

2. La città e i suoi servizi



2. LA CITTÀ E I SUOI SERVIZI

2.1. LA «MACCHINA» COMUNALE

Il Comune di Torino è una grande azienda, con quasi 10.000 dipendenti (operanti in una quarantina di Direzioni e Aree, per un sesto decentrati nelle circoscrizioni¹), cui si aggiungono più o meno altrettanti dipendenti delle società partecipate dalla Città². La «macchina» comunale è strutturata internamente in una trentina di direzioni e settori di consistenza molto varia, dai 2.335 dipendenti dei Servizi educativi ai 3 dipendenti del Servizio relazioni internazionali e progetti europei.

Negli ultimi anni il numero di dipendenti del Comune si è costantemente ridotto (a causa dei pensionamenti, solo in parte bilanciati da neoassunzioni): -30,9% tra 2001 e 2015. In particolare, si sono assottigliate le fila degli addetti di categoria A e B (cui appartiene chi svolge mansioni esecutive, come fattorino, usciere, custode ecc.: -54,2%), quella dei dirigenti (-30,4%) e quella degli impiegati (categoria C, calata del 18,2%). L'unica fascia il cui organico è invece aumentato (+17,3%) è la D, alla quale appartengono funzionari, capi ufficio e coloro che occupano le cosiddette «posizioni organizzative», a metà strada tra funzionari e dirigenti³.

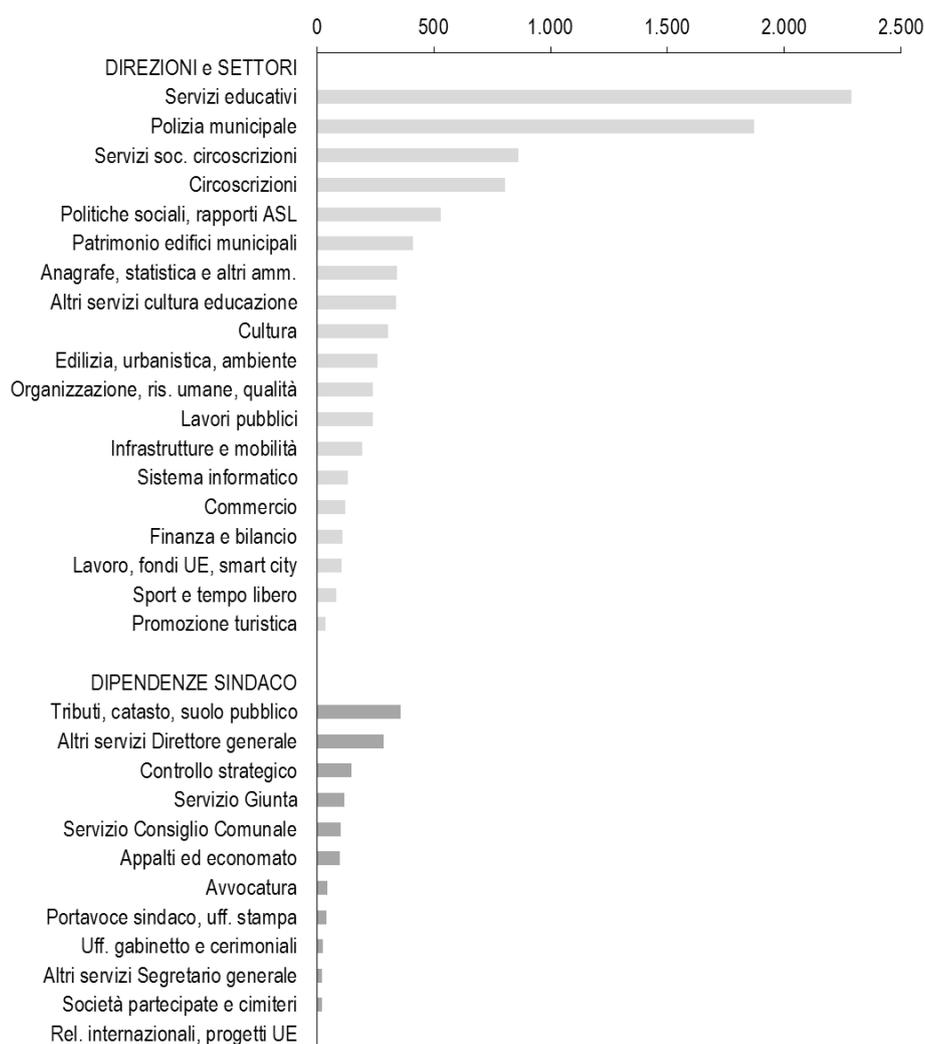
¹ L'organico di alcune circoscrizioni è sopra la media (ad esempio, Mirafiori ha 36,4 dipendenti ogni 10.000 abitanti, San Salvario Borgo Po 24,5), mentre in altre è decisamente inferiore: a Cenisia San Paolo Pozzo Strada operano 15,7 impiegati ogni 10.000 abitanti, in Centro Crocetta 11,8 (dati a dicembre 2015; fonte: Comune di Torino, Risorse umane). Tali differenze dipendono ancora in buona parte dalle modalità con cui nel 1984 vennero uniti gli ex 23 quartieri torinesi. Il nuovo accorpamento in cinque circoscrizioni (deliberato nel 2015 e operativo dal 2021) dovrebbe ridurre tali differenze: nella circoscrizione che dovrebbe nascere dalla 1 e dalla 3 si conterebbero – stanti i numeri attuali – 14,2 dipendenti ogni 10.000 abitanti, 18,3 nella circoscrizione che unificherebbe le ex 6 e 7, 18,8 nella circoscrizione che nascerebbe dalla fusione di 4 e 5, 20,8 nell'area sud-est (ex 8 e 9) e 23,7 nella circoscrizione che comprenderebbe le ex 2 e 10.

² All'inizio del 2015 risultano occupati in GTT (partecipata del trasporto pubblico) 5.142 persone, 4.567 nella multiutility dell'energia Iren, 1.781 in TRM (che gestisce il termovalorizzatore), 1.386 in Amiat (ciclo dei rifiuti), 859 in Smat (reti idriche) e 397 in Sagat (aeroporto di Caselle).

³ Il Comune è stato talvolta criticato per la tendenza ad aumentare – attraverso promozioni interne o assunzioni – il numero di dipendenti in ruoli direttivi (dirigenti, posizioni organizzative, funzionari): effettivamente, se nel 2001 la loro incidenza era pari al 40,2% degli impiegati (coloro, cioè, che realizzano la gran parte della

Figura 2.1. Dipendenti del Comune di Torino, per direzioni, settori e servizi alle dirette dipendenze del sindaco

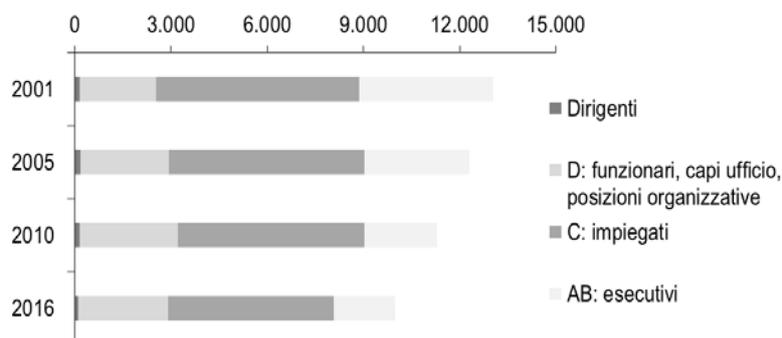
Dati a febbraio 2016; fonte: Comune di Torino, Risorse umane



«produzione» negli uffici), nel 2015 risulta cresciuta al 55,7%, soprattutto grazie a migliaia di «progressioni verticali», ossia ad avanzamenti di carriera interni. D'altra parte, la tendenza a una «ipertrofia» della dirigenza in altri enti locali risulta ancora più marcata: se nel caso del Comune di Torino dirigenti e posizioni organizzative costituiscono il 5,9% di tutti i dipendenti, nella Città metropolitana (ex Provincia) il loro peso è pari al 15,5%, nella Regione Piemonte al 39,2%.

Figura 2.2. Dipendenti a tempo indeterminato del Comune di Torino, per fasce gerarchiche

Fonte: Comune di Torino, Risorse umane



Il dimezzamento dei ruoli esecutivi si deve al fatto che negli anni è andata crescendo la tendenza ad assumere neodipendenti più qualificati, in grado di governare processi complessi, affidando invece sempre più di frequente le mansioni esecutive a società esterne. I settori del Comune ritenuti a maggiore «complessità» di mansioni e con le quote più elevate di dirigenti sono gli uffici del Segretario generale (dove i dirigenti sono pari al 20% del personale), il settore che gestisce i rapporti con le società partecipate dal Comune (20%), gli uffici dell'Avvocatura (18,2%), il settore Finanza e bilancio (16,5%), quello deputato al Controllo strategico (16,1%). All'opposto, numerosi servizi comunali decentrati sul territorio contano molti impiegati e operatori e relativamente pochi dirigenti: è il caso dei servizi sociali circoscrizionali (con numerosi assistenti sociali e solo il 3,7% di dirigenti), i servizi anagrafici e statistici (3,5%), i servizi educativi (2,4%), la polizia municipale (con molti agenti e solo il 2,4% di dirigenti); fonte: Comune di Torino, Risorse umane.

Le assunzioni in Comune sono andate declinando negli anni, specie dal 2008, anno successivo all'ultimo grande concorso (figura 2.3). A causa delle difficoltà di bilancio della pubblica amministrazione – e del Comune di Torino in particolare, come si dirà più avanti – si è cercato di favorire il collocamento a riposo di parte del personale, limitandone fortemente la sostituzione. Di conseguenza, l'organico è progressivamente invecchiato⁴: nel 2001 la quota di

⁴ È vero che nel quindicennio considerato anche la popolazione torinese è complessivamente invecchiata, ma non tanto quanto l'organico del Comune: a livello

dipendenti oltre i 50 anni non raggiungeva un quarto del totale, oggi è pari al 61,3% dell'organico (figura 2.4)⁵. Si prevede che solo verso il 2019 sarà possibile uno sblocco del turnover, ossia indire concorsi per sostituire i dipendenti che andranno in pensione.

Figura 2.3. Assunzioni al Comune di Torino

Fonte: Comune di Torino, Direzione Organizzazione servizio assunzioni e strutture organizzative

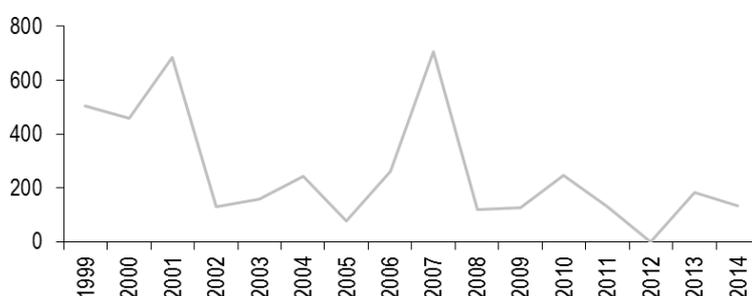
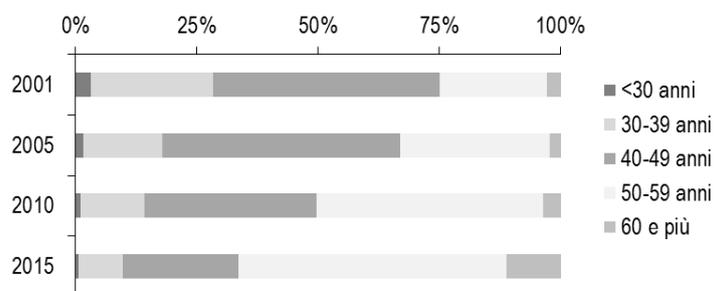


Figura 2.4. Dipendenti a tempo indeterminato del Comune di Torino, per fasce di età

Fonte: Comune di Torino, Risorse umane



cittadino, ad esempio, il rapporto tra 16-39enni e 50-65enni è sceso tra il 2001 e il 2015 da 1,4 a 1,2, a livello di dipendenti comunali da 1,1 a 0,1.

⁵ In conseguenza di ciò, diversi testimoni interni descrivono un clima di progressivo «infiacchimento» negli uffici, dovuto al declino del proficuo e stimolante mix tra l'entusiasmo tipico dei giovani e l'esperienza dei lavoratori più maturi. Anche la questione del passaggio di consegne e competenze sta diventando critica, visto che nei prossimi cinque anni dovrebbe andare in pensione circa il 30% dei dipendenti del Comune. L'assottigliamento della fascia under 40 (ormai pari al 9% dell'intero organico) è piuttosto preoccupante per una città che intende giocare le sue chance competitive sul terreno dell'innovazione, delle nuove tecnologie, della smartness.

Se il progressivo invecchiamento è forse il fenomeno più rilevante che ha caratterizzato la «macchina» del Comune, anche il sistema organizzativo interno si è sensibilmente modificato negli ultimi due decenni; ciò soprattutto per effetto di riforme (come le cosiddette «leggi Bassanini» degli anni Novanta, poi raccolte nel Testo Unico 267 del 2000) finalizzate a migliorare efficacia, economicità ed efficienza della pubblica amministrazione⁶. A Torino, in particolare, a metà di quel decennio viene istituita la figura del direttore generale (di recente soppressa dalla nuova Amministrazione, affidandone i compiti al segretario generale) e l'organizzazione interna viene reindirizzata seguendo criteri «aziendali», basati sull'idea di settori che «producono» servizi per i cittadini. Coerentemente con questo approccio, il Comune si dota quindi di un Piano esecutivo di gestione, che attribuisce compiti e obiettivi ai diversi uffici, nonché di un sistema di monitoraggio e valutazione delle performance.

Tale sistema è finalizzato «all'attuazione di politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività [...], alla modernizzazione e al miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali» (Città di Torino 2012, 6); si basa sulla «definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori» (idem, 4), si articola in un PEG Piano esecutivo di gestione, integrato con il PDO Piano dettagliato degli obiettivi, prevede «un monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi» (*ibidem*). Il Comune, infine, distingue tra indicatori di «qualità erogata» (in base a standard prestabiliti) e di «qualità percepita», derivanti da indagini sui livelli di soddisfazione degli utenti (si veda in proposito il paragrafo 2.4).

Circa gli esiti di tali processi valutativi è però lecito nutrire qualche dubbio: ad esempio, secondo la *Relazione sulla performance 2014*, avrebbe completamente raggiunto (al 100%) gli obiettivi

⁶ All'epoca si trattava di restituire funzionalità e dignità alla macchina amministrativa, minata dagli effetti della stagione dei processi di «Mani pulite». Parve quindi la soluzione ideale rafforzare le competenze gestionali della dirigenza pubblica, tra l'altro dando ai Comuni oltre i 15.000 abitanti la possibilità di insediare al vertice amministrativo un direttore generale, separando nettamente quest'ultima carica dal potere politico (fino ad allora direttamente coinvolto, oltre che in compiti di indirizzo, anche negli aspetti più squisitamente amministrativi). Questa soluzione ha però mostrato nel tempo alcuni limiti, il principale dei quali risiede probabilmente nel fatto che il direttore generale (nominato dal sindaco) rimane, di fatto, in posizione subalterna rispetto al soggetto politico; e, a cascata, buona parte dei dirigenti scelti dal direttore generale si caratterizzano spesso per una certa «collateralità» rispetto alla Giunta.

ben il 76,1% degli oltre 600 uffici comunali, il 15,6% li avrebbe quasi del tutto raggiunti (tra il 90% e il 99%), mentre solo nell'8,2% dei casi si sarebbe sotto la soglia del 90% (fonte: Città di Torino 2014b). Questi eccezionali risultati, in molti casi, paiono dipendere non tanto da una straordinaria efficienza della macchina amministrativa, quanto piuttosto da criteri opinabili sia nel fissare gli obiettivi⁷ sia nel verificarne il conseguimento. Ad esempio, gli uffici addetti alla gestione rifiuti hanno fissato come obiettivo per il 2014 un 41% di raccolta differenziata, puntualmente conseguito (anche perché più basso della quota di differenziata raggiunta l'anno precedente: 41,9%), ma enormemente distante dal 62% stabilito già due anni prima dalla legge regionale come quota da conseguire. Inoltre, un altro capitolo della stessa *Relazione sulla performance* rivela come per circa il 30% dei procedimenti gli uffici non rispettino i tempi stabiliti da leggi nazionali o regolamenti interni⁸; non è chiaro come ciò si concili con i sopra citati elevatissimi livelli di raggiungimento degli obiettivi da parte della quasi totalità degli uffici.

Il problema è anche che una quota rilevante delle retribuzioni è «agganciata» ai livelli di conseguimento degli obiettivi; nel caso dei dirigenti, fino al 40% dello stipendio effettivamente percepito dipende dalla valutazione delle performance: nel 2014 tutti i 121 dirigenti del Comune hanno ricevuto tale premio di risultato, con un bonus aggiuntivo (rispetto allo stipendio base) che va da un minimo di 6.315 a un massimo di 30.603 euro lordi. Il premio pro

⁷ La ricorrente abitudine a rinviare di mesi l'approvazione del bilancio preventivo del Comune produce, tra l'altro, un ritardo sui tempi con cui i vari uffici fissano (sulla base delle risorse disponibili) gli obiettivi: spesso ciò avviene quando mancano pochi mesi alla fine dell'anno, svuotando di significato l'intera operazione. La nuova Amministrazione civica ha inserito tra i suoi obiettivi programmatici una drastica anticipazione dell'approvazione del bilancio. Che vi sia un problema di trasparenza lo conferma lo stesso Organismo indipendente di valutazione – che per legge ogni anno redige una relazione sull'Amministrazione civica – quando, ad esempio, lo scorso anno ha sottolineato l'urgenza di pubblicare «sul sito del Comune una documentazione relativa alla valutazione delle strutture e dei dipendenti di immediata e semplice lettura».

⁸ I ritardi più marcati riguardano alcuni uffici comunali che si occupano di edilizia, assistenza sociale e manutenzione della città: viene rilasciato oltre i termini di legge, ad esempio, il 35% dei permessi di costruire, il 59% delle autorizzazioni paesaggistiche, il 32% degli assegni assistenziali che spettano alle famiglie numerose, il 31% degli assegni di maternità; inoltre, non vengono realizzati il 35% degli interventi programmati di manutenzione ordinaria del verde pubblico e il 34% dei monitoraggi sullo stato del suolo e delle strade (aspetto che, non a caso, riceve molte lamentele da parte dei cittadini; si veda il paragrafo 2.4).

Scheda 2.1. L'Amministrazione pubblica torinese,
secondo i testimoni qualificati locali
Fonte: Indagine Rapporto «Giorgio Rota», inverno 2016

Diversi testimoni intervistati hanno sottolineato come la «macchina» amministrativa pubblica comunale risulti ancora troppo spesso appesantita da meccanismi farraginosi e burocratici, che dovrebbero invece avere poco spazio in una città che si vuole moderna e competitiva. Altri hanno insistito sull'urgenza che l'apparato comunale punti decisamente verso una maggiore efficacia dei processi amministrativi, nonché al conseguimento degli obiettivi, con un occhio di riguardo (anche in considerazione della salute non florida dei conti pubblici) per la dimensione dell'efficienza complessiva dei processi.

«Bisogna rendere più efficienti i meccanismi micro dell'apparato amministrativo: c'è troppa burocrazia, ad esempio sull'ambiente, sull'urbanistica, sui trasporti» [ricercatore]

«C'è ancora una lentezza burocratica che ostacola l'insediamento delle imprese. È un problema italiano, ma anche i funzionari locali possono fare da stimolo per ASL, Arpa, Vigili del Fuoco, velocizzare i tempi di risposta e obbligarli a esprimersi» [funzionario pubblico]

«Coi conti comunali che ci sono, bisogna risanare e mettere ordine nella macchina comunale, farraginoso e non efficientissimo» [ricercatore]

«Vanno razionalizzati i costi della macchina comunale, i servizi, le municipalizzate, bisogna creare una commissione per monitorare la macchina amministrativa» [politico]

«Le municipalizzate non possono perdere soldi, dobbiamo partire dalla buona amministrazione e far sì che i servizi funzionino in pareggio» [ricercatore]

Secondo diversi intervistati, una maggior efficienza amministrativa potrebbe essere conseguita anche ripensando obiettivi e metodi, riducendo il campo di intervento, riprogettando l'organizzazione interna.

