LEPS: L’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)

Franco Pesaresi, | 16 luglio 2024

*Questo articolo è il decimo di una serie di schede sui Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS). I precedenti articoli erano relativi ai LEPS del “Percorso assistenziale integrato” (*Parte I *e* Parte II*), delle “*Dimissioni protette”*, del* “Pronto intervento sociale”, *della* “Prevenzione allontanamento familiare – P.I.P.P.I.” *, dei “*Servizi per la residenza fittizia per i senza dimora”*, dell’*“Assistenza domiciliare sociale”*, della “*Supervisione del personale dei servizi sociali” *, del “*Servizio sociale professionale*” e dei “*servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti*”, ora invece mi occupo dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) sintetizzando i contenuti del DPCM 159/2013 e sue successive modificazioni ed integrazioni.*

Si tratta di schede che hanno l’obiettivo di fornire il quadro normativo di riferimento di ogni singolo LEPS con un taglio di tipo illustrativo-didattico per fornire un utile strumento agli operatori che dovranno realizzarli. Le informazioni che sono fornite derivano tutte da atti normativi citati in bibliografia mentre le valutazioni sono ridotte al minimo e funzionali allo sviluppo delle schede. In una seconda fase varrà la pena di tornare sull’argomento per valutarne la completezza e lo stato di applicazione.

Introduzione

Una legge organica sui Livelli essenziali di assistenza delle prestazioni sociali (LEPS) non è mai stata approvata. Ci sono state però diverse leggi settoriali che hanno identificato alcuni Livelli essenziali per il settore sociale che si vanno così definendo gradualmente in attesa di una legge quadro organica e completa.

Una di queste norme è costituita dal DPCM 159/2013 e s.m.i. che all’art. 2 ha previsto che la determinazione e l'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (**ISEE**) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché per la definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce **livello essenziale delle prestazioni**.

A questo proposito occorre qui richiamare la definizione di legge dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) che – secondo la L. 234/2021, art. 1 c. 159*:*

> "*sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità*".

Alla luce della definizione rimane dubbio se l’ISEE possa essere considerato un “servizio” o un’”attività” ma alla fine si tratta di una questione superabile alla luce dell’introduzione della tipologia dei LEPS di processo (corrispondenti ad un percorso assistenziale o ad una sua parte) (Caiolfa, 2023) all’interno dei quali l’ISEE si colloca in modo naturale.

L’indicatore della situazione economica equivalente è ampiamente utilizzato. Nel corso del 2022 oltre 9,3 milioni di nuclei familiari hanno richiesto l’ISEE, nuovo massimo storico a conferma della crescente diffusione dell’utilizzo dell’indicatore. Si tratta di 1,5 milioni di famiglie in più rispetto all’anno precedente, una crescita che, dopo il rallentamento del 2021, torna ai livelli record del biennio 2019-2020. Se nel biennio 2019-2020 la forte crescita delle Dichiarazioni sostitutive Uniche (DSU) era in massima parte imputabile all’avvio del Reddito di cittadinanza e successivamente alle misure introdotte nel corso dell’anno dal governo per fronteggiare la crisi economica e sociale dovuta alla pandemia da Covid-19, nel 2022 a fare da traino è l’introduzione dell’Assegno Unico Universale per i figli a carico che ha spinto molte famiglie a presentare per la prima volta una DSU (MLPS, 2024).

Nel corso degli anni sono emerse diverse criticità nell’uso dell’ISEE o più precisamente nei criteri di valutazione che ne stanno alla base che non mettono in discussione la permanenza dell’ISEE ma l’efficacia della sua capacità selettiva. Per questo

diversi autori (Baldini & Toso (2023), Motta (2021, 2024), Pesaresi (2021)) hanno richiesto un aggiornamento ed un adeguamento delle norme per migliorarne l’efficacia ed anche per evitare l’attuazione di una norma snaturante introdotta con la Legge di Bilancio 2024 ma non ancora attuata che prevede che i titoli di stato italiani fino al valore di 50.000 euro non vadano più considerati nel calcolo dell’ISEE.

Denominazione del LEPS

Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)

Descrizione sintetica del LEPS

L'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è lo strumento di valutazione e di comparazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate.

La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni (DPCM 159/2013, art. 2 c.1).

