

# IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE NEL COMPARTO SANITA'



La responsabilità dei pubblici dipendenti:  
profili di responsabilità.

*Relatore:* D'Ambrosio Mauro

Master in Diritto del Lavoro, Sindacale e Contrattuale

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità

- **RESPONSABILITA'**: dal latino "responsum"; cioè rispondere delle conseguenze del proprio comportamento.
- Tale concetto esiste solo a condizione che vi sia piena libertà ed autonomia decisionale. La responsabilità è direttamente proporzionale alla funzione che si esercita.
- L'affermarsi della professione infermieristica ha comportato un accresciuto livello di autonomia al quale corrisponde un altrettanto accresciuto livello di responsabilità.
- Responsabilità soprattutto a causa dell'autonomia che discende direttamente dalle norme sull'esercizio professionale che ci hanno permesso di entrare nel novero delle Professioni intellettuali.
- EVOLUZIONE NORMATIVA  EVOLUZIONE PROFESSIONE

## L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

- **DM 14 settembre 1994, n. 739**
- **Legge 26 febbraio 1999, n. 42**
- **Legge 10 agosto 2000, n. 251**
- **Legge 8 gennaio 2002, n. 1**
- **Legge 1 febbraio 2006, n. 43**

DM 14 settembre 1994, n. 739

- **L'infermiere è responsabile dell'assistenza generale infermieristica**
- ... identifica i bisogni di assistenza infermieristica ... e formula i relativi obiettivi
- Pianifica, gestisce e valuta l'intervento assistenziale infermieristico
- Garantisce la corretta applicazione delle prescrizioni diagnostico-terapeutiche
- L'infermiere agisce sia individualmente sia in collaborazione con altri operatori sanitari e sociali
- Per l'espletamento delle funzioni si avvale, ove necessario, dell'opera del personale di supporto

# Legge 26 febbraio 1999, n. 42

## ART. 1

La denominazione "professione sanitaria ausiliaria" nel testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n.1265, e successive modificazioni, nonché in ogni altra disposizione di legge, è sostituita dalla denominazione "**professione sanitaria**".

# Legge 26 febbraio 1999, n. 42

## ART 2

- **Abrogazione del Mansionario** (DPR 225 /1974)
- **Ridefinizione delle attività e delle responsabilità delle professioni sanitarie:**

il campo proprio dell'infermiere è determinato dai contenuti dei decreti ministeriali istitutivi dei relativi profili professionali e degli ordinamenti didattici dei rispettivi corsi di diploma universitario e di formazione post-base nonché degli specifici codici deontologici, fatte salve le competenze previste per le professioni mediche e per le altre professioni del ruolo sanitario per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, nel rispetto reciproco delle specifiche competenze professionali.

# Legge 10 agosto 2000, n. 251

Gli operatori delle professioni sanitarie dell'area delle scienze infermieristiche e della professione sanitaria ostetrica svolgono con autonomia professionale attività dirette alla prevenzione, alla cura e salvaguardia della salute individuale e collettiva, espletando le funzioni individuate dalle norme istitutive dei relativi profili professionali nonché dagli specifici codici deontologici ed utilizzando metodologie di pianificazione per obiettivi dell'assistenza.

# Legge 1 febbraio 2006, n. 43

- 1. Sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000, n. 251, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione.

- 2. L'iscrizione all'albo professionale è obbligatoria anche per i pubblici dipendenti.

L'aggiornamento professionale è effettuato secondo modalità identiche a quelle previste per la professione medica.

- 3 . Istituzione Ordini Professionali: ( ? ) al fine di adeguare il livello culturale, deontologico e professionale degli esercenti le professioni in ambito sanitario a quello garantito negli Stati membri dell'Unione europea, la presente legge regola le professioni sanitarie di cui all'articolo 1, nel rispetto dei diversi *iter* formativi, anche mediante l'istituzione dei rispettivi ordini ed albi, ai quali devono accedere gli operatori delle professioni sanitarie esistenti, nonché di quelle di nuova configurazione.

