

AZIENDA PUBBLICA di SERVIZI alla PERSONA di BRENTONICO

Via Balista n. 7

BRENTONICO (TN)



Brentonico, 11.11.2015

Fragilità e cultura condivisa della responsabilità. L'esperienza dell'A.p.s.p. di Brentonico (Trento)

Fabio Cembrani*, Mara Aiardi**

*Direttore U.O. di Medicina Legale, Azienda provinciale per i Servizi sanitari di Trento

**Direttore Azienda Pubblica di Servizi alla Persona di Brentonico (Trento)

1. Introduzione

Spesso si sente parlare di una cultura condivisa della responsabilità nel mondo delle organizzazioni sanitarie complesse. Se ne parla ma il più delle volte si tratta di un vocare confuso, indistinto ed ancora incapace a dare ad essa un'anima non equivoca, chiara e definita. Non solo perché i ragionieri della sanità colpevolizzano i professionisti della salute palesandone le insufficienze e la loro incapacità nell'agire comportamenti virtuosi per contenere il disavanzo pubblico e razionalizzare le risorse; ma anche perché i professionisti (i medici in particolare) non hanno fin qui dimostrato avere quella maturità che il tempo della crisi impone se si vuole davvero dar voce alle persone più fragili, effettività ai loro diritti inviolabili e sostenibilità ai servizi pubblici sapendo anche guardare al futuro. In quella prospettiva intergenerazionale che pretende di saper guardare sapendo correggere quella miopia che sembra essere una caratteristica tipica della modernità; del qui e dell'ora, rinunciando al destino dei nostri figli, dei nostri nipoti e delle generazioni future nonostante i dati epidemiologici tracciano senza possibilità di smentita lo scenario del domani.

In questa situazione non possiamo non chiederci quale deve essere il nostro ruolo di essere umani pensanti per dare un'anima al nostro agire sapendoci assumere le nostre personali responsabilità senza delegarle ad altri, come è nostra abitudine fare.

Perché se ci sono responsabilità che possiamo sicuramente ascrivere alla mediocrità della politica, ai *dictat* della Banca Centrale Europea e ad un'Europa che sembra poco incline a contrastare la costruzione di nuove muraglie destinate a contenere i fenomeni migratori quando il crollo del muro di Berlino era stato lo *starter* in cui abbiamo creduto e che ne aveva permesso la sua emancipazione, esistono anche le nostre personali responsabilità. Non avendo saputo creare alleanze all'interno del mondo professionale ancora frazionato da pericolosissimi spunti corporativi nonostante la sua rapidissima trasformazione avvenuta a partire dagli anni '90 del secolo scorso ed essendo stati, spesso, attratti dal potere dei ruoli, dagli inganni del guadagno e dalla fallacia degli interessi personali. E non essendo stati, così, in grado di dare un'anima al nostro lavoro che pur si confronta con la sofferenza, con la fragilità, con la miseria e con la finitezza umana.

A partire da ciò, questa riflessione vuole testimoniare la nostra modesta esperienza realizzata in una R.S.A. trentina (l'A.p.s.p. di Brentonico) in cui, a partire dalla norma che ha ammodernato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, si è tentato di dare ad esso una opportuna personalizzazione (un'anima) che abbiamo realizzato con il coinvolgimento attivo di tutti i professionisti che lavorano nella struttura, con un meccanismo partecipativo.

2. Il nuovo Codice di comportamento del pubblico impiego

E' risaputo che il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 ha approvato il nuovo 'Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165'. Esso consta di 17 articoli che, nel loro complesso, individuano "i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare" (art. 1).

Qui non è il caso di analizzarli nel dettaglio anche se la lettura del testo normativo è in molte parti davvero ostica per chi, come noi, lavora nelle organizzazioni sanitarie la cui specificità è complessivamente poco (quasi per nulla) considerata dal Regolamento. Molti sono, infatti, i richiami alla trasparenza e tracciabilità (art. 9), alle norme riguardanti la prevenzione della corruzione (art. 8), ai rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, all'incompatibilità derivante dall'essere parte attiva di associazioni e di organizzazioni anche sindacali (art. 5), all'obbligo di astensione (art. 7) ed ai regali o alle altre utilità: vietati dal Regolamento ad eccezione di "quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali"

(art. 4). Essi, pur avendo qualche affinità con chi lavora nelle organizzazioni sanitarie, sono però primariamente rivolte al personale che, all'interno dello Stato e delle sue articolazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni e Enti locali), svolge un ruolo ed una funzione amministrativa.

