

Matteo Jessoula, Matteo Mandelli

La povertà energetica in Italia: una sfida eco-sociale

(doi: 10.1402/94855)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 5, settembre-ottobre 2019

Ente di afferenza:

Università di Trieste (units)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La povertà energetica in Italia

una sfida eco-sociale

La povertà energetica è un tema sempre più presente nell'agenda politica europea. Ma se in Paesi come il Regno Unito il concetto di *fuel poverty* è di dominio comune ormai da anni, in Italia ha acquisito una rilevanza solo in tempi recenti, perlopiù sulla spinta di iniziative comunitarie. Benché misure di contrasto al fenomeno siano in vigore da ormai un decennio, una definizione ufficiale e omogenea sull'intero territorio nazionale è stata adottata solo nel 2017 con la pubblicazione della *Strategia energetica nazionale*. Il documento definisce la povertà energetica come «difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un "valore normale"». Questa definizione ha il pregio di essere sufficientemente generica da includere un'ampia varietà di casi. Riferendosi ai servizi energetici – invece che alle tecnologie utilizzate per fornire tali servizi – ci si concentra infatti sulla domanda energetica individuale e, distinguendo tra indigenza e vulnerabilità, si prende in considerazione non solo il problema dell'accesso materiale all'energia, ma anche i casi in cui gli individui, pur disponendo delle tecnologie necessarie, abbiano difficoltà a garantirsi un servizio adeguato.

Nel trattare il tema della povertà energetica occorre dunque tenere conto della complessità della questione: affrontare una situazione di disagio di questo tipo significa, più in generale, affrontare l'assenza di sufficienti opzioni di scelta nell'accesso a quei servizi energetici necessari al benessere e allo sviluppo personale. Oltre alla definizione, scegliere l'indicatore più appropriato si rivela spesso un compito arduo poiché la povertà energetica è un fenomeno intrinsecamente multiforme, che varia significativamente nel tempo e nello spazio ed è soggetto a differenze culturali e aspettative sociali. Tali caratteristiche – oltre alle tradizionali limitazioni di sovranità delle istituzioni europee nel campo delle politiche sociali – hanno fatto sì che, ad oggi, non esista ancora una definizione armonizzata di povertà energetica a livello comunita-

rio. Pertanto, a seconda degli studi che si considerano, il numero di famiglie europee in condizione di povertà energetica va da 50 a oltre 120 milioni.

Sulla scorta della proposta formulata da Ivan Faiella e Luciano Lavecchia in uno studio del 2015 commissionato dalla Banca d'Italia (*La povertà energetica in Italia. Energy Poverty in Italy*, «Politica Economica», n. 1/2015, pp. 27-76), il governo italiano ha adottato una misura oggettivo-relativa, che rivede il modello inglese cosiddetto *low income-high costs*. Secondo questo approccio, una famiglia è da considerarsi in povertà energetica qualora sussista almeno una delle due seguenti condizioni: l'incidenza della spesa energetica della famiglia (cosiddetta «spesa energetica equivalente») supera il doppio della spesa media e, allo stesso tempo, la sua spesa complessiva, al netto di quella energetica, è inferiore alla soglia di povertà relativa; ovvero la spesa totale familiare è inferiore alla mediana e, simultaneamente, la famiglia ha una spesa per il riscaldamento nulla (è questo il caso della cosiddetta «povertà energetica nascosta»).

Adottando questo criterio di misurazione, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (redatto dal governo italiano nel 2018, porta la firma congiunta dei ministeri dello Sviluppo economico, dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle Infrastrutture e dei trasporti) stimava che, tra il 2005 e il 2016, in media il 7,9% delle famiglie italiane – pari a circa 1,9 milioni di unità – versasse in condizioni di povertà energetica, con un picco dell'8,6% proprio nell'ultimo anno preso in considerazione, il 2016. Gli indicatori *low income-high costs* vengono solitamente ritenuti relativamente precisi, perché tengono conto della multidimensionalità del fenomeno in esame. D'altra parte, essi rischiano di attribuire limitata importanza ad altri aspetti rilevanti della povertà energetica, col rischio di sottostimarne la dimensione. La Commissione europea, ad esempio, fonda le proprie valutazioni su un insieme di indicatori soggettivi basati su indagini congiunturali che attestano la percezione delle famiglie riguardo alla possibilità di avere la temperatura domestica desiderata, il ritardo nel pagamento delle bollette e la presenza di infiltrazioni o problemi strutturali nell'abitazione. Analizzando i dati sull'incapacità di mantenere una temperatura adeguata all'interno della propria abitazione, per esempio, emerge come la percentuale di popolazione in condizioni di precarietà energetica in

Si stima che nel 2016 l'8,6% della popolazione italiana versasse in condizioni di povertà energetica

Italia nel 2016 fosse pari al 16,1%, circa il doppio di quanto rilevato dal governo italiano nello stesso anno, nonché un valore di gran lunga superiore alla media europea (8,7%).

