

AGOSTO 2007 - *formato elettronico*

il foglio

CGIL Bergamo

dei lavoratori della Funzione Pubblica

NUMERO SPECIALE
Inviato ai tuoi colleghi tramite intranet

**I DIPENDENTI
DEGLI ENTI LOCALI
BERGAMASCHI
NEL DECENNIO
1996-2006**

***TESTO ED ELBORAZIONI DATI A CURA DI
GIAN MARCO BRUMANA***

INDICE

1) PREMESSA	Pag. 3
2) GLI ENTI LOCALI ED I LORO DIPENDENTI NEL DECENNIO 1996-2006	
2.1 Aspetti generali	Pag. 4
2.2 Suddivisione in base agli abitanti – classi di comuni	Pag. 13
2.3 Suddivisione in base al numero dei dipendenti – categorie di enti locali	Pag. 24
2.4 Suddivisione territoriale per ex-usl	Pag. 32
2.5 I lavoratori a tempo determinato e con contratto di formazione e lavoro	Pag. 49
3) GLI ISCRITTI ALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI NEL DECENNIO 1996 - 2006	
3. 1 Andamento generale.	Pag. 54
3. 2 Suddivisione in base agli abitanti dei comuni – Classi di comuni	Pag. 57
3. 3 Suddivisione in base al numero dei dipendenti – Categorie di enti	Pag. 62
3. 4 Suddivisione degli iscritti alle organizzazioni sindacali per ex usl	Pag. 71
4) ALCUNI SPUNTI PER IL L'IMMEDIATO FUTURO	Pag. 85

1) PREMESSA

“Quanti sono i dipendenti del comparto Regioni - Autonomie locali in provincia di Bergamo? Come sono suddivisi tra i diversi enti? A che qualifica funzionale appartengono alla vigilia, si spera, della revisione dell’ordinamento professionale? Qual è il loro grado di sindacalizzazione e quindi di adesione alle diverse organizzazioni sindacali?”

Queste erano le domande a cui dieci anni fa si cercò di dare una risposta sulla base dei dati forniti dai diversi enti locali appartenenti al comprensorio sindacale di Bergamo ad un semplice questionario inviato dalla FP-CGIL.

A distanza di dieci anni è stato nuovamente proposto agli stessi enti un analogo questionario, in modo da poter porre a confronto le due serie di dati e verificare come nell’arco del decennio la situazione degli enti locali si sia evoluta.

Le serie di dati sono relative al numero dei dipendenti, alla loro suddivisione per qualifica professionale ed all’appartenenza alle diverse organizzazioni sindacali e fanno riferimento alla situazione fotografata rispettivamente al 31.12.1996 ed al 31.12.2006; nella rilevazione del 2006 sono stati chiesti anche i dati relativi al personale con un rapporto di lavoro precario, vista la dimensione che ha assunto il fenomeno negli ultimi anni e visto il processo di stabilizzazione in corso.

Gli enti locali interessati alla rilevazione del 1996 erano: i 222 comuni appartenenti al comprensorio sindacale di Bergamo (con esclusione, quindi, dei comuni della zona del lago d’Iseo, in quanto appartenenti al comprensorio sindacale della Valle Canonica), e altri 14 enti locali (la Provincia di Bergamo, la CCIAA, sei comunità montane, lo IACP, un consorzio e un altri quattro enti locali)

Nel 2006 gli enti interessati alla rilevazione erano: gli stessi 222 comuni ed altri 17 enti locali (la Provincia Bergamo, la CCIAA, sei comunità montane, tre consorzi per l’esercizio associato delle funzioni di polizia locale, tre unioni di comuni ed altri tre enti locali).

In entrambe le rilevazioni rimaneva escluso il personale dipendente della Regione Lombardia occupato nell’ambito territoriale del comprensorio, né le rilevazioni tenevano conto di tutti quegli enti di diritto privato che applicavano il CCNL degli enti locali pur non facendo parte del comparto Regioni - Autonomie locali (fondazioni, società di capitali, aziende consortili, ecc., pressoché assenti nel 1996 e non considerate nel 2006).

I dati chiesti agli enti sono molto semplici e di immediata reperibilità, assai meno complicati di quelli che annualmente gli enti locali devono inviare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento della Funzione Pubblica e al Ministero delle Finanze. Tuttavia, nonostante questa loro semplicità, reperirli ha comportato non poca fatica, il che testimonia di rapporti di non sempre facile collaborazione con le amministrazioni.

Nella loro semplicità questi dati presentano, peraltro, forti limiti, pur offrendo la possibilità di cogliere con immediatezza alcuni aspetti essenziali dei mutamenti avvenuti nell’arco del decennio considerato. Infatti non sono stati chiesti, per una scelta di semplicità, aspetti relativi al personale di grande importanza quali: la presenza di rapporti di lavoro a tempo parziale, la distinzione dei lavoratori in base al sesso e all’età, il possesso di titoli di studio. Tutti elementi essenziali nel delineare le caratteristiche complessive del personale in servizio negli enti locali presi in considerazione.

Raccolti i dati, successivamente sono stati posti a confronto con quelli relativi alla popolazione dei comuni interessati e suddivisi in classi per numero di abitanti dei comuni, in categorie di enti in relazione al numero dei dipendenti in servizio e suddivisi territorialmente in base all’

appartenenza degli enti alle ex-usl. Alcuni semplici confronti sono stati effettuati anche in relazione ad alcuni dati disponibili a livello nazionale e regionale, ricavati, per la popolazione, da fonti ISTAT e, per i dipendenti, dal rendiconto del 2005 sui dipendenti delle pubbliche amministrazioni forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una precisazione necessaria riguarda il dato della popolazione dei 222 comuni interessati alle due rilevazioni, infatti nella gran parte delle tabelle che seguono la popolazione assunta come riferimento per le rilevazioni del 1996 e del 2006 è rispettivamente quella del 30.06.1996 e del 31.12.2004, anche se nel commento dei dati è presente un aggiornamento dei dati relativi alla popolazione al 31.12.2006.

Occorre, infine, tenere presente che nelle valutazioni che seguono elemento imprescindibile è stata la pluriennale esperienza dell'attività sindacale svolta in numerosi enti locali del comprensorio, che sola ha permesso di integrare e porre in relazione al puro e semplice dato i mutamenti concretamente intervenuti nell'arco del decennio quali, ad esempio, i processi di "esternalizzazione" di servizi succedutisi nel tempo, le scelte organizzative effettuate nel singolo ente in materia di organizzazione o in processi di stabilizzazione del personale precario in corso. La stessa lettura dei dati, anzi, è risultata ampiamente influenzata e supportata dalla esperienza e dall'attività svolta negli enti.

2) GLI ENTI LOCALI ED I LORO DIPENDENTI **NEL DECENNIO 1996-2006**

2.1 Aspetti generali

Il numero dei dipendenti dei 239 enti locali del comprensorio sindacale di Bergamo, risultava al 31.12.2006 pari a 6.043 unità, 170 in più rispetto alla rilevazione del 31.12.1996, con un incremento percentuale del 2,89%. Ciò a fronte di una popolazione dei 222 comuni compresi nello stesso ambito territoriale aumentata nel corso del decennio dagli 886.287 abitanti del 30.6.1996 ai 974.454 abitanti del 31.12.2006, con un incremento percentuale del 9,95%.

Questo aumento del numero dei dipendenti nell'arco del decennio preso in esame appare per certi versi sorprendente se si considerano:

- il passaggio nel 1999 nei ruoli del ministeriali del personale ATA dipendente degli enti locali, che ha interessato centinaia di lavoratori;
- il perdurare negli ultimi anni del blocco delle assunzioni, in particolare a tempo indeterminato, al fine di contenere la spesa pubblica;
- il processo di "esternalizzazione" dei servizi pubblici locali che nel 1996 era solo agli inizi ed interessava quasi esclusivamente servizi di rilevanza economica (spesso già totalmente o parzialmente affidati in appalto) e che oggi coinvolge molte attività locali ed interessa, più o meno legittimamente a seconda dei casi, anche lo svolgimento di pubbliche funzioni.

Solo apparentemente, però, l'incremento del numero dei dipendenti degli enti locali nel decennio considerato costituisce una sorpresa perché:

- nel frattempo, come si è visto, la popolazione dei 222 comuni del comprensorio è aumentata in modo ben più consistente. Tale incremento, peraltro, è dovuto principalmente al grande afflusso di immigrati, con tutti i problemi di carattere sociale che ad esso si accompagnano. Non ci si riferisce solo agli aspetti più evidenti quali la sicurezza pubblica, il presidio del territorio, l'offerta di servizi che un afflusso di tale portata e con tali caratteristiche ha comportato, ma anche alla complessità ed all'aggravio di lavoro che l'immigrazione ha imposto agli addetti ai servizi anagrafici ed alle ricadute che tale fenomeno ha imposto a tutta la struttura comunale;
- nuovi compiti e funzioni sono stati attribuiti agli enti locali in applicazione, sia della riforma amministrativa, operata a costituzione invariata dalle leggi "Bassanini", sia dalla riforma del titolo V° della Costituzione, che ha assegnato un ruolo centrale alle autonomie locali nell'ambito dell'organizzazione amministrativa delle Repubblica. Sono stati attribuiti agli enti locali compiti e funzioni in materia di formazione professionale e di mercato del lavoro, con il passaggio alle province degli ex uffici di collocamento, con la legge 328/00 ai comuni è stato affidato un ruolo più preciso e decisivo in materia di servizi alla persona (solo per citare alcuni esempi). Più in generale, nell'ambito della tumultuosa e non sempre coerente produzione legislativa, di cui l'esempio più eclatante è rappresentato dalla sequenza di leggi finanziarie, veri e propri indecifrabili mostri normativi, il ruolo ed il peso degli enti locali nell'attività pubblica è divenuto più importante e il lavoro dei dipendenti ben più complesso;
- nuove leggi, rivolte alla tutela di importanti diritti della persona, hanno ridisegnato il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino, si pensi alla tutela delle privacy, alla trasparenza ed alla semplificazione dell'attività amministrativa, alla modifica del procedimento amministrativo, ecc.;
- la maggiore complessità dell'attività degli enti locali ha portato con sé la domanda e la crescita di nuove professionalità, oltre allo sviluppo delle esistenti. Basti pensare, a riguardo, alla funzione istituzionale che svolge il sito internet degli enti, e più in generale al ruolo oggi decisivo della comunicazione pubblica, allo sviluppo dei sistemi di controllo di gestione ed a quello dei servizi alla persona; tutte attività che hanno richiesto e richiedono la presenza di nuove professionalità;
- la separazione tra attività politica e di controllo riservata agli organi elettivi e quella di gestione amministrativa, tecnica e contabile riservata agli organi burocratici, pur con tutte le difficoltà ed i problemi che ha comportato e comporta, nonché la necessaria individuazione del responsabile del procedimento amministrativo, hanno imposto nuove e più precise responsabilità in capo ai dipendenti.

Inoltre ragioni più specifiche legate alla rilevazione dei dati rendono ancora meno sorprendente il dato dell'incremento del personale degli enti locali nell'ultimo decennio:

- nella rilevazione non si tiene conto della presenza di rapporti di lavoro a tempo parziale, che a seguito delle legge 662/96 e dei contratti collettivi nazionali di lavoro che si sono susseguiti nel tempo, hanno avuto un rapido sviluppo, in particolare negli enti locali. Per avere un'idea delle dimensioni della diffusione dei rapporti di lavoro a tempo parziale, occorre considerare che in base ai dati forniti nel rendiconto del 2005, dalla Ragioneria Generale dello Stato, prendendo in esame enti locali omogenei rispetto alla rilevazione del comprensorio, questa tipologia di rapporti di lavoro incideva sul totale dei dipendenti a tempo indeterminato per il 7,76%, mentre i part-time con un orario di lavoro non superiore al 50% di quello a tempo pieno rappresentavano il 36,24% del totale;
- i 170 dipendenti in più della rilevazione del 2006 rispetto a quella di dieci anni prima, si riducono a 75 ove si rendessero omogenee le due rilevazioni. Infatti nel 1996,

impropriamente, i 95 dipendenti delle due case di riposo comunali di Brembate Sopra e di Cene sono stati attribuiti alle IPAB (allora ancora esistenti) e non agli enti locali.

Occorre tenere presente, però, che tra i dati riguardanti i rapporti di lavoro precario forniti dagli enti nel 2006, relativi non solo a quelli di tipo subordinato, sono presenti anche 324 collaborazioni coordinate e continuative. Il ricorso a tale forma di rapporto di lavoro autonomo è sicuramente aumentata nell'ultimo decennio ed ha permesso ad alcuni enti di sopperire ad esigenze di personale per lo svolgimento anche della normale attività istituzionale. Tuttavia operare una distinzione in modo tale da determinare quante di queste collaborazioni abbiano queste caratteristiche e quante, invece, siano collaborazioni per consulenze, studi o ricerche che, pur con i caratteri delle continuità e della coordinazione, fanno riferimento ad alte professionalità, magari fornite da dipendenti pubblici che già hanno un rapporto di lavoro subordinato in altri enti locali, non è certo agevole.

Inoltre è necessario considerare che, nonostante la normativa più recente sembri introdurre criteri molto restrittivi per il ricorso a tale forma di rapporto di lavoro autonomo nelle pubbliche amministrazioni, non pare che la dottrina e, soprattutto, i magistrati della Corte dei Conti abbiano definitivamente risolto la questione della possibilità di conferire incarichi di collaborazione coordinata e continuativa anche per lo svolgimento di attività che comportino una professionalità non particolarmente elevata, con le conseguenze che ciò derivano.

Prendendo in esame le risposte dei singoli enti, il ricorso a tali forme di collaborazione risulta concentrato negli enti di grandi o medio-grandi dimensioni. Pare realistico, pertanto, ritenere che circa la metà degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa conferiti dagli enti locali oggetto della rilevazione del 2006, abbiano rappresentato e rappresentino un modo di procurarsi il personale necessario per lo svolgimento dell'ordinaria attività "aggirando" il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato.

Per cercare di valutare, inoltre, se il numero complessivo dei dipendenti degli enti locali del comprensorio di Bergamo sia da considerarsi eccessivo o, al contrario, limitato, pare utile porre a confronto i dati della popolazione e quelli del numero dei dipendenti sia a livello nazionale che regionale con quelli ricavati dalla rilevazione del 2006.

Perché tale confronto abbia un senso occorre porre in relazione dati il più possibile omogenei tra loro, per questo sono stati esclusi a livello nazionale e regionale i dipendenti delle regioni, delle diverse agenzie, delle ex-IPAB, degli enti di diritto privato, ecc.

Se vengono presi in esame, con le precisazioni sopra riportate, i dati relativi a livello nazionale e regionale della popolazione al 31.12.2006 e dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato forniti dal citato rendiconto del 2005, e li si confrontano con quelli corrispondenti del comprensorio di Bergamo, emerge un rapporto abitanti/dipendenti che a livello nazionale è pari ad un dipendente ogni 115,59 abitanti, rapporto che sale a livello regionale ad un dipendente ogni 129,72 abitanti e che sale ulteriormente nel comprensorio di Bergamo ad un dipendente ogni 173,17 abitanti.

Questo dato ha sicuramente un valore relativo, molto dipende, infatti, dalle modalità di erogazione dei servizi a livello locale, dalla loro quantità e qualità, dallo sviluppo dei processi di "esternalizzazione", sia attraverso l'appalto che l'affidamento diretto, ecc. Certo, teoricamente, un ente locale può gestire direttamente la gran parte dei servizi offerti ai propri cittadini e, soprattutto, fornirli di elevata qualità, mentre un altro ente locale può ricorrere all'appalto o all'affidamento diretto a società di capitali con scarsi risultati, tuttavia, si ritiene che i rapporti sopra indicati siano particolarmente significativi, soprattutto, se il confronto viene effettuato a livello regionale, quindi con realtà locali non molto diverse dalle nostre.

Occorre tenere presente, inoltre, che dato il gran numero di enti locali di cui si compone il comprensorio di Bergamo, formato da molti piccoli o perfino piccolissimi comuni, che al di sotto di un certo numero di dipendenti non possono scendere se non pregiudicando lo

svolgimento di funzioni essenziali, esistono non pochi comuni dell'ambito considerato dove il rapporto dipendenti/abitanti supera quello di un dipendente ogni 300 abitanti.

Tra i dati forniti dagli enti del comprensorio particolare rilievo assume la distribuzione del personale per categorie professionali e posizioni di accesso infracategoriali, al fine di evidenziare l'evoluzione che tale distribuzione presenta nell'arco del decennio.

Se si prendono in considerazione i 5.873 dipendenti rilevati al 31.12.1996, questi risultavano così suddivisi per categorie e posizioni di accesso:

- 1.274, pari al 21,69% del totale appartenevano alla attuale categoria A, costituita dalla somma della 1^a, della 2^a e della 3^a qualifica funzionale allora esistenti;
- 943 , pari al 16,06%; erano inquadrati nella categoria B, posizione di accesso B1 (ex 4^a qualifica funzionale);
- 1.487, pari al 25,32%; erano inquadrati nella categoria B, posizione di accesso B3 (ex 5^a qualifica funzionale);
- 1.437 appartenevano alla categoria C (ex 6^a qualifica funzionale) pari al 24,47%;
- 479, l'8,16% alla categoria D, posizione di accesso D1 (ex 7^a qualifica funzionale);
- 178, il 3,03% alla categoria D, posizione di accesso D3 (ex 8^a qualifica funzionale);
- 48 risultavano i dirigenti, pari allo 0,82% del totale;
- 27 dipendenti risultavano avere un inquadramento professionale diverso, lo 0,46% del totale.

Dieci anni più tardi il quadro risultava fortemente mutato. I 6.043 dipendenti rilevati al 31.12.2006, risultavano così ripartiti tra le diverse categorie professionali e posizioni di accesso dall'esterno:

- la categoria A era composta da solo 219 unità, pari al 3,62% del totale con una riduzione del suo peso percentuale nel corso del decennio del 12,44%;
- alla categoria B, posizione di accesso B1, appartenevano 781 dipendenti, pari al 12,92%, con una diminuzione rispetto al 1996 del 3,14%;
- la categoria B, posizione di accesso B3, con i suoi 984 dipendenti rappresentava il 16,28% del totale, con una riduzione del 9,04%;
- alla categoria C appartenevano 2.465 dipendenti, pari al 40,79% del totale, con un incremento rispetto al 1996 di ben il 16,32%;
- la categoria D, posizione di accesso D1, era composta da 1.135 dipendenti, il 18,78% del totale con un incremento percentuale rispetto a dieci anni prima del 10,62%;
- alla categoria D, posizione di accesso D3, appartenevano 373 dipendenti, pari al 6,17% del totale con un incremento del 3,14% rispetto al 1996;
- i dirigenti, infine, erano 86, pari all'1,42% del totale dei dipendenti, con un incremento percentuale dello 0,60%.

Come si può notare nell'arco di un decennio, a seguito dell'introduzione del nuovo sistema di classificazione del personale, l'inquadramento dei dipendenti é completamente cambiato, si sono ampiamente ridotte in percentuale le categorie più basse a tutto vantaggio del peso percentuale delle categorie C e D.

Le ragioni di questo mutamento sono diverse, alcune sono già state accennate in precedenza e fanno riferimento al mutato ruolo degli enti locali; occorre, però, sottolineare che il nuovo sistema di classificazione del personale introdotto nel 1999 ha rappresentato un forte strumento di mobilità per il personale dipendente, a differenza del precedente che, basato sulle qualifiche funzionali, era assolutamente impermeabile alle progressioni di carriera.

Occorre capire, peraltro, se tale cambiamento rappresenta un fenomeno che assume contorni particolari nel comprensorio di Bergamo o se, invece, è generalizzato. Prendendo in esame i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, con il rendiconto del 2005, si può notare come l'inquadramento del personale del comprensorio di Bergamo sia simile a quello nazionale, con una conferma, quindi, di un forte cambiamento della classificazione del personale dipendente nell'ambito del comparto Regioni - autonomie locali anche a livello nazionale.

Infatti calcolando il valore percentuale dell'appartenenza alle diverse categorie professionali dei dipendenti degli enti locali secondo i dati forniti dalla ragioneria Generale dello Stato riferiti al rendiconto del 2005, si ottiene la seguente distribuzione: appartenenti alla categoria A 2,02%, alla categoria B 24,62%, alla categoria C 38,21%, alla categoria D 29,13%, alla dirigenza 6,01%, inquadramenti diversi 1,46%; tale distribuzione nel comprensorio di Bergamo, accorpendo le posizioni di accesso infracategoriali, risulta la seguente: appartenenti alla categoria A 3,62%, alla categoria B 29,20%, alla categoria C 40,79%, alla categoria D 24,95%, alla dirigenza 1,42%.

La distribuzione del personale fra le diverse categorie professionali risulta, quindi, simile, ed anzi il minor peso delle categorie più basse e rispetto a quelle più elevate appare più accentuato al livello nazionale. Occorre tenere presente, però, che non è stato possibile nel caso della suddivisione per categorie, rendere omogenei i dati del rendiconto del 2005 a quelli rilevati nel comprensorio di Bergamo, per cui compare nella suddivisione del personale per categorie del citato rendiconto, anche il personale delle regioni e di altri enti locali non considerati a livello locale.

Si può tranquillamente affermare che dal 1999 ad oggi, accanto all'assunzione di nuove figure professionali, istituti quali la progressione verticale e la progressione orizzontale sono stati ampiamente utilizzati negli enti locali, ridisegnando in modo complessivo la distribuzione del personale tra le diverse categorie professionali e, nell'ambito della stessa categoria, valorizzando dal punto di vista economico il maggior grado di professionalità richiesto.

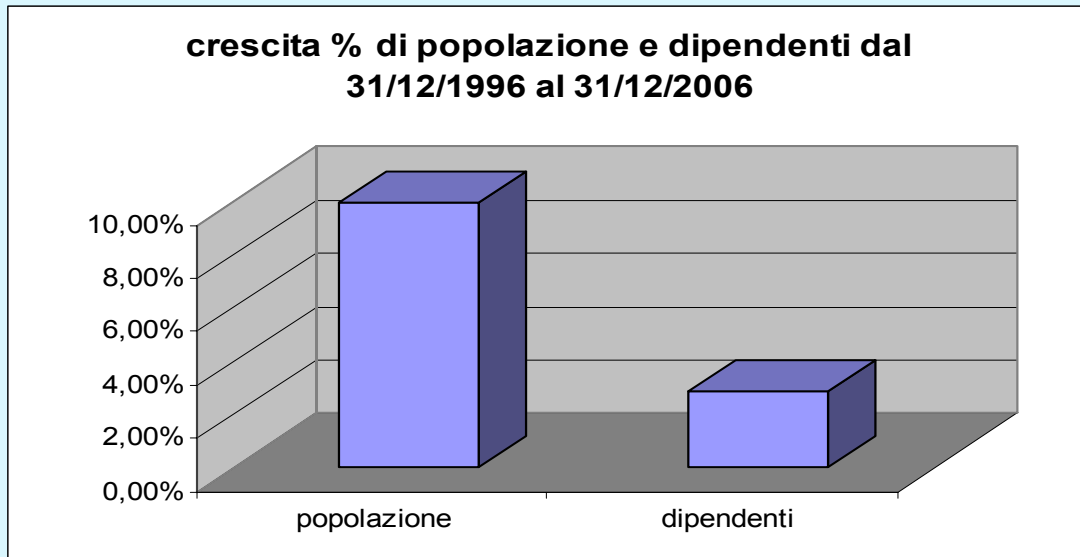
Infatti secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato nel corso del 2005 le progressioni orizzontali nel comparto Regioni-autonomie locali sono state 179.777, mentre quelle verticali sono state pari a 33.243. Se si prendono in esame enti locali omogenei rispetto alla rilevazione del comprensorio di Bergamo le progressioni orizzontali nel corso del 2005 risultano 153.667, mentre quelle verticali 29.092, interessando nel primo caso il 30,23% del personale, quindi circa 1/3 del personale dipendente, mentre nel secondo caso il 5,72%.

Qualche perplessità di fronte a questi dati rimane, non tanto per il numero delle progressioni orizzontali, una media di progressioni orizzontali per dipendente ogni tre anni, pare realistica, quanto piuttosto rispetto al numero di quelle verticali, considerate ormai, visto il recente parere del Consiglio di Stato e le sentenze della Corte di Cassazione, quali nuove assunzioni, almeno per i passaggi da una categoria e l'altra. Occorrerebbe sapere, in realtà, quante di queste progressioni verticali hanno interessato passaggi interni alle categorie professionali, da B1 a B3 e da D1 a D3, non ritenute dalla giurisprudenza quali nuove assunzioni, ma semplici progressioni di carriera.

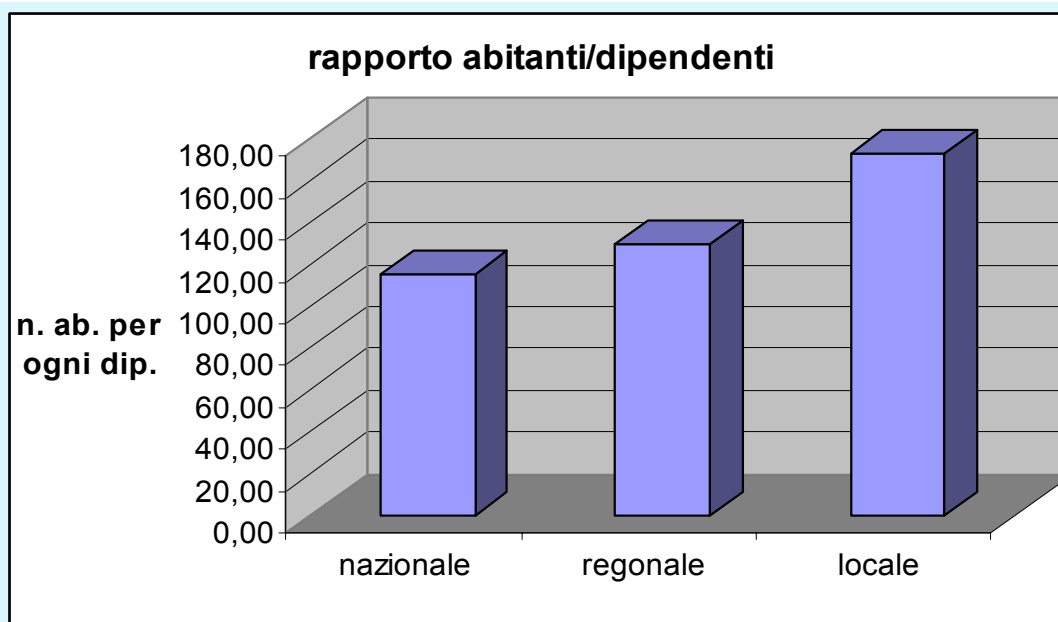
TABELLA n. 1 - Dati generali

	Popolazione del comprensorio	Variazione %	Dipendenti del comprensorio	Variazione %
--	-------------------------------------	---------------------	------------------------------------	---------------------

31.12.1996	886.287	/	5.873	/
31.12.2006	974.454	9,95%	6.043	2,89%

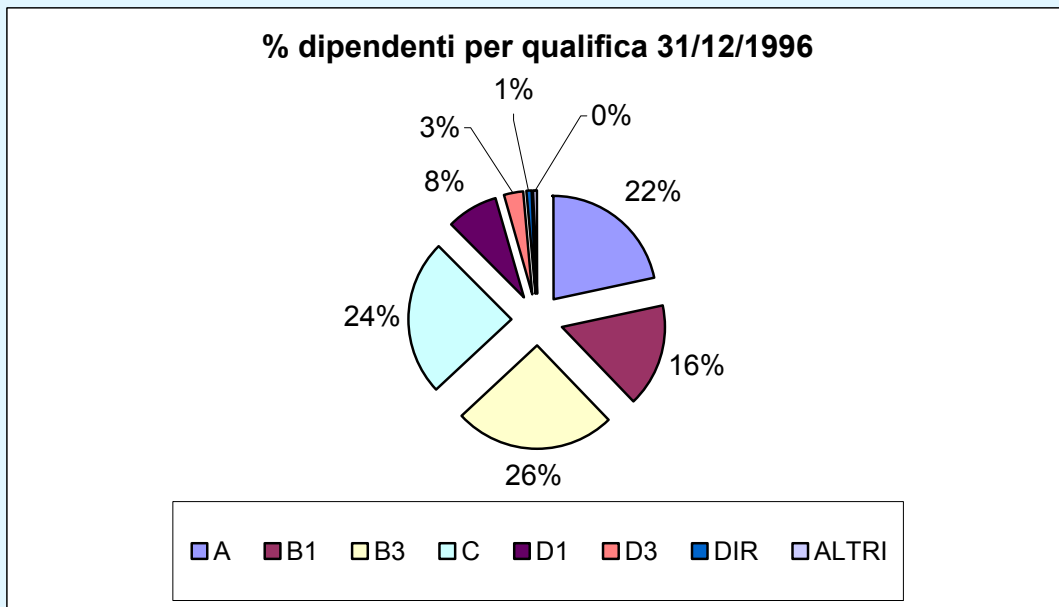
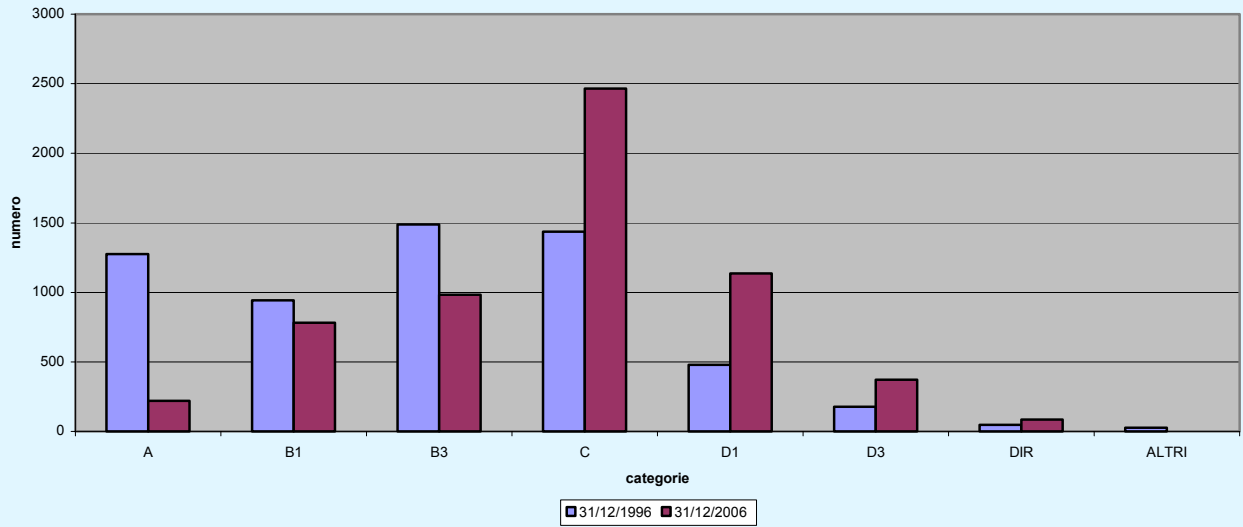


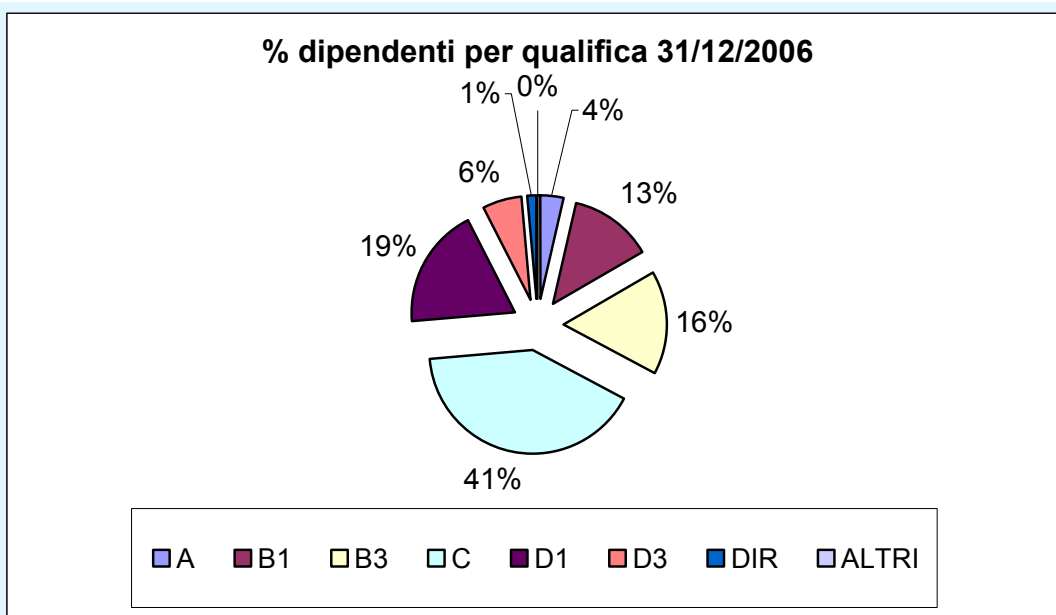
	Numero degli abitanti	Numero dei dipendenti	Numero abitanti per ogni dipendente.
Dati nazionali	58.751.711	508.268	115,59
Dati regionali	9.475.202	73.044	129,72
Dati locali	974.454	5627	173,17



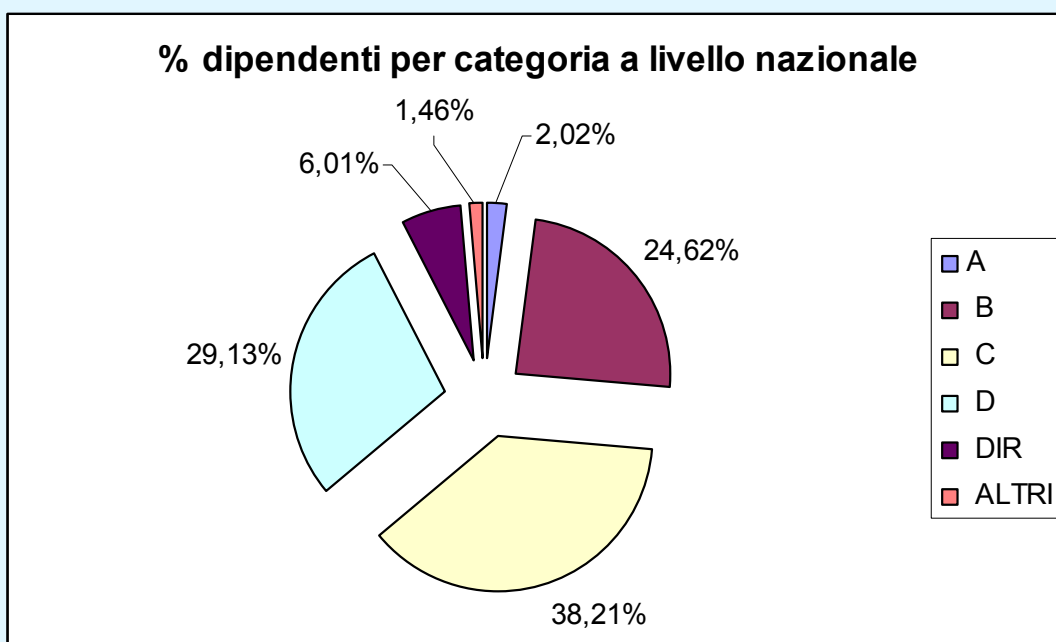
Categoria professionale	Rilevazione al 31,12.1996	%	Rilevazione al 31,12.2006	%
A	1274	21,69%	219	3,62%
B1	943	16,06%	781	12,92%
B3	1487	25,32%	984	16,28%
C	1437	24,47%	2465	40,79%
D1	479	8,16%	1135	18,78%
D3	178	3,03%	373	6,17%
Dirigenti	48	0,82%	86	1,42%
Altri	27	0,46%	0	0,00%
totale	5873	100,00%	6043	100,00%

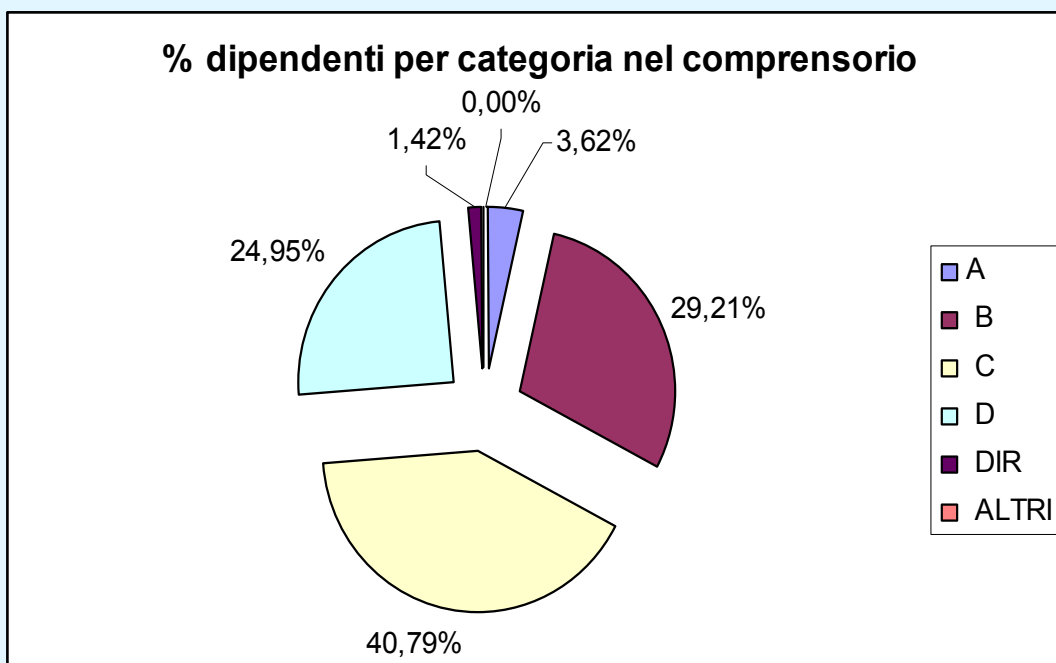
classificazione dei dipendenti





Categoria professionale	n. dipendenti a livello nazionale 2005	%	n. dipendenti a livello locale 31.12.2006	%
A	10518	2,02%	219	3,62%
B	128487	24,62%	1765	29,21%
C	199396	38,21%	2465	40,79%
D	152018	29,13%	1508	24,95%
DIR	31370	6,01%	86	1,42%
ALTRI	7624	1,46%	0	0,00%





Conto annuale 2005 - Passaggi orizzontali e verticali a livello nazionale		
Tipo Ente/Istituzione	Numero di passaggi orizzontali	Numero di passaggi verticali
COMUNI	128.603	26.983
COMUNITA' MONTANE	1.211	161
C.C.I.A.A.	4.116	299
CONSORZI, ASSOCIAZ, COMPRESORI	384	155
PARCHI NATURALI	249	38
PROVINCE	18.868	1.386
UNIONE DI COMUNI	236	70
Totale	153.667	29.092

2.2 Suddivisione in base agli abitanti - classi di comuni.

I 222 comuni del comprensorio di Bergamo sono stati presi in esame, in primo luogo, in relazione a numero di abitanti, suddividendoli per classi: fino a 1.000 abitanti, fino a 5.000 abitanti, da 5.001 a 10.000 abitanti, oltre i 10.000 abitanti.

a) I comuni fino a 1.000 abitanti

Nella prima classe di comuni, i cosiddetti "comuni polvere", nel 1996 erano compresi 58 enti con una popolazione complessiva di 30.023 abitanti pari al 3,39 % dell'intera popolazione considerata. La popolazione media per comune era pari a 517,64 abitanti il comune meno popoloso che era Brumano con 75 abitanti, mentre il più vicino alla soglia dei mille abitanti che era Vigano san Martino con 975. In questi 58 comuni lavoravano 168 dipendenti, il 3,54% del totale, con una media di 2,90 dipendenti per comune. Alcuni degli enti interessati risultavano privi di dipendenti, utilizzando in convenzione dipendenti di altri enti.

Al 31.12.2004 (data di riferimento contenuta nelle tabelle per il calcolo della popolazione) appartenevano a tale classe di comuni 52 enti con una popolazione di 26.722 abitanti, pari al 2,77% di quella complessiva, con una popolazione media per ente di 513,88 abitanti. Non dissimili si mostrano i dati nel caso in cui si prenda in considerazione la popolazione al 31.12.2006. il numero dei comuni era sempre di 52, la loro popolazione era pari a 26.797 abitanti, evidenziando una lieve crescita, mentre la popolazione media per comune risultava pari a 515,33 abitanti. Questi stessi comuni occupavano, al 31.12.2006, 167 dipendenti, il 3,41% del totale con una media di 3,21 dipendenti per ente.

I dati mostrano una crescita più contenuta rispetto alla media generale della popolazione dei comuni di questa classe, considerato che la diminuzione della popolazione interessata è dovuta ai sei comuni che, nel decennio, hanno superato la soglia dei mille abitanti. Infatti se si prendono in considerazione i 58 comuni del 1996 la crescita della loro popolazione tra il 1996 e il 2006 risulterebbe del 7,56%, a fronte di una media generale del 9,87%.

Diverso il discorso per quanto riguarda i dipendenti, che invece mostrano negli enti interessati una crescita più elevata di quella del complesso dei 222 comuni, ciò in virtù di una sostanziale stabilità del numero dei dipendenti nonostante l'uscita di sei comuni dalla classe. Infatti se si prendono in considerazione i 58 comuni fino a 1.000 abitanti del 1996 il numero dei loro dipendenti risulterebbe nel 2006 di 188 unità con un incremento rispetto al 1996 dell'11,90 %, ben più elevato di quello generale, pari al 2,89%.

