

## Etica del lavoro medico tra responsabilità del servizio pubblico e valori del codice deontologico

Lorenzo Renzulli

Presidente della Società Italiana di Tecnica Ospedaliera

**Riassunto:** Sono stati esaminati e discussi gli aspetti etici del lavoro nella pubblica amministrazione in relazione all'istituto del giuramento, in distinzione di adempimento tra il comparto del personale non contrattualizzato e quello contrattualizzato, tenuto alla osservanza di codici di comportamento generali e di settore. Sono stati quindi evidenziati i valori del giuramento di Ippocrate per la professione medica secondo tradizione e status consolidato, nei contesti degli indirizzi di innovazione della legge 11 gennaio 2018, n.3 di "Riordino delle professioni sanitarie".

### Aspetti etici della professione

L'etica (*ethos*) è la scienza, come noto, che in via generale indica i principi e le norme che disciplinano e guidano la vita sociale di un popolo, secondo costumi morali che raccomandano il modo di comportarsi ed agire in un determinato tempo e in uno specifico status dell'individuo nei contesti della collettività di appartenenza.

Costituisce, come è evidente, elemento fondamentale del tessuto di formazione di ogni civiltà e di ogni convivenza e si connatura ed esprime in valori virtuosi e inalienabili per orientare ed informare le relazioni tra i membri di ogni comunità.

L'identità da considerare ed apprezzare è che ogni istituzione presenta e matura la sua libertà di valori quando è carica di valori secondo il binomio di correlazione *value free/value loaded*, in consonanza con la constatazione che non esiste in assoluto attività umana *value free* (Associazione degli amici dell'ospedale Fatebenefratelli - Isola Tiberina, "Il volto umano dell'ospedale", Roma 1995).

Il sistema regolatore della vita quotidiana, a livello privato e in particolare pubblico, è infatti in buona sostanza permeato da codici morali e convenzioni di comportamento secondo orientamenti all'agire positivo e non soltanto legati e determinati dalla applicazione di regole e norme diritti-doveri.

In assenza o menomazione di valori etici, che inducono verso la cooperazione, la solidarietà, la diligenza del proprio dovere, il rispetto della funzione esercitata, inevitabilmente la spinta a comportamenti liberi di interesse personale condiziona il sistema istituzionale al punto che le stesse leggi possono subire influenza di adattamento al mutamento del pensare ed agire sociale.

Se infatti alla presenza di inosservanze e violazioni non corrisponde una adeguata reazione morale ed indignazione da parte della società, la stessa esistenza di regole prescrittive, anche punitive, può scivolare in censure diluite sul piano dei diversi profili giuridici e/o in discussioni e dibattiti di prospettiva che di fatto non incidono in valori nella realtà degli eventi che corrispondono alla interpretazione della cultura dei tempi.

### **Aspetti pubblici della professione**

Nelle note di costituzione dell'editoriale "Sanità pubblica e sostenibilità, proposte di intervento", Muzzi A. e Panà A. (Ig. San. Pubbl., LXXIII, f.1) rilevano "come si deve far riferimento, oltre ai codici etici che guidano i rapporti con i singoli soggetti - Federazione Nazionale dei Medici chirurghi o odontoiatri: Codice di deontologia medica 18 maggio 2014, ... - con uno spostamento dall'ambito dell'etica a quello del diritto, al codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n.62 del 16 aprile 2013), che contiene i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare".

