



# Bilancio sociale

2003



CITTA' DI TORINO


# La Città di Torino

ha assunto l'impegno di pubblicare il proprio Bilancio Sociale accogliendo una mozione del Consiglio Comunale, presentata il 15 novembre 2002.

L'obiettivo era ed è quello di offrire ai cittadini, alle loro espressioni organizzate (dalle associazioni alle rappresentanze di categoria) e alle altre amministrazioni, un documento che da un lato consenta, anche ai "non addetti ai lavori", di capire in modo chiaro come sono stati spesi i soldi amministrati dal Comune, dall'altro di aggiungere informazioni preziose. Per chi? Con quali scelte? Con quali prospettive?

Per raggiungere questo risultato, Torino ha scelto di adottare i Principi di redazione del Bilancio Sociale emanati dal Gruppo di studio per il Bilancio Sociale (GBS), ritenuti oggi i più attendibili. Secondo questo modello, il documento si divide principalmente in tre parti: l'**identità dell'ente**, una sintesi del **rendiconto economico** al quale si aggiunge il calcolo e la redistribuzione del valore aggiunto, infine la **relazione sociale** che, attraverso la descrizione qualitativa e quantitativa dei risultati, consente di comprendere fino a che punto gli impegni assunti sono stati mantenuti. Proprio il calcolo del valore aggiunto rappresenta la principale peculiarità del Bilancio Sociale torinese: anche nel caso di un ente pubblico la differenza tra le risorse disponibili e le spese sostenute per realizzare le proprie attività indica la ricchezza prodotta nell'esercizio con riferimento agli interlocutori che partecipano alla sua distribuzione.

Il Bilancio Sociale di Torino è stato realizzato in collaborazione con l'Università degli Studi di Torino, Facoltà di Economia (Dipartimento di Economia Aziendale) e con l'Ordine dei Dottori Commercialisti di Torino - Ivrea - Pinerolo. Proprio il rapporto con questi soggetti ha consentito al Bilancio Sociale di



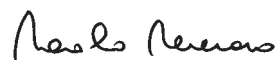
rappresentare anche un momento di crescita per dirigenti e personale coinvolto all'interno dell'Amministrazione comunale: non una "consulenza esterna", dunque, ma un proficuo momento di scambio e di arricchimento. All'interno del volume, fin dal suo Indice, alcune parti sono state messe in evidenza utilizzando i simboli internazionali che indicano le donne e gli uomini. Si tratta dei primi elementi di quello che nei prossimi anni potrà diventare un autonomo Bilancio di Genere, secondo la volontà espressa dal Consiglio Comunale. Un altro strumento, anch'esso importante, per comprendere come le scelte politiche e la distribuzione delle risorse possano interagire con l'obiettivo della Città di offrire opportunità uguali a tutti i propri cittadini.

Questa prima edizione del **Bilancio Sociale** intende infine costituire la tappa iniziale del percorso di dialogo e partecipazione attraverso il quale i cittadini possono davvero essere ascoltati e contribuire così alle scelte dell'Amministrazione.

L'augurio è che a questo inizio seguano incontri e confronti per rendere, fin dal secondo anno, il Bilancio Sociale uno strumento che appartiene all'intera comunità.



Il Sindaco  
Sergio Chiamparino



L'Assessore al Bilancio  
Paolo Peveraro

# Indice

IL BILANCIO SOCIALE:  
un'analisi delle scelte per la città'

12

## PARTE I – L'IDENTITÀ DEL COMUNE DI TORINO

18

- 18 Torino, storia di una capitale
- 20 Missione, valori e principi di riferimento
- 22 Come funziona il Comune: l'assetto istituzionale e organizzativo
- 28 Quale programma per Torino: il disegno strategico e alcuni obiettivi qualificanti del 2003
- 34 Enti e società: le principali partecipazioni

## PARTE II - IL RENDICONTO, LA PRODUZIONE E LA DISTRIBUZIONE DEL VALORE AGGIUNTO

36

- 36 Gestione delle risorse finanziarie per l'anno 2003 – Le scelte qualificanti
- 38 Sintesi del Rendiconto: la gestione corrente
- 40 Analisi della spesa corrente per aree d'intervento
- 41 Gli investimenti: opere pubbliche e lavori di manutenzione straordinaria
- 42 Indici gestionali
- 44 Determinazione e distribuzione del valore aggiunto