«Bisogna tornare all'idea che il Comune gestisce i servizi essenziali. Oggi c'è un eccesso di aspettative della società verso l'Amministrazione comunale, il che crea un eccesso di promesse» [ricercatore]

«Dobbiamo rimettere il cittadino e il servizio erogato al centro dell'azione amministrativa, recuperando l'orgoglio dei dipendenti della Città nello svolgere un lavoro nell'interesse generale» [politico]

«A fine anni Novanta, l'Amministrazione aveva la capacità di agire trasversalmente; oggi è tornata la logica dei comparti stagni, ogni assessorato fa le cose sue e ciò è devastante per la qualità dei servizi» *[funzionario pubblico]*

«La macchina comunale è polverizzata in mille pezzi che giocano l'uno contro l'altro, in una guerra interna; gli ultimi cinque anni sono un fallimento, non si è fatto nulla, manca una regia delle priorità» *[politico]*

«Torino ha la necessità di utilizzare il mandato del nuovo sindaco per riorganizzare la macchina amministrativa, ridefinire il suo perimetro di azione, decidere cosa continuare a fare e cosa no» *[funzionario pubblico]*

«La capacità progettuale dei tecnici del Comune in passato è stata superiore a quella di altre città, poi è andata declinando negli anni» *[funzionario pubblico]*

«Bisogna puntare sia alla digitalizzazione dei processi amministrativi, sia a quella del personale pubblico» *[funzionario pubblico]*

Un altro obiettivo da perseguire, secondo diversi testimoni, è quello di una maggiore trasparenza, anche attraverso il coinvolgimento degli amministrati (accesso alle informazioni, rilevazioni dei bisogni, valutazioni sui servizi pubblici).

«Trasparenza, accessibilità e partecipazione si devono tradurre in un metodo costante di lavoro, coinvolgendo e dialogando con le differenti parti della nostra comunità per costruire progetti comuni» *[politico]*

«Il Progetto Qualità del Comune [indagini di *customer satisfaction*] deve essere potenziato, queste indagini sono utili alla definizione degli obiettivi strategici dell'Amministrazione» *[settore privato]*

«È importante approfondire che percezione ha la popolazione dei servizi, della loro fruibilità, accessibilità, costi» *[funzionario pubblico]*

«Bisogna avvicinare la cittadinanza all'Amministrazione, attraverso connessioni telematiche da remoto, avvicinando così fasce di popolazione meno abituate all'uso della tecnologia digitale» *[settore privato]*

«Serve un progetto che riattivi la partecipazione dei cittadini nelle istituzioni: la distanza tra questi due mondi è sempre maggiore» *[politico]*

Qualche rilievo, infine, è emerso a proposito della classe dirigente torinese nel suo complesso, in particolare la componente politica, sottolineando la necessità, da un lato, di puntare a un ricambio generazionale, dall'altro di abbandonare logiche autoreferenziali per confrontarsi con le migliori realtà urbane.

«Le politiche per la crescita della classe dirigente, soprattutto dentro le istituzioni pubbliche, passano anche da un necessario ricambio generazionale» *[settore privato]*

«C'è una classe dirigente locale asfittica: solo qua abbiamo Fassino, Chiamparino e Saitta, siamo rimasti al PCI degli anni Settanta; le generazioni successive non hanno saputo ammazzare i padri, la classe dirigente attuale ha fatto bene, ma ormai ha dato quel che aveva da dare» *[politico]*

«L'Amministrazione spesso si compiace che Torino in Italia non è malaccio, ma manca una capacità (che era fortissima negli anni Novanta) di sapersi guardare "da fuori", confrontandosi col meglio di quel che fanno le città all'avanguardia in Europa» *[funzionario pubblico]*

capite medio per i dirigenti è stato di 13.441 euro, decisamente superiore a quello conseguito dal livello gerarchico immediatamente inferiore (le cosiddette «posizioni organizzative», pari a 2.338 euro) e, soprattutto, dagli altri dipendenti⁹ (458 euro medi pro capite).

⁹ Quanto a questi ultimi, Torino è una delle metropoli che paga meno premi perché, su richiesta sindacale, gli accordi hanno teso a mantenere elevata soprattutto la quota stipendiale base, a discapito del premio legato al risultato conseguito. Secondo molti operatori interni alla macchina comunale, ciò finisce per generare un «quadro complessivo opaco e un po' asfittico, in cui appare difficile individuare energie orientate verso un positivo spirito di riforma». D'altronde, che persistano forti resistenze – da più parti – a logiche valutative e premiali lo testimonia indirettamente la stessa relazione 2014 dell'Organismo indipendente di valutazione, in cui ci si sente in dovere di ribadire che «il termine valutare non deve essere inteso sotto il significato estremamente limitativo di *giudicare*, ma nell'accezione di dare valore, valorizzare, collocando questo momento gestionale al centro dello sviluppo dell'organizzazione».

2.2. PARTECIPATE E BILANCI

Un certo numero di servizi vengono erogati direttamente dagli uffici comunali con personale proprio (secondo il modello gestionale cosiddetto «in house»), altri attraverso concessioni e appalti¹⁰ (è il caso, ad esempio, dei servizi sociali affidati a cooperative o dell'edilizia pubblica cogestita con l'ATC) o ancora delegandone la gestione a società partecipate, fondazioni e agenzie (queste ultime ricomprese nella colonna «Altre forme» della tabella 2.1).

Per quanto riguarda le società partecipate, oggi la Città di Torino detiene quote azionarie in oltre una ventina di esse¹¹, piuttosto diverse tra loro per dimensioni, settori di intervento e modalità di partecipazione. Di alcune società il Comune di Torino detiene l'intero pacchetto azionario (come nel caso di GTT o di AFC, che gestisce i cimiteri), di altre solo una parte (talvolta di minoranza, come nel caso della società aeroportuale Sagat o degli incubatori di imprese I3P e 213T), in altri casi ancora è stato organizzato un sistema di «scatole cinesi» attraverso le cosiddette «holding». Ad esempio, la società finanziaria FCT Holding (di cui il Comune detiene l'intero pacchetto azionario) controlla il 50% della finanziaria FSU (per l'altra metà di proprietà del Comune di Genova), la quale a sua volta possiede il 16,7% delle azioni di Iren (di cui il Comune di Torino detiene un altro 7% attraverso FCT). Le più piccole partecipazioni del Comune sono quelle nella società Autostrada Torino Savona (il Comune è proprietario, attraverso FCT, dello 0,02% del capitale di 162 milioni), nella società per la costruzione dell'Autostrada Albenga-Ceva (5%, sempre attraverso FCT, del capitale di 0,6 milioni), nell'azienda di trasporto pubblico alessandrina ATM

¹⁰ Le concessioni prevedono l'affidamento di servizi a terzi per periodi in genere lunghi (ad esempio, 20 anni) e sono forme potenzialmente più controllabili da parte politica; il sistema degli appalti stabilisce che ogni volta i servizi vengano affidati con bando (di solito a società non profit), il che, almeno in linea teorica, dovrebbe garantire più imparzialità e trasparenza.

¹¹ Oltre alle società partecipate, il Comune controlla (con poteri di vigilanza e indirizzo) 49 enti ed è rappresentato in altri 87: nel complesso, si tratta di 59 fondazioni, 32 associazioni, 13 comitati, 12 consorzi e un'altra ventina di enti di varia natura. Dei 49 enti controllati, 17 sono di pura rappresentanza (senza oneri per le casse comunali), 14 ricevono dalla Città un contributo annuo inferiore a 100.000 euro, 10 enti tra 100.000 euro e un milione, 8 enti vengono finanziati per oltre un milione: Fondazione Terra Madre 1,1, Fondazione per la cultura 1,3, Fondazione Prolo Museo del cinema 2,5, Agenzia Turismo Torino e provincia 2,9, Fondazione Teatro Stabile 3,8, Fondazione Teatro Regio 4,3, Fondazione Torino musei 6,8, Consorzio sistema informativo CSI Piemonte 20.

(4,5% del capitale di 0,5 milioni) e nella società Agenzia di Pollenzo per la riconversione della residenza sabauda in polo gastronomico e di accoglienza.

Tabella 2.1. Comune di Torino: aree di intervento per modalità di gestione

Valori percentuali; dati 2014; fonte: Comune di Torino

	Uffici comunali	Concessioni	Appalti	Società partecipate	Altre forme
Organi istituzionali	100	-	-	-	-
Ufficio tecnico	100	-	-	-	-
Risorse umane	100	-	-	-	-
Catasto	100	-	-	-	-
Urbanistica	100	-	-	-	-
Qualità aria	100	-	-	-	-
Anagrafe e stato civile	100	-	-	-	-
Fiere mercati attività produttive	97	-	-	3	-
Scuole dell'infanzia	90	6	-	-	4
Gestione economica e entrate	88	-	5	6	1
Polizia municipale	86	-	9	-	5
Protezione civile	84	-	-	-	16
Attività culturali	65	8	1	-	26
Servizi vari per l'istruzione	56	-	35	-	9
Edilizia pubblica	50	50	-	-	-
Servizi sociali per adulti e anziani	45	45	10	-	-
Uffici giudiziari carceri	20	-	80	-	-
Servizi sociali per disabilità	16	74	10	-	-
Lavoro e formazione professionale	16	-	29	-	55
Turismo	15	50	-	-	35
Giovani sport tempo libero	13	59	4	-	24
Protezione ambientale	3	-	97	-	-
Scuole primarie e medie	1	-	90	9	-
Gestione rifiuti	1	-	-	99	-
Servizi sociali per minori	1	88	11	-	-
Illuminazione pubblica	-	-	40	50	10
Trasporto pubblico	-	-	-	100	-
Servizi idrici	-	-	-	100	-

Le principali partecipate torinesi erogano servizi di area vasta, tant'è che sono quasi tutte compartecipate da altri Comuni dell'area torinese: oltre a Iren energia (azienda trans-regionale che opera in

province piemontesi, emiliane e liguri), Smat (nata nel 2001) serve 291 comuni della provincia torinese e 353.000 utenze (con 11.971 chilometri di acquedotti, 8.550 di fognature, 410 depuratori), GTT (nata nel 2003 dalla fusione di ATM e Satti) garantisce trasporti pubblici in 282 centri (con 1.202 bus, 217 tram, 40 treni, oltre a 58 vetture del metrò torinese), TRM (nata nel 2003 per gestire il termovalorizzatore) ha tra i suoi azionisti 35 comuni e consorzi della Città metropolitana, il Caat (che dal 1989 gestisce i mercati generali) è partecipato anche dalla Città metropolitana e dai comuni di Orbassano, Grugliasco e Rivoli.

Tabella 2.2. Principali società partecipate dal Comune di Torino

Società con quota azionaria del Comune superiore al 5%; dati a gennaio 2016;
fonte: Comune Torino, settore società partecipate

Società	Sede	Capitale sociale (miliardi €)	Quota % Comune di Torino	Principali attività
Iren spa	Reggio E.	1.276	24 ***	Energia elettrica gas acqua
FSU srl	Genova	350	50 *	Finanziaria per società energia
Smat spa	Torino	346	60 **	Servizi idrici integrati
FCT Holding spa	Torino	335	100	Finanziaria per partecipate
Infra.To srl	Torino	218	100	Infrastrutture mobilità
TRM spa	Torino	85	18	Smaltimento rifiuti e termovalorizz.
GTT spa	Torino	76	100 *	Trasporto pubblico locale
TNE	Torino	61	43 *	Riuso aree industriali dismesse
Amiat spa	Torino	46	20 *	Rifiuti e servizi ambientali
Caat spa	Grugliasco	35	93	Mercato agroalimentare ingrosso
Sagat spa	Caselle	13	10 *	Aeroporto
Environment Park spa	Torino	11	25	Sviluppo parchi tecnologici
Farmacie com. TO spa	Torino	8,7	20	Farmacie comunali
Pracatinat scap	Fenestrelle	4,4	31	Servizi educativi e accoglienza
Soris spa	Torino	2,6	100	Riscossione tributi
AFC spa	Torino	1,3	100	Cimiteri
I3P scap	Torino	1,2	17	Incubatore imprese Politecnico
CSP srl	Torino	0,6	6	ICT
Finanziaria Centr. Latte	Torino	0,2	20 *	Partecipazioni in società casearie
CCT srl	Torino	0,1	100	Vendita patrimonio del Comune
5T srl	Torino	0,1	65 ****	Informatica mobilità e logistica
2I3T srl	Torino	0,05	25	Incubatore imprese Università

* Tramite FCT, ** di cui 5% tramite FCT, *** 16,7% tramite FSU e 7% tramite FCT, **** di cui 35% tramite FCT

Nel 2011 il Comune di Torino aveva disposto una ricognizione sulle proprie società partecipate dalla quale nel 2015 è scaturito un Piano operativo di razionalizzazione¹²: esso prevede di mantenere solo 12 partecipazioni come si configurano attualmente, di avviare processi di aggregazione tra società (o parti di esse) nel caso di altre 10 partecipate e di cedere le quote comunali di ulteriori 9 società¹³. Negli ultimi anni il Comune ha già dismesso quote – più o meno rilevanti – di partecipazioni: ad esempio, tra 2011 e 2016 ha ridotto il proprio peso in Amiat dal 100% al 20%, in TRM dal 95% al 18,3%, in Sagat dal 38% al 10%, in Farmacie comunali spa dal 51% al 20%.

Scheda 2.2. Dalle Aziende speciali comunali alle Società partecipate

La storia delle società partecipate è lunga oltre un secolo, risalendo ai tempi della riforma Giolitti (legge 103 del 1903) che istituisce per i Comuni la possibilità di assumere direttamente servizi di pubblica utilità (prima gestiti da privati) attraverso «aziende speciali» (poi ribattezzate «municipalizzate») allo scopo di farne «fonte di equi profitti, a sollievo dei contribuenti». La relazione della commissione parlamentare dell'epoca, peraltro, riporta anche le preoccupazioni di chi (se pur in minoranza) si opponeva al progetto: «Nelle municipalizzate farà difetto l'elemento tecnico [mentre] abonderà l'intrusione degli arruffoni, dei cercatori di impieghi, [...] si moltiplicheranno impiegati e salariati, molesti non solo per il loro grande numero, non necessario, ma peggio per l'indole loro: elettori tutti, e pretenziosi, magnificanti la propria supposta qualità di pubblici funzionari, aspireranno a continue promozioni, e premeranno sul municipio, col peso della loro organizzazione, volta a privato tornaconto e, per ciò stesso, a pubblico nocumento» (cit.

¹² Tale piano di razionalizzazione deriva da obblighi normativi nazionali finalizzati a ridurre la spesa pubblica. Da un monitoraggio su 12 Comuni metropolitani – condotto dal Dipartimento funzione pubblica della Presidenza del Consiglio a fine 2015 – Bologna e Milano risultano i Comuni più virtuosi nell'adempire ai diversi aspetti sia formali (adozione e pubblicazione del piano), sia tecnici (descrizione degli interventi operativi), sia strategici (chiara programmazione degli interventi, utilizzo di indicatori a supporto delle decisioni); seguono i Comuni di Genova e Reggio Calabria, poi Venezia, Firenze, Palermo e Torino (inadempiente per gli aspetti strategici).

¹³ Anche la Regione Piemonte ha varato nel 2015 un piano articolato, con 30 operazioni di dismissione e cessione (tra quote possedute direttamente e attraverso la finanziaria Finpiemonte), 39 di aggregazione tra società, 13 di mantenimento dell'attuale assetto; a distanza di un anno – nella primavera 2016 – risultano completate 6 aggregazioni e 5 dismissioni e avviate 21 aggregazioni e 22 dismissioni (fonte: Regione Piemonte).

in Bertelle 2001). Queste osservazioni risultano non molto distanti da quelle contenute in un recente studio: «La compartecipazione di attori diversi al tavolo delle partecipate è uno strumento della politica che permette di negoziare, definire e implementare le politiche pubbliche al riparo da occhi indiscreti e garantire il consenso di attori strategici sulla base di uno scambio di risorse (economiche, informative, legali, simboliche). Così si spiegano le molteplici e articolate rappresentanze di attori non strettamente imprenditoriali nel capitale delle partecipate» (Citroni 2013, 121). In ogni caso, tuttora in Italia il Testo Unico – aggiornato a giugno 2015 – riserva agli enti locali «la gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali» (art. 112). Secondo i dati dell'ultimo monitoraggio nazionale – condotto dall'Istat nel 2012 – in Italia operano 11.024 società partecipate, che impiegano 977.792 persone, per oltre due terzi controllate direttamente dagli enti locali; nel 41% dei casi si tratta di srl, nel 33% di spa, nel 18% di consorzi di diritto privato (fonte: FPA).

Il tema della trasparenza delle società partecipate è un *leitmotiv* della politica locale, con periodiche accuse di aver creato un «ginepraio» di enti, un «sottobosco» della politica, con nomine (di «soliti noti») basate sull'appartenenza più che sulla competenza. È abbastanza difficile dire quanto ci sia di fondato in queste critiche: ad esempio, i dati relativi alla permanenza in carica degli amministratori delle partecipate torinesi evidenziano (a maggio 2016) che oltre un terzo ha un'anzianità di appena due anni, un'altra metà è stata nominata tra il 2011 e il 2013 e solo un sesto prima del 2010 (fonte: Servizio Giunta del Comune di Torino); resta il fatto, ovviamente, che un neo-amministratore di società partecipata può avere alle spalle una lunga carriera tra partiti ed enti pubblici. Un indicatore – se pur molto parziale – della capacità di rinnovo del «sottogoverno» municipale riguarda l'età media degli amministratori: tra i 69 dirigenti delle partecipate torinesi (presidenti, membri del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale) risulta pari a 58,2 anni (61 anni per le posizioni apicali), un valore decisamente superiore rispetto a quello, ad esempio, relativo ad assessori e capigruppo in Regione (51,4 anni) o in Comune (44,7 anni). Sul tema delle élite torinesi – e sul loro ricambio – si registrano ricorrenti lamentele in un certo dibattito pubblico; tuttavia, in merito esistono pochissimi riscontri documentati (in proposito, si vedano, ad esempio: Belligni, Ravazzi e Salerno 2008; Belligni e Ravazzi 2012).

Il dibattito sulle società pubbliche si polarizza frequentemente tra fautori del ruolo salvifico del mercato e detrattori delle privatizzazioni, con posizioni spesso basate «su giudizi di valore precostituiti, raramente la questione è affrontata dal punto di vista del governo e della produzione di politiche pubbliche, cioè della capacità di organizzare e distribuire le risorse per condurre le attività che garan-

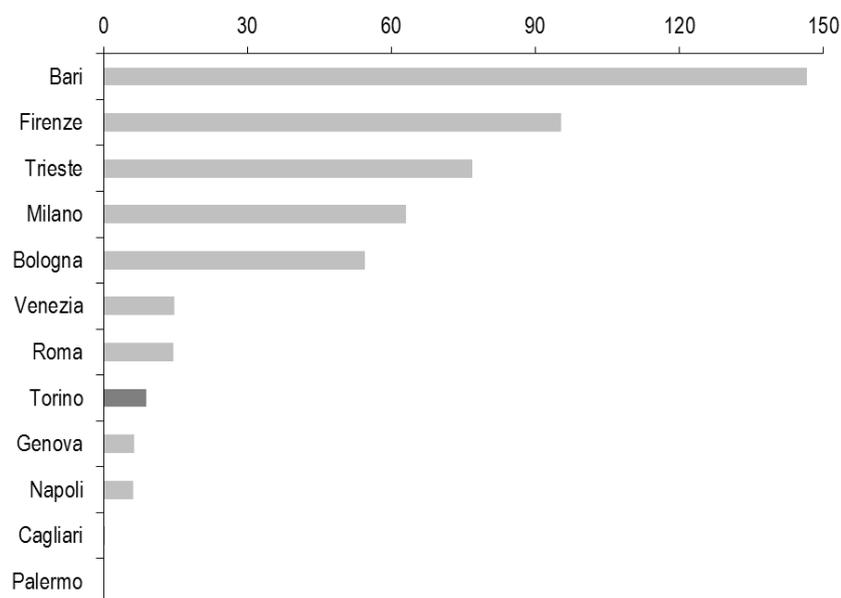
tiscono la convivenza sociale e gli interessi comuni» (Citroni 2013, 111). In realtà, anche grazie a numerosi monitoraggi di questi anni, è possibile provare a ragionare su efficacia ed efficienza del sistema. Considerando ad esempio gli indicatori di redditività delle partecipate, emerge come alcuni Comuni ottengano utili cospicui dalle partecipazioni societarie. A Milano si registra il valore più alto (pari a 90,4 euro per abitante), seguono Trieste (43,5), Bologna (38,1), Firenze (30,1), Bari (10), Torino (9,9). Quest'ultima, tra l'altro, risulta una delle poche città in cui gli utili per il Comune derivanti da partecipazioni sono diminuiti nell'ultimo decennio (-42,3% tra 2005 e 2014); solo a Genova (-49,3%) e a Roma (-70,1%) si registrano cali più accentuati. Certamente gli utili per le diverse Città possono dipendere da molteplici fattori: i settori in cui le partecipate operano (ad esempio, quelle energetiche producono in genere maggiori profitti), il tipo di copertura (territoriale o di orario) garantita per i propri servizi, i differenti mix gestionali tra pubblico e privato, l'eventuale intermediazione di una holding pubblica (come, a Torino, FCT) e, naturalmente, i diversi livelli di efficienza e capacità gestionale¹⁴.