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI PROFESSIONE INFERMIERISTICA

- Dall'eteronomia all'autonomia professionale e decisionale.
  - Dalla mansione fine a se stessa al risultato assistenziale.
- Dall'assistenza al medico all'assistenza al paziente.
- Capacità di scelta assistenziale e di verifica dei risultati.
  - Consapevolezza dell'agire professionale.
- Professione intellettuale (art. 2229cc.) per l'esercizio della quale sono necessari laurea, leggi che ne regolano l'attività, ed iscrizione all'albo.

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità

- Come si diventa responsabili? Cioè in grado di prevedere le conseguenze del proprio comportamento ed eventualmente correggerlo?



Competenza: ciò di cui si ha capacità di fare.

CODICE DEONTOLOGICO: L'infermiere assume responsabilità in base al proprio livello di competenza e ricorre, se necessario, all'intervento o alla consulenza di infermieri esperti o specialisti

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: responsabilità professionale

- L'infermiere può e deve essere chiamato a rispondere delle proprie azioni qualora queste non siano state conformi alle regole dell'arte, con conseguenze dannose , per il paziente. Vigge cioè il principio della responsabilità degli errori regolato dalle norme generali del diritto in campo penale, civile, amministrativo e disciplinare
  - **a nuova normativa determina il campo di attività e la responsabilità professionale dell'infermiere**
    - **PROFILO PROFESSIONALE (D.M. n. 739 del 1994)**
    - **ORDINAMENTO DIDATTICO ( formazione di base)**
      - **CODICE DEONTOLOGICO**
      - **FORMAZIONE POST-BASE**
    - **LIMITE DELLE COMPETENZE PREVISTE PER GLI ALTRI**

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità

**RESPONSABILITÀ** : parola il cui significato però può essere recepito in *una duplice accezione*:

- in termini positivi  **MAGGIORE AUTONOMIA E IMPEGNO PROFESSIONALE DERIVANTI DA UNA MIGLIORE QUALIFICAZIONE DEL RUOLO E DA UN AUMENTO DELLE COMPETENZE**
- in termini negativi  **MAGGIORE ATTITUDINE A RISPONDERE DEI PROPRI ATTI DAVANTI AD UN ORGANO GIUDICANTE.**

*Per i pubblici dipendenti si suole considerare : civile, penale, amministrativo-contabile, disciplinare e dirigenziale; adesso andremo ad analizzare brevemente le prime 2 e in modo più approfondito, in seguito, quella disciplinare.*

## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità

- Responsabilità professionale *in senso giuridico* è l'obbligo nascente in capo al professionista di prestare la propria attività secondo modalità e livelli considerati quali minimi necessari dall'ordinamento stesso; ovvero l'impegno a mantenere un comportamento congruo e corretto «a priori».
- Quindi, la responsabilità professionale dell'operatore sanitario nasce da una prestazione *inadeguata che ha prodotto effetti negativi sulla salute* dell'utente.

Ciò può comportare per l'infermiere – a seconda dei casi – un obbligo al risarcimento del danno, una condanna per

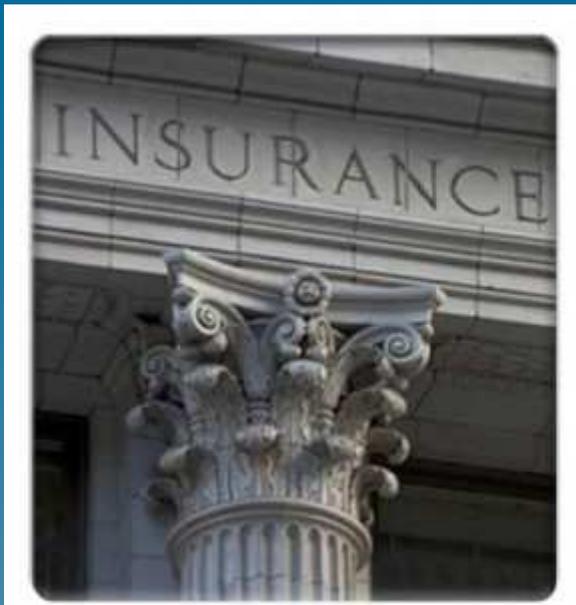
CIVILE

PENALE

DISCIPLINARE

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE -

- R.C. viene comunemente intesa come quella forma di responsabilità che si traduce nel dovere di un soggetto a risarcire il danno arrecato per la lesione della sfera giuridica di un altro soggetto"



## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE -

- **Responsabilità Contrattuale** – art. 1218 codice civile:

“il debitore che non esegue esattamente la prestazione è

tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l’inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile”.