Così, utilizzando l’ISEE, si possono stabilire delle tariffe differenziate per la compartecipazione al costo di alcune prestazioni legandole a valori ISEE o a fasce di valori ISEE oppure si possono fissare delle soglie ISEE oltre le quali non è ammesso l’accesso alle prestazioni o sotto le quali non è prevista alcuna compartecipazione alla spesa.

Conseguentemente l’applicazione dell’ISEE è obbligatoria per l’accesso alle prestazioni a condizioni agevolate. Questo significa che in queste situazioni è obbligatorio per gli enti locali utilizzarlo per l’accesso a tutti i servizi. A questo proposito occorre definire quando ricorrono le prestazioni agevolate; sicuramente ricorrono quando la contribuzione richiesta al fruitore del servizio varia in relazione al reddito del cittadino per cui ci sono, per esempio, più fasce di contribuzione dell’utenza. Oppure quando sono previste erogazioni o altre prestazioni la cui dimensione dipenda dalla condizione economica. Non ricorre la prestazione agevolata, invece, quando la contribuzione/retta/compartecipazione che viene richiesta all’utenza è uguale per tutti indipendentemente dal reddito della sua famiglia sia nel caso che la contribuzione copra tutti i costi del servizio sia nel caso in cui questo non avvenga. In questi casi, l’applicazione dell’ISEE per l’accesso ai servizi non è obbligatoria.

La situazione economica è valutata tenendo conto del reddito di tutti i componenti, del loro patrimonio (valorizzato al 20%) e, attraverso una scala di equivalenza, della composizione del nucleo familiare (numero dei componenti e loro caratteristiche). Il parametro della scala di equivalenza è maggiorato in presenza di alcune caratteristiche del nucleo che assumono rilievo in tale contesto: presenza nel nucleo familiare di più di due figli a carico; genitori lavoratori e figli minorenni, in particolare se con meno di tre anni; nuclei monogenitoriali e presenza di disabili.

L’ISEE, utilizzato dal 1998, è stato disciplinato nuovamente dal D.p.c.m. 159/2013 che ha introdotto varie tipologie di ISEE (ISEE universitario, ISEE sociosanitario, ISEE socio sanitario per residenze, ISEE minorenni) e l’ISEE corrente, ovvero un ISEE aggiornato ai redditi e trattamenti degli ultimi 12 mesi qualora si siano verificate rilevanti variazioni del reddito o criticità quali la perdita del lavoro o l'interruzione dei trattamenti. Il nuovo ISEE è entrato in vigore nel 2015, dopo l’emanazione del decreto 7 novembre 2014, di approvazione del modello tipo della Dichiarazione Sostitutiva Unica a fini ISEE (DSU). Successivamente, sono intervenute ulteriori modifiche, prima fra tutte quella introdotta dall’art. 10, comma 1, del D.Lgs. 147/2017, che, al fine di agevolare l’utente nell’inserimento dei dati utili al calcolo dell’ISEE, ha introdotto la Dichiarazione Sostitutiva Unica precompilata, caratterizzata dalla coesistenza di dati autodichiarati da parte del cittadino con dati forniti dall’Agenzia delle Entrate e dall’INPS (c.d. dati precompilati).

Resta fermo che è comunque sempre possibile, a scelta del dichiarante, presentare la DSU nella modalità già in uso non precompilata. In seguito, l’art. 28-bis del decreto legge 34/2019 (c.d. decreto Crescita), ha modificato l’art. 10 del D.Lgs 147/2017, estendendo il periodo di validità dell’ISEE corrente e ampliando le fattispecie in cui può essere richiesto. Attualmente, per poter richiedere l’ISEE corrente, è sufficiente che si sia verificata una delle due seguenti:

- una variazione della situazione lavorativa, per almeno un componente del nucleo;
- una variazione della situazione reddituale complessiva del nucleo superiore al 25% rispetto alla situazione reddituale individuata nell’ISEE calcolato ordinariamente.