Pertanto, l'indicatore probabilmente più significativo è dato dal rapporto tra capitale investito da ogni Città in società partecipate e i relativi utili che essa ne ricava. Da questo punto di vista, Torino – seconda, dopo Milano, per investimento complessivo nel capitale di società partecipate – risulta agli ultimi posti in Italia per redditività del capitale investito (figura 2.5), con circa 9 euro di utile ogni 1.000 di capitale posseduto.

¹⁴ Un altro fattore che influisce sulla redditività è il costo del personale: per esempio, a Smat è pari a 64.000 euro per dipendente, quasi il doppio rispetto al Comune di Torino: 37.000 euro. Chi occupa posizioni apicali nelle partecipate torinesi riceve compensi medi pari a 49.000 euro annui – il quarto valore più alto d'Italia, dopo Milano (74.000), Bologna (52.000) e Roma (65.000) – ma con elevate differenze: dagli 84.000 euro per gli amministratori di Amiat ai 47.000 per quelli di Smat (fonte: Comune di Torino). L'indice di produttività (costo del lavoro per unità di prodotto) di Smat, Iren e InfraTo risulta tra i migliori in Italia, GTT si colloca in posizione intermedia rispetto alle altre partecipate del trasporto pubblico, Amiat è piuttosto in basso (fonte: R&S, *Economia e finanza delle principali società partecipate dai maggiori enti locali 2006-2013*, www.mbres.it). Il ROE (Return on equity, ossia il rapporto percentuale tra reddito netto e capitale netto, che misura la redditività di un'azienda) è nel 2014 per TRM pari a 13, per Smat 9,2, per FCT 5,7, per Iren 4,3, per Sagat 2, per GTT 1,2, per Amiat 0,1, mentre Caat e Environment Park hanno un ROE negativo (fonte: bilanci delle società partecipate, www.comune.torino.it).

Figura 2.5. Utili per i Comuni metropolitani derivanti dalle aziende partecipate, ogni 1.000 euro di patrimonio posseduto

Euro per abitante; dati consuntivi di cassa, anno 2013; fonte: Open bilanci;
Catania e Messina non detengono partecipazioni societarie, per Reggio Calabria dati non disponibili



Secondo un'opinione consolidata tra molti osservatori, numerose società partecipate svolgono anche una funzione di «camera di compensazione» finanziaria, ossia vengono usate da parte di molte Amministrazioni civiche per risolvere problemi di bilancio. Quello dell'equilibrio di bilancio è uno dei temi caldi delle politiche locali, specialmente nei Comuni metropolitani, che più di altri soffrono il fatto di dover erogare servizi per una popolazione ben superiore a quella dei propri contribuenti.

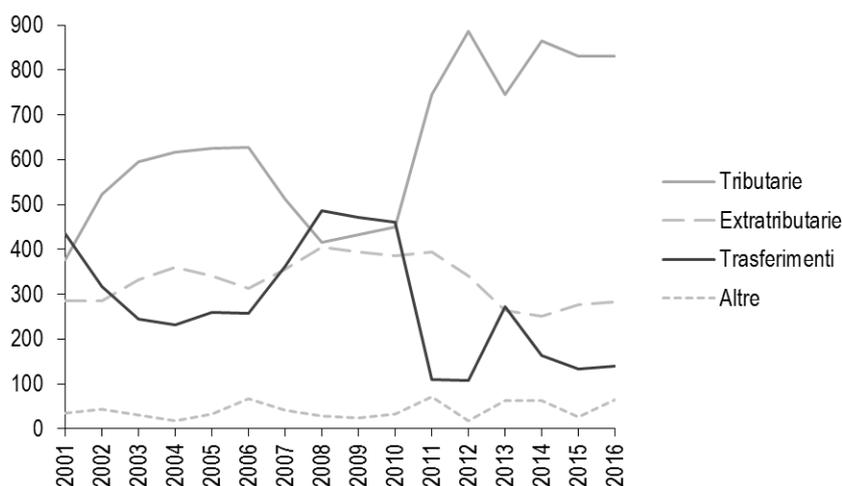
Guardando al bilancio del Comune di Torino, si osserva (figura 2.6) come nell'ultimo decennio si sia drasticamente ridotta la quota di trasferimenti in particolare da parte dell'Amministrazione statale centrale¹⁵, peraltro sostanzialmente compensata da un forte

¹⁵ In termini di pesi specifici dei diversi enti erogatori, si rileva come nel 2001 provenisse dallo Stato l'80,7% dei trasferimenti al Comune di Torino; questo peso è andato progressivamente declinando fino al 51,5% del 2015; in aumento, viceversa, il rilievo sia della Regione (dal 13,8% al 28,4%) sia delle altre fonti (in primo luogo l'Unione Europea), dal 5,5% del 2001 al 20,1% del 2015 (fonte: Comune di Torino).

aumento di entrate tributarie (mentre le entrate extratributarie¹⁶ sono in calo tendenziale dal 2009). Il 30% delle entrate tributarie del Comune di Torino si deve all'Imu, il 25% a Tari, Tares, Tarsu, il 14% alla Tasi, il 13% all'addizionale comunale Irpef, il 13% al Fondo di solidarietà nazionale (alimentato dai gettiti Imu comunali e ripartito in modo da limitare le diseguaglianze tra Comuni); il restante 5% deriva da tributi minori (dati 2015; fonte: Comune di Torino).

Figura 2.6. Entrate a bilancio del Comune di Torino

Al netto del Fondo pluriennale vincolato; altre entrate comprensive dell'avanzo applicato; dati a consuntivo, tranne 2016 (preventivo), in milioni di euro; fonte: Comune di Torino



¹⁶ Fanno parte delle entrate extratributarie, ad esempio, le multe, i canoni di concessione e i proventi derivanti dalla vendita del patrimonio. A proposito di quest'ultimo aspetto, il Comune di Torino nell'ultimo decennio «ha dato corso a massicci interventi [e] importanti operazioni di alienazioni immobiliari» (relazione alla deliberazione del Consiglio comunale 22 dicembre 2014), ossia ha venduto una quota rilevante del proprio patrimonio immobiliare, tanto da ricavarne per la Città, tra 2005 e 2013, l'equivalente di 1.152 euro per abitante, valore secondo solo a quello registrato a Venezia: 1.914 (fonte: Open bilanci). Non è semplice quantificare esattamente quanto sia stato venduto e quanto rimanga da vendere, sia per la frammentazione tra più uffici (Patrimonio, Urbanistica, Edilizia residenziale pubblica, Cartolarizzazione Città di Torino) sia perché le uniche serie di dati disponibili riguardano le valutazioni economiche del patrimonio (periodicamente modificate) anziché valori confrontabili nel tempo come, ad esempio, i metri quadri delle proprietà possedute dal Comune.

Tra i capoluoghi metropolitani, Torino è al sesto posto per ammontare delle entrate tributarie del Comune (pari a 886 euro per abitante), dopo Bologna (964 euro), Milano (972), Genova (974), Roma (1.093) e Venezia (1.169).

Sul versante delle uscite, dopo le spese per il personale (pari a 431 euro per abitante) e per il funzionamento degli uffici comunali (286), le altre maggiori voci di spesa sono costituite dal sistema scolastico (con 221 euro per abitante, Torino rimane il capoluogo metropolitano che più investe in istruzione) e da quello dell'assistenza sociale (190 euro e, di nuovo, primo posto tra le metropoli). Nel complesso, dal 2005 al 2013 la spesa del Comune per i servizi pubblici si è ridotta del 15%; si tratta della contrazione più marcata tra i capoluoghi metropolitani¹⁷, dopo quella registrata a Trieste: -18% (tabella 2.3).

Alcuni indicatori sintetici permettono di valutare diversi aspetti legati allo stato di «salute» dei bilanci dei Comuni.

Per Torino gli indicatori migliori riguardano la capacità di smaltimento dei cosiddetti residui passivi (ossia di saldare i debiti nel corso dell'anno; il capoluogo piemontese risulta il quarto miglior Comune metropolitano), l'autonomia finanziaria (percentuale di proprie entrate sul totale; su questo fronte Torino è al quinto posto), gli investimenti in progetti a lungo termine (settimo posto).

Più critici per il capoluogo piemontese risultano gli indicatori relativi all'affidabilità dei residui attivi (cioè dei crediti che il Comune può effettivamente vantare¹⁸; Torino risulta al nono posto), all'equilibrio della parte corrente (dato dal rispetto del principio del pareggio di bilancio, ossia dalla capacità di coprire le spese di gestione con le entrate correnti, senza indebitarsi; undicesimo posto) e, soprattutto, al debito complessivo (rapporto debiti su entrate correnti) e alla rigidità della spesa (quota di spese non riducibili, ad

¹⁷ Se si confrontano questi dati con quelli riportati nella colonna «Tendenza» della tabella 2.8, si può constatare come, a dispetto dei «tagli» subiti, a Torino la situazione di molti servizi sia migliorata, il che fa pensare a una spesa più efficiente e mirata; inoltre (si veda la colonna «Competitività» nella stessa tabella 2.8), nonostante i suddetti «tagli», Torino nel complesso ha lievemente guadagnato terreno nei confronti degli altri capoluoghi metropolitani.

¹⁸ Si tenga conto che i dati della tabella 2.3 sono aggiornati al 2014; dall'anno successivo, il Comune ha creato un fondo di accantonamento per compensare i rischi derivanti dai crediti di dubbia esigibilità (di conseguenza, l'indicatore relativo all'affidabilità dei residui attivi dovrebbe migliorare). Nell'autunno 2016, una società di revisione è stata incaricata dal Comune di analizzare il proprio bilancio e quelli delle società partecipate, così da disporre di un quadro complessivo più chiaro e, quindi, poter individuare interventi volti al risparmio.

Tabella 2.3. Spese per i servizi nei Comuni metropolitani

Euro per abitante; dati 2013; fonte: Open bilanci

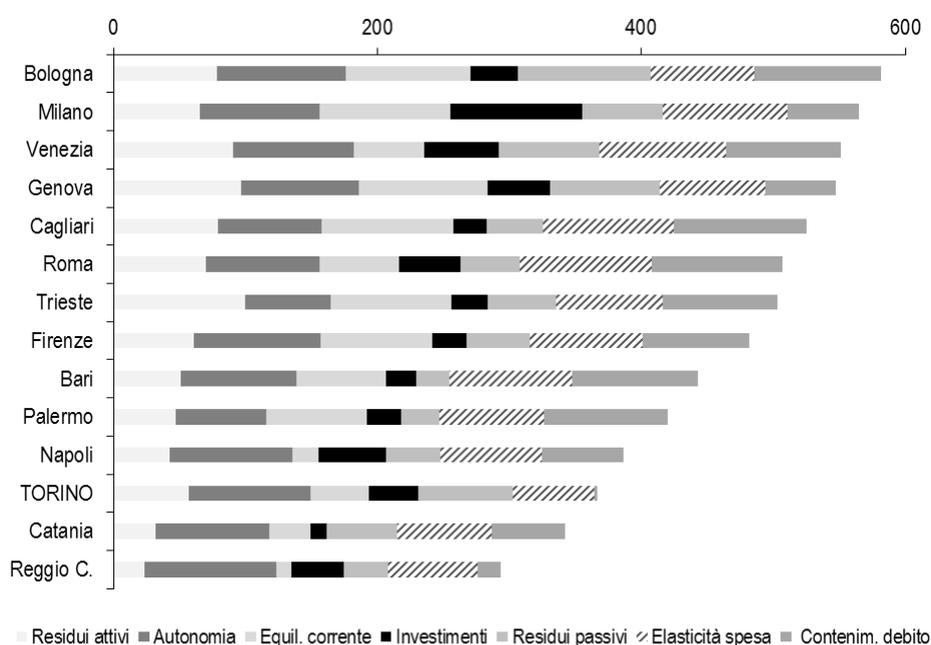
	Istruzione		Spese sociali				Cultura				Ambiente				Media	
	Viabilità	Polizia locale	Asili nido	Materne, altre scuole	Prevenzione, riabilitazione	Residenze anziani	Assistenza sociale	Biblioteche, musei	Teatri	Impianti, eventi sport	Promozione turismo	Urbanistica, territorio	Edilizia pubblica	Rifiuti		Parchi
BA	39	88	58	74	0	3	89	1	4	8	2	19	20	193	41	43
BO	76	83	93	162	23	0	119	46	16	13	7	20	17	179	36	59
CT	45	80	71	78	2	16	75	5	11	24	1	17	7	214	51	46
FI	100	129	105	179	14	29	108	46	141	45	5	22	67	209	46	83
GE	43	69	76	119	1	0,7	49	27	14	5	5	63	0,6	194	28	46
ME	96	10	6	35	9	0	90	1	3	20	0,5	23	4	191	11	33
MI	98	145	113	213	1	47	121	40	15	9	3	46	69	198	38	77
NA	56	79	61	74	19	0,5	65	5	1	13	1	25	32	220	28	45
PA	24	72	31	41	0,01	0	47	4	3	3	2	70	10	165	9	32
RM	83	163	114	185	50	0,2	93	29	23	3	4	143	14	266	23	80
TO	52	112	47	221	5	13	190	37	11	34	8	29	19	169	37	66
TS	38	73	137	176	93	59	167	65	14	39	3	23	0,4	187	27	73
VE	170	99	102	109	36	4	166	34	26	20	5	37	41	279	67	80
Media	71	92	78	128	19	13	106	26	22	18	4	41	23	205	34	59
<i>Pos.*</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>11</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>12</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
Variazioni % rispetto al 2005																
BA	3	33	71	-20	0	-25	197	-15	-82	-33	-10	-9	25	-21	15	
BO	13	12	13	-20	-56	0	-15	-19	-41	-50	133	11	-71	22	25	-9
CT	-20	10	25	-15	8	-43	-20	-17	-18	9	0	-26	75	75	-26	5
FI	67	42	24	-8	-22	-6	23	64	205	15	67	-42	131	771	6	52
GE	-39	13	33	-11	-62	-76	-21	-10	-48	-75	67	-17	0	31	8	-4
ME	85	-87	200	-34	125	-100	23	-86	-63	-29	-50	-45	-33	20	-49	-7
MI	20	17	49	24	-77	-13	16	-7	-48	13	0	130	28	-2	-18	13
NA	93	1	103	-26	712	15	38	-50	-89	18	-50	-22	23	21	-35	13
PA	41	29	-9	-60	-99	-100	-33	-43	-86	-75	-78	-14	-23	77	-47	-11
RM	-1	34	48	5	247	-77	33	7	109	-25	33	91	-26	565	68	62
TO	-55	15	12	5	-32	-61	20	-34	-77	-54	-83	61	-41	11	-41	-15
TS	-90	9	2	4	24	-2	48	-22	-39	-33	50	21	-96	50	-25	-18
VE	20	41	17	-26	80	-56	-2	-15	-63	-35	-55	9	-32	458	-9	18
Media	-22	14	27	-10	25	-26	13	-14	-21	-32	-48	8	-9	67	-17	7
<i>Pos.*</i>	<i>-5</i>	<i>-2</i>	<i>-2</i>	<i>-</i>	<i>-2</i>	<i>-2</i>	<i>+1</i>	<i>-2</i>	<i>-6</i>	<i>-2</i>	<i>-</i>	<i>+6</i>	<i>-2</i>	<i>-7</i>	<i>-3</i>	<i>-2</i>

* Posizione di Torino fra i 13 Comuni metropolitani qui considerati: nell'ultima riga della tabella, il segno più indica un miglioramento di posizione nel decennio, il segno meno un peggioramento.

esempio per personale o rimborso prestiti): sia per quanto riguarda il debito¹⁹ sia per rigidità della spesa, Torino risulta il peggior capoluogo metropolitano.

Figura 2.7. Indicatori di «salute» dei bilanci dei Comuni metropolitani

Posti pari a 100 i valori registrati dal Comune migliore, per ciascun indicatore; media dati 2013 e 2014; fonte: Open bilanci; dati non disponibili per Messina



¹⁹ Il debito assoluto del Comune, dopo essere più che raddoppiato tra il 1998 e il 2005 (passando da 2,1 a 5,2 miliardi di euro), si è progressivamente ridimensionato fino ai 4,2 miliardi registrati nel 2014, per poi tornare a crescere nel 2015: 4,4 miliardi (fonte: Comune di Torino). Il peso del debito complessivo in rapporto alle entrate correnti (quelle su cui il Comune può contare) è costantemente aumentato negli anni, dal valore 250% registrato nel 2007 al 308% del 2013, per poi lievemente ridursi nel 2014: 304% (fonte: Open bilanci). Oltre al debito del Comune, grava sul futuro dei torinesi anche quello della Regione. A livello nazionale, le situazioni più critiche si registrano nel Centro-Sud; tuttavia, il Piemonte fa eccezione: con un debito pari a 3.599 euro per abitante nel 2015, si trova nella condizione più critica dopo quella del Lazio (4.399 euro), precedendo Campania (2.681) e Calabria (2.062); fonte: Ministero del Tesoro; e sempre tenendo conto del fatto che l'Italia nel suo complesso risulta il quarto Paese più indebitato al mondo (con un peso del debito pubblico pari al 133% del PIL): stanno peggio solo Grecia (175%), Zimbabwe (202%) e Giappone (226%); dati 2014, fonte *CIA World Factbook*.

Se si considera l'insieme di questa batteria di indicatori, Torino costituisce un'anomalia rispetto alla tendenza che vede i Comuni metropolitani del Centro-Nord caratterizzati da bilanci mediamente più «sani». È vero che la città ha molto investito in infrastrutture e rinnovo urbano, specialmente nei primi anni del XXI secolo, ritenendole leve fondamentali per rilanciare la competitività del territorio; senza nulla togliere al rilievo di tali investimenti, a livello di bilancio Torino risulta da tempo «in sofferenza», con evidenti difficoltà a reperire le risorse necessarie per lo sviluppo di nuovi progetti.

2.3. I SERVIZI URBANI

Sviluppo e qualità dei servizi vengono abitualmente considerati come fattori fondamentali di progresso e di vivibilità urbana, ma anche attrattivi di investitori, turisti, migranti ecc. A partire almeno dalla fine del XIX secolo, i servizi e le infrastrutture urbane sono una sorta di «cartina di tornasole» per verificare il grado di avanzamento economico e sociale delle città.

Nelle pagine seguenti, dunque, si proverà a condurre una sintetica ricognizione dei principali servizi urbani torinesi (confrontati, com'è tradizione per questo *Rapporto*, con quelli di altre metropoli), così da ricostruire un quadro complessivo delle dotazioni e dei livelli di efficacia ed efficienza, sia economica sia sociale, misurate in termini di conseguimento di obiettivi, costi, benefici, soddisfazione degli utenti²⁰. Tale sintetica ricognizione muove da alcuni servizi strutturali, alla base del funzionamento della «macchina urbana», per poi passare ai vari tipi di servizi «sociali» sviluppatasi nell'era del welfare. La questione dell'efficacia ed efficienza dei servizi è quanto mai complessa e dibattuta, per cui non si ha la pretesa di dirimerla qui in poche pagine; tuttavia, verranno considerati alcuni

²⁰ Gli indicatori relativi alla soddisfazione rappresentano probabilmente un'utile sintesi tra due concezioni organizzative idealmente opposte: quella che si basa su considerazioni puramente economiche e quella che invece assolutizza la dimensione umana (spesso trascurando l'efficienza). Su questi temi si vedano, ad esempio: Banca d'Italia, *L'efficienza nei servizi pubblici*, Roma, luglio 2003; C. Cattaneo (a cura di), *Le politiche per la qualità dei servizi pubblici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007; Ocse, *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, 2010; E. Borgonovi, G. Fattore e F. Longo, *Management delle imprese pubbliche*, Milano, Egea, 2012; <http://www.qualitapa.gov.it>.

indicatori in grado di evidenziare, quanto meno, dove i servizi vengono maggiormente utilizzati e (nel paragrafo 2.4) dove sono più apprezzati dagli utenti, cittadini o *city users* che siano²¹.

I servizi strutturali

Le reti che permettono a una città di essere ben collegata col resto del mondo giocano, sin da tempi remoti, un ruolo chiave per la sua competitività. Agli albori dell'era industriale, il caso torinese ha rappresentato un esempio virtuoso di città all'avanguardia – almeno in Italia – nella dotazione di alcuni trasporti innovativi, per la mobilità sia interna sia su lunghe distanze²². Oggi, per quanto riguarda l'accessibilità aerea, per numero annuo di voli l'aeroporto di Caselle è decimo tra i 17 scali delle aree metropolitane italiane; era al sesto posto nel 2005 (figura 2.8). La riduzione del 22,3% dell'offerta di voli su Torino è la più cospicua dopo quella di Malpensa (-29,5%), che ha subito il boom dell'aeroporto di Orio al Serio. Tra il 2005 e il 2015 lo scalo torinese registra una contrazione soprattutto di voli nazionali (-23,4%), quindi di voli europei (-20,2%), mentre sono lievemente cresciuti (+0,4%) i voli per città extra-europee.