Tale incremento testimonia che i comuni di questa fascia, non soggetti alle regole del patto di stabilità interno ed ai quali solo negli ultimi anni sono stati imposti rigidi vincoli in materia di spesa del personale, hanno cercato di rispondere alle crescenti esigenze di offerta di servizi attraverso l'assunzione di nuovo personale. Ad onor del vero occorre anche sottolineare come molti di questi enti, soprattutto quelli con maggiori disponibilità di bilancio, ricorrono spesso ad incaricati esterni a cui affidare, più o meno legittimamente, anche la gestione di funzioni istituzionali (in particolare lo svolgimento di funzioni di polizia locale e le attività inerenti la gestione del territorio ed i lavori pubblici). Né è possibile desumere dai pochi dati a disposizione un ruolo più dinamico delle Comunità montane, anche se in alcuni ambiti tali enti hanno assunto il ruolo di ente capofila per l'applicazione della legge 328/00. Non risultano, infine, particolarmente evidenti e diffuse forme di gestione associata di funzioni e servizi.

La quasi totalità dei comuni appartenenti alla fascia fino a 1.000 abitanti è rappresentata da comuni montani e, pur prescindendo dalla perenne polemica sulla definizione di comune montano o parzialmente montano, è evidente la staticità della loro popolazione, considerato

che i più rilevanti incrementi nella classe riguardano, tranne qualche eccezione, i pochissimi comuni di pianura o comunque enti il cui insediamento abitativo non è propriamente montano. I dati per singoli enti testimoniano, peraltro, in una classe solo parzialmente interessata dal fenomeno dell'immigrazione, il perdurare in diversi comuni montani del fenomeno dello spopolamento, con le conseguenze di carattere economico-sociale che esso comporta.

Occorre rilevare, infine, come una parte degli enti appartenenti a questa fascia partecipi in qualità di socio a società di capitali, con capitale parzialmente o interamente pubblico, costituite per la gestione di servizi pubblici locali con affidamento diretto dei/l servizi/o alla società partecipata. La quota di partecipazione è, in questi casi, spesso insignificante e tale da metter in luce come nella fattispecie sia una pura e semplice fantasia quel "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" richiesto dalla normativa vigente per l'affidamento diretto, tanto che anche la giurisprudenza ha di recente posto in luce questo aspetto evidenziando la problematica legittimità di tali partecipazioni, ma soprattutto dell'affidamento in house di servizi.

b) I comuni fino a 5.000 abitanti

I comuni fino a mille abitanti sono compresi anche nella seconda classe, che considera tutti quelli fino a 5.000 abitanti, vale a dire tutti i comuni non soggetti alle regole del patto di stabilità interno, ovviamente nelle tabelle riassuntive dei dati gli enti con meno abitanti sono considerati come appartenenti alla sola classe fino a 5.000 abitanti al fine di non essere presi in considerazione due volte.

La fascia dei comuni fino a 5.000 abitanti comprendeva nel 1996 la gran parte dei comuni raggruppando ben 173 enti, il 77,93 % del totale, con una popolazione di 354.920 abitanti pari al 40,05 % dell'intera popolazione considerata. La popolazione media per comune era pari a 2.051,56 abitanti. Nei 173 comuni della fascia lavoravano 1.545 dipendenti, pari al 32,59% del totale, con una media di 8,93 dipendenti per comune.

Al 31.12.2004 i comuni della fascia fino a 5.000 abitanti si erano ridotti a 160 con una popolazione di 328.267 abitanti, pari al 34,07% di quella complessiva e una popolazione media per ente di 2.051,67 abitanti. Al 31.12.2006 i comuni appartenenti alla stessa fascia erano ancora 160 (anche se non gli stessi) ma la relativa popolazione era cresciuta 334.795 abitanti con una popolazione media per ente pari a 2.092,47 abitanti. Questi stessi comuni occupavano al 31.12.2006 1.409 dipendenti, il 28,77 % del totale, con una media di 8,81 dipendenti per ente.

La crescita della popolazione del complesso dei comuni fino a 5.000 abitanti risulta superiore rispetto alla media generale dei 222 comuni presi in esame, infatti, considerando anche i comuni che tra il 1996 ed il 2006 hanno superato la soglia dei 5.000 abitanti ed escludendo quelli che in tale classe sono entrati, la crescita della popolazione della classe tra il 1996 e il 2006 risulterebbe del 14,32%, superiore alla media generale che è del 9,87%.

In particolare scendono sotto i 5.000 abitanti i comuni di Lefte e San Pellegrino, mentre tra i 15 comuni che superano la soglia dei 5.000 abitanti è da menzionare Terno d'Isola che passa da 3.895 abitanti del 1996 ai 6.333 del 2006, con un incremento del 62,59 % della sua popolazione. Tutti i 15 comuni che superano i 5.000 abitanti nell'arco di tempo considerato sono comuni di pianura con l'unica eccezione del comune di San Giovanni Bianco, e ciò ad ulteriore conferma delle considerazioni espresse in precedenza relativamente ai comuni montani.

Per quanto riguarda il numero dei dipendenti esso mostra, per il decennio preso in considerazione, una crescita più elevata di quella del complesso dei 222 comuni. Infatti se si prendono in considerazione i 173 comuni fino a 5.000 abitanti del 1996, il numero dei loro

dipendenti risulterebbe nel 2006 di 1695 unità, con un incremento rispetto a 1996 dell'9,71 %, più elevato di quello generale pari al 2,89%.

Tale crescita risulta una conferma di quanto sottolineato in precedenza circa le maggiori possibilità di assunzione degli enti non soggetti alle regole del patto di stabilità interno, anche se negli ultimi anni anche per questi enti sono stati imposti rigidi vincoli in materia assunzioni. Anche per questa classe si possono confermare le osservazioni già svolte per incarichi esterni e ruolo delle Comunità montane.

Considerazioni non molto diverse da quelle già espresse, anche se ovviamente rapportate alla dimensione del comune, valgono anche per la partecipazione a società di capitali ed il conseguente affidamento in house di servizi pubblici locali.

c) I comuni da 5.001 a 10.000 abitanti

La classe dei comuni da 5.001 a 10.000 abitanti comprendeva, nel 1996, 39 comuni con una popolazione di 270.411 abitanti pari al 30,51% dell'intera popolazione considerata. La popolazione media per comune era pari a 6.933,62 abitanti. I 39 comuni della classe occupavano 1.205 dipendenti il 25,42% del totale, con una media di 30,90 dipendenti per comune.

Al 31.12.2004 i comuni di detta fascia erano aumentati a 49 con una popolazione di 330.270 abitanti, pari al 34,07%, di quella complessiva, con una popolazione media per ente di 6.740,20 abitanti. Al 31.12.2006 i comuni con più di 5.000 abitanti fino ad un massimo di 10.000 erano ancora 49 (anche se non gli stessi di due anni prima) ma con una popolazione di 334.508 abitanti ed una media per ente pari a 6.826,70 abitanti.

In questi comuni lavoravano al 31.12.2006 1.447 dipendenti, il 29,55 % del totale, con una media di 29,53 dipendenti per ente.

La crescita della popolazione della classe è evidente visto il maggior peso che la stessa ha assunto sul complesso delle popolazione presa in esame. Tuttavia, continuando ad adottare il metodo adottato per le precedenti classi di comuni, per verificare l'effettivo incremento di popolazione degli enti occorre sottrarre la popolazione dei comuni che nel periodo interessato vi sono entrati ed aggiungere quella degli enti che ne sono usciti. Se si prendono in esame i 39 comuni che nel 1996 appartenevano alla fascia compresa tra 5.001 abitanti e 10.000 la crescita della popolazione tra il 1996 e il 2006 risulterebbe del 9,36%, di poco inferiore alla media generale pari al 9,87%.

Dei comuni che sono scesi nella classe fino a 5.000 abitanti e di quelli che sono saliti in quella in esame, già si è detto, entrano nella classe di comuni con più di 10.000 abitanti i comuni di Ponte S Pietro, Cologno e Stezzano, quest'ultimo, in particolare, passa dai 9.303 abitanti del 1996 agli 11.584 del 2006, con un incremento del 24,52 % della popolazione.

Lo stesso ragionamento svolto per la popolazione deve essere effettuato anche per il personale dipendente; se è evidente la maggiore crescita del numero di dipendenti della fascia in rapporto alle altre, non altrettanto si può dire per i singoli comuni. Infatti se si prendono in considerazione i 39 comuni della classe in esame del 1996, il numero dei loro dipendenti risulterebbe nel 2006 di 1.311 unità con un incremento rispetto al 1996 dell'8,80 %, più elevato di quello generale pari al 2,89%, ma inferiore a quello delle precedenti classi di comuni presi in esame.

L'incremento dell'8,8% dei dipendenti dei 39 comuni che al 31.12.1996 risultavano compresi nella fascia da 5001 a 10.000 abitanti, nonostante la loro appartenenza agli enti soggetti alle regole del patto di stabilità, può, da un lato, attestare il dato storico della ridotta presenza di personale nei comuni della bergamasca, non comprimibile oltre una certa soglia, e dall'altro testimoniare il maggior ricorso di questi enti ad assunzioni di personale a tempo determinato per sopperire a vuoti di organico.

d) I comuni con più di 10.000 abitanti

La fascia dei comuni con oltre 10.000 abitanti comprendeva nel 1996 10 comuni con una popolazione di 260.956 abitanti pari al 30,51 % dell'intera popolazione considerata. La popolazione media per comune era pari a 26.095,6 abitanti. I 10 comuni della classe occupavano 1.990 dipendenti il 41,98% del totale, con una media di 199 dipendenti per ente.

Al 31.12.2004 i comuni di detta fascia erano diventati 13 con una popolazione di 304.921 abitanti, pari al 31,65%, di quella complessiva, con una popolazione media per ente di 23.455,46 abitanti. Al 31.12.2006 i comuni con più di 10.000 abitanti erano ancora gli stessi 13 con una popolazione di 305.151 abitanti ed una popolazione media di 23.473,15 abitanti. In questi comuni lavoravano al 31.12.2006 2.041 dipendenti, il 41,48 % del totale, con una media di 157,53 dipendenti per ente.

Anche in questo caso la crescita della popolazione della fascia è evidente, anche se molto più contenuta. Tuttavia sottraendo la popolazione dei tre comuni nuovi entrati nella fascia, l'effettivo incremento di popolazione dei 10 enti che vi appartenevano al 30.6.1996 sarebbe del 4,61 %, nettamente inferiore a quello della media generale pari al 9,87%.

Il comune che nella classe registra la crescita di popolazione maggiore è Seriate che, passa da 19.437 abitanti del 1996 ai 22.014 del 2006, con un incremento del 13,26 % della popolazione, il comune capoluogo segna, invece, una flessione di popolazione dai 117.003 abitanti del 1996 ai 116.197 del 2006, pari ad una riduzione dello 0,69%.

Prendendo in esame il personale, la classe registra una crescita del numero dei dipendenti in valore assoluto, ma una riduzione del peso della stessa sul complesso dei dipendenti dei 222 comuni presi in esame. Considerando i soli 10 comuni che nel 1996 la componevano si registrerebbe una diminuzione anche in termini assoluti del numero dei loro dipendenti, che risulterebbe pari a 1.891 unità con una diminuzione dello 0,04% rispetto ad una crescita generale del 2,89%.

In realtà i 10 comuni che nel 1996 componevano la fascia superiore per numero di abitanti sono gli unici a segnare una diminuzione del personale in servizio nel periodo considerato, e, se si tiene conto che nel 1996 essi occupavano circa il 42% del totale dei dipendenti dei 222 comuni, si può facilmente comprendere il ruolo determinante che hanno avuto nel contenere l'aumento medio di dipendenti nel periodo indicato.

Nel determinare tale risultato certamente hanno influito in modo decisivo le regole sempre più rigide di contenimento della spesa imposte dal rispetto del patto di stabilità interno ed il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, ma congiuntamente ad esse ed in risposta ad esse si è venuta configurando negli enti di maggiore dimensione una strategia mirata a ridefinire il ruolo dell'ente locale orientandolo più verso una funzione di governance dell'offerta di servizi sul territorio che non verso l'erogazione diretta. Il processo di "esternalizzazione" è avvenuto, sia con il ricorso all'affidamento in house a società partecipate, sia attraverso l'introduzione di nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali, sia con il ricorso all'appalto, parziale o totale, di servizi sulla cui legittimità, in alcuni casi, si possono avanzare dei seri dubbi.

E' il caso di citare in proposito la famosa sentenza del TAR del Piemonte che ha considerato illecita l'interposizione di manodopera e non appalto genuino la fornitura di servizi da parte di alcune cooperative agli ospedali di Torino.

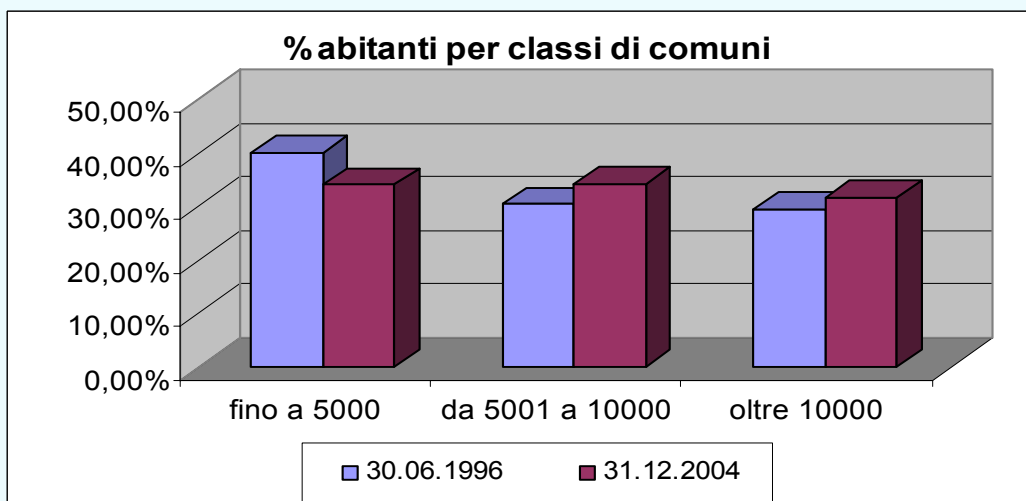
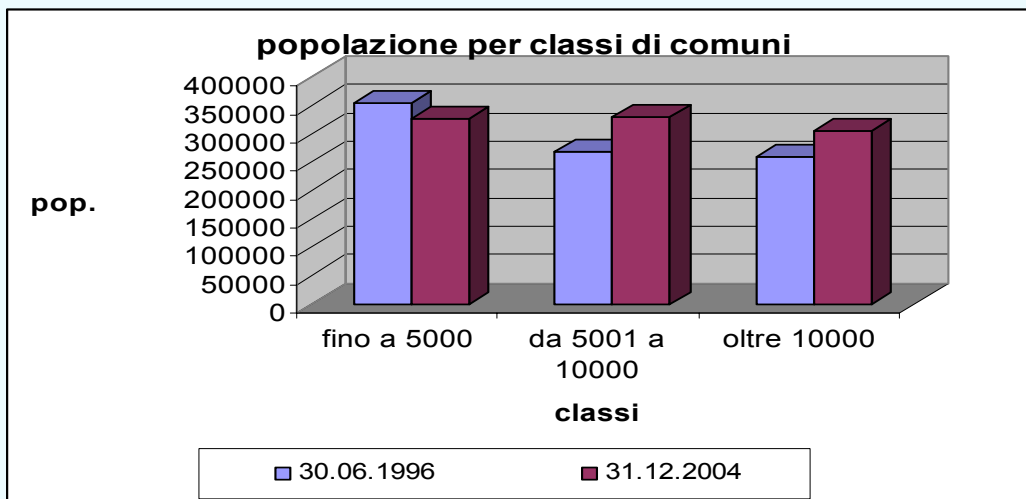
Occorre ricordare, inoltre, che in particolare in questi enti è stato applicato l'istituto dell'utilizzo temporaneo di personale comunale da parte di soggetti privati.

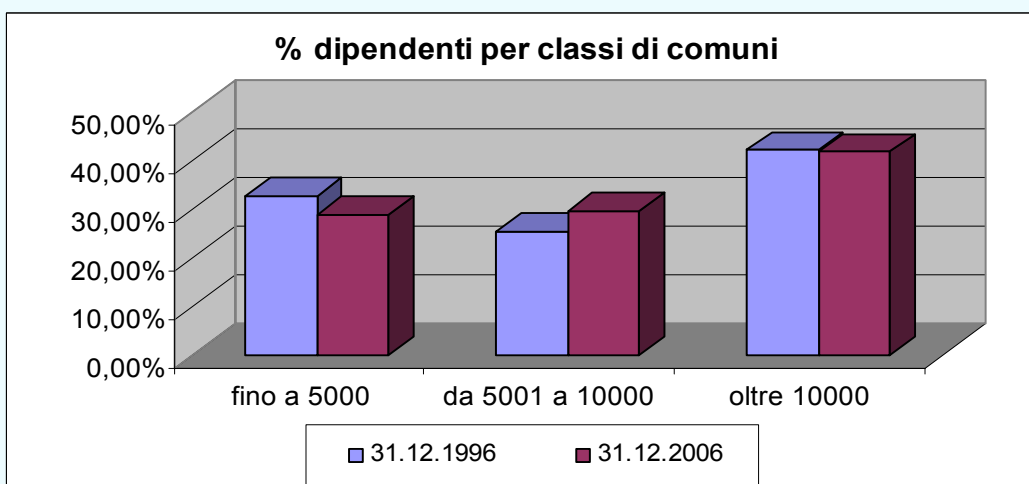
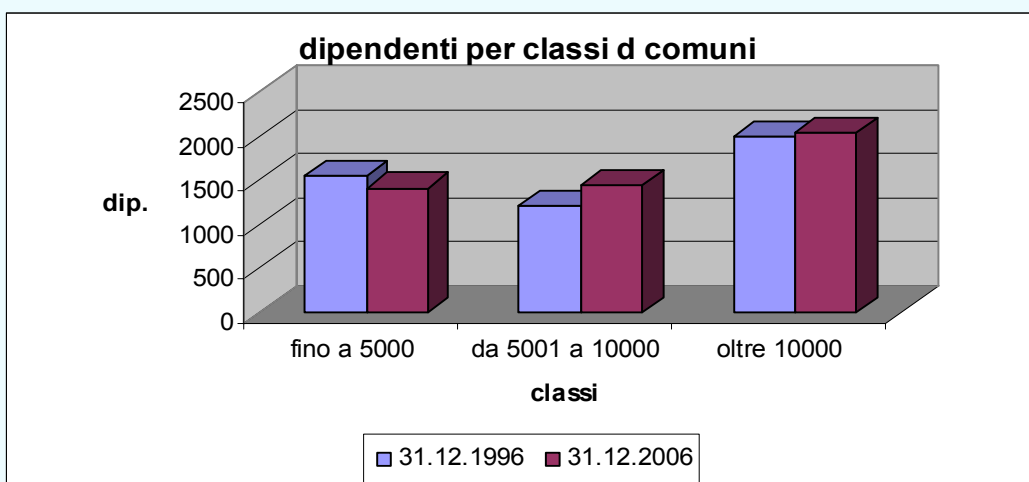
Infine è negli enti di maggiori dimensioni che il passaggio del personale ATA nei ruoli statali ha avuto l'impatto più significativo

TABELLA n. 2 – Classi di comuni per numero di abitanti

	NUM. COMUNI	popolaz 30.06.1996	% POP	DIPEND. 31.12.1996	% DIP
COMUNI FINO A 1000 ABIT.	58	30023	3,39%	168	3,54%
COMUNI FINO A 5000 ABIT.	173	354920	40,05%	1545	32,59%
COMUNI DA 5001 A 10000 ABIT.	39	270411	30,51%	1205	25,42%
COMUNI CON PIU' DI 10000 ABIT	10	260956	29,44%	1990	41,98%
TOTALE 222 COMUNI	222	886287	100,00%	4740	100,00%

	NUM. COMUNI	popolaz 31.12.2004	% POP	DIPEND. 31.12.2006	% DIP
COMUNI FINO A 1000 ABIT.	52	26722	2,77%	167	3,41%
COMUNI FINO A 5.000 ABIT.	160	328267	34,07%	1409	28,77%
COMUNI DA 5001 A 10.000 ABIT.	49	330270	34,28%	1447	29,55%
COMUNI CON PIU' DI 10000 ABIT	13	304921	31,65%	2041	41,68%
TOTALE 222 COMUNI	222	963458	100,00%	4897	100,00%





Le classi di comuni sono state prese in esame, inoltre, in relazione all'appartenenza dei dipendenti alle diverse categorie professionali ed alle posizioni giuridiche di accesso interne alle categorie. Occorre tenere presente nella lettura dei dati la diversa composizione delle classi di comuni sia rispetto al loro numero che a quello dei loro dipendenti.

e) La qualifica professionale del personale nei comuni fino a 1.000 abitanti

Nella prima classe di comuni fino a 1.000 abitanti i dipendenti appartenenti alle diverse categorie, ricostruite accorpando le qualifiche funzionali ancora in essere al 31.12.1996, risultavano così suddivisi in percentuale: categoria A 17,26%, categoria B, posizione di accesso B1 19,64%, categoria B, posizione di accesso B3 34,52%, categoria C 24,40%, categoria D, posizione di accesso D1 4,17%, altre categorie e posizioni di accesso non erano presenti.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 2,40%, categoria B, posizione di accesso B1

14,97%, categoria B, posizione di accesso B3 25,15%, categoria C 39,52%, categoria D, posizione di accesso D1 16,77%, categoria D, posizione di accesso D3 1,20%.

In questa classe di comuni, a fronte della quasi completa scomparsa della categoria A e della forte riduzione della categoria B, sia nella posizione di accesso B1 che, soprattutto, nella posizione di accesso B3, emerge un notevole incremento del personale inquadrato nella categoria C e nella categoria D, accesso D1, con la comparsa anche di personale ascritto alla categoria D, posizione di accesso D3.

Un cambiamento così radicale dell'inquadramento del personale dipendente nel corso del decennio in esame ha tre ragioni: la prima, di non grande peso in questa classe, è dovuta al passaggio nei ruoli statali del personale ATA, la seconda all'applicazione delle disposizioni di legge in merito alla separazione dei ruoli tra la sfera politica e gestionale, quest'ultima demandata alla struttura burocratica interna, la terza alla stipula dell'accordo sul nuovo ordinamento professionale del 31.3.1999, che, attraverso l'introduzione delle progressioni orizzontali e verticali, ha permesso effettive e sostanziali progressioni di carriera al personale dipendente, introducendo, peraltro, la disciplina delle posizioni organizzative da attribuirsi nei comuni privi di dirigenza ai dipendenti nominati responsabili degli uffici e dei servizi.

f) La qualifica professionale del personale nei comuni fino a 5.000 abitanti

Nella seconda classe di comuni presa in esame, quella fino a 5.000 abitanti, i dipendenti appartenenti alle diverse categorie, ricostruite secondo quanto indicato in precedenza, risultavano al 31.12.1996 in percentuale così suddivisi: categoria A 20,97%, categoria B, posizione di accesso B1 15,08%, categoria B, posizione di accesso B3 29,71%, categoria C 26,34%, categoria D, posizione di accesso D1 7,90%..

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione era in percentuale così modificata: categoria A 1,77%, categoria B, posizione di accesso B1 10,65%, categoria B, posizione di accesso B3 16,39%, categoria C 43,29%, categoria D, posizione di accesso D1 23,28%, categoria D, posizione di accesso D3 4,61%.

L'andamento indicato per la classe di comuni fino a 1.000 abitanti è confermato anche per quella fino a 5.000 abitanti, in cui i fenomeni di progressiva scomparsa della categoria A, di forte riduzione della categoria B ed di notevole incremento delle categorie C e D, risultano addirittura più accentuati.

g) La qualifica professionale del personale nei comuni da 5.001 a 10.000 abitanti

Nella classe di comuni da 5.001 a 10.000 abitanti, i dipendenti appartenenti alle diverse categorie risultavano al 31.12.1996 così suddivisi in percentuale: categoria A 21,91%, categoria B, posizione di accesso B1 14,36%, categoria B, posizione di accesso B3 28,55%, categoria C 25,23%, categoria D, posizione di accesso D1 0,83%..

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione era in percentuale così modificata: categoria A 2,42%, categoria B, posizione di accesso B1 15,48%, categoria B, posizione di accesso B3 14,93%, categoria C 41,19%, categoria D, posizione di accesso D1 18,87%, categoria D, posizione di accesso D3 7,12%.

Se l'andamento della distribuzione del personale nell'arco del decennio tra le diverse categorie e posizioni di accesso risulta sostanzialmente confermato anche in questa classe di comuni (dato comune a tutte le classi). Alcune differenze, tuttavia, esistono, in particolare per ciò che riguarda la categoria B, nella posizione giuridica B1, che nel decennio cresce, segno evidente del ruolo giocato dalle progressioni verticali, e nella presenza più accentuata della posizione giuridica D3 all'interno della categoria D (anche questo a dimostrazione dell'utilizzo dell'istituto della progressione verticale).

h) La qualifica professionale del personale nei comuni con oltre 10.000 abitanti

Nella classe di comuni con oltre 10.000 abitanti i dipendenti appartenenti alle diverse categorie risultavano al 31.12.1996 così suddivisi in percentuale: categoria A 17,89%, categoria B, posizione di accesso B1 16,18%, categoria B, posizione di accesso B3 25,68%, categoria C 24,67%, categoria D, posizione di accesso D1 8,99%, categoria D, posizione di accesso D3 4,07%, dirigenti 1,16%, altri 1,36 %.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione era in percentuale così modificata: categoria A 4,65%, categoria B, posizione di accesso B1 11,56%, categoria B, posizione di accesso B3 19,45%, categoria C 40,86%, categoria D, posizione di accesso D1 14,89%, categoria D, posizione di accesso D3 5,39% dirigenti 3,18%.

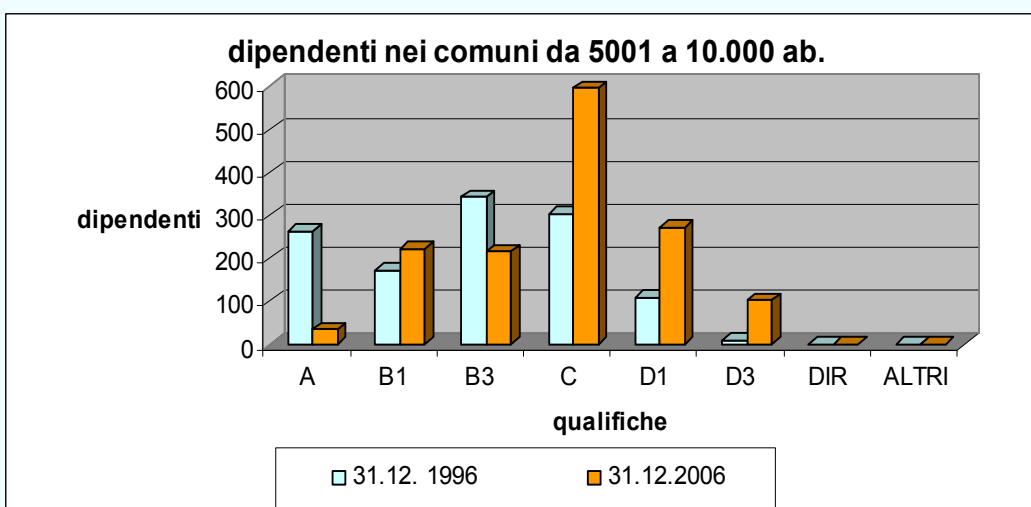
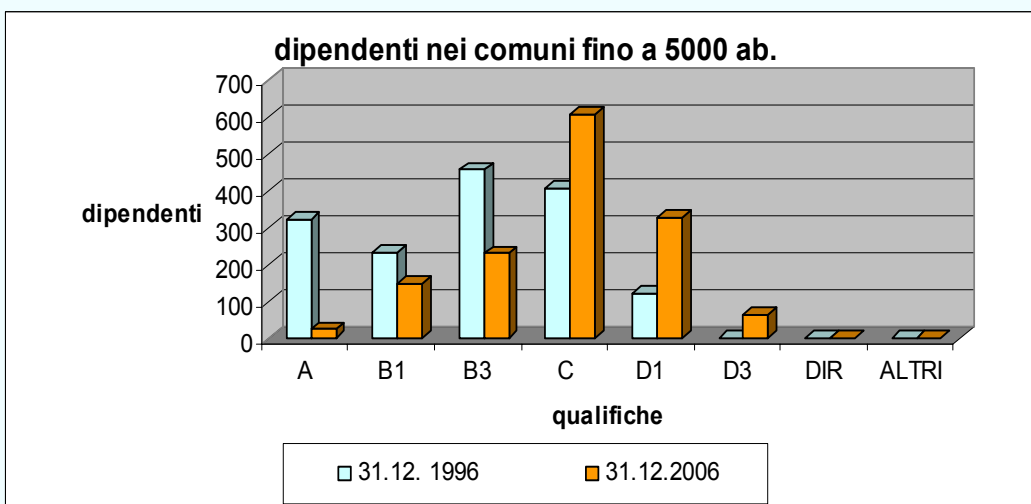
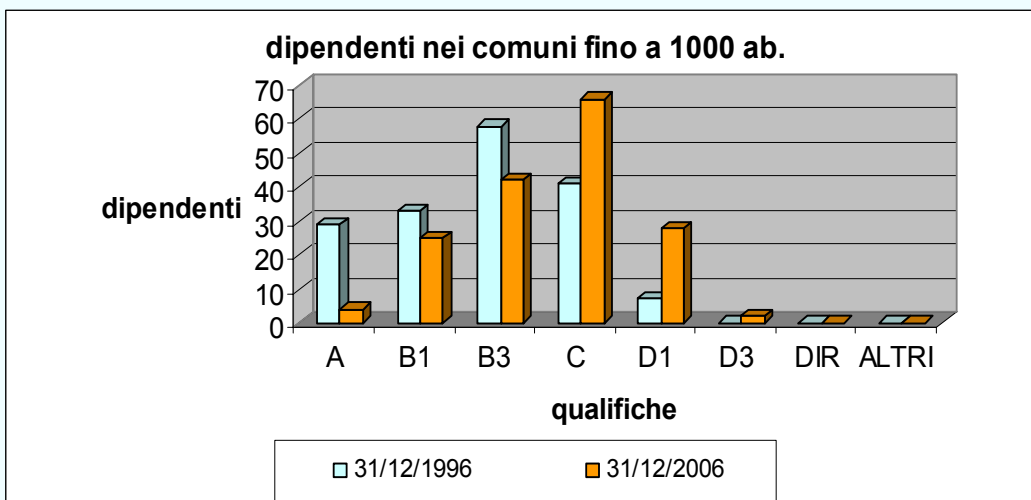
Nei comuni con oltre 10.000 abitanti pur essendo confermata la progressiva riduzione delle categorie più basse, tale fenomeno appare significativamente meno accentuato, sia per una presenza più consistente della categoria A (in questi enti è significativo il peso del personale ausiliario), sia per il calo inferiore alle altre classi di comuni della categoria B in entrambe le sue posizioni di accesso. Trova conferma l'incremento della categoria C, mentre meno rilevante appare quello della categoria D, sia nella posizione giuridica D1 che in quella D3. Queste differenze segnalano un più contenuto utilizzo dell'istituto delle progressioni verticali, anche perché l'applicazione delle disposizioni in merito alla nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi ha certamente avuto un minore impatto sui comuni con più di 10.000 abitanti, vista la presenza in alcuni di essi di personale dirigenziale.

Tali differenze risulterebbero ancora più accentuate se non si prendessero in considerazione i comuni entrati successivamente nella classe in esame.

Significativa, infine, appare la crescita del personale dirigenziale la cui presenza al 31.12.1996 risulta quasi triplicata.

TABELLA n. 3 – Classi di comuni - suddivisione dei dipendenti per categoria prof.

	fino a 1000 ab.		fino a 5.000 ab.		da 5001 a 10.000		oltre 10000		Totale	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
CAT A	29	4	324	25	264	35	356	95	944	155
CAT B1	33	25	233	150	173	224	322	236	728	610
CAT B3	58	42	459	231	344	216	511	397	1314	844
CAT C	41	66	407	610	304	596	491	834	1202	2040
CAT D1	7	28	122	328	110	273	179	304	411	905
CAT D3	0	2	0	65	10	103	81	110	91	278
DIR	0	0	0	0	0	0	23	65	23	65
Altri	0	0	0	0	0	0	27	0	27	0
totale	168	167	1545	1409	1205	1447	1990	2041	4740	4897



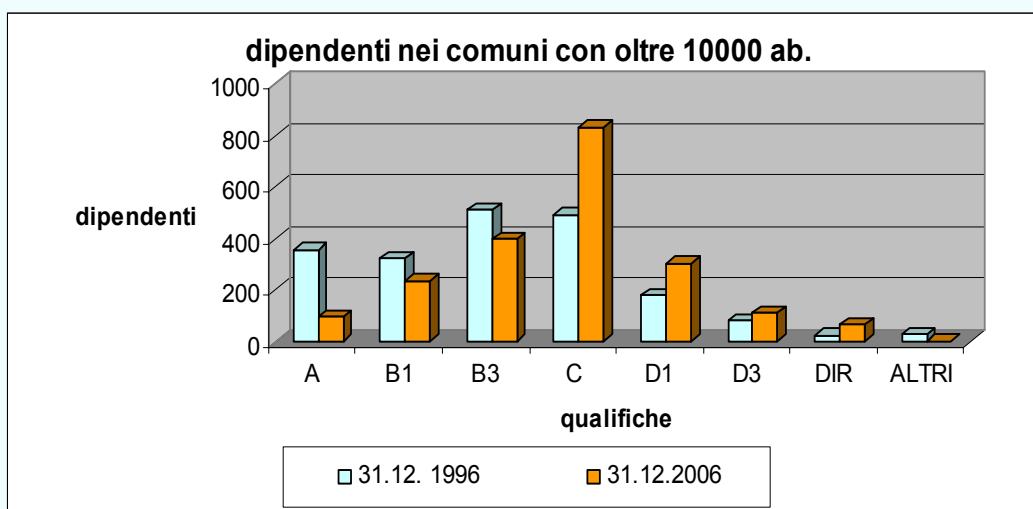
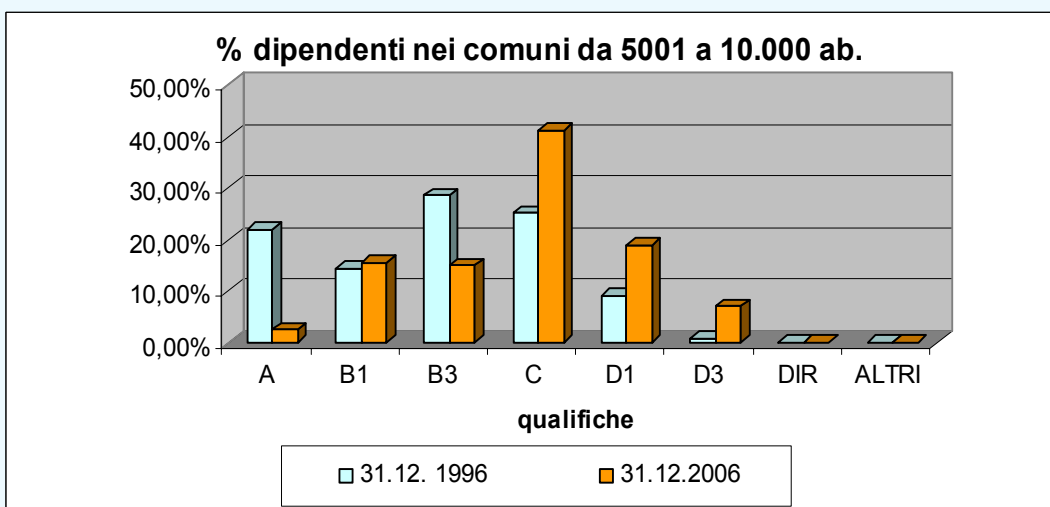
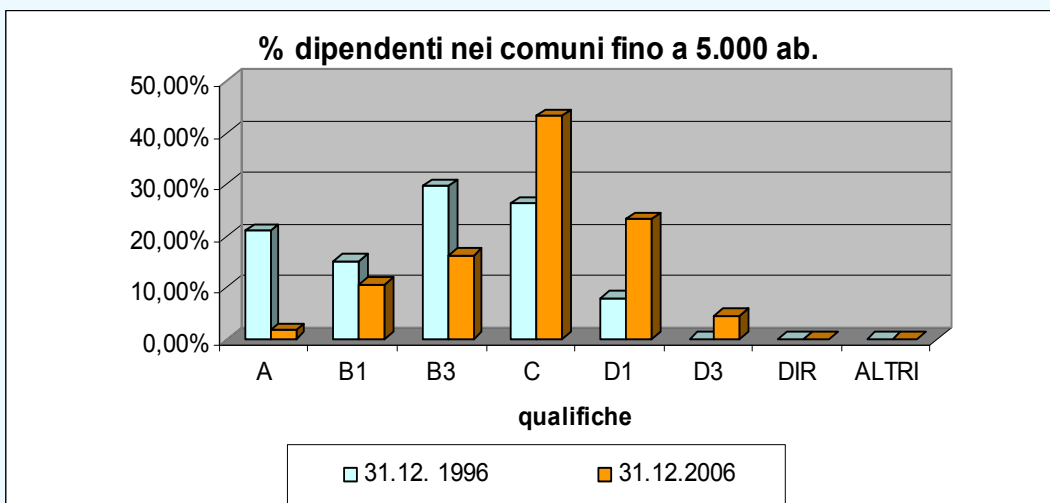
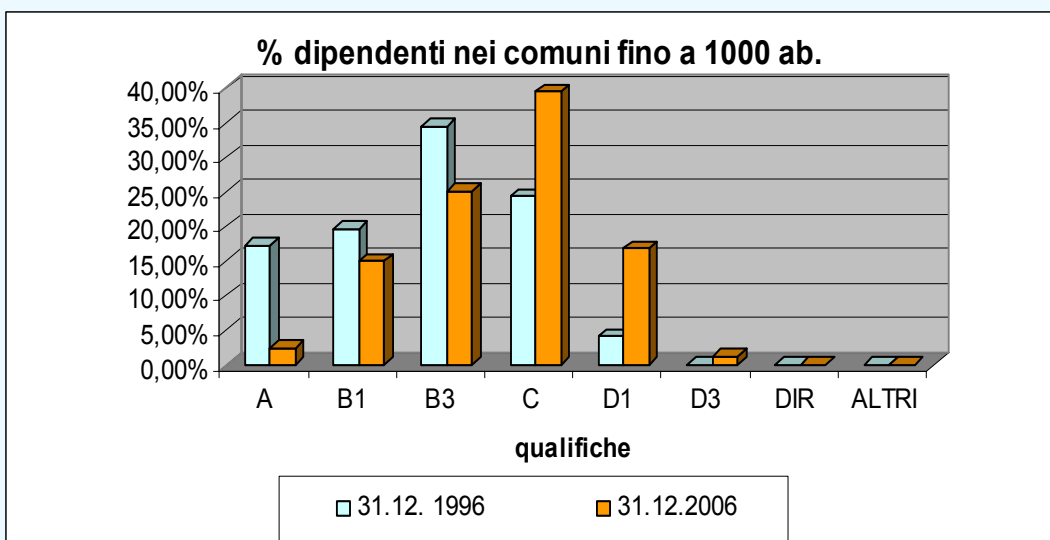
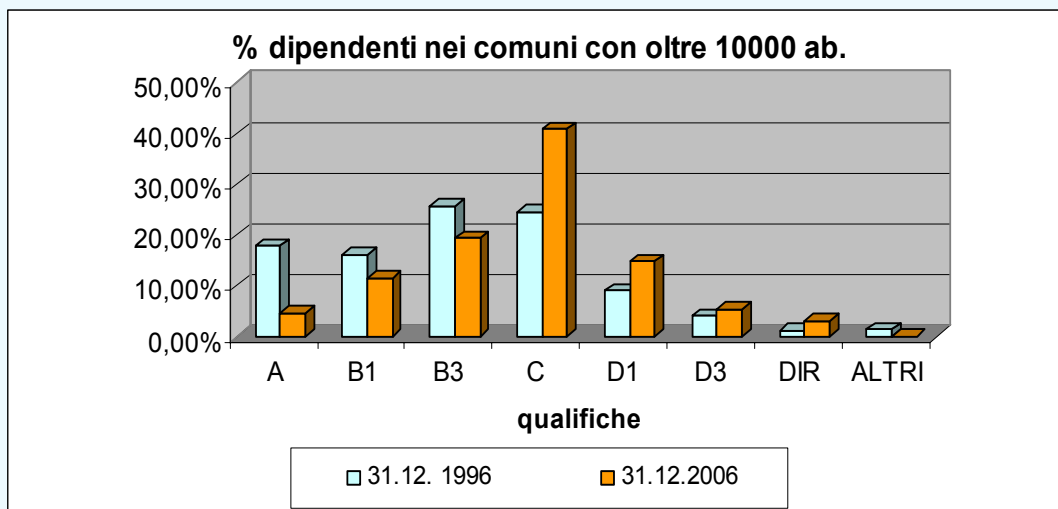


TABELLA n. 4 – Classi di comuni - % dei dipendenti per categoria professionale

	fino a 1000 ab.		fino a 4999 ab.		da 5000 a 9999		10000 e oltre		totale	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
CAT A	17,26%	2,40%	20,97%	1,77%	21,91%	2,42%	17,89%	4,65%	19,92%	3,17%
CAT B1	19,64%	14,97%	15,08%	10,65%	14,36%	15,48%	16,18%	11,56%	15,36%	12,46%
CAT B3	34,52%	25,15%	29,71%	16,39%	28,55%	14,93%	25,68%	19,45%	27,72%	17,24%
CAT C	24,40%	39,52%	26,34%	43,29%	25,23%	41,19%	24,67%	40,86%	25,36%	41,66%
CAT D1	4,17%	16,77%	7,90%	23,28%	9,13%	18,87%	8,99%	14,89%	8,67%	18,48%
CAT D3	0,00%	1,20%	0,00%	4,61%	0,83%	7,12%	4,07%	5,39%	1,92%	5,68%
DIR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,16%	3,18%	0,49%	1,33%
Altri	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,36%	0,00%	0,57%	0,00%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%





2.3 Suddivisione in base al numero dei dipendenti - categorie di enti locali.

I 236 enti locali presi in esame al 31.12.1996 e 239 enti al 31.12.2006 del comprensorio di Bergamo sono stati suddivisi, in funzione del numero di dipendenti, nelle seguenti categorie: fino a 19 dipendenti, da 20 a 49 dipendenti, da 50 a 99 dipendenti, almeno 100 dipendenti.

a) Gli enti locali fino a 19 dipendenti

La prima categoria comprendeva nel 1996 ben 177 enti locali, il 74,05% del totale, ma negli stessi enti lavoravano solo 1.431 dipendenti pari al 24,37% del totale, con una media di 8,08 dipendenti per ente. La categoria comprendeva 167 comuni e 10 enti locali diversi, tra cui tutte le comunità montane. Con meno di 20 dipendenti figuravano anche due comuni che all'epoca superavano ampiamente la soglia dei 5.000 abitanti.