Viene inoltre introdotta la possibilità di presentare l’ISEE corrente nel caso in cui per almeno un componente si verifichi

un’interruzione dei trattamenti previdenziali, assistenziali e indennitari, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini IRPEF (in quest’ultimo caso, l’ISEE corrente può essere aggiornato a 2 mesi). Dal 1° gennaio 2020, il messaggio 20 settembre 2019, n. 3418 dell’INPS ha specificato che la validità delle DSU coincide con l’anno solare (quindi fino al 31 dicembre) e che i redditi e i patrimoni della DSU “sono aggiornati prendendo a riferimento il secondo anno precedente (quindi, nel 2020 il riferimento è al 2018 sia per redditi che per patrimoni). Inoltre, dal 2020 la validità dell’ISEE corrente è di 6 mesi, ma con l’obbligo del cittadino di aggiornarlo prima della scadenza se qualcuno del nucleo cambia la situazione occupazionale o se inizia a ricevere prestazioni assistenziali/previdenziali/indennitarie[note] Per un maggior dettaglio di questi aspetti segnalo al lettore alcuni strumenti che l’INPS mette a disposizione per approfondire la tematica ed essere aggiornati: 1. Istruzioni per compilare le diverse DSU, nonché le DSU stesse; 2. Le FAQ su domande/risposte. Reperibili in https://servizi2.inps.it/servizi/PortaleUnicoIsee e cliccando su “Cosa puoi fare”.[/note].

Obiettivi

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) serve a valutare e, in genere, anche a comparare, attraverso criteri unificati, la situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. Si tratta prima di tutto, quindi, di uno strumento di misurazione e di ordinamento.

L’ISEE riassume in sé una serie di informazioni sintetiche relative alle disponibilità economiche di un nucleo familiare (reddito individuale, reddito familiare, ricchezza); in base al valore che l’indicatore assume, in seguito alla combinazione delle suddette informazioni, e comparandolo con un valore soglia, può essere anche definita l’accessibilità o meno ad una data prestazione o servizio. Per cui l’ISEE, in questo caso diventa anche uno strumento per determinare l’accesso o la priorità di accesso dei cittadini alle prestazioni agevolate pubbliche, e dunque il loro diritto ad ottenerle

Inoltre, l'applicazione dell'ISEE può essere finalizzato anche alla definizione del livello di compartecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate a carico dei cittadini richiedenti.

Destinatari

L’ISEE si applica obbligatoriamente a tutti i cittadini/famiglie che richiedono prestazioni agevolate e cioè servizi/interventi per i quali si richiede una compartecipazione al costo pari a zero o inferiore al valore massimo proposto per quella determinata prestazione.

Non è obbligatorio applicare l’ISEE ai cittadini che richiedono prestazioni non agevolate.

Modalità di accesso all’ISEE

Per ottenere la certificazione ISEE è necessario presentare la Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) relativa al proprio nucleo familiare.

il richiedente può presentare autonomamente la DSU tramite il sito INPS (in possesso del pin di accesso) oppure rivolgendosi ad un Centro di assistenza fiscale (CAF), che svolgerà il servizio di consulenza e compilazione gratuitamente per il richiedente.

A tal fine, l'INPS rende disponibili modalità di compilazione telematica assistita della DSU (DPCM 159/2013 art. 10 comma 6). Per farlo è sufficiente accedere al sistema con le proprie credenziali Spid o con la carta d'identità elettronica, entrare nella sezione “ISEE precompilato” dell’INPS e procedere alla richiesta. La DSU precompilata contiene:

- i dati auto dichiarati dall’utente;
- i dati precompilati forniti dall’Agenzia delle Entrate e INPS.

La Dichiarazione sostitutiva unica (DSU) può essere presentata anche ai Comuni o direttamente all'amministrazione pubblica al quale è richiesta la prima prestazione di un servizio.

Nel 2022, la quota di DSU presentate online direttamente dal cittadino è stata pari all’11,7% del totale; ciò nonostante resta largamente prevalente la quota di coloro che si rivolgono ai CAF (88,2%) e rimane del tutto residuale il numero di DSU presentate direttamente presso l’ente erogatore (0,1%) (MLPS, 2024).

L’attestazione ISEE viene resa disponibile dall’Inps per qualunque componente del nucleo familiare entro dieci giorni lavorativi dalla ricezione della DSU, attraverso:

- l'accesso al servizio online dedicato dell'Inps;
- le sedi territoriali competenti dell'Inps.

Il dichiarante che, invece, si è rivolto ad un CAF può richiedere l'attestazione allo stesso centro di assistenza fiscale a cui ha presentato la dichiarazione, se ha concesso uno specifico mandato.

Modalità operative

Le certificazioni ISEE sono utilizzate, in genere, per definire l'ordine di priorità per l'accesso alle prestazioni agevolate comprese le eventuali esclusioni ed inoltre per contribuire a definire le quote di compartecipazione alla spesa agganciando i valori ISEE o le fasce di valori ISEE alle quote di compartecipazione alla spesa per la fruizione dei servizi, stabilite negli appositi regolamenti degli enti locali. In genere, tutti coloro che richiedono l'accesso a prestazioni agevolate[note]Salvo i settori del welfare per i quali è escluso l'uso dell'ISEE.[/note] sono tenuti a presentare la certificazione ISEE per essere collocati nei livelli di priorità o di compartecipazione stabiliti nei regolamenti.