## PARTE III - LA RELAZIONE SOCIALE

### Area 1 - Il governo del territorio

#### Pianificazione e gestione del territorio

- 48 Opere pubbliche: la trasformazione della città
- 51 Pianificazione urbanistica
- 53 Edilizia privata
- 54 Rigenerazione urbana delle periferie
- 56 Rapporti con i fornitori e buone regole di amministrazione

#### Trasporti, viabilità, suolo pubblico

- 58 Trasporti e viabilità
- 59 Gestione e riqualificazione del suolo pubblico
- 61 Gruppo Torinese Trasporti S.p.A (GTT)
- 62 Società Azionaria Gestione Aeroporto Torino S.p.A (SAGAT)

#### Ambiente, energia, acqua, verde pubblico

- 63 Ambiente
- 65 Rifiuti
- 66 Gestione verde pubblico
- 66 Azienda Multiservizi Igiene Ambientale Torino S.p.A. (AMIAT)
- 67 Trattamento Rifiuti Metropolitan S.p.A. (TRM)
- 68 Azienda Energetica Metropolitana Torino S.p.A. (AEM)
- 70 Società Metropolitana Acque Torino S.p.A. (SMAT)

#### Città e sicurezza

- 71 Polizia Municipale
- 73 Protezione civile

## Area 2 - Welfare e servizi ai cittadini

### 74 Torino oggi: la fotografia di una comunità, le politiche per il suo sviluppo ♀♂

#### Solidarietà

- 76 Riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali di base
- 77 Criteri d'accesso e contribuzione alle prestazioni socio assistenziali
- 78 Anziani
- 80 I servizi per gli anziani: un'analisi di genere ♀♂
- 81 Minori
- 82 Disabili
- 83 Adulti in difficoltà
- 84 Stranieri e nomadi
- 85 Famiglia
- 86 Rapporti con le Aziende Sanitarie
- 87 Azienda Farmacie Comunali di Torino S.p.A.
- 88 Edilizia residenziale pubblica e politiche per la casa
- 89 Agenzia Territoriale per la Casa (ATC)
- 90 Gestione servizi cimiteriali
- 90 Giovani e adolescenti
- 91 Tempi e orari della città
- 92 Politiche di genere e Pari Opportunità: l'impegno diretto della Città ♀♂

#### Sistema educativo

- 93 Asili nido e scuole per l'infanzia ♀♂
- 94 Servizi all'infanzia: un'analisi di genere
- 95 Servizi al sistema educativo: mense, arredi, trasporti
- 96 Educazione permanente e orientamento scolastico
- 96 La città educativa
- 97 Sostegno alla genitorialità

#### Servizi demografici

- 98 Anagrafe e certificati
- 98 Statistica e toponomastica

## Informatica al servizio del cittadino

- 99 E-government
- 103 Il sito Web della Città

## Area 3 - Promuovere Torino olimpica, città d'arte, cultura e sport


### Arte e cultura

- 104 Valorizzazione e sviluppo del patrimonio museale
- 105 Fondazione Torino Musei
- 106 Attività, iniziative e manifestazioni culturali
- 107 Teatro Regio Torino
- 107 Teatro Stabile Torino
- 108 Biblioteche civiche
- 109 Attività di rappresentanza, patrocini e contributi
- 109 Cooperazione internazionale e pace

### Sport e tempo libero

- 110 Iniziative sportive e gestione degli impianti sportivi
- 111 Iniziative di tempo libero

### Olimpiadi, comunicazione e turismo

- 112 Comunicazione locale, nazionale e internazionale
  - 115 Consiglio Comunale: informazione e partecipazione
  - 115 Olimpiadi 2006, turismo e promozione della città
  - 116 Turismo Torino
  - 117 Relazioni internazionali
- 

## Area 4 - Lo sviluppo economico e il lavoro

### Attività commerciali

- 118 Attività commerciali: regole e sostegno
- 119 Mercati

### Lavoro e attività produttive

- 120 Politiche attive del lavoro e supporto alla formazione professionale
- 122 Le politiche del lavoro: un'analisi di genere ♀♂
- 124 Sostegno alle attività produttive

