

Roma, 8 aprile 2019

Prot. SS/2019/182

Recapitata via mail

**Al Ministero della salute
Direzione generale della
programmazione sanitaria
Viale Giorgio Ribotta, 5
00144 Roma**

**Alla cortese attenzione dell'Egregio
Direttore generale
Dott. Andrea Urbani**

Oggetto: nota della FIMMG sulla natura giuridica del certificato medico introduttivo ai fini del riconoscimento di condizioni invalidanti e sulla estraneità della prestazione professionale connessa all'emissione di tale certificazione rispetto ai LEA indicati nel DPCM 12 gennaio 2017.

Nel prosieguo del presente documento si espongono, in sintesi, alcune considerazioni svolte dalla FIMMG sulla natura giuridica del certificato medico introduttivo ai fini del riconoscimento di condizioni invalidanti e le motivazioni tecnico – giuridiche per le quali la prestazione professionale connessa all'emissione di tale certificazione è da considerarsi esclusa dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) indicati nel DPCM 12 gennaio 2017.

1. I requisiti soggettivi per il riconoscimento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità, disabilità e handicap

Il riconoscimento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità, disabilità e handicap avviene all'esito di un accertamento sanitario funzionale a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi contemplati dalla normativa vigente in capo al richiedente.

La domanda per il riconoscimento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità, disabilità e handicap può essere presentata da coloro i quali siano:



- cittadini italiani con residenza in Italia; oppure
- cittadini stranieri comunitari legalmente soggiornanti in Italia e iscritti all'anagrafe del comune di residenza; o, infine,
- cittadini stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti in Italia, titolari del requisito del permesso di soggiorno.

2. Il procedimento per il riconoscimento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità, disabilità e handicap.

L'avvio della procedura funzionale al riconoscimento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità, disabilità e handicap si determina con la presentazione di una domanda da parte dell'interessato.

Alla domanda deve essere allegato un certificato medico attestante la natura della infermità invalidante redatta da un medico certificatore (che può essere sia il Medico di medicina generale che un professionista abilitato all'invio del medesimo certificato all'INPS).

La compilazione del certificato avviene da parte del medico con una procedura attiva online e lo stesso certificato viene inoltrato all'INPS attraverso una apposita piattaforma informatica attiva sul sito dell'Istituto.

La procedura informatica di invio del certificato prevede il rilascio di una ricevuta recante il numero univoco del certificato generato dalla procedura attivata. La ricevuta viene consegnata dal medico all'interessato insieme a una copia del certificato medico.

Il certificato medico introduttivo ha una validità pari 90 giorni.

Una volta eseguito l'invio del certificato medico introduttivo e ottenuta la copia di tale certificato, l'interessato procede all'invio della domanda per il riconoscimento dello stato di invalidità civile, cecità civile, sordità, disabilità e handicap utilizzando il servizio online dedicato dell'Istituto, per il tramite del proprio PIN personale. La domanda può essere inoltrata all'Istituto anche per il tramite di un patronato o di un'associazione di categoria dei disabili.

L'Istituto, una volta ricevuta la domanda (con allegato il certificato medico introduttivo) o provvede con le proprie commissioni a svolgere l'accertamento sanitario o, nelle Province ove l'accertamento sanitario è svolto dalle ASL, provvede a trasmetterla online alla rispettiva Azienda Sanitaria di riferimento.

Il procedimento di accertamento dell'infermità invalidante, quindi, a secondo delle rispettive competenze definite su base provinciale, viene svolto dall'ASL o dalle commissioni mediche dell'INPS.



La procedura, poi, prosegue con la visita medica da parte della commissione competente e con la redazione del verbale finale, recante il riconoscimento o il rigetto della domanda. Il verbale viene, infine, trasmesso all'interessato.

3. Il contenuto del certificato medico introduttivo.

Il certificato medico introduttivo redatto dal medico certificatore contiene l'indicazione dei seguenti elementi:

- numero certificato;
- cognome e nome dell'interessato;
- sesso e codice fiscale dell'interessato;
- data e luogo di nascita dell'interessato;
- il codice della tessera sanitaria e l'ASL di appartenenza dell'interessato;
- l'anamnesi;
- l'obiettività;
- la diagnosi;
- il codice e la descrizione della patologia;
- la terapia seguita dall'interessato;
- la certificazione in ordine a:
 - a) eventuale impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore;
 - b) eventuale incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita senza assistenza continua;
 - c) eventuale malattia neoplastica in atto;
 - d) eventuale patologia in situazione di gravità ai sensi del D.M. 2 agosto 2007;
 - e) la sussistenza in atto di controindicazioni mediche che rendono rischioso o pericoloso per l'interessato o per gli altri lo spostamento dal suo domicilio;
 - f) l'eventuale presenza di patologia di competenza ANFFAS;
- la funzione del rilascio del certificato medico introduttivo (accertamento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità, della sordocecità, disabilità o handicap);
- l'eventuale presenza di patologie di disabilità intellettiva e/o relazionale (con indicazione del loro codice e loro descrizione);
- il luogo e la data del rilascio del certificato medico introduttivo con i dati del medico certificatore (cognome, nome e ordine di iscrizione).