Al 31.12.2006 la categoria con meno di 20 dipendenti comprendeva 173 enti locali su 239, pari al 72,38%, mentre il numero di dipendenti appartenenti alla stessa categoria era pari a 1.511 unità, il 25% del totale, con una media di 8,73 dipendenti per ente. La categoria comprendeva 161 comuni e 12 altri enti locali, con tutte le comunità montane. I comuni con più di 5.000 abitanti, ma con meno di 20 dipendenti erano 7, e diversi comuni appartenenti alla categoria presentavano un rapporto dipendenti/abitanti ben superiore a 1/300.

I dati della categoria, al di là della modesta crescita della percentuale dei dipendenti nell'arco del decennio, a fronte di una riduzione del numero di enti, testimonia la notevole frantumazione degli enti locali del comprensorio e la loro difficoltà nel gestire funzioni e servizi in forma associata secondo le regole del diritto pubblico che la legge mette loro a disposizione. Ciò è testimoniato dal fatto che tutte le comunità montane (che altro non sono che unioni di comuni) appartengono a questa categoria, come del resto le altre tre unioni di comuni presenti nel comprensorio.

Ben diversa appare la disponibilità di tali enti all'utilizzo delle forme di gestione per l'erogazione associata di servizi ed, in alcuni casi, anche di pubbliche funzioni, che il diritto privato offre loro, prima fra tutte il ricorso a società di capitali.

b) gli enti locali da 20 a 49 dipendenti

La categoria da 20 a 49 dipendenti nel 1996 comprendeva 46 enti locali il 19,49% del totale e negli stessi enti lavoravano 1.359 dipendenti pari al 23,14% del totale, con una media di 29,54 dipendenti per ente. La categoria comprendeva 45 comuni e un altro ente locale. Nella fascia apparteneva anche un comune con più di 10.000 abitanti.

Al 31.12.2006 risultavano appartenere a questa categoria 52 enti locali su 239, pari al 21,76%, mentre il numero di dipendenti appartenenti alla stessa era di 1.554 unità, il 25,72% del totale, con una media di 29,88 dipendenti per ente. La categoria comprendeva 49 comuni e 3 consorzi per l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale, unica forma associativa pubblica tra comuni che pare aver ottenuto un discreto successo, anche se con qualche ripensamento. I comuni con più di 10.000 appartenenti alla categoria erano due e diversi comuni presentavano un rapporto dipendenti/abitanti superiore a 1/250.

I dati della categoria presentano una crescita in percentuale crescita sia del numero dei dipendenti che del numero di enti sul totale del comprensorio

c) Gli enti locali da 50 a 99 dipendenti

La categoria da 50 a 99 dipendenti nel 1996 comprendeva 6 enti locali pari al 2,54% del totale, con un numero di dipendenti di 429 unità il 7,30% del totale ed una media di 71,5 dipendenti per ente. Tutti gli enti erano comuni, di cui due con meno di 10.000 abitanti.

Nel 2006 appartenevano a questa categoria ancora 6 enti locali su 239, pari al 2,51%, mentre il numero di dipendenti che vi lavoravano era di 399 unità, il 6,60% del totale, con una media di 56,5 dipendenti per ente. La categoria comprendeva ancora solo comuni, anche se non gli stessi, tutti con una popolazione superiore ai 10.000 abitanti e con un ente che presentava un rapporto dipendenti/abitanti superiore a 1/250.

I dati della categoria mostrano un calo sia in valore assoluto che in percentuale del numero dei dipendenti e ciò risulta in gran parte dovuto ai processi di "esternalizzazione" di servizi e funzioni. Oltre ad una partecipazione determinante di questi enti nei consorzi per l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale, importante risulta il loro ruolo nella costituzione e nella diffusione di società di capitali per l'erogazione di servizi pubblici locali.

d) Gli enti locali con almeno 100 dipendenti

La categoria con 100 dipendenti e oltre comprendeva al 31.12.1996 sette enti locali pari al 2,97% del totale, ma con un numero di con di dipendenti pari a di 2.654 unità, il 45,19% del totale ed una media di 379,14 dipendenti per ente. A questa categoria appartenevano cinque comuni, tra cui il capoluogo, più l'ente Provincia e la CCIAA.

Al 31.12.2006 questa categoria era composta da otto enti locali su 239, pari al 3,35%, mentre il numero di dipendenti che vi lavoravano era di 2.579 unità, il 42,68% del totale, con una media di 322,38 dipendenti per ente. Oltre a Provincia e CCIAA, altri sei comuni appartenevano alla categoria, mentre ne risultava uscito il comune di Albino, figuravano appartenervi i comuni di Caravaggio e Brembate Sopra. Quest'ultimo gestendo direttamente la locale casa di riposo, occupava 115 dipendenti, nel 1996, tuttavia, gli 80 dipendenti comunali che lavoravano nella stessa casa di riposo erano stati, impropriamente inseriti tra quelli delle allora esistenti IPAB. In realtà, se fossero stati usati gli stessi parametri del 1996 la

categoria in esame sarebbe risultata complessivamente meno ampia, sia in valore assoluto, che in percentuale ed il calo complessivo degli stessi valori sarebbe stato più accentuato. Le valutazioni generali in merito all'incidenza dei processi di "esternalizzazione" attraverso l'utilizzo di soggetti privati per l'erogazione di servizi, effettuate per la precedente categoria vengono confermate anche per questa.

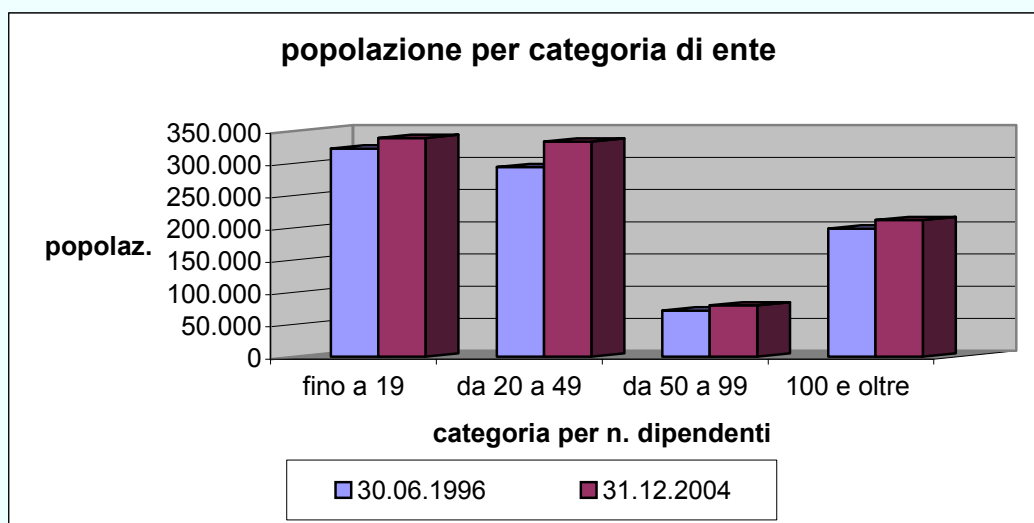
TABELLA n. 5 – Categorie di enti locali per numero di dipendenti

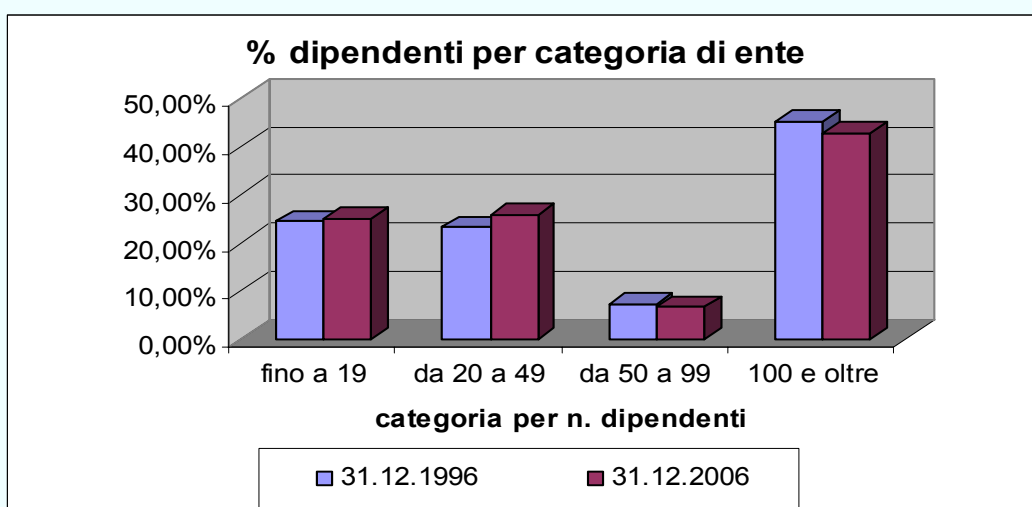
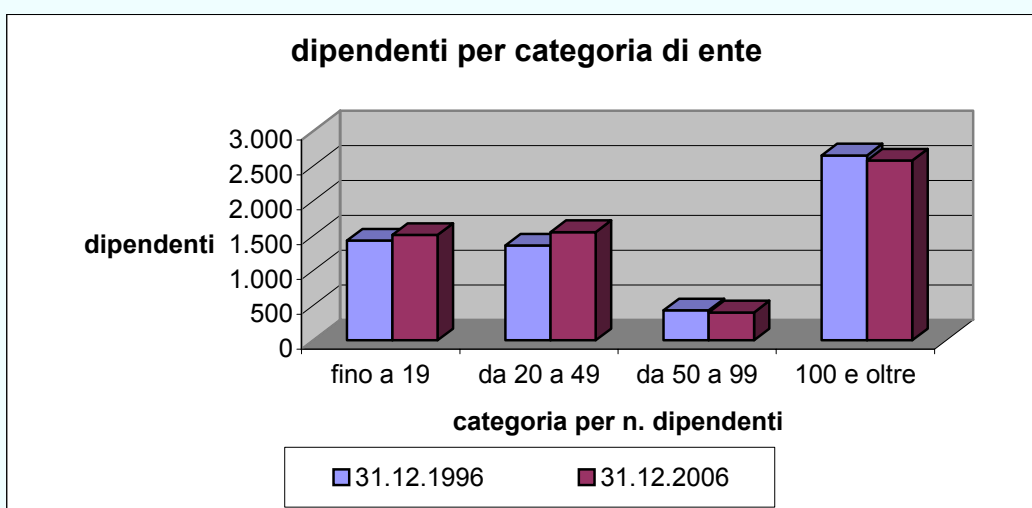
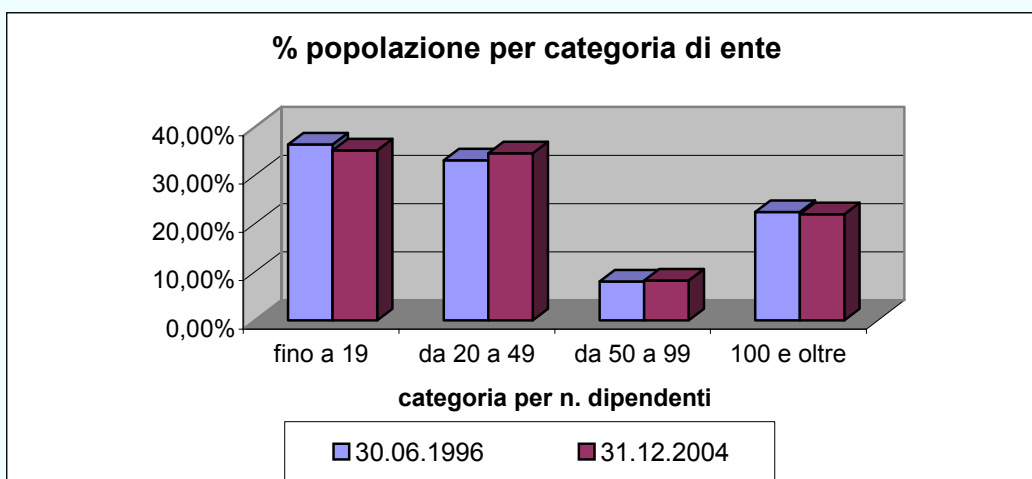
	NUM.	popolaz	%	DIPEND.	%
	Enti	30.06.1996	POP	31.12.1996	DIP
TOTALE ENTI FINO A 19 DIP.	177	322.700	36,41%	1.431	24,37%
TOTALE ENTI DA 20 A 49 DIP.	46	293.773	33,15%	1.359	23,14%
TOTALE ENTI DA 50 A 99 DIP.	6	71.356	8,05%	429	7,30%
TOTALE ENTI CON PIU' DI 100 DIP*	7	198.458	22,39%	2654	45,19%
TOTALE	236	886.287	100,00%	5.873	100,00%

(*) vedi commento. Nel 1996 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra sono stati considerati con i dipendenti IPAB.

	NUM.	Popolaz	%	DIPEND.	%
	enti	31.12.2004	POP	31.12.2006	DIP
TOTALE ENTI FINO A 19 DIP.	173	339068	35,19%	1511	25,00%
TOTALE ENTI DA 20 A 49 DIP.	52	333421	34,61%	1554	25,72%
TOTALE ENTI DA 50 A 99 DIP.	6	79315	8,23%	399	6,60%
TOTALE ENTI CON PIU' DI 100 DIP	8	211654	21,97%	2579	42,68%
TOTALE	239	963.458	100,00%	6.043	100,00%

(*) vedi commento. Nel 1996 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra sono stati considerati con i dipendenti IPAB





Le categorie di enti locali sono state, inoltre, prese in esame in relazione all'appartenenza dei dipendenti alle diverse categorie professionali ed alle posizioni giuridiche di accesso interne alle categorie.

a) La qualifica professionale negli enti locali fino a 19 dipendenti

Nella prima categoria di enti locali, quella fino a 19 i dipendenti, gli appartenenti alle diverse categorie professionali, ricostruite accorpendo le qualifiche funzionali ancora in essere al 31.12.1996, risultavano così suddivisi in percentuale: categoria A 19,99%, categoria B, posizione di accesso B1 15,30%, categoria B, posizione di accesso B3 29,07%, categoria C 26,90%, categoria D, posizione di accesso D1 7,83%, categoria D, posizione di accesso D3 0,63%, dirigenti 0,28%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 1,65%, categoria B, posizione di accesso B1 9,07%, categoria B, posizione di accesso B3 16,81%, categoria C 44,01%, categoria D, posizione di accesso D1 23,43%, categoria D, posizione di accesso D3 4,96%, dirigenti 0,07%.

Ovviamente anche per la suddivisione nelle indicate categorie di enti locali si verifica la quasi completa scomparsa della categoria A, la forte riduzione della categoria B, sia nella posizione di accesso B1 che, soprattutto, nella posizione di accesso B3, il notevole incremento del personale inquadrato nella categoria C e, soprattutto, nella categoria D, sia nella posizione di accesso D1, che quasi triplica la sua percentuale, che nella posizione di accesso D3.

Le nuove attribuzioni affidate ai responsabili degli uffici e dei servizi sembrano, pertanto, aver avuto un peso determinante in questa fascia di enti locali, nel favorire il processo di progressione verticale del personale interno e di assunzione di personale con qualifica professionale più elevata.

b) La qualifica professionale negli enti locali da 20 a 49 dipendenti

Nella seconda categoria di enti locali quella da 20 a 49 dipendenti, gli appartenenti alle diverse categorie professionali erano nel 1996 percentualmente così suddivisi: categoria A 20,82%, categoria B, posizione di accesso B1 13,17%, categoria B, posizione di accesso B3 29,65%, categoria C 25,68%, categoria D, posizione di accesso D1 9,42%, categoria D, posizione di accesso D3 1,03%, dirigenti 0,22%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 2,57%, categoria B, posizione di accesso B1 11,13%, categoria B, posizione di accesso B3 14,61%, categoria C 44,98%, categoria D, posizione di accesso D1 19,18%, categoria D, posizione di accesso D3 7,53%.

Il calo delle categorie più basse e la crescita di quelle più elevate è confermato anche per questa categoria di enti locali, tuttavia in maniera meno accentuata. Si può notare come nel complesso la categoria D, al 31.12.2006 sia percentualmente più rappresentata tra gli enti fino a 19 dipendenti che non in quelli tra 20 e 49 dipendenti, con il rovesciamento della situazione esistente dieci anni prima.

c) La qualifica professionale negli enti locali da 50 a 99 dipendenti

Nella terza categoria di enti locali quella da 50 a 99 dipendenti, le percentuali di appartenenti alle diverse categorie professionali risultavano al 31.12.1996 così suddivise: categoria A 23,31%, categoria B, posizione di accesso B1 18,18%, categoria B, posizione di accesso B3

26,34%, categoria C 20,05%, categoria D, posizione di accesso D1 6,76%, categoria D, posizione di accesso D3 5,36%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 6,02%, categoria B, posizione di accesso B1 13,28%, categoria B, posizione di accesso B3 15,29%, categoria C 41,85%, categoria D, posizione di accesso D1 17,04%, categoria D, posizione di accesso D3 6,02%, dirigenti 0,50%.

Anche per questa fascia di enti locali la tendenza al calo delle qualifiche più basse e la crescita di quelle più elevate conferma un andamento assai meno accentuato rispetto alla seconda e, in particolare, alla prima categoria di enti locali presi in considerazione.

c) La qualifica professionale negli enti locali con almeno 100 dipendenti

Nella categoria di enti locali con 100 dipendenti e oltre le diverse categorie professionali risultavano al 31.12.1996 così rappresentate in percentuale: categoria A 22,80%, categoria B, posizione di accesso B1 17,60%, categoria B, posizione di accesso B3 20,91%, categoria C 23,25%, categoria D, posizione di accesso D1 7,91%, categoria D, posizione di accesso D3 4,97% dirigenti 1,54%, altri 1,02%.

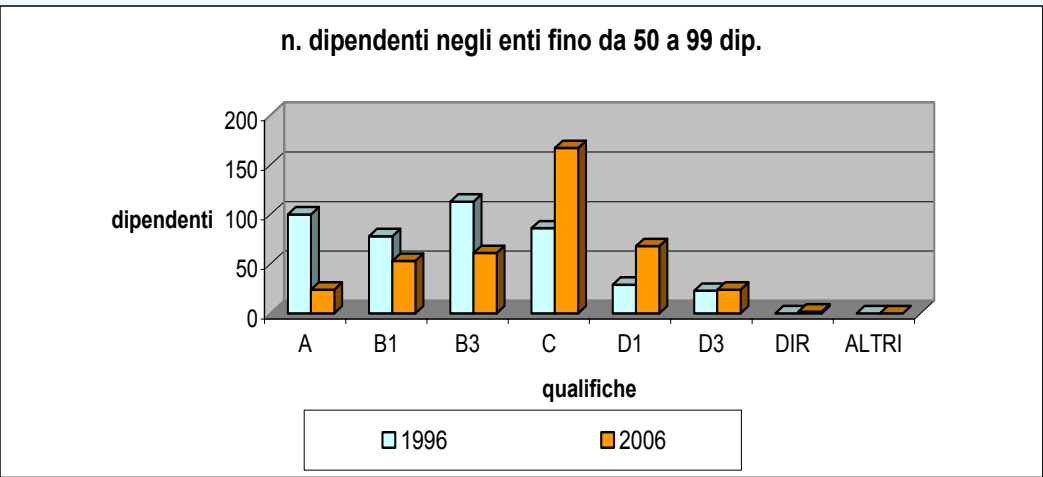
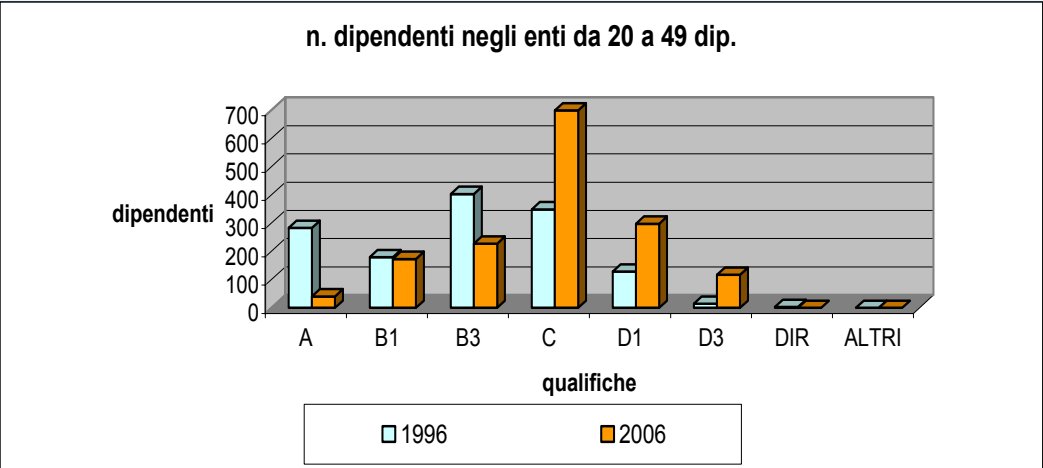
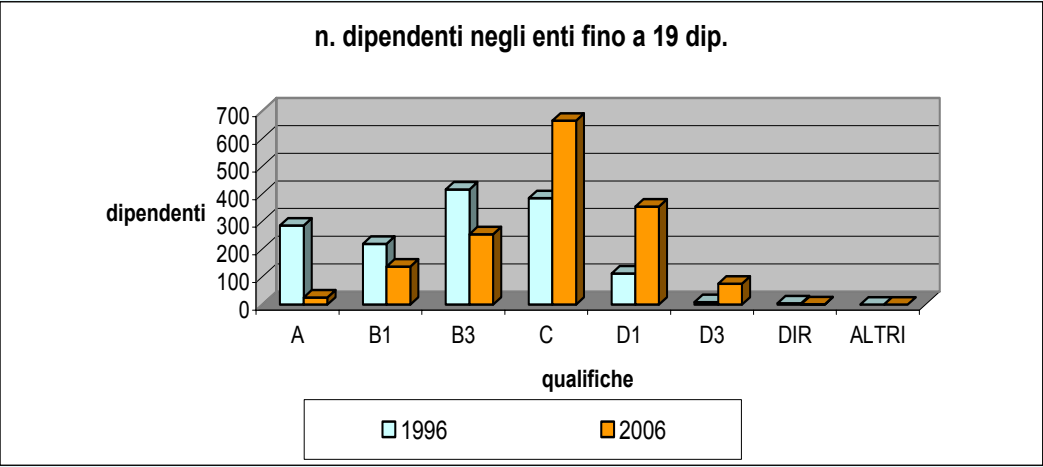
Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava in percentuale così modificata: categoria A 5,04%, categoria B, posizione di accesso B1 16,21%, categoria B, posizione di accesso B3 17,29%, categoria C 36,22%, categoria D, posizione di accesso D1 16,09%, categoria D, posizione di accesso D3 6,09%, dirigenti 3,22%.

Anche se i dati di questa fascia di enti locali risultano parzialmente influenzati da quelli del comune di Brembate Sopra per la presenza della casa di riposo, in cui gran parte del personale risulta iscritto alla categoria B, tuttavia il peso di questo comune non risulta significativo al punto da determinare da solo la crescita più contenuta nelle qualifiche più alte. Tale fenomeno appare evidente ove si consideri che la prima categoria di enti presa in considerazione che nel 1996 aveva la minor percentuale di appartenenti alla categoria professionale D (8,46% a fronte rispettivamente del 10,45%, del 12,12% e 12,89% delle successive categorie di enti locali), dieci anni più tardi risultava essere quella dove la cat. D era più rappresentata (28,39% contro rispettivamente 26,71%, 23,06% e 22,18% delle successive categorie di enti locali).

TABELLA n. 6 – Categorie di enti locali – suddivisione per qualifiche professionali

	fino 19 dip.		da 20 a 49 dip..		da 50 a 99 dip.		100 dip.e oltre *		totale	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
CAT A	286	25	283	40	100	24	605	130	1.274	219
CAT B1	219	137	179	173	78	53	467	418	943	781
CAT B3	416	254	403	227	113	61	555	442	1.487	984
CAT C	385	665	349	699	86	167	617	934	1.437	2465
CAT D1	112	354	128	298	29	68	210	415	479	1135
CAT D3	9	75	14	117	23	24	132	157	178	373
DIR	4	1	3	0	0	2	41	83	48	86
Altri	0	0	0	0	0	0	27	0	27	0
totale	1.431	1511	1359	1554	429	399	2654	2579	5.873	6043

(*) vedi commento. Nel 1996 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra sono stati considerati con i dipendenti IPAB.



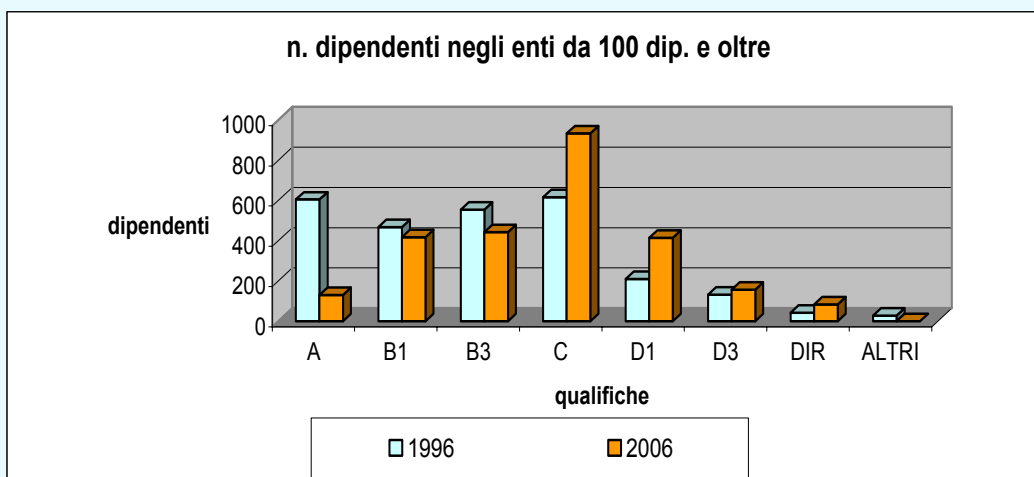
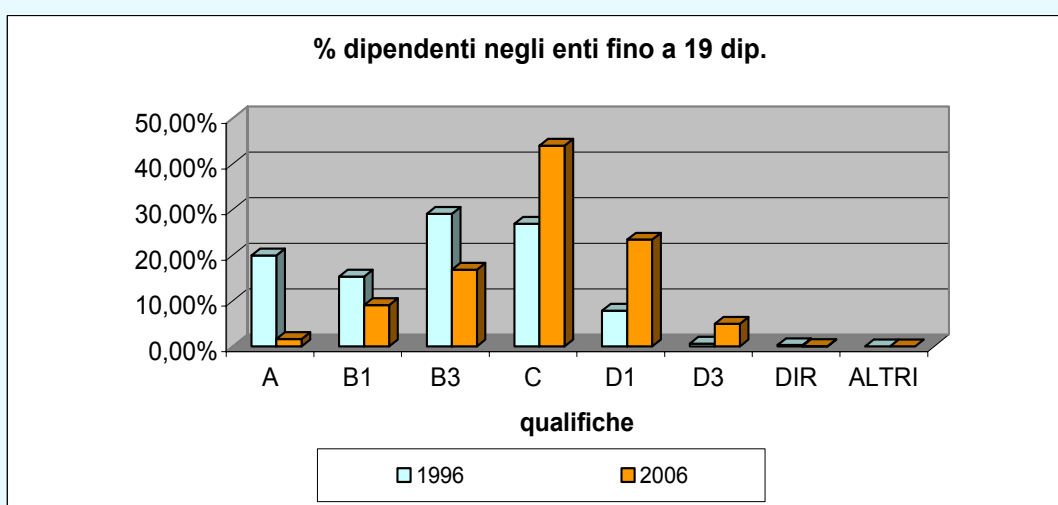
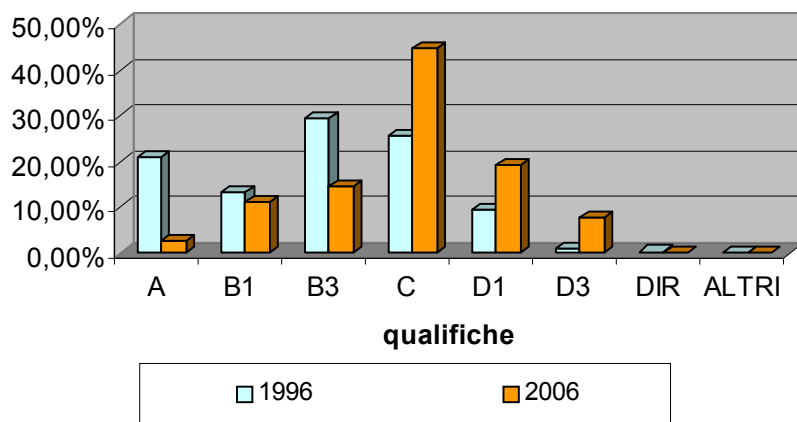


TABELLA n. 7 – Categorie di enti locali - % per qualifiche professionali

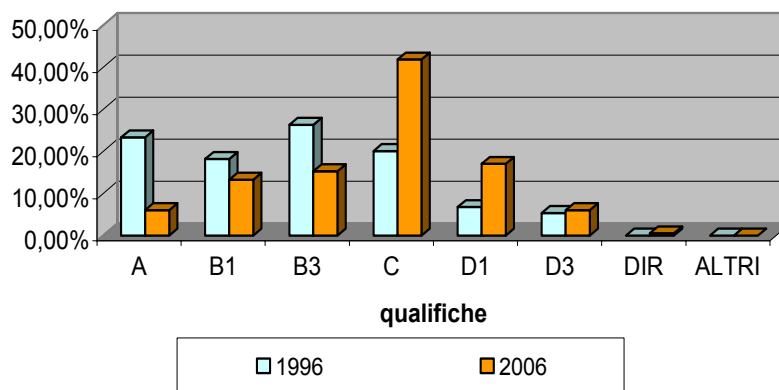
	fino a 19 dip.		da 20 a 49 dip.		da 50 a 99 dip.		100dip.e oltre		totale	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
CAT A	19,99%	1,65%	20,82%	2,57%	23,31%	6,02%	22,80%	5,04%	21,69%	3,62%
CAT B1	15,30%	9,07%	13,17%	11,13%	18,18%	13,28%	17,60%	16,21%	16,06%	12,92%
CAT B3	29,07%	16,81%	29,65%	14,61%	26,34%	15,29%	20,91%	17,14%	25,32%	16,28%
CAT C	26,90%	44,01%	25,68%	44,98%	20,05%	41,85%	23,25%	36,22%	24,47%	40,79%
CAT D1	7,83%	23,43%	9,42%	19,18%	6,76%	17,04%	7,91%	16,09%	8,16%	18,78%
CAT D3	0,63%	4,96%	1,03%	7,53%	5,36%	6,02%	4,97%	6,09%	3,03%	6,17%
DIR	0,28%	0,07%	0,22%	0,00%	0,00%	0,50%	1,54%	3,22%	0,82%	1,42%
Altri	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,02%	0,00%	0,46%	0,00%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%



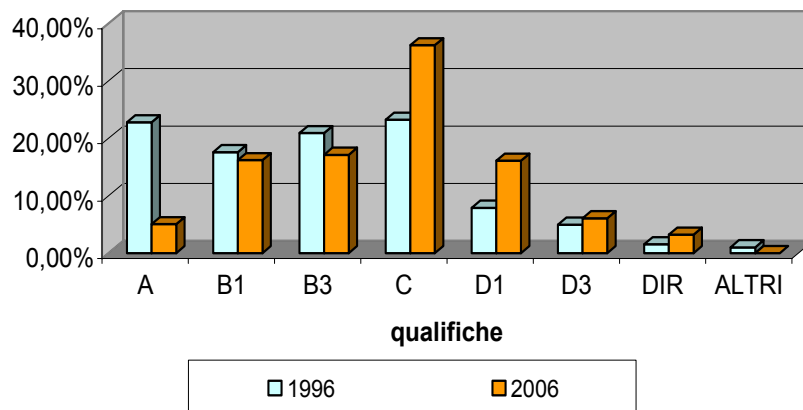
% dipendenti negli enti da 20 a 49 dip.



% dipendenti negli enti da 50 a 99 dip.



% dipendenti negli enti con 100 dip. e oltre



2.4 Suddivisione territoriale per ex-usl

La popolazione ed il numero dei dipendenti del comprensorio di Bergamo dei 236 enti locali che lo componevano al 31.12.1996 e dei 239 enti che ne erano parte al 31.12.2006 sono stati suddivisi territorialmente in funzione della loro appartenenza alle ex-usl; l'ex-usl 25 comprendente l'alta Val Seriana, l'ex-usl 26 cui appartengono la media e la bassa Val Seriana, l'ex-usl 27 comprendente la Val Brembana, ex-usl 28 con il territorio dell'Isola e della Valle Imagna, ex-usl 29 relativa alla zona di Bergamo, ex-usl 30 comprendente zona di Seriate e di parte della Val Cavallina, ex-usl 32 relativa alla zona di Treviglio, ex-usl 33 cui appartengono i comuni della zona di Romano Lombardo.

a) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 25

Alla ex Usl 25, appartenevano, nel 1996, 26 enti locali, con una popolazione di 41.104 abitanti, il 4,64% del totale, e 214 dipendenti pari al 3,64% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali di questa ex-usl erano 27 e la sua popolazione era salita a 43.352 abitanti, il 4,50% del totale, mentre due anni più tardi la popolazione era di 43.594 abitanti, il 4,47% di quella del comprensorio; i dipendenti dei 27 enti locali, al 31.12.2006, erano saliti a 246, pari al 4,07% del totale, con un aumento di 32 unità.

b) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 26

La ex-usl 26 comprendeva, nel 1996, 19 enti locali, con una popolazione di 92.502 abitanti, il 10,44% del totale, e 536 dipendenti pari al 9,13% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali di questa ex-usl erano 20, mentre la popolazione era di 96.982 abitanti, il 9,96% del totale, al 31.12.1996 la popolazione era salita 96.739 abitanti, il 9,92% di quella del comprensorio; il numero dei dipendenti al 31.12.2006 era sceso a 517, l'8,56% del totale, con una riduzione di 19 unità.

Occorre considerare che in questa ex-usl, nella rilevazione del 1996, non compaiono nel numero dei dipendenti i 15 lavoratori della casa di riposo di Cene. Aggiungendo anche questi alla rilevazione del 1996 avremmo una riduzione del numero complessivo dei dipendenti, nel corso del decennio di 34 unità.

c) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 27

Alla ex-usl 27 appartenevano nel 1996 39 enti locali, con una popolazione di 43.335 abitanti, il 4,89% del totale, e 244 dipendenti pari al 4,15% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali della ex-usl 27 erano gli stessi, mentre la popolazione era salita a 43.867 abitanti, il 4,55% del totale, due anni più tardi la popolazione era scesa a 43.829 abitanti, il 4,50% di quella del comprensorio; i dipendenti al 31.12.2006 erano 265 il 4,39% del totale, con un aumento di 21 unità.

Le prime tre ex-usl prese in considerazione presentano caratteristiche simili, sia perchè interessano territori più propriamente montani, sia perchè evidenziano una sostanziale stabilità nella ripartizione percentuale di popolazione e dipendenti nel periodo considerato. Infatti la loro popolazione passa dal 19,97% del 1996 al 18,89% del 2006, mentre il numero dei loro dipendenti rappresenta il 16,92% del totale nel 1996 al 17,02 nel 2006. Si evidenzia, peraltro, una riduzione di personale della ex-usl 26, compensato dalla crescita delle altre due.

d) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 28

La ex-usl 28 comprendeva nel 1996 42 enti locali, con una popolazione di 132.019 abitanti, il 14,90% del totale, e 587 dipendenti pari al 9,99% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali di questa ex-usl erano 43 e la popolazione era salita a 148.279 abitanti, il 15,39 % del totale, al 31.12.2006 la popolazione era ulteriormente cresciuta fino a raggiungere i 150.542 abitanti, il 15,45% di quella del comprensorio; i dipendenti al 31.12.2006 erano 768 pari al 12,71% del totale con un incremento di 181 unità.

Ad un incremento di mezzo punto percentuale della popolazione della ex-usl 28 sul complesso del territorio corrisponde, invece, nell'arco del decennio considerato, un forte incremento del peso percentuale del personale dipendente, con una crescita del 2,72% sul totale complessivo.

In realtà questa crescita del numero dei dipendenti, pur consistente, risulterebbe ben più contenuta (101 dipendenti nel corso del decennio) se alla rilevazione del 1996 si aggiungessero gli 80 dipendenti della casa di riposo di Brembate Sopra, con una conseguente riduzione del peso percentuale della ex-usl sul totale del personale dipendente del comprensorio.

e) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 29

La ex-usl 29 era composta nel 1996 da 29 enti locali, con una popolazione di 248.675 abitanti, il 28,06% del totale, e 2.796 dipendenti pari al 47,61% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali della ex Usl 25 erano 26, mentre la popolazione era salita a 264.907 abitanti, il 27,50% del totale, al 31.12.1996 la popolazione era, invece, scesa a 264.400 abitanti, il 27,13 % di quella del comprensorio; il numero dei dipendenti al 31.12.2006 era di 2.603 pari al 43,07% del totale.

La zona di Bergamo presenta un andamento analogo a quella precedente, ma di segno opposto, si assiste nel decennio ad un calo contenuto del peso percentuale della popolazione pari allo 0,93%, ma ad un netto calo dell'incidenza percentuale del numero di dipendenti pari 4,54 %. Il peso dei grandi enti risulta determinante sia per l'andamento della popolazione, dovuto al calo di circa un migliaio di abitanti del comune capoluogo, che per quanto riguarda i dipendenti per la flessione di più di 200 unità tra comune di Bergamo ed ente Provincia.

f) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 30

Alla ex-usl 30 appartenevano nel 1996 41 enti locali del comprensorio, con una popolazione di 140.097 abitanti, il 15,81% del totale, e 612 dipendenti pari al 10,42% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali della zona descritta erano 43, mentre la popolazione era salita a 157.228 abitanti, il 16,32% del totale. Al 31.12.1996 la popolazione era ulteriormente salita a 161.818 abitanti, il 16,61 % di quella complessiva; i dipendenti al 31.12.2006 erano 669 il 10,07% del totale, con un incremento nel corso del decennio di 57 unità.

In questa ex-usl si assiste nel decennio ad una crescita del peso percentuale della popolazione sul totale del comprensorio, ma ad un calo del corrispondente valore percentuale dei dipendenti (rispettivamente più 0.80% e meno 0,35%).

g) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 32

La ex-usl 32 era composta nel 1996 da 23 enti locali, con una popolazione di 121.219 abitanti, il 13,68% del totale, e 616 dipendenti pari al 10,49% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali della ex Usl 32 erano gli stessi, mentre la popolazione era salita a 135,505 abitanti, il 14,06%

del totale, al 31.12.1996 la popolazione risultava pari 137.948 abitanti, il 14,16 % di quella del comprensorio; il numero dei dipendenti al 31.12.2006 era salito di 678 pari all' 11,22% del totale, con un incremento di 62 unità.

h) Gli enti locali appartenenti alla ex-usl 33

Alla ex-usl 33 appartenevano nel 1996 17 enti locali con una popolazione di 67,336 abitanti, il 7,60% del totale, e 268 dipendenti pari al 4,56% del totale. Al 31.12.2004 gli enti locali della zona erano 18, mentre la popolazione era salita a 74.338 abitanti, il 7,72% del totale. Al 31.12.1996 la popolazione era ulteriormente aumentata raggiungendo i 75.584 abitanti, pari al 7,76 % di quella complessiva del comprensorio; i dipendenti al 31.12.2006 erano 297 e rappresentavano il 4,91% del totale, con un incremento di 29 unità.

