

La Responsabilità disciplinare dell'infermiere nella Pubblica Amministrazione

A cura di Matteo Rignanese*

*Infermiere H Riuniti Ancona

INTRODUZIONE

Il settore della responsabilità professionale dell'infermiere ricade nel più vasto ambito della responsabilità professionale sanitaria: una materia di per sé complessa e variabile nel tempo, tanto che disquisendo di essa si sono scritte negli ultimi anni innumerevoli pagine di dottrina e giurisprudenza. Oltretutto, si tratta di un settore soggetto ad un vorticoso sviluppo, non sempre lineare, che risente del dibattito culturale ed etico del nostro tempo, ove si registra comunque una sempre maggiore presenza dell'infermiere come soggetto autonomo di responsabilità. Questi aspetti stimolano la riflessione critica sul proprio agire.

Il nuovo quadro normativo relativo all'esercizio della professione pone all'infermiere una serie di problematiche legate alla ri-definizione del suo ruolo ma soprattutto alla nuova configurazione delle sue responsabilità. In particolare, la n° 42 del 1999: "Disposizioni in materia di professioni sanitarie", la n° 251 del 2000: "Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione, nonché della professione ostetrica", nota in quanto istitutiva della dirigenza e della laurea, e gli ordinamenti didattici dei corsi di diploma di laurea,, (decreti ministeriali 2 aprile, 2001) hanno determinato un cambiamento fondamentale.

CHE COS E' LA RESPONSABILITA' DISCIPLINARE

La responsabilità disciplinare è quella particolare forma di responsabilità che grava sul dipendente per la violazione dei doveri di servizio. La responsabilità disciplinare si diversifica in relazione allo status del professionista in:

1. Responsabilità amministrativo-disciplinare, per i professionisti dipendenti;
2. Responsabilità ordinistico-disciplinare per i liberi professionisti.

Il datore di lavoro è titolare di un potere disciplinare che può esercitare negli ambiti e nei limiti riconosciuti dalla normativa legislativa e contrattuale.

I principi cardine di questo tipo di potere sanzionatorio sono quelli di:

- tassatività (le sanzioni disciplinari possono essere irrogate solo per fatti determinati);
- proporzionalità (la sanzione deve essere proporzionata alla gravità del fatto commesso).

Il procedimento disciplinare, per i dipendenti del Servizio sanitario nazionale, ha subito negli ultimi decenni più di una modifica o riforma. Da un procedimento che era caratterizzato da norme di diritto pubblico e con ampie garanzie per il dipendente a un procedimento di carattere aziendalistico che ha recentemente visto un radicale cambiamento rispetto al passato in seguito alla c.d. “Riforma Brunetta” recepita con il D.Lgs. 150/2009. In seguito a questa riforma legislativa il sistema sanzionatorio disciplinare contrattuale è integrato dalle innovazioni legislative.

Il potere disciplinare rappresenta lo strumento di cui il datore di lavoro può disporre per reagire all'inosservanza degli obblighi di diligenza, obbedienza e fedeltà (artt.2104 e 2105 c.c.) da parte dei lavoratori. Esso si concretizza con l'irrogazione di sanzioni che, nel rispetto del principio di proporzionalità alla gravità delle infrazioni, nella forma più grave possono culminare nel licenziamento del dipendente.

La relativa regolamentazione normativa è contenuta nell'art. 2106 c.c. e nell'art. 7 della legge n. 300 del 1970, meglio nota come Statuto dei Lavoratori, nonché, di volta in volta, nel C.C.N.L. applicato in azienda e nel codice disciplinare presente, solitamente, nella bacheca aziendale.

Tale codice assume un'importanza fondamentale nell'ambito del procedimento disciplinare: esso rappresenta, infatti, l'insieme delle regole e degli adempimenti che il lavoratore deve rispettare all'interno del luogo di lavoro. Nel codice disciplinare devono essere menzionati i comportamenti vietati e che possono dar luogo all'esplicazione del potere disciplinare, nonché le relative procedure di contestazione.

Affinché ogni lavoratore sia a conoscenza degli obblighi presenti nel luogo di lavoro, l'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori prevede che il codice disciplinare sia portato a conoscenza dei dipendenti mediante affissione in un luogo accessibile a tutti, non essendo previsto altra modalità di conoscenza diversa dall'affissione; è importante, inoltre, che l'affissione sia presente al momento della contestazione e dell'irrogazione della sanzione. Il decreto Brunetta “prevede l'affissione tramite sito internet”

Per quanto riguarda gli obblighi del dipendente ricordiamo l'art. 28 del CCNL del 1995 che regola i procedimenti disciplinari che viene riportato per esteso con le modifiche introdotte nel 2004.