Utilizzare dati da fonti diverse consente perciò di comprendere come il fenomeno, per la sua complessità, sia difficile da circoscrivere e – stando alle percezioni individuali – potrebbe rivelarsi più esteso di quanto si creda.

Disaggregando i dati nazionali disponibili, è possibile riscontrare come l'incidenza della povertà energetica in Italia – misurata secondo i criteri ufficiali adottati dal governo – sia maggiore nel Mezzogiorno, dove colpisce il 14% della popolazione, e nei piccoli centri urbani. Non sorprendentemente, il livello di povertà assoluta – così come il basso livello di istruzione e condizioni occupazionali precarie – aumenta la probabilità di essere vulnerabili anche sul piano energetico. Rispetto alle condizioni socio-anagrafiche, si riscontra una lieve sovra-rappresentazione del disagio energetico nelle famiglie mononucleari, tra le donne e i giovani, mentre un recente rapporto della Cgil evidenzia come indigenza e vulnerabilità energetiche tendano ad essere condizioni più comuni con l'avanzare dell'età. Infine, le statistiche suggeriscono che la povertà energetica è maggiormente diffusa tra gli affittuari, anche alla luce del fatto che vivere in affitto rappresenta un disincentivo a effettuare interventi infrastrutturali di riqualificazione che potrebbero consentire di ridurre i consumi e, di conseguenza, la spesa per l'energia (cfr. S. Rugiero, G. Ferrucci e P.P. Angelini, *Gli anziani e la povertà energetica. Per una politica integrata di misure di contrasto alla povertà*, Rapporto realizzato per conto di e in collaborazione con Cgil-Spi, 2018).

I numeri, dunque, non mentono: la povertà energetica è un problema reale e diffuso in Italia. Tuttavia, esso fatica a catturare l'attenzione dell'opinione pubblica. Ma perché è importante prestare attenzione a tale forma di povertà e cercare di contrastarla?

Storicamente, ci si è occupati di povertà energetica soprattutto in riferimento ai Paesi in via di sviluppo, nei quali un miliardo di persone non ha accesso alla rete elettrica e 2,7 miliardi utilizzano combustibili fossili inquinanti e dannosi per la salute. Nei Paesi europei, invece, la questione fondamentale non riguarda l'accesso, bensì il costo dei servizi energetici. Probabilmente per questo motivo, per molti anni non si è messo adeguatamente a fuoco il problema in Paesi in cui la maggioranza delle famiglie dispone di sistemi energetici moderni e relativamente efficienti. Per comprendere appieno la peculiarità della povertà energetica nei vari contesti in cui si manifesta, e dunque la sua rilevan-

za, è però utile ragionare per obiettivi, così come fanno i Sustainable Development Goals (SDGs) delle Nazioni Unite. La povertà energetica è infatti inevitabilmente connessa all'obiettivo (Goal) numero 7, che si propone di «assicurare l'accesso a sistemi di energia sicuri, sostenibili, moderni e a prezzi accessibili per tutti». Perseguire questo modello energetico è tuttavia complesso, in quanto si tratta di un obiettivo intrinsecamente intersettoriale e multidimensionale, connesso ad altri SDGs a carattere ecologico-climatico e socio-economico – che definiamo appunto obiettivi eco-sociali.

L'energia è, infatti, di per se stessa un bene meritevole di tutela pubblica in ragione delle numerose esternalità (positive e negative) che può generare. Per quanto riguarda il rapporto tra energia, ambiente e condizioni socio-economiche, il riscaldamento degli ambienti domestici si lega a doppio filo con un'altra forma di riscaldamento, quello globale. Laddove la povertà energetica si configura come carenza di accesso «a sistemi di energia sicuri e sostenibili», la diffusione di fonti energetiche inquinanti, specie tra le fasce sociali meno abbienti, ha conseguenze ambientali deleterie, sotto forma

non solo di cambiamento climatico, ma anche di deforestazione e degradazione del territorio. Dove invece la povertà energetica è una questione di costi, cioè nel cosiddetto Nord del mondo, le famiglie