4. La funzione del certificato medico introduttivo desumibile dal suo contenuto.

Il certificato medico introduttivo redatto dal medico certificatore contiene, in sostanza, una serie di dati anagrafici e medici riferiti all'interessato che vengono riportati dal medico certificatore.

Il professionista, quindi, nel compilare tale certificato, redige un documento che ha il solo fine di consentire l'avvio della procedura di accertamento sanitario della patologia invalidante per i fini contemplati dalla normativa vigente.

Il contenuto delle informazioni (non solo mediche) che viene richiesto al medico certificatore di attestare è funzionale unicamente all'avvio della procedura, essendo rimesso l'accertamento sanitario dell'esistenza della patologia invalidante unicamente agli organi competenti (differenti rispetto al medico certificatore).

La funzione del certificato medico introduttivo, dunque, per come desumibile dai dati in esso riportati, è unicamente quella di pervenire ad una cristallizzazione nella descrizione delle patologie da cui risulta affetto l'interessato al momento della presentazione della domanda.

Tale deduzione è chiaramente attestata dalla durata temporale limitata del certificato medico introduttivo (inizialmente 30 giorni poi portati a 90 giorni). Giova rilevare, peraltro, sotto tale profilo, che la durata delle certificazioni legali è pari, di norma, a sei mesi. La circostanza per la quale il certificato medico introduttivo abbia una validità inferiore a quella delle certificazioni legali, quindi, non solo supporta la tesi per la quale il primo non rientra nell'insieme categoriale delle seconde ma induce a ritenere che del tutto differente sia la rispettiva funzione. Il ristretto ambito temporale di validità del certificato medico introduttivo rispetto a quello delle certificazioni legali si giustifica proprio in relazione alla peculiare funzione del primo: esso, difatti, non reca un accertamento sanitario in ordine alla sussistenza della condizione invalidante ma contiene unicamente una descrizione sintetica delle patologie da cui potrebbe, astrattamente, derivare tale condizione, il cui accertamento, si ribadisce, non compete al medico certificatore.

Già sotto tale aspetto, dunque, appare ragionevole ritenere che la funzione del certificato medico introduttivo non sia riferita all'accertamento medico legale per il riconoscimento dell'invalidità, cecità e sordità civili [secondo la definizione contenuta nell'allegato G) al DPCM 12 gennaio 2017] e sussistono manifesti elementi che inducono a ritenere che il certificato medico introduttivo non sia qualificabile come un accertamento medico – legale.



5. La funzione del certificato medico introduttivo desumibile dalle prescrizioni precettive del DPCM del 12 gennaio 2017.

Il DPCM del 12 gennaio 2017 prevede, con riferimento all'ambito di interesse della presente analisi, che:

- il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche e in coerenza con i principi e i criteri indicati dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni, tra i diversi livelli essenziali di assistenza, quelli attinenti alla prevenzione collettiva e sanità pubblica [cfr. articolo 1, lettera a) del decreto menzionato];
- nell'ambito della Prevenzione collettiva e sanità pubblica, il Servizio sanitario nazionale garantisce, attraverso i propri servizi nonché avvalendosi dei medici e dei pediatri convenzionati, tra le altre, anche le attività medico legali per finalità pubbliche; nell'ambito di tali attività, il Servizio sanitario nazionale garantisce le prestazioni indicate nell'allegato 1 al menzionato decreto [cfr. articolo 2, commi 1 e 2, del decreto menzionato];
- tra le attività contemplate dall'allegato 1 al menzionato decreto è ricompresa anche l'area di intervento afferente alle attività medico legali per finalità pubbliche (cfr. allegato 1 al decreto menzionato);
- l'area di intervento afferente alle attività medico legali per finalità pubbliche, infine, prevede, tra le differenti prestazioni in essa contemplate, quelle attinenti a:
 - a) accertamenti medico legali per il riconoscimento della invalidità, cecità e sordità civili;
 - b) accertamenti medico legali ai fini del riconoscimento della condizione di handicap (legge n. 104/1992);
 - c) accertamenti medico legali ai fini del collocamento mirato al lavoro delle persone con disabilità (ex legge n. 68/1999).

È del tutto evidente, dunque, che l'essenza del riconoscimento nell'ambito dei LEA delle prestazioni sopra considerate attiene alla funzione (o, se si preferisce, allo scopo) che esse presentano: essere funzionali all'accertamento medico legale per il riconoscimento della condizione invalidante.