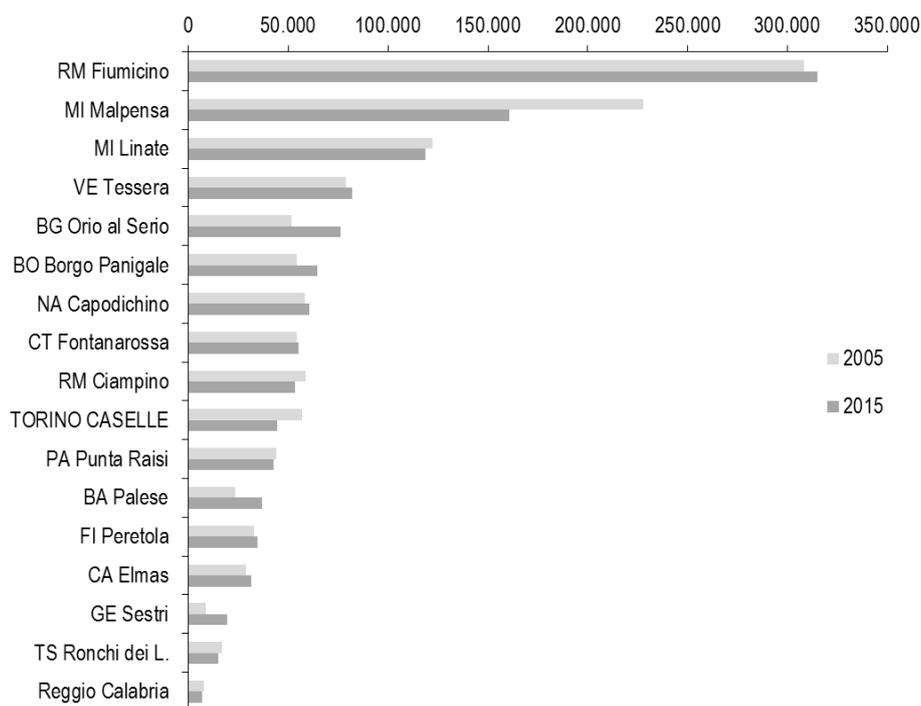
Nonostante il minor numero di voli, i passeggeri a Caselle sono aumentati del 12% tra 2005 e 2015; si tratta, tuttavia, del più basso incremento registrato negli aeroporti metropolitani, a parte il caso dei due scali milanesi di Linate e Malpensa, rispettivamente diminuiti dello 0,6% e del 4%. Anche l'aumento di passeggeri su voli internazionali risulta per Caselle (+12,4%) tra i più bassi d'Italia, precedendo Ciampino (+3,1%) e Malpensa (-3,5%). Pur con un leggero miglioramento negli ultimi anni, lo scalo torinese rimane in forte ritardo soprattutto sul fronte low cost, con il 31,8% dei voli totali nel 2015, valore superiore a tre soli scali metropolitani: Fiumicino (24,7%), Linate (6,4%) e Reggio Calabria (4,9%).

²¹ Per non complicare eccessivamente le analisi successive, non verranno presi in considerazione i servizi specifici per le imprese, sui quali comunque si può vedere il capitolo 5 del *Rapporto «Giorgio Rota» 2013*.

²² Nel 1871 Torino fu tra le primissime città d'Europa a dotarsi di *tramways*, nel 1910 a Mirafiori nacque il terzo «campo di aviazione» italiano, due anni dopo quelli di Centocelle e della cascina Malpensa (fonti: Fondazione Caracciolo, www.150storiaditalia.it). Nel 1932, tra Torino e Milano, venne inaugurata la più lunga autostrada italiana, cronologicamente la quarta tratta nazionale dopo la Milano-Laghi, la Milano-Brescia e la Napoli-Pompei.

Figura 2.8. Movimenti aerei totali negli aeroporti delle aree metropolitane italiane

Fonte: Assaeroporti



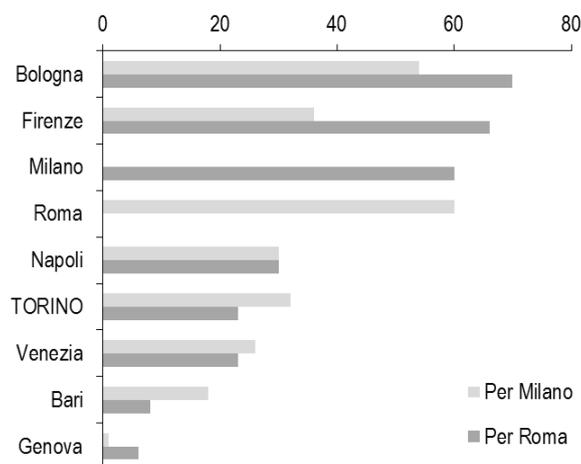
Quanto ai treni, Torino rappresenta oggi – sempre in attesa dell'estensione verso la Francia – il terminale nord-ovest della dorsale nazionale ad alta velocità; in quanto tale, sconta questo ruolo marginale²³ rispetto alla tratta a maggior frequenza (quella tra le due «capitali» nazionali, Roma e Milano), con un'accessibilità peggiore rispetto a Bologna e a Firenze, trovandosi più o meno nella stessa condizione di Napoli e di Venezia.

²³ La stessa marginalità si registra – il che può essere un vantaggio, specie in termini di accessibilità – nel caso delle autostrade: per intensità di traffico la Torino-Milano è solo la tredicesima tratta italiana (con 104.921 veicoli medi giornalieri), la Torino-Piacenza è quindicesima con 94.874, la Torino-Savona ventesima con 49.015. Il traffico registrato sulle principali autostrade italiane è quasi tre volte superiore: sulla Milano-Laghi, ad esempio, transitano ogni giorno 278.078 veicoli, sulla Milano-Brescia 270.239, sulla Brescia-Padova 262.151, sulla Bologna-Ancona 258.273 (dati 2014; fonte: Aiscat).

Anche i testimoni qualificati intervistati per questo *Rapporto* lamentano la debolezza dei sistemi di collegamento veloce: «La posizione di Torino resta periferica: collegamenti, infrastrutture, treni, aerei sono tutti sempre più modesti e marginali» (*funzionario pubblico*); «Per attrarre e mantenere imprese servirebbero collegamenti, sia interni sia esterni» (*ricercatore*); «Un milanese per andare a Roma decide il giorno prima, noi non possiamo perché costa tantissimo: i collegamenti interni ed esterni di Torino sono ancora pessimi» (*ricercatore*); «Bisogna creare un polo vero di connessioni low cost con tante città straniere, così che Caselle apra la porta a tutto il Piemonte» (*politico*); «I collegamenti con Genova e con la Francia, connessioni storiche di Torino, restano un altro nodo irrisolto, si sono indeboliti: il tunnel del Tenda è stato deciso in base alle necessità di Cuneo, non mettendo al centro la connettività tra Torino e la Francia» (*funzionario pubblico*).

Figura 2.9. Collegamenti con treni veloci per Roma e per Milano

Numero quotidiano complessivo di Freccie Rosse, Argento, Bianche, Italo; elaborazioni su dati ad aprile 2016; fonti: Trenitalia, NTV



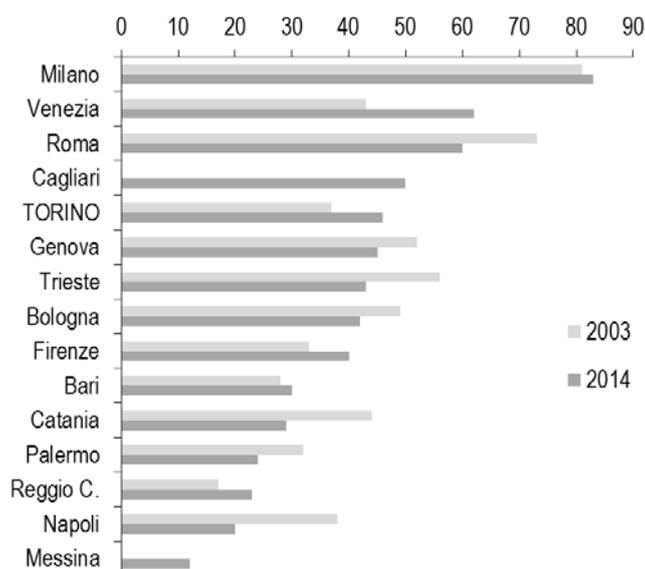
S'è visto nel paragrafo 1.3 che la mobilità interna all'area torinese, come in quasi tutte le metropoli italiane, risulta ancora in gran parte dipendente dall'auto²⁴. L'offerta di trasporto locale – in termini

²⁴ Numerosi testimoni intervistati per questo *Rapporto* concordano sulla necessità di puntare a rafforzare il trasporto pubblico: «Ciò che cambia davvero la città sono le infrastrutture che abbattano i tempi di spostamento, come la linea 2 del

di chilometri percorsi annualmente dai mezzi pubblici – grazie anche all'avvento del metrò, tra il 2003 e il 2014 è cresciuta a Torino del 24,3% (terzo incremento dopo Venezia e Reggio Calabria); il capoluogo piemontese è così salito dal nono al quinto posto per offerta²⁵ e dal nono al settimo per passeggeri, pur rimanendo ben distante, con 204 viaggi annui per abitante, da città come Milano (457), Roma (513) o Venezia (629); fonte: Ecosistema urbano.

Figura 2.10. Offerta di trasporto pubblico nei Comuni metropolitani

Chilometri per vettura per abitante; fonte: Ecosistema urbano



metrò» (*funzionario pubblico*); «Già sfruttando meglio le cose che abbiamo si può innovare parecchio, come insegna l'esperienza del Servizio ferroviario metropolitano» (*ricercatore*); «Quando visitiamo le città europee, poi torniamo a Torino con un senso di frustrazione per la mancanza di logistica dei trasporti nella quotidianità, un grosso problema di qualità della vita» (*settore privato*); «Fare politiche per le imprese significa pensare a dove sono i trasporti. In più, oggi la città è divisa in due: chi sta sulla linea della metropolitana e chi sta fuori» (*ricercatore*); «Serve un piano vero per la vivibilità, pedonalizzazioni, borghi sostenibili, zone 30, il Biciplan mai sviluppato, più mezzi pubblici, una linea 2 integrata al SFM (tema di cui non si parla); dobbiamo uscire prima o poi dall'immagine di Torino Smog City» (*politico*).

²⁵ Con 46 chilometri di percorrenza di mezzi pubblici per abitante, Torino è preceduta da Cagliari (50), Roma (60), Venezia (62) e Milano (83). Quanto alla velocità media, gli autobus a Torino viaggiano a 17 chilometri orari; solo in altre quattro metropoli italiane (Venezia, Reggio Calabria, Napoli e Bari) risultano più veloci.

Per quanto riguarda il metrò, il problema di Torino è quello di essere partita in ritardo. A parte le grandi capitali europee – che inaugurarono le prime linee di metropolitana tra fine Ottocento e inizio Novecento – anche città paragonabili al capoluogo piemontese possono contare sul metrò da diversi decenni: Barcellona dal 1924, Milano dal 1964, Monaco dal 1971, Praga dal 1974, Bruxelles dal 1976, Vienna e Lione dal 1978. Oggi Torino, che ha inaugurato una prima tratta solo nel 2006, con gli attuali 15 chilometri di linea per milione di abitanti rimane con una dotazione inferiore a Roma (16), Napoli (18), Tokio (27), Shanghai (31), Vienna e Berlino (43), Praga (48), Lione (63), Milano e Monaco (74), Barcellona (78), Madrid (93), Bruxelles (281)²⁶.

Quanto alla mobilità ciclabile, Torino rimane al quarto posto tra le metropoli italiane per estensione delle piste, in aumento del 77% tra 2004 e 2014 (ma altrove gli incrementi sono stati superiori, anche in città già ben dotate: +139% a Firenze, +155% a Venezia). A Torino l'estensione della rete ciclabile è oggi pari a circa 180 chilometri, dunque – come sottolineato nel paragrafo 1.3 – ancora ben distante dall'obiettivo di 270 chilometri entro il 2020 stabilito dal PUMS²⁷. La reale estensione della rete ciclabile è però controversa: ad esempio, dalla mappa ufficiale del Comune risultano oggi almeno 4-5 chilometri di piste esistenti solo sulla carta – come alla Pellerina o al Valentino – oppure soppresse. Molte ciclabili (circa un quarto del totale), poi, sono «promiscue» (ossia viaggiano sui marciapiedi, generando conflitti coi pedoni), altre hanno una carente segnaletica orizzontale (senza asfalto colorato, icone, cordoli) e verticale (pochi segnali), sono in cattivo stato²⁸ (oltre un

²⁶ Dati 2013; fonte: Fondazione Caracciolo, *Muoversi meglio in città per muovere l'Italia*, 2013.

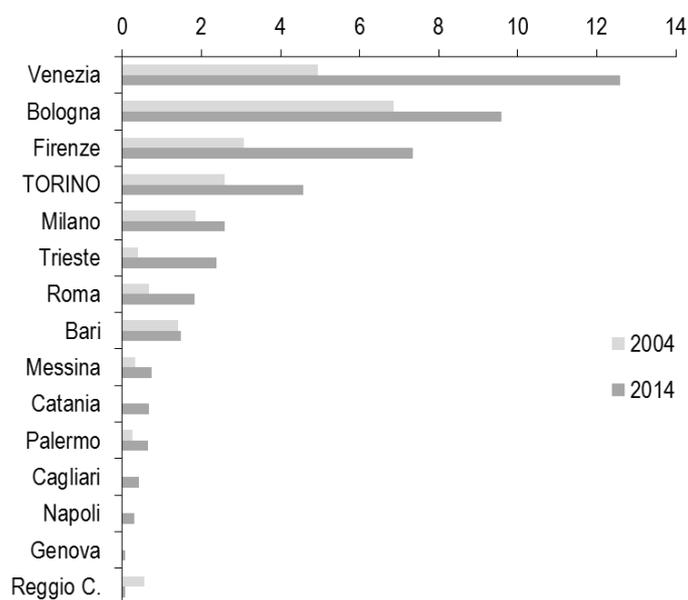
²⁷ Nel caso del progetto di bike sharing [TO]Bike, l'obiettivo fissato dal PUMS (5.000 abbonati entro il 2020) è stato invece superato con largo anticipo: gli abbonati nel 2015 sono già oltre 21.500. Torino è oggi la seconda metropoli italiana dopo Milano per rapporto bici/abitanti e la prima per utenti: 238 ogni 10.000 abitanti (dati 2015; fonte: Euromobility).

²⁸ Il problema delle cattive condizioni della superficie viabile a Torino, peraltro, è più ampio, riguardando anche strade e marciapiedi: i vari «censimenti» effettuati in questi anni dalla Polizia municipale hanno rilevato un numero di «buche» costante – tra 2.000 e 3.000 – pari a circa lo 0,5% della superficie comunale, con le situazioni peggiori nelle circoscrizioni periferiche settentrionali (5 e 6). Tra il 2002 e il 2015 gli investimenti del Comune di Torino in manutenzione si sono ridotti dell'88,9%; e, come si vedrà nel paragrafo 2.4, la cattiva qualità delle strade è tra i maggiori problemi lamentati dai torinesi. In ogni caso, gli incidenti stradali in città – come in tutte le metropoli italiane – sono in calo costante da circa un decennio, pur con una riduzione (-31,3%) inferiore a quella registrata in altri dieci capoluoghi metropoli-

quarto ha la superficie danneggiata e sconnessa, con crepe, buche, salti; fonte: Cergna 2013), problemi che – come risulta anche da una recente indagine (Dazzo 2016) – disincentivano i cittadini dall'usare la bicicletta.

Figura 2.11. Piste ciclabili nei Comuni metropolitani

Metri per abitante; fonte: Ecosistema urbano



Nell'ultimo decennio il volume complessivo del traffico è diminuito: nell'area torinese, le serie storiche dell'Agenzia mobilità piemontese rilevano una progressiva riduzione, dai 3,4 milioni di spostamenti quotidiani del 2004 ai 2,9 del 2013 (–13,7%). Ciò si deve a cause diverse (invecchiamento della popolazione, crisi economica, occupati in calo²⁹), tra cui certamente anche la crescita (se pur di difficile quantificazione) delle comunicazioni a distanza.

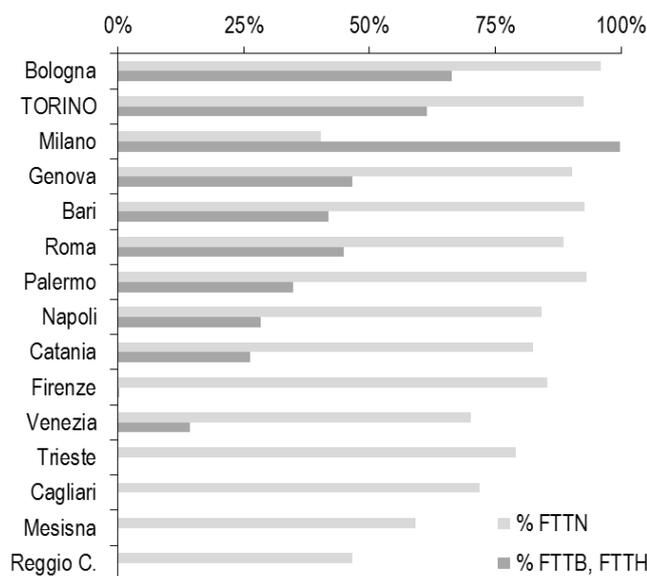
tani; Torino era (nel 2004) e rimane il sesto capoluogo metropolitano con i minori tassi di incidentalità per abitante, dopo Napoli, Venezia, Reggio Calabria, Messina e Trieste (dati 2014; fonte: Istat).

²⁹ Nella Città metropolitana torinese tra il 2008 e il 2014 si è registrato un saldo negativo tra assunzioni e cessazioni di contratti di lavoro pari a 52.988 occupati in meno; nello stesso periodo è inoltre aumentato di 5.718 unità il numero di lavoratori in cassa integrazione (fonte: ORML Regione Piemonte).

A questo proposito, sul terreno – sempre più strategico – delle infrastrutture telematiche, Torino risulta tra le metropoli italiane oggi meglio connesse alle reti a banda larga e ultralarga: è seconda dopo Bologna (con il 92,6% di immobili collegati nel 2015) per le connessioni FTTN ed è terza (con il 61,4%, dietro a Milano e a Bologna) per quelle più avanzate, in particolare FTTH³⁰. La posizione del capoluogo piemontese risulta inoltre migliorata: nel 2011, per dotazione di banda larga Torino si collocava solo all’ottavo posto tra i comuni metropolitani (fonte: Istituto Tagliacarne).

Figura 2.12. **Banda larga e ultralarga nei capoluoghi metropolitani**

Reti FTTN Fiber to the node e FTTH Fiber to the home; dati 2015;
percentuali di unità immobiliari servite; fonte: Infratel Italia, Ministero Sviluppo Economico



Nel complesso, però, va considerato che l’Italia è sempre più in ritardo sul terreno delle connessioni telematiche veloci: a dispetto dei diversi piani nazionali di sviluppo lanciati negli anni scorsi, il nostro Paese tra il 2010 e il 2014 è sceso dal 24° al 25° posto tra i

³⁰ Le reti FTTN (Fiber to the node) collegano in fibra ottica cabine esterne, ma proseguono poi con tradizionali fili di rame fino ai singoli alloggi; le reti FTTH (Fiber to the home) raggiungono con fibra ottica le singole unità abitative e rappresentano quindi la soluzione più veloce, benché più costosa.