Il disposto legislativo che riconosce lo status di LEPS all'ISEE determina, oltre che l'obbligatorietà dell'uso nell'accesso alle prestazioni agevolate, anche che tutti gli elementi che lo compongono siano immodificabili a livello locale e regionale per mantenere l'eguaglianza di tutti i cittadini nell'accesso ai servizi.

È però possibile – in base all'art. 2 c. 1 del DPCM 159/2013 - che gli enti erogatori e le regioni,

> "*possano prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE*"

con ciò escludendo che possano essere utilizzati altri parametri di valutazione della condizione economica del richiedente quali criteri selettivi. In sostanza, non si possono inserire criteri ulteriori che siano in contrasto con quanto disciplinato con DPCM 159/2013. Questo significa che gli eventuali criteri ulteriori hanno spazi di manovra molto ridotti e non possono intaccare i contenuti dell'ISEE (per esempio si potrebbero prevedere elementi che l'ISEE non include come, per fare un esempio, il possesso di autoveicoli sopra una certa cilindrata). Quindi, in sostanza, la normativa ISEE può essere integrata (non modificata) da atti regionali per cui per avere un quadro completo della normativa ISEE occorre verificare se la regione di competenza ha legiferato in materia.

Costi per i destinatari

La certificazione ISEE è gratuita per il cittadino sia se richiesta ai CAF, all'Inps o ad altri soggetti.

Dall'ottobre del 2023, presso i CAF, è gratuito solo il primo ISEE, mentre i successivi si pagano 25 euro.

Finanziamenti

L'INPS attraverso una convenzione nazionale rimborsa il costo della presentazione della DSU ai centri di assistenza fiscale (CAF).

La convenzione tra l'INPS e i Centri di assistenza fiscale (CAF) per l'attività relativa alla certificazione ISEE per gli anni 2024 – 2025 prevede per i CAF un compenso per ogni pratica così come indicato nella tab. 1.

Tab. 1 – Compenso, IVA esclusa, che l'INPS riconosce ai CAF per lo svolgimento delle pratiche ISEE. Anni 2024- 2025

ATTESTAZIONE ISEE in base alla composizione del nucleo familiare	Costo del Servizio (IVA esclusa)
PRIMA FASCIA da 1 a 2 soggetti	€ 10,81
SECONDA FASCIA da 3 a 5 soggetti	€ 14,33
TERZA FASCIA oltre 5 soggetti	€ 17,35

Fonte: Inps, 2024

L’attività svolta dai CAF viene remunerata dall’INPS con le risorse stanziate sulla specifica posizione finanziaria del bilancio dell’INPS a cui affluiscono le risorse statali specifiche pari a 35 milioni di euro annui (previsti dall’art. 1, co. 479 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, come modificato dall’art. 4, co. 1-bis del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85).

Bibliografia

- Baldini M., Toso S., Buoni del Tesoro fuori dall’ISEE: una scelta sbagliata, Lavoce.info, 3/11/2023
- Caiolfa M., LEPS: geografia, origine, tipologie ed articolazioni – Parte I e Parte II, Welforum.it, 15/11/2023 e 22/11/2023.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159: Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).
- Decreto Legge 9 febbraio 2017, n. 8 convertito con modificazioni dalla L. 7 aprile 2017, n. 45 (in G.U. 10/04/2017, n. 84) ha disposto (con l’art. 10, commi 1 e 3) la modifica dell’art. 9.
- INPS, Messaggio n.81 del 9/1/2024: Convenzione tra l’INPS e i Centri di assistenza fiscale (CAF) per l’attività relativa alla certificazione ISEE per gli anni 2024 – 2025.
- Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (con l’art. 1, comma 338): Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di monitoraggio ISEE 2022, Roma, 2024.
- Motta M., Distorsioni prodotte dall’ISEE. Parte I e Parte II, Welforum.it, 6/5/2024; 20/5/2024.
- Pesaresi F., Il nuovo ISEE e i servizi sociali, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015.
- Pesaresi F., Motta M., Che cosa non va nell’ISEE e cosa migliorare, Welforum.it, 10/6/2021.