*L'energia è di per se stessa
un bene meritevole di tutela
pubblica in ragione delle
esternalità che può generare*

più povere tendono a inquinare perché l'inefficienza strutturale delle loro abitazioni le costringe a consumare più del necessario. Inoltre, i cambiamenti climatici influenzano – e influenzeranno sempre più – la domanda di energia delle famiglie, facendo aumentare la domanda di raffreddamento e diminuire quella di riscaldamento. D'altra parte, le politiche di sostegno alle energie rinnovabili e alla cosiddetta transizione energetica, di cui l'Unione europea si è fatta recentemente paladina, esercitano una vertiginosa pressione al rialzo sui prezzi dell'energia, soprattutto quella elettrica. Numerosi studi e contributi hanno dunque iniziato a mettere a fuoco l'emergere di una «doppia ingiustizia», tale per cui i segmenti della popolazione relativamente meno responsabili di emissioni inquinanti sono anche quelli più esposti ai rischi connessi al cambiamento climatico. Questa ingiustizia diviene «tripla» se si considera anche che questi gruppi vulnerabili sono poco equipaggiati a tutelarsi – innanzitutto finanziariamente – dalle ripercussioni del riscaldamento globale e delle politiche climatiche.

Poiché non ha ancora trovato una sua vera e propria «casa» indipendente, la povertà energetica viene spesso sussunta nella macro-area

delle politiche sociali. Questo perché, come si evince già dal nome, essa è strettamente collegata alla povertà in generale, di cui rappresenta una forma peculiare, se non distinta. Il livello di benessere, solitamente valutato sulla base del posizionamento nella distribuzione dei redditi, è infatti una delle principali determinanti della povertà energetica. Un basso reddito limita la capacità di provvedere appieno al fab-

Questa particolare forma di povertà ha vari tipi di gravi ripercussioni sulla salute di chi ne è afflitto

bisogno energetico domestico, anche se non tutti coloro che versano in condizioni di povertà energetica sono allo stesso tempo poveri nel senso monetario del termine. Inoltre, la povertà energetica ha conseguenze molto rilevanti sul piano

socio-economico: sia indirette, connesse all'aumento del rischio di esclusione sociale, alla diminuzione della produttività e al peggioramento della performance scolastico-lavorativa individuale; sia dirette, legate alla pressione esercitata sui sistemi sanitari. Infatti, questa forma peculiare di povertà ha gravi ripercussioni – che vanno da disturbi cardiovascolari e respiratori a problemi psicologici, stress e ansia – sulla salute di chi ne è afflitto.

Sradicare definitivamente la povertà energetica implicherebbe, perciò, ridefinire le politiche di Welfare, considerandone l'impatto energetico, oltre che valutare le ripercussioni ambientali e sociali delle stesse strategie energetiche. Combattere questa forma peculiare di povertà è perciò una sfida complessa, con implicazioni in diverse sfere di *policy*. Farlo significa costringere necessariamente i decisori politici a superare l'approccio tipicamente settoriale che guida l'azione di governo e amministrativa.

Peraltro, la natura composita della povertà energetica si evince anche dall'indagine sulle sue cause. Sulla capacità di una famiglia di provvedere adeguatamente al proprio fabbisogno energetico non influiscono infatti solamente le caratteristiche e il reddito relativo della famiglia stessa, ma anche la conformazione dei mercati rilevanti e le condizioni abitative.

Per motivi legati sia alla crescita delle quotazioni delle materie prime, che agli effetti delle politiche climatiche, negli ultimi dieci anni i prezzi finali dei prodotti energetici sono aumentati a un tasso superiore all'inflazione, con un incremento del 35% per l'elettricità e del 23% per il gas. A tali aumenti non è tuttavia conseguito un decremento dei consumi, il che testimonia la scarsa comprimibilità della domanda energetica. Il risultato della combinazione tra aumento dei prezzi e stabilità dei consumi è stato l'impennarsi della spesa energetica, la cui inciden-

za sulla spesa domestica complessiva è passata dal 4,7% nel 2007 al 5,1% nel 2017. Studiando le dinamiche della quota di spesa destinata ai prodotti energetici, si nota chiaramente come tale incidenza non sia uniforme all'interno della popolazione, ma gravi maggiormente sulle famiglie economicamente più svantaggiate.