## Area 5: I dipendenti e i collaboratori

### Gestione e sviluppo delle risorse umane

- 125 Composizione e consistenza del personale
- 125 - Ripartizione per tipologia contrattuale
- 126 - Ripartizione per profili di riferimento
- 127 - Ripartizione per fasce di età
- 127 - Ripartizione per anzianità di servizio
- 127 - Ripartizione per livello di istruzione
- 128 - Cessazioni e assunzioni avvenute nell'anno
- 128 Analisi di genere ♀♂
- 128 - Suddivisione dei dipendenti per categoria e sesso ♀♂
- 129 - Suddivisione dei dipendenti in regime di part-time per categoria e sesso ♀♂
- 129 - Congedi parentali effettuati ♀♂
- 130 Procedure di selezione e assunzione
- 131 Sviluppo delle carriere dei dipendenti
- 131 Formazione
- 131 Comunicazione interna
- 131 Progetti qualità



## Area 6 - La gestione della “macchina” comunale

### Tasse e tributi

- 132 Gestione dei tributi
- 132 Il nuovo catasto comunale

### Patrimonio immobiliare comunale

- 133 Gestione del patrimonio immobiliare della Città

### Gestione delle partecipazioni

- 134 Gestione delle aziende partecipate
- 134 Agenzia per i servizi pubblici locali

### Nuovi strumenti

- 135 Lo sviluppo delle tecnologie

## Area 7 - La suddivisione della Città

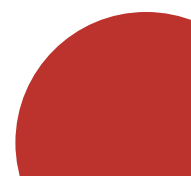
### L' amministrazione vicina ai cittadini

- 136 Le 10 Circoscrizioni

## PARTE IV – IL PROCESSO DI RILEVAZIONE DELLE ASPETTATIVE LEGITTIME E DEL GRADO DI CONSENSO

138

**Il Bilancio Sociale: discuterne per migliorare**



# Il bilancio sociale: un'analisi delle scelte per la città

## La premessa

Il Comune è la struttura di base di articolazione della democrazia rappresentativa del nostro Paese, ed è anche il più antico soggetto politico territoriale tra quelli ancora attivi in Italia, con una storia che, nel caso di Torino, è di quasi 1000 anni. I cittadini conoscono il Comune, e tendono anzi a ritenere che esso abbia più compiti e responsabilità di quanti non gliene attribuisca l'attuale normativa: una tendenza naturale e legittima, tanto che il legislatore costituente ha recentemente introdotto, nella modifica al titolo V della Costituzione, le Città metropolitane (tra le quali ovviamente Torino) come nuovo soggetto istituzionale dell'ordinamento, proprio potenziando le competenze e ampliando il raggio d'azione territoriale dei grandi Comuni.

Questa conoscenza deve essere arricchita di contenuti: dai campi di attività del Comune alle risorse che a ciascuno di questi sono destinate, alle connesse linee d'azione scelte dall'Amministrazione e ai risultati conseguiti in ciascuna di esse.

A questo obiettivo tende il Bilancio Sociale: non un bilancio nuovo o aggiuntivo rispetto a quello approvato dal Consiglio Comunale nel suo consuntivo annuale, ma un bilancio che ha l'ambizione, evitando i tecnicismi e le complessità che caratterizzano il consuntivo vero e proprio, di mettere a fuoco i grandi obiettivi, le risorse aggregate, i risultati conseguiti e la strategia in cui questi si inquadrano. Un bilancio che, in modo leggibile e sintetico, cerca di mostrare ai cittadini dove sono stati spesi i soldi delle loro tasse, nei diversi campi di attività dell'Amministrazione comunale. Solo per questa prima edizione, relativa al bilancio consuntivo 2003, il bilancio sociale contiene anche primi cenni del "bilancio di genere", evidenziato tipograficamente nel testo, che considera l'impatto sulle cittadine e sui cittadini delle politiche e delle azioni del Comune partendo dal presupposto che esse non siano neutre. Dall'edizione 2004 il Bilancio di genere avrà struttura propria e separata.