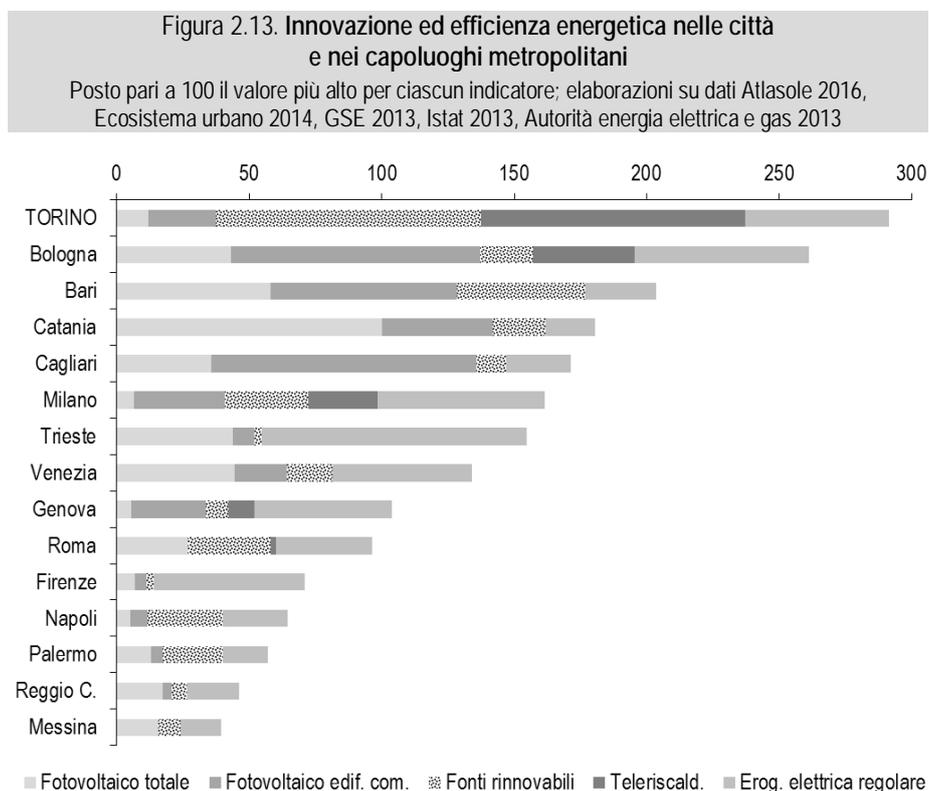
28 membri dell'Unione Europea per dotazione di reti a banda larga e risulta il peggiore d'Europa per copertura di banda ultralarga di nuova generazione (fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri 2014). A febbraio 2016 è stato firmato un accordo, tra Stato e Regioni, per ripartire 1.567 milioni allo scopo di potenziare le reti a banda ultralarga: al Piemonte spettano circa 194 milioni (la cifra più consistente dopo i 382 milioni destinati alla Lombardia e i 316 per il Veneto; fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri). A questa cifra si aggiungeranno in Piemonte 90 milioni di fondi FESR e FEASR, finalizzati a infrastrutturare, in particolare, le aree non appetibili per gli operatori privati, pari a ben il 98% della superficie regionale, in cui vive circa la metà degli abitanti³¹.

Una situazione simile si riscontra nel caso delle reti energetiche e di quelle idriche: Torino è ben posizionata, ma in un quadro nazionale per molti aspetti deficitario in Europa (specie in campo energetico, dove il nostro Paese continua a scontare una grave dipendenza dall'estero).

La città metropolitana torinese, in particolare, risulta all'avanguardia in Italia sul piano dell'innovazione e dell'efficienza energetica³², con la maggiore quota di energia prodotta con fonti rinnovabili (pari al 3,5% della produzione nazionale, soprattutto grazie all'idroelettrico), la più teleriscaldata, la quinta per efficienza delle rete elettrica; meno brillante risulta invece il posizionamento torinese nel settore fotovoltaico: undicesima tra le città metropolitane (con una media di 19 KW installati per 1.000 abitanti) e settima (con 1,6 KW ogni 1.000 abitanti) per gli impianti installati su edifici comunali.

³¹ Per tali aree, tra l'altro, hanno cominciato a svilupparsi anche progetti «dal basso», alcuni dei quali in provincia di Torino: ad esempio, a Verrua Savoia dal 2010 l'iXem Labs del Politecnico di Torino ha sviluppato un sistema di radio ripetitori in grado di garantire una copertura wi-fi veloce a 250 famiglie, a costi contenuti. Sul tema delle reti autopromosse da gruppi di cittadini, si veda anche M. Berra e A. Sciallo, *La costruzione partecipata di infrastrutture ICT, una occasione per lo sviluppo locale*, «Politiche Piemonte», n. 39, pp. 30-33.

³² Tra le regioni metropolitane, il Piemonte (assieme all'Emilia) ha il più alto indice di penetrazione delle politiche di efficienza energetica, calcolato nel 2014 dall'Enea, tenendo conto degli interventi di risparmio energetico negli edifici, dei titoli di efficienza energetica emessi, della diffusione degli energy manager in enti e imprese, dei regolamenti edilizi per l'efficienza energetica e dei PAES Piani d'azione per l'energia sostenibile. Le fonti dei dati qui citati nel testo sono le seguenti: per le fonti rinnovabili Atlasole 2016, per il teleriscaldamento Istat 2013, per l'efficienza della rete elettrica Autorità per energia elettrica e gas 2013, per il fotovoltaico Atlasole 2016 ed Ecosistema urbano 2015, per le reti idriche nuovamente Ecosistema urbano 2015.

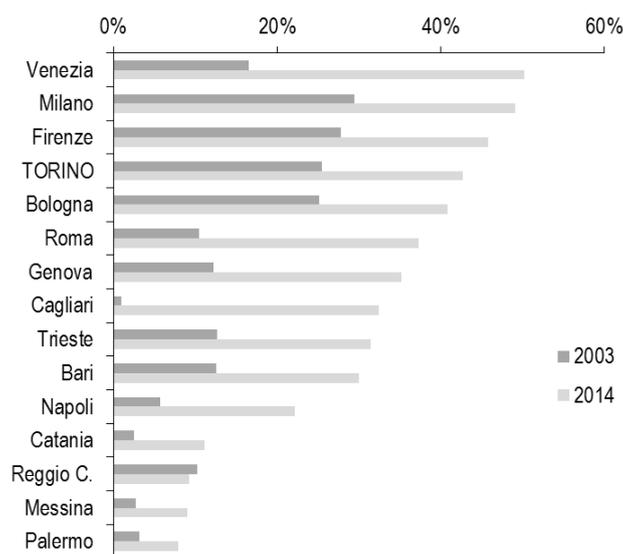


Nel caso delle reti idriche, Torino nel 2014 risulta tra i quattro capoluoghi metropolitani – gli altri sono Milano, Napoli e Cagliari – che depurano la totalità delle acque di scarico cittadine e la quarta per efficienza della rete idrica, utilizzando – al netto quindi della dispersione dalle tubature – il 69,3% dell'acqua immessa; valori superiori si registrano a Firenze (70%), Bologna (72,4%), Genova (72,5%), Milano (88,3%).

Anche per quanto riguarda i servizi legati al ciclo dei rifiuti, Torino si colloca in buona posizione tra i Comuni metropolitani (con il 42,7% di raccolta differenziata nel 2014 è al quarto posto; figura 2.14), sebbene abbia perso terreno, dopo essere stata dal 2006 al 2012 la metropoli che differenziava di più: da quell'anno, infatti, a Torino la quota di differenziata – dopo essere raddoppiata nel decennio precedente – si è praticamente bloccata. Come già sottolineato nel paragrafo 2.1, il capoluogo piemontese rimane in ritardo rispetto agli obiettivi fissati dalla legge regionale 7 del 2002

(65% di differenziata entro il 2012, obiettivo rimandato al 2020 dal piano dei rifiuti varato dalla Regione nella primavera 2016): col ritmo di crescita della differenziata tenuto fino al 2002, Torino avrebbe centrato tale obiettivo nel 2012, col ritmo rallentato del periodo 2002-08 nel 2016, col ritmo attuale l'obiettivo è diventato irraggiungibile. Una delle ragioni sta nella mancata estensione del sistema «porta a porta» (bidoni nei cortili): dov'è attivo tale servizio, le quote di differenziata variano nel 2014 dal 65,9% di Borgo Po al 55,2% di Lucento; nei quartieri in cui invece i cassoni della differenziata vanno cercati qua e là per il quartiere, si va da un massimo del 37,4% nel centro storico a un minimo del 25,7% nel quartiere Aurora Porta Palazzo (fonte: Amiat)³³.

Figura 2.14. Raccolta differenziata dei rifiuti nei Comuni metropolitani
Valori percentuali; fonti: Istat ed Ecosistema urbano

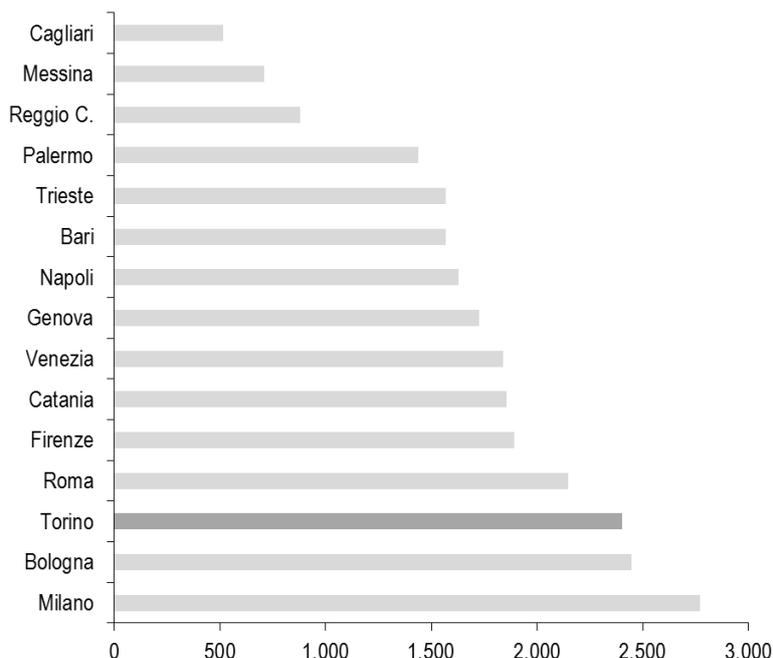


³³ A fine 2015, Amiat e Iren hanno presentato un nuovo piano per riorganizzare la raccolta: porta a porta in tutta la città per i rifiuti umidi, per il resto bidoni per strada, uno per il vetro e un altro per il resto (un impianto con scanner separerà poi i materiali). Un'altra ragione che potrebbe aver contribuito a rallentare la differenziata è l'avvio del termovalorizzatore del Gerbido: la differenziata ha smesso di crescere praticamente alla vigilia della sua accensione (aprile 2013); nel 2015 l'impianto, ormai a regime, ha bruciato 243.765 tonnellate di rifiuti del capoluogo (pari al 56,2% di quelli prodotti, il 51,6% di quelli inceneriti nell'impianto del Gerbido; fonte: Iren).

Sul versante della sicurezza, invece, la situazione torinese risulta piuttosto critica: rispetto alla diffusione dei reati più comuni (spesso compresi nella, discutibile, categoria di «microcriminalità»), Torino è, al contempo, la terza città metropolitana per rapporto reati/abitanti³⁴ e la terzultima per tasso di repressione del crimine, ovvero per rapporto tra arresti e reati; soltanto Milano vive una condizione peggiore, tenendo conto di entrambi gli indicatori.

Figura 2.15. Criminalità nelle città metropolitane

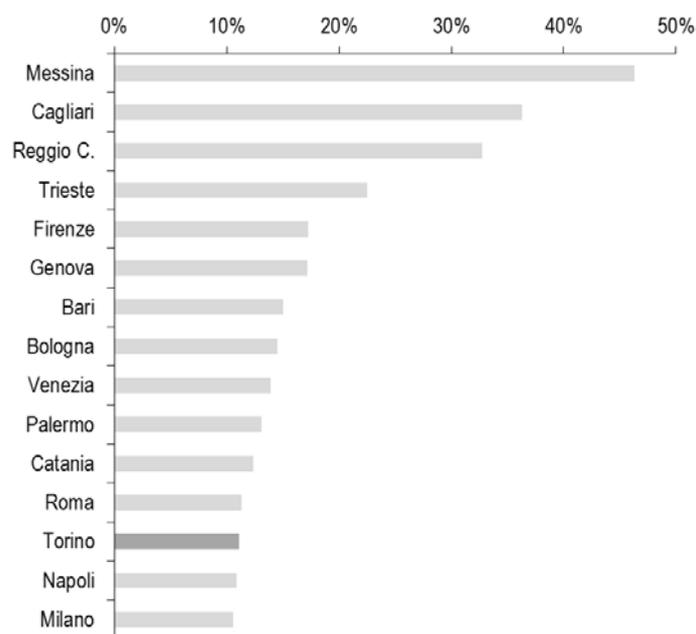
Numero di reati (borseggi, scippi, furti in negozi e abitazioni, di autovetture, rapine, truffe, frodi informatiche, omicidi volontari, consumati e tentati) ogni 100.000 abitanti; dati 2013; fonte: Istat



³⁴ In dettaglio, la città metropolitana torinese nel 2014 risulta la più colpita dai furti in casa (era seconda dopo Bologna nel 2004), la terza per borseggi e scippi (era quarta); il posizionamento di Torino migliora, invece, per l'incidenza di truffe (scende dal terzo al quarto posto tra le città metropolitane), per i furti nei negozi (dal secondo al quinto posto), per le rapine (dal terzo al sesto) e per i furti di auto (dal sesto al settimo); fonte: Istat. Va anche tenuto conto del fatto che i dati sull'illegalità non sono sempre del tutto affidabili, poiché dipendono sia dalle diverse propensioni dei cittadini a denunciare sia dall'attivismo degli apparati repressivi, che possono variare in modo significativo nelle diverse città.

Figura 2.16. Repressione del crimine nelle città metropolitane

Quota di arresti ogni 100 delitti commessi; dati 2013; elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno



La criticità dell'ordine pubblico ha spesso suscitato dibattiti circa i livelli di efficienza delle forze dell'ordine. In proposito, sarebbe interessante poter disporre, ad esempio, dei dati relativi alla dotazione organica delle forze di polizia a presidio dei diversi contesti locali; purtroppo però i dati non vengono divulgati a livello comunale o provinciale³⁵ in quanto «a uso esclusivo dell'organo di polizia» (*sic*; fonte: Ministero dell'Interno).

Questo tema, tra l'altro, rinvia alla più generale questione dei livelli di efficienza dei diversi servizi amministrativi, su cui – nono-

³⁵ I dati sono disponibili solo a livello regionale. Il Piemonte risulta avere uno dei più bassi livelli di presidio del territorio tra le regioni metropolitane, con 3,5 agenti (tra carabinieri, poliziotti, finanziari e guardie forestali) ogni 1.000 abitanti, valore superiore solo a Emilia Romagna (3,3), Veneto (3) e Lombardia (2,8); dati 2014, fonte: <http://www.contoannuale.tesoro.it>. Si tenga conto, peraltro, che l'Italia – anche a causa del numero elevato di corpi di polizia – ha una delle maggiori dotazioni europee, con 4,6 agenti ogni 1.000 abitanti, preceduta solo da Croazia (4,9), Grecia (5) e Spagna (5,2); sul fronte dei reati, con circa 46 ogni 1.000 abitanti (dati 2012, fonte: Eurostat), l'Italia risulta nella media dell'UE e migliore, ad esempio, di Spagna (49), Francia (52), Regno Unito (64), Germania (74).

stante se ne discuta da anni – permane una certa opacità, con pochi monitoraggi sui servizi e sugli uffici pubblici nelle città; e ciò benché si tratti di una questione strategica su cui si gioca una fetta rilevante della credibilità internazionale del nostro Paese³⁶. Stando ai (pochi) dati comparativi disponibili, i livelli di efficienza del sistema pubblico torinese risultano differenziati: primo posto tra le metropoli italiane per rapidità delle cause civili, terzo per tempi di concessione dei permessi edilizi, sesto per durata delle pratiche per avviare un'impresa, settimo per tempi di trasferimento delle proprietà, decimo e undicesimo per tempi di pagamento delle fatture da parte, rispettivamente, delle ASL e del Comune, tredicesimo posto per i tempi del tribunale dei minori (unico comparto della giustizia penale per il quale siano disponibili dati comparativi)³⁷.

Nel 2015 – per effetto del DPCM del 22.9.2014 – è stato avviato in Italia un monitoraggio sui tempi di pagamento degli enti pubblici: nella primavera del 2016, il quadro d'insieme risulta ancora piuttosto vago (ad esempio, sono disponibili i dati solo di quattro comuni metropolitani, tra cui Torino). A titolo sperimentale – e con adesione volontaria – il Ministero delle Finanze ha anche introdotto un «cruscotto» per monitorare i tempi di pagamento da parte della pubblica amministrazione; vi hanno finora aderito 300 enti, di cui 12 con sede a Torino (ma non il Comune): tra essi, i tempi di pagamento più rapidi (nell'arco di due-tre settimane) caratterizzano i due atenei torinesi e i Comuni di Rivalta e Volpiano; viceversa, i tempi più lunghi (oltre i due mesi) interessano la Regione, la Città metropolitana e i Comuni di Nichelino e Settimo.

I servizi di welfare

Almeno da metà Novecento il welfare urbano si è andato strutturando lungo tre principali direttrici – istruzione, salute, lavoro – per poi, con un progressivo allargamento della concezione di «welfa-

³⁶ I più recenti dati comparativi internazionali collocano l'Italia al terzultimo posto nell'Unione Europea (precedendo solo Malta e Grecia) quanto agli indicatori relativi, ad esempio, ai tempi burocratici per avviare un'impresa, per pagare le tasse, per registrare contratti (dati 2015, fonte: Doing Business), al penultimo posto (prima di Malta) per i tempi dei tribunali nel risolvere cause civili e commerciali (dati 2012, fonte: Cepej), all'ultimo posto per i tempi degli enti pubblici nel saldare le fatture (dati 2015, fonte: Intrum Iustitia).

³⁷ Le fonti dei vari dati qui citati sono: Ministero della Giustizia 2014, Doing Business Italia 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze 2014.

re», aggiungere via via altre politiche e servizi a tutela della qualità di vita urbana, ad esempio l'offerta culturale o quella di spazi e attività per il tempo libero.

Nel caso dell'istruzione, anche per effetto di standard normativi nazionali, l'offerta scolastica di base è da tempo strutturata in modo quantitativamente omogeneo nei diversi contesti metropolitani, per le scuole di ogni ordine grado. Fanno eccezione i servizi per la prima infanzia (fascia 0-2 anni), la cui offerta è piuttosto differenziata nei diversi contesti locali. Torino, ad esempio, per gli asili nido comunali è al quinto posto tra le metropoli, con un tasso di copertura della fascia 0-2 anni pari al 20,5%, valore inferiore a quelli registrati a Venezia (22,8%), Firenze (27,2%), Milano (28,7%), Bologna (34,5%); nelle metropoli del Sud i valori sono decisamente inferiori: Catania 6,5%, Napoli 6,1%, Palermo 4,9%, Bari 4,9%, Reggio Calabria 0,5%, Messina 0,1% (dati 2014; fonte: Cittadinanzattiva). Bisogna anche considerare che oggi una quota rilevante della domanda è soddisfatta non più dagli asili nido comunali bensì da altri servizi educativi, soprattutto privati. A Torino, ad esempio, il 46% dei posti per bambini 0-2 anni è garantito da micronidi, baby parking, nidi in famiglia ecc.; valore che in alcuni centri dell'area metropolitana risulta ancora più alto: a Rivoli, ad esempio, pari al 61%, a Orbassano al 62%, a Carmagnola al 65% (fonte: Regione Piemonte).

Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi dell'istruzione, il quadro torinese non è particolarmente brillante³⁸, sia sul fronte dell'abbandono scolastico sia su quello delle competenze (testate attraverso le prove Invalsi³⁹). Ciò tanto più se si tiene conto che

³⁸ La necessità di ripensare, almeno in parte, il sistema educativo torinese emerge anche dalle interviste realizzate tra i testimoni qualificati per questo *Rapporto*: «C'è bisogno di una base che cresce, dobbiamo lavorare sulle scuole medie e superiori, dove oggi c'è un'alta dispersione scolastica» (*settore privato*); «Il problema numero uno per Torino è costruire occasioni di sviluppo diffuse, non puntare solo alle cosiddette "eccellenze", ma al capitale sociale, alle competenze diffuse» (*funzionario pubblico*); «Occorrono dati puntuali sulla dispersione, sui percorsi di formazione, monitorando con costanza e nel tempo» (*settore privato*); «Dobbiamo lavorare su asili e scuole primarie, creando un nuovo sistema scolastico basato sulle reali e nuove esigenze delle famiglie; la scuola è ancora basata sulla società di trent'anni fa» (*politico*); «Sull'alternanza scuola-lavoro il Comune può giocare un ruolo-guida, coordinare, dare incentivi, è un tema importante» (*ricercatore*).

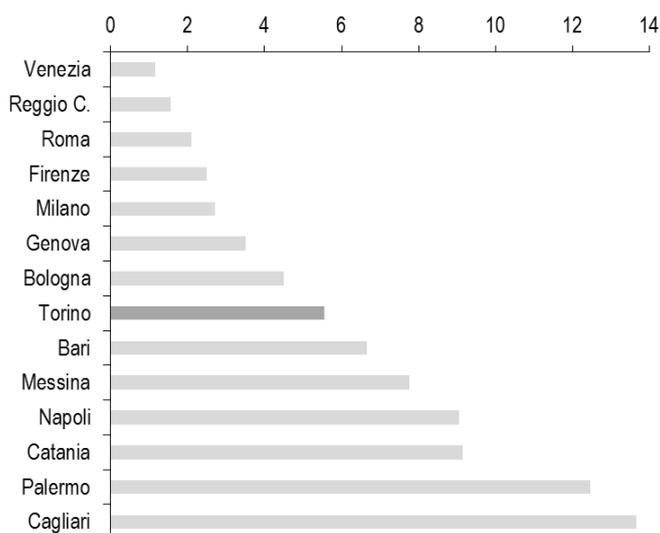
³⁹ Qui si fa riferimento ai dati ufficiali sui punteggi elaborati direttamente da Invalsi. Una recente e più raffinata elaborazione ha permesso di stimare la quota di test Invalsi «falsati» (ad esempio, grazie a docenti che suggeriscono) e quindi di ritardare i punteggi: ne emerge un'Italia molto più spaccata in due tra un Nord (fino a Toscana e Marche) nettamente migliore e un Centro-Sud in ritardo; all'interno di

Torino – come si è visto nel paragrafo 2.2 – è stata fino al 2013 il Comune metropolitano che più ha speso in istruzione. A questo proposito, vale la pena sottolineare come città con indicatori di performance migliori di Torino spendano molto meno: Bologna, ad esempio, il 27% in meno, Venezia il 51% in meno (dati 2013; fonte: Open bilanci).

