



CIVICVM
CITTADINI E ISTITUZIONI INSIEME
PER UNO STATO PIU' EFFICIENTE



**POLITECNICO
DI MILANO**



Il bilancio per il cittadino - Comune di Torino

Marika Arena, Giovanni Azzone, Tommaso Palermo

Il Rapporto Civicum-Politecnico di Milano sul Comune di Torino ha l'obiettivo di sintetizzare le principali informazioni contenute nel rendiconto del Comune.

Per rendere tali informazioni più “significative” per il cittadino, in particolare:

- Le informazioni vengono articolate per “politiche”, in modo da comprendere le risorse realmente destinate a ogni politica comunale;
- I valori vengono comparati con quelli delle principali realtà nazionali, in modo da cogliere le specificità torinesi;
- Per quattro aree specifiche (sport e ricreazione, cultura, edilizia e parchi e verde) i dati di spesa vengono messi in relazione con le caratteristiche dei servizi effettivamente erogati, anch'esse espresse in termini comparati con altre realtà comunali in particolare quelle caratterizzate da “vicinanza” geografica e omogeneità dimensionale.

LE ENTRATE

Il finanziamento di un Comune è composto da tre grandi voci, le entrate tributarie, quelle dovute a trasferimenti da altri livelli di governo (Stato e Regione) e quelle legate alla capacità di valorizzare beni e servizi dell'ente. Il Comune di Torino presenta entrate superiori alla media nazionale (1.684 €/abitante rispetto a 1.640 €/abitante). Questo dato complessivo è l'effetto di risultati differenti sulle singole componenti.

Per quanto concerne le **entrate correnti**, si rileva che:

- L'imposizione fiscale, determinata dal Comune, è allineata alla media nazionale (432 €/abitante rispetto a 442 €/abitante);
- I trasferimenti dallo Stato (trasferimenti correnti + compartecipazione IRPEF) sono leggermente inferiori alla media (561 €/abitante rispetto a 591 €/abitante);
- Il Comune ha una buona capacità di gestione di beni e servizi: le entrate extra-tributarie ammontano a 363 €/abitante.

Confrontando i dati del 2008 rispetto al 2007, le differenze più significative sono legate alla riduzione delle imposte (per lo più da attribuire all'ICI), più che compensata da un incremento dei trasferimenti correnti, e ad un incremento delle entrate extra-tributarie (che passano da 303 a 330 milioni di €).

Sul fronte delle **entrate in conto capitale**, si rileva che:

- I trasferimenti in conto capitale da parte dello Stato e della Regione nel 2008 sono decisamente inferiori alla media dei comuni analizzati (25 €/abitante vs 55 €/abitante e 50 €/abitante vs 101 €/abitante), mentre sono significativamente sopra media i trasferimenti che il Comune riceve da altri soggetti (117 €/abitante rispetto a 68 €/abitante);
- Le alienazioni sono superiori rispetto alla media rilevata nello studio (71 €/abitante rispetto a 53 €/abitante nel resto di Italia).

Confrontando i dati del 2008 rispetto al 2007, si rileva una significativa riduzione dei trasferimenti dallo Stato e dalla Regione.

LE SPESE

Il 2008 ha segnato una leggera riduzione della spesa complessiva, a fronte di un incremento pari a circa il 6% delle spese correnti e una riduzione del 26% degli investimenti.

Le politiche a cui il Comune di Torino destina le proprie risorse in misura molto superiore rispetto alla media nazionale sono quelle relative al **settore sociale**, all'**istruzione**, alla **polizia locale**, e alla **cultura**.

