PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 27 - numero 5822 di Mercoledì 02 aprile 2025

Il Consiglio di Stato sul regolamento previsto dalla Legge 106/2024

Commento al parere del Consiglio di Stato sull'emanando regolamento previsto dalla Legge n.106/2024 per l'avvio di una corretta attuazione della sperimentazione in materia di accertamento della disabilità.

Continuano l'analisi e l'attenzione dell'autore - Adriano Ossicini (Spec. in Medicina Legale e Medicina del Lavoro, già Sovrintendente Sanitario Centrale Inail) - sui temi relativi al decreto legislativo n. 62 del 3 maggio 2024 *in merito alla definizione della condizione di disabilità, alla legge 106/2024 (di conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71), all'atteso regolamento attuativo della riforma e all'avvio di una corretta sperimentazione.*

Pubblicità

Il **Consiglio di Stato** (CdS), consultato per esprimere parere di **conformità** sull'emanando regolamento delle "solo" tre patologie previste dalla legge 106/2024, comunica che *"...nei sensi di cui in **motivazione** il parere* **[giuridico]** *è favorevole...",* ma lo critica in più punti, segnalando ritardi e inadempienze significative, e che, di fatto, la vera sperimentazione non è ancora iniziata.

Quella in corso, essendo carente di uno o più regolamenti, non è la sperimentazione richiesta dalla norma; comunque il CdS non si esprime su regole tecnico-scientifiche medico legali [**non giuridiche]** in quanto, il *Collegio,* così scritto*, "...non è in grado di formulare alcuna valutazione di coerenza."*

Nell'Adunanza di Sezione del 25 febbraio 2025 ? 3/3/2025 il Consiglio di Stato ? **richiesta del 20 febbraio 2025 del Ministero della Salute** - chiamato a esprimersi sullo schema di **regolamento** "*Criteri per l'accertamento della disabilità ai sensi dell'articolo9, comma 7-bis, del d.l. n. 71/2024, convertito dalla l. 29.7.24 n. 106/2024, per consentire la sperimentazione di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 62/2024"* dopo aver illustrato la procedura che si doveva correttamente seguire, in realtà poco seguita, effettua osservazioni puntuali ed accurate.

Link al parere del Consiglio di Stato relativo allo schema di regolamento sui criteri per l'accertamento della disabilità.

Si legge infatti che ***"Si ribadisce, anche pro futuro, le osservazioni, rinunciando a farne oggetto di rilievo formale"***, come a dire questa volta sorvoliamo per diversi motivi e auspica più attenzione visto il grave ritardo di questo adempimento in quanto si

legge al punto 3.2 che "*Sotto il profilo crono programmatico,* ***il regolamento avrebbe dovuto essere adottato ? in evidente correlazione al prospettico inizio della fase di sperimentazione ? entro il 31 ottobre 2024*** *(id est, entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge n. 106 del 2024, di conversione del decreto-legge n. 71 del 2024)...."* ed ancora, con più rigore *"...sollecita nondimeno un richiamo al tempestivo e puntuale rispetto delle indicazioni normative in ordine alla adozione della disciplina attuativa...",* e infine con forza che *"...resta fermo che, per la corretta ed adeguata implementazione della fase sperimentale,* ***occorre procedere alla sollecita approvazione del regolamento di cui all'articolo 33, comma 3*** *del decreto legislativo cit."* e questo è un ulteriore riferimento anche alla mancata approvazione del regolamento "onnicomprensivo" (di tutte le patologie) di cui articolo 12 del D.Lgs n.62 del 3 maggio 2024.

Quale sperimentazione si sta effettuando?

Il Consiglio di Stato laddove afferma, a marzo 2025, punto 3.2, che ***"Nella specie, risulta scoperta e, in certa misura, consumata una parte del tempo concesso per la sperimentazione"*** *?* sarà un caso che la sperimentazione è stata prorogata di un anno - fa presente che quella in atto NON può essere considerata la sperimentazione prevista dalla norma, sperimentazione iniziata a gennaio senza alcun regolamento previsto dalla legge, ma con regole, fuori norma, decise quattro giorni prima dell'inizio della stessa.

Da subito abbiamo sostenuto questa anomalia, su cui per quanto di conoscenza, ahimè nessuna voce, ad oggi, si è alzata a protestare con forza!