Ora può accadere che il pubblico interesse, il servizio che deve essere reso ai cittadini secondo le aspettative nelle forme e nei modi dovuti, che nel mondo dell'assistenza e della sanità sono particolarmente sensibili, può essere fortemente compromesso fino, in alcuni casi, ad essere totalmente negletto o travisato per fini di utilità soggettiva. Queste criticità si sviluppano in un contesto di governo del sistema pubblico nelle varie articolazione di istituzioni (tra le quali quelle del servizio sanitario nazionale) basate su uno stato di modellamento dei diritti e dei doveri, che promulga ed applica molteplici leggi, regolamenti, ordinanze, contrattazioni a matrice sindacale a livello nazionale e regionale, di non sempre comune ed agevole comprensione ed interpretazione, nelle finalità di disciplinare con Regole oggettive la eticità del lavoro, sia stabilendo i comportamenti del singolo che attende con la propria attività fisica e/o intellettuale ad una funzione, ad una professione, sia per quanto riguarda aspetti e procedure di vigilanza e controllo.

Si è anche giunti a considerare e praticare sistemi premianti onde fidelizzare il dipendente ad un corretto disimpegno delle attribuzioni proprie dell'ufficio esercitato, senza che tutto questo apparato di governo, nelle varie possibilità di integrazione e coordinamento, abbia consentito in assoluto un monitoraggio preventivo efficace e stringente di azioni di devianza e trasgressione.

### **La responsabilità individuale**

Poiché il sistema di governo in atto osservato, in eventi di violazione in valutazione di profili giuridici di varia associazione, allo stato non ha maturato possibilità di risultati di cogente efficacia, abbiamo indirizzato la nostra attenzione alla individuazione ed analisi di possibili e potenziali modalità e fattori di potenziamento di effetti virtuosi, incentrandoli nell'impegno e responsabilità soggettiva nell'esercizio dell'ufficio pubblico.

Apriamo questo indirizzo con il ricordo e richiamo dell'articolo 4 della Costituzione che, nel sottolineare il diritto al lavoro, al secondo comma recita: "ogni cittadino *ha il dovere* di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Questo dovere del singolo è sempre ricondotto a forme e modalità oggettive di normative di riferimento, soggettive per i principi di cui all'articolo 27 (1° comma) della Costituzione (la responsabilità penale è personale), salvo fattispecie di profili giuridici in concorso, e non sembra investire in specifico la responsabilità individuale ad un impegno solenne di attendere con lealtà e diligenza ai propri doveri.

Nello status del nostro ordinamento peraltro, si constata come nel tempo la chiamata in causa della responsabilità individuale a bene operare per il pubblico interesse è contemplata per le sedi istituzionali a partire dai precetti dell'articolo 3 del R.D.L. 23 ottobre 1925, n.2113, convertito nella legge 5 dicembre 1926, n. 1228 recante "promessa di osservanza dei doveri e giuramento", per le qualifiche di personale medico in riferimento, in analogia di disposizioni stabilite per il personale delle amministrazioni statali (Melograni

C., *Codice sanitario* – sesta edizione, p.84; Libreria dello Stato, Roma 1937).

La formula di giuramento di cui alla legge 5 dicembre 1926, n.1228, con l'avvento e la fondazione della Repubblica Italiana, è stata rinverita con la legge 23 dicembre 1946, n.478 (Modifica della formula di giuramento) in G.U. 4 gennaio 1947, n.3, secondo la seguente formulazione: “giuro di essere fedele alla Repubblica Italiana ed al suo capo, di osservare fedelmente le leggi dello stato, di adempiere tutti i miei doveri, serbando scrupolosamente il segreto d'ufficio nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene”.

A seguire la conferma di questa regola con il DPR 10 gennaio 1957, n.3 (G.U. n.22 del 25/1/1957-S.O. n.220), che al Titolo II (Doveri - Responsabilità - diritti), Capo 1, articolo 11 (Promessa solenne e giuramento) specifica i momenti dell'assunzione in prova (promessa solenne) e del giuramento (assunzione in ruolo) secondo la formula “giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene”.