Le zone di Treviglio e Romano Lombardo, nel decennio, crescono nel loro peso percentuale sul totale del comprensorio sia in termini di popolazione che in numero di dipendenti (rispettivamente più 0,48% e più 0,71% la zona di Treviglio e più 0,16% e più+ 0,35% la zona di Romano Lombardo)

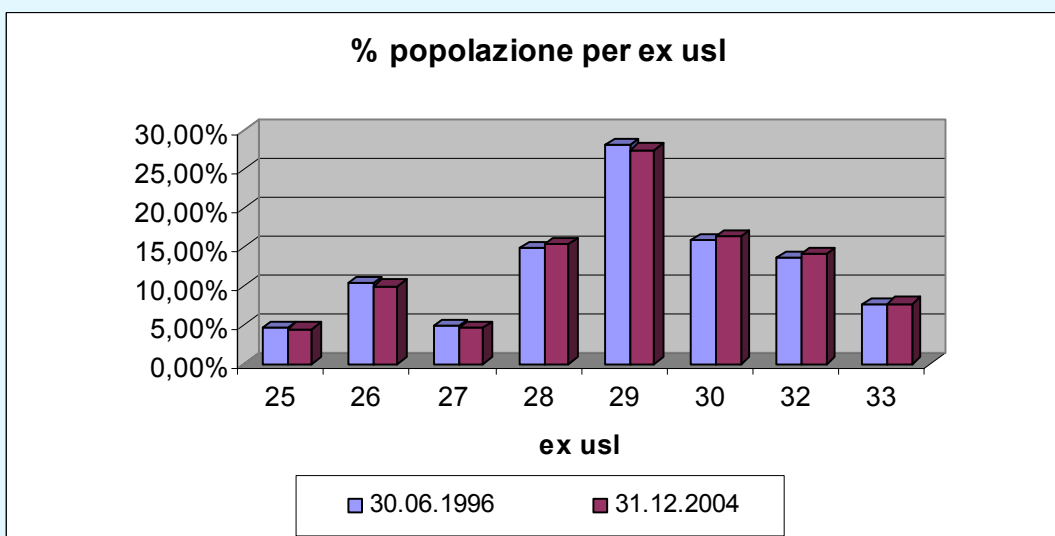
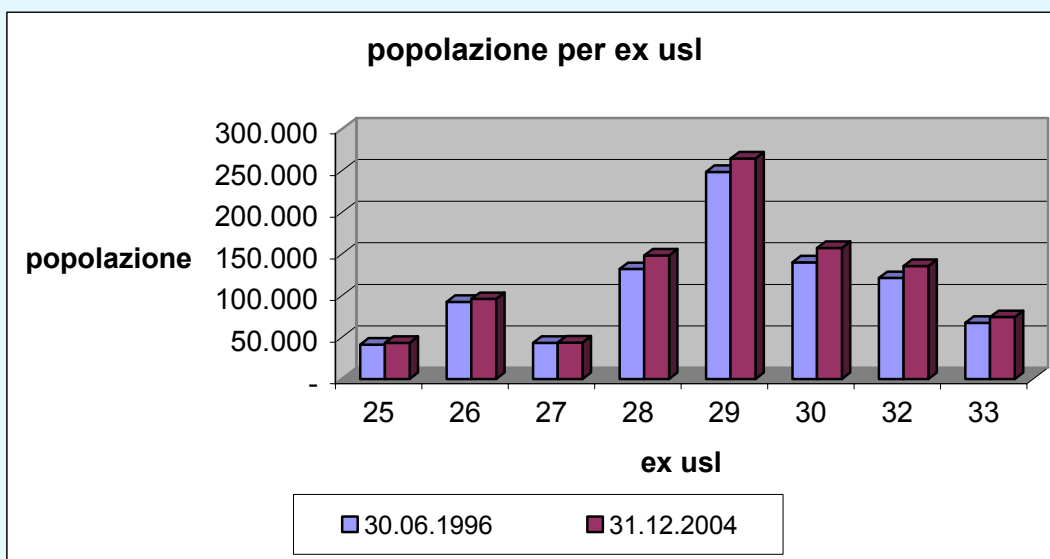
TABELLA n. 8 Popolazione e dipendenti per ex USL

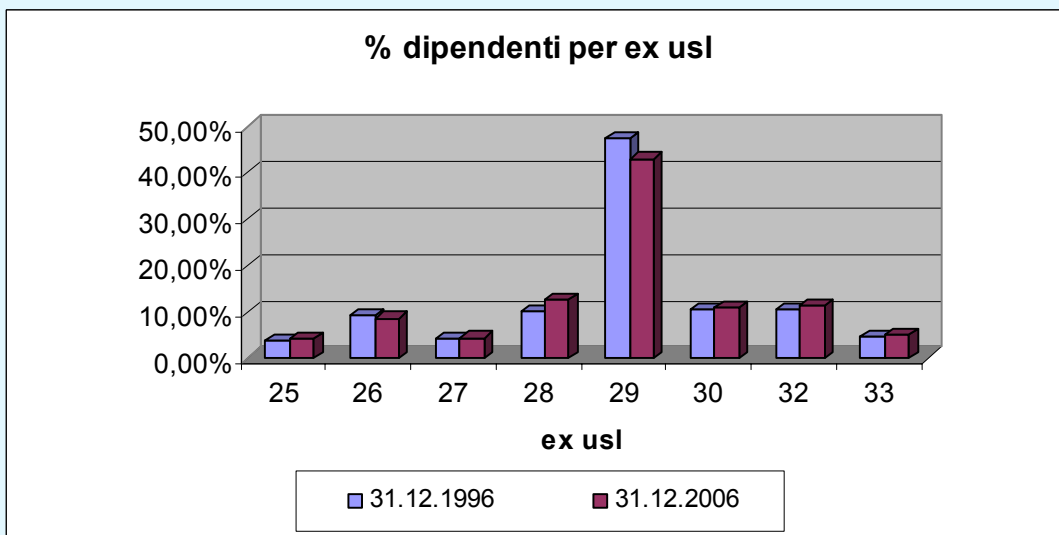
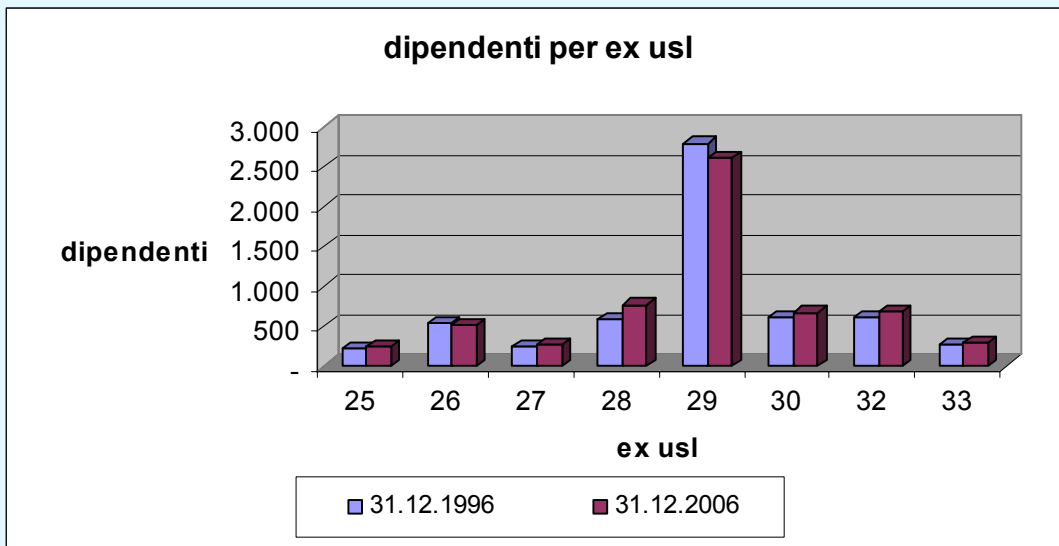
	numero enti	popolaz 30.06.1996	% POP	DIPEND. 31.12.1996	% DIP
ENTI ex usl 25	26	41104	4,64%	214	3,64%
ENTI ex usl 26 (*)	19	92502	10,44%	536	9,13%
ENTI ex usl 27	39	43335	4,89%	244	4,15%
ENTI ex usl 28 (*)	42	132019	14,90%	587	9,99%
ENTI ex usl 29	29	248675	28,06%	2796	47,61%
ENTI ex usl 30	41	140097	15,81%	612	10,42%
ENTI ex usl 32	23	121219	13,68%	616	10,49%
ENTI ex usl 33	17	67336	7,60%	268	4,56%
TOTALE	236	886.287	100,00%	5.873	100,00%

(*) vedi commento. Nel 1996 15 dipendenti della casa di riposo comunale di Cene (ex-usl 26) sono stati considerati con i dipendenti IPAB, come pure 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra (ex.usl 28)

	numero enti	popolaz 31.12.2004	% POP	DIPEND. 31.12.2006	% DIP
ENTI ex usl 25	27	43352	4,50%	246	4,07%
ENTI ex usl 26 (*)	20	95982	9,96%	517	8,56%
ENTI ex usl 27	39	43867	4,55%	265	4,39%
ENTI ex usl 28(*)	43	148279	15,39%	768	12,71%
ENTI ex usl 29	26	264907	27,50%	2603	43,07%
ENTI ex usl 30	43	157228	16,32%	669	11,07%
ENTI ex usl 32	23	135505	14,06%	678	11,22%
ENTI ex usl 33	18	74338	7,72%	297	4,91%
TOTALE	239	963.458	100,00%	6.043	100,00%

(*) vedi commento. Nel 1996 15 dipendenti della casa di riposo comunale di Cene (ex-usl 26) sono stati considerati con i dipendenti IPAB, come pure 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra (ex.usl 28)





Le ex-usl sono state, inoltre, prese in esame in relazione all'appartenenza dei dipendenti alle diverse categorie professionali ed alle posizioni giuridiche di accesso interne alle categorie.

i) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 25

Nella ex-usl 25 gli appartenenti alle diverse categorie professionali, ricostruite accorpando le qualifiche funzionali ancora in essere al 31.12.1996, risultavano così suddivisi in percentuale: categoria A 15,89%, categoria B, posizione di accesso B1 19,16%, categoria B, posizione di

accesso B3 31,78%, categoria C 20,09%, categoria D, posizione di accesso D1 11,68%, categoria D, posizione di accesso D3 0,93%, dirigenti 0,47%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 0,41%, categoria B, posizione di accesso B1 8,94%, categoria B, posizione di accesso B3 12,60%, categoria C 46,75%, categoria D, posizione di accesso D1 26,42%, categoria D, posizione di accesso D3 4,88%.

m) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 26

Nella ex-usl 26 gli appartenenti alle diverse categorie professionali al 31.12.1996 erano così suddivisi in percentuale: categoria A 18,66%, categoria B, posizione di accesso B1 17,16%, categoria B, posizione di accesso B3 29,66%, categoria C 25,56%, categoria D, posizione di accesso D1 6,34%, categoria D, posizione di accesso D3 2,43%, dirigenti 0,19%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 3,68%, categoria B, posizione di accesso B1 15,09%, categoria B, posizione di accesso B3 12,38%, categoria C 42,94%, categoria D, posizione di accesso D1 20,70%, categoria D, posizione di accesso D3 5,03%, dirigenti 0,19%.

n) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 27

Nella ex-usl 27 i dipendenti risultavano ascritti alle diverse categorie professionali al 31.12.1996 secondo le percentuali indicate di seguito: categoria A 19,26%, categoria B, posizione di accesso B1 19,26%, categoria B, posizione di accesso B3 27,87%, categoria C 24,18%, categoria D, posizione di accesso D1 8,61%, categoria D, posizione di accesso D3 0,41%, dirigenti 0,41%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 3,77%, categoria B, posizione di accesso B1 15,09%, categoria B, posizione di accesso B3 21,13%, categoria C 40,94%, categoria D, posizione di accesso D1 15,09%, categoria D, posizione di accesso D3 4,91%.

o) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 28

Nella ex-usl 28 i dipendenti nel 1996 erano suddivisi tra le diverse categorie professionali secondo le seguenti percentuali: categoria A 20,78%, categoria B, posizione di accesso B1 14,31%, categoria B, posizione di accesso B3 26,24%, categoria C 28,11%, categoria D, posizione di accesso D1 9,54%, categoria D, posizione di accesso D3 1,02%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava in percentuale così modificata: categoria A 1,95%, categoria B, posizione di accesso B1 19,27%, categoria B, posizione di accesso B3 15,49%, categoria C 37,37%, categoria D, posizione di accesso D1 20,05%, categoria D, posizione di accesso D3 5,60%, dirigenti 0,26%.

p) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 29

Nella ex-usl 29 gli appartenenti alle diverse categorie professionali al 31.12.1996 erano così suddivisi in percentuale: categoria A 21,83%, categoria B, posizione di accesso B1 17,56%, categoria B, posizione di accesso B3 21,57%, categoria C 24,03%, categoria D, posizione di accesso D1 8,01%, categoria D, posizione di accesso D3 4,51%, dirigenti 1,50%, altri 0,97%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 4,34%, categoria B, posizione di accesso B1

13,06%, categoria B, posizione di accesso B3 17,48%, categoria C 38,30%, categoria D, posizione di accesso D1 17,48%, categoria D, posizione di accesso D3 6,42%, dirigenti 2,92%.

p) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 30

Nella ex-usl 30 gli appartenenti alle diverse categorie professionali al 31.12.1996 erano così suddivisi in percentuale: categoria A 20,59%, categoria B, posizione di accesso B1 13,24%, categoria B, posizione di accesso B3 30,56%, categoria C 27,94%, categoria D, posizione di accesso D1 6,70%, categoria D, posizione di accesso D3 0,98%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 2,84%, categoria B, posizione di accesso B1 7,17%, categoria B, posizione di accesso B3 14,50%, categoria C 49,03%, categoria D, posizione di accesso D1 19,73%, categoria D, posizione di accesso D3 6,13%, dirigenti 0,60%.

q) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 32

Nella ex-usl 32 i dipendenti nel 1996 erano suddivisi tra le diverse categorie professionali secondo le seguenti percentuali: categoria A 27,27%, categoria B, posizione di accesso B1 12,18%, categoria B, posizione di accesso B3 26,95%, categoria C 21,27%, categoria D, posizione di accesso D1 9,25%, categoria D, posizione di accesso D3 2,60%, dirigenti 0,49%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava in percentuale così modificata: categoria A 5,01%, categoria B, posizione di accesso B1 11,21%, categoria B, posizione di accesso B3 18,14%, categoria C 39,38%, categoria D, posizione di accesso D1 18,58%, categoria D, posizione di accesso D3 7,23%, dirigenti 0,44%.

r) La qualifica professionale dei dipendenti nella ex-usl 33

Nella ex-usl 33 gli appartenenti alle diverse categorie professionali al 31.12.1996 erano così suddivisi in percentuale: categoria A 24,63%, categoria B, posizione di accesso B1 11,94%, categoria B, posizione di accesso B3 30,60%, categoria C 22,01%, categoria D, posizione di accesso D1 7,84%, categoria D, posizione di accesso D3 2,99%.

Al 31.12.2006 la distribuzione del personale in rapporto al sistema di classificazione risultava così modificata in percentuale: categoria A 2,69%, categoria B, posizione di accesso B1 7,76%, categoria B, posizione di accesso B3 13,13%, categoria C 48,15%, categoria D, posizione di accesso D1 18,86%, categoria D, posizione di accesso D3 7,41%.

Al di là delle tendenze di diversa ripartizione della classificazione del personale che sono già state ampiamente evidenziate in precedenza, pare utile rilevare come tali mutamenti si siano presentati con gradi diversi nelle ex-usl del comprensorio: la zona dell'alta Val Seriana, è quella che presenta la crescita maggiore nella ripartizione del peso percentuale delle categorie C e D (rispettivamente più 26,65% e più 18,68%) e la più consistente riduzione, sempre nella ripartizione del peso percentuale delle categorie, della categoria B (meno 29,39%), mentre la più consistente riduzione della categoria A è nella ex Usl 32 (meno 22,26%, passando dal 27,27% al 5,01%). La riduzione del peso percentuale meno rilevante della categoria A la si trova nella ex-usl 26 (meno 14,98%, dal 18,66% al 3,68%) e della categoria B nella ex-usl 28 (meno 5,78%), mentre la crescita meno consistente del peso

percentuale della categoria C ancora nella ex-usl 28 (più 9,26%) e della categoria D nella ex-usl 27 (più 10,98%).

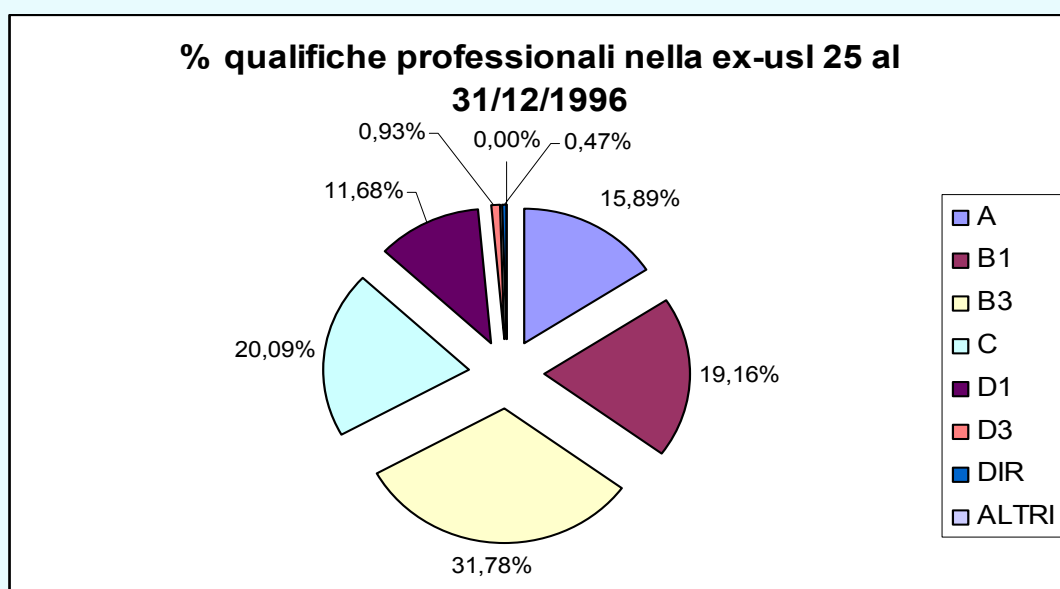
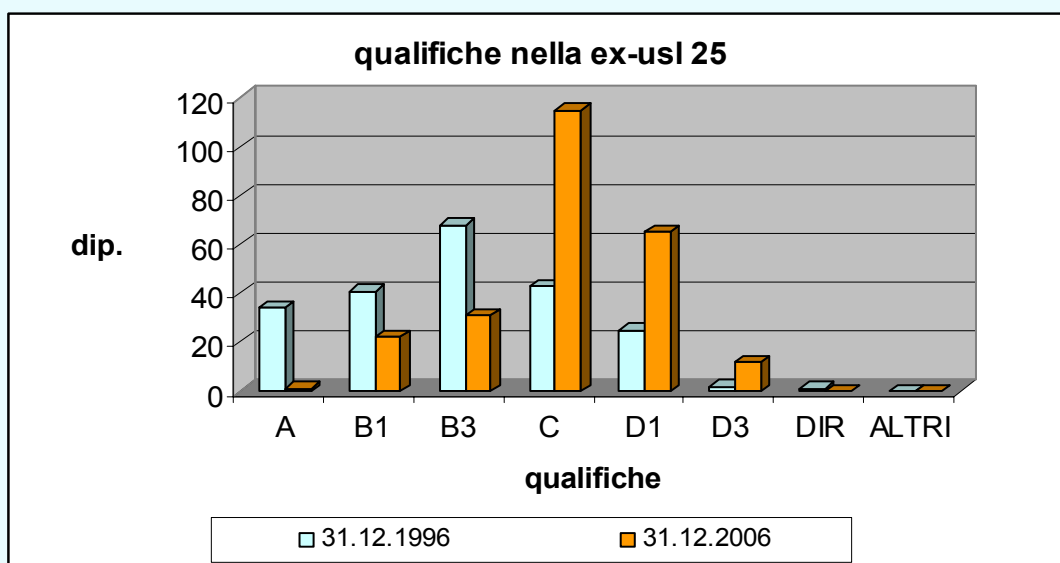
TABELLA n. 9 distribuzione nelle ex Usl del personale per categorie professionali

31.12.1996	CAT A	CAT B1	CAT B3	CAT C	CAT D1	CAT D3	DIR	ALTRI
ENTI ex usl 25	34	41	68	43	25	2	1	0
ENTI ex usl 26	100	92	159	137	34	13	1	0
ENTI ex usl 27	47	47	68	59	21	1	1	0
ENTI ex usl 28	122	84	154	165	56	6	0	0
ENTI ex usl 29	611	491	603	672	224	126	42	27
ENTI ex usl 30	126	81	187	171	41	6	0	0
ENTI ex usl 32	168	75	166	131	57	16	3	0
ENTI ex usl 33	66	32	82	59	21	8	0	0
TOTALE	1274	943	1487	1437	479	178	48	27

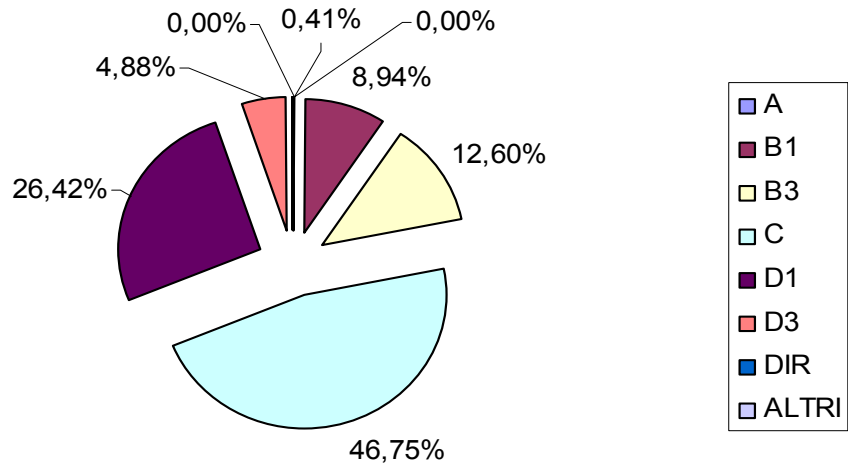
31.12.1996	CAT A	CAT B1	CAT B3	CAT C	CAT D1	CAT D3	DIR	ALTRI
ENTI ex usl 25	15,89%	19,16%	31,78%	20,09%	11,68%	0,93%	0,47%	0,00%
ENTI ex usl 26	18,66%	17,16%	29,66%	25,56%	6,34%	2,43%	0,19%	0,00%
ENTI ex usl 27	19,26%	19,26%	27,87%	24,18%	8,61%	0,41%	0,41%	0,00%
ENTI ex usl 28	20,78%	14,31%	26,24%	28,11%	9,54%	1,02%	0,00%	0,00%
ENTI ex usl 29	21,85%	17,56%	21,57%	24,03%	8,01%	4,51%	1,50%	0,97%
ENTI ex usl 30	20,59%	13,24%	30,56%	27,94%	6,70%	0,98%	0,00%	0,00%
ENTI ex usl 32	27,27%	12,18%	26,95%	21,27%	9,25%	2,60%	0,49%	0,00%
ENTI ex usl 33	24,63%	11,94%	30,60%	22,01%	7,84%	2,99%	0,00%	0,00%
Totale	21,69%	16,06%	25,32%	24,47%	8,16%	3,03%	0,82%	0,46%

31.12.2006	CAT A	CAT B1	CAT B3	CAT C	CAT. D1	CAT. D3	DIR
ENTI ex usl 25	1	22	31	115	65	12	0
ENTI ex usl 26	19	78	64	222	107	26	1
ENTI ex usl 27	10	40	56	106	40	13	0
ENTI ex usl 28	15	148	119	287	154	43	2
ENTI ex usl 29	113	340	455	997	455	167	76
ENTI ex usl 30	19	48	97	328	132	41	4
ENTI ex usl 32	34	76	123	267	126	49	3
ENTI ex usl 33	8	29	39	143	56	22	0
Totale	219	781	984	2465	1135	373	86

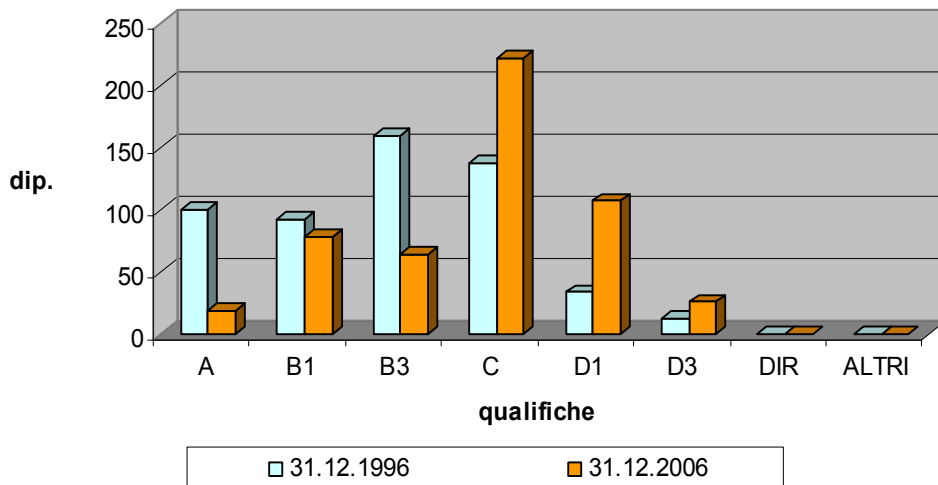
31.12.2006	CAT A	CAT B1	CAT B3	CAT C	CAT D1	CAT D3	DIR
ENTI ex usl 25	0,41%	8,94%	12,60%	46,75%	26,42%	4,88%	0,00%
ENTI ex usl 26	3,68%	15,09%	12,38%	42,94%	20,70%	5,03%	0,19%
ENTI ex usl 27	3,77%	15,09%	21,13%	40,00%	15,09%	4,91%	0,00%
ENTI ex usl 28	1,95%	19,27%	15,49%	37,37%	20,05%	5,60%	0,26%
ENTI ex usl 29	4,34%	13,06%	17,48%	38,30%	17,48%	6,42%	2,92%
ENTI ex usl 30	2,84%	7,17%	14,50%	49,03%	19,73%	6,13%	0,60%
ENTI ex usl 32	5,01%	11,21%	18,14%	39,38%	18,58%	7,23%	0,44%
ENTI ex usl 33	2,69%	9,76%	13,13%	48,15%	18,86%	7,41%	0,00%
totale	3,62%	12,92%	16,28%	40,79%	18,78%	6,17%	1,42%



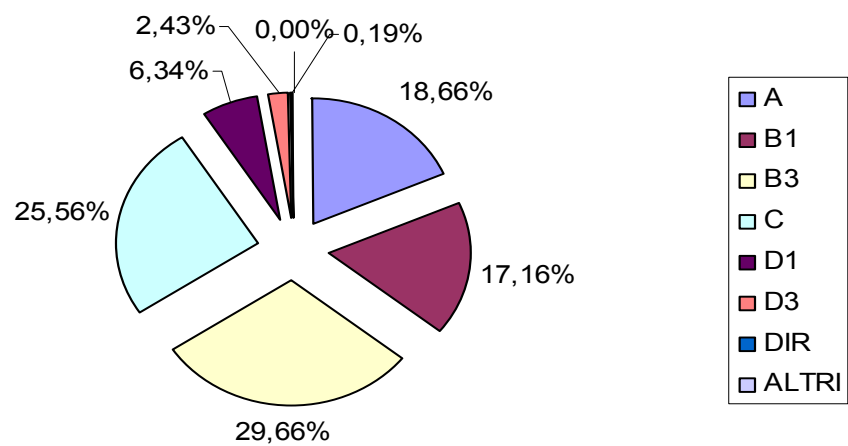
**% qualifiche professionali nella ex-usl 25 al
31/12/2006**



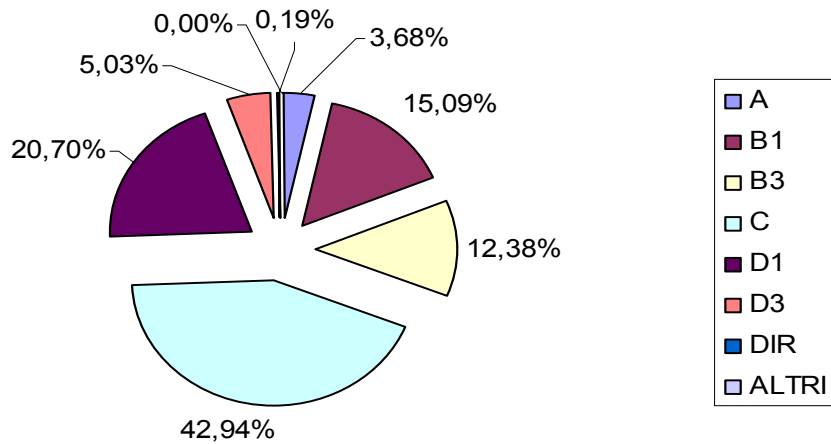
qualifiche nella ex-usl 26



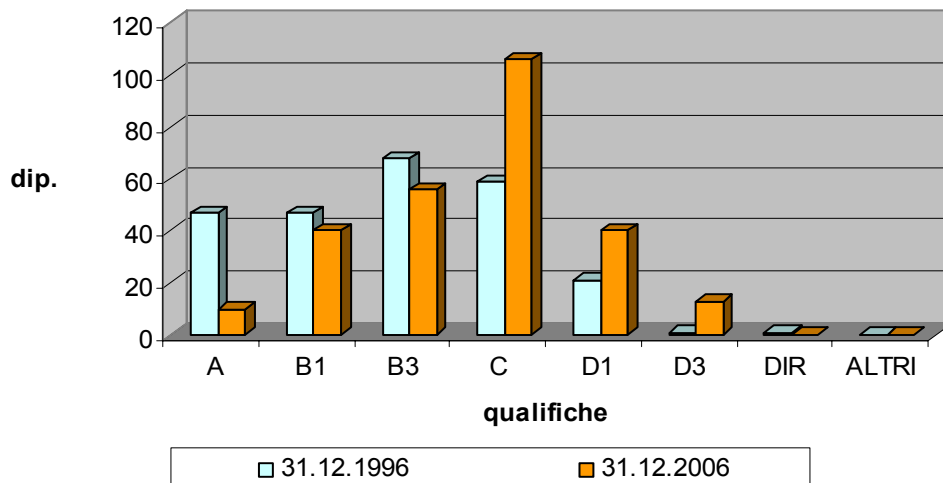
**% qualifiche professionali nella ex-usl 26 al
31/12/1996**



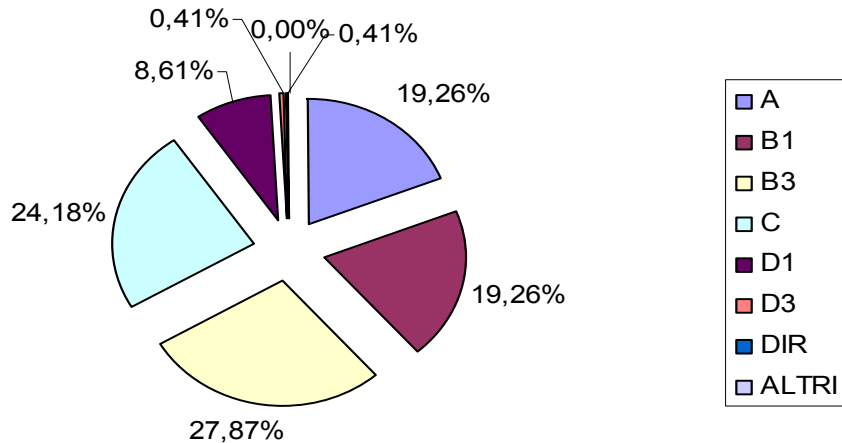
**% qualifiche professionali nella ex-usl 26 al
31/12/2006**



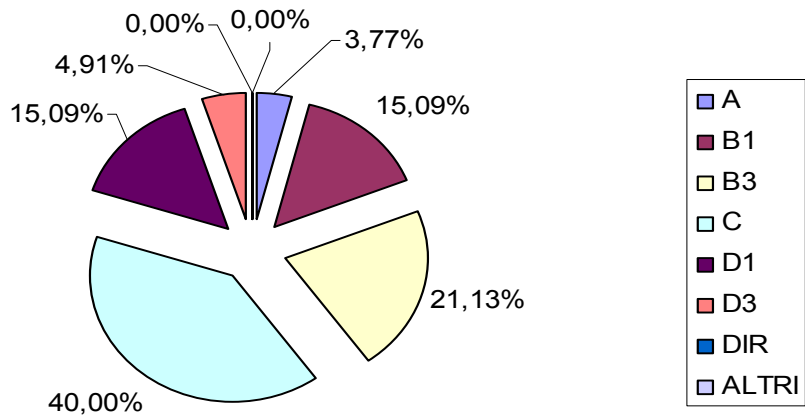
qualifiche nella ex-usl 27



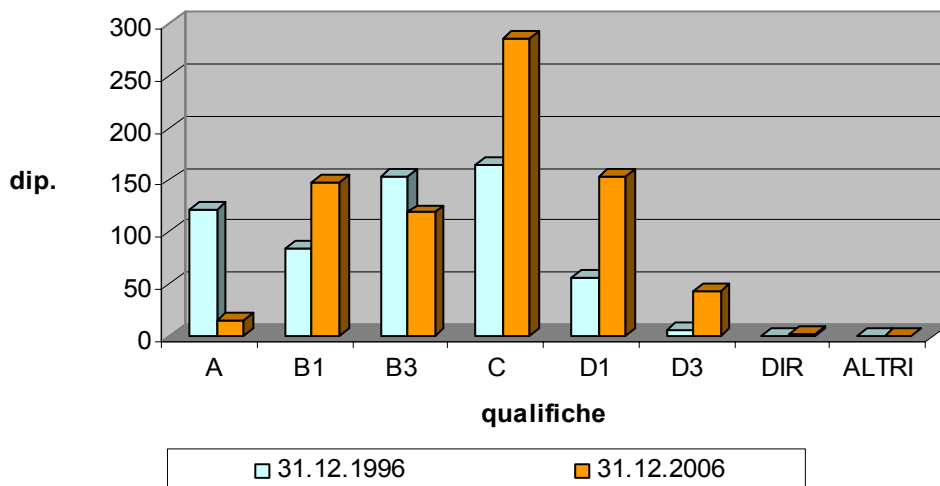
**% qualifiche professionali nella ex-usl 27 al
31/12/1996**



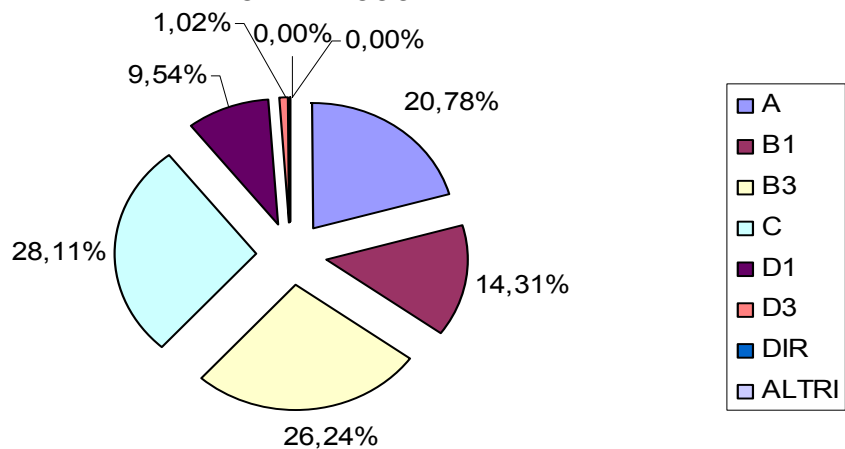
**% qualifiche professionali nella ex-usl 27 al
31/12/2006**



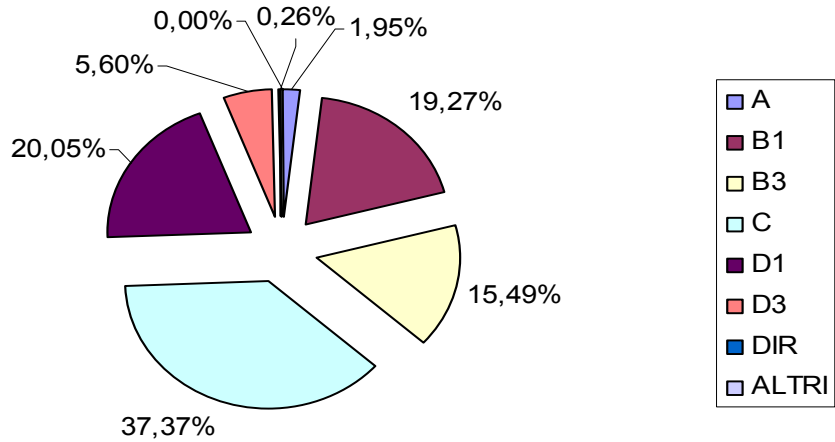
qualifiche nella ex-usl 28



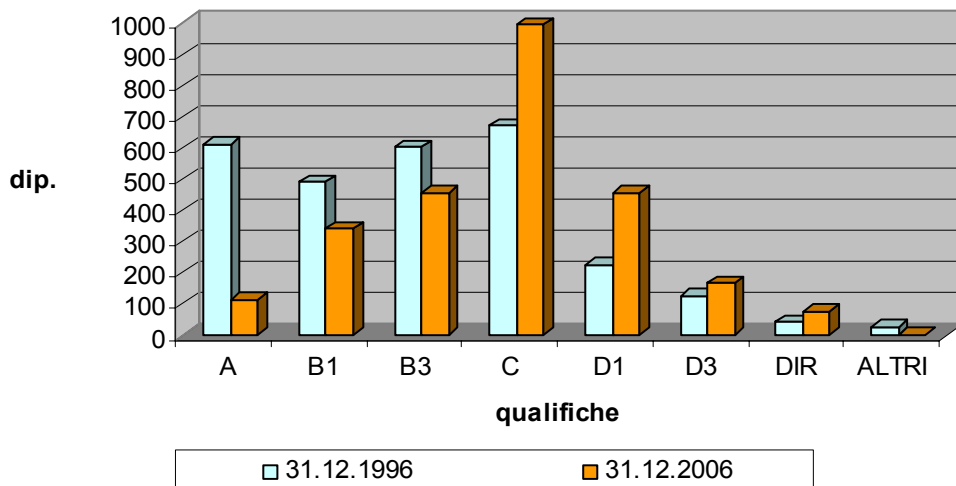
**% qualifiche professionali nella ex-usl 28 al
31/12/1996**



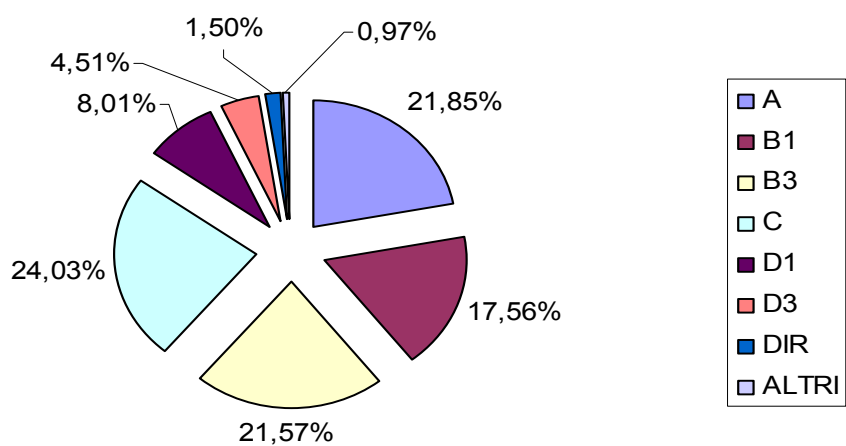
**% qualifiche professionali nella ex-usl 28 al
31/12/2006**



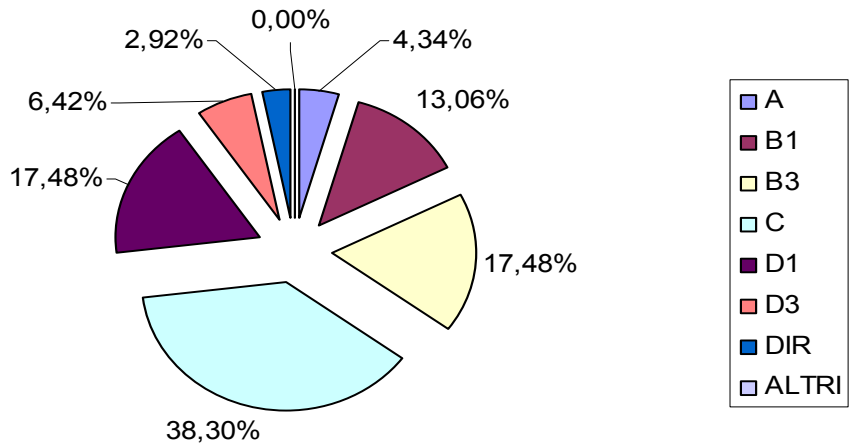
qualifiche nella ex-usl 29



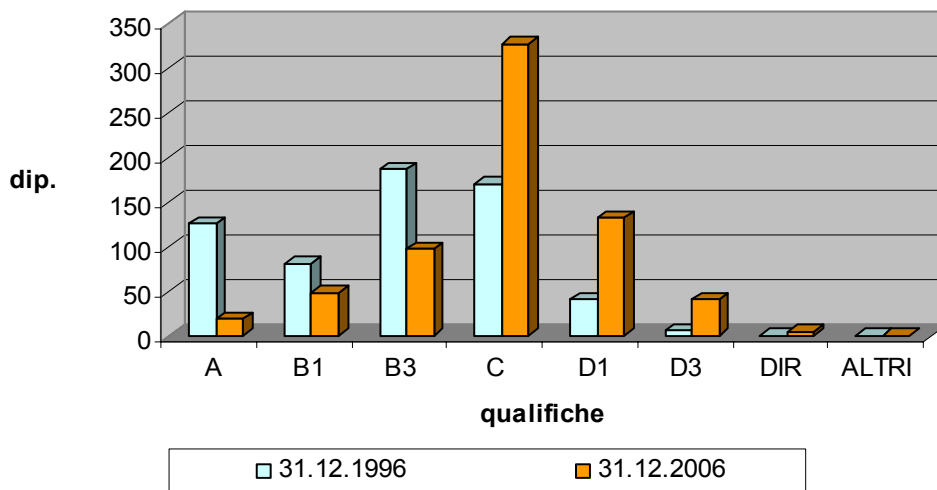
**% qualifiche professionali nella ex-usl 29 al
31/12/1996**