Altri richiami sono, invece, utili anche se formulati in maniera generica e con un linguaggio cui siamo poco abituati.

L'art. 3 (rubricato "Principi generali") si compone di sei commi che, nel loro insieme, dettano le istruzioni generali cui il comportamento del dipendente pubblico deve attenersi tra cui occorre sottolineare, per ciò che ci riguarda, l'interesse pubblico, il buon uso delle risorse, l'imparzialità, la ragionevolezza, l'efficienza e l'equità. Il primo comma stabilisce l'obbligo di osservare la Costituzione e prescrive di servire "la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa [...] nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare". Il secondo comma prevede poi che il pubblico dipendente è tenuto al rispetto dei "principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa", nel rispetto dei "principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza" ed agendo "in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi". Il terzo comma prevede, poi, alcuni divieti: quello di non usare "a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio" e quello di evitare "situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione". Il quarto comma prevede che il "dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia" con la precisazione che la "gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati". Il quinto comma stabilisce che "nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori". Il sesto comma prevede, infine che il "dipendente

dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma”.

Gli artt. 6 e 7 disciplinano il conflitto di interesse che, per ciò che ci riguarda, non è di solo carattere economico ma di portata ben più ampia potendo esso riguardare tutta una serie di interessi, diretti o indiretti, influenzati dal nostro ruolo e dalla posizione che ricopriamo. La norma precisa che il conflitto di interesse debba sempre essere dichiarato dal pubblico dipendente anche nelle situazioni dubbie e che su di esso debba pronunciarsi il responsabile del servizio.

L’art. 10 disciplina il comportamento cui il pubblico dipendente è tenuto nei rapporti e nelle relazioni private che si estrinsecano fuori dal luogo di lavoro. Esso vieta di menzionare la posizione che si “ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione”.

L’art. 11 detta regole generali sul comportamento in servizio mentre l’art. 12 disciplina i rapporti con il pubblico e si compone di cinque commi. Il primo comma, oltre a stabilire che il “dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione”, sancisce l’obbligo di rispettare il segreto d’ufficio (rimarcato dal successivo quinto comma che non certo a caso lo estende ricomprendendo in esso anche il rispetto delle regole sulla riservatezza), di non rifiutare le prestazioni dovute adducendo scusanti generiche, di rispondere tempestivamente ai reclami, di operare “con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, [...] nella maniera più completa e accurata possibile” e di attenersi agli eventuali ordini di priorità stabiliti dall’amministrazione. Il secondo comma, fatto salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, stabilisce che “il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione”. Il terzo comma entra nel merito della qualità del servizio erogato e sancisce il dovere di operare “al fine di assicurare la continuità del servizio, di consentire agli utenti la scelta tra i diversi erogatori e di fornire loro informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità”. Il quarto comma, dopo aver ricordato il divieto di anticipare “l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio, al di fuori dei casi consentiti, fornisce informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della

possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico”, prevede poi che il rilascio “di atti o documenti” sia conforme alle “modalità stabilite dalle norme in materia di accesso e dai regolamenti della propria amministrazione”.

L’art. 16 dà atto, infine, che “la violazione degli obblighi previsti dal presente Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio” passibili di responsabilità disciplinare e fermo restando che, nei casi più gravi, la violazione può essere anche fonte di “responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente”.

Queste le previsioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici che non si prestano ad una facile ed immediata applicazione pratica nelle organizzazioni sanitarie complesse la cui specificità non è assolutamente tenuta in considerazione dal Codice stesso che è stato sicuramente scritto non da professionisti della salute per essere applicato in contesti di lavoro dal carattere prettamente amministrativo.

3. Il piano di lavoro realizzato

Gli effetti vincolanti del Codice di comportamento in ogni contesto sanitario pubblico o convenzionato con il Servizio sanitario nazionale non sono certo in discussione anche se, come si è detto, la specificità dell’organizzazione sanitaria e gli obiettivi che essa persegue (la tutela del bene salute) ci hanno motivato nella necessità di dare ad esso un volto più chiaro provando a contestualizzarlo al setting di lavoro specifico. Per dare ad esso una spina dorsale che, senza naturalmente tradire le norme che pur ci sono (e che non occorre ribadire), sia l’espressione condivisa dell’anima dell’organizzazione. Interpretandola come quel patrimonio comune di principi e di valori in cui i diversi professionisti si riconoscono e si identificano.