L'osservanza dell'istituto del giuramento secondo la formula dell'articolo 11 del DPR 10 gennaio 1957, n.3 (*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*) viene confermato con il DPR 19 aprile 2001, n.253 (*Regolamento di semplificazione del procedimento relativo al giuramento di fedeltà dei dipendenti dello stato non contrattualizzati*), per i dipendenti della amministrazione dello stato di cui all'articolo 2, comma 4 del D.Lvo 3 febbraio 1993, n.29 e s.i.m., nella qualifica di “personale non contrattualizzato, secondo le fattispecie di categorie esplicitate anche dal D.Lvo 30 marzo 2001, n.165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* - articolo 3, comma 1: magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello stato, il personale militare e delle forze di polizia di stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, ...).

Con l'articolo 3 del DPR 253/2001 è abrogato l'articolo 11 del DPR 3/1957 in relazione al personale contrattualizzato della P.A., per il quale ricorre quindi l'applicazione del D.Lvo 165/2001 *ut supra*, e s.i.m. di governo e disciplina dei rapporti di lavoro (articolo 2, commi 2 e 3), come contemplati negli ordinamenti vigenti di merito, secondo principi e regole di diritti e di doveri, con previsione di regimi sanzionatori in eventi di violazioni ed inadempimenti.

Sul piano dell'etica del lavoro, la specificazione degli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità, buona condotta conosce direttive di indirizzi applicativi con i codici di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nella reiterazione del decreto 31 marzo 1994 del Ministero della funzione pubblica, del decreto 28 novembre 2000 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (in vigenza dell'articolo 11 del DPR 3/1957), del DPR 16 aprile 2013 n.62 ad oggetto “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.Lvo 165/2001*”, che con il comma 5 reca anche la previsione di integrazione con codici di comportamento specifici adottati dalle singole amministrazioni.

## Il giuramento di ippocrate

In concomitanza dell'iscrizione all'albo professionale dell'Ordine dei Medici competente per territorio secondo le innovazioni di cui al Capo II (professioni sanitarie), articolo 4 (riordino della disciplina degli ordini e delle professioni sanitarie) della legge 11 gennaio 2018, n.3 (Delega al governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali, nonché per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), di modifica del D.Lvo C.P.S. 13 settembre 1946, n.233 (*Ricostituzione degli ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse* - ratificato con L. 17 aprile 1956,

n.561), il medico neoabilitato pronuncia in forma solenne secondo tradizione e pratica consolidata, il *giuramento professionale*, che è parte costitutiva del Codice di deontologia medica (in atto NCDM 2014), secondo la formula di rito che tra l'altro reca: "(giuro) di affidare la mia reputazione professionale alle mie competenze e al rispetto delle regole deontologiche e di evitare, anche al di fuori dell'esercizio professionale, ogni atto e comportamento che possa ledere il decoro e la dignità della professione".

Ancora in evidenza della qualità professionale l'articolo 6 sub 2 stabilisce che "il medico, in ogni ambito operativo, persegue l'uso ottimale delle risorse pubbliche e private, salvaguardando l'efficacia, la sicurezza e l'umanizzazione dei servizi sanitari", e quindi l'articolo 7 relativo allo status professionale sottolinea che "il medico che riveste cariche pubbliche non può avvalersene per vantaggio professionale".

La legge n.3/2018 *ut supra* all'articolo 1 comma 3 definisce gli ordini e le relative federazioni nazionali "enti pubblici non economici che agiscono al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale, dotati di autonomia patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare...".

In tema di autonomia disciplinare va richiamato il DP 5 aprile 1950, n.221 (*Regolamento per la esecuzione del D.Lvo C.P.S. 13 settembre 1946, n.233* sulla ricostituzione degli ordini delle professioni sanitarie e la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) che al Capo IV disciplina con l'articolo 38 e seguenti "le sanzioni disciplinari e i relativi procedimenti", ora innovato con L. 3/2018, articolo 1, comma 2, lettera i), nella direttiva di separare nell'esercizio della funzione disciplinare la funzione istruttoria da quella giudicante a garanzia del diritto di difesa, dell'autonomia e terzietà del giudizio disciplinare, istituendo circoscrizioni territoriali di presenza degli ordini professionali, con attribuzioni delle Federazioni nazionali, definendo criteri di irrogazione delle sanzioni disciplinari "secondo una graduazione correlata alla volontarietà della condotta, alla gravità e alla reiterazione dell'illecito, tenendo conto degli obblighi a carico degli iscritti derivanti dalla normativa nazionale e regionale vigente e dalle disposizioni contenute nei contratti e nelle convenzioni nazionali di lavoro".