Rispetto ai «contenitori» scolastici, il quadro risulta in chiaroscuro: ad esempio, Torino è al quinto posto tra i comuni metropolitani per accessibilità delle scuole (ossia, per assenza di barriere architettoniche; dati 2013, fonte: Istat), ma è penultima (davanti a Genova) per livelli di sicurezza complessiva degli istituti scolastici⁴⁰.

Figura 2.17. Tassi di abbandono nelle scuole secondarie di I e II grado dei capoluoghi metropolitani

Dati 2012; fonte: Cittalia su dati Miur

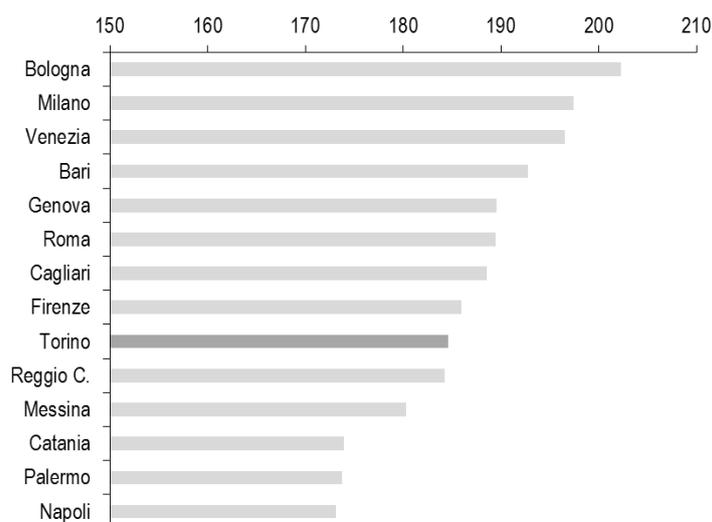


ciascuna delle due sub-aree, tuttavia, non si registrano significative differenze posizionali tra province, rispetto alle graduatorie ufficiali di Invalsi (fonte: Banca d'Italia).

⁴⁰ L'indice di sicurezza delle scuole è calcolato bilanciando fattori negativi (presenza di amianto e di radon, rischi strutturali, vicinanza a emissioni elettromagnetiche di varia natura e a impianti impattanti, livelli di inquinamento acustico) e positivi (interventi di monitoraggio ambientale, bonifiche, manutenzione); dati 2015, fonte: Ecosistema Scuola.

Figura 2.18. Competenze linguistiche e logico-matematiche nelle seconde superiori dei capoluoghi metropolitani

Media dei punteggi; elaborazioni su dati Invalsi 2014



Quanto alla salute, gli indicatori di dotazione risultano per Torino relativamente bassi (fonte: Ministero della Salute, Health for all): tra le 15 città metropolitane (tabella 2.4), nel 2012 è settima per rapporto numerico medici/abitanti, ottava per disponibilità di posti letto pro capite, penultima per dotazione di ambulatori, laboratori e consultori, ultima per rapporto numerico pediatri/bambini. Rispetto a cinque anni prima, è cresciuta la dotazione di ambulatori e servizi decentrati (+11,3%), i posti letto sono pressoché stabili (-0,8%), mentre si ha una riduzione di professionisti della cura (-4,1% per il rapporto medici/abitanti, -9,1% per quello pediatri/bambini)⁴¹.

Non solo sul versante quantitativo, ma anche su quello qualitativo, la situazione torinese risulta in chiaroscuro. Ad esempio, la capacità di utilizzare efficacemente la dotazione di posti letto è a Torino relativamente bassa (pari al 77,7%), superiore solo a quella di

⁴¹ Spesso la riduzione dell'offerta sanitaria viene presentata come una virtuosa «razionalizzazione», tanto più in Italia (che tuttora ha, ad esempio, uno dei più alti rapporti numerici medici/abitanti del pianeta; fonte: WHO). Resta però il fatto che nell'ASL di Torino (e di Venezia), ad esempio, nel 2015 si è registrato il maggior numero di persone che hanno rinunciato a curarsi, non solo per problemi economici, ma anche per carenza di servizi e per la difficoltà di accedervi (fonte: Istat).

alcune metropoli meridionali: Palermo (77,3%), Messina (75,2%), Reggio Calabria (67,4%), Cagliari (63,2%)⁴². Analizzando invece (tabella 2.5) gli indicatori di «efficacia e appropriatezza» delle cure (in particolare quelli che gli esperti ritengono più importanti per i sistemi ospedalieri; fonte: Agenass), la sanità torinese risulta tra le più affidabili⁴³ d'Italia, dopo Bologna, Venezia e Firenze.

Tabella 2.4. Servizi nelle ASL delle città metropolitane

Dati 2012; fonte: Ministero della Salute

	Posti letto (ordinari e DH, pubblici e accreditati) ogni 1.000 ab.	Medici generici ogni 1.000 ab. >13 anni	Pediatri ogni 1.000 bimbi	Ambulatori Laboratori Consultori ogni 1.000 ab.	Tasso di utilizzo dei posti letto (%)
Torino	4,1	0,9	0,8	0,2	77,7
Milano	4,5	0,8	0,9	0,6	81,6
Genova	4,6	0,9	1,1	0,7	87,4
Venezia	3,5	0,9	1,0	0,1	82,0
Trieste	5,2	1,0	0,9	0,3	81,8
Bologna	5,3	0,8	1,1	0,6	82,0
Firenze	4,3	0,9	1,1	0,8	81,6
Roma	4,4	1,1	1,2	0,4	87,7
Napoli	3,1	0,8	0,9	0,8	78,1
Bari	4,0	0,9	1,1	1,2	84,6
Reggio C.	3,3	0,9	1,0	1,4	67,4
Catania	3,9	1,0	1,2	1,7	78,7
Messina	4,0	0,9	1,3	1,5	75,2
Palermo	3,6	1,0	1,2	1,1	77,3
Cagliari	5,5	0,9	1,2	1,8	63,2

⁴² Anche in questo caso, tuttavia, sia i pareri degli esperti sia i parametri normativi non sempre concordano: in ogni caso, molti ritengono che un range ideale di utilizzo dei letti vada dall'80% al 90% (non oltre, in modo da tenere posti liberi per gestire le emergenze).

⁴³ E ciò in un quadro internazionale in cui diversi recenti studi (di OCSE, Banca Mondiale, Bloomberg) concordano nell'indicare il sistema sanitario italiano come uno dei migliori al mondo. Per quanto riguarda Torino, se dal punto di vista dell'efficacia delle cure, dunque, gli ospedali risultano di buon livello, persistono problemi sul piano dell'efficienza: in particolare, alcuni nosocomi cittadini compaiono nella lista stilata dal Ministero relativa agli ospedali che nel 2015 hanno accumulato i maggiori disavanzi economici. Dopo Roma (con 9 ospedali), Torino è la città metropolitana che ha più ospedali in grave deficit: Molinette (con 30,6 milioni di disavanzo), San Luigi (10,1) e Mauriziano (8,4); fonte: Agenass.

Tabella 2.5. Principali indicatori di efficacia e appropriatezza delle cure nelle metropoli

Valori percentuali; fonti: Piano nazionale esiti, Agenass, Ministero della Salute

	Sopravvivenza a 30 giorni, in seguito a:				Sopravvivenza a valvuloplastica o sostituzione valvole cardiache	Colecistomia laparoscopica: degenza post-operatoria <3 gg.	Intervento chirurgico entro 2 giorni per frattura collo femore	Quota di parti naturali	Indice % medio di appropriatezza
	Infarto miocardico acuto	By-pass aortocoronarico	Operazione tumore stomaco	Ictus ischemico					
USL Bologna	90,6	97,8	95,1	90,4	98,5	82,6	73,3	79,1	88,4
ASL Veneziana	90,0	99,5	96,5	90,0	99,1	71,0	72,3	82,1	87,6
ASL Firenze	90,2	99,3	93,4	90,3	96,6	85,4	57,6	80,9	86,7
ASL TO1 Torino Centrosud	93,4	95,9	94,7	87,6	95,7	75,0	70,3	77,7	86,3
ASL TO2 Torino Nord	91,9	92,4	95,9	88,8	92,7	74,0	66,3	79,1	85,1
ASL Roma Est	88,8	97,7	97,0	86,8	96,8	67,1	69,9	71,7	84,5
ASL Roma Centro Nordest	93,0	97,2	94,8	91,8	98,3	65,1	54,9	66,6	82,7
<i>Media Italia</i>	<i>90,8</i>	<i>97,7</i>	<i>94,1</i>	<i>88,8</i>	<i>97,2</i>	<i>66,6</i>	<i>49,9</i>	<i>74,3</i>	<i>82,4</i>
ASL Milano	91,0	98,2	95,1	89,8	98,2	67,4	40,9	77,1	82,2
ASL Roma Sud	92,0	95,5	94,3	89,8	97,6	65,5	51,9	68,2	81,9
ASP Catania	91,4	94,6	93,6	88,4	95,6	61,7	58,2	70,9	81,8
ASP Palermo	93,2	97,2	92,9	88,4	97,6	54,2	55,9	71,3	81,3
ASL Genovese	88,0	95,9	91,9	88,6	95,2	79,7	36,1	70,5	80,7
ASL Triestina	87,6	98,5	98,6	86,4	97,1	54,3	41,4	81,9	80,7
ASL Bari	90,8	97,1	94,4	87,8	96,3	57,5	46,7	69,0	79,9
ASL Cagliari	92,7	98,5	94,0	87,6	98,8	71,9	24,4	70,3	79,8
ASP Messina	89,4	97,5	89,5	87,9	96,5	53,3	51,2	66,7	79,0
ASP Reggio Calabria	89,8	96,5	86,9	86,7	94,7	50,4	24,2	76,7	75,7
ASL Napoli	91,8	95,7	92,2	90,3	94,8	65,6	15,5	49,1	74,4

Quello del lavoro è un altro classico ambito di intervento del welfare. Per quanto riguarda le politiche cosiddette «attive»⁴⁴, si evidenzia in genere una maggiore vivacità là dove è più acuta la crisi occupazionale: ad esempio, i maggiori rapporti tra azioni di politiche attive e abitanti si registrano in cinque delle sei città metropolitane (Messina, Napoli, Bari, Cagliari e Catania) coi più alti tassi di disoccupazione. Da questo punto di vista, l'area torinese fa eccezione, in quanto registra il più alto tasso di disoccupazione tra le città metropolitane del Centro-Nord (fonte: Istat) e, contemporaneamente, un numero ridotto di politiche attive del lavoro: è penultima per numero di azioni pro capite (dati 2014, fonte: Inps)⁴⁵.

I servizi pubblici più direttamente impegnati sul fronte occupazionale – i Centri per l'impiego – continuano a incidere poco⁴⁶: in Italia, meno del 5% dei posti di lavoro viene trovato grazie alla loro intermediazione (valore sostanzialmente costante negli ultimi anni; fonti: Italia Lavoro, Istat, Osservatorio Jobpricing, Isfol), mentre il 30% ottiene un'occupazione tramite agenzie private e società di ricerca del personale, oltre la metà contattando e inviando direttamente un curriculum alle aziende e circa il 25% grazie al tramite di familiari o amici. Nella città metropolitana di Torino, appena l'1,9% di chi trova lavoro lo deve a un Centro per l'impiego pubblico (dati 2015; fonte: Italia Lavoro). Uno dei pro-

⁴⁴ Le politiche «attive» dovrebbero agevolare l'incontro tra domanda e offerta di manodopera, rafforzare i profili e le competenze di chi sta cercando lavoro. I principali soggetti pubblici che gestiscono operativamente tali politiche sono i Centri per l'impiego (che hanno sostituito gli Uffici di collocamento pubblici, aboliti dal D.Lgs. 496/1997). Quanto allo status di disoccupato, esso viene riconosciuto (in base ai D.Lgs. 181/2000 e 297/2002) solo a chi dichiara un'immediata disponibilità a lavorare.

⁴⁵ In dettaglio, nella città metropolitana di Torino il 68,6% delle politiche attive sono riconducibili a contratti di apprendistato, inserimento lavorativo o formazione lavoro, l'11,8% alla trasformazione a tempo indeterminato di contratti temporanei, l'11,9% ad assunzioni agevolate di persone appartenenti a categorie deboli sul mercato del lavoro, il 7,7% ad altri interventi. Tali dati sono abbastanza simili a quelli registrati nelle altre città metropolitane del Centro-Nord; al Sud, invece, risultano prevalenti gli interventi per assunzioni agevolate (dati 2014; fonte: Inps).

⁴⁶ Da febbraio 2016 è responsabile dei Centri per l'impiego piemontesi la Regione (prima se ne occupavano le Province), ma la situazione organizzativa e gestionale – almeno dal punto di vista di un utente – risulta ancora piuttosto confusa: se si accede al portale della Regione (nella primavera 2016) e si cercano, ad esempio, i Centri per l'impiego di Torino, un link rinvia al vecchio sito della Provincia (nemmeno della Città metropolitana), che ne cita uno solo (quello di via Bologna), accedendo al quale si scopre che ne esiste anche un secondo (in via Castalgomberto); in parallelo, sul sito del Comune la pagina *Informalavoro* cita come unico Centro per l'impiego un servizio in via Del Prete, mentre l'Assessorato al Lavoro ne menziona altri tre: in via Bertolotti, corso Peschiera e corso Vercelli.

blemi dei Centri per l'impiego pubblici italiani è legato all'organico insufficiente: ogni operatore dovrebbe, in teoria, seguire 254 disoccupati, contro 65 in Francia, 26 in Germania, 20 nel Regno Unito, 17 in Svezia, 15 in Danimarca⁴⁷.

Tabella 2.6. Attuazione del programma Garanzia Giovani

Dati a novembre 2015; fonte: Isfol

	Giovani registrati	Presi in carico	Misure erogate *	% Giovani in carico su totale registrati	% Misure erogate su totale presi in carico
Piemonte	50.576	24.542	13.227	48,5	53,9
Val d'Aosta	2.019	1.470	128	72,8	8,7
Lombardia	66.608	42.677	36.063	64,1	84,5
Trentino A.A.	3.993	2.927	1.918	73,3	65,5
Veneto	37.809	33.374	14.243	88,3	42,7
Friuli V.G.	14.595	9.460	984	64,8	10,4
Liguria	11.392	7.622	1.886	66,9	24,7
Emilia R.	55.144	40.510	14.940	73,5	36,9
Toscana	42.132	34.368	9.375	81,6	27,3
Umbria	15.306	11.109	9.370	72,6	84,3
Marche	27.037	14.923	5.702	55,2	38,2
Lazio	59.706	42.255	19.486	70,8	46,1
Abruzzo	19.453	15.828	2.012	81,4	12,7
Molise	6.002	3.863	1.001	64,4	25,9
Campania	69.962	41.815	8.619	59,8	20,6
Puglia	51.373	35.855	4.258	69,8	11,9
Basilicata	14.307	11.564	3.031	80,8	26,2
Calabria	37.757	24.156	4.060	64,0	16,8
Sicilia	140.628	112.265	22.450	79,8	20,0
Sardegna	31.632	27.088	8.191	85,6	30,2
TOTALE	757.431	537.671	180.944	71,0	33,7

* Non coincide col numero di giovani cui è stata erogata una misura poiché un giovane può aver ricevuto più misure.

Ai Centri per l'impiego, negli ultimi anni, è stata attribuita la responsabilità di attuare il programma Garanzia Giovani, varato dall'Unione Europea per offrire agli under 30 che né lavorano né stu-

⁴⁷ R. Cicciomessere, *Il contrasto alla povertà e i limiti storici dei centri per l'impiego*, <http://www.secondowelfare.it>.

diano contatti lavorativi e/o percorsi formativi. Tale programma ha finora permesso di avvicinare nuovi utenti ai Centri per l'impiego (a livello nazionale, più del 40% di giovani non li aveva mai contattati in precedenza), ma nel complesso i livelli di attuazione – specialmente in alcune regioni – risultano decisamente inferiori alle attese. Da questo punto di vista, il Piemonte (i dati sono disponibili solo a livello regionale; tabella 2.6) risulta avere il minore tasso di presa in carico dell'utenza potenziale⁴⁸. Quanto meno, però, a più della metà dei giovani contattati sono poi state proposte misure: nel 74,6% dei casi percorsi di apprendistato e tirocinio, nel 21,7% dei casi corsi di formazione, nel 2,1% dei casi un servizio civile, per il resto vari percorsi di accompagnamento al lavoro (fonte: Isfol).

Da qualche decennio viene spesso considerata una concezione di welfare «allargata» a diversi tipi di servizi che possono incidere sulla qualità della vita delle persone; tra questi, vi sono ad esempio i servizi culturali e quelli per il tempo libero.

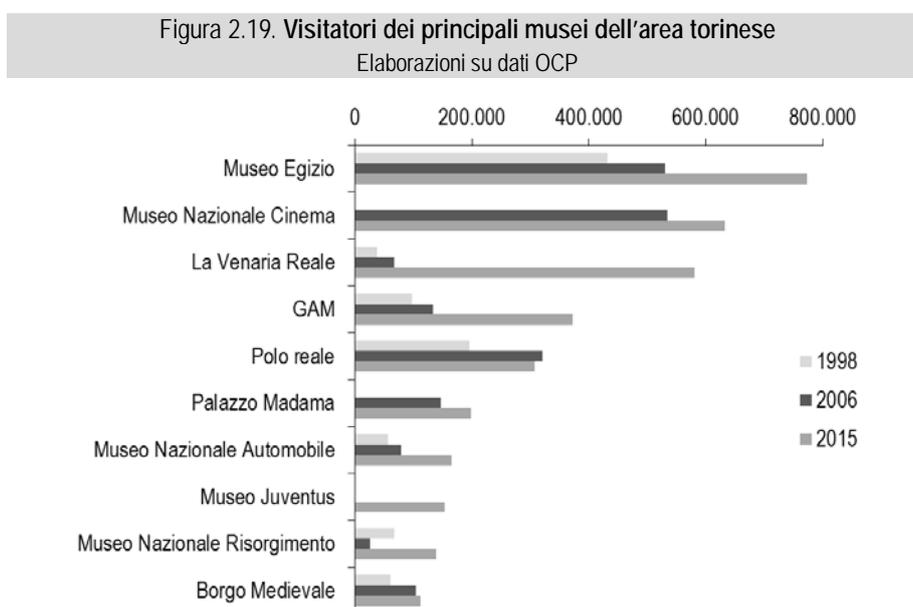
Per quanto riguarda le istituzioni deputate alla conservazione del patrimonio culturale, Torino gode oggi di una dotazione di livello intermedio tra i capoluoghi metropolitani, collocandosi al settimo posto tra le quindici metropoli per numero pro capite di musei, gallerie e siti archeologici e al nono posto per dotazione di biblioteche pubbliche⁴⁹. Se si guarda ai livelli di utilizzo di tali servizi, la situazione del capoluogo piemontese risulta migliore: Torino è seconda per utenti delle biblioteche (143 ogni 100.000 abitanti nel 2013, dopo Firenze: 251) e sesta per rapporto tra visitatori dei musei e abitanti (dietro a Firenze, Trieste, Venezia, Roma e Milano; fonte: Istat).

A Torino il settore museale è notevolmente cresciuto negli ultimi decenni: se negli anni Novanta si contavano in città una ventina di musei, nel 2006 il loro numero era salito a 34, nel 2014 a 49 (di cui 11 piccoli musei con una media inferiore a 30 visitatori quoti-

⁴⁸ Preso atto di questa «bassa performance rispetto al contesto nazionale», la Regione Piemonte ha modificato alcune procedure, per cui dal 1° marzo 2016 i giovani che si iscrivono al programma vengono invitati a presentarsi direttamente agli sportelli di consulenza, così da favorire un contatto diretto coi servizi e quindi la presa in carico. Almeno fino a giugno 2016, tuttavia, gli effetti sono stati minimi, con un tasso di presa in carico pari al 48,7% dei giovani registrati, contro il 48,5% registrato a novembre 2015 (fonte: Regione Piemonte).