- **Responsabilità Extracontrattuale** – art. 2043 codice civile: “qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE -

- **RESPONSABILITA' CONTRATTUALE**

- onere della prova a carico del debitore, che deve liberarsi dalla presunzione di colpa dimostrando che l'impossibilità di adempiere è derivata da causa a lui non imputabile.

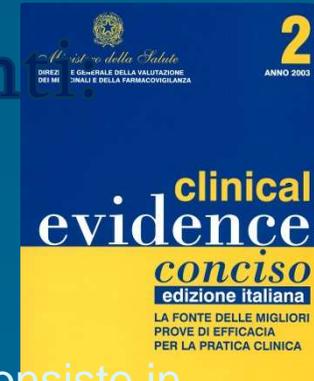
- La prescrizione per il risarcimento del danno è addirittura decennale.

- Nella valutazione del danno sono da risarcire solo i danni prevedibili al momento in cui è sorta l'obbligazione.

- Determinante è la prova dell'assoluta **diligenza** nello svolgimento della prestazione.



# La responsabilità dei pubblici dipendenti profili di responsabilità. - CIVILE -



- **RESPONSABILITA' CONTRATTUALE**

**OBBLIGO DI DILIGENZA:** si contrappone alla Negligenza, e consiste in “quel complesso di cure e di cautele che il debitore deve impiegare per soddisfare la propria obbligazione”.

Spesso è determinante nella valutazione della Colpa

Il criterio della diligenza esprime un modello ideale di comportamento a cui il debitore deve uniformarsi nell'adempiere l'obbligazione. Tale modello viene ricostruito avendo riguardo all'uomo medio (bonus pater familias):

Art 1176 c.c. Nell'adempiere l'obbligazione il debitore deve usare la diligenza del buon padre di famiglia, e, se inerente all'esercizio di un'attività professionale, la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata.

- La diligenza è la cura e lo scrupolo con cui si svolge l'attività professionale.
- E' negligente il sanitario che omette di applicare senza giustificato motivo, esami o mezzi di cura che la maggioranza dei suoi colleghi applicherebbe.

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE -

- **RESPONSABILITA' CONTRATTUALE**

**OBBLIGO DI PERIZIA:** si contrappone all'imperizia, e consiste nell'agire con abilità, competenza, bravura, acquisite con lo studio e la pratica.

- L'obbligo di perizia è mitigato solo dal fatto che uno possa trovarsi di fronte a **problemi di speciale difficoltà** (la portata mitigatrice non si estende ai casi in cui la cattiva riuscita della prestazione sia dovuta a imprudenza o negligenza);
- L'imperito è colui che non possiede il grado di abilità che la maggioranza dei suoi colleghi di pari esperienza o specializzazione possiede.



# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE -

- **OBBLIGO DI PRUDENZA:** E' la capacità di scelta fra alternative diverse in grado di ridurre significativamente danni o pericoli.
- E' imprudente il sanitario che ricorre a trattamenti rischiosi che, in identiche situazioni, la maggior parte dei colleghi avrebbe evitato.



# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE -

- **RESPONSABILITA' EXTRACONTRATTUALE**

Mentre quella contrattuale deriva da un rapporto quasi sempre precostituito tra le due parti, la **responsabilità extracontrattuale** o **responsabilità aquiliana** si costituisce *ex novo*, e deriva da un atto illecito in violazione del principio generale del *neminem laedere* (*non nuocere ad alcuno*).



# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE

## RESPONSABILITA' AZIENDALE

In campo sanitario, la struttura oltre ad essere erogatrice di prestazioni, ne è anche il garante contrattuale.

