

strumenti adeguati? – Global Legal Chronicle Italia

GLC italia.globallegalchronicle.com/post-228191

View all posts by Paolo Bossi

Febbraio 5, 2026



Contributo a cura di Giovanna Ventura, Partner di BSA Studio Legale.

Il sistema di protezione sociale rappresenta uno dei pilastri fondamentali dello Stato sociale ed è chiamato a garantire sicurezza economica e dignità alle persone lungo l'arco della vita.

In Italia, pensioni, prestazioni di invalidità civile e indennità di accompagnamento costituiscono strumenti centrali di tutela per anziani, persone con disabilità e soggetti non autosufficienti. Tuttavia, l'evoluzione demografica, le trasformazioni del mercato del lavoro e la crescente complessità dei bisogni sociali sollevano interrogativi cruciali sull'adeguatezza di tali strumenti, sulla sostenibilità finanziaria del sistema e sulla capacità delle politiche pubbliche di fornire risposte effettive.

Il presente contributo intende offrire una riflessione critica su questi profili, soffermandosi in particolare sull'assetto del sistema pensionistico contributivo, sui requisiti per l'accesso al pensionamento, sulle prestazioni di invalidità e sul ruolo del procedimento giudiziario di cui all'art. 445-bis c.p.c. quale strumento di tutela dei diritti previdenziali e assistenziali.

1. Il sistema pensionistico e il metodo contributivo

Il sistema pensionistico italiano è oggi prevalentemente fondato sul metodo contributivo, introdotto con la riforma Dini (l. n. 335/1995) e progressivamente esteso a tutte le generazioni lavorative. Tale metodo si

basa sul principio della stretta corrispondenza tra contributi versati e prestazioni pensionistiche erogate.

L'importo della pensione viene determinato attraverso l'accumulazione dei contributi effettivamente versati nel corso della vita lavorativa, rivalutati annualmente in base all'andamento del PIL, e successivamente trasformati in rendita mediante l'applicazione dei coefficienti di trasformazione, parametrati all'età di accesso al pensionamento e all'aspettativa di vita.

Il metodo contributivo risponde all'esigenza di rafforzare la sostenibilità finanziaria del sistema e l'equità intergenerazionale, riducendo gli squilibri tipici del precedente sistema retributivo. Tuttavia, esso espone maggiormente i lavoratori ai rischi derivanti da carriere discontinue, bassi livelli retributivi e periodi di inattività, con effetti potenzialmente penalizzanti sull'adeguatezza delle prestazioni future.

Carriere lavorative frammentate, periodi di disoccupazione, lavoro precario e bassi salari incidono negativamente sull'ammontare delle pensioni future, soprattutto per le giovani generazioni e per le donne. Ne deriva il rischio concreto di pensioni insufficienti a garantire un tenore di vita dignitoso, con un aumento della povertà tra gli anziani.

L'accesso al trattamento pensionistico è subordinato al possesso di specifici requisiti anagrafici e contributivi, periodicamente adeguati all'incremento della speranza di vita. Attualmente, il sistema prevede diverse modalità di pensionamento, tra cui la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata.

La pensione di vecchiaia richiede il raggiungimento di un'età anagrafica elevata, accompagnata da un'anzianità contributiva minima, mentre la pensione anticipata consente l'uscita dal lavoro a prescindere dall'età, al raggiungimento di una soglia contributiva particolarmente consistente. A tali canali si affiancano regimi speciali e misure temporanee, introdotte con finalità di flessibilizzazione, che, tuttavia, contribuiscono a rendere il quadro normativo complesso e frammentato.

L'innalzamento progressivo dell'età pensionabile, pur giustificato da esigenze di sostenibilità, pone rilevanti problemi di equità sociale, soprattutto per i lavoratori impegnati in mansioni gravose e per coloro che presentano condizioni di salute compromesse o ridotte capacità lavorative.



Giovanna Ventura, Partner di BSVA Studio Legale

2.Invalidità civile e indennità di accompagnamento

Le prestazioni di invalidità civile e l'indennità di accompagnamento costituiscono strumenti essenziali di tutela per le persone con disabilità e per i soggetti non autosufficienti. Esse mirano a garantire un sostegno economico minimo a fronte della perdita o riduzione della capacità lavorativa e dell'autonomia personale.

Tuttavia, gli importi riconosciuti risultano spesso inadeguati rispetto ai costi reali dell'assistenza e non sempre proporzionati all'intensità del bisogno. In particolare, l'indennità di accompagnamento, pur caratterizzata da universalità e assenza di requisiti reddituali, non prevede una modulazione in base al grado di non autosufficienza né un effettivo coordinamento con i servizi territoriali.