## Come si articola il Comune

Il Comune è un soggetto politico e amministrativo, che comprende una struttura di guida politica e una struttura amministrativa che risponde al Direttore Generale nominato dal Sindaco. Il Sindaco fissa, per il mandato quinquennale e per i singoli esercizi, le linee guida dell'intera Amministrazione; la Giunta ne segue la realizzazione per i grandi comparti, realizzazione gestita dal Direttore Generale e dai Direttori di Divisione che a lui fanno capo.

Potremmo dire che il Comune è come un'automobile, alla guida della quale sta il Sindaco, che la conduce verso la meta approvata dagli elettori come programma elettorale; l'automobile ha un motore che è una organizzazione aziendale: una grande azienda, con 13.019 dipendenti. Oggi la più grande azienda in Torino...anche se tutti speriamo che torni ad essere la seconda.

## I campi di attività e le spese comunali

I campi di attività del Comune, che in questo Bilancio Sociale troverete descritti in modo più dettagliato, si possono aggregare ai fini di una prima analisi in 5 grandi comparti che sintetizzeremo qui, indicando per ognuno le spese sostenute in parte corrente (incluse quelle relative agli interessi passivi sui finanziamenti degli investimenti) e il personale impiegato con il relativo costo. Altre notizie relative alle risorse umane e ai percorsi adottati in questo campo dall'Amministrazione sono a loro volta contenute in questo volume in un'area della Relazione Sociale.

### o Governo del territorio

Il Comune programma e realizza le grandi opere, applicando il Piano Regolatore Generale, approvando le varianti che



si rendono di volta in volta necessarie e predisponendo tutti gli opportuni strumenti urbanistici e normativi. Di questo comparto fanno quindi parte la pianificazione urbanistica, le opere pubbliche, la rigenerazione delle periferie.

Per queste attività la spesa corrente nel 2003 è stata pari a 70,9 milioni di euro, mentre quella per il personale è stata di 27,3 milioni, con 857 persone impegnate.

Non è facile paragonare questa spesa con quella degli altri segmenti, in quanto essa si riferisce prevalentemente ad investimenti gestiti in conto capitale e si riflette sui grandi aggregati di spesa corrente come spesa per interessi sui

finanziamenti ricevuti.

Anche i trasporti, la viabilità e le connesse attività di gestione del suolo, un settore strategico e delicato in questo periodo di grandi cantieri, appartengono al governo del territorio. In questo campo sono stati spesi 62,2 milioni di euro, a cui si aggiungono 7,2 milioni per il personale, con l'impegno di 262 addetti. In questo caso, occorre tener conto del ruolo ricoperto da GTT, l'azienda di trasporto pubblico torinese.

Ambiente, ciclo dei rifiuti e verde pubblico completano il comparto, e vedono da un lato un grande e tradizionale

patrimonio cittadino, le aree verdi, e dall'altro l'impegno della Città nella progettazione e nella costruzione del nuovo impianto di termovalorizzazione. In questo campo sono stati spesi 143,3 milioni di euro e impiegati 268 addetti, il costo dei quali è stato di 10,4 milioni.

Aziende come AMIAT e TRM si collocano in questo contesto, con i relativi costi, difficili da diminuire senza ricorrere ad aumenti delle tariffe pagate dai cittadini.

Fanno parte di quest'area anche le attività di Polizia Municipale e quelle per la protezione civile: il Comune tutela la sicurezza stradale, la sorveglianza del traffico, il monitoraggio dei mercati, e assicura un sostanziale contributo alla sicurezza urbana. Gli addetti sono 1.954 per un costo di 57,9 milioni di euro cui si aggiungono ulteriori 14,7 milioni di spesa corrente.

#### o Welfare e servizi ai cittadini

Comprende i servizi socio-assistenziali (anziani, minori, adulti in difficoltà, stranieri e nomadi, ecc.), i servizi educativi (nidi, materne, ristorazione scolastica), la casa (edilizia residenziale pubblica), ma anche le politiche rivolte ai giovani e altri servizi fondamentali per i cittadini.

Nel corso del 2003 i servizi socio assistenziali hanno assorbito risorse per 101,9 milioni di euro a cui si aggiunge la spesa per 1.946 addetti pari a 55,5 milioni. I servizi educativi a loro volta hanno comportato una spesa corrente pari a 106 milioni di euro a cui si aggiunge la spesa per 3.678 addetti pari a 113,6 milioni.