Per quanto riguarda il procedimento disciplinare l'articolo 2106 del codice civile attribuisce al datore di lavoro il potere di irrogare sanzioni disciplinari nei confronti del lavoratore inadempiente all'obbligo di diligenza e fedeltà.

L'articolo 7 dello Statuto dei lavoratori costituisce il modello attraverso il quale si individuano specifiche fasi, che possono essere così elencate:

- Affissione del regolamento disciplinare;
- Contestazione dell'infrazione;
- Termine a difesa;
- Audizione difensiva se richiesta;
- Irrogazione della sanzione ovvero accoglimento delle giustificazioni ovvero inattività del datore di lavoro;
- Esecuzione della sanzione.

FASI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

Il procedimento disciplinare inizia tradizionalmente con una lettera indirizzata al dipendente avente per oggetto “inizio procedimento disciplinare” oppure “contestazione di addebiti”.

La recente Riforma Brunetta ha disposto che, oltre alla tradizionale raccomandata con ricevuta di ritorno o alla consegna a mano si affianchi oggi – e nel futuro si sostituirà – la consegna effettuata “tramite posta elettronica certificata”. Per le comunicazioni successive alla contestazione dell’addebito, il dipendente può indicare, altresì, un numero di fax, di cui egli o il suo procuratore abbia la disponibilità.

Per l’esercizio del diritto di difesa il dipendente ha diritto di accesso agli atti istruttori.

Rientrano le sanzioni che prevedono la sanzione del rimprovero verbale, rimprovero scritto, la multa fino a 4 ore e la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione fino a dieci giorni.

Il nuovo sistema inoltre innova e distingue sulla competenza e sulla titolarità a iniziare e concludere un procedimento disciplinare a seconda che la contestazione provenga dal responsabile della struttura con “qualifica dirigenziale” oppure da un responsabile che non abbia la qualifica dirigenziale.

In linea con l’impianto complessivo della riforma, che ha anche il dichiarato intento di rafforzare “i poteri datoriali” del dirigente, per la prima volta nell’ordinamento dei sistemi disciplinari la titolarità a contestare – sia pure solo le infrazioni di minore gravità – si attribuisce direttamente al dirigente. È ovvio che sarà il regolamento aziendale a definire la tipologia dei dirigenti coinvolti stante la natura più professionale che dirigenziale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale.

Si parla di procedura disciplinare contestata dal dirigente quando il dirigente ha notizia di comportamenti punibili con le sanzioni di minore gravità e deve “senza indugio e comunque non oltre venti giorni” contestare per iscritto l’addebito al dipendente e convocarlo per il contraddittorio a sua difesa, “con l’eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell’associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni”. Entro i venti giorni il “dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave e oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l’esercizio della sua difesa”.

Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa. Se invece la sanzione da applicare è più grave di quelle definite di minore gravità il dirigente trasmette gli atti entro cinque giorni dalla notizia del fatto all'ufficio competente per le sanzioni disciplinari dandone contestualmente notizia all'interessato.

Per le sanzioni che prevedono la sanzione del Rimprovero verbale, la procedura da seguire è prevista nel CCNL. Non vi sono particolari adempimenti per l'irrogazione di tale sanzione. Non è necessaria la contestazione scritta. La sanzione deve essere applicata entro venti giorni da quando il dirigente è venuto a conoscenza del fatto e non è necessaria la convocazione scritta.

MATERIALE E METODI

Analisi delle normative di riferimento per il pubblico impiego: D.lgs. del 30 marzo 2001, n° 165. Art. 54-55-56; CCNL 1994 – 1997. articoli 28-29-30; CCNL 2002-2005. articoli 11-12-13-14-15.

RISULTATI

Siamo in un periodo di transizione e la stagione delle responsabilità per gli infermieri è in piena evoluzione. Esistono però tre precisi limiti all'interno dei quali lo sviluppo deve obbligatoriamente transitare: il mutamento del panorama giuridico, l'incremento dei bisogni dell'utenza, e le nuove regole delle organizzazioni sanitarie.

Il passaggio deve avvenire anche nell'esercizio quotidiano: occorre fondare l'operatività abituale sui processi, piuttosto che sugli atti, e sulla ricerca e sperimentazione di strategie assistenziali che consentono all'infermiere di offrire prestazioni efficaci e appropriate.

CONCLUSIONI

In un contesto in evoluzione come quello attuale, il professionista non deve farsi cogliere impreparato ma deve formarsi e aggiornarsi continuamente (riferimento ECM).

L'infermieristica ha finalmente acquisito una fisionomia di professione intellettuale che le conferisce un notevole ampliamento dei livelli di autonomia d'esercizio ma anche parallelamente un ugual livello di correlate responsabilità di natura, non soltanto assistenziale e clinica, ma anche etica, deontologica e giuridica.