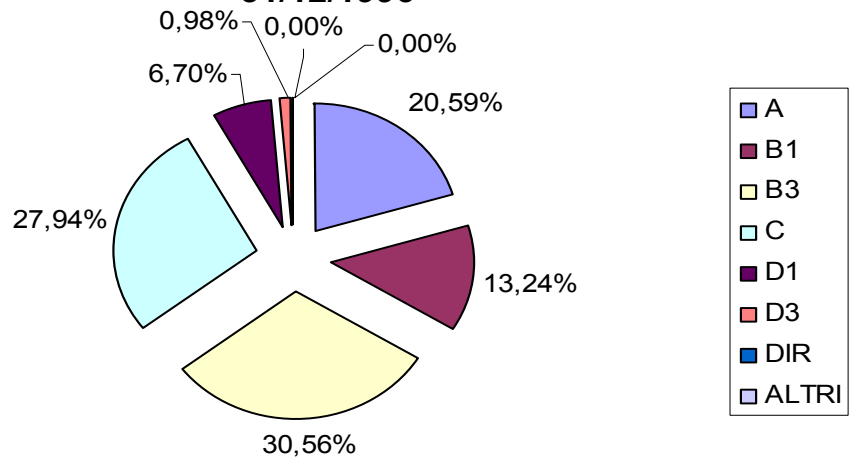
**% qualifiche professionali nella ex-usl 29 al
31/12/2006**



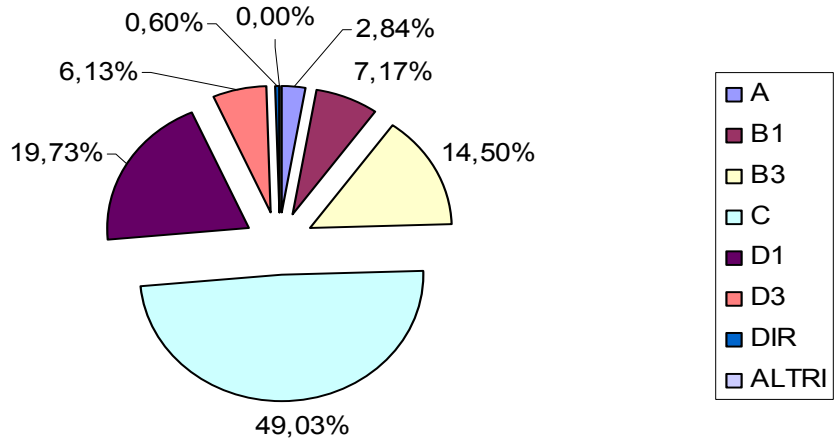
qualifiche nella ex-usl 30



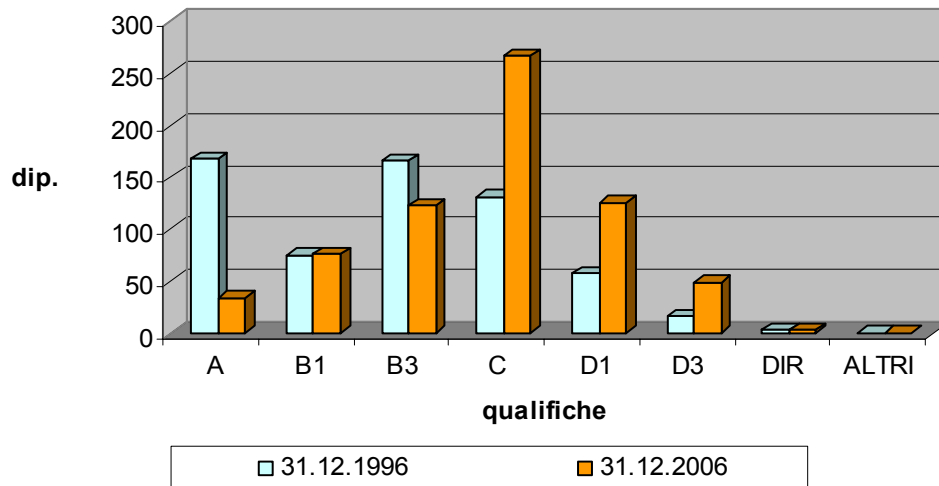
**% qualifiche professionali nella ex-usl 30 al
31/12/1996**



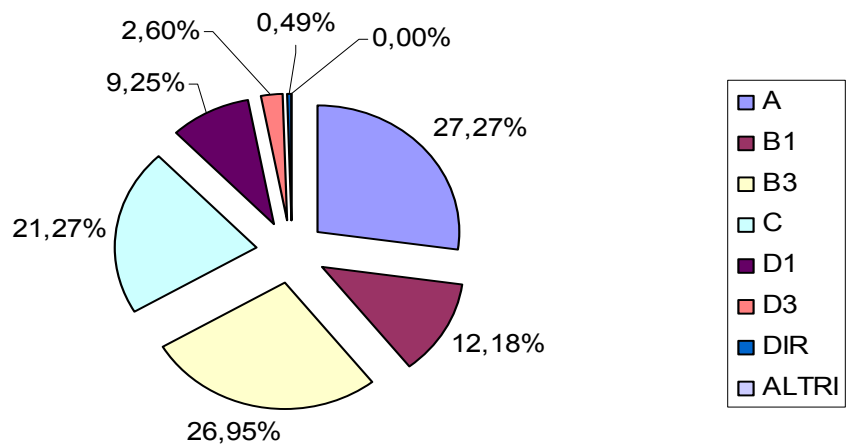
**% qualifiche professionali nella ex-usl 30 al
31/12/2006**



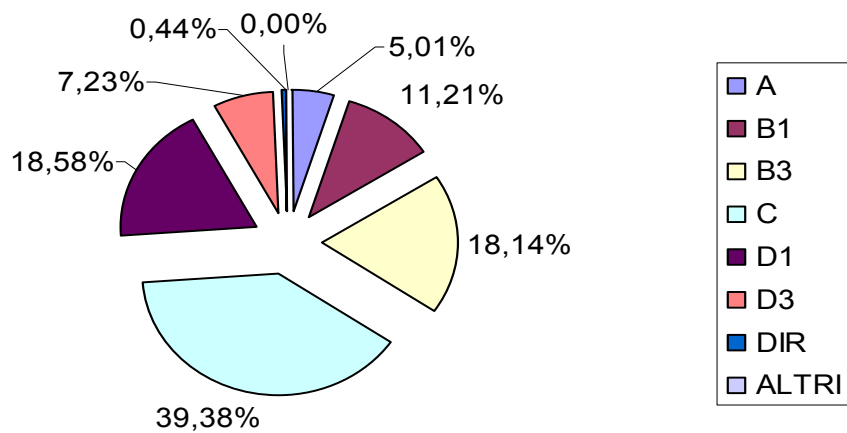
qualifiche nella ex-usl 32



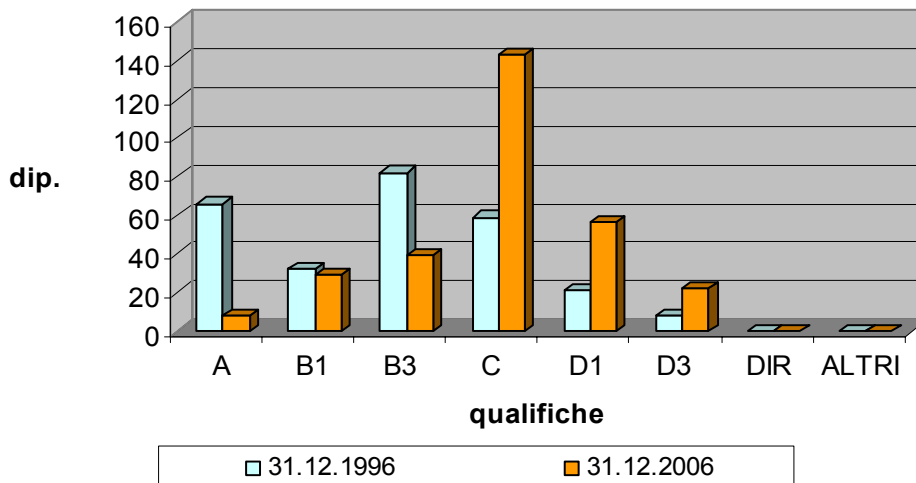
**% qualifiche professionali nella ex-usl 32 al
31/12/1996**



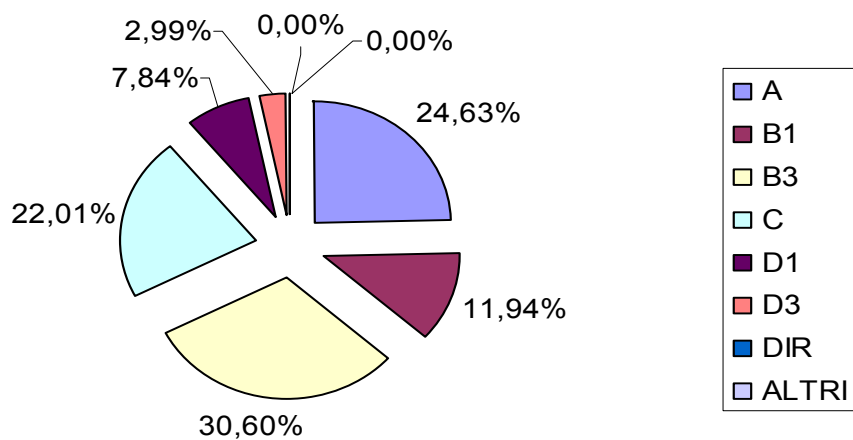
**% qualifiche professionali nella ex-usl 32 al
31/12/2006**

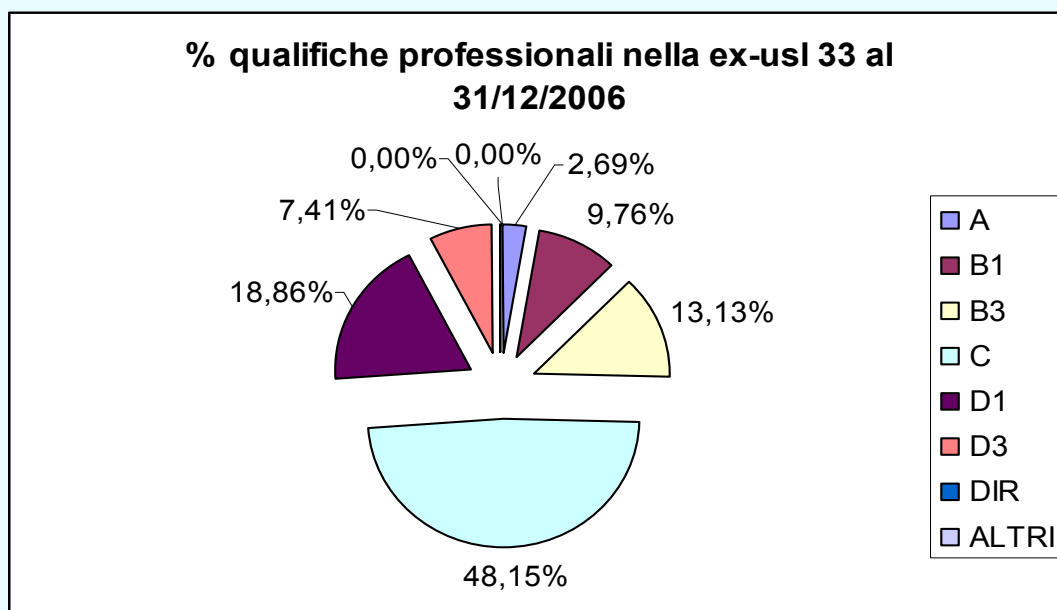


qualifiche nella ex-usl 33



**% qualifiche professionali nella ex-usl 33 al
31/12/1996**





2.5 I lavoratori a tempo determinato e con contratto di formazione e lavoro

Già si è detto che senza i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e con contratto di formazione e lavoro il personale dipendente degli enti locali non avrebbe registrato, nel decennio compreso tra il 31.12.1996 ed il 31.12.2006, alcun incremento, anzi vi sarebbe stata una contrazione di tale numero di 246 unità, pari al 4,19%. Questo, senza considerare la forte espansione, nello stesso periodo, dei rapporti di lavoro a tempo parziale ed un raffronto tra i dati del 1996 e quelli del 2006 che presenta alcune piccole disomogeneità a tutto vantaggio di un maggiore dimensionamento del numero dei dipendenti rilevati al 31.12.2006 (infatti 95 lavoratori dipendenti delle case di riposo comunali di Brembate Sopra e Cene, sono stati considerati nella rilevazione del 31.12.1996 tra i dipendenti delle IPAB e non tra quelli appartenenti ai comuni)

Negli ultimi anni la possibilità di assunzione di personale precario ha rappresentato, pertanto, per gli enti locali una soluzione per sopperire a vuoti di organico, far fronte all'attribuzione di nuovi compiti e funzioni ed alla richiesta di nuovi servizi da parte dei cittadini.

a) Lavoratori precari per classi di comuni.

Se si prendono in esame i dipendenti con contratti a tempo determinato e di formazione e la lavoro in servizio al 31.12.2006 nei 222 comuni suddivisi secondo le classi definite in precedenza, emerge che nei comuni fino a 1.000 abitanti questo personale precario rappresentava il 4,19% del totale, nei comuni fino a 5.000 abitanti il 5,39%, nei comuni da 5.001 a 10.000 abitanti il 6,57% e nei comuni con oltre 10.000 abitanti il 6,71%.

Sembra, quindi, che il valore percentuale di questi lavoratori precari salga con il salire del numero di abitanti per comune.

In realtà, prendendo in esame la classe con più di 10.000 abitanti, non è il comune capoluogo, di gran lunga l'ente di maggiori dimensioni, ad avere la percentuale più elevata di lavoratori a

temine (55, pari al 5,49 % del totale dei dipendenti, anche se lo stesso ente poi dichiara anche 132 co.co.co.), bensì i comuni: di Osio Sotto con ben il 29,17 % del totale dei dipendenti, di Romano di Lombardia con il 14,06% (più 21 co.co.co. pari al 31,81% del personale con rapporto di lavoro subordinato), di Caravaggio con il 13,73% e di Dalmine con il 10,22%.

Porre quindi una relazione automatica tra il ricorso a forme di lavoro flessibili e dimensioni dell'ente pare una forzatura. Occorre tenere presente, infatti, che non sempre gli enti, soprattutto quelli di maggiori dimensioni, hanno optato per il ricorso a tali forme di prestazione lavorativa per far fronte al blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, in certi casi e per determinati servizi hanno anche scelto di "esternalizzare" o ricorrere a forme di gestione alternative.

Valutando i dati dei singoli comuni, si può, invece, affermare con un certo margine di sicurezza, che sono proprio gli enti di più ridotte dimensioni, in cui il personale dipendente è spesso ridotto al limite e tale da poter svolgere i soli compiti istituzionali, ad aver utilizzato lavoratori a termine e CFL con molti meno margini di flessibilità a fronte di cessazione di personale a tempo indeterminato.

b) Lavoratori precari per categorie di enti

Infatti, prendendo in esame i dipendenti con contratti di lavoro a tempo determinato e di formazione e lavoro in servizio al 31.12.2006 nei 239 enti locali, suddivisi per le categorie in precedenza indicate, emerge che:

- nei 173 enti fino a 19 dipendenti questo personale precario rappresentava il 6,49% del totale;
- nei 52 enti locali compresi tra 20 e 49 tale percentuale saliva al 7,53%;
- nei 6 enti compresi nella categoria da 50 a 99 dipendenti la percentuale saliva ulteriormente al 10,28% del totale;
- negli 8 enti locali con almeno 100 dipendenti tale la percentuale scende al 6,20%, la più bassa tra quelle elencate.

Non necessariamente, quindi, la presenza di personale precario con rapporto di lavoro subordinato risulta maggiore in relazione alle dimensioni dell'ente locale o al numero dei suoi dipendenti.

Negli enti compresi tra i 20 ed i 49 dipendenti vanno annoverati i tre consorzi per l'esercizio di funzioni di polizia locale, quello della Val Seriana, quello dei Colli e quello dell'Isola, con rispettivamente il 12,12%, il 22,22% ed il 35% del personale con contratto di lavoro a tempo determinato.

Tra i comuni con il maggior peso percentuale di dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato occorre menzionare il comune di Terno d'Isola con il 21,43%, che, come si visto in precedenza, è certamente uno dei comuni che ha avuto la crescita maggiore nel numero di abitanti.

c) Lavoratori precari per ex-usl

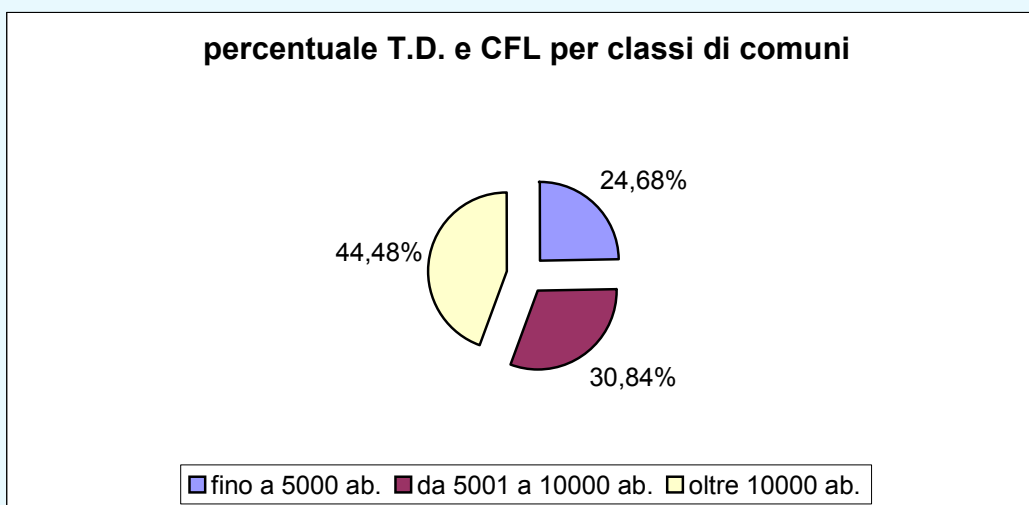
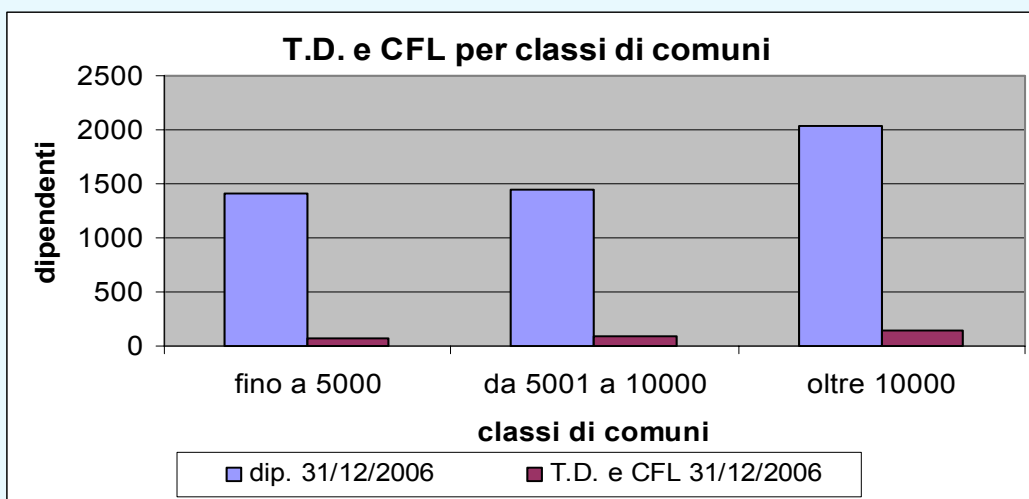
Prendendo in esame, infine, i 239 enti locali ripartiti territorialmente per ex-usl, le percentuali dei lavoratori con un rapporto di lavoro a tempo determinato o di formazione sul totale dei dipendenti in servizio rilevati al 31.12.2006 risultano le seguenti: ex-usl 25 il 7,72%, ex-usl 26 il 4,64%, ex-usl 27 il 7,17%, ex-usl 28 l'8,07%, ex-usl 29 il 6,34%, ex-usl 30 il 5,83%, ex-usl 32 l'8,70%, ex-usl 33 il 9,76%.

Le zone in cui il ricorso al lavoro precario subordinato è risultato il più ampio in percentuale sul complesso dei dipendenti sono: la zona di Romano di Lombardia, quella di Treviglio e quella dell'Isola bergamasca, in cui i tassi di crescita della popolazione sono stati tra i più elevati.

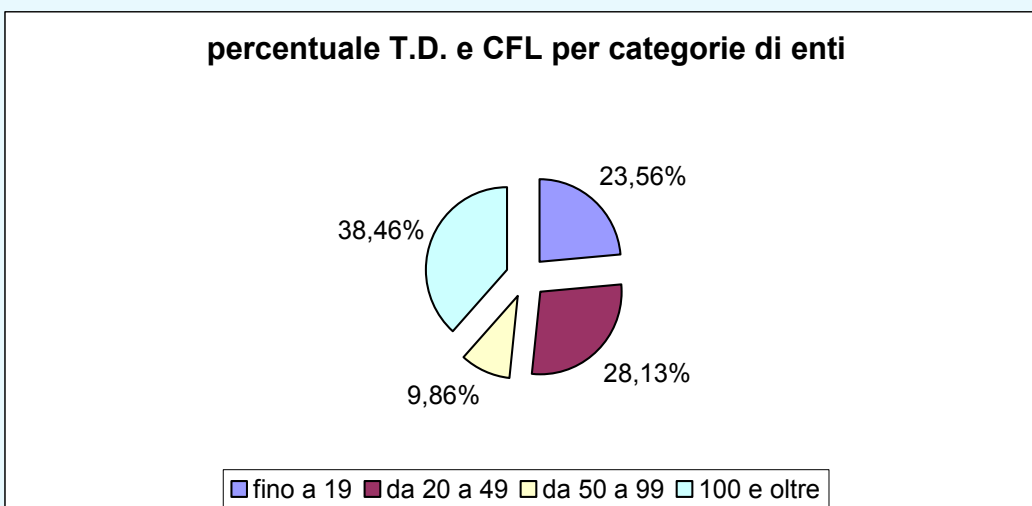
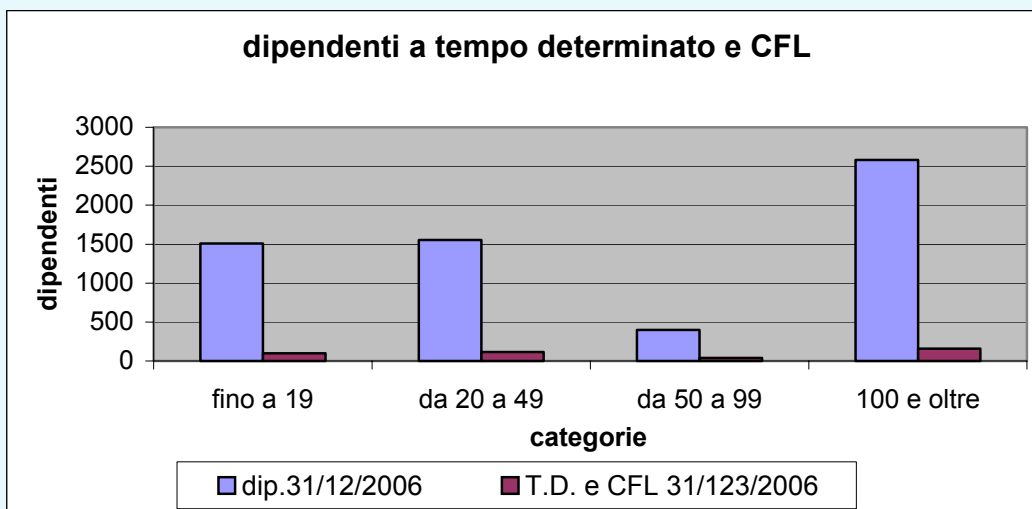
In valore assoluto, invece, il numero di lavoratori a tempo determinato è risultato più elevato negli enti dell'ex-usl 29, che comprende il comune capoluogo, l'ente Provincia e la CCIAA, enti di grandi dimensioni

TABELLA n. 10 I lavoratori precari con rapporto di lavoro subordinato

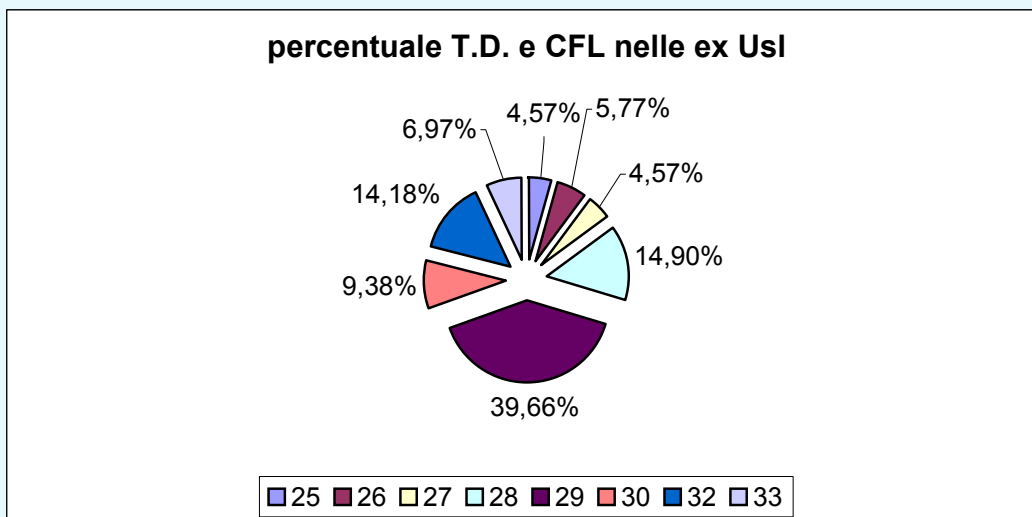
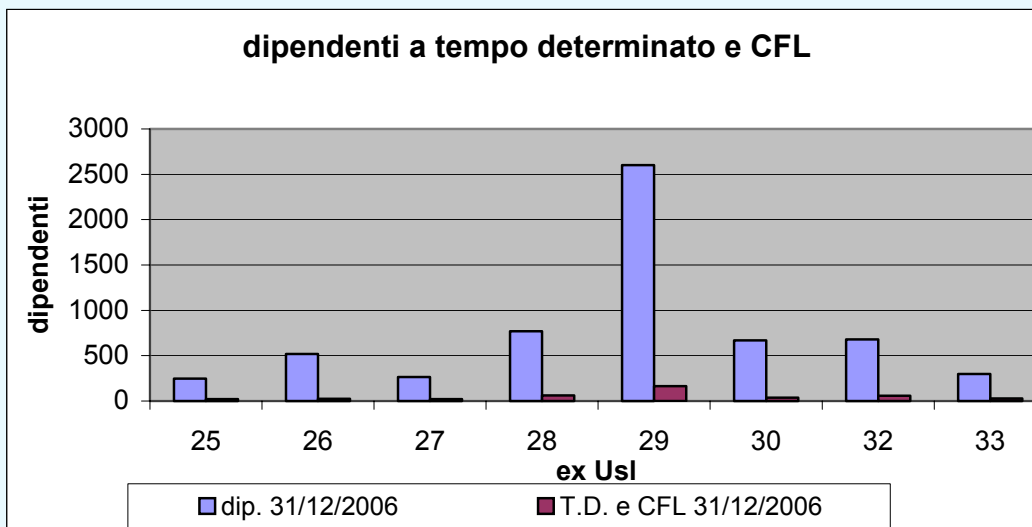
	N.	DIP. AL 31.12.2006	TEMPO DET. E CFL	%
COMUNI FINO A 1000 ABITANTI	52	167	7	4,19%
COMUNI FINO A 5000 ABITANTI	160	1409	76	5,39%
COMUNI DA 5001 A 10000 ABIT.	49	1447	95	6,57%
COMUNI CON OLTRE 10000 ABIT.	13	2041	137	6,71%
TOTALE COMUNI	222	4897	308	6,29%



	N.	DIP AL 31,12.2006	TEMPO DET, E CFL	%
ENTI FINO A 19 DIPENDENTI	173	1511	98	6,49%
ENTI DA 20 A 49 DIPENDENTI	52	1554	117	7,53%
ENTI DA 50 A 99 DIPENDENTI.	6	399	41	10,28%
ENTI CON 100 E PIU' DIPENDENTI	8	2579	160	6,20%
TOTALE ENTI	239	6043	416	6,88%



	N.	DIP. AL 21.12.2006	TEMPO DET. E CFL	%
EE.LL. ex Usl 25	27	246	19	7,72%
EE.LL. ex Usl 26	20	517	24	4,64%
EE.LL. ex Usl 27	39	265	19	7,17%
EE.LL. Usl 28	43	768	62	8,07%
EE.LL. ex Usl 29	26	2603	165	6,34%
EE.LL. ex Usl 30	43	669	39	5,83%
EE.LL. ex Usl 32	23	678	59	8,70%
EE.LL. ex Usl 33	18	297	29	9,76%
TOTALE EE.LL.	239	6043	416	6,88%



3) GLI ISCRITTI ALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI NEL DECENNIO 1996 - 2006

3. 1 Andamento generale.

Si è ritenuto importante, come accadde per i dati del solo 1996, affiancare all'analisi dei dati relativi ai dipendenti anche quelli della loro iscrizione alle organizzazioni sindacali di categoria, in particolare in un momento come questo in cui le relazioni sindacali, sia al livello nazionale che a livello locale, paiono vivere una situazione particolarmente delicata per le autonomie locali.

Delicata a livello nazionale perché, in una fase che preannuncia nuovi cambiamenti, le posizioni delle organizzazioni sindacali e del comitato di settore, sembrano essere distanti tra loro, e non solo sui contenuti, ma anche in merito al ruolo da attribuire al sindacato nell'immediato futuro, questo nonostante le comuni enunciazioni di principio formulate nel Memorandum.

Delicata a livello locale perché si assiste ad un progressivo deteriorarsi del sistema di relazioni sindacali che, invece che fondarsi sui principi di correttezza e buona fede, vede, in certi casi, prevalere pratiche di divisione e di favore nei confronti di interessi particolari perseguiti in modo non sempre trasparente. Tali pratiche possono portare in futuro prossimo ad un deciso incremento del contenzioso in materia di comportamento antisindacale.

Ultimamente negli enti locali i più forbiti parlano spesso di bilancio sociale, di coinvolgimento dei portatori di interessi, ma c'è da chiedersi se nel novero di tali portatori di interessi costoro abbiano inserito anche le organizzazioni sindacali di categoria, riconosciute, peraltro, quali titolari di fondamentali interessi collettivi dalle specifiche disposizioni di legge che regolano il pubblico impiego.

Ciò premesso, secondo la rilevazione riferita al 31.12.1996, dei 5.873 dipendenti dei 236 enti locali presi in esame nel comprensorio di Bergamo, 3.067 risultavano iscritti ad un sindacato di categoria, pari ad una percentuale del 52,22%.

Le diverse organizzazioni sindacali avevano il seguente numero di iscritti: 1.089 la FP-CGIL (il 18,54% del totale dei dipendenti), 1.655 la FPS-CISL (il 28,18% dei dipendenti), 109 la UIL-Enti Locali (l'1,86%) e 214 le altre organizzazioni sindacali (3,64%).

Dieci anni dopo, con la rilevazione al 31.12.2006, la situazione appariva ben diversa. I dipendenti dei 239 enti locali presi in esame erano 6.043 (170 in più), ma gli iscritti alle organizzazioni sindacali risultavano 2.686 (ben 381 in meno rispetto a dieci anni prima), pari al 44,45% del numero complessivo dei dipendenti (il 7,77% in meno). Il numero dei dipendenti dei 222 comuni era di 4.897 (157 dipendenti in più) e gli iscritti alle organizzazioni sindacali 2.283 (256 in meno) pari al 46,62% dei dipendenti, mentre quelli dei restanti 17 enti locali presi in esame erano 1.146 (13 dipendenti in più) di cui 403 iscritti alle organizzazioni sindacali (125 iscritti in meno) pari al 35,17%.

Le diverse organizzazioni sindacali avevano il seguente numero di iscritti: 999 la FP-CGIL (il 16,53% del totale dei dipendenti), 1.471 la FPS-CISL (il 24,34% dei dipendenti), 143 la UIL-Enti Locali (il 2,37%) e 73 le altre organizzazioni sindacali (1,21%).

Dal confronto con la precedente rilevazione del 1996 emerge la seguente variazione percentuale: FP-CGIL meno 2,01%, FPS-CISL meno 3,84%, UIL-Enti Locali più 0,51%, altre organizzazioni sindacali meno 2,43%.

Tra le due rilevazioni il calo di adesione alle diverse organizzazioni sindacali di categoria appare evidente. Le ragioni di questa loro minor penetrazione tra i dipendenti degli enti locali ha diverse spiegazioni, alcune specifiche, altre più generali.

Certamente il dato generale indica una maggior difficoltà delle organizzazioni sindacali di categoria nel generare consenso tra i dipendenti o, se si vuole, a tradurre l'eventuale consenso in adesioni. Una riflessione in merito pare necessaria.

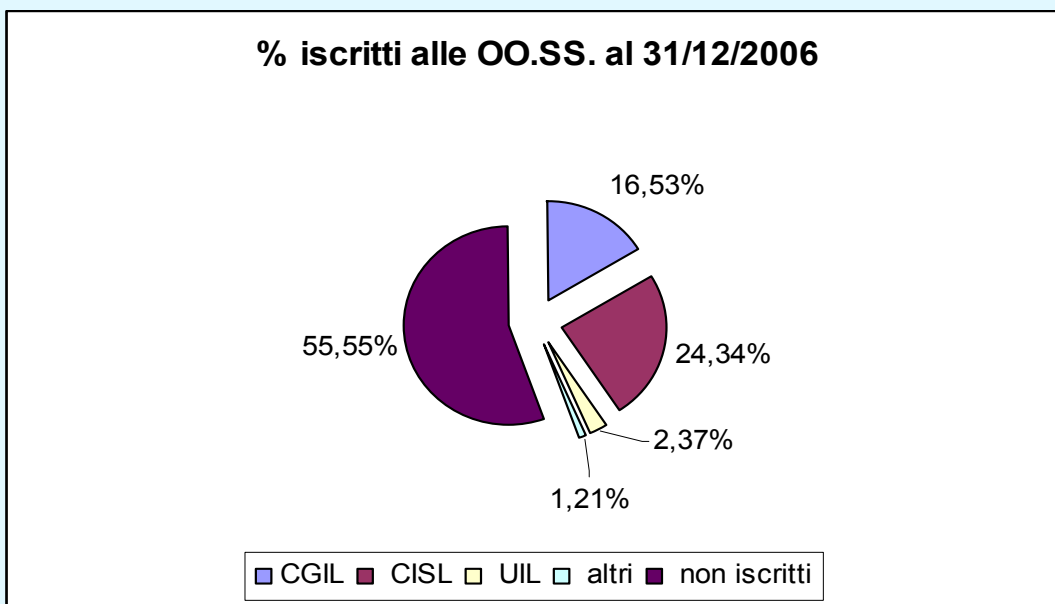
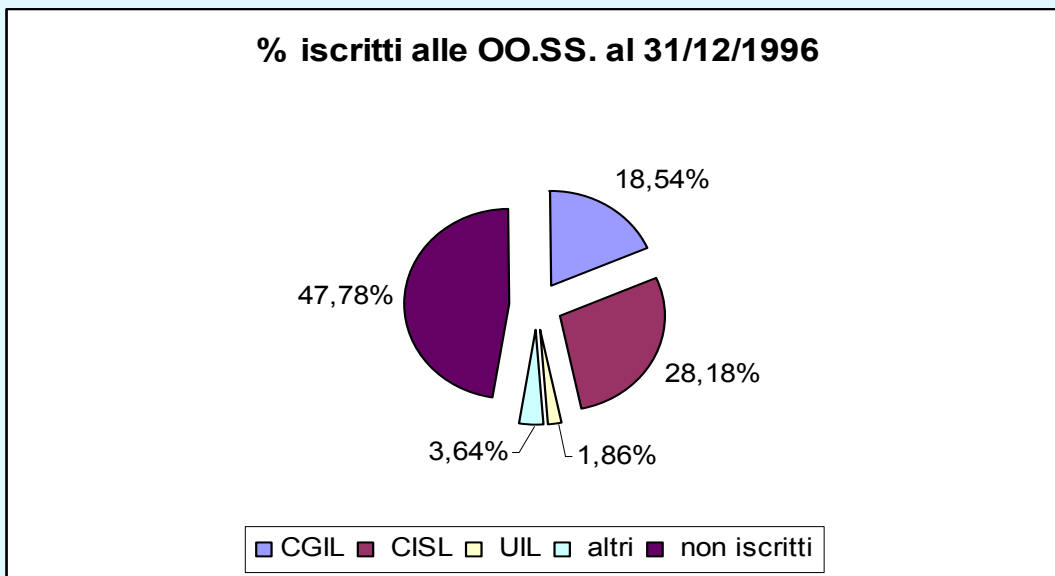
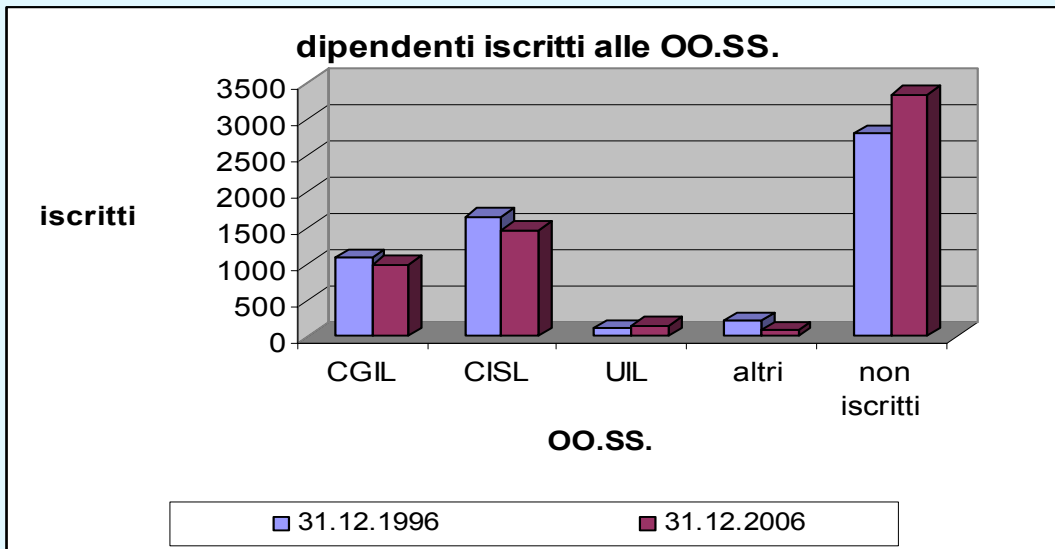
Vi sono, però, ragioni più specifiche che devono essere prese in considerazione per valutare la effettiva portata di questa difficoltà:

1. dei 6.043 dipendenti rilevati al 31.12.2006, ben 416 risultavano assunti con contratti di formazione e lavoro o con contratti a tempo determinato (il 6,88% del totale). Dieci anni prima tale numero era assolutamente più contenuto, considerato che le disposizioni di legge e contrattuali allora esistenti erano assai più restrittive in merito al ricorso a forme flessibili di contratti di lavoro subordinato. Raccogliere adesioni tra il personale precario, ben lo si sa, è certamente più difficile;
2. il passaggio del personale ATA dagli enti locali ai ruoli ministeriali ha comportato la fuoriuscita dal comparto di un consistente numero di dipendenti con un elevato grado di sindacalizzazione. Solo per fare un esempio, per la FP-CGIL questo passaggio ha determinato la perdita di più di 300 iscritti nel comparto regioni-autonomie locali; nell'ente Provincia, in particolare, dove il personale ATA rappresentava il punto di forza della Funzione Pubblica CGIL, si è verificata una considerevole riduzione del numero di iscritti alla nostra associazione sindacale;
3. le due rilevazioni non sono completamente omogenee; infatti mentre nel 2006, peraltro correttamente perché dipendenti comunali, i dipendenti delle case di riposo di Brembate Sopra e Cene risultano inseriti tra i dipendenti dei comuni; nel 1996, invece, tali dipendenti sono stati calcolati con il personale dipendente delle IPAB. Si tratta di 95 dipendenti di cui 2 iscritti alla FP-CGIL, 42 alla FPS- CISL e 8 alla UIL-Enti Locali che avrebbero dovuto figurare nella rilevazione degli enti locali del 1996.

Certo queste precisazioni, peraltro necessarie al fine di avere una corretta percezione dei dati presi in esame, non cancellano le evidenti difficoltà delle organizzazioni sindacali nel riscuotere adesioni tra i nuovi assunti, nel trovare nuovi consensi tra le generazioni più giovani di dipendenti. La politica di forte utilizzo dell'istituto delle progressioni verticali, testimoniato dalla profonda diversità tra gli inquadramenti professionali del 1996 e quelli di dieci anni più tardi, e dell'ancora più ampio utilizzo dell'istituto delle progressioni orizzontali, non sembra aver dato i risultati sperati.

TABELLA n. 11 Iscritti alle organizzazioni sindacali

	31.12.1996	%	31.12.2006	%
FP-CGIL	1089	18,54%	999	16,53%
FPS-CISL	1655	28,18%	1471	24,34%
UIL-EE.LL.	109	1,86%	143	2,37%
ALTRI	214	3,64%	73	1,21%
TOTALE ISCRITTI	3067	52,22%	2686	44,45%
NON ISCRITTI	2806	47,78%	3357	55,55%
TOTALE DIPENDENTI	5873	100,00%	6043	100,00%



3. 2 Suddivisione in base agli abitanti dei comuni - Classi di comuni

L'adesione dei dipendenti alle diverse organizzazioni sindacali è stata, innanzitutto, presa in esame in relazione alle quattro classi in cui sono stati suddivisi i 222 comuni del comprensorio di Bergamo, cioè: fino a 1.000 abitanti, fino a 5.000 abitanti (comprendente, quindi, anche la classe precedente), da 5.001 a 10.000 abitanti, oltre i 10.000 abitanti. Si tengano presenti, peraltro, le precisazioni in precedenza fornite circa la disomogeneità tra le due rilevazioni dovute alla diversa valutazione del personale dei comuni di Cene e di Brembate Sopra.

a) I comuni fino a 1.000 abitanti

Nei 58 comuni appartenenti nel 1996 alla prima classe risultavano iscritti alle diverse sigle sindacali 84 dipendenti pari all'esatto 50% del totale composto da 168 dipendenti. Tra le organizzazioni sindacali di categoria gli iscritti erano così ripartiti: 8 alla FP-CGIL (il 4,76% del totale dei dipendenti), 70 alla FPS-CISL (il 41,67%), 4 alla UIL- Enti Locali (il 2,38%) e 2 ad altre organizzazioni sindacali (l'1,19%).