La norma *de quo* sulla graduazione delle sanzioni non interviene a modifica specifica dell'articolo 40 del DP 221/1950, che distingue in graduazione: l'avvertimento, la censura, la sospensione dall'esercizio della professione, la radiazione, con le fattispecie di valutazione/integrazione di cui all'articolo 43.

Quindi comportamenti in violazione del giuramento prestato, lesivi della dignità e decoro della professione medica ed in contrasto ed inosservanza dei dettami generali e specifici del NCDM, sono censurabili per il medico nell'esercizio professionale secondo una giurisdizione di merito in autogoverno di autonomia rispetto a profili giuridici diversi, eventualmente concorrenti, con irrogazioni di sanzioni proporzionate alla entità dell'illecito secondo il DP 221/1950 e s.i.m.

### Considerazioni e conclusioni

Presso i romani il giuramento costituiva un atto solenne pronunciato invocando la testimonianza degli dei, tenendo una pietra silice in mano ed esclamando: "*Si sciens fallo, tu me Diespiter, salva urbe arceque, bonis eiiciat, ut ego hunc lapidem*".

Il giuramento in re ipsa è quindi l'atto e l'effetto di promessa solenne ad adempiere ad un dovere e all'osservanza dei valori immateriali che danno pregio all'esercizio di incombenze di pubblico interesse.

Identifica in buona sostanza l'impegno soggettivo di responsabilizzazione: nella nostra storia giuridica è elemento costitutivo di adesione ai valori fondamentali dello stato che individuano, definiscono, rappre-

sentano il bene pubblico.

Nel divenire della cultura sociale e nella interpretazione degli assetti degli ordinamenti, la distinzione del personale in “contrattualizzato” e “non contrattualizzato”, ha determinato una applicazione diversificata dell’istituto del giuramento, preservato nei suoi valori secondo la specificità esaminata e discussa.

Il sistema normativo in essere per il personale contrattualizzato, anche in attenzione di indirizzi di potenziamento di merito per l’interesse pubblico con adozione e qualificazione dei codici di comportamento, non sembra possa assumere effetto di vincolo cogente per un impegno etico di responsabilità soggettiva, quando non formalizzato secondo un sistema pattizio o altra modalità di espressione equivalente, sicché anche le possibili forme di sanzioni irrogate in eventi di censura, allo stato non sembrano sollecitare promozione di comportamenti virtuosi, anche per le stesse fattispecie di infrazioni e violazioni.

Per quanto riguarda il mondo della sanità, non può essere ignorato che gli accadimenti di illeciti e trasgressioni non possono essere valutati in mera entità statistica, in quanto il loro verificarsi, anche sporadico, induce turbamento e sconcerto nell’opinione pubblica, con menomazione dei canoni di affidabilità e sicurezza secondo i principi di garanzia e tutela della salute individuale e collettiva in attuazione dei servizi sanitari.

In questi contesti l’autogoverno della professione medica, con la pratica dell’istituto del giuramento di Ippocrate quale impegno soggettivo di qualità nell’esercizio di doveri professionali in adempimenti virtuosi del pensare e dell’agire, si pone in distinzione di cooperazione integrata con i dettami etici di responsabilità oggettiva secondo indirizzi e orientamenti dell’ordinamento pubblico.

**Referente:**

Lorenzo Renzulli

Presidente della Società Italiana di Tecnica Ospedaliera