Commento al parere del Consiglio di Stato

Nel leggere il **parere del Consiglio di Stato,** si evidenzia che dopo aver fatto presente che lo schema di decreto **si compone** di **quattro articoli**, che fanno rinvio a **tre "allegati"** ed alle **relative "schede tecniche"**, che ne costituiscono **"parte integrante**" - [*diciamo da subito che non è stato possibile la lettura di questa documentazione in quanto non online, a differenza del parere in commento, e che la materia, o meglio il regolamento che si sta esaminando* ***è relativo solo alle tre patologie****, (disturbi dello spettro autistico, diabete di tipo 2, sclerosi multipla) - il regolamento "globale", incredibilmente è stato rinviato dapprima al 30 novembre 2025 e poi al 30 novembre 2026*] - e che il regolamento di cui si chiede parere favorevole sarebbe stato fatto a detta dei proponenti *"...****tenendo conto delle differenze di sesso e di età e nel rispetto dei principi e criteri*** *di cui al citato articolo 12 del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62..."* quindi nel rispetto delle normative di riferimento, nel parere del CdS, invece, si legge **in modo inequivoco che** "*...il testo normativo (anche nel corpo degli allegati e delle schede tecniche che ne integrano il contenuto)* ***non opera in realtà alcun riferimento, ai fini della definizione e dell'accertamento delle patologie invalidanti, neanche a tratti ancorati alla differenza sessuale****. ",* quindi non rispettando le indicazioni che si dicevano da seguire, e concludendo però, sul punto, con l'affermazione che *"Trattandosi di* ***criteri*** *di natura tecnica e* ***medico-legale****, il* ***Collegio non è in grado di formulare,*** *a fronte della indicazione programmatica rinveniente dalla norma primaria,* ***alcuna valutazione di coerenza****, rimessa al Ministero richiedente".*

In pratica si afferma: abbiamo visto che mancano del tutto i riferimenti come auspicati e previsti dalla normativa, su queste differenze, ma sulla criteriologia medico-legale noi, il Consiglio di Stato, non siamo in grado di formulare alcuna corretta considerazione, per cui si rimanda al Ministero richiedente la valutazione.

La sperimentazione come prevista dall'art.3 del regolamento

Forse è proprio per questo che il Consiglio di Stato nell'esaminare, poi, l'articolo 3, nei vari commi si limita a prendere atto come il Ministero (o meglio i Ministeri) intendono dar corso alla sperimentazione, non evidenziando, a nostro avviso, una grave

anomalia sulla modalità di trattazione dal punto di vista medico-legale.

Se ci appare, **da una parte**, corretta la formulazione di cui all'art. 3 comma 2 laddove si legge che "*...per determinare la percentuale complessiva di invalidità civile nei casi di comorbilità, occorrerà fare riferimento alla prima parte della "*Nuova tabella indicativa delle percentuali di invalidità per le minorazioni e le malattie invalidanti*" allegata al citato decreto del Ministro della sanità del 5 febbraio 1992*" perché in quella prima parte sono esplicitati i criteri, da sempre sostenuti dalla medicina legale per una valutazione complessiva in caso di "comorbilità" ? quindi giustamente confermati - **dall'altra** disapproviamo, invece, quanto previsto al comma 1 dell'articolo 3 del parere, laddove si legge che nell'ipotesi di ***"comorbilità"*** "*...in fase di sperimentazione, la valorizzazione, ai fini dell'accertamento della condizione di invalidità...venga effettuato con esclusivo riguardo alle patologie in sperimentazione* (con i nuovi criteri n.d.r.) *mentre "...per tutte le altre facendo rinvio al vigente decreto del Ministro della sanità del 5 febbraio1992."*

Siamo del tutto avversi a questa indicazione per due semplici, ma validi motivi: il primo che in carenza del regolamento (generale) di cui all'art.12 del D.lgs. n.62/2024, non siamo di fronte alla sperimentazione e valutazione voluta dal legislatore - lo si legge, in concreto, nello stesso parere del Consiglio di Stato laddove segnala, più volte la mancanza del/i regolamento/i e sollecita, come già fatto presente, un richiamo "***...al tempestivo e puntuale rispetto delle indicazioni normative in ordine alla adozione di una completa disciplina attuativa...****"*, ed in secondo luogo che, dal punto di vista medico legale, NON si possono accostare due tabelle diverse per esprimere una valutazione complessiva.

Nella vecchia tabella, 1992, si fa riferimento per la valutazione semplicemente alla "*capacità lavorativa generica*", nella nuova invece (2025) si dovrebbe fare riferimento - come previsto dall'art.2 comma 1, lett. a) - ad una nuova "*valutazione di base"* ed alla condizione di disabilità definita come "*...una duratura compromissione fisica, mentale, intellettiva, del neuro-sviluppo o sensoriale..."* capacita di svolgere azioni in molteplici situazioni, come da Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilita e della Salute, valutazione percentualistica che ovviamente non potrà essere sovrapponibile alla precedente valutazione.

Singolare che si faccia, quindi, una valutazione complessiva della **comorbilità** ? cioè più affezioni/patologie nello stesso soggetto ? con un riferimento, per le patologie non inquadrate con il nuovo sistema, con il vecchio ormai datato e superato ? come tutti gli esperti da anni lamentano ? e con una nuova percentualizzazione come prevista delle tre patologie, di cui però siamo in attesa dell'emanazione proprio dal regolamento qui in discussione.

La valutazione complessiva prevista dall'emanando regolamento è percorribile?