Le altre spese per la casa, le politiche per i giovani e la gestione dei servizi demografici e cimiteriali ammontano a 26 milioni di euro con un'ulteriore spesa di 18,4 milioni di euro per il personale, pari a complessive 748 unità.

Complessivamente quindi l'onere totale per il welfare e i servizi ai cittadini è risultato essere pari a 233,9 milioni di euro, a cui si aggiungono 187,5 milioni per il personale pari a complessive 6.372 unità.

E' evidente che queste cifre, cresciute del 10% negli ultimi 5 anni, costituiscono uno zoccolo, di fatto incompressibile, che esprime la vocazione naturalmente solidaristica dell'istituzione comunale, per definizione la più vicina ai deboli, agli esclusi, e particolarmente attenta alla crescita educativa e culturale delle giovani generazioni.

Torino è ormai da molti anni 'città solidale' e continua ad investire sulla qualità e sul rinnovamento dei servizi rivolti ai bambini e alle famiglie, ai giovani e alle fasce deboli, nella convinzione che proprio questo investimento rappresenti un indicatore importante per la qualità della vita di tutti i suoi cittadini e non soltanto di quelli direttamente coinvolti da queste attività.

#### o Promuovere Torino olimpica, città d'arte, di cultura e di sport

In un contesto nazionale e internazionale in cui le aree metropolitane competono fra loro per attrarre investimenti produttivi, grandi centri universitari, flussi turistici, in una parola nuove fonti di reddito e di benessere per i cittadini e di crescita della comunità, ha senso accorpate sotto una dizione di questo tipo le spese destinate alla cultura, allo sport e tempo libero, al turismo.

Nell'insieme, si tratta di una spesa di 65,9 milioni di euro, con 1.037 persone impegnate per un costo di 31,3 milioni.

Questa tipologia di spesa non può essere contenuta al di sotto di questo limite, sebbene il tasso di crescita sia meno sostenuto che per la voce precedente, pena l'abdicazione ad un ruolo di sviluppo della nostra Città.

#### o Sviluppo economico e lavoro

Fanno parte di quest'area tutte le politiche di sostegno e di sviluppo che la Città promuove in favore dell'imprenditorialità e del commercio, le regole e le iniziative promozionali a favore di questi settori, le politiche di sostegno e di riqualificazione per i cittadini con difficoltà lavorative, ma anche la partecipazione ai grandi progetti europei di formazione e riqualificazione per i giovani, per le fasce deboli e per alcune categorie di lavoratori.

In questo campo, sono stati spesi 21,3 milioni di euro, utilizzando 271 persone per un costo di 7,4 milioni.

Ai grandi filoni d'intervento esaminati fin qui si aggiungono altre voci che è necessario considerare.

## o Costo della "macchina" comunale

Le spese connesse alla gestione della macchina comunale nel suo complesso e che comprendono tutte le spese necessarie alla gestione delle risorse umane, della finanza, del sistema informativo, dell'apparato di supporto agli organi democratici (Sindaco, Giunta, Consiglio Comunale, Consigli circoscrizionali) ammontano a 260,1 milioni di euro, di cui 98,3 milioni relativi a rimborsi di quote capitale dei mutui accessi (per tutti i comparti) e 62,8 milioni per il personale pari a 1.998 unità.

La spesa totale include il costo di funzionamento della struttura amministrativa che fa capo al decentramento comunale nelle 10 Circoscrizioni, dotate di propri organismi politici con specifici poteri delegati, e che costituiscono lo sforzo più organico del Comune per avvicinare l'Amministrazione ai cittadini.

## Le entrate comunali

Nelle casse comunali entrano, per far fronte ai 1.201,3 milioni di uscite:

- o 585 milioni di entrate fiscali, di cui 245,5 da ICI, principale introito comunale, 170,2 di compartecipazione al gettito Irpef riscossa ancora dallo Stato, ma trasferita ai Comuni
- o 253,5 milioni di trasferimenti dallo Stato e dalla Regione
- o 351,9 milioni di entrate extratributarie (di cui 97,9 per i servizi pubblici e 54,6 di sanzioni).

Questa struttura di entrate preoccupa, in quanto i trasferimenti da Stato sono oggetto di erosione progressiva a causa delle strette di finanza pubblica, e le entrate tributarie e extratributarie sono di difficile aumento per l'impossibilità di incrementare in misura consistente sia le tariffe pubbliche sia la pressione fiscale.