- La **funzione sociale** assorbe circa il 23% della spesa corrente con una spesa procapite che ammonta a 308 €/abitante rispetto a 244 €/abitante nel resto di Italia. Il 70% di queste risorse sono dedicate al servizio di assistenza e beneficenza. In particolare, ogni cittadino torinese, attraverso il proprio Comune dona 215 € all'anno in assistenza e beneficenza e servizi alla persona. Complessivamente circa 196 milioni annui vengono dedicati ai più bisognosi. Un ulteriore 16% della spesa sociale è dedicato agli asili nido, per i quali la spesa procapite è pari a 50 €/abitante rispetto ad un dato medio di 65 €/abitante. Il Comune ha una spesa procapite superiore alla media per strutture residenziali e ricoveri per anziani e servizi di prevenzione e riabilitazione, per quanto, in termini percentuali, questi servizi assorbano una quota più modesta di risorse (circa il 12%). Considerando la spesa in conto capitale, si evidenzia che gli investimenti nella funzione sociale sono inferiori alla media nazionale (4 €/abitante rispetto a 16 €/abitante);
- Per l'**istruzione** la spesa di Torino è decisamente superiore alla media nazionale. Questa funzione assorbe circa il 15% della spesa corrente, con una spesa procapite di 209 €/abitante. Il Comune, spende più del doppio degli altri comuni per la scuola materna (96€/abitante rispetto a 45 €/abitante) e quasi doppio degli altri comuni per assistenza, trasporto e refezione scolastica (72 €/abitante rispetto a 47 €/abitante). Per quanto riguarda gli investimenti il Comune di Torino investe in istruzione meno della media nazionale (7 €/abitante rispetto a 19 €/abitante);

LE SPESE

- La **polizia locale** assorbe circa il 15% della spesa corrente di Torino. Considerando il procapite, le spese per la polizia sono sostanzialmente superiori alla media dei Comuni analizzati (111 €/abitante rispetto a 71 €/abitante nel resto di Italia). Questo dato è peraltro superiore rispetto sia ai Comuni di dimensioni comparabili (91 €/abitante) sia alle altre città del nord Italia (76 €/abitante);
- La funzione **territorio e ambiente** copre circa il 16% della spesa corrente, ma la spesa procapite risulta essere leggermente inferiore alla media dei Comuni analizzati. Tuttavia, Torino è tra i Comuni che spendono di più per la gestione dei parchi e la tutela ambientale (38 €/abitante rispetto alla media di 31 €/abitante). Gli investimenti in territorio e ambiente sono la seconda voce di investimento del Comune: essi assorbono complessivamente il 24% delle spese in conto capitale;
- Torino ha una spesa per la gestione corrente dei suoi **musei, biblioteche e teatri** allineata agli altri Comuni analizzati (49 €/abitante rispetto 51 €/abitante), tuttavia gli investimenti sono più del doppio della media con 30 €/abitante rispetto a 14 €/abitante nel resto di Italia. Complessivamente gli investimenti in cultura assorbono circa il 10% del totale delle spese in conto capitale.
- Le spese connesse alla **viabilità** assorbono un altro 7% di risorse comunali. In particolare per questa funzione il Comune spende 88 milioni di euro pari a 97 €/abitante. Gli investimenti in viabilità assorbono complessivamente il 23% delle spese in conto capitale (70 milioni di €) e sono la terza voce di investimento del Comune.

LE SPESE

- Infine, il livello delle spese di auto-amministrazione è inferiore alla media nazionale e l'incidenza percentuale di questa funzione sulle spese correnti è pari al 21,5%. Se il Comune riducesse ulteriormente l'incidenza delle spese di auto-amministrazione allineandosi alla *best practice* (16%) potrebbe recuperare 69 milioni di euro.
- Gli investimenti del Comune di Torino nella funzione auto-amministrazione sono superiori alla media dei Comuni analizzati (94 €/abitante rispetto a un dato medio di 73 €/abitante).

LA QUALITA' E L'EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

Tutti i servizi pubblici dovrebbero essere pubblicamente monitorati e confrontati per verificarne efficienza ed efficacia. Civicum ha analizzato la gestione di alcune tra le più rilevanti aree di intervento comunali: casa, cultura, sport e ambiente. Inoltre, per i Comuni che hanno partecipato alle scorse edizioni del progetto, sono stati aggiornati gli indicatori relativi ad altre quattro aree: infanzia e asili nido, anziani, trasporti e viabilità e sicurezza. I dati forniti dall'amministrazione comunale hanno permesso di monitorare tutte e quattro aree di intervento – ambiente, casa, cultura e sport – e di aggiornare i dati relativi a infanzia e asili nido, anziani, sicurezza e trasporti pubblici locali.