Ci torna in mente un vecchio proverbio **"non si possono mischiare pere con mele"**, concetto fondamentale della fisica, ma non solo, in quanto solo le grandezze omogenee possono essere raffrontate, sommate, sottratte, divise, moltiplicate, e/o confrontate etc., e nel caso di specie avremo due riferimenti diversi.

Questo ci ricorda un passaggio analogo in ambito Inail, allorché avvenne la rivoluzione con il danno biologico (D.lgs n. 38/2000) per la valutazione complessiva del danno con menomazioni preesistenti valutate in base al D.P.R. n.1124/1965.

Essendo i due riferimenti valutativi differenti, si stabilì, nel rispetto della criteriologia medico-legale, che ai fini di una valutazione complessiva tali preesistenze dovevano essere ri-valutate con la nuova "*Tabella delle menomazioni*".

Ciò possibile perché la nuova tabella con le percentualizzazioni era, da subito, completa, cosa che invece per la situazione in discussione non lo è, mancando tuttora il regolamento con le nuove percentualizzazioni delle diverse e numerose affezioni/ patologie, rinviate addirittura al novembre 2026.

E quindi ci risulta irrealizzabile la criteriologia prevista per la "**valutazione della/le comorbilità''**, che nella vecchia normativa era definita "**valutazione complessiva di infermità plurime**" ? su questa anomalia, con due articoli uno di fine gennaio ed altro di fine febbraio ci si è espressi proprio su questo giornale.

Osservazioni: matita rossa o blu?

Singolare, dopo le "Osservazioni all'articolato" di cui al punto 4, leggere nel paragrafo successivo punto 5 "**Osservazioni di *drafting''***

Si utilizza, in maniera insolita, detto termine invece di semplice "*Osservazione sulla redazione*", forse perché il significato vero del termine *drafting* è quello di *''attività volta a redigere testi normativi tecnico-giuridici corretti e coerenti con le scelte politiche operate dal legislatore*" al fine di evitare confusione e di rendere l'atto stesso leggibile e facilmente comprensibile - osservazioni che comunque ci fanno tornare indietro di almeno sei decenni, allorché l'insegnate alle elementari sottolineava con la matita doppia con rosso e blu, errori di punteggiatura e di interpunzione - non tanto errori di sintassi, nel caso di specie - ma di comunicazione non corretta sulle nuove disposizioni.

Nelle osservazioni di drafting vengono segnalati non meno di dieci errori di punteggiatura/interpunzione ? siano rossi meno gravi o blu più gravi lo lasciamo decidere al lettore ? suggerendo in siffatta maniera modifiche redazionali **per evitare ambiguità e migliorarne la chiarezza e la coerenza del testo normativo.**

Il parere finale del Consiglio di Stato

Bisogna poi prendere atto, ma fatto già presente, che il parere espresso non è favorevole ***tout-court***, ma si conclude con *''...nei sensi di cui in **motivazione** è il parere, favorevole, della Sezione.''*

Sottolineatura che, crediamo, non abbisogna di alcun commento; ribadiamo però per l'ennesima volta, che senza il regolamento (art.12 comma 1) con le nuove tabelle non si darà mai corso a quanto previsto dalla nuova normativa.

Leggere su diversi siti che "*..l'elenco delle patologie interessate dalla sperimentazione con in nuovi criteri...''* o che *''...le regole della nuova disciplina dal 30 settembre 2025 saranno estese ad altre province ed altre patologie...*" fa riflettere in quanto tali nuovi criteri e le tabelle ancora non sono state emanate. Ed ancor di più leggere - visto che la sperimentazione iniziata il 1° gennaio 2025 si concluderà, giusto disposizioni di cui alla L.15/2025, solo il 31 dicembre 2026 ? che "... *coerentemente il*

medesimo comma ha aggiornato i termini..." previsti del D.Lgs n.62/2024 per una serie di adempimenti normativi in particolare con "*...il regolamento con cui si deve provvedere all'aggiornamento delle definizioni, dei criteri e delle modalità della valutazione di base, art.12 comma1, deve essere adottato entro il 30 novembre 2026",* crea non poche perplessità.

Affermiamo ciò perché il regolamento, che doveva **essere approvato per far partire una corretta sperimentazione entro il 30 novembre 2024,** è stato dapprima rinviato al 30 novembre 2025 e poi, ancora, al 30 novembre 2026, e si legge nel messaggio che **"coerentemente"** questo è stato rinviato...francamente incomprensibile, visto che, non noi, ma il Consiglio di Stato afferma che la funzionalità della nuova procedura è legata "***...al tempestivo e puntuale rispetto delle indicazioni normative in ordine alla adozione di una COMPLETA disciplina attuativa...****"*

Prof. Adriano Ossicini

Spec. in Medicina Legale e Medicina del Lavoro, già Sovrintendente Sanitario Centrale Inail

***Scarica la normativa di riferimento*:**

DECRETO LEGISLATIVO n. 62 del 3 maggio 2024 - Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

Licenza Creative Commons

www.puntosicuro.it