuali servizi per le figlie e i figli dei dipendenti comunali.

Como

Como in tempo (I bando). Sperimentazione del Mercoledì del cittadino, giorno di apertura coordinata degli uffici e sportelli di 29 enti del territorio con orario continuato; realizzazione di uno sportello comunale il sabato presso un centro commerciale.

Como in tempo 2 (II bando). Estensione della Giornata del cittadino a un totale di 160 sportelli di pubblico interesse contemporaneamente aperti di mercoledì.

Cantù

Prendi Tempo (II bando). Azione di lettura di bisogni e proposta di soluzioni rivolta alle donne impegnate nel lavoro e nella cura familiare.

Busto Arsizio

Più tempo per Busto (Accordo di collaborazione). Razionalizzazione del trasporto locale sovra comunale; servizi di mobilità sostenibile casa-scuola; implementazione dei servizi on line accessibili tramite CRS.

Gallarate

Tempo&Spazio - Ritmi e armonie per la città (Accordo di collaborazione). Mobilità sostenibile casa-scuola; servizi comunali on line con la CRS; centri estivi per i bambini durante la chiusura delle scuole.

Saronno

Saronno centro. Mobilità sostenibile e accessibilità ai servizi (I bando). Giovedì del cittadino, con apertura continuata e prolungata di sportelli comunali e di altri enti. Nuovi orari degli esercizi commerciali di vicinato nel centro storico e iniziative con aperture serali e domenicali.

Accessibilità agli istituti scolastici del quartiere santuario (II bando). Armonizzazione dei calendari scolastici e desincronizzazione degli orari di entrata/uscita degli studenti del quartiere Santuario.

Riquilificazione delle risorse e sviluppo dei servizi dei quartieri Matteotti e Cassina Ferrara (III bando). Accessibilità e riquilificazione degli spazi periferici e dei loro servizi.

Sportello polifunzionale decentrato - Stazione ferroviaria Centro (IV bando). Migliorare l'accesso ai servizi comunali attraverso l'allestimento di uno sportello polifunzionale nell'area della Stazione ferroviaria; aumentare l'accessibilità al Parco del Lura dotando la stazione ferroviaria di un servizio di bike sharing.

Samarate

Non rincorrere il tempo ma vivilo (II bando). Azioni per disincentivare l'uso dell'auto nel percorso casa-scuola, sperimentazione della Giornata del cittadino.

Mozzate

La scuola del tempo (I bando). Rimodulazione degli orari scolastici di elementari e medie; organizzazione di servizi di pre- e post-scuola per la conciliazione dei tempi delle famiglie; consegna a domicilio di farmaci a malate e malati cronici.

Caronno Pertusella

PIUMA - Più tempo alle donne e Mobilità più sostenibile per una città in Armonia (II bando) Iniziative per disincentivare l'uso dell'automobile nel percorso casa-scuola; sperimentazione di una navetta destinata ai residenti delle zone decentrate per raggiungere il centro città nel giorno di mercato.

Tempo a ruota libera (III bando). Azioni per la mobilità sostenibile: promozione dell'uso della bicicletta su percorsi sicuri casa-città-scuola- lavoro.

Bariola: tempi al centro (IV bando). Azioni di mobilità sostenibile rivolta agli studenti della scuola secondaria di 1° grado che si trova presso la strada Provinciale Varesina; miglioramento dell'accesso ai servizi comunali attraverso il decentramento di alcuni servizi in un quartiere periferico.

In compagnia del lavoro e in stazione: mobilità alternativa casa-lavoro e casa- scuole secondarie (V bando). Promozione mobilità più sostenibile verso aziende e scuole di II grado e riqualificazione spazio stazione.

3.3 La ricerca sul campo: dentro e fuori l'Insubria

Oltre all'analisi delle documentazione resa disponibile da Regione Lombardia, la ricerca presentata in questo rapporto, è stata realizzata attraverso nove interviste in profondità (si veda la sezione 5 per il dettaglio delle interviste) realizzate nel periodo compreso fra febbraio e aprile 2021. Nelle intenzioni iniziali, tali interviste dovevano rivolgersi in primo luogo ai referenti degli Uffici dei tempi di ciascuno dei nove Comuni dell'ATS Insubria che ha adottato un PTO.

Tuttavia, per cinque Comuni su nove (Busto Arsizio, Cantù, Como, Mozzate, Samarate) non è stato possibile contattare i referenti del PTO e da questo possiamo dedurre che i piani di fatto non siano più operativi e non ci sia più del personale dedicato alle politiche dei tempi. Nel corso delle interviste realizzate con i Comuni di Caronno Pertusella, Saronno e Gallarate è emerso che i PTO, pur essendo vigenti, di fatto non sono operativi e gli uffici dei tempi sono stati dismessi. Va comunque segnalato che alcuni servizi, sperimentati inizialmente nel quadro del PTO, sono oggi istituzionali ed ancora operativi presso i servizi competenti; è il caso ad esempio del pedibus, il servizio di trasporto a piedi per il tragitto casa-scuola dei bambini. Infine, nel caso del Comune di Varese, l'intervista ha confermato che il PTO non è operativo.