⁴⁹ A dire il vero, considerando un altro indicatore – i metri cubi pro capite di tali servizi culturali – che dà con una certa approssimazione anche l'idea della quantità di contenuti disponibili, Torino risulta la terza metropoli italiana (con 118 metri cubi pro capite) dopo Venezia con 162 e Firenze con 390 (dati 2011; fonte: Cittalia).

diani). Rispetto a una ventina di anni fa, in particolare, Torino può oggi contare su due poli (Museo del Cinema e Reggia di Venaria) che, assieme al Museo Egizio, costituiscono le maggiori attrazioni per visitatori e turisti⁵⁰.



A proposito dei principali settori dello spettacolo, per quanto riguarda il cinema a Torino si contano solo 2,8 schermi ogni 100.000 abitanti (decimo posto tra le metropoli italiane) ma un'affluenza di pubblico decisamente buona: con 4 ingressi ogni 100 abitanti, Torino risulta al quarto posto dopo Milano (4,2), Firenze (4,3) e Roma (4,6); dati 2015, fonte: Siae. Nonostante il numero di schermi si sia ridotto dai 79 del 2002 ai 63 del 2015, a Torino il numero complessivo di spettatori ha continuato a oscillare attorno a circa 3 milioni di biglietti annui. Nel caso del teatro, Torino è al quinto posto tra i capoluoghi metropolitani italiani per offerta di spettacoli:

⁵⁰ I musei del Cinema, di Venaria ed Egizio sono rispettivamente, nel 2014, al settimo, ottavo e nono posto tra i più visitati d'Italia (fonte: Ministero Beni e attività culturali). Il numero complessivo dei visitatori del sistema museale torinese – solo tra il 2006 e il 2014 – è salito del 41,6%; tale crescita si deve in parte all'aumento di possessori (perlopiù residenti nell'area torinese) della tessera Abbonamento Musei; al netto di tali abbonati, in ogni caso, la crescita è stata comunque del 33,5% (fonte: OCP).

con 3 ogni 1.000 abitanti segue Bologna (3,1), Roma (3,3), Firenze (3,8), Milano (3,9). Per i concerti (classici, leggeri, rock, jazz), Torino risulta al settimo posto, con circa 0,5 concerti ogni 1.000 abitanti, dopo Roma (0,6), Trieste (0,7), Venezia (0,9), Milano (1,2), Bologna (1,2), Firenze (1,6); dati 2015, fonte: Siae⁵¹.

Per Torino, che pure nel 2015 si è fregiata del titolo di «capitale europea», il settore dello sport di base non risulta di primissimo rilievo. Per numero di impianti⁵² pro capite la città si colloca nel 2012 all'ottavo posto (tra le dieci metropoli per le quali sono disponibili dati), con un peggioramento rispetto a dieci anni prima, quando Torino era quarta (fonti: Coni, Cittalia, Cnel). Il capoluogo piemontese, inoltre, è al nono posto per rapporto tra numero di società sportive e abitanti, all'ottavo per atleti iscritti a federazioni sportive. Se però si considerano anche lo sport business (numero di squadre e risultati nei maggiori campionati) e gli eventi di rilievo, Torino risulta nel 2015 al terzo posto – dopo Firenze e Genova – nell'indice di «sportività» calcolato dal «Sole 24 Ore»⁵³, in netto miglioramento rispetto al decimo posto del 2005.

L'offerta commerciale a Torino città è nel 2015 costituita da oltre 16.000 negozi, cifra sostanzialmente stabile nell'ultimo quinquennio, dopo la crisi che aveva ridotto i piccoli esercizi del 6,2% tra 2007 e 2008 e la successiva ripresa (+5,7% tra 2008 e 2011).

⁵¹ La gran parte degli spettacoli teatrali e dei concerti si registra nei capoluoghi metropolitani; a Torino, tuttavia, questo effetto di concentrazione risulta meno marcato che altrove: ad esempio, a Palermo città viene rappresentato il 95% di tutti gli spettacoli teatrali della provincia (solo il 69% nel caso di Torino, sesta in Italia per indice di concentrazione nel capoluogo dell'offerta teatrale); a Genova si tiene in città il 94% dei concerti della provincia, contro il 72% nel caso di Torino, che ha in questo caso l'ottavo indice di concentrazione (dati 2015; fonte: Siae). Nel capoluogo piemontese quasi la metà dei cinema e circa il 40% dei 28 teatri cittadini si trovano nella circoscrizione centrale; dotazioni rilevanti si hanno nelle circoscrizioni Nizza Lingotto (11 cinema), Cenisia San Paolo Pozzo Strada (9 cinema) e San Salvario Borgo Po (4 teatri); le circoscrizioni meno dotate, invece, sono Barriera di Milano e Regio Parco (con un cinema e un teatro), oltre a Mirafiori sud, che ha un solo cinema (fonte: Comune di Torino).

⁵² A Torino si contano 540 impianti sportivi, tra cui 127 palestre, 93 bocciodromi, 88 campi da calcio e calcetto, 42 da tennis, 39 piscine. Le zone con le maggiori concentrazioni di impianti sono Mirafiori sud (70), Mirafiori nord (57), San Paolo (56), Regio Parco (54); il centro, all'opposto, può contare appena su 9 impianti, tra l'altro quasi solo palestre scolastiche di vecchia concezione (dati 2015; fonte: Comune di Torino).

⁵³ L'indice tiene conto del numero di squadre e dei piazzamenti ottenuti in campionati professionistici e amatoriali di una ventina di sport di squadra e individuali, degli eventi di rilievo almeno nazionale, della diffusione dello sport di base, della formazione scolastica sportiva.

Le maggiori densità di negozi si registrano nel centro storico torinese, in particolare nella zona attorno al municipio (con 2.202 esercizi al chilometro quadrato), in quella compresa tra le piazze San Carlo e Carlo Felice (2.042), attorno a piazza Carignano (1.559) e a piazza Vittorio Veneto (1.342), quindi nell'area di Borgo Nuovo (via della Rocca, piazza Maria Teresa, con 1.129 negozi al chilometro quadrato), in quella di via San Secondo (1.143) e, in periferia, in zona Monterosa a Barriera di Milano (1.084); dati 2015, fonte: Comune di Torino. Per quanto riguarda invece ipermercati e centri commerciali, rispetto a dieci anni fa il loro numero è cresciuto a Torino del 41,9%, la complessiva superficie di vendita del 50,9%; ciò però non ha appunto penalizzato il numero di piccoli esercizi, che nello stesso periodo sono aumentati del 3,6% (fonte: *Piemonte in cifre*)⁵⁴.

Nel complesso, la città metropolitana torinese nel 2014 risulta al sesto posto per superficie pro capite di grande distribuzione (con 310 metri quadri ogni 1.000 abitanti), dopo Bologna (365), Trieste (402), Milano (418), Cagliari (478) e Venezia (536); fonte: Osservatorio nazionale del commercio. Si colloca inoltre al decimo posto per dotazione di piccoli negozi (quelli con meno di dieci dipendenti): con 11,2 ogni 1.000 abitanti, precede le città metropolitane di Palermo (11), Roma (10,9), Trieste (9,9), Bologna (9,4) e Milano (8,5).

Quanto all'offerta ricettiva turistica, negli ultimi quindici anni l'area torinese registra un aumento di posti letto pari al 45,4%, per effetto del +49,6% nel settore alberghiero e del +40,8% in quello di campeggi, agriturismo, bed & breakfast e altri esercizi complementari. Tuttavia, in parecchie altre città metropolitane l'offerta di posti letto è cresciuta ben più che a Torino: a Catania +50,1%, a Bologna +54,7%, a Palermo +66,2, a Firenze +69,4%, a Venezia +70,8%, a Roma +91,2% (fonte: Istat). Torino, quindi, rimane al

⁵⁴ In diversi comuni della cintura torinese lo sviluppo della grande distribuzione è stato ben più rilevante che nel capoluogo, ma, anche qui, senza penalizzare il piccolo commercio: ad esempio, a Collegno tra 2005 e 2015 la superficie di vendita della grande distribuzione è aumentata del 110% (ma il numero di negozi è cresciuto del 31%), a Moncalieri si registrano, rispettivamente, +104% e +26%, a Settimo +89% e +21% (fonte: *Piemonte in cifre*). Oggi le massime concentrazioni di grande distribuzione si hanno a Beinasco (con 156 metri quadri ogni 1.000 abitanti), Rivalta (109), Grugliasco (99), La Loggia (74), Moncalieri (62), Pino Torinese (55), Settimo (54). Va anche considerato che il commercio al dettaglio ha retto – almeno per ora – anche alla grande crescita del commercio elettronico, il cui fatturato in Italia (mancano dati disaggregati a livello locale) ha avuto un incremento del 70% circa tra il 2010 e il 2015 (Osservatorio Netcom; Casaleggio Associati).

sesto posto⁵⁵ per offerta alberghiera (esattamente come quindici anni fa) e scende dal terzo al quarto posto per offerta di posti letto in esercizi extralberghieri. In termini di densità territoriale (posti letto per chilometro quadrato) quella torinese era, e rimane, al decimo posto tra le città metropolitane⁵⁶.

Uno degli aspetti apprezzati dai turisti – oltre che dagli stessi torinesi – è il ricco e articolato sistema di aree verdi e pedonali, considerevolmente sviluppato nell'ultimo paio di decenni. Con 21 chilometri quadrati di verde urbano (pari a un sesto del territorio comunale) e mezzo chilometro quadrato di aree pedonalizzate, Torino si colloca al quinto posto tra le metropoli italiane per verde urbano fruibile⁵⁷ (valore più che raddoppiato negli ultimi dieci an-

⁵⁵ Anche in termini di presenze, con oltre 6 milioni di turisti nel 2014, la città metropolitana torinese è la sesta d'Italia, dopo Napoli (11,6 milioni), Firenze (12,9), Milano (13,8), Roma (26,1) e Venezia (34,1); rispetto al 1999 le presenze turistiche nella città metropolitana torinese sono cresciute del 128%, il maggiore incremento nazionale (precedendo Milano: +56,5%), dovuto in gran parte a turisti italiani (+151% solo tra il 2005 e il 2015, mentre nello stesso periodo le presenze straniere sono cresciute del 20,9%; dati 2013, fonte Istat). Per due terzi i turisti si concentrano a Torino, per il 30% in Val Susa e Pinerolese, per appena il 4% nel Canavese e nelle Valli di Lanzo (fonte: Città metropolitana di Torino); ciascuno di questi bacini, tra l'altro, risulta piuttosto «autocontenuto», ossia la gran parte dei turisti rimane in ciascuno di essi per l'intero periodo del soggiorno (che a Torino s'è ridotto dalle 2,8 notti del 1998 alle attuali 2,5, in Val di Susa da 4,7 a 4,1 notti). A Torino città nel 2015 si sono registrate presenze pari a 3,5 milioni (per il 32,8% di stranieri), con picchi particolarmente rilevanti nei periodi in cui si concentrano «ponti» ed eventi (maggio, aprile, ottobre) e valori minimi nel mese di agosto (fonte: Sviluppo Piemonte Turismo).

⁵⁶ L'impressione che a Torino per il turismo sia stato fatto molto, ma molto rimanga da fare, è condivisa anche da diversi testimoni intervistati per questo *Rapporto*: «Dobbiamo consolidare la vocazione turistica e culturale: il trend è positivo, ma non bisogna mollare la presa» (*funzionario pubblico*); «Si devono allestire e gestire spazi per un turismo a basso costo e a basso impatto, per studenti, campeggi, alberghi diffusi, ostelli, condivisioni ecc.» (*settore privato*); «Turismo e cultura vanno potenziati, valorizzando la periferia, dove oggi si costruiscono molti centri commerciali che diventano spazi di aggregazione; ma non è una politica di sviluppo» (*settore privato*); «Il turismo è fonte di immagine positiva anche per attrarre le imprese, ma bisogna potenziare le attività culturali, turistiche, i negozi di grandi firme ecc.» (*funzionario pubblico*); «In realtà, a Torino una politica seria del turismo non esiste; una politica culturale c'è, manca invece una politica specifica e un'idea di sviluppo del territorio in senso turistico» (*funzionario pubblico*); «Investire in cultura non produce di per sé sviluppo locale, bisogna capire come fare, bisogna impegnarsi» (*ricercatore*).

⁵⁷ Mirafiori sud è il quartiere torinese più dotato di verde (che copre il 20,6% della sua superficie), con 58,6 metri quadri per abitante, 11 aree gioco ogni 1.000 residenti under 12. Il centro, invece, è la zona meno dotata da questo punto di vista, con solo l'8,9% della superficie a verde, 7,6 metri quadri pro capite, 2,5 aree gioco ogni 1.000 bimbi; d'altro canto, in centro si ha il 51,7% della superficie pedo-

ni) e al quarto posto per superficie pedonale, con un aumento del 51% nell'ultimo decennio. Torino è anche la prima metropoli italiana per densità di parchi storici e per estensione della superficie coltivata a orti urbani (dati 2013; fonte: Urbes Istat).

Tabella 2.7. Il turismo nelle città metropolitane

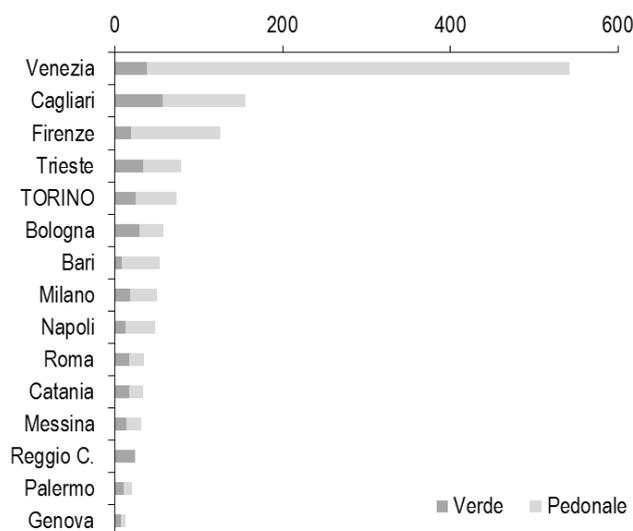
Dati 2014; fonte: Istat

	Posti letto alberghi	Posti letto altri esercizi	Totale posti letto per km ²	Var. % 1998-2014 totale letti	Arrivi (migliaia)	Presenze (migliaia)	Var. % 1998-2014 arrivi	Var. % 1998-2014 presenze
Bari	14.662	8.623	6,1	41,1	734	1.658	72,5	56,0
Bologna	27.735	11.773	10,7	54,7	1.647	3.256	30,0	13,9
Cagliari	25.326	16.724	9,2	31,2	630	2.719	21,9	6,5
Catania	13.345	12.382	7,2	50,1	786	1.962	44,5	24,1
Firenze	44.422	44.816	25,4	69,4	4.763	12.864	43,1	41,4
Genova	17.853	20.113	20,7	17,2	1.464	3.549	41,6	12,9
Messina	31.892	17.957	15,4	n.d.	1.009	3.737	n.d.	n.d.
Milano	71.423	11.116	52,3	45,6	6.636	13.839	77,8	56,5
Napoli	62.928	19.814	70,7	22,1	2.939	11.600	12,8	16,1
Palermo	27.379	11.506	7,8	66,2	1.007	2.819	0,1	-9,4
Reggio C.	8.230	11.320	6,1	n.d.	195	609	n.d.	n.d.
Roma	133.294	85.619	40,7	91,2	9.181	26.055	29,7	53,2
Torino	38.997	29.978	10,1	45,4	2.177	6.299	152,2	127,7
Trieste	4.290	7.169	54,1	n.d.	396	909	n.d.	n.d.
Venezia	95.917	268.105	147,6	70,8	8.323	34.052	58,7	54,4

nalizzata dell'intero capoluogo. Il più esteso parco cittadino rimane quello collinare della Maddalena (892.000 metri quadri), seguito dalla Pellerina (837.000), quindi dai parchi Colletta (450.000), Meisino (448.000), Valentino (421.000), Colonnotti (358.800) e dal recente Parco Dora (253.000). A Torino vivono circa 165.000 alberi, un terzo dei quali formano i boschi collinari, di 70 specie, per un quarto platani, per un sesto tigli; seguono bagolari, aceri e carpini. Solo tra il 2011 e il 2015 il Comune ha piantato circa 38.000 nuove piante (fonte: Comune di Torino).

Figura 2.20. Verde urbano fruibile e aree pedonali nei capoluoghi metropolitani

Metri quadri per abitante; dati 2013; fonti: Istat, Ecosistema urbano



2.4. ELEMENTI PER UN BILANCIO SUI SERVIZI

Provando a riepilogare quanto emerso nel paragrafo precedente, per dotazione e qualità dei servizi Torino si colloca più o meno a metà strada tra le metropoli italiane: occupa tra la settima e l'ottava posizione per dotazioni e tra la sesta e la settima per gli indicatori di funzionamento dei servizi⁵⁸. Come più volte sottolineato, la gerarchia dell'efficienza urbana vede spesso (anche se non sempre) l'Italia divisa tra Centro-Nord e Mezzogiorno, con Torino di frequente in una posizione da anello di congiunzione tra questi due mondi.

⁵⁸ Tra l'altro, più o meno agli stessi esiti sono giunte diverse indagini comparative tra le metropoli italiane, come quella elaborata annualmente dal «Sole 24 Ore» su una quarantina di indicatori relativi alla qualità della vita urbana (in cui Torino negli ultimi anni rimane stabilmente la settima/ottava metropoli italiana) o la recente ricerca *ICity Rate*, pubblicata da FPA Forum Pubblica Amministrazione, sulla base di 84 indicatori (che spaziano dall'innovazione alla coesione sociale, dall'efficienza amministrativa alla mobilità, alla governance locale), in cui Torino si colloca tra il sesto e il settimo posto tra le metropoli italiane.

Naturalmente questo discorso vale in termini *medi*, ossia operando un'estrema sintesi. Se invece si guarda più in dettaglio alle singole tipologie di servizi, come ovvio, emergono differenze talvolta anche marcate: ad esempio, Torino eccelle per diversi aspetti legati all'innovazione (dotazione di banda larga, efficienza e innovazione in campo energetico)⁵⁹, alla sostenibilità ambientale (ciclabilità, pedonalizzazioni, efficienza della rete idrica, raccolta differenziata). D'altra parte, vi sono servizi per cui il capoluogo piemontese si colloca nelle ultime posizioni a livello nazionale: ad esempio, nel caso della tutela dell'ordine pubblico oppure per la dotazione di medici o ancora per l'efficacia delle politiche per il lavoro.

Considerando retrospettivamente il decennio trascorso (almeno relativamente agli indicatori per cui è possibile un confronto di medio-lungo periodo), nella maggior parte dei casi si registra un miglioramento di molti servizi. Al tempo stesso, siccome le altre metropoli non sono rimaste ferme, il posizionamento competitivo di Torino (richiamato nell'ultima colonna a destra della tabella 2.8) non si è modificato significativamente: per 13 indicatori, il capoluogo piemontese è salito nella graduatoria delle metropoli, in 12 casi è rimasto stabile, in 9 casi è sceso.

Al di là dei riscontri (tendenzialmente «oggettivi») che emergono dagli indicatori statistici, un'altra misura significativa del funzionamento (e quindi anche della sostenibilità sociale) del sistema dei servizi locali è data dalla soddisfazione degli utenti.

Anche grazie ai crescenti obblighi normativi – locali e sovralocali – negli anni è andato aumentando il numero di indagini presso cittadini e utilizzatori dei servizi⁶⁰.

⁵⁹ Il capoluogo piemontese, da diversi anni, si caratterizza per una certa competitività nel campo dell'innovazione, non solo a livello nazionale. Ad aprile 2016, ad esempio, nel concorso iCapital (bandito dalla Commissione Europea) si è classificato al secondo posto dietro ad Amsterdam, precedendo Parigi, Berlino, Eindhoven, Glasgow, Milano, Oxford, Vienna. Il concorso era rivolto alle città con più di 100.000 abitanti capaci di «costruire il migliore "ecosistema dell'innovazione", in collegamento con cittadini, enti pubblici, università e imprese». A Torino, in particolare, è stata riconosciuta un'elevata «capacità di attivare modelli di innovazione aperti, di sostenere l'innovazione sociale, le start-up, la creazione di nuove opportunità di mercato per le innovazioni urbane» (http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=icapital).

⁶⁰ Il quadro relativo a tali indagini è variegato per approcci metodologici, campioni (utenti di un servizio, cittadini), livelli di affidabilità (da survey di autorevoli istituti di sondaggi a rilevazioni di cui non sono sempre chiare le modalità di realizzazione).