Il valore percentuale dei dipendenti della classe fino a 1.000 abitanti sul complesso di quelli dei 222 comuni era del 3,54%, quello degli iscritti alle diverse OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 3,31%.

Al 31.12.2006 i comuni della classe fino a 1.000 abitanti erano 52 ed occupavano 167 dipendenti di cui 100 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali il 59,88 % del totale così ripartiti: 12 alla FP-CGIL (il 7,19% del totale dei dipendenti), 86 alla FPS-CISL (il 51,50%) e 2 alla UIL- Enti Locali (l'1,20%).

Il peso percentuale dei dipendenti della classe sul totale di quelli dei 222 comuni era sceso, alla fine del 2006, al 3,41%, ma quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era salito al 4,38%.

E' evidente la preponderante presenza nei comuni fino a 1.000 abitanti della FPS-CISL, una presenza che risulta rafforzarsi ulteriormente nell'arco del decennio. Delle altre organizzazioni sindacali solo la FP-CGIL cresce, mentre cala la UIL- Enti Locali e le altre sigle sindacali non risultano più presenti.

E' da sottolineare, inoltre, come in questa classe di comuni l'adesione alle OO.SS. cresca in controtendenza rispetto alle altre classi di comuni prese in esame. Tra le ragioni che hanno sicuramente inciso su tale andamento c'è la scarsa incidenza avuta dal passaggio del personale ATA nei ruoli ministeriali e l'insignificante ripercussione esercitata dai processi di "esternalizzazione" sul numero dei dipendenti.

b) I comuni fino a 5.000 abitanti

Gli iscritti alle organizzazioni sindacali nei 173 comuni appartenenti nel 1996 alla seconda classe di comuni, quella fino a 5.000 abitanti, risultavano 891 al 31.12.1996, il 57,67% dei 1.545 dipendenti. Gli iscritti alle diverse OO.SS. erano così ripartiti: 223 alla FP-CGIL (il 14,43% del totale dei dipendenti), 604 alla FPS-CISL (39,09%), 22 alla UIL- Enti Locali (1,42%) e 42 ad altre organizzazioni sindacali (2,72%).

Il peso percentuale dei dipendenti appartenenti alla classe sul complesso di quelli dei 222 comuni era del 32,59%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 35,09%.

Al 31.12.2006 i comuni della classe fino a 5.000 abitanti erano diminuiti a 160 ed occupavano 1.409 dipendenti, di cui 738 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali il 52,38%

del totale così suddivisi tra le diverse sigle sindacali: 213 alla FP-CGIL (il 15,12% del totale dei dipendenti), 503 alla FPS-CISL (il 35,70%) e 12 alla UIL- Enti Locali (l'0,85%) e 10 ad altre organizzazioni sindacali (lo 0,71%).

Il peso percentuale dei dipendenti della classe sul totale di quelli dei 222 comuni era sceso, alla fine del 2006, al 28,77%, mentre quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio risultava del 32,33%.

In questa classe di comuni, diminuita di peso rispetto alle altre per il passaggio di alcuni enti a quella superiore, l'adesione alle OO.SS. cala, anche se non in termini percentuali consistenti. Comincia ad assumere importanza il passaggio del personale ATA nei ruoli ministeriali, come del resto il peso del precariato.

L'organizzazione sindacale che nel decennio più di altre subisce l'effetto di tali fenomeni è la FPS-CISL, anche per il ruolo sicuramente preponderante in questa classe di comuni, con un significativo calo degli iscritti sia in valore assoluto (meno 101 iscritti) che in percentuale; si rafforza in valore percentuale sul totale degli iscritti la FP-CGIL, pur in presenza di un lieve calo nel loro numero, mentre sia la UIL-Enti Locali che le altre sigle sindacali diminuiscono come numero di iscritti e per il loro peso percentuale.

c) I comuni da 5.001 a 10.000 abitanti

Nei 39 comuni che nel 1996 componevano la classe dei comuni tra 5.001 e 10.000 abitanti risultavano iscritti alle diverse sigle sindacali 596 dipendenti pari al 49,46% dei 1.205 dipendenti della classe. 214 erano gli iscritti alla FP-CGIL (il 17,76% del totale dei dipendenti), 304 alla FPS-CISL (il 25,23%), 22 alla UIL- Enti Locali (l'1,83%) e 56 ad altre organizzazioni sindacali (il 4,65%).

Il valore percentuale dei dipendenti della classe da 5.001 a 10.000 abitanti sul complesso di quelli dei 222 comuni era del 25,42%, quello degli iscritti alla OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 23,47%.

Al 31.12.2006 i comuni della classe in esame erano saliti a 49 ed occupavano 1.447 dipendenti di cui 658 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali il 45,47 % del totale, così suddivisi tra le diverse sigle sindacali: 263 alla FP-CGIL (il 18,18% del totale dei dipendenti), 340 alla FPS-CISL (il 23,50%) e 39 alla UIL- Enti Locali (il 2,70%), 16 ad altre organizzazioni sindacali (l'1,11%).

Il peso percentuale dei dipendenti della classe sul totale di quelli dei 222 comuni era salito alla fine del 2006, al 29,55%, come del resto quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio, salito al 28,82%.

Nella classe di comuni da 5.001 a 10.000 abitanti, notevolmente cresciuta nel corso del decennio anche per numero di enti, si nota con chiarezza il calo degli iscritti sul numero complessivo dei dipendenti, pari al 3,99%. In questa classe di comuni il peso dei processi indicati in precedenza è stato più marcato e la presenza di nuovi lavoratori assunti, anche attraverso forme di lavoro flessibile, non ha determinato un'equivalente adesione alle organizzazioni sindacali.

Tra il 31.12.1996 ed il 31.12.2006 si assiste ad un calo del peso percentuale, ma non in valore assoluto considerato il maggior peso assunto dalla classe di comuni, della FPS-CISL mentre rafforzano la loro presenza sia in valore assoluto che in percentuale la FP-CGIL e la UIL-Enti Locali, le altre sigle sindacali, infine, registrano un netto calo sia in percentuale che in valori assoluti.

d) I comuni con più di 10.000 abitanti

Gli iscritti alle organizzazioni sindacali nei 10 comuni appartenenti nel 1996 alla classe con oltre 10.000 abitanti risultavano, al 31.12.1996, 1.052, il 52,86% del totale dei 1.990

dipendenti della classe. Gli iscritti alle diverse OO.SS. erano così suddivisi: 351 alla FP-CGIL (il 17,64% del totale dei dipendenti), 565 alla FPS-CISL (il 28,39%), 52 alla UIL- Enti Locali (il 2,61%) e 84 ad altre organizzazioni sindacali (il 4,22%).

Il peso percentuale dei dipendenti appartenenti alla classe sul complesso di quelli dei 222 comuni era del 41,98%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 41,43%.

Al 31.12.2006 i comuni della classe con oltre 10.000 abitanti erano 13 ed occupavano ben 2.041 dipendenti di cui 887 risultavano aderire alla diverse organizzazioni sindacali il 43,46 % del totale, così ripartiti tra le diverse sigle sindacali: 331 alla FP-CGIL (il 16,22% del totale dei dipendenti), 471 alla FPS-CISL (il 23,08%) e 58 alla UIL- Enti Locali (il 2,84%) e 27 ad altre organizzazioni sindacali (l'1,32%).

Il peso percentuale dei dipendenti della classe sul totale di quelli dei 222 comuni era leggermente sceso alla fine del 2006 al 41,68%, mentre il calo percentuale degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era ben più consistente, infatti gli aderenti alle diverse associazioni sindacali, nella classe di comuni presa in esame, risultavano pari al 38,85% del complesso degli iscritti.

E' in questa classe di comuni che maggiormente si evidenzia il calo delle adesioni alle organizzazioni sindacali, con una diminuzione del 9,40% sul numero complessivo dei dipendenti nell'arco di un decennio. In questa classe di comuni il ruolo giocato dai processi di "esternalizzazione", dal passaggio nei ruoli ministeriali del personale ATA, dalla presenza del precariato, ecc. è stato sicuramente più accentuato, ma non tale da giustificare un così consistente calo di adesioni alle organizzazioni sindacali.

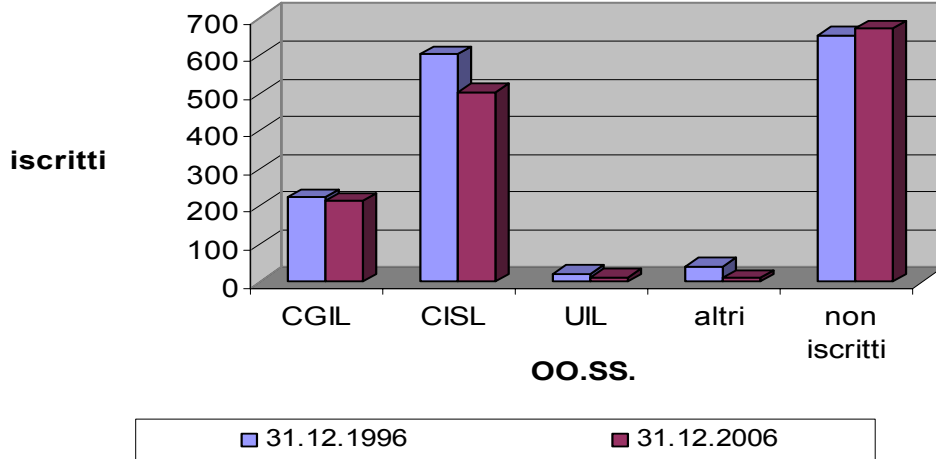
Prendendo in esame le diverse organizzazioni sindacali: la FP-CGIL cala in valore assoluto di 20 iscritti ed in termini percentuali dell'1,42%, la FPS-CISL diminuisce di 94 iscritti in valore assoluto e del 5,31%, la UIL-Enti Locali cresce di 6 iscritti ed in percentuale dello 0,23%, mentre le altre organizzazioni sindacali riducono il loro numero di iscritti di 57 unità con una considerevole diminuzione del loro peso percentuale pari al 2,90%.

TABELLA n. 12 Iscritti alle organizzazioni sindacali per classi di comuni

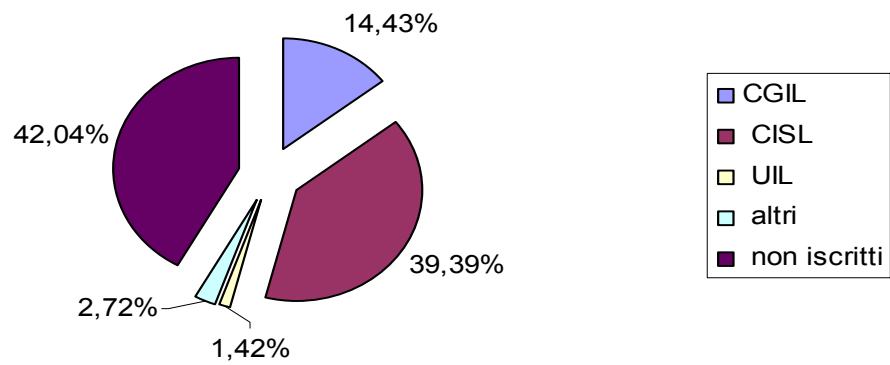
31.12.1996	DIP.	CGIL	%	CISL	%	UIL	%	ALTRI	%	TOT.	%
FINO 1000 ABITANTI	168	8	4,76%	70	41,67%	4	2,38%	2	1,19%	84	50,00%
FINO A 5000 AB.	1545	223	14,43%	604	39,09%	22	1,42%	42	2,72%	891	57,67%
DA 5001 A 10000 AB.	1205	214	17,76%	304	25,23%	22	1,83%	56	4,65%	596	49,46%
ALMENO 10000 AB.	1990	351	17,64%	565	28,39%	52	2,61%	84	4,22%	1052	52,86%
TOTALE COMUNI	4740	788	16,62%	1473	31,08%	96	2,03%	182	3,84%	2539	53,57%

31.12.2006	DIP.	CGIL	%	CISL	%	UIL.	%	ALTRI	%	TOT	%
FINO A 1000 ABIT.	167	12	7,19%	86	51,50%	2	1,20%	0	0,00%	100	59,88%
FINO A 5000 AB.	1409	213	15,12%	503	35,70%	12	0,85%	10	0,71%	738	52,38%
DA 5001 A 10000 AB.	1447	263	18,18%	340	23,50%	39	2,70%	16	1,11%	658	45,47%
ALMENO 10000 AB.	2041	331	16,22%	471	23,08%	58	2,84%	27	1,32%	887	43,46%
TOTALE COMUNI	4897	807	16,48%	1314	26,83%	109	2,23%	53	1,08%	2283	46,62%

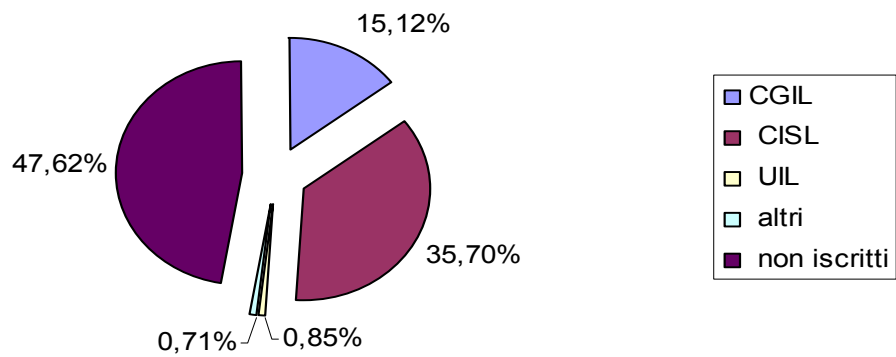
iscritti alle OO.SS. nei comuni fino a 5000 ab.

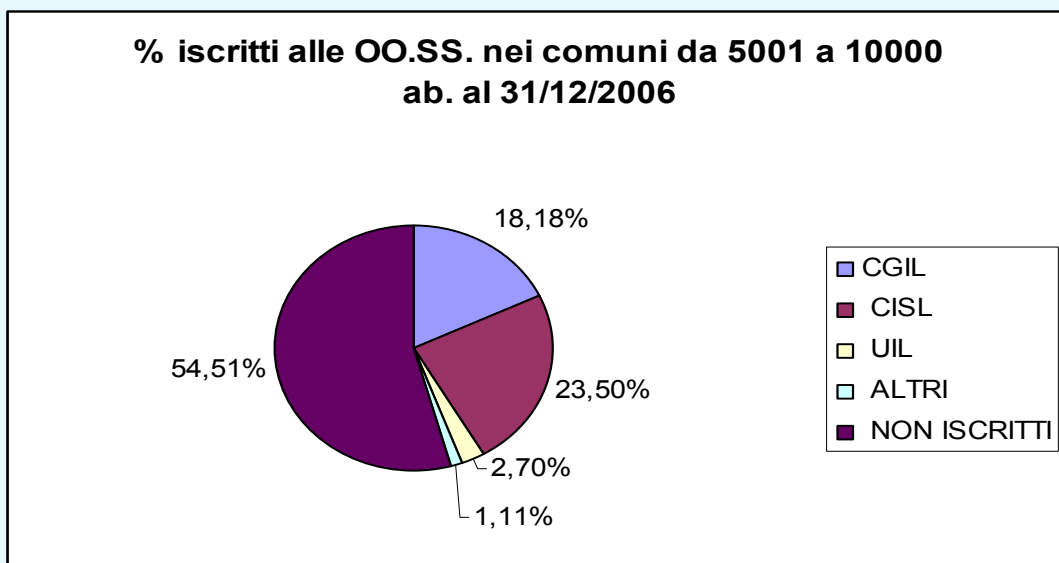
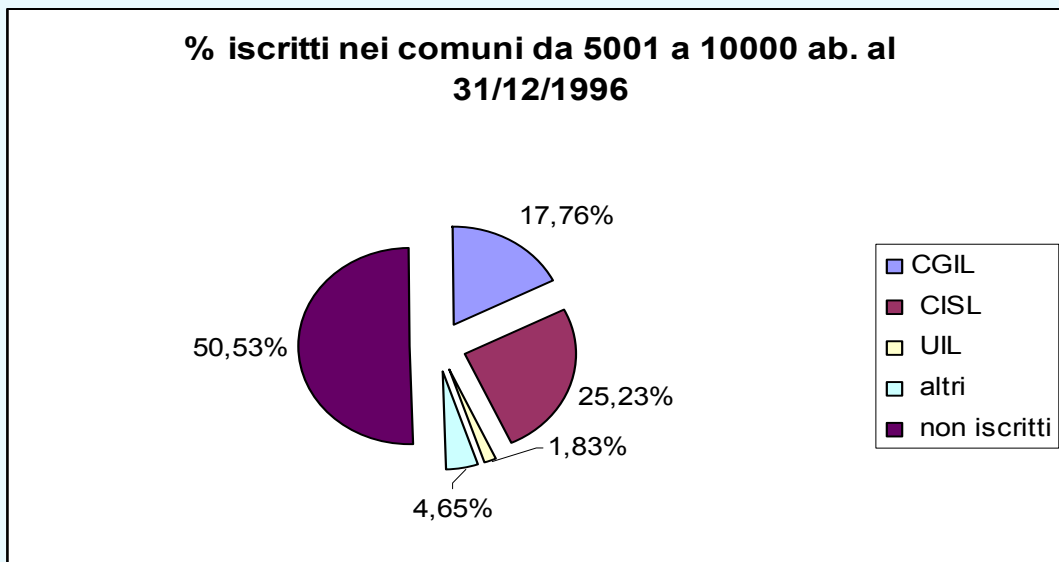
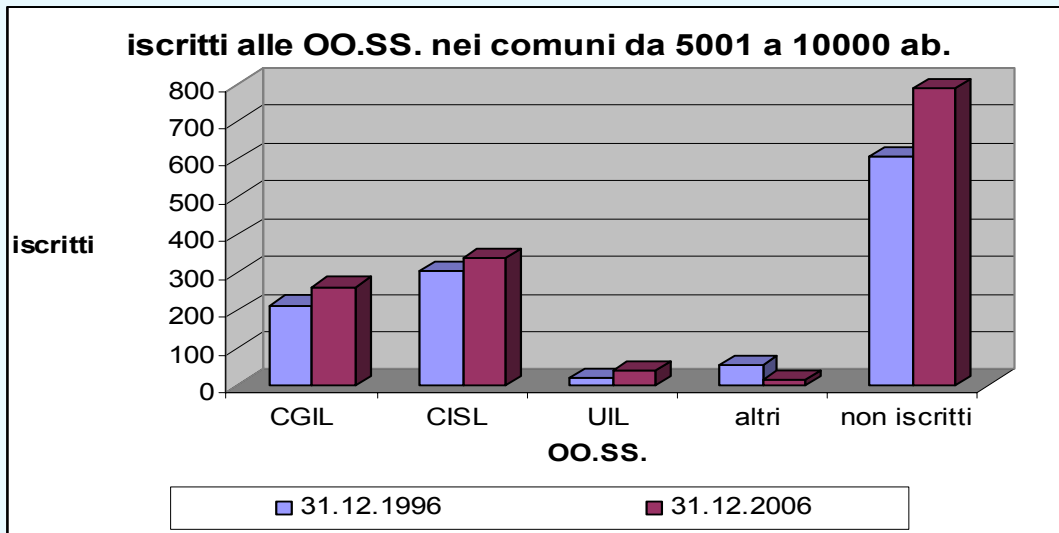


% iscritti nei comuni fino a 5000 ab. al 31/12/1996

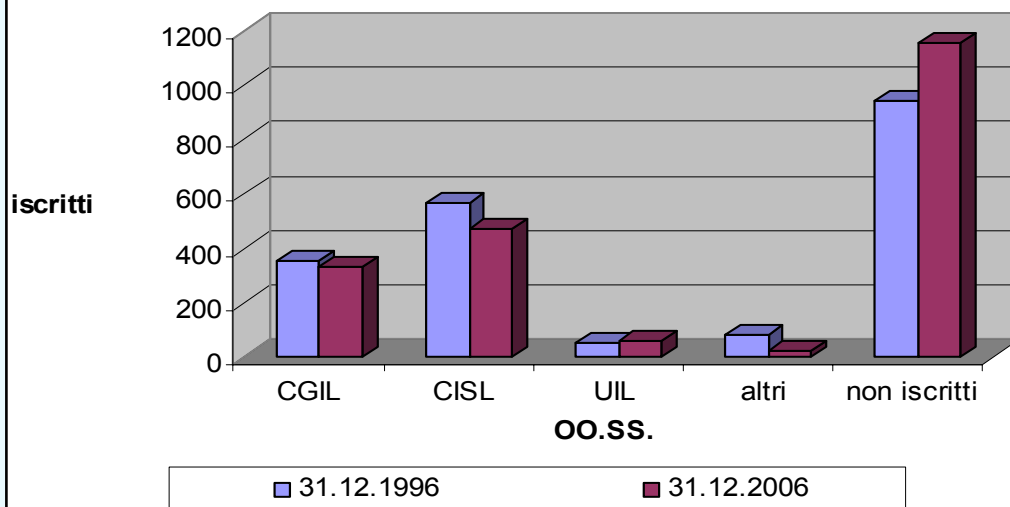


% iscritti nei comuni fino a 5000 ab. al 31/12/2006

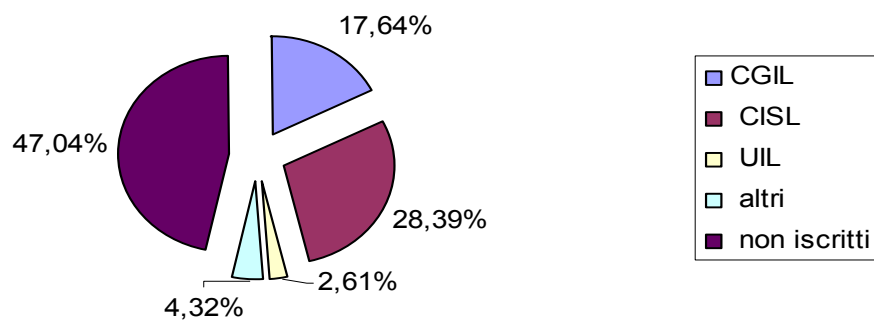




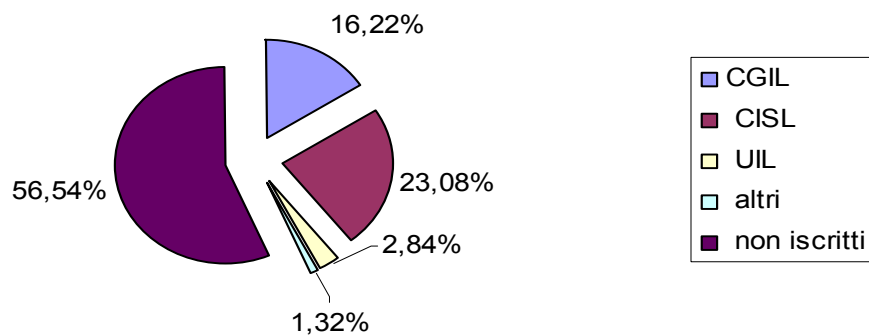
iscritti alle OO.SS. nei comuni con oltre 10000 ab.



% iscritti nei comuni con oltre 10000 ab. al 31/12/1996



% iscritti nei comuni con oltre 10000 ab. al 31/12/2006



3. 3 Suddivisione in base al numero dei dipendenti - Categorie di enti

L'adesione dei dipendenti alle diverse organizzazioni sindacali é stata, inoltre, considerata in relazione alle quattro categorie in cui sono stati suddivisi i 236 enti locali del comprensorio di Bergamo: fino a 19 dipendenti, da 20 a 49, da 50 a 99 e almeno 100 dipendenti.

a) Gli enti locali fino a 19 dipendenti.

Al 31.12.1996 erano 177 gli enti locali che avevano fino a 19 dipendenti con 1.431 dipendenti di cui 822 iscritti alle diverse sigle sindacali, pari al 57,44% del totale. La suddivisione tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 190 iscritti alla FP-CGIL (il 13,28% del totale dei dipendenti), 582 iscritti alla FPS-CISL (il 40,67%), 14 alla UIL- Enti Locali (lo 0,98%) e 36 ad altre organizzazioni sindacali (il 2,52%).

Il valore percentuale della categoria sul complesso dei dipendenti dei 236 enti locali era del 24,37%, quello degli iscritti alle diverse OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 26,80%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti a questa categoria erano 173 ed occupavano 1.511 dipendenti, di cui 784 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali, il 51,89 % del totale così ripartiti: 239 alla FP-CGIL (il 15,82% del totale dei dipendenti), 524 alla FPS-CISL (il 34,68%), 12 alla UIL- Enti Locali (lo 0,79%) e 9 alle altre organizzazioni sindacali (lo 0,60%).

Il peso percentuale dei dipendenti della categoria sul totale di quelli dei 239 enti locali era salito al 25% e quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era cresciuto fino al 29,19%.

In questa categoria di enti locali, nel corso del decennio, risulta nettamente prevalente la presenza della FPS-CISL, ma con una consistente riduzione percentuale tra il 31.12.1996 ed il 31.12.2006 del 5,99% sul totale dei dipendenti, a fronte di una crescita della FP-CGIL del 2,58 %. Nello stesso periodo la UIL- Enti Locali segna un leggero calo, mentre la presenza delle altre sigle sindacali si riduce a meno di un quarto, perdendo l'1,92%.

In questa categoria il calo delle adesioni al sindacato al 31.12.2006 è significativo, pari al 5,55% in meno rispetto alla percentuale di dieci anni prima.

b) Gli enti locali da 20 a 49 dipendenti.

Gli iscritti alle organizzazioni sindacali nei 46 enti locali appartenenti nel 1996 alla categoria compresa tra 20 a 49 dipendenti, risultavano al 31.12.1996 pari a 698, il 51,36% del complesso dei 1.359 dipendenti. Gli iscritti alle diverse OO.SS. erano così ripartiti: 238 alla FP-CGIL (il 17,51% del totale dei dipendenti), 360 alla FPS-CISL (il 26,49%), 33 alla UIL- Enti Locali (il 2,43%) e 67 ad altre organizzazioni sindacali (il 4,93%).

Il peso percentuale dei dipendenti appartenenti alla categoria sul complesso di quelli dei 236 enti locali era del 23,14%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 22,76%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti alla categoria da 20 a 49 dipendenti erano saliti a 52 ed occupavano 1.554 dipendenti, di cui 688 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali, il 44,27 % del totale. La suddivisione degli iscritti tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 276 alla FP-CGIL (il 17,76% del totale dei dipendenti), 347 alla FPS-CISL (il 22,33%) e 40 alla UIL- Enti Locali (il 2,57%) e 25 ad altre organizzazioni sindacali (l'1,61%).

Il peso percentuale dei dipendenti della categoria sul totale di quelli dei 239 enti locali era salito, alla fine del 2006, al 25,72%, mentre quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio risultava del 25,61%.

In questa categoria, cresciuta sia nel numero degli enti che nel peso percentuale dei suoi dipendenti, l'adesione alle OO.SS. segna un deciso calo pari al 7,09% in meno nell'arco del decennio, con una diminuzione anche nel numero degli iscritti che calano di 10 unità a fronte di una crescita di quasi 200 dipendenti. Tale calo sarebbe ancora più cospicuo ove si considerasse che nei dati riferiti al 1996 bisognerebbe aggiungere i 15 dipendenti comunali della casa di riposo di Cene, di cui un iscritto alla FP-CGIL, 9 alla FPS-CISL ed uno alla UIL-Enti locali.

Il calo degli iscritti risulta particolarmente significativo per la FPS-CISL, con 13 iscritti in meno (in realtà 22) ed un 4,16% in meno di adesioni sul totale dei dipendenti della categoria. Si rafforza, invece, sia in valore assoluto con più 38 iscritti (in realtà 37), che in percentuale con un incremento dello 0,25%, la FP-CGIL. Mentre la UIL-Enti Locali cresce di 7 (in realtà 6) iscritti ed dello 0,14% in valore percentuale, le altre organizzazioni sindacali registrano un fortissimo calo (meno 42 iscritti e meno 3,32%).

c) Gli enti locali da 50 a 99 dipendenti.

Nei 6 enti locali che al 31.12.1996 avevano da 50 a 99 dipendenti, lavoravano 429 dipendenti di cui 212 iscritti alle diverse sigle sindacali, pari al 49,42% del totale. La ripartizione dell'iscrizione tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 64 iscritti alla FP-CGIL (il 14,92% del totale dei dipendenti della categoria), 126 iscritti alla FPS-CISL (il 29,37%), 2 alla UIL-Enti Locali (lo 0,47%) e 20 ad altre organizzazioni sindacali (il 4,66%).

Il valore percentuale della categoria sul complesso dei dipendenti dei 236 enti locali era del 7,30%, quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 6,91%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti alla categoria ancora 6 ed occupavano 399 dipendenti di cui 188 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali, il 47,12 % del totale dei dipendenti. La suddivisione dell'iscrizione tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 59 alla FP-CGIL (il 14,79% del totale dei dipendenti), 117 alla FPS-CISL (il 29,32%), 7 alla UIL-Enti Locali (l'1,75%) e 5 alle altre organizzazioni sindacali (l'1,25%).

Il peso percentuale dei dipendenti della categoria sul totale di quelli dei 239 enti locali era sceso al 6,60% alla fine del 2006 e quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era salito al 7,00%.

Nei sei enti locali da 50 a 99 dipendenti i mutamenti nell'arco del decennio risultano veramente minimi, la presenza della FPS-CISL rimane sostanzialmente stabile tra il 31.12.1996 ed il 31.12.2006, con meno 9 iscritti che, considerato il calo di 30 unità dei complessivi dipendenti, lascia praticamente immutato il valore percentuale delle adesioni, la FP-CGIL perde 5 iscritti, con un calo assai modesto in percentuale sul totale dei dipendenti, pari allo 0,13%. Nello stesso periodo la UIL-Enti Locali segna un buon incremento percentuale con un più 1,28%, mentre le altre organizzazioni sindacali che perdono il 3,41%, con un calo in valore assoluto di 15 iscritti.

La categoria non presenta il vistoso calo di adesioni alle organizzazioni sindacali che si è verificato per le altre, infatti il calo percentuale degli iscritti è contenuto nell'ordine del 2,30%, quasi tutto ascrivibile, peraltro, ad organizzazioni sindacali diverse da CGIL, CISL e UIL.

d) Gli enti locali con almeno 100 dipendenti.

Gli iscritti alle organizzazioni sindacali nei 7 enti locali appartenenti nel 1996 alla categoria con almeno 100 dipendenti risultavano, al 31.12.1996, pari a 1.335, il 50,30% del totale dei

2.654 dipendenti della categoria. Gli iscritti alle diverse OO.SS. erano così ripartiti: 597 alla FP-CGIL (il 22,49% del totale dei dipendenti), 587 alla FPS-CISL (il 22,12%), 60 alla UIL-Enti Locali (il 2,26%) e 91 ad altre organizzazioni sindacali (il 3,43%).

Il peso percentuale dei dipendenti appartenenti alla categoria sul complesso di quelli dei 236 enti locali era del 45,19%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 43,53%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti a questa categoria erano saliti a 8 (comprendendo per le ragioni più volte sottolineate anche il comune di Brembate Sopra) ed occupavano 2.579 dipendenti di cui 1.026 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali, il 39,78 % del totale dei dipendenti. Gli iscritti erano così suddivisi tra le diverse sigle sindacali: 425 alla FP-CGIL (il 16,48% del totale dei dipendenti), 483 alla FPS-CISL (il 18,73%) e 84 alla UIL- Enti Locali (il 3,26%) e 34 alle altre organizzazioni sindacali (l'1,32%).

Il peso percentuale dei dipendenti della classe sul totale di quelli dei 239 enti locali era sceso, alla fine del 2006, al 42,68%, mentre quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era calato al 38,20%.

In questa categoria, cresciuta per le disomogeneità tra le due rilevazioni nel numero degli enti ma non in quello dei dipendenti, il calo delle adesioni alle organizzazioni sindacali si manifesta in maniera decisa, sia in termini percentuali rispetto al totale dei dipendenti con un meno 10,52%, che in valore assoluto con una riduzione di 309 iscritti (in realtà 366 se si considera la casa di riposo comunale di Brembate Sopra), solo parzialmente attenuata dal calo anche del numero dei dipendenti complessivi di 75 unità (in realtà 155). In questa, più che nelle altre categorie, ha inciso in maniera determinata il passaggio del personale ATA nei ruoli ministeriali, determinando una forte riduzione del personale soprattutto nell'ente Provincia.

L'organizzazione sindacale che più di altre subisce l'effetto di tale situazione è la FP-CGIL, che avendo avuto una forte presenza tra il personale ATA della Provincia, riduce in maniera consistente la propria presenza nella categoria, meno 172 iscritti (in realtà 173 se si considera l'iscritto nel 1996 della casa di riposo comunale di Brembate Sopra), con un calo percentuale tra i dipendenti del 6,01%. La perdita del personale ATA per la Funzione Pubblica CGIL è stata talmente rilevante che nel 2006 i suoi iscritti risultavano nell'ente Provincia ben 111 in meno rispetto a quelli del 1996. Tuttavia la particolare situazione della Provincia non spiega interamente il calo delle adesioni e soprattutto la difficoltà a trovarne di nuove. Anche la FPS-CISL, subisce un consistente calo di adesioni, sia in termini di iscritti che in valore percentuale, ma di dimensioni più limitate, meno 104 iscritti (in realtà 137 se si considera la casa di riposo comunale di Brembate Sopra) con una riduzione percentuale del 3,39%. L'unica organizzazione sindacale che in questa categoria cresce è UIL-Enti Locali con più 24 iscritti (in realtà 17) pari ad un 1% in più in valore percentuale. Le altre organizzazioni sindacali confermano il declino emerso anche nelle altre categorie di enti locali, con meno 57 iscritti (in realtà 83) ed un peso percentuale sul complesso del personale che si riduce del 2,11% pur partendo da valori già limitati.

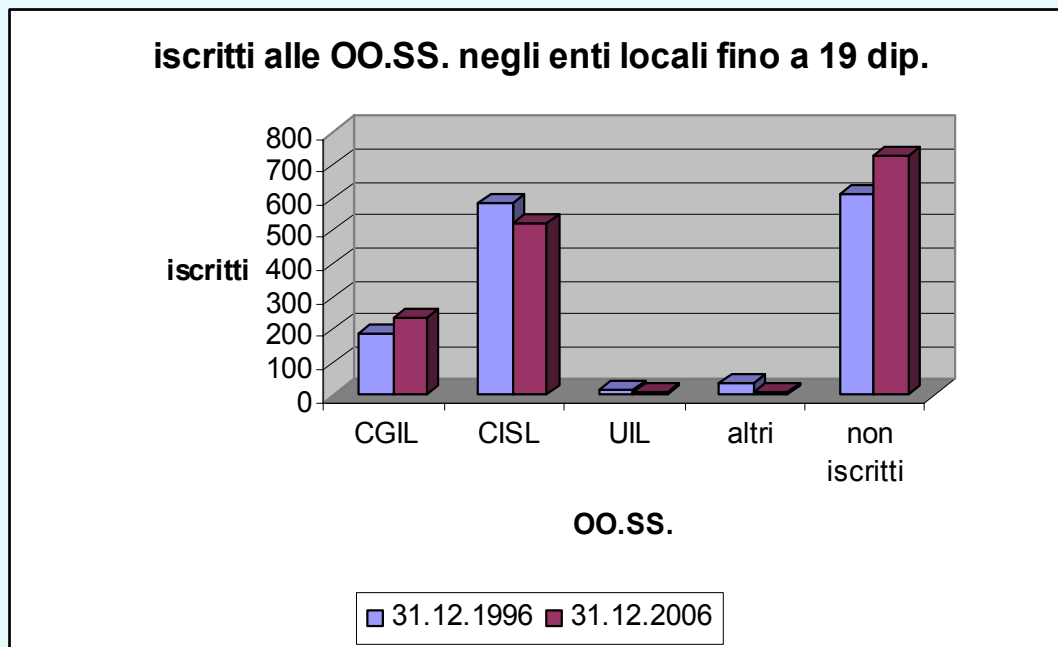
TABELLA n. 12 Iscritti alle organizzazioni sindacali per categorie di enti locali

31.12.1996	DIP.	CGIL	%	CISL	%	UIL	%	ALTRI	%	TOT.	%
FINO A 19 DIP.	1431	190	13,28%	582	40,67%	14	0,98%	36	2,52%	822	57,44%
DA 20 A 49 DIP.	1359	238	17,51%	360	26,49%	33	2,43%	67	4,93%	698	51,36%
DA 50 A 99 DIP.	429	64	14,92%	126	29,37%	2	0,47%	20	4,66%	212	49,42%
ALMENO 100 DIP.	2654	597	22,49%	587	22,12%	60	2,26%	91	3,43%	1335	50,30%
TOTALE I	5873	1089	18,54%	1655	28,18%	109	1,86%	214	3,64%	3067	52,22%

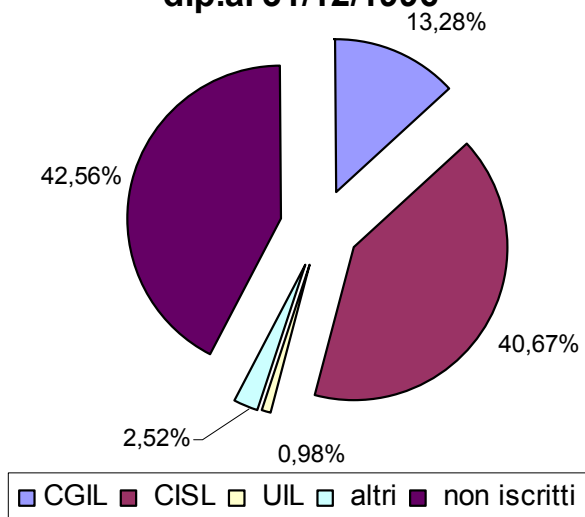
(*) vedi commento. Nel 1996 15 dipendenti della casa di riposo comunale di Cene sono stati considerati dipendenti IPAB di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 9 iscritti alla FPS-CISL e 1 iscritto alla UIL-Enti locali, come pure 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra, di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 33 iscritti alla FPS-CISL e 7 iscritti alla UIL-Enti locali e 16 ad altre OO.SS.

31.12.2006	DIP.	CGIL	%	CISL	%	UIL	%	ALTRI	%	TOT.	%
FINO A 19 DIP.	1511	239	15,82%	524	34,68%	12	0,79%	9	0,60%	784	51,89%
DA 20 A 49 DIP.	1554	276	17,76%	347	22,33%	40	2,57%	25	1,61%	688	44,27%
DA 50 A 99 DIP.	399	59	14,79%	117	29,32%	7	1,75%	5	1,25%	188	47,12%
ALMENO 100 DIP.	2579	425	16,48%	483	18,73%	84	3,26%	34	1,32%	1026	39,78%
TOTALE	6043	999	16,53%	1471	24,34%	143	2,37%	73	1,21%	2686	44,45%

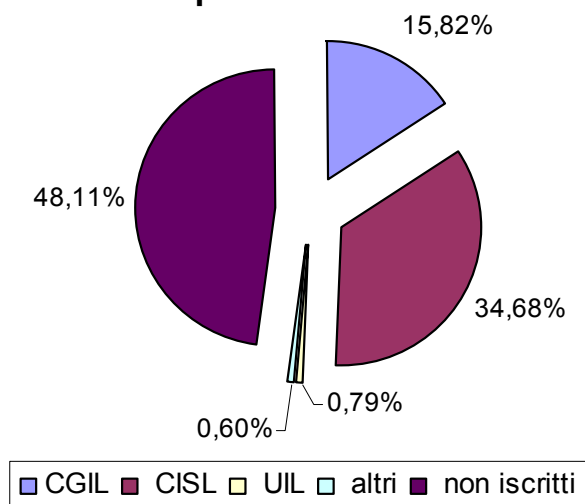
(*) vedi commento. Nel 1996 15 dipendenti della casa di riposo comunale di Cene sono stati considerati dipendenti IPAB di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 9 iscritti alla FPS-CISL e 1 iscritto alla UIL-Enti locali, come pure 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra, di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 33 iscritti alla FPS-CISL e 7 iscritti alla UIL-Enti locali e 16 ad altre OO.SS.