- **Ambiente.** Le prestazioni dei comuni per quanto riguarda i servizi nell'area ambiente sono difficilmente confrontabili. L'unità di analisi più appropriata è costituita dalle aziende che gestiscono i servizi di igiene ambientale (monoservizio o multiutility). Questo però comporterebbe andare oltre l'ambito comunale. Data questa premessa, i dati finanziari tratti dai rendiconti 2007-2008 rivelano una spesa (corrente e conto capitale) più contenuta rispetto a comuni di pari dimensioni con l'eccezione della spesa per verde pubblico e parchi (superiore alla media). I dati su acqua erogata/depurata sono in linea con i comuni di pari dimensione, così il dato relativo ai mq di verde pubblico. Il dato sulla raccolta differenziata è invece superiore alla media nazionale.
- **Casa.** I dati finanziari tratti dai rendiconti 2007-2008 rivelano una spesa corrente inferiore ai comuni di pari dimensioni, mentre la spesa in conto capitale è superiore. L'offerta di alloggi in edilizia residenziale (20 alloggi ogni 1000 residenti) è anch'essa superiore alla media nazionale. La percentuale di alloggi assegnati (un indicatore dell'efficienza gestionale del patrimonio immobiliare) è allineata al valore medio che emerge dallo studio. Infine, le indicazioni fornite dagli indicatori sui costi di accesso al servizio sono contrastanti. Il Comune supporta le fasce più deboli con un numero di contributi economici superiore alla media. Tuttavia, la differenza fra canone minimo e canone medio/massimo è più contenuta rispetto ai restanti Comuni analizzati.

LA QUALITA' E L'EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

- **Cultura.** I dati finanziari tratti dai rendiconti 2007-2008 rivelano un impiego di risorse per l'area cultura maggiore rispetto alla media degli altri Comuni analizzati. Per quanto riguarda musei, pinacoteche e strutture simili, la domanda per le attività espositive ospitate in queste strutture è inferiore sia rispetto alla media nazionale sia rispetto ai Comuni di dimensioni simili. Elevato, invece, il grado di utilizzo delle strutture espositive sia in termini di visitatori per giornata di apertura sia in termini di visitatori per mq di superficie.
- **Sport.** I dati finanziari tratti dai rendiconti 2007-2008 rivelano un'allocazione di risorse (spesa corrente e in conto capitale) superiore rispetto ai Comuni di pari dimensioni. Il numero di impianti sportivi, se rapportato al numero di residenti, è però inferiore alla media che emerge dallo studio, ma superiore al valore medio dei Comuni di pari dimensioni. Focalizzandosi su di uno specifico servizio, le piscine, è possibile notare come la tariffa standard di accesso alle strutture sia inferiore per i cittadini di Torino rispetto agli altri comuni. Le agevolazioni per particolari categorie di utenti (giovani ed anziani) sono in linea con il valore medio emerso dallo studio. Infine, il tasso di utilizzo delle piscine risulta inferiore sia rispetto alla media nazionale sia rispetto ai Comuni di dimensioni simili.

LA QUALITA' E L'EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

- **Anziani.** Dalla scorsa edizione emergeva che l'offerta e la qualità dei servizi per gli anziani era superiore a Torino rispetto ai comuni di dimensioni simili, ma generalmente inferiore alla media nazionale. I dati del biennio 2008-2009 subiscono delle variazioni notevoli rispetto al biennio 2006-2007. In particolare, è possibile segnalare l'aumento degli assistiti a domicilio (circa 50%), dei tele-assistiti (40%) e degli anziani assistiti economicamente (circa 80%). L'unico dato in lieve diminuzione riguarda i beneficiari di soggiorni organizzati (circa il 10% in meno rispetto al dato del 2006).
- **Infanzia e asili nido.** Come per l'area anziani, dalla scorsa edizione emergeva che l'offerta e la qualità dei servizi per l'infanzia e gli asili nido era superiore a Torino rispetto ai comuni di dimensioni simili, ma generalmente inferiore alla media nazionale. I dati del biennio 2008-2009 subiscono delle variazioni notevoli rispetto al biennio 2006-2007. In particolare, il numero di posti disponibili cresce in modo considerevole (+ 67%). È importante, però, osservare che questo incremento si deve a circa 2000 posti offerti in altre forme di gestione rispetto alle tre esplicitamente identificate nello studio (asili a gestione comunale, in appalto o in convenzione con privati), che rappresentano una novità rispetto ai dati 2006-2007. Se si limita l'analisi solamente alle tre forme di gestione esplicitamente elencate nello studio (asili a gestione comunale, in appalto e convenzioni con privati), i dati relativi al biennio 2008-2009 rimangono invece sostanzialmente allineati al biennio precedente, seppur in lieve e costante miglioramento.