## Riepilogo delle entrate e delle uscite correnti 2003 (milioni di euro)

Entrate correnti		Uscite correnti	
Tributarie	585,0	Governo del territorio	393,9
Trasferimenti	253,5	Welfare e servizi ai cittadini	421,4
Extratributarie	351,9	Promuovere Torino olimpica	97,2
		Città d'arte, cultura e sport	
		Sviluppo economico e lavoro	28,7
		Costo della "macchina" comunale	260,1
<b>Subtotale</b>	<b>1.190,4</b>	<b>Subtotale</b>	<b>1.201,3</b>
Trasferimento Regionale GTT Spa	150,4	Contributo a GTT Spa	150,4
Avanzo Applicato	25,0	Avanzo d'esercizio	14,1
<b>Totale</b>	<b>1.365,8</b>	<b>Totale</b>	<b>1.365,8</b>

## La strategia del Comune di Torino

Nelle pagine che seguono cercheremo di far percepire la strategia del Comune di Torino di fronte alla complessità della sfida che si è descritta: far fronte con entrate tendenzialmente rigide ad un sistema di uscite che non può penalizzare né la solidarietà, né lo sviluppo, né la salvaguardia della Città.

Socialmente la Città di Torino fronteggia una crisi in cui convivono i nuovi bisogni (l'emergenza immigrazione, l'invecchiamento progressivo della popolazione, l'impoverimento di fasce consistenti di cittadini) con le nuove prospettive (lo sviluppo turistico indotto dall'evento olimpico e dalla conseguente valorizzazione internazionale della Città, le nuove imprese della net economy, lo sviluppo delle Università e dei centri di ricerca applicati, la crescente attrazione esercitata dalle istituzioni culturali quali il Museo del Cinema o il nuovo Museo Egizio).

L'industria meccanica, ed in particolare quella automobilistica, non è in una crisi irreversibile; il buon andamento dei veicoli industriali e il recupero nel 2003 di quote di mercato dell'auto inducono a ben sperare in un futuro dal quale non può essere assente la mano pubblica: in particolare contribuendo all'innovazione trazionistica (oggi metano, domani idrogeno) nell'auto e nei mezzi di trasporto urbano.

In questo contesto è stata disegnata una strategia, riassunta dal programma dell'Amministrazione, che punta sullo sviluppo di tutte le opportunità presenti, ma interpreta in modo non residuale la cultura del welfare e la tradizione torinese della solidarietà. Occorre innovare e progettare in modo creativo e partecipato anche il sistema della solidarietà sociale (dall'assistenza domiciliare al telelavoro) e il complesso delle attività e dei lavori per la manutenzione urbana e per la valorizzazione del patrimonio, perché l'intreccio tra sviluppo, solidarietà e investimenti è la ricetta vincente.

Da dove prendere le risorse, se tutte o quasi tutte le componenti della spesa debbono crescere, e se le entrate tariffarie e fiscali sono rigide per definizione?

Le strade sono due:

o sul versante delle spese, con la maggiore efficienza della macchina comunale, attraverso l'informatizzazione intensiva, l'affidamento all'esterno di attività a basso valore aggiunto e soprattutto con la formazione e lo sviluppo di professionalità sempre più avanzate nel personale comunale, tali da incrementare la qualità del lavoro e la sua produttività;

o sul versante delle entrate, con la valorizzazione del patrimonio comunale, sia immobiliare (con riqualificazione delle destinazioni d'uso e degli edifici e con piani di vendite mirate) sia mobiliare, con intelligenti strategie di portafoglio: il problema diviene quello di estrarre ricchezza dal patrimonio, valorizzandolo e non svendendolo, e non dalle tasche dei cittadini. Occorre reinvestire questa ricchezza nello sviluppo urbano e nella gestione intelligente dell'emergenza sociale.

La grande occasione olimpica, cui la Città si sta preparando, è un trampolino di visibilità internazionale per questa strategia: non sostituisce però alcuna delle articolazioni complesse che si è cercato di descrivere nelle pagine che seguono, dal sostegno alle politiche industriali alla tenuta del welfare, dalle infrastrutture trasportistiche alle iniziative culturali.