Due erano le strade che si potevano percorrere in un’Azienda di servizi pubblici dedicati alla persona anziana quale è la struttura residenziale di Brentonico (Trento) in cui sono ricoverati 100 ospiti.

La prima, più semplice, era quella di approvare il Codice di comportamento con un atto amministrativo che lo recepisce per poi realizzare un corso formativo per diffonderlo ai dipendenti; la seconda, molto più difficile, era quella di personalizzare (contestualizzare) il Codice e di farlo però non in prospettiva *top down* (dall’alto verso il basso) ma *bottom up* e con un processo di costruzione partecipata, metodologicamente guidato da un piccolo gruppo di coordinamento da noi costituito.

Con l'inconsapevolezza dell'entusiasmo che ci ha guidato, nell'A.p.s.p. di Brentonico (Trento) si è scelta questa seconda strada che ha visto in aula tutti i professionisti della salute che in essa operano (medici, infermieri, fisioterapisti, operatori addetti all'assistenza e personale amministrativo) e con questi steps che sono stati completati nell'arco di alcuni mesi dopo aver condiviso l'obiettivo e pianificato il percorso (autunno 2014):

Primavera 2015: nell'arco di alcuni mesi è stata preparata, da parte del gruppo di coordinamento, una bozza di proposta provando ad adattare e personalizzare la norma statale in riferimento alla specificità dell'organizzazione.

Primo incontro (9 aprile 2015): alla presenza in plenaria del personale che a vario titolo (dipendente, libero professionista, in convenzione, interinale, in appalto) nella A.p.s.p. è stato condiviso l'obiettivo di costruzione partecipata del Codice di comportamento, analizzata la norma nazionale e la bozza di proposta precedentemente predisposta;

Secondo incontro (19 maggio 2015): l'incontro, ancora in plenaria, si è reso necessario per poter completare ciò che era rimasto non analizzato nel precedente incontro.

Estate 2015: nei mesi estivi sono stati costituiti alcuni gruppi professionali all'interno dell'A.p.s.p. e a loro è stato assegnato l'obiettivo di rileggere il testo della proposta, formulare suggerimenti, proporre modifiche e integrazioni. Che sono state poi sistematizzate dal gruppo di coordinamento.

Terzo incontro (1 ottobre 2015): alla presenza in plenaria del personale della A.p.s.p. è stata esaminata la revisione effettuata, i cambiamenti e le integrazioni apportate con l'obiettivo di riconoscersi nelle proposte declinate.

Quarto incontro (11 novembre 2015): dopo l'approvazione del Codice da parte del Consiglio di Amministrazione della A.p.s.p. lo stesso è stato presentato alla comunità locale, al personale della A.p.s.p. e alle altre strutture residenziali trentine.

4. Una cultura condivisa della responsabilità

Il lavoro di contestualizzazione del Codice di comportamento dell'A.p.s.p. di Brentonico (Trento) è stato, dunque, realizzato con un meccanismo partecipativo guidato e con un percorso che ha cercato di mantenere definito il *focus* su alcuni concetti-chiave: il rispetto, la serietà, la lealtà, la sincerità e l'integrità. Nella piena consapevolezza che sono questi concetti che dischiudono la cultura organizzativa e l'anima dell'autentica responsabilità che non è solo e sempre quella dell'obbedienza passiva agli ordini dati dai superiori gerarchici. Ritenendo che non si può parlare di organizzazione se non si pensa ai professionisti ed alle persone che la costituiscono e che sono essi che sanno esprimere la sua anima più autentica, nei gesti e nei modi della quotidianità e senza la retorica delle parole. Che unisce le diverse competenze e le multi-professionalità che esistono in ogni organizzazione complessa dedicata alla persona in situazione di forte fragilità.