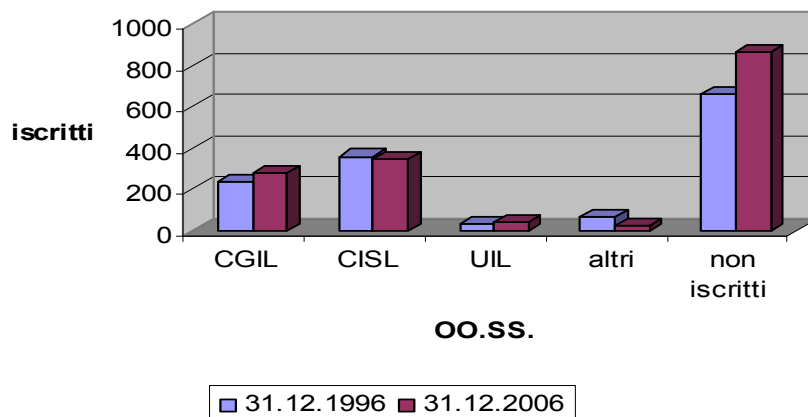
**% iscritti alle OO.SS. negli enti locali fino a 19
dip.al 31/12/1996**



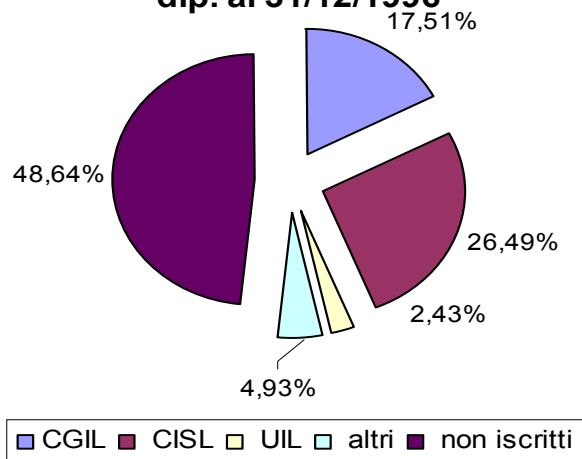
**% iscritti alle OO.SS. negli enti locali fino a 19
dip.al 31/12/2006**



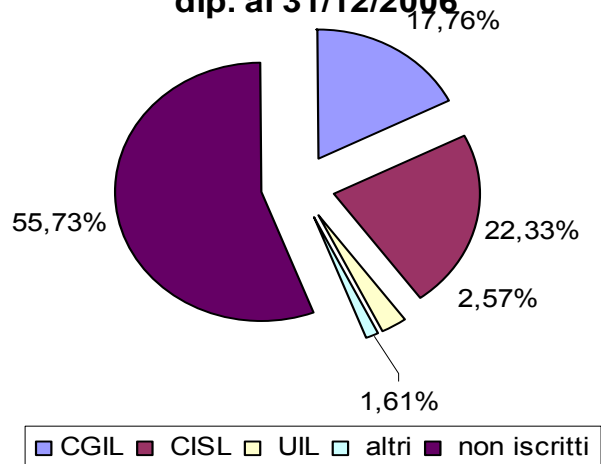
iscritti alle OO.SS. negli enti locali da 20 a 49 dip.



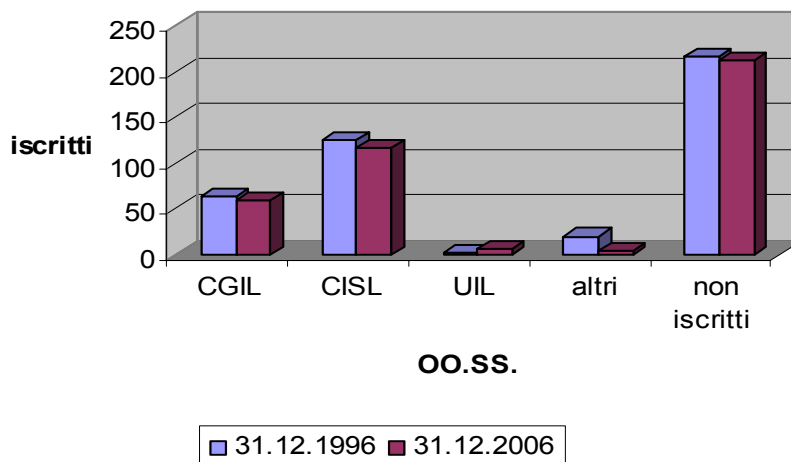
% iscritti alle OO.SS. negli enti locali da 20 a 49 dip. al 31/12/1996



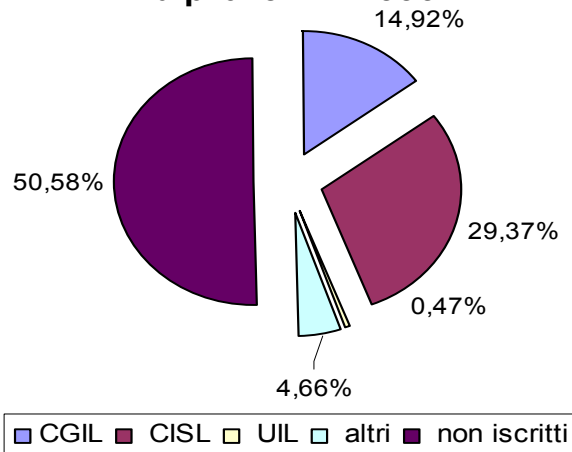
% iscritti alle OO.SS. negli enti locali da 20 a 49 dip. al 31/12/2006



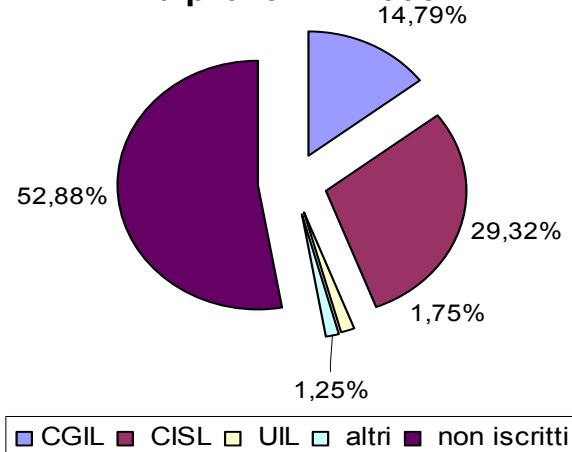
iscritti alle OO.SS. negli enti locali da 50 a 99 dip.



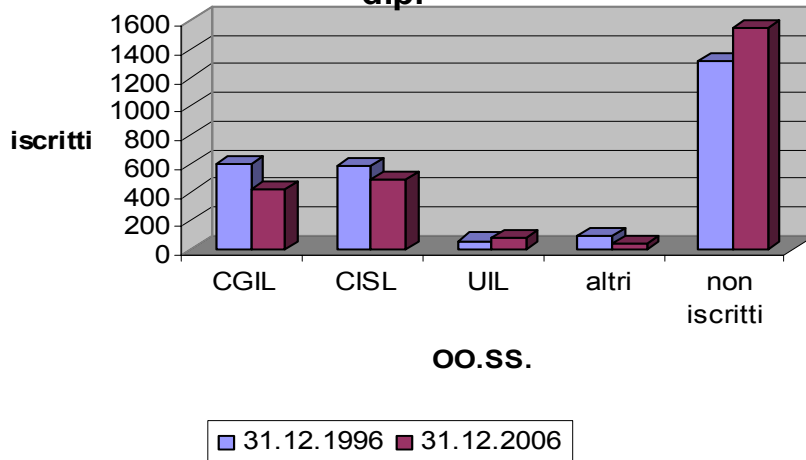
% iscritti alle OO.SS. negli enti locali da 50 a 99 dip. al 31/12/1996



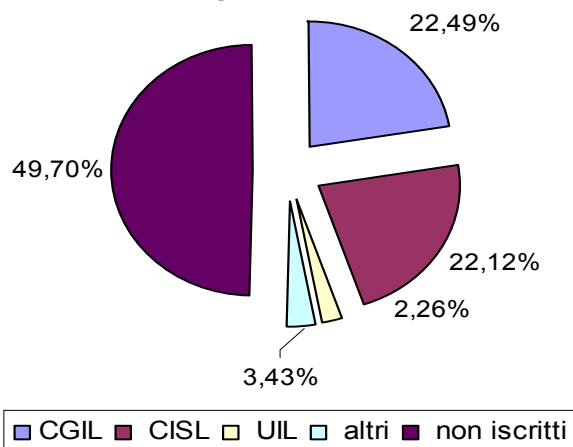
% iscritti alle OO.SS. negli enti locali da 50 a 99 dip. al 31/12/2006



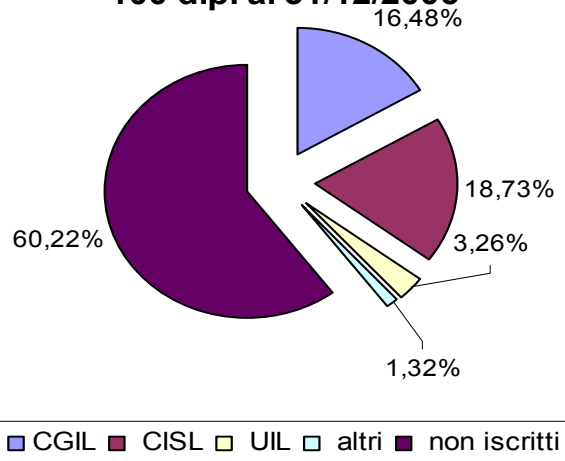
iscritti alle OO.SS. negli enti locali con almeno 100 dip.



% iscritti alle OO.SS. negli enti locali con almeno 100 dip. al 31/12/1996



% iscritti alle OO.SS. negli enti locali con almeno 100 dip. al 31/12/2006



3. 4 Suddivisione degli iscritti alle organizzazioni sindacali per ex usl

L'adesione dei dipendenti alle diverse organizzazioni sindacali é stata, inoltre, presa in esame in base alla appartenenza dei 222 comuni del comprensorio di Bergamo alle ex-usl: ex-usl 25 - alta Val Seriana, ex-usl 26 - media e bassa Val Seriana, ex-usl 27 - Val Brembana, ex-usl 28 - territorio dell'Isola e Val Imagna , ex-usl 29 - zona di Bergamo, ex-usl 30 - zona di Seriate e val Cavallina, ex-usl 32 - zona di Treviglio, ex-usl 33 - zona di Romano Lombardo.

a) Gli enti locali della ex-usl 25.

Nei 26 enti locali che al 31.12.1996 componevano la ex-usl 25 lavoravano 214 dipendenti di cui 135 risultavano iscritti alle diverse sigle sindacali pari al 63,08% del totale. La ripartizione dell'iscrizione tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 22 iscritti alla FP-CGIL (il 10,28% del totale dei dipendenti), 105 iscritti alla FPS-CISL (il 49,07%), 3 alla UIL-Enti Locali (l'1,40%) e 5 altre organizzazioni sindacali (il 2,34%).

Il valore percentuale dei dipendenti della ex-usl 25 sul complesso dei dipendenti dei 236 enti locali era del 3,64%, quello degli iscritti alle diverse OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 4,40%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti a questa ex-usl erano 27 ed occupavano 246 dipendenti di cui 139 aderivano alle diverse organizzazioni sindacali il 56,50 % del totale, così suddivisi tra le diverse sigle sindacali: 32 alla FP-CGIL (il 13,01% del totale dei dipendenti), 105 alla FPS-CISL (il 42,68%), 2 alla UIL- Enti Locali (lo 0,81%), nessuno alle altre organizzazioni sindacali.

Il peso percentuale dei dipendenti della ex-usl 25 sul totale di quelli dei 239 enti locali era salito al 4,07% alla fine del 2006 e quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 5,17%.

In questa ex-usl, tra il 1996 e i 2006, si assiste ad un buon incremento percentuale del peso degli iscritti della FP-CGIL, pari al 2,73 %, mentre quelli della FPS-CISL calano come valore percentuale sul complesso dei dipendenti del 6,39%. Si assiste, inoltre, ad un leggero calo degli iscritti alla UIL- Enti Locali, mentre risultano assenti nel 2006 altre sigle sindacali.

Nel decennio si registra, peraltro, un calo di adesioni al sindacato del 6,58% .

b) Gli enti locali della ex-usl 26.

Gli iscritti alle organizzazioni sindacali nei 19 enti locali appartenenti nel 1996 alla ex-usl 26 erano al 31.12 dello stesso anno pari a 308, il 57,46% del totale dei 536 dipendenti. Gli iscritti alle diverse OO.SS. erano così suddivisi: 94 alla FP-CGIL (il 17,54% del totale dei dipendenti), 184 alla FPS-CISL (il 34,33%), 5 alla UIL- Enti Locali (lo 0,93%) e 25 ad altre organizzazioni sindacali (il 4,66%).

Il peso percentuale dei dipendenti appartenenti a questa ex-usl sul complesso di quelli dei 236 enti locali era del 9,13%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 10,04%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti alla ex-usl 26 erano 20 ed occupavano 517 dipendenti di cui 260 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali il 50,29 % del totale, così ripartiti tra le diverse sigle sindacali: 95 alla FP-CGIL (il 18,38% del totale dei dipendenti), 156 alla FPS-CISL (il 30,17%), 4 alla UIL- Enti Locali (lo 0,77%) e 5 ad altre organizzazioni sindacali (lo 0,97%).

Il peso percentuale dei dipendenti della ex-usl sul totale di quelli dei 239 enti locali presi in esame, alla fine del 2006, era sceso all' 8,56%, mentre quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio risultava del 9,68%.

Nel decennio in questa ex-usl, cresciuta nel numero degli enti, ma non nel numero dei dipendenti diminuiti di 19 unità (in realtà diminuiti di 34 unità se si considerano nel 1996 anche i dipendenti della casa di riposo di Cene), l'adesione alle OO.SS. cala in termini percentuali del 7,17 ed in valore assoluto di 48 iscritti (in realtà di 59).

Anche in questa ex-usl si rafforzano in numero di iscritti ed in valore percentuale sul totale dei dipendenti le adesioni alla FP-CGIL, calano, invece le adesioni alla FPS-CISL, con meno 29 iscritti (in realtà meno 38 considerando gli iscritti nel 1996 della casa di riposo di Cene) ed un meno 4,16% in valore percentuale. Un leggero calo interessa nel decennio anche la UIL-Enti Locali, mentre le altre organizzazioni sindacali registrano un nettissimo calo in rapporto alla loro consistenza nel 1996 (meno 20 iscritti e meno 3,69%).

c) Gli enti locali della ex-usl 27.

Nei 39 enti locali che al 31.12.1996 componevano la ex-usl 27 lavoravano 244 dipendenti di cui 120 risultavano iscritti alle diverse sigle sindacali pari al 49,18% del totale. La ripartizione dell'iscrizione tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 25 iscritti alla FP-CGIL (il 10,25% del totale dei dipendenti), 89 iscritti alla FPS-CISL (il 36,48%), 1 alla UIL-Enti Locali (lo 0,41%) e 5 altre organizzazioni sindacali (il 2,05%).

Il valore percentuale dei dipendenti della ex-usl 27 sul complesso dei dipendenti dei 236 enti locali era del 4,15%, quello degli iscritti alle diverse OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 3,91%.

Al 31.12.2006 appartenenti alla ex-usl in esame gli stessi 39 enti locali di dieci anni prima e occupavano 265 dipendenti di cui 145 aderivano alle diverse organizzazioni sindacali il 54,72% del totale, così suddivisi tra le diverse sigle sindacali: 24 alla FP-CGIL (il 9,06% del totale dei dipendenti), 119 alla FPS-CISL (il 44,91%), 1 alla UIL-Enti Locali (lo 0,38%), 1 alle altre organizzazioni sindacali (lo 0,38%).

Il peso percentuale dei dipendenti della ex-usl 27 sul totale di quelli dei 239 enti locali era del 4,39% alla fine del 2006 e quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era salito al 5,40%.

In questa ex-usl tra il 1996 e i 2006 cala il peso percentuale degli iscritti della FP-CGIL dell'1,16% con la diminuzione di una unità nel numero di iscritti; aumentano, invece, di 30 unità gli iscritti alla FPS-CISL, con una crescita percentuale rispetto al 1996 dell' 8,43% sul complesso dei dipendenti. La UIL-Enti Locali subisce un leggero calo nel peso percentuale della sua presenza, mentre più netta è la perdita delle altre organizzazioni sindacali

Nel decennio il peso percentuale dei dipendenti che aderiscono alle diverse OO.SS., diversamente, dalle altre ex -usl, cresce del 5,54% .

d) Gli enti locali della ex-usl 28.

Gli iscritti alle organizzazioni sindacali nei 42 enti locali appartenenti alla ex-usl 28 erano 296 al 31 dicembre 1996, il 50,43% del totale dei 587 dipendenti che in quegli stessi enti lavoravano. Gli iscritti alle diverse OO.SS. erano così suddivisi: 103 alla FP-CGIL (il 17,55% del totale dei dipendenti), 165 alla FPS-CISL (il 28,11%), 11 alla UIL-Enti Locali (l'1,87%) e 17 ad altre organizzazioni sindacali (il 2,90%).

Il peso percentuale dei dipendenti appartenenti a questa ex-usl sul complesso di quelli dei 236 enti locali era del 9,99%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 9,65%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti alla ex-usl 28 erano 43 ed occupavano 768 dipendenti di cui 330 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali il 42,97 % del totale. L'adesione alle diverse sigle sindacali era la seguente: 103 alla FP-CGIL (il 13,41% del totale dei dipendenti), 203 alla FPS-CISL (il 26,43%), 18 alla UIL- Enti Locali (2,34%) e 6 ad altre organizzazioni sindacali (0,78%).

Il peso percentuale dei dipendenti della ex-usl sul totale di quelli dei 239 enti locali, alla fine del 2006, era notevolmente cresciuto e risultava pari al 12,71%, mentre quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era salito al 12,29%.

Nel decennio in questa ex-usl cresciuta nel numero degli enti e, decisamente, in quello dei dipendenti, l'adesione alle OO.SS. cala in termini percentuali del 7,46%, anche se vi è una crescita in valore assoluto di 36 adesioni (in realtà meno 21 adesioni considerando nel 1996 i dipendenti della casa di riposo comunale di Brembate Sopra).

Nella ex-usl 28 tra il 31.12.1996 ed il 31.12.2006 gli iscritti della FP-CGIL, pur essendo di numero uguale (in realtà meno un'adesione) perdono il 4,14% nel peso percentuale sul numero totale dei dipendenti; gli iscritti alla FPS-CISL, aumentano di 38 unità (in realtà solo di 5 considerando nel 1996 i dipendenti della casa di riposo comunale di Brembate Sopra), pur calando in valore percentuale dell'1,68%. In crescita è invece la UIL-Enti Locali, sia in valore assoluto che in valore percentuale dei suoi iscritti (in realtà il numero di iscritti rimane lo stesso), in forte calo risultano, anche in questa ex-usl, gli iscritti delle altre organizzazioni (in realtà il calo è da 33 a 6 iscritti, quindi ancora più consistente, se di considerano nel 1996 i dipendenti della casa di riposo comunale di Brembate Sopra).

e) Gli enti locali della ex-usl 29.

Nei 29 enti locali che al 31.12.1996 componevano la ex-usl 29 lavoravano 2.796 dipendenti di cui 1.388 risultavano iscritti alle diverse sigle sindacali, pari al 49,64% del totale. La ripartizione dell'iscrizione tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 614 iscritti alla FP-CGIL (il 21,96% del totale dei dipendenti), 613 iscritti alla FPS-CISL (il 21,92%), 58 alla UIL-Enti Locali (2,07%) e 103 altre organizzazioni sindacali (il 3,68%).

Il valore percentuale dei dipendenti della ex-usl 29 sul complesso dei dipendenti dei 236 enti locali era del 47,61%, quello degli iscritti alle diverse OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 45,26%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti a questa ex-usl erano scesi a 26 ed occupavano 2.603 dipendenti di cui 1.023 aderivano alle diverse organizzazioni sindacali il 39,30 % del totale, così suddivisi tra le diverse sigle sindacali: 462 alla FP-CGIL (il 17,75% del totale dei dipendenti), 441 alla FPS-CISL (il 16,94%), 79 alla UIL- Enti Locali (3,03%), 41 alle altre organizzazioni sindacali (1,58%).

Il peso percentuale dei dipendenti della ex-usl 29 sul totale di quelli dei 239 enti locali era del 43,07% alla fine del 2006 e quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era sceso al 38,09%.

Il dato che più colpisce nel decennio in esame, pur in presenza di una diminuzione di circa 200 unità del numero dei dipendenti appartenenti a questa ex-usl, è il calo di adesioni al sindacato con 365 iscritti, pari ad una diminuzione del numero percentuale degli iscritti sul totale dei dipendenti del 10,34%. Determinante è stato in questa ex-usl 29 il ruolo di grandi enti, quali la Provincia ed il comune capoluogo, e delle loro specifiche vicende, peraltro, già esposte in precedenza.

Tra il 1996 e il 2006 si assiste ad un calo degli iscritti della FP-CGIL di 152 unità ed ad una riduzione del peso percentuale delle adesioni sul numero totale dei dipendenti del 4,21% (il passaggio del personale ATA nei ruoli statali è stato in questo caso decisivo), analogo andamento è rilevabile per la FPS-CISL, con un calo degli iscritti di 172 unità e del 4,98% del valore percentuale sul totale dei dipendenti. Unica Organizzazione sindacale che cresce sia

nel numero degli iscritti che nel loro peso percentuale è la UIL-Enti Locali (più 21 iscritti e più 0,96%). Le altre sigle sindacali registrano un deciso calo di iscritti e del loro peso percentuale (meno 62 iscritti e meno 2,10%).

f) Gli enti locali della ex-usl 30.

Nei 41 enti locali appartenenti nel 1996 alla ex-usl 30 gli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali erano 353, il 57,68% dei 612 dipendenti che in questi stessi enti lavoravano. Le OO.SS. si ripartivano gli iscritti nel modo seguente: 112 alla FP-CGIL (il 18,30% del totale dei dipendenti), 178 alla FPS-CISL (il 29,08%), 26 alla UIL- Enti Locali (il 4,25%) e 37 ad altre organizzazioni sindacali (il 6,05%).

Il peso percentuale dei dipendenti appartenenti alla ex-usl in esame sul complesso di quelli dei 236 enti locali era del 10,42%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 11,51%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti a questa ex-usl 30 erano 43, due in più, e occupavano 669 dipendenti, di cui 331 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali, il 49,48% del totale. La suddivisione degli iscritti tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 127 alla FP-CGIL (il 18,98% del totale dei dipendenti), 162 alla FPS-CISL (il 24,22%), 25 alla UIL- Enti Locali (il 3,74%) e 17 ad altre organizzazioni sindacali (il 2,54%).

Il peso percentuale dei dipendenti della ex-usl sul totale di quelli dei 239 enti locali era, alla fine del 2006, l'11,07%, mentre quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio risultava del 12,32%.

Nel decennio anche in questa ex-usl, cresciuta nel numero degli enti ed ancor più in quello dei dipendenti, si rileva un calo di adesioni alle OO.SS. pari al 7,20% ed una diminuzione del numero degli iscritti di 22 unità.

Si rafforza nella ex-usl 30 la presenza della FP-CGIL sia nel numero degli iscritti (più 15) che nel loro peso percentuale sul complesso dei dipendenti (più 0,68%), calano, invece le adesioni alle altre organizzazioni sindacali: alla FPS-CISL, con meno 16 iscritti e meno 4,86% in valore percentuale; alla UIL-Enti Locali, con meno un iscritto e meno 0,51% in valore percentuale; alle altre organizzazioni sindacali con meno 20 iscritti e meno 3,51% in valore percentuale.

g) Gli enti locali della ex-usl 32.

Nei 23 enti locali che al 31.12.1996 componevano la ex-usl 32 lavoravano 616 dipendenti di cui 319 risultavano iscritti alle diverse sigle sindacali, pari al 51,79% del totale. La ripartizione dell'iscrizione tra le diverse sigle sindacali era la seguente: 94 iscritti alla FP-CGIL (il 15,26% del totale dei dipendenti), 210 iscritti alla FPS-CISL (il 34,09%), 5 alla UIL- Enti Locali (il 0,81%) e 10 altre organizzazioni sindacali (l'1,62%).

Il valore percentuale dei dipendenti della ex-usl sul complesso dei dipendenti dei 236 enti locali era del 10,49%, quello degli iscritti alle diverse OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 10,40%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti a questa ex-usl erano sempre 23 ed occupavano 678 dipendenti di cui 327 aderivano alle diverse organizzazioni sindacali, il 48,23% del totale, così suddivisi tra le diverse sigle sindacali: 123 alla FP-CGIL (il 18,14% del totale dei dipendenti), 190 alla FPS-CISL (il 28,02%), 11 alla UIL- Enti Locali (l'1,62%), 3 alle altre organizzazioni sindacali (il 0,44%).

Il peso percentuale dei dipendenti della ex-usl sul totale di quelli dei 239 enti locali era del 11,22% alla fine del 2006 e quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 12,17%.

Nel decennio il numero dei dipendenti appartenenti alla ex-usl in esame aumenta di 62 unità, mentre quello delle adesioni al sindacato di 8 unità, con un calo del peso percentuale degli iscritti sul totale dei dipendenti pari al 3,54%. Assai più contenuto che in altre zone.

Prendendo in esame le diverse organizzazioni sindacali si assiste tra il 31.12.1996 ed il 31.12.2006: ad una crescita degli iscritti alla FP-CGIL di 29 unità a cui corrisponde una crescita del peso percentuale sul totale dei dipendenti del 2,88%, ad una riduzione degli iscritti della FPS-CISL di 20 unità con un corrispondente calo del peso percentuale del 6,07%, ad un aumento di 6 iscritti alla UIL-Enti Locali corrispondente ad una crescita del peso percentuale dello 0,81% e ad una riduzione del numero di iscritti alle altre sigle sindacali di 7 unità pari all'1,18% in meno nel peso percentuale.

h) Gli enti locali della ex-usl 33.

Gli iscritti alle organizzazioni sindacali nei 17 enti locali appartenenti nel 1996 alla ex-usl 33 erano, al 31.12 dello stesso anno, 148, pari al 55,22% del totale dei 268 dipendenti. Gli iscritti alle diverse OO.SS. erano così ripartiti: 25 alla FP-CGIL (il 9,33% del totale dei dipendenti), 111 alla FPS-CISL (il 41,42%), nessuno alla UIL-Enti Locali e 12 ad altre organizzazioni sindacali (il 4,48%).

Il valore percentuale dei dipendenti appartenenti alla ex-usl 33 sul complesso di quelli dei 236 enti locali era del 4,56%, mentre quello degli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali sul totale degli iscritti del comprensorio era pari al 4,83%.

Al 31.12.2006 gli enti locali appartenenti a questa ex-usl erano 18, uno in più, ed occupavano 297 dipendenti di cui 131 risultavano aderire alle diverse organizzazioni sindacali, il 44,11% del totale, così ripartiti tra le diverse sigle sindacali: 33 alla FP-CGIL (il 11,11% del totale dei dipendenti), 95 alla FPS-CISL (il 31,99%), 3 alla UIL-Enti Locali (l'1,01%) e nessuno a altre organizzazioni sindacali.

Il valore percentuale dei dipendenti della ex-usl sul totale di quelli dei 239 enti locali era, alla fine del 2006, del 4,91%, mentre quello degli iscritti alle OO.SS. sul totale degli iscritti del comprensorio risultava del 4,88%.

Nel decennio in questa ex-usl, cresciuta nel numero degli enti e in quello dei dipendenti (più unità), si rileva un forte calo nel numero di adesioni alle OO.SS. pari all'11,11% in termini percentuali e a 17 unità in valore assoluto.

Si rafforza nella ex-usl 33 la presenza della FP-CGIL sia nel numero degli iscritti (più 8) che nel loro peso percentuale sul complesso dei dipendenti (più 1,78%); calano, invece, le adesioni alla FPS-CISL, con una riduzione di 16 iscritti e del 9,43% in valore percentuale; la UIL-Enti Locali, assente nel 1996, è presente 10 anni dopo con 3 iscritti pari all'1,01% in valore percentuale, mentre le altre organizzazioni sindacali perdono i loro 12 iscritti ed il 4,48% che gli stessi rappresentavano in termini percentuali.

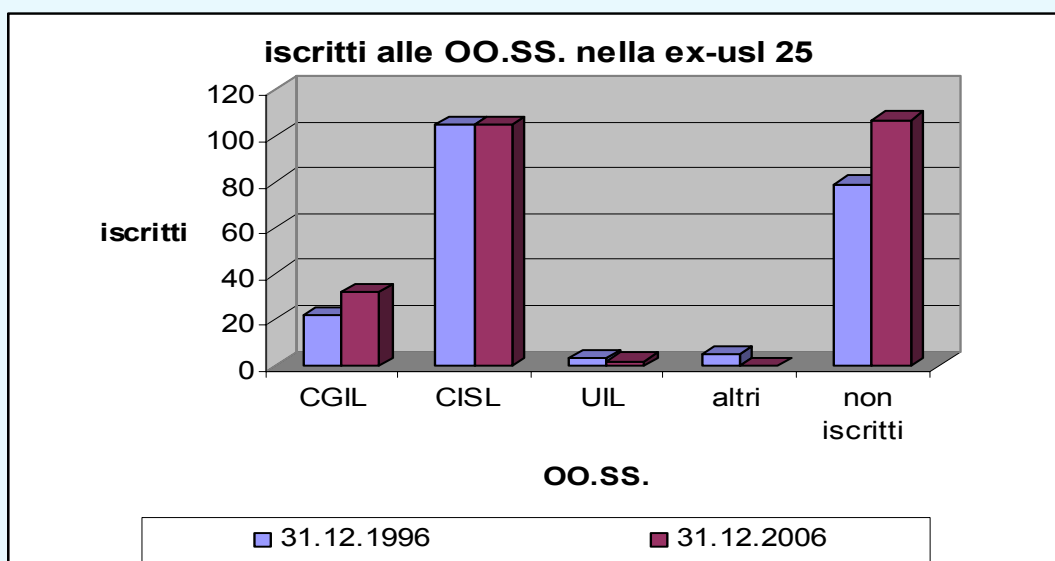
TABELLA n. 13 Iscritti alle organizzazioni sindacali per ex-usl

31.12.1996	DIP.	CGIL	%	CISL	%	UIL	%	ALTRI	%	TOT.	%
EX USL 25	214	22	10,28%	105	49,07%	3	1,40%	5	2,34%	135	63,08%
EX USL 26	536	94	17,54%	184	34,33%	5	0,93%	25	4,66%	308	57,46%
EX USL 27	244	25	10,25%	89	36,48%	1	0,41%	5	2,05%	120	49,18%
EX USL 28	587	103	17,55%	165	28,11%	11	1,87%	17	2,90%	296	50,43%
EX USL 29	2796	614	21,96%	613	21,92%	58	2,07%	103	3,68%	1388	49,64%
EX USL 30	612	112	18,30%	178	29,08%	26	4,25%	37	6,05%	353	57,68%
EX USL 32	616	94	15,26%	210	34,09%	5	0,81%	10	1,62%	319	51,79%
EX USL 33	268	25	9,33%	111	41,42%	0	0,00%	12	4,48%	148	55,22%
TOTALE	5873	1089	18,54%	1655	28,18%	109	1,86%	214	3,64%	3067	52,22%

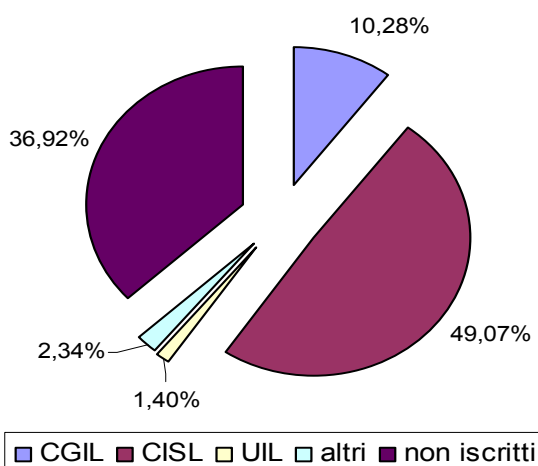
(*) vedi commento. Nel 1996 15 dipendenti della casa di riposo comunale di Cene (ex-usl 26) sono stati considerati dipendenti IPAB, di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 9 iscritti alla FPS-CISL e 1 iscritto alla UIL-Enti locali, come pure 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra (ex-usl 28), di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 33 iscritti alla FPS-CISL, 7 iscritti alla UIL-Enti locali e 16 ad altre OO.SS.

31.12.2006	DIP.	CGIL	%	CISL	%	UIL	%	ALTRI	%	TOT.	%
EX USL 25	246	32	13,01%	105	42,68%	2	0,81%	0	0,00%	139	56,50%
EX USL 26	517	95	18,38%	156	30,17%	4	0,77%	5	0,97%	260	50,29%
EX USL 27	265	24	9,06%	119	44,91%	1	0,38%	1	0,38%	145	54,72%
EX USL 28	768	103	13,41%	203	26,43%	18	2,34%	6	0,78%	330	42,97%
EX USL 29	2603	462	17,75%	441	16,94%	79	3,03%	41	1,58%	1023	39,30%
EX USL 30	669	127	18,98%	162	24,22%	25	3,74%	17	2,54%	331	49,48%
EX USL 32	678	123	18,14%	190	28,02%	11	1,62%	3	0,44%	327	48,23%
EX USL 33	297	33	11,11%	95	31,99%	3	1,01%	0	0,00%	131	44,11%
TOTALE	6043	999	16,53%	1471	24,34%	143	2,37%	73	1,21%	2686	44,45%

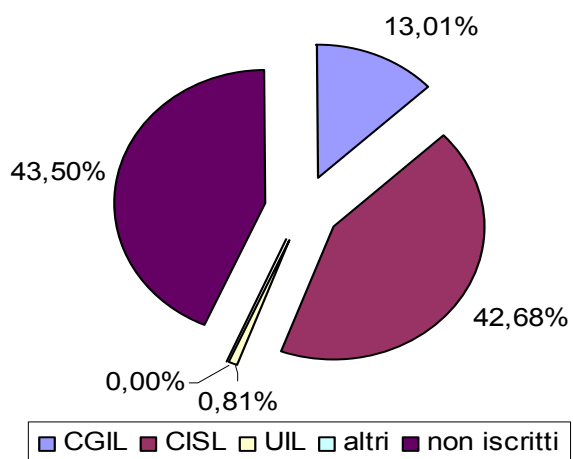
(*) vedi commento. Nel 1996 15 dipendenti della casa di riposo comunale di Cene (ex-usl 26) sono stati considerati dipendenti IPAB, di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 9 iscritti alla FPS-CISL e 1 iscritto alla UIL-Enti locali, come pure 80 dipendenti della casa di riposo comunale del comune di Brembate Sopra (ex-usl 28), di cui 1 iscritto alla FP-CGIL, 33 iscritti alla FPS-CISL, 7 iscritti alla UIL-Enti locali e 16 ad altre OO.SS.

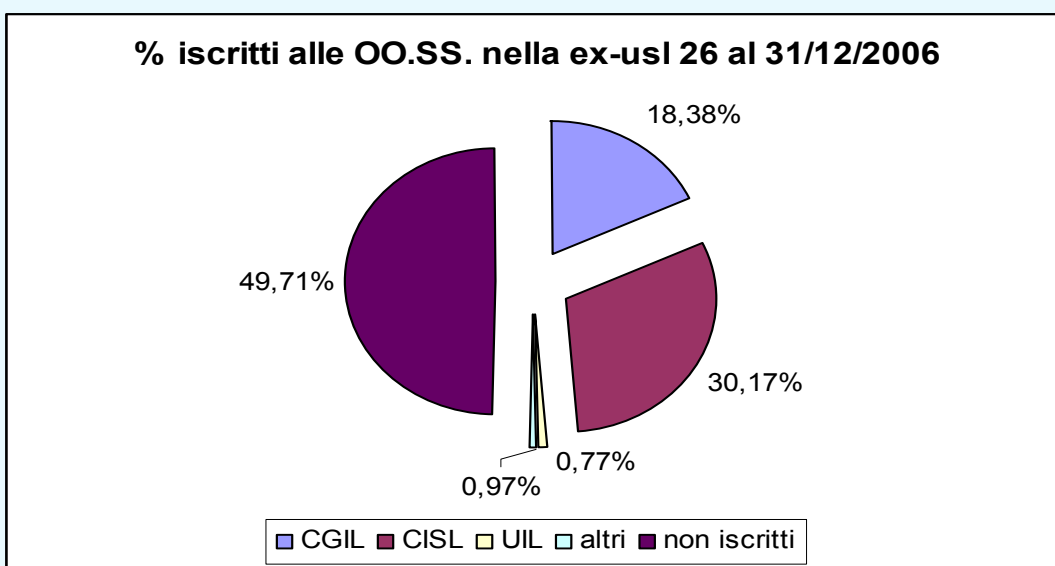
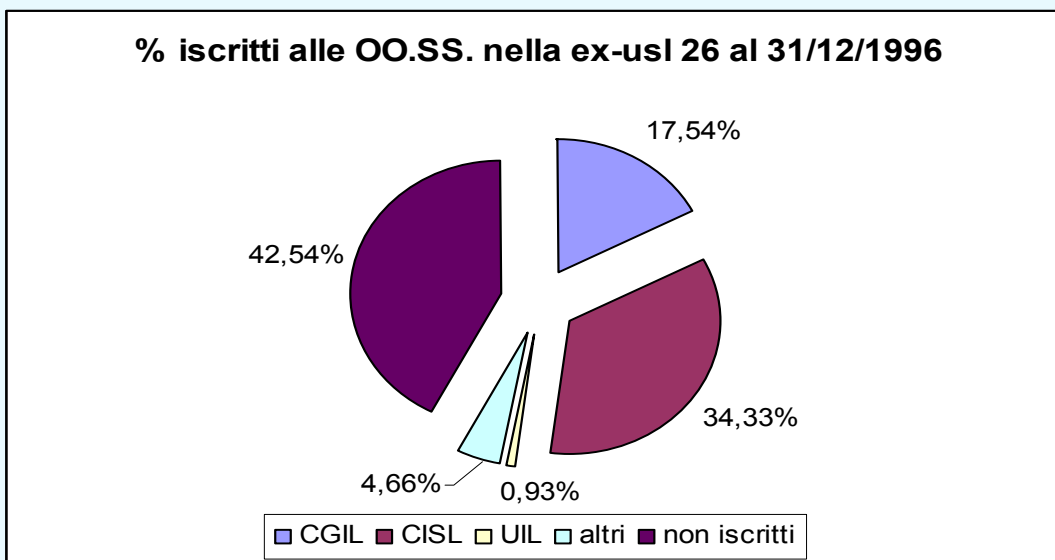
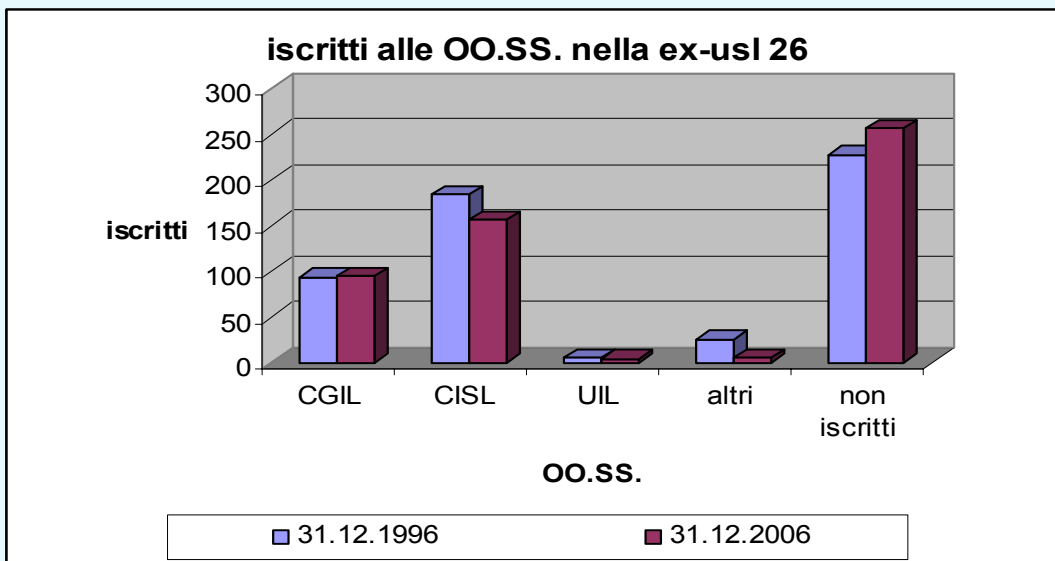