Tabella 2.8. **Servizi urbani: Torino e le altre metropoli italiane**

Dati comunali, salvo * (dato provinciale) e ** (dato regionale); elaborazioni su fonti varie

Indice = D indice di dotazione, *F* indice di funzionamento

Pos. = posizione di Torino tra i 15 capoluoghi metropolitani (dati relativi all'anno più recente disponibile)

Tendenza = situazione del servizio torinese rispetto a dieci anni prima

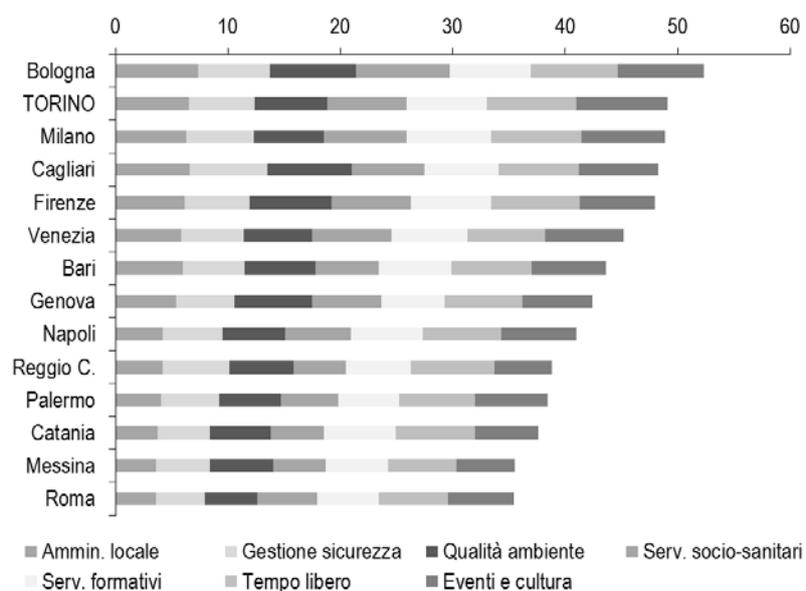
Competitività: miglioramento o peggioramento della posizione di Torino, nell'ultimo decennio, rispetto alle altre metropoli italiane

Indice	Descrizione	Pos.	Tendenza	Competitività
<i>F</i>	<i>Innovazione, efficienza energetica</i>	1	migliora	n.d.
D	Bike sharing	2	migliora	stabile
D	Banda larga e ultralarga	2	migliora	migliora
<i>F</i>	<i>Utilizzo biblioteche</i>	2	n.d.	n.d.
<i>F</i>	<i>Tempi pratiche burocratiche</i>	3	n.d.	n.d.
<i>F</i>	<i>Indice sportività (base, business, eventi)</i>	3	migliora	migliora
D	Piste ciclabili	4	migliora	stabile
D	Aree pedonali	4	migliora	stabile
D	Posti letto extralberghieri	4	migliora	peggiora
<i>F</i>	<i>Efficienza rete idrica</i>	4	stabile	peggiora
<i>F</i>	<i>Raccolta differenziata</i>	4	migliora	peggiora
<i>F</i>	<i>Appropriatezza cure mediche</i>	4	n.d.	n.d.
<i>F</i>	<i>Frequenziazione cinema</i>	4	stabile	migliora
D	Offerta trasporti pubblici urbani	5	migliora	migliora
D	Copertura domanda asili nido	5	migliora	migliora
D	Verde urbano fruibile	5	migliora	stabile
<i>F</i>	<i>Efficienza rete elettrica</i>	5	n.d.	n.d.
<i>F</i>	<i>Sicurezza stradale extraurbana *</i>	5	migliora	migliora
D	Treni veloci per Roma e Milano	6	migliora	stabile
D	Posti letto alberghi	6	migliora	stabile
D	Superficie grande distribuzione	6	migliora	stabile
<i>F</i>	<i>Sicurezza stradale capoluogo</i>	6	migliora	stabile
<i>F</i>	<i>Visitatori musei/abitanti</i>	6	migliora	migliora
<i>F</i>	<i>Attuazione Garanzia Giovani</i>	6	n.d.	n.d.
D	Numero rappresentazioni teatrali *	7	peggiora	migliora
D	Musei e beni culturali	7	migliora	n.d.
D	Numero concerti *	7	peggiora	peggiora
<i>F</i>	<i>Frequenziazione concerti *</i>	7	peggiora	migliora
<i>F</i>	<i>Frequenziazione teatro *</i>	7	peggiora	stabile
<i>F</i>	<i>Passeggeri trasporti urbani</i>	7	migliora	migliora
<i>F</i>	<i>Brevità processi</i>	7	n.d.	n.d.
<i>F</i>	<i>Utilizzo turistico posti letto *</i>	7	migliora	migliora

Indice	Descrizione	Pos.	Tendenza	Competitività
D	Numero impianti sportivi	8	migliora	peggiora
F	<i>Continuità scolastica, non dispersione *</i>	8	peggiora	n.d.
D	Dotazione biblioteche pubbliche	9	n.d.	n.d.
F	<i>Competenze scolastiche test Invalsi *</i>	9	n.d.	n.d.
F	<i>Sicurezza e accessibilità scuole</i>	9	stabile	peggiora
D	Posti collegi universitari e mense **	10	migliora	migliora
D	Schermi cinema	10	stabile	migliora
D	Numero negozi *	10	stabile	n.d.
D	Ricettività turismo: letti/km ² *	10	migliora	stabile
D	Aeroporto: numero voli	10	peggiora	peggiora
F	<i>Rapidità pagamento da Enti locali</i>	11	peggiora	n.d.
F	<i>Tasso utilizzo posti letto sanità *</i>	11	peggiora	peggiora
D	Sicurezza (reati più diffusi) *	13	peggiora	peggiora
D	Numero servizi sanitari e medici *	13	peggiora	stabile
F	<i>Repressione del crimine *</i>	13	peggiora	stabile
D	Politiche attive lavoro *	14	n.d.	n.d.

Figura 2.21. Livelli di soddisfazione degli abitanti dei capoluoghi metropolitani per i principali servizi, 2015

Per ciascun servizio, punteggi medi su una scala 1-10; elaborazioni su fonte Datamedia



Nel 2015, ad esempio, Datamedia ha sondato campioni di residenti in 14 metropoli italiane (le solite fin qui considerate, meno Trieste): i torinesi risultano i più soddisfatti d'Italia per eventi e servizi culturali e per il tempo libero; sono inoltre tra coloro che più gradiscono la gestione amministrativa locale (terzo livello di soddisfazione registrato, dopo bolognesi e cagliaritani), i servizi educativi e quelli socio-sanitari (quarta valutazione più elevata)⁶¹. Nel complesso dei vari servizi indagati, soltanto nel capoluogo emiliano si registrano livelli di soddisfazione dei cittadini più elevati rispetto a quelli torinesi.

A Torino vengono condotte altre indagini di *customer satisfaction* che permettono di cogliere maggiori dettagli circa il gradimento di specifici servizi. Di recente, ad esempio, sono stati esplorati i livelli di soddisfazione degli utenti di alcune decine di servizi urbani⁶²: i riscontri migliori si registrano per gli asili nido; in posizioni intermedie si trovano diversi servizi culturali e per il tempo libero, al fondo (benché comunque con valutazioni quasi sempre sufficien-

⁶¹ Esiti abbastanza simili ha avuto un'altra indagine, sempre del 2015, realizzata da Alma Laurea sul gradimento dei neolaureati per alcuni servizi urbani di 12 metropoli, tra cui Torino: i laureati nel capoluogo piemontese risultano al terzo posto per livello di soddisfazione per i servizi culturali, al quarto per quelli ricreativi, sanitari e per i trasporti. Anche Eurostat conduce periodicamente analisi sui livelli di soddisfazione dei cittadini: nella più recente, realizzata nel 2015 su campioni rappresentativi di 87 città europee (tra cui Torino e altre cinque italiane: Roma, Napoli, Palermo, Bologna e Verona), il capoluogo piemontese si classifica nella parte alta della graduatoria, al 12° posto per gradimento di piazze e aree pedonali, delle aree verdi (25°), degli impianti sportivi (29°), della disponibilità di negozi al dettaglio (36°); compare nella zona intermedia della graduatoria nel caso dei servizi culturali, teatri, musei (54° posto), dei servizi sanitari e ospedalieri (55°), del trasporto pubblico, bus, tram, metrò (56°); i livelli di soddisfazione dei torinesi risultano più bassi riguardo allo stato di conservazione di strade ed edifici (60° posto), alla pulizia della città (60°), ai servizi amministrativi (60°), a scuole e sistema educativo (64°), ai servizi di sicurezza urbana (69°); fonte: Eurostat 2016.

⁶² Molte di queste rilevazioni sono promosse e gestite dal servizio qualità del Comune, istituito nel 2007 (tra i primi in Italia) per «mettere al centro dell'attenzione il Cittadino fruitore dei servizi, individuando e garantendo il rispetto delle sue esigenze ed aspettative». Obiettivo del Comune è conseguire la Certificazione ISO 9001 per tutti i servizi rivolti al pubblico; finora sono state monitorate 19 biblioteche, 7 sedi anagrafiche e demografiche, 5 servizi di polizia municipale, 5 piscine, 5 asili nido, 4 uffici urbanistici, 4 servizi tributari, 3 servizi di manutenzione, 3 servizi per il commercio, 2 uffici risorse umane interne, 2 servizi per il lavoro, 2 di relazioni coi cittadini. Oltre a questo programma di rilevazioni, il Comune conduce anche altre indagini, sempre per verificare la soddisfazione degli utenti: ad esempio, per i servizi di trasporto pubblico, per igiene urbana e raccolta rifiuti, per le farmacie comunali, per il bike sharing.

ti) compaiono i servizi di raccolta rifiuti e pulizia stradale, oltre al trasporto pubblico locale di superficie⁶³.

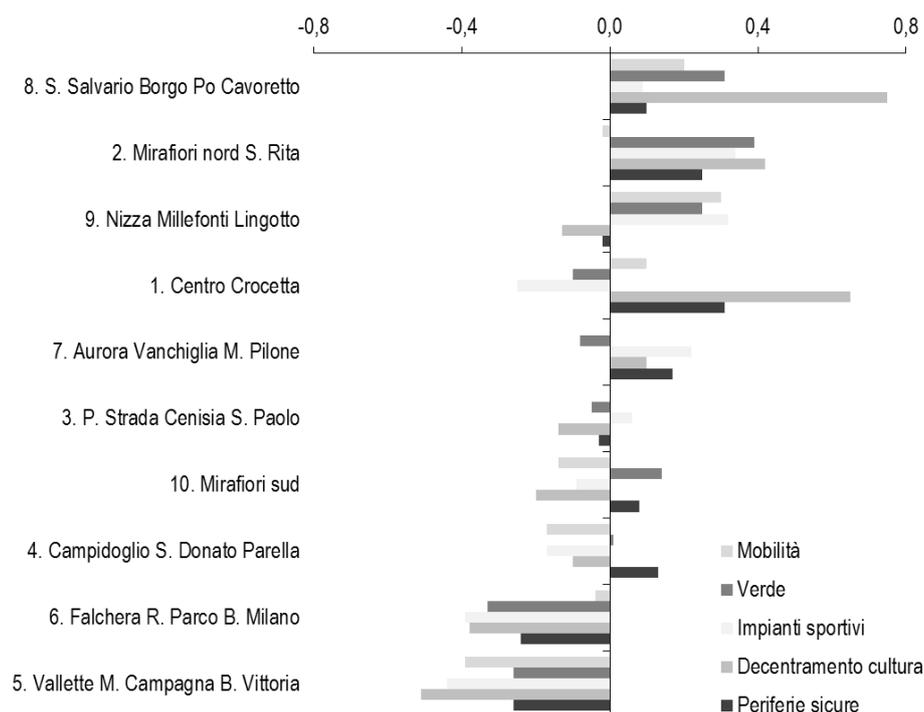
Un'ulteriore indagine⁶⁴ consente di distinguere tra le opinioni espresse dai residenti nei diversi quartieri torinesi (Riva 2015): i più soddisfatti – per quasi tutti i servizi urbani considerati – risultano i residenti a San Salvario e a Mirafiori nord Santa Rita, seguiti da chi abita nell'area Centro e Crocetta. All'estremo opposto della scala valutativa, invece, si collocano i residenti nelle circoscrizioni periferiche settentrionali (da Vallette fino a Regio Parco, passando per Madonna di Campagna e Barriera di Milano), le cui valutazioni – per tutti i servizi – si collocano sotto la media dei torinesi, talvolta in modo netto⁶⁵.

⁶³ In dettaglio, i punteggi medi (su una scala 1-10) ottenuti dai singoli servizi analizzati nell'ambito del Progetto Qualità – o di altre rilevazioni condotte dal Comune – sono i seguenti: Cantieri di lavoro per disoccupati 9.1, Asili nido (media su 5 sedi) 9, Call center Comune Torino 8.9, Farmacie comunali (media su 10 sedi) 8.7, Polizia municipale (media su diversi servizi) 8.5, Metrò 8.4, Biblioteche civiche (media su 19 sedi) 8.2, Uffici tasse locali (Imu, Tasi, suolo pubblico...) 7.7, Piscine comunali (media su 5 sedi) 7.7, Giornale Informalavoro 7.3, Sportello edilizia urbanistica (per un'utenza di progettisti) 7, ToBike 6.9 (con valutazioni insufficienti su disponibilità e manutenzione delle biciclette), Raccolta rifiuti e pulizia strade 6.6, Trasporto pubblico urbano di superficie 6.5 (fonti: Progetto Qualità e altri progetti valutativi della Città di Torino).

⁶⁴ La ricerca è stata realizzata a febbraio 2015, dall'associazione Accorciamo le distanze, su un campione di 1.382 torinesi (rappresentativo per fasce d'età e circoscrizioni di residenza) attraverso interviste volanti per strada in venti punti della città. In generale, si conferma come più gradita dai torinesi l'offerta museale (che il 69% ritiene adeguata a una città europea), seguita dagli altri servizi culturali e turistici (per il 59,8% hanno migliorato vita ed economia della città), da università e istituzioni scolastico-formative (con un 54% di valutazioni positive), da metropolitana, trasporto pubblico e ciclabili (56,2%), dalla disponibilità di aree verdi e giochi bimbi (41,1%), dai luoghi di aggregazione per giovani e anziani (li ritiene adeguati e accessibili il 30,4%), dai luoghi per praticare sport (ben curati e funzionali per il 33,7%), dal decentramento dell'offerta culturale (ricca e soddisfacente secondo il 27,9%), dalla rete di wi-fi pubblico e internet in vari punti della città (26,9%), da asili e ambulatori (adeguati per il 23%), dalle periferie come luoghi dove trascorrere il tempo in sicurezza (19,1%), infine dalla qualità delle aree pubbliche e dalla cura delle strade (12,4%).

⁶⁵ Diversi quartieri periferici torinesi hanno accumulato per decenni problemi sociali e ambientali talmente profondi che – nonostante (come s'è visto nel paragrafo 1.2) numerosi interventi di riqualificazione urbana, nuovi parchi, la diffusione dell'arte pubblica, progetti di accompagnamento sociale ecc. – malessere sociale e malcontento rimangono più marcati che in altre parti della città.

Figura 2.22. Opinioni dei torinesi sui servizi urbani, per circoscrizione di residenza

Differenziali rispetto alle valutazioni medie cittadine,
elaborazioni su dati Associazione Accorciamo le distanze, in Riva 2015

Ricostruendo il quadro riepilogativo delle indagini realizzate nell'ultimo quindicennio sulla soddisfazione per i servizi torinesi⁶⁶, emerge soprattutto come i giudizi non siano granché cambiati nel tempo (tabella 5.9). Ad esempio, in tutte le indagini i servizi del settore cultura hanno costantemente raccolto le opinioni più favorevoli,

⁶⁶ Le diverse indagini considerate differiscono per numero di servizi valutati, per modalità di somministrazione delle domande e per scale di valutazione (qualitative – chiedendo pregi e difetti oppure giudizi tipo buono, sufficiente, insufficiente – oppure quantitative, con range di punteggio 1-4, 1-5, 1-10). Pertanto, per poter costruire la tabella riepilogativa 2.9 sono stati considerati gli scostamenti rispetto alla media della valutazione in ciascuna indagine, suddividendo quindi i giudizi in decisamente sopra la media (++), di poco superiori (+), nella media (=), leggermente (-) e nettamente (-) sotto la media.

Tabella 2.9. Sintesi delle valutazioni dei torinesi sui servizi emerse dalle principali indagini condotte dopo il 2000

Caselle vuote: servizio non rilevato; tra parentesi gli estremi biblio/sitografici di ciascuna indagine; elaborazioni su dati di fonti varie

	L'Eau Vive, Comitato Giorgio Rota (2002)	Osservatorio Nordovest (Dancelli e Ferragutti 2004)	Alma Laurea (Cammelli et. al. 2006)	Osservatorio Nordovest (Debernardi e Parisi 2007)	Eurobarometer 2015 (Eurostat 2016)	www.assirm.it/datamedia- ricerche_a65.htm (2015)	Accorciamo le distanze (Riva 2015)	www.comune.torino.it/ progettoqualita (2016)
Infrastrutture								
Trasporto pubblico urbano	--	-	--	--	-			--
Reti acqua, luce, gas				++				
Stato delle strade					--		--	
Reti telematiche, wi-fi							-	
Amministrazione urbana								
Forze polizia, ordine pubblico	-	-		-	-	--	--	+
Rifiuti, igiene urbana				--	--	-	--	--
Amministrazione (anagrafe ecc.)				+	--	-		=
Posta, banche ecc.	=							
Cimiteri								++
Servizi di welfare								
Servizi sanitari	=	+	=	+	=	=		+
Scuole		-		+	-	=	+	
Servizi per il lavoro		--		--				-
Asili nido								++
Servizi per gli anziani		--						
Tempo libero, vita quotidiana								
Cinema, teatri, musei	++	++	++		+	++	++	
Locali, impianti sportivi	+	=	=		=	-	=	-
Aree verdi, pedonali				=	++		=	
Negozi e mercati	=				++			
Grande distribuzione	++							

così come tendenzialmente positive sono spesso risultate le valutazioni sui servizi per la salute (ospedali, medici, farmacie, con qualche riserva solo per gli uffici amministrativi delle ASL); all'estremo

opposto, si confermano opinioni decisamente più critiche della media nel caso del trasporto pubblico, dei servizi per il lavoro, per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Se si confronta, anche solo a grandi linee, quanto emerso dall'analisi comparativa su dotazioni e funzionamento dei servizi nelle metropoli italiane (si veda la tabella riepilogativa 2.8) con i giudizi espressi negli anni dai torinesi, si nota una sostanziale corrispondenza, eccezion fatta per tre casi: quello dei servizi culturali e quello degli uffici amministrativi (dei quali i torinesi sono particolarmente soddisfatti, benché si tratti di servizi sostanzialmente nella media delle metropoli italiane) e, viceversa, quello del trasporto pubblico, con i cittadini particolarmente critici, a fronte di dati comparativi che collocano Torino nella media delle maggiori città italiane. Inoltre, si nota una certa corrispondenza anche con la tabella 2.3 relativa alle spese del Comune (sebbene questo paragone regga solo in parte poiché quei dati riguardano i soli investimenti in servizi dell'Amministrazione civica, mentre alcuni servizi analizzati sono di scala metropolitana e/o vengono sostenuti, almeno in parte, da altri fondi). In ogni caso, almeno rispetto agli stanziamenti del Comune, si osservano due casi di evidente divergenza: quello del comparto istruzione (che, come già sottolineato, a fronte di una spesa molto elevata presenta indicatori non particolarmente brillanti, sia di performance sia di soddisfazione dei cittadini) e, viceversa, quello dei servizi ambientali, per i quali, pur con investimenti relativamente bassi, qualità e soddisfazione risultano piuttosto elevate.

IN SINTESI

- La «macchina» del Comune si è riorganizzata: cresce l'attenzione per trasparenza e valutazioni interne, sebbene gli esiti pratici non siano ancora ottimali, con livelli di efficacia differenti tra settori e servizi diversi.
- Il modello organizzativo dell'Amministrazione resta molto complesso, anche per l'articolato sistema – peraltro, in via di semplificazione – di partecipate, holding ed enti controllati. I bilanci di Comune e Regione rimangono critici, con un pesante debito, sebbene alcuni indicatori siano di recente migliorati.
- Infrastrutture: a Torino aumentano i treni veloci, diminuiscono i voli, le autostrade rimangono poco trafficate; nel complesso, la città resta un po' ai margini dei grandi flussi di mobilità. Il trasporto pubblico locale sta recuperando terreno sull'auto, grazie al metrò e al Servizio ferroviario metropolitano.
- L'area torinese è all'avanguardia in Italia (che però è in ritardo in Europa) per reti telematiche veloci e per efficienza/innovazione energetica e idrica.
- Politiche di welfare: segnali preoccupanti dal sistema istruzione, meno quantità e più qualità nella sanità, politiche del lavoro poco efficaci, cultura e sport in miglioramento (sia l'offerta sia la domanda).
- La grande distribuzione è cresciuta notevolmente (ma per ora non a scapito del piccolo commercio), in forte aumento le presenze turistiche (meno l'offerta di posti letto). La sicurezza rimane una criticità: nell'area torinese, tanti reati, poca repressione.