Tra struttura sanitaria e paziente intercorre un contratto di prestazione d'opera professionale; quando essa non adempie alla prestazione delle cure necessarie risponde, ai sensi dell'art. 1218, di responsabilità contrattuale.



# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE

## RESPONSABILITÀ DEL PRESTATORE D'OPERA.

- In linea generale i sanitari rispondono di responsabilità extracontrattuale secondo il principio generale del *neminem laedere*.
- Tuttavia, secondo una recente giurisprudenza, (Cass. Civ., 22.1.99, n. 589), anche nel campo della medicina pubblica il rapporto che lega i pazienti ai sanitari è di natura contrattuale.
- Questa sovrapposizione delle 2 responsabilità esiste onde evitare che il danneggiato risulti penalizzato dalla applicazione del rigido regime della responsabilità extracontrattuale

## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - CIVILE

- Infatti la sentenza 19564/2004 ribadisce:
- ” il rapporto professionale nasce anche in assenza di un vero e proprio contratto tra sanitario e malato, ma è sufficiente l'esistenza di un "contatto sociale", in quanto **chi esercita la professione sanitaria** ha precisi doveri di comportamento verso chi si è affidato alle sue cure "entrando in contatto con lui", indipendentemente dall'esistenza di un impegno formale.” (05 novembre 2004)



# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - PENALE -

- Il carattere distintivo di tale tipo di responsabilità consiste nel fatto che essa è prevista dalle norme di Diritto penale ( c.p.).
- Omissione di soccorso 593
- Rifiuto di atti di ufficio 328
- Rivelazione del segreto professionale 622
- Rivelazione del segreto d'ufficio 326
- Falsità ideologica in certificati connessa da personale esercenti un servizio di pubblica necessità 481
- Falsità materiale in atti pubblici 476
- Falsità ideologica in atti pubblici 479
- Esercizio abusivo della professione 348
- Omicidio colposo 589
- Lesione personale colposa 590
- Violenza privata 610
- Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità 340

## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - PENALE -

Perché vi sia reato, e quindi attribuzione di responsabilità penale, occorre la presenza di alcuni elementi, di cui 3 oggettivi:

- 1) *condotta, cioè il comportamento attivo od omissivo;*
- 2) *evento, cioè il fatto lesivo;*
- 3) *nesso causale, cioè rapporto di causa ed effetto tra condotta ed evento*



*E 3 elementi soggettivi costitutivi del reato:*

- 4) *dolo, 5) preterintenzione, 6) colpa.*

## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - PENALE -

- **La responsabilità penale consegue alla commissione di un reato, i cui elementi più importanti sono:**
- - **Dolo:** sussiste quando l'autore del reato agisce con volontà ed è cosciente delle conseguenze della sua azione od omissione;
- - **Colpa generica o specifica :** invece, sussiste quando l'autore del reato, pur agendo con volontà, non ha in alcun modo preso coscienza delle conseguenze della sua azione e, allo stesso tempo, l'evento si verifica a causa della negligenza o imprudenza o imperizia dell'agente stesso, ovvero a causa della sua inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline;
- - **Preterintenzione:** (ovvero **oltre l'intenzione**) il soggetto agente, con un suo comportamento volontario, provoca un reato (e quindi un evento dannoso) con conseguenze più gravi di quelle realmente volute.

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - PENALE -

## COLPA GENERICA

- **Imprudenza: avventatezza, eccessiva precipitazione, scarsa considerazione per gli interessi altrui**
- **Negligenza: trascuratezza, insufficienza di attenzione, dimenticanza, svogliatezza, superficialità**
- **Imperizia: deficienza di cultura professionale o di abilità tecnica o di esperienza specifica richiesta per l'esercizio della professione**

## COLPA SPECIFICA

- **Inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline di provenienza sia dall'autorità pubblica che da quella privata, sia di carattere generale che di carattere particolare.**

## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. - PENALE -

- Sugli elementi oggettivi della responsabilità, La CASSAZIONE si esprime in modo tale che l'insufficienza, la contraddittorietà e l'incertezza del riscontro probatorio sulla ricostruzione del nesso causale, **quindi il ragionevole dubbio**, sulla reale efficacia condizionante la condotta omissiva del sanitario rispetto ad altri fattori interagenti nella produzione dell'evento lesivo, comportano la neutralizzazione dell'ipotesi prospettata dall'accusa e l'esito assolutorio del giudizio.
- Altre interessanti sentenze in tema di responsabilità e di doveri dell'infermiere sono :
- 1) sentenza n. 9638/2000 della Cassazione penale che sancisce per gli infermieri un dovere di protezione generalizzato, come espressione dei principi di solidarietà e di rispetto della persona sanciti dalla Costituzione;
- 2) sentenza n. 12796/00 Cassazione penale che enuncia il principio per cui è meglio diffidare delle prassi burocratiche e della routine e preoccuparsi invece prioritariamente del c.d. futuro assistenziale del paziente.

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. -COME DIFENDERSI-

**Gli operatori sanitari sono tutti, ex lege, portatori  
di una posizione di garanzia nei confronti dei  
pazienti ....**

**posizione che va sotto il nome di  
posizione di protezione,  
la quale è contrassegnata dal  
dovere del soggetto di provvedere  
alla tutela di un certo**

**bene giuridico contro qualsiasi pericolo atto a  
minacciarne l'integrità. ( stiamo parlando del  
bene salute così come stabilito dall'art 32 della  
Costituzione)**

**L'obbligo di protezione perdura per tutta la durata  
del turno lavorativo**

(Corte Cassazione, IV sez. pen. -  
sent. 2/3/2000, n. 447)

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. -COME DIFENDERSI-

## • STRUMENTI DÌ AUTOTUTELA

- **Rispetto della Deontologia** ( Già in tempi lontani le norme giuridiche hanno posto la questione morale dell'aspirante infermiera in modo preciso:
  - “ Coloro che desiderano essere ammesse in una scuola convitto professionale per infermiere debbono farne domanda alla direttrice della scuola stessa (...) e presentare (...) una dichiarazione firmata da due persone rispettabili, conosciute dall'amministrazione della scuola, che attestino l'indiscussa moralità dell'aspirante” (R.D.L. n. 2330 del 21.11.1929).
- **Conoscere i propri limiti e le proprie potenzialità**
- **Uniformare i propri comportamenti clinici a teorie e modelli internazionali e universalmente riconosciuti ( evidenze scientifiche )**

# La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. -COME DIFENDERSI-

## • STRUMENTI DÌ AUTOTUTELA

- Aderenza ai protocolli in uso nella propria realtà operativa
- Agire in modo flessibile utilizzando « chiavi di lettura contestuali»
- Operare in alleanza con gli altri operatori della salute
- Curare la propria formazione, in modo da aumentare il proprio livello di competenza

PROTEGGERE

SEGNALARE

DARE TRACCIA  
DELLE PROPRIE  
SEGNALAZIONI

## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. -COME DIFENDERSI-

Novizio, principiante, avanzato, competente, abile ed esperto

Più il livello di competenza aumenta, più il professionista abbandona il riferimento a regole (norme, procedure, etc...) per fare affidamento sull'intuizione, sulla comprensione immediata della situazione, cioè a quelle capacità acquisite con l'esperienza che non è solo la permanenza, più o meno lunga in una posizione lavorativa (quella che comunemente è definita come "anzianità di servizio"), ma anche "il dialogo clinico con la teoria che rende i perfezionamenti possibili..."

- ..."se agli esperti si chiedesse di badare ai particolari o a modelli o regole formali, la loro performance effettiva peggiorerebbe". (Benner, 2003)

## La responsabilità dei pubblici dipendenti: profili di responsabilità. -COME DIFENDERSI-

Da questi spazi deriva il concetto di responsabilità, cioè della possibilità di scegliere, di rispondere di tali decisioni e di giustificarle se necessario.

L'azione responsabile è quella che viene scelta e non solo eseguita, è quella ponderata e mai subita.

A volte la scelta responsabile non è quella giusta per definizione, ma quella accettabile, quella “meno scorretta”.

La responsabilità dei pubblici dipendenti:  
profili di responsabilità.

Grazie per l'attenzione