In considerazione del numero ridotto di interviste che è stato possibile realizzare nel territorio dell'ATS Insubria, si è deciso di rivolgere l'attenzione anche verso altri Comuni lombardi (esterni al territorio dell'ATS) in cui i PTO appaiono consolidati. Tali Comuni sono stati individuati attraverso un'analisi desk del materiale disponibile sui siti istituzionali e grazie alle indicazioni offerte di volta in volta dagli intervistati. Queste interviste sono state realizzate con le amministrazioni comunali di Pavia, Cremona e Bergamo.

Infine per approfondire il quadro della politica regionale dei tempi e degli orari sono state realizzate due interviste a livello regionale. La prima rivolta all'attuale dirigente dell'area U.O. Famiglia, Pari Opportunità e Programmazione Territoriale; la seconda alla ex dirigente di area (oggi in pensione) che ha partecipato all'attuazione di tutti e cinque i bandi emanati da Regione Lombardia.

Nel complesso le interviste hanno consentito di evidenziare tre elementi salienti che caratterizzano le politiche dei tempi e che sono particolarmente utili rispetto agli obiettivi del presente rapporto.

Il primo elemento riguarda la "**fragilità**" che è propria di queste politiche. Ad eccezione dei contesti in cui sono fortemente istituzionalizzate - è il caso ad esempio del Comune di

Cremona dove il primo PTO è stato approvato nel 1999 (anticipando quindi i bandi regionali) ed è stato aggiornato regolarmente nel corso del tempo - le politiche temporali sono "fragili" ovvero necessariamente soggette e strettamente dipendenti dalla sensibilità dei singoli *policy maker* che si susseguono nel corso del tempo. Questo significa che tali politiche tendono a essere abbandonate e/o avviate a seconda della disponibilità e dell'interesse di chi governa e amministra i singoli Comuni.

Il secondo elemento riguarda la **complessità**. Le politiche temporali sono per loro stessa natura trasversali a più settori e necessitano di idee, programmi e azioni fortemente intersettoriali. Infatti, la ricchezza di queste politiche risiede non tanto nell'erogazione di servizi specifici, quanto piuttosto nell'individuazione e nella valorizzazione delle interrelazioni fra i diversi settori di intervento pubblico. Da questo punto di vista, le politiche temporali per essere progettate richiedono l'attivazione di risorse ideative utili a individuare le soluzioni ai problemi guardando appunto alle interconnessioni fra i diversi settori di policy. Una volta definite, queste politiche per essere attuate necessitano poi di mettere in rete in maniera solida e strutturata i diversi settori di intervento (es. trasporti, turismo, educazione eccetera).

Il terzo elemento, fortemente legato al precedente, riguarda il carattere **sperimentale** che queste politiche tendono ad assumere. Nei Comuni in cui le politiche temporali sono state implementate con maggior successo, il PTO è stato interpretato come lo strumento programmatico sotto il quale far convergere iniziative che possiamo definire sperimentali perché mai realizzate prima e/o perché basate su virtuose connessioni fra settori di policy differenti. Quando queste sperimentazioni hanno portato a dei risultati, sono state "messe a sistema" e inviate ai servizi di competenza. Questo è accaduto ad esempio con la sperimentazione del pedibus a cui è seguita la sua istituzionalizzazione e quindi il passaggio delle competenze relative a questo intervento dall'Ufficio dei tempi e degli orari al Servizio Educativo.

Accanto a questi tre elementi va poi considerato che il contesto della pandemia da Covid-19 e, in particolare, le misure di contenimento del virus che hanno imposto il distanziamento fra le persone e vietato qualsiasi forma di assembramento ha portato in primo piano l'importanza della gestione dei tempi delle città; ad esempio al fine di ridurre l'affollamento dei mezzi di trasporto pubblico. In questo quadro, è auspicabile che l'attuale contesto pandemico costituisca l'occasione per rilanciare e rafforzare le politiche temporali. Inoltre, in alcuni Comuni, il fatto di aver sperimentato delle azioni attraverso il PTO ha consentito di rispondere prontamente alle nuove necessità legate alla gestione della pandemia. Questo si è verificato ad esempio nel Comune di Bergamo che avendo sperimentato lo *smart working* fin dal 2015 è riuscito ad applicarlo capillarmente e con successo fin dalla prima fase della pandemia.