3.Sostenibilità del sistema e divario tra bisogni e risposte pubbliche

L'invecchiamento della popolazione rappresenta una delle principali sfide per la sostenibilità del sistema previdenziale e assistenziale. L'aumento dell'aspettativa di vita, unito al calo della natalità, determina un progressivo squilibrio tra popolazione attiva e popolazione pensionata.

Questo fenomeno comporta una crescente pressione sulla spesa pubblica, in un contesto di risorse limitate e vincoli di bilancio stringenti. Le riforme pensionistiche degli ultimi anni hanno cercato di rispondere a questa sfida innalzando l'età pensionabile e rafforzando il legame tra contributi e prestazioni, ma tali interventi hanno spesso trascurato gli effetti sociali e distributivi.

Ma la sostenibilità non può essere valutata esclusivamente in termini finanziari. Un sistema è sostenibile anche se è in grado di mantenere il

consenso sociale e di garantire livelli adeguati di protezione. Prestazioni insufficienti o percepite come inique rischiano di minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nel patto sociale.

In questo senso, la sfida consiste nel trovare un equilibrio tra rigore finanziario e giustizia sociale, investendo in politiche che favoriscano l'occupazione stabile, l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e la prevenzione delle situazioni di non autosufficienza.

4. Accesso alle prestazioni

Uno degli ostacoli principali all'effettivo godimento delle prestazioni è rappresentato dalla complessità delle procedure di accesso. Iter amministrativi lunghi, frammentazione delle competenze tra enti diversi e frequenti contenziosi rendono difficile, soprattutto per le persone più fragili, ottenere tempestivamente i benefici previsti. Le procedure amministrative risultano spesso complesse e dilatate nel tempo, con effetti particolarmente gravosi per i soggetti più vulnerabili, che si trovano privi di tutela economica in una fase di bisogno acuto.

In questo contesto, il contenzioso previdenziale e assistenziale assume un ruolo centrale quale strumento di garanzia dei diritti sociali, evidenziando al contempo le criticità dell'azione amministrativa.

Un istituto di particolare rilievo è rappresentato dal procedimento di accertamento tecnico preventivo obbligatorio disciplinato dall'art. 445-bis c.p.c., applicabile alle controversie in materia di invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità.

Tale procedimento è finalizzato a semplificare e accelerare la definizione delle controversie, mediante un accertamento tecnico svolto in via preventiva da un consulente nominato dal giudice.

L'accertamento medico-legale costituisce il fulcro del procedimento e, in assenza di contestazioni entro 30 giorni dal deposito della consulenza, consente la definizione della controversia senza la necessità di instaurare un giudizio ordinario di cognizione, attraverso l'omologazione del Tribunale dell'accertamento tecnico effettuato dal perito incaricato della visita medico legale. Il decreto di omologa vincola l'Ente competente il quale può solo limitarsi, a seguito del decreto, a verificare i requisiti economici per l'erogazione della prestazione invocata.

L'istituto mira a ridurre i tempi del contenzioso e a garantire una tutela più rapida ed effettiva dei diritti assistenziali. Tuttavia, nella prassi applicativa,

non mancano criticità, legate ai tempi di nomina dei consulenti, alla qualità degli accertamenti e alla persistenza di un elevato numero di opposizioni, che finiscono per vanificare in parte le finalità deflattive della norma. I tempi di accertamento e di riconoscimento possono risultare incompatibili con l'urgenza dei bisogni, generando situazioni di disagio economico e sociale.

Un ulteriore elemento critico è costituito dalle marcate differenze territoriali nell'accesso ai servizi e alle prestazioni integrative. A fronte di un quadro normativo nazionale, l'offerta di servizi sociosanitari e di supporto alla non autosufficienza varia sensibilmente tra regioni e comuni, accentuando le disuguaglianze e penalizzando le aree più deboli del Paese.

5.Divario tra bisogni reali e risposte pubbliche

Il quadro complessivo evidenzia un significativo divario tra i bisogni reali delle persone anziane e con disabilità e le risposte offerte dal sistema pubblico. I cambiamenti sociali – come la riduzione delle reti familiari tradizionali e l'aumento delle famiglie monocomponenti – rendono sempre più fragile il modello di welfare basato sull'assistenza informale.

Le politiche pubbliche appaiono ancora fortemente incentrate su trasferimenti monetari, mentre risultano carenti gli investimenti in servizi alla persona, assistenza domiciliare integrata e sostegno ai caregiver familiari. Ciò limita l'efficacia complessiva degli interventi e rischia di scaricare sui nuclei familiari oneri assistenziali sempre più gravosi.