LA QUALITA' E L'EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

- **Sicurezza.** La scorsa edizione rivelava: 1) un'attenzione alla sicurezza sensibilmente superiore rispetto alla media; 2) una capacità di presidiare il territorio in linea con le realtà di dimensioni simili. Le uniche variazioni degne di nota che è possibile notare dall'aggiornamento dei dati per il biennio 2007-2008 sono le seguenti: 1) un graduale incremento dell'utilizzo dei veicoli (km percorsi da veicoli della polizia locale ed amministrativa); 2) un decremento nel 2009 del numero di sanzioni per addetto (- 16%).
- **Trasporti e viabilità.** La scorsa edizione mostrava che il Comune di Torino spendeva per i trasporti pubblici e per la viabilità molto meno degli altri comuni. Inoltre, il numero di passeggeri serviti e la produttività dei dipendenti erano molto al di sotto dei valori medi delle altre grandi città. L'aggiornamento dei dati per il 2008 e il 2009 mostra un notevole miglioramento su due aspetti: 1) la capillarità del servizio (il numero di fermata urbane aumenta del 40%); 2) la produttività dei dipendenti (il numero di passeggeri per dipendenti aumenta di circa un terzo rispetto al biennio 2006-2007).

L'EQUILIBRIO FINANZIARIO E PATRIMONIALE

- Il 2008 ha segnato un certo incremento dell'attivo patrimoniale del Comune (circa 76 €/abitante). Sulla base dei dati di bilancio, il livello di indebitamento appare piuttosto elevato: il rapporto mezzi di terzi su mezzi propri è infatti pari a 2,21;
- Per quanto concerne i residui, il rapporto tra residui attivi e residui di competenza dell'anno è pari a 2,7. Questo dato indica "mediamente", quanto tempo impiega un'amministrazione per "incassare" le proprie attività e il Comune di Torino ha tempi di ripagamento allineati a quelli degli altri comuni analizzati. Analogamente il rapporto tra residui passivi e residui di competenza dell'anno è pari a 2,6. Questo dato indica "mediamente" quanto tempo impiega un'amministrazione per "far fronte" alle proprie passività; anche in questo caso il Comune di Torino ha dei tempi di ripagamento in media con quelli degli altri Comuni analizzati.

Le entrate	pag. 15
Le entrate correnti	pag. 19
Le entrate in conto capitale	pag. 33
Le spese	pag. 41
Il conto del patrimonio e l'indebitamento	pag. 79
I residui	pag. 86
Focus 2008	pag. 92
Aggiornamento Focus 2007	pag. 113

ENTRATE	2008	2007	VARIAZIONE %
Entrate tributarie	416	513	-19%
Trasferimenti e contributi correnti	486	362	34%
Entrate extratributarie	330	303	9%
Alienazioni, trasferimenti di capitale (1)	243	328	-26%
Entrate nette da accensione prestiti (2)	55	27	107%
TOTALE ENTRATE	1530	1533	0%

SPESE	2008	2007	VARIAZIONE %
Spese correnti	1243	1177	6%
Spese in conto capitale (3)	301	408	-26%
TOTALE USCITE	1544	1585	-3%

Avanzo/Disavanzo di amm.ne (ENTRATE - USCITE)	-14	-52	
--	------------	------------	--

(1) Depurate dalle entrate derivanti da riscossione crediti

(2) Entrate da prestiti al netto delle Spese per rimborso prestiti

(3) Depurate dalle voci di spesa per concessioni di crediti e anticipazioni

ENTRATE	2008	2007	VARIAZIONE %
Entrate tributarie	458	565	-19%
Trasferimenti e contributi correnti	535	399	34%
Entrate extratributarie	363	334	9%
Alienazioni, trasferimenti di capitale (1)	267	361	-26%
Entrate nette da accensione prestiti (2)	61	29	107%
TOTALE ENTRATE	1.684	1.688	0%

SPESE	2008	2007	VARIAZIONE %
Spese correnti	1368	1296	6%
Spese in conto capitale (3)	331	449	-26%
TOTALE USCITE	1.699	1.745	-3%

Avanzo/Disavanzo di amm.ne (ENTRATE - USCITE)	-16	-57	
--	------------	------------	--

(1) Depurate dalle entrate derivanti da riscossione crediti

(2) Entrate da prestiti al netto delle Spese per rimborso prestiti

(3) Depurate dalle voci di spesa per concessioni di crediti e anticipazioni