4. Riflessioni conclusive: quale ruolo strategico per le ATS?

Come detto (vedi sezione 2.3), l'approvazione della D. g. r. XI/2398 del 11 novembre 2019, Regione Lombardia ha segnato la fine della stagione dei bandi e per le ATS è stata prevista la possibilità di finanziare interventi in materia di politiche temporali nell'ambito delle attività realizzate attraverso le reti territoriali di conciliazione. In questo quadro è utile interrogarsi sul ruolo strategico che le ATS possono giocare a sostegno di queste politiche.

Una prima riflessione sul futuro ruolo che le ATS possono giocare per le politiche temporali, richiede di distinguere fra i Comuni che hanno adottato in PTO e quelli che invece non lo hanno fatto. Nei Comuni in cui un PTO è stato adottato, anche se quest'ultimo non è stato aggiornato, le ATS possono finanziare le azioni previste anche quando tali azioni non sono immediatamente collegate al tema della conciliazione vita-lavoro.

Con riferimento ai Comuni che non hanno mai adottato un PTO, è chiaramente difficile immaginare che ciò si verifichi in futuro grazie all'impulso proveniente dalle attività delle reti territoriali di conciliazione. Questo, da un lato, perché le risorse finanziarie sono ridotte se comparate a quelle rese disponibili attraverso i primi bandi regionali¹, dall'altro perché il mandato per le ATS è quello di favorire l'integrazione fra politiche temporali e politiche di conciliazione e non quello di promuovere direttamente l'adozione e/o l'attuazione dei PTO.

Tuttavia, come detto, le politiche temporali sono "fragili" perché dipendono fortemente dalla sensibilità dei singoli *policy maker* e tendono quindi a essere abbandonate e/o avviate a seconda della disponibilità e dell'interesse di chi governa e amministra i singoli Comuni. In questa prospettiva, possiamo allora immaginare che i Comuni che non hanno un PTO possono sperimentare una politica, una misura o un'azione grazie alle risorse provenienti dalla rete di conciliazione e che questa sperimentazione possa (anche) essere finalizzata a diventare in futuro parte del PTO nel caso in cui l'amministrazione locale intendesse adottare questo strumento.

¹ Per il triennio 2020/2023 le risorse che Regione Lombardia ha destinato alle ATS per la realizzazione dei Piani territoriali di conciliazione sono complessivamente 2,8 milioni di euro che equivalgono rispettivamente a 900mila euro rispettivamente per il 2020 e il 2021 e 1 milione di euro per il 2022. I fondi sono ripartiti fra le ATS tenendo conto della popolazione residente. Sulla base di questo criterio all'ATS Insubria sono ripartiti 131.754 rispettivamente per il 2020 e il 2021 e 146.393 per il 2022. Tenuto conto che della dotazione finanziaria di ciascuna ATS deve essere destinata per una quota che oscilla fra il 20 e il 30% deve essere destinata ad "azioni di sistema" (ovvero allo sviluppo del sistema organizzativo a supporto dell'attività di rete) ne deriva che il budget a disposizione per finanziare le azioni progettuali oscilla fra i 600/700mila euro per il 2020 e il 2021 e fra i 700/800mila euro per tutte le progettualità legate alla conciliazione nel territorio regionale.

In sostanza, le ATS possono giocare un ruolo strategico nel promuovere la continuità dei PTO nei Comuni che lo hanno già adottato e nell'offrire l'opportunità ai Comuni che intendono adottarlo di avviare azioni sperimentali che in futuro possono confluire nel piano.

Il ruolo strategico delle ATS non si esaurisce qui. Tali enti possono anche incentivare la sperimentazione di nuove modalità di lavoro per i Comuni. Come detto, nei Comuni in cui le politiche temporali sono state effettivamente implementate, il PTO è stato interpretato come lo strumento programmatico sotto il quale far convergere iniziative che, come detto (vedi sezione 3.3), hanno consentito di sperimentare una nuova modalità di erogare e organizzare i servizi. Questo aspetto si lega alla natura stessa di queste politiche che sono per definizione trasversali a più settori e che hanno una loro complessità dovuta alla necessità di ideare, programmare e attivare interventi fortemente intersettoriali.

Questo modello potrebbe essere in parte replicato all'interno dei Piani territoriali di conciliazione che diventerebbero volano per la sperimentazione di azioni intersettoriali che integrino la questione dei tempi e degli orari con quella della conciliazione. Considerando che le amministrazioni comunali, specie nell'attuale contesto pandemico, difficilmente sono in condizione di avviare azioni sperimentali; il ruolo dell'ATS potrebbe allora focalizzarsi su questo.