Il rispetto è la condizione fondante la relazione di cura. È disponibilità, ascolto, attenzione, impegno concreto a rendere realmente esigibili i diritti della persona umana che sono spesso proclamati a voce per essere poi traditi nei fatti. È l'impegno ad informare la persona (art. 12, punto 6, del Codice), a rispettarne la volontà anche quand'essa è stata espressa in forma anticipata (art. 12, punto 8, del Codice), a non ricorrere alla contenzione se non nell'interesse della persona e mai come strumento ordinario (art. 12, punto nove, del Codice), a prendere posizione quando chi rappresenta giuridicamente la persona pretende la realizzazione di comportamenti professionali non nell'interesse della medesima (art. 12, punto 7, del Codice). Con una parola spesso abusata, il rispetto si confronta con la dignità dell'essere umano che il Codice richiama più volte considerandola come base fondante l'anima dell'organizzazione.

La serietà riguarda il come si lavora ed il come si fanno nell'ordinario le cose che dobbiamo fare, dalle più semplici alle più difficili, dalle ordinarie a quelle straordinarie. Essa si esprime con la diligenza (art. 9 del Codice), la dedizione (citata non certo a caso nella Premessa del Codice), la ragionevolezza, l'attenzione, la capacità di riflettere e sapendo mantenere il contegno che il nostro ruolo richiede (art. 10 del Codice); con la capacità di saper prendere a cuore i problemi, valutare le situazioni (piccole o grandi che siano non importa) e ponderare gli effetti delle nostre scelte e a compiere scelte responsabili anche in situazioni difficili che mettono in tensione i nostri valori personali. La serietà non accetta il banale, l'ordinario e le azioni meccaniche; ma sa guardare al volto dell'Altro per riconoscerlo e rispettarlo non a parole ma nella concretezza e nella quotidianità dei fatti.

La lealtà è legame, alleanza, sapersi riconoscere in valori comuni. Senza di essa non si costruiscono relazioni all'interno del team anche se questo significa il riconoscimento e la valorizzazione di tutti i ruoli, compresi anche quelli di chi presta servizio come volontario dentro le organizzazioni sanitarie (art. 2 del Codice). Senza lealtà non c'è motivazione e impegno; non si realizzano senza di essa atti etici virtuosi ed eticamente corretti.

La sincerità è schiettezza, trasparenza, *parresia*. Con essa esprimiamo contenuti franchi che sono messi in discussione dalla menzogna e dall'omertà del silenzio. Essa contrasta l'opacità, le frasi che confondono, i luoghi comuni, gli stereotipi, le allusioni, gli imbonimenti ed il non-detto. È capacità di dire ma di dire però in prospettiva sempre costruttiva. E anche di non-dire ciò che è l'oggetto di segreto al cui rispetto siamo tenuti non solo per obbligo giuridico ma per rispettare la dignità della persona (art. 11, punto 3, del Codice).

L'integrità è, infine, la nostra capacità di restare integri, illesi, immacolati, non corrotti. Di rinunciare quando si rileva l'esistenza di un conflitto di interesse a cui occorre guardare in maniera ampia (art. 7 del Codice) ricomprendendovi anche quelle situazioni che possono determinare un vantaggio economico. Essa è onore ed esprime, fino in fondo, la nostra capacità di abitare e di essere noi stessi.

5. Conclusioni

Pur senza voler commentare in maniera auto-referenziale i risultati del lavoro realizzato questa nostra piccola esperienza conferma un qualcosa che non era e non è scontato: la costruzione partecipata di una cultura della responsabilità non è un miraggio ed è realizzabile in ogni organizzazione sanitaria, purché lo si voglia.

Dare, cioè, un'anima al nostro lavoro non è un qualcosa che ci si deve aspettare da qualche politico illuminato o da qualche altrettanto illuminato amministratore ma un obiettivo che le professioni possono autonomamente raggiungere sia pur con la necessità di una guida metodologica. Per indirizzare le scelte all'interno di un quadro di riferimento generale (di principi-guida come più volte detto dal Codice) che non deve solo tener conto della sola razionalizzazione delle risorse e del debito pubblico e che deve viaggiare tenendo conto di alcune parole-chiave che esprimono, nel loro insieme, la cultura e l'anima della responsabilità autentica. Che non si esprime solo sul piano personale ma di quello dell'organizzazione di cui siamo parte integrante, che ci impegna nell'oggi e nel futuro con una promessa che non facciamo solo a noi stessi.