6.Conclusioni e prospettive

Alla luce delle considerazioni svolte, pensioni, invalidità e indennità di accompagnamento possono essere considerati strumenti necessari ma non pienamente adeguati a fronteggiare le sfide attuali. La sostenibilità del sistema richiede un approccio integrato che tenga insieme equilibrio finanziario, adeguatezza delle prestazioni e capacità di risposta ai bisogni emergenti.

È auspicabile una riforma complessiva che:

-  rafforzi l'adeguatezza delle pensioni, soprattutto per le carriere più fragili;
-  riveda le prestazioni di invalidità e accompagnamento in funzione dei bisogni assistenziali reali;
-  semplifichi le procedure di accesso;
-  riduca le disuguaglianze territoriali;
-  investa maggiormente nei servizi di cura e nella prevenzione della non autosufficienza.

Solo attraverso una visione di lungo periodo e un welfare più orientato alla persona sarà possibile ridurre il divario tra bisogni reali e risposte pubbliche,

garantendo dignità e inclusione alle fasce più vulnerabili della popolazione. Alla luce del quadro costituzionale, economico e sociale delineato, l'evoluzione del sistema previdenziale e assistenziale impone un intervento riformatore organico, idoneo a coniugare sostenibilità finanziaria, adeguatezza delle prestazioni ed effettività dei diritti sociali. In tale prospettiva, l'azione pubblica dovrebbe orientarsi secondo criteri di razionalità normativa, coordinamento istituzionale e responsabilità intergenerazionale.

Con riferimento al sistema pensionistico, risulta prioritario rafforzare i meccanismi di tutela delle posizioni contributive deboli, mediante strumenti di integrazione selettiva e di garanzia pensionistica minima, da ricondurre a una disciplina organica finanziata dalla fiscalità generale. Tale impostazione consentirebbe di mitigare gli effetti distorsivi delle carriere discontinue, preservando al contempo l'impianto contributivo e il principio di equilibrio attuariale, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica e con il principio di solidarietà sancito dall'art. 3 della Costituzione.

In materia di invalidità civile e non autosufficienza, appare imprescindibile il superamento dell'attuale assetto frammentato attraverso l'istituzione di un sistema nazionale unitario di valutazione multidimensionale del bisogno, quale presupposto per la definizione di livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. La riforma dell'indennità di accompagnamento dovrebbe collocarsi in tale cornice, prevedendo una prestazione modulata in funzione dell'intensità del bisogno assistenziale e integrata con servizi territoriali, al fine di garantire equità sostanziale e uso efficiente delle risorse pubbliche. Sotto il profilo della governance, la determinazione dei LEP richiede un rafforzamento del ruolo dello Stato nella fissazione degli standard minimi e nella funzione perequativa, assicurando uniformità dei diritti sull'intero territorio nazionale. Alle Regioni dovrebbe essere attribuita una competenza piena in materia di programmazione, organizzazione ed erogazione dei servizi, nel rispetto dei livelli essenziali definiti a livello centrale. In tale ambito, un più stretto coordinamento tra LEP sociali e livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) risulta condizione necessaria per garantire l'integrazione sociosanitaria e la continuità dei percorsi di cura.

Sul piano amministrativo-procedurale, la semplificazione e razionalizzazione degli iter di accesso alle prestazioni costituiscono un obiettivo strategico. Appare necessario un ripensamento complessivo delle politiche previdenziali e assistenziali, orientato a una maggiore integrazione tra prestazioni economiche e servizi, alla semplificazione delle procedure di accesso e a una valorizzazione effettiva degli strumenti di tutela giurisdizionale, come il procedimento ex art. 445-bis c.p.c. Solo attraverso un approccio sistemico e centrato sulla persona sarà possibile garantire un welfare realmente

inclusivo, equo e sostenibile nel lungo periodo. L'unificazione dei procedimenti di accertamento, l'interoperabilità delle banche dati e la riduzione del contenzioso rappresentano strumenti essenziali per dare concreta attuazione ai principi di efficienza, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Infine, una riforma orientata alla sostenibilità di lungo periodo non può prescindere dal riconoscimento dei servizi di assistenza territoriale e di prossimità quali componenti strutturali del sistema di welfare. Il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, il sostegno ai caregiver familiari e le politiche di prevenzione della non autosufficienza dovrebbero essere ricondotti a un quadro programmatico nazionale, fondato su diritti esigibili, standard uniformi e una governance multilivello efficace. Solo attraverso tale approccio sarà possibile ridurre stabilmente il divario tra bisogni reali e risposte pubbliche, preservando la coesione sociale e la sostenibilità complessiva del sistema.