Una visione di questo tipo peraltro giustificerebbe anche la scarsità delle risorse che le ATS possono investire nelle politiche di conciliazione. L'obiettivo delle ATS infatti non deve essere quello di sostenere l'erogazione di servizi quanto piuttosto quello di favorire sperimentazioni che, se di successo, devono poi essere proseguite sotto la responsabilità dei servizi comunali competenti.

In proposito, si consideri poi che le sperimentazioni possono generalmente essere avviate con meno risorse rispetto ai servizi ordinari (ad esempio perché si decide di intervenire su un target ristretto) e questo è particolarmente vero anche nel caso delle politiche temporali che in realtà si basano sull'interconnessione fra interventi spesso già esistenti e necessitano soprattutto di risorse ideative prima ancora che economiche.

Inoltre, per valorizzare al meglio queste progettualità ed evitare il rischio che rimangano esperienze perlopiù isolate, le ATS potrebbero promuovere l'aggancio fra queste azioni sperimentali e il Piano di zona privilegiando le progettualità che si inseriscono in questo strumento programmatico. Se queste progettualità sono infatti connesse a uno strumento di programmazione più ampio si promuove la loro istituzionalizzazione riducendo il rischio che siano esposte alla sensibilità/volontà dei singoli *policy maker*.

Infine, nell'individuazione di queste progettualità è importante che l'ATS verifichi che abbiamo un forte carattere intersettoriale e siano espressione della volontà di una pluralità di soggetti e non di un singolo soggetto.

Elenco delle interviste e data di realizzazione

Comuni dell'ATS Insubria

- Responsabile Affari Generali, semplificazione e trasparenza - Comune di Caronno Pertusella, 10 febbraio 2021.
- Responsabile, Ufficio tempi della città - Comune di Saronno, 22 febbraio 2021.
- Ex-Responsabile (oggi in pensione) Ufficio tempi e orari - Comune di Gallarate , 31 marzo 2021.
- Responsabile Ufficio Pari Opportunità dei Servizi Educativi - Area V Servizi alla Persona, Comune di Varese, 19 aprile 2020.

Altri Comuni lombardi

- Responsabile Ufficio Pari Opportunità e qualità della vita e Fundraising - Comune di Pavia, 8 aprile 2021.
- Responsabile Ufficio tempi - Comune di Cremona, 15 aprile 2021.
- Assessore all'innovazione, semplificazione, servizi demografici, sportello polifunzionale, tempi urbani, servizi cimiteriali, partecipazione e reti sociali - Comune di Bergamo, 23 aprile 2021.

Regione Lombardia

- Dirigente U.O. Famiglia, pari opportunità e programmazione territoriale - Regione Lombardia, 23 aprile 2021.
- ex Dirigente (oggi in pensione) dell'U.O. centrale Pari opportunità, Conciliazione dei tempi, Sviluppo locale, Regione Lombardia, 22 aprile 2021.

Documentazione di riferimento

Comune di Pavia (2018), Pian dei tempi e degli orari della città di Pavia, www.comune.pv.it

Regione Lombardia (2011), Deliberazione n. IX/2191, Stato di attuazione legge regionale politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città' (28 ottobre 2004 n. 28) - relazione al consiglio regionale. Tempi delle città in Lombardia. Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città.

- (2016), Deliberazione n. X/6080, Trasmissione al consiglio regionale della relazione prevista dall'art. 8 della l.r. 28/2004 "Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città. Relazione al Consiglio Regionale sulle attività di monitoraggio e valutazione degli interventi attivati sul territorio regionale in attuazione di quanto previsto dall'art. 8 comma 1 della l.r. 28/2004.
- (2019a), Attuazione della normativa e risultati ottenuti dalla l.r. 28 ottobre 2004 n. 28 "Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione degli orari", Terza relazione al Consiglio Regionale sulle attività di monitoraggio e valutazione degli interventi attivati sul territorio regionale in attuazione di quanto previsto dall'art. 8 comma 1 della l.r. 28/2004.
- (2019b) Esame della relazione n. 64 del 2019, attuazione della normativa e risultati ottenuti dalla l.r. 28 ottobre 2004, n. 28 "Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione degli orari", relatori consiglieri Palmeri e Orsenigo.
- (2019c) D.g.r. XI/2398 del 11 novembre 2019 "Politiche di conciliazione dei tempi di vita con i tempi lavorativi: approvazione linee guida per la definizione dei piani territoriali 2020-2023".

In partnership con



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



Fondazione
Cassa di Risparmio
di Padova e Rovigo



FONDAZIONE
Unipolis



**CORRIERE
DELLA SERA**



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



PERCORSI DI
**secondo
welfare**
2011 • 2021



www.secondowelfare.it
info@secondowelfare.it