Il medico che redige il certificato medico introduttivo, però, non svolge alcuna funzione in ordine all'accertamento delle patologie invalidanti. I dati che esso riporta nell'ambito del medesimo certificato, difatti, sono funzionali, come riferito, unicamente a cristallizzare la descrizione delle condizioni patologiche da cui risulta affetto l'interessato, essendo rimessa unicamente agli organi competenti, con il



prosegua della procedura, l'accertamento della qualifica invalidante di tali patologie. Nulla esclude, peraltro, che, nel lasso temporale che trascorre tra l'invio online del certificato medico introduttivo e il momento dello svolgimento effettivo dell'accertamento sanitario funzionale alla individuazione della patologia invalidante da parte delle competenti commissioni, l'interessato possa essere colpito da ulteriori eventi morbosi aventi portata invalidante; come pure, in tale ultima ipotesi, potrebbe verificarsi anche il caso per il quale gli organi preposti all'effettivo accertamento considerino le patologie indicate nel certificato medico introduttivo non rilevanti ai fini del riconoscimento della condizione invalidante e, all'opposto, accertino come invalidanti le patologie intervenute successivamente all'invio del certificato medico introduttivo di cui l'interessato sia in grado di fornire la prova.

Le deduzioni sopra svolte, dunque, confermano in modo manifesto che l'accertamento della condizione invalidante attiene ad un momento procedimentale differente e successivo rispetto a quello in cui il medico certificatore rilascia il certificato medico introduttivo.

Si aggiunga, inoltre, che il mero invio, da parte del medico certificatore, del certificato medico introduttivo potrebbe anche essere del tutto privo di effetti giuridici ai fini del riconoscimento dell'invalidità: si pensi a tutte le ipotesi in cui, per una qualsiasi ragione, all'invio di tale certificato non consegua, all'esito del procedimento di accertamento sanitario, il riconoscimento della condizione invalidante (in tal senso il "caso scolastico" è costituito dall'ipotesi in cui l'interessato, per motivazioni proprie, non invii o non possa inviare la domanda di riconoscimento dell'invalidità).

Il mero rilascio del certificato medico introduttivo, peraltro, neppure può essere considerato parte della sequenza procedimentale funzionale all'accertamento della condizione invalidante, considerato che la normativa primaria e secondaria vigente prevede che l'avvio del procedimento segua unicamente all'invio telematico della domanda da parte dell'interessato, direttamente o per il tramite di soggetti giuridici differenti rispetto al medico certificatore. Dal punto di vista della sequenza procedimentale non può dubitarsi, dunque, che il mero invio telematico del certificato medico introduttivo sia estraneo al procedimento di accertamento sanitario della condizione invalidante, atteso che l'avvio del procedimento si determina con l'invio della domanda di cui il certificato medico introduttivo costituisce semplicemente un allegato.

In definitiva, dunque, può ritenersi senz'altro che il rilascio del certificato sia funzionale unicamente a soddisfare l'interesse dell'INPS, anche per fini di



concentrazione del procedimento amministrativo di verifica ed accertamento della condizione invalidante, ad avere una sintesi stabile e, tendenzialmente, definitiva (sia pure con le eccezioni sopra rilevate) del quadro patologico da cui risulta affetto l'interessato.

La funzione del certificato medico introduttivo, dunque, si esplica solo indirettamente nei confronti dell'interessato ma produce i suoi effetti con riferimento ad esigenze e bisogni amministrativi propri dell'INPS.

La prestazione professionale svolta dal medico certificatore, quindi, è rivolta in favore dell'INPS e non, invece, direttamente a favore dell'interessato: la "direzione" delle prestazioni professionali svolte dal medico certificatore, pertanto, concerne l'ambito delle successive attività di accertamento medico legali che saranno svolte dagli organi competenti e non l'interessato.

Il destinatario dell'invio del certificato medico introduttivo, peraltro, è l'INPS e non l'interessato.

È del tutto evidente, quindi, che il medico certificatore, all'atto in cui rilascia il certificato medico introduttivo, svolge, nei confronti dell'interessato, nessuna delle funzioni contemplate dall'allegato 1, lettera G), del DPCM del 12 gennaio 2017.

La correttezza delle deduzioni sopra formulate, peraltro, è confermata anche dall'interpretazione letterale dell'allegato 1, lettera G), del DPCM del 12 gennaio 2017: secondo tale disposizione prescrittiva, difatti, sono sussunti nei LEA gli accertamenti medico legali per il riconoscimento della condizione invalidante. Si è già ampiamente riferito, però, che gli accertamenti medico legali che conducono al riconoscimento della condizione invalidante, per espresso dettato normativo, competono, a seconda della Provincia di riferimento, all'INPS o all'ASL del luogo di residenza dell'interessato e non al medico certificatore che rilascia il certificato medico introduttivo: ne deriva che le attività professionali svolte dal medico certificatore (che può anche non essere un medico di medicina generale) che provvede all'invio del certificato medico introduttivo non attengono all'ambito di applicazione dei LEA individuati dal medesimo decreto.

**Il Segretario generale nazionale
della FIMMG**

Dott. Silvestro Scotti