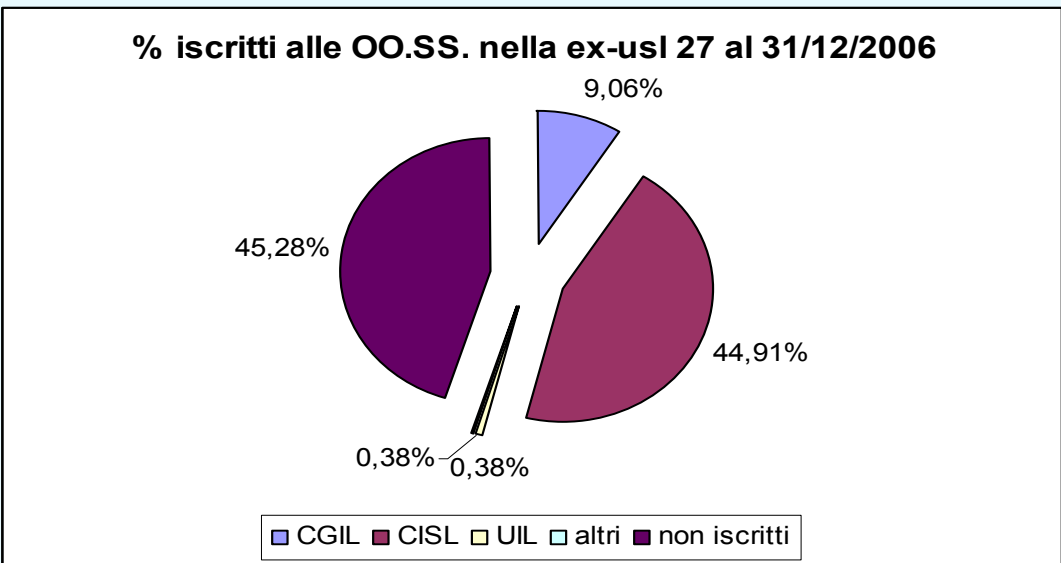
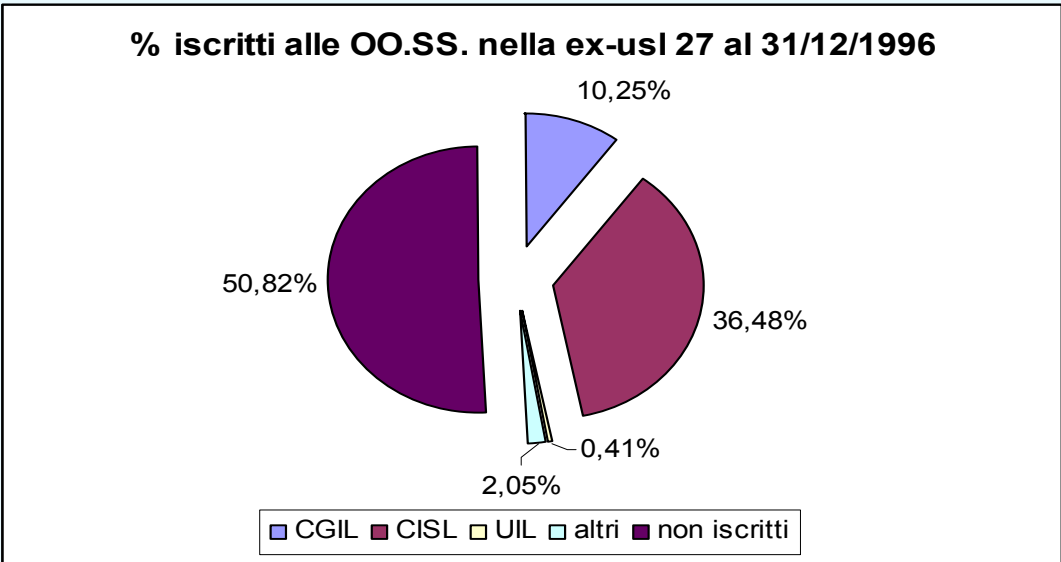
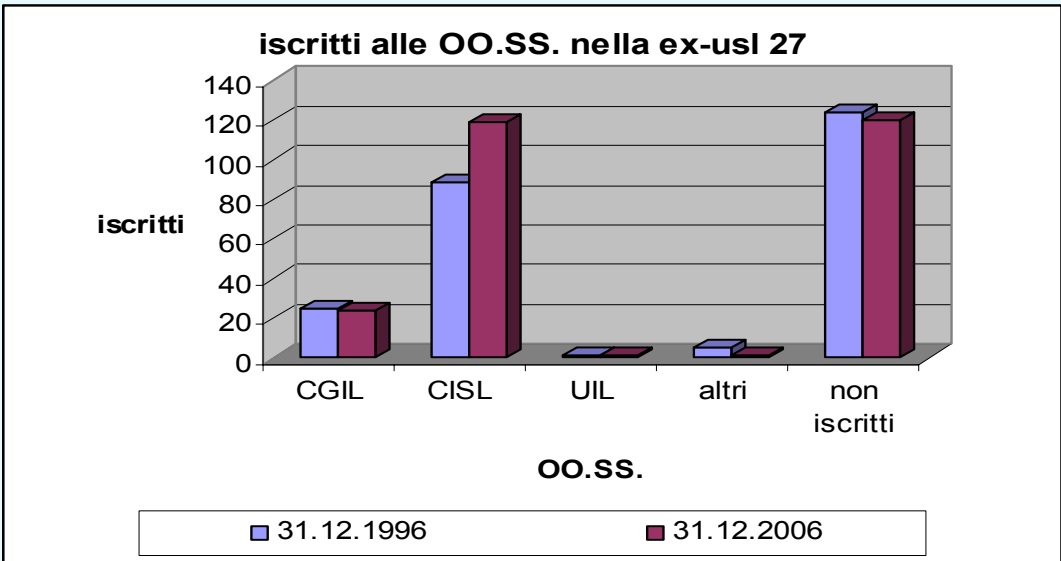
% iscritti alle OO.SS. nella ex-usl 25 al 31/12/1996

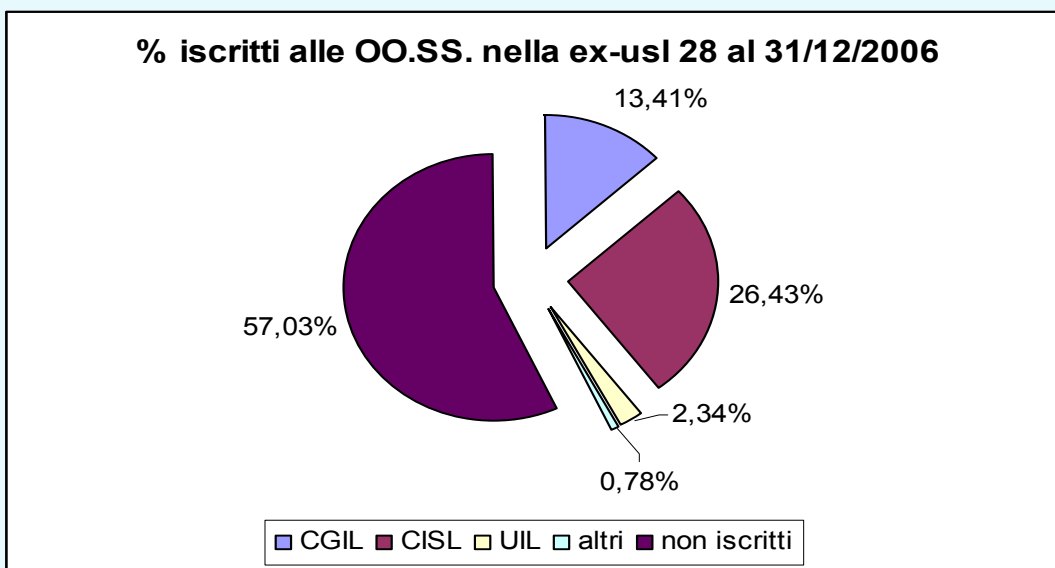
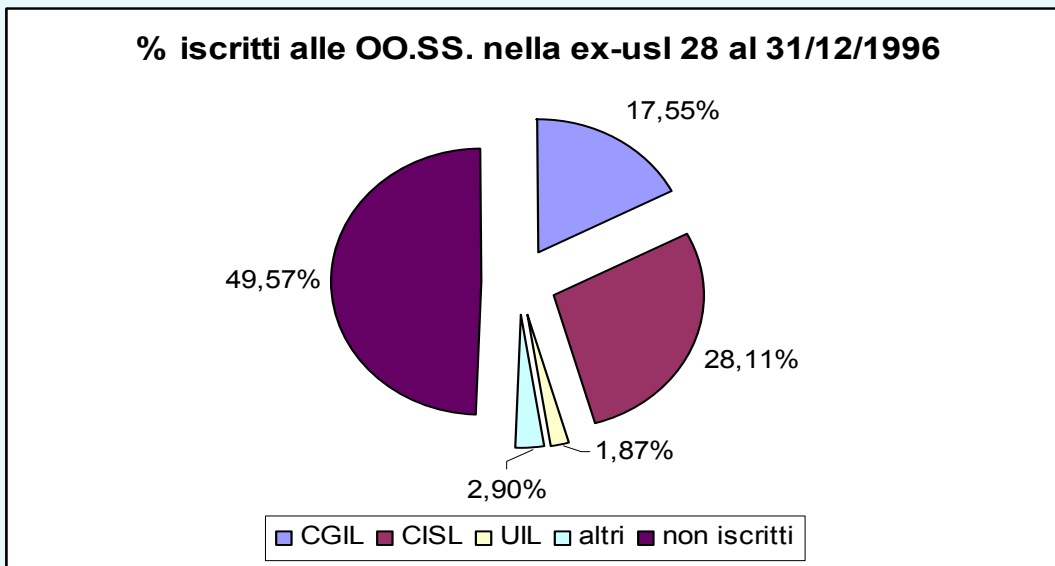
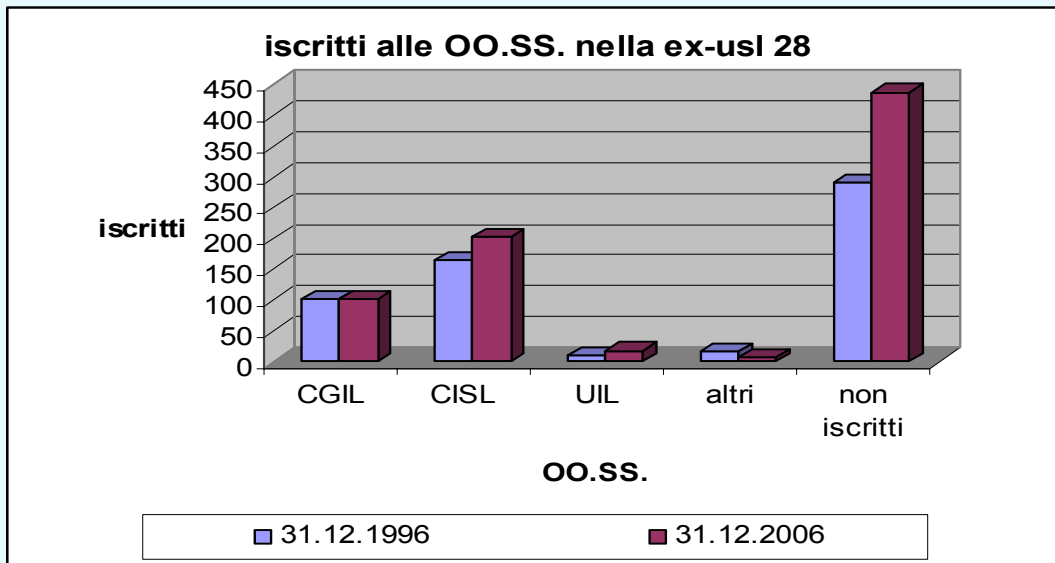


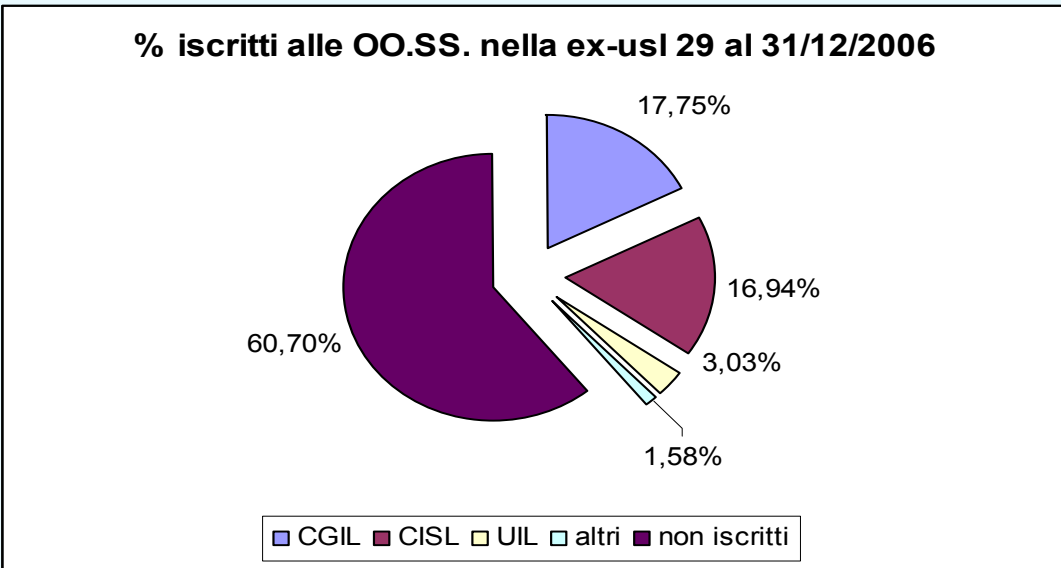
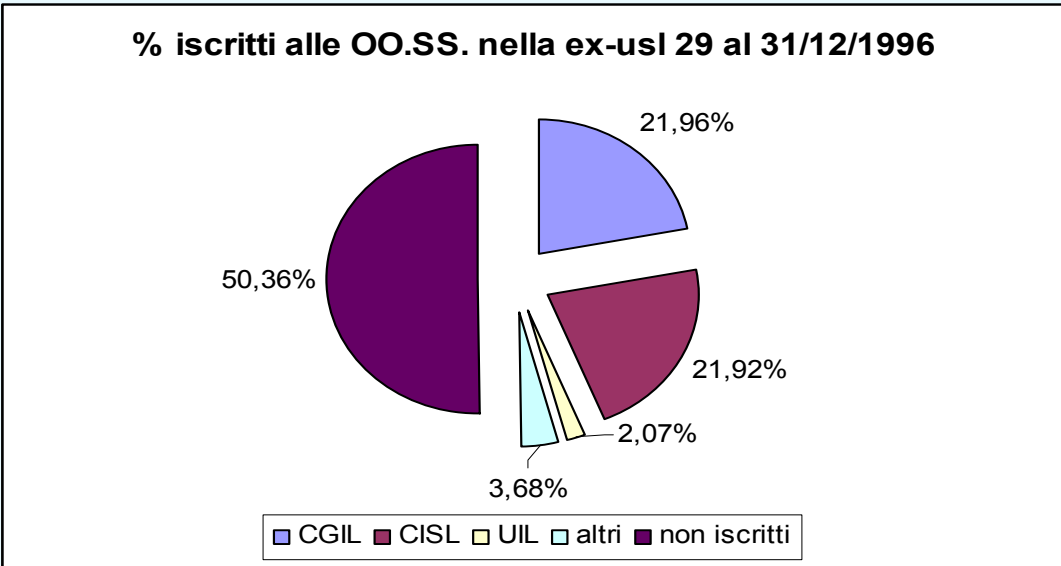
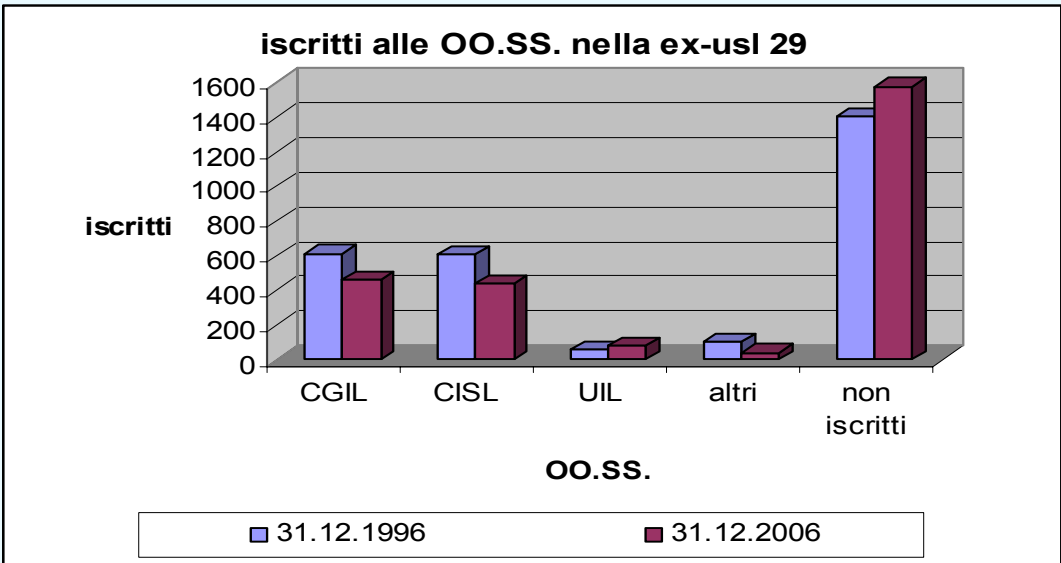
% iscritti alle OO.SS. nella ex-usl 25 al 31/12/2006

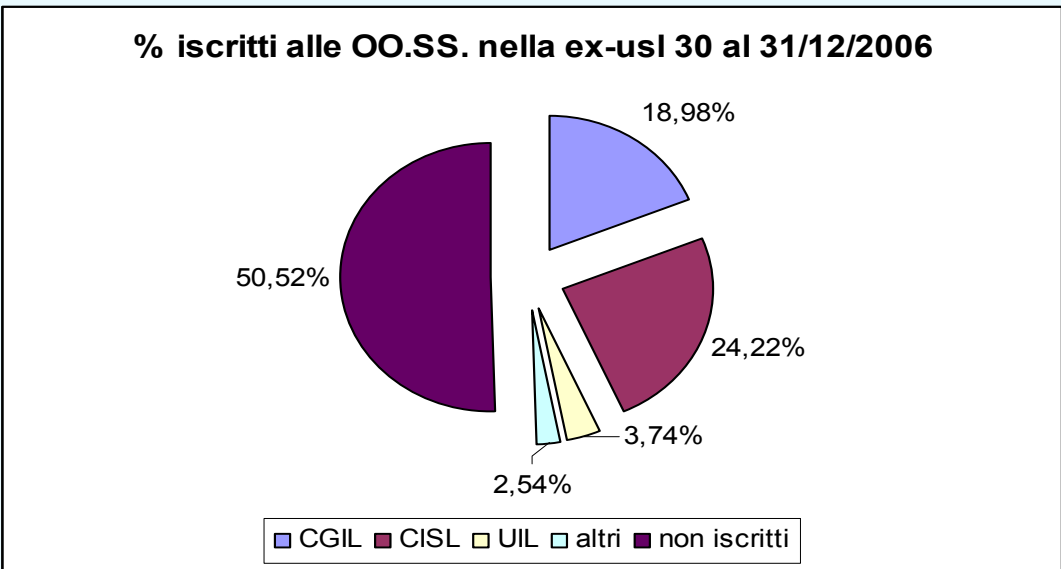
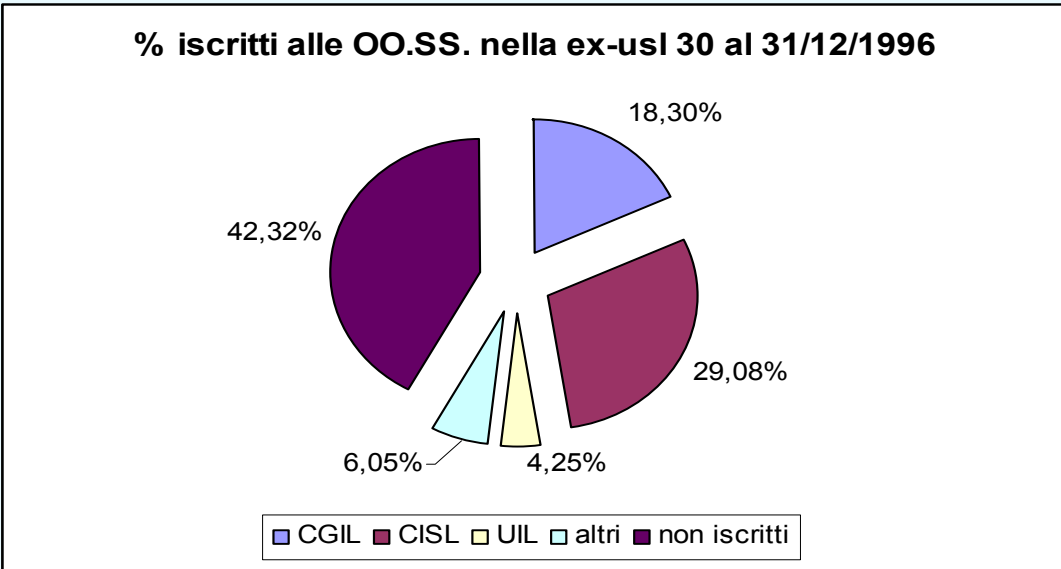
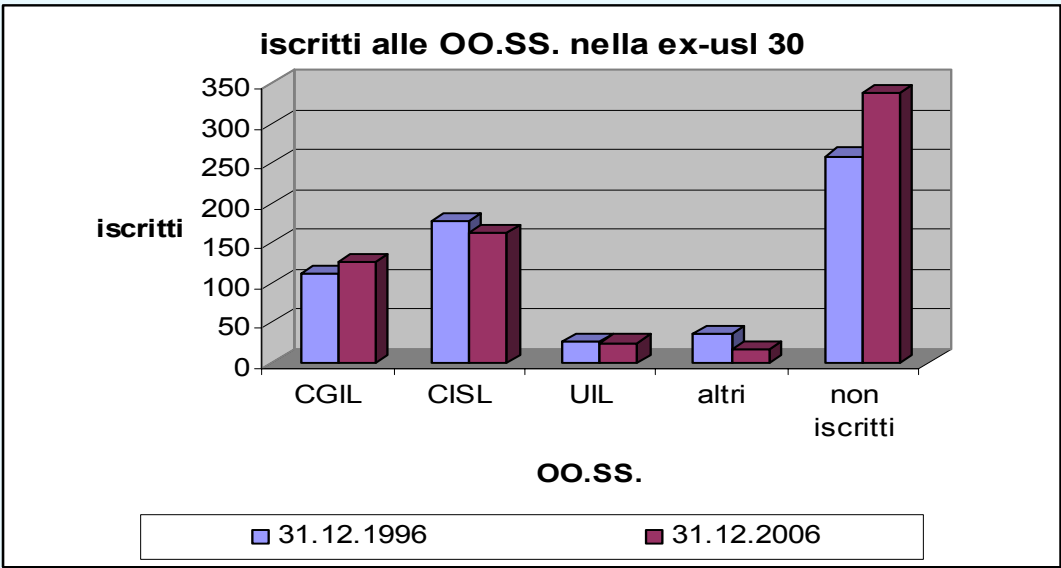


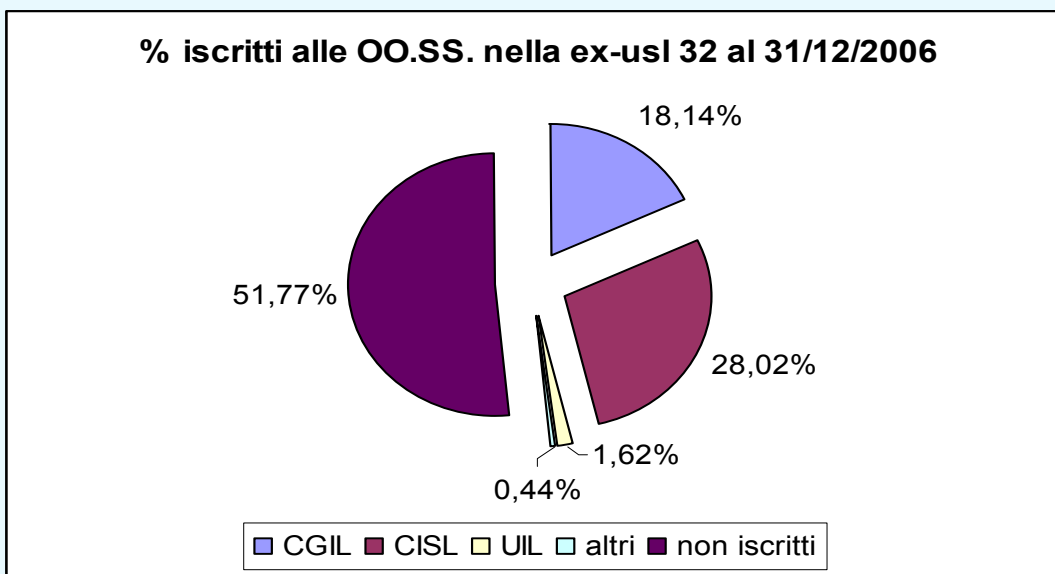
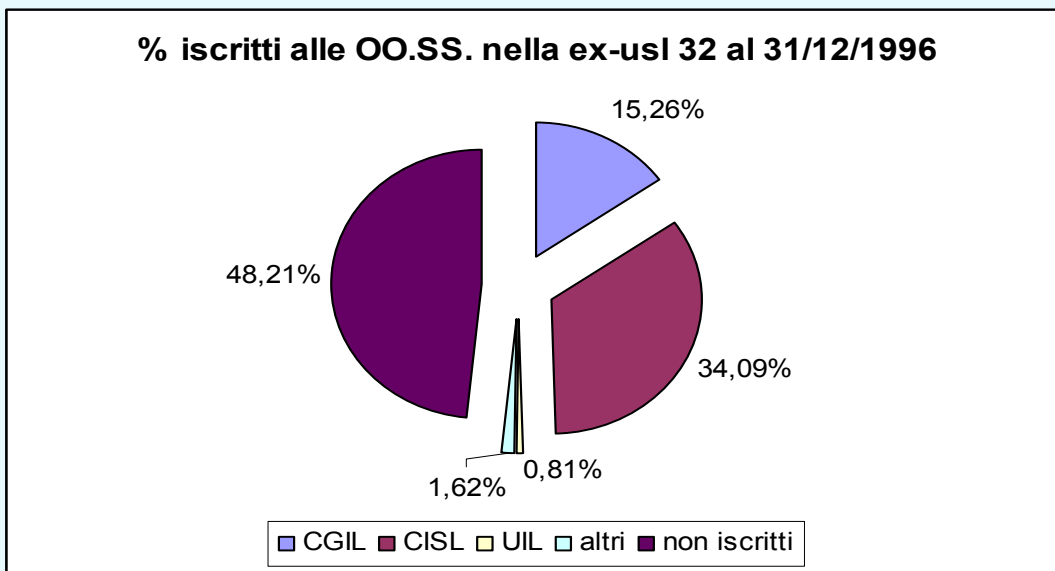
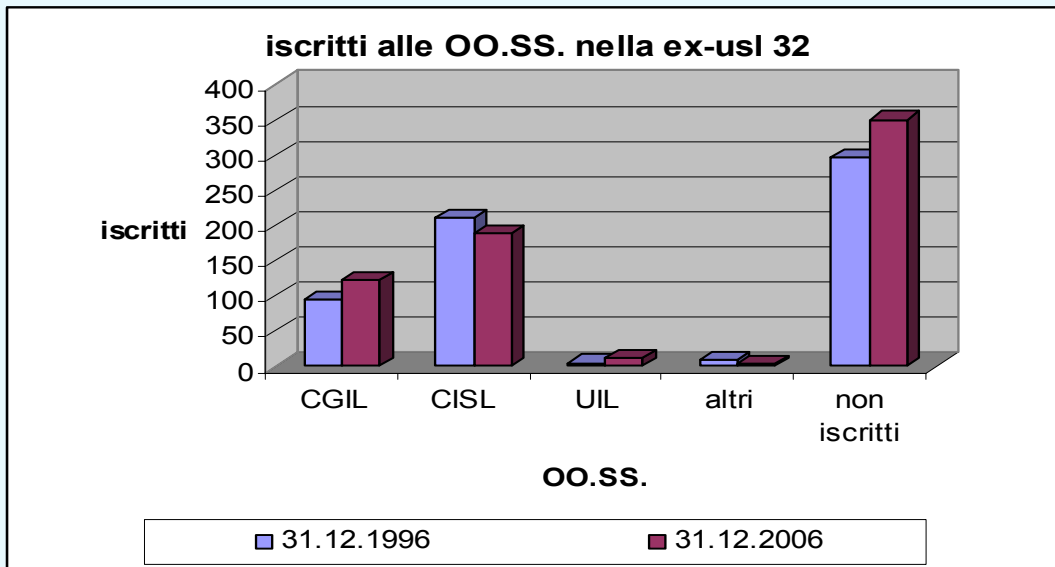


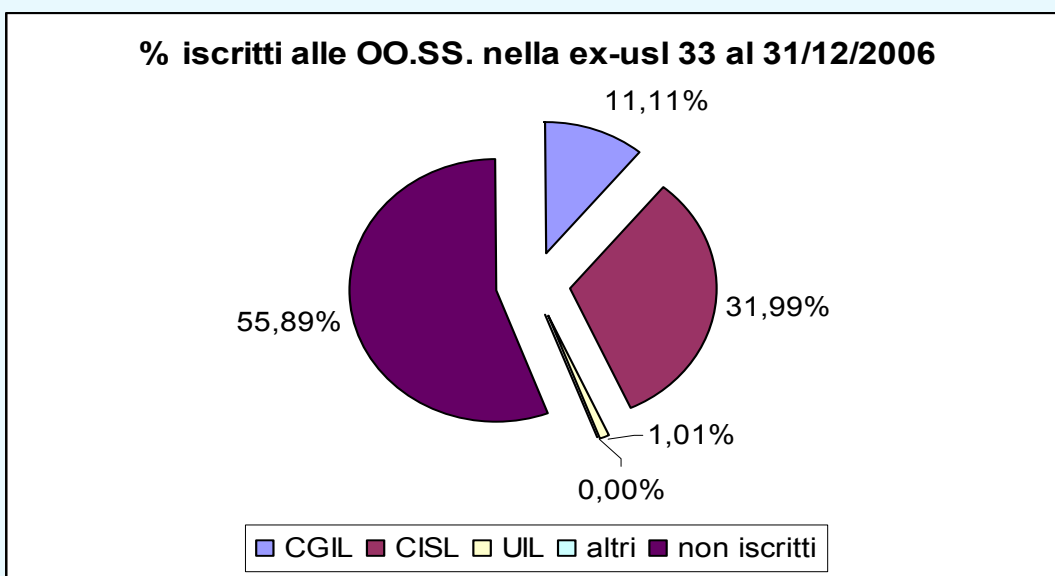
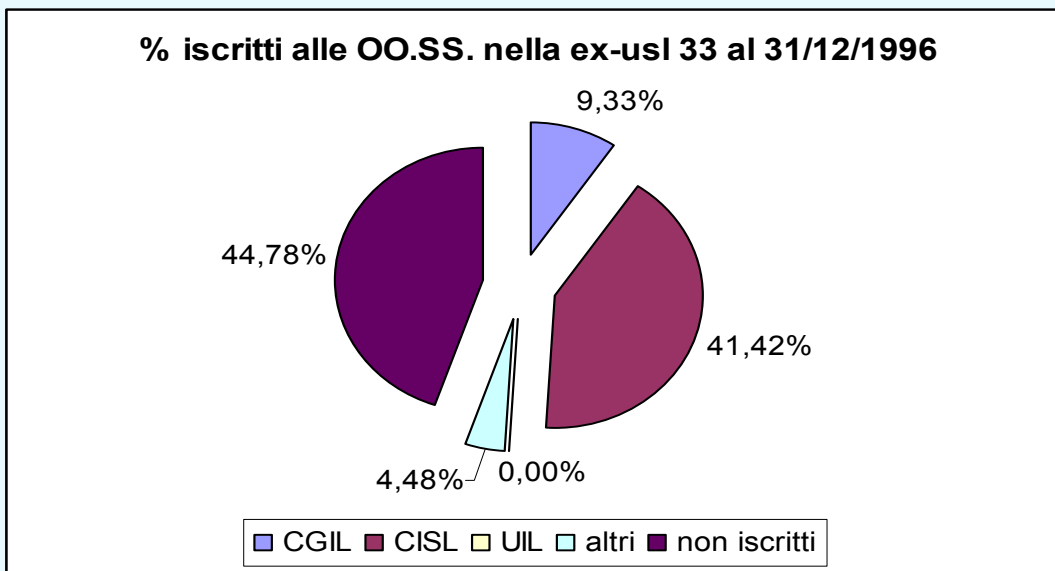
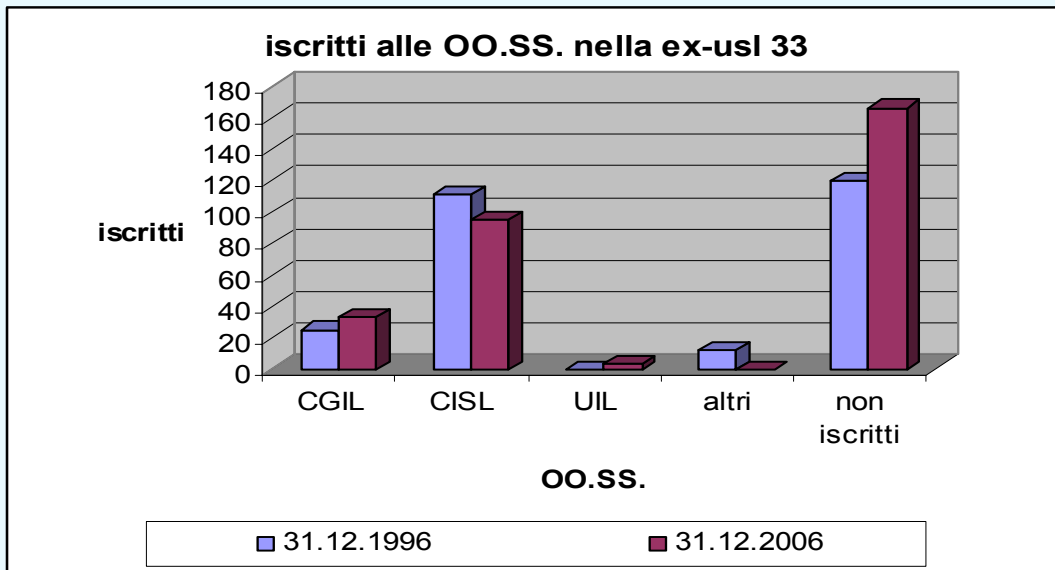












4) ALCUNI SPUNTI PER L'IMMEDIATO FUTURO

Il confronto delle rilevazioni del 31.12.1996 e del 31.12.2006 offre elementi di riflessione sia in merito all'evoluzione numerica ed alla qualificazione professionale dei dipendenti degli enti locali del comprensorio di Bergamo, sia in merito al ruolo che in questi anni le organizzazioni sindacali hanno svolto nel determinare i cambiamenti che si sono verificati nel corso del decennio.

Una prima modalità di possibile utilizzo dei dati sopra riportati per componenti delle R.S.U., per gli iscritti alle diverse organizzazioni sindacali e anche per le stesse amministrazioni è rappresentato dal confronto con la situazione del proprio ente; magari integrando la semplice rilevazione del numero dei dipendenti, della loro classificazione professionale e dell'adesione al sindacato con i dati relativi ai rapporti di lavoro a tempo parziale, al sesso, all'età, al titolo di studio dei dipendenti e, aspetto molto importante, con la rilevazione dei pubblici servizi affidati in appalto, in concessione o direttamente a società controllate e degli incarichi conferiti a consulenti esterni.

Questo, già costituirebbe un importante integrazione dei dati esistenti al fine di rendere più concrete e credibili proposte e nuove soluzioni di tipo organizzativo.

Un intervento che risulta prioritario dalla lettura dei dati è quello della stabilizzazione del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato utilizzato per sopperire ai vuoti di organico creati dal blocco delle assunzioni degli ultimi anni. Già una serie di accordi per la stabilizzazione di questo personale sono stati sottoscritti nel corso del 2007 in applicazione della normativa contenuta nell'ultima finanziaria. Occorre, tuttavia, che la platea del personale coinvolto in questo processo venga ampliata, da un lato promuovendo nuovi accordi, dall'altro sostenendo una modifica delle disposizioni vigenti in modo da rivedere i requisiti previsti per l'applicazione di tale possibilità.

Occorre inoltre che si ponga maggiore attenzione all'utilizzo di collaborazioni coordinate e continuative, sia per evitare che rapporti di lavoro, che di fatto hanno natura subordinata, vengano costituiti con la forma del lavoro autonomo, sia per stabilire dei limiti al proliferare di costose consulenze ed incarichi professionali volti a sostituire il personale dipendente nell'attribuzione di funzioni, incarichi illegittimi e ritenuti, in certi casi, costituire fonte di danno erariale da diverse sezioni regionali della Corte dei Conti.

La distribuzione del personale al 31.12.2006 tra le diverse categorie professionali mette in evidenza, inoltre, che i dipendenti inquadrati in categoria A, rappresentano oggi una percentuale molto ridotta sul complesso dei dipendenti, la proposta avanzata di recente a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL del superamento di tale categoria pare, quindi, un obiettivo realizzabile nel prossimo futuro, considerato che già in molti enti questa categoria risulta completamente svuotata. Inoltre ragioni di parità di trattamento tra dipendenti che lavorano in enti diversi, ma che svolgono le stesse mansioni portano a sostenere tale superamento, in particolare per ciò che riguarda il personale operaio. L'ampio ricorso negli ultimi anni all'istituto della progressione verticale e la successiva parziale chiusura della Corte Costituzionale e, poi, della Corte di Cassazione, impongono che tale strumento, pur nei limiti imposti dalla citata giurisprudenza, risulti un'opportunità, non solo per i dipendenti, ma anche per le amministrazioni, al fine di avere a disposizione professionalità adeguate per lo svolgimento dei più complessi compiti e funzioni che la normativa richiede. Un adeguato equilibrio tra il reclutamento di personale tramite accesso dall'esterno e l'utilizzo delle progressioni verticali, come del resto disciplinato nel recente

accordo per il personale dei ministeri, pare una soluzione percorribile, non solo per il personale, ma anche per gli enti, visti i limiti di spesa cui sono sottoposti.

Questa opportunità può certamente essere favorita dal processo di stabilizzazione del personale a tempo determinato, considerato che le stabilizzazioni sono a tutti gli effetti assunzioni dall'esterno. Fondamentale, inoltre, appare in questa prospettiva la contrattazione dei piani di formazione professionale, troppo spesso dimenticati nel sistema delle relazioni sindacali.

Altro aspetto importante, che indirettamente emerge dall'analisi dei dati, riguarda la nomina di responsabili degli uffici e dei servizi, che sicuramente ha rappresentato uno degli elementi determinanti nell'evoluzione dell'inquadramento professionale del personale dipendente in numerosi enti locali e, soprattutto, la loro revoca.

In una recente sentenza delle Corti Costituzionali (n.103 del 19 marzo 2007) è possibile leggere: "L'esistenza di una preventiva fase valutativa si presenta essenziale anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi), come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, il rispetto dei principi di giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che, prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque il controllo giurisdizionale. Ciò anche al fine di garantire - attraverso la esternazione delle ragioni che stanno alla base delle determinazioni assunte dall'organo politico - scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa. Precetto, questo, che è alla base della stessa distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici e cioè tra l'azione di governo - che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'amministrazione, la quale in attuazione dell'indirizzo politico delle maggioranze, è vincolata, invece, ad agire senza distinzioni di parti politiche e dunque al "servizio esclusivo della Nazione" (art. 98 Cost.), al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento"

Una trasparente procedura di valutazione dei risultati dei responsabili degli uffici e dei servizi ed una durata dell'incarico congrua ai fini di una effettiva valutazione è, quindi, necessaria, non solo per le figure dirigenziali, ma anche, negli enti che ne sono privi, per il personale che ne svolge le funzioni. Infatti nomine troppo brevi e l'applicazione del cosiddetto "spoils system all'italiana" non possono spingersi al punto di sostituire alla professionalità la vicinanza politica, se non per quelle limitate figure di carattere fiduciario che svolgano funzioni di supporto diretto agli organi politici.

Perché l'ente locale, e non solo gli organi politici che lo rappresentano, svolga quel ruolo centrale che s'è detto nell'ambito dell'organizzazione amministrativa della Repubblica è determinante che i processi di "esternalizzazione" dei servizi pubblici locali vengano effettuati, se necessario, nel rispetto di regole ben definite. In questi ultimi anni molti enti locali hanno provveduto ad "esternalizzare" una quantità sempre maggiore di servizi senza che le ragioni giuridiche ed economiche di tali scelte fossero adeguatamente motivate. La forma di gestione preferita è stata quella della costituzione di società di capitali direttamente controllate, con affidamento diretto di uno o più servizi. Non solo, in alcuni casi, amministrazioni hanno provveduto ad affidare "in house" anche l'esercizio di pubbliche funzioni, senza che per tale affidamento esistessero specifiche disposizioni di legge.

Ora, a parte la dubbia legittimità di alcune di queste scelte, quello che emerge è il progressivo spostamento delle decisioni, sia di natura politica, che di gestione amministrativa, fuori dagli enti locali, con attribuzioni di ruoli importanti a soggetti esterni di natura privata sul cui controllo (previsto peraltro dalla normativa vigente) si nutrono forti dubbi.

Inoltre, tali scelte, originariamente introdotte per la gestione di servizi di pacifica rilevanza economica, si sono estese all'erogazione di servizi sociali con la contemporanea presenza di politiche di fatto caratterizzate da una sorta di dumping contrattuale nei confronti dei lavoratori interessati.

Occorre, quindi, contrastare, con maggiore decisione scelte di "esternalizzazione" che non siano necessarie ed in contrasto con le disposizioni di legge, al fine di tutelare non solo il lavoro dei pubblici dipendenti, ma anche il diritto dei cittadini a trattamenti imparziali e garantiti. Occorre, inoltre, che tali scelte non si trasformino in un danno per tutta la comunità locale, considerato che in non pochi casi le amministrazioni finiscono poi per ripianare, attraverso processi di ricapitalizzazione, i buchi di bilancio che tali società hanno prodotto.

In questi casi è facile affermare che meglio sarebbe, al fine di evitare i disastri che sono sotto gli occhi di tutti, se gli imprenditori si affidassero un po' meno alla politica ed i politici, anche quelli locali, facessero meno gli imprenditori, ma il vero problema pare quello di evitare certe soluzioni di questi tipo vengano prospettate senza che alcuno le contrasti.

Ultimo aspetto che si ritiene utile sottolineare è quello relativo al ruolo avuto dalle organizzazioni sindacali ed al significativo calo di adesioni che le stesse hanno registrato nell'ultimo decennio. In realtà confrontando i dati delle due rilevazioni è evidente che: la revisione dell'ordinamento professionale, l'attribuzione ai responsabili degli uffici e dei servizi della competenza in materia di gestione amministrativa, tecnica e contabile delle strutture organizzative, l'applicazione della normativa in materia di responsabilità del procedimento amministrativo, hanno trascinato un formidabile mutamento nell'inquadramento professionale dei dipendenti degli enti locali. Infatti i cambiamenti evidenziati nelle tabelle precedenti hanno portato ad un ampio utilizzo delle progressioni professionali sia verticali che orizzontali, modificando radicalmente l'inquadramento professionale di tantissimi dipendenti. Tuttavia questo processo, che ha visto nelle organizzazioni sindacali un attivo protagonista, non si è tradotto in un maggiore consenso, non ha portato ad una crescita di adesioni, ma ha prodotto piuttosto una contrazione del numero di iscritti, diversamente distribuito tra le diverse organizzazioni sindacali.

Forse è il caso di chiedersi, a livello sindacale, se nel sostenere l'ampio utilizzo di progressioni di verticali ed orizzontali si siano sempre perseguite scelte trasparenti e coerenti, sollecitando il confronto con i dipendenti e, soprattutto, verificando se compiti e funzioni espletate fossero coerenti con le declaratorie indicate nel nuovo sistema di classificazione del personale.

Come afferma la Corte Costituzionale, pur con riferimento a profili diversi, le pubbliche amministrazioni, anche quando agiscono utilizzando gli strumenti del diritto privato, devono osservare il principio di imparzialità. Principio, questo, che dovrebbe essere tenuto in debito conto da tutti.