Anche il livello di efficienza energetica degli edifici influisce considerevolmente sul rischio di cadere in una condizione di povertà energetica: abitare in una casa poco isolata dal punto di vista termico forza infatti chi vi risiede a spendere cifre molto elevate per riscaldarla. Di nuovo, a pagarne le maggiori conseguenze sono soprattutto le fasce più deboli della popolazione, che, mancando di sufficienti mezzi economici, ovvero essendo impossibilitate ad accedere al credito, non possono permettersi di finanziare riqualificazioni strutturali nelle proprie abitazioni, condannandosi a pagare bollette più alte e, di conseguenza, a disporre di sempre meno risorse: un vero e proprio circolo vizioso con effetti deleteri sul piano sia sociale sia ambientale.

Come sottolinea il Rapporto 2019 dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica, «se i vantaggi derivanti dal combattere efficacemente la povertà energetica sono senza dubbio rilevanti e individuabili, non risultano tuttavia altrettanto chiare ed univoche le politiche adottate per perseguire tale obiettivo». Le possibili forme di intervento messe in atto, più o meno dichiaratamente, per contrastare la povertà energetica sono infatti molto eterogenee. Si distinguono di fatto tre tipi di misure, a seconda di quale tra le determinanti della povertà energetica esse prendano in considerazione: *a)* azioni per migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni, che intervengono sugli edifici o sulla dotazione tecnologica degli stessi; *b)* interventi per la riduzione dei prezzi finali dell'energia, che normalmente si distinguono in «tariffe sociali» – la cui crescita valoriale diminuisce all'aumentare del consumo – e in «bonus», ossia detrazioni sulle bollette o erogazioni extra-bolletta; infine, *c)* azioni per il sostegno al reddito, meno specifiche rispetto alle misure precedenti in quanto volte alla riduzione della povertà generale.

Anche l'efficienza energetica degli edifici influisce considerevolmente sul rischio di povertà energetica

Come detto, in Italia misure di contrasto alla povertà energetica sono in vigore da prima che la stessa fosse esplicitamente riconosciuta come problema di rilevanza nazionale. Nel 2009, il governo rese infatti operativi i cosiddetti bonus gas e bonus elettricità, benefici sotto forma di sconti in bolletta il cui importo varia a seconda del numero dei com-

ponenti del nucleo familiare e, nel caso del bonus gas, del tipo di uso e della zona climatica. L'accesso è condizionato a un valore Isee di 8.107,50 euro, elevato a 20.000 euro per le famiglie più numerose. I bonus, erogati nel 2017 per un totale di 1,26 milioni, coprono all'incirca 1-2 mensilità. Tuttavia, come lo stesso governo ha riconosciuto nella *Strategia energetica nazionale*, i cittadini italiani hanno usufruito dei bonus in misura molto inferiore rispetto alle attese (circa un terzo dei possibili beneficiari nel 2014). Inoltre, non sembra che i bonus siano stati capaci di incidere significativamente sulla riduzione della povertà energetica, probabilmente a causa delle stringenti condizioni di accesso, che riservano le agevolazioni solo a chi è connesso alla rete elettrica e/o del gas e, nel caso del bonus gas, solo a coloro che utilizzano il metano come fonte di riscaldamento. Inoltre, dal 2007 è operativo un altro strumento, istituito per agevolare gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, conosciuto come ecobonus. Nel 2018 sono pervenute oltre 300.000 pratiche attestanti interventi per l'efficientamento energetico. Per ovviare al problema dell'indisponibilità finanziaria delle famiglie meno abbienti, il governo ha esteso il perimetro dell'ecobonus prima agli incapienti, attraverso la facoltà di cessione del credito introdotta con la Legge di Bilancio del 2017, e, l'anno seguente, all'edilizia residenziale pubblica. Ulteriori strumenti per contrastare la povertà energetica in Italia includono il Conto termico, sussidi alle famiglie con redditi bassi, forme locali di assistenza finanziaria per ridurre i costi del riscaldamento e riduzioni della potenza elettrica come alternativa alla disconnessione concessa dal fornitore di servizio energetico.

Una grossa spinta a portare il tema della povertà energetica al centro del dibattito politico è indubbiamente arrivata dal livello sovranazionale, con iniziative quali il Third Energy Package e il più recente Clean Energy for All Europeans Package. Quest'ultimo ha, per certi versi,

Il tema della povertà energetica è stato portato al centro del dibattito politico grazie al livello sovranazionale

forzato i Paesi europei ad affrontare la questione, richiedendo, qualora avessero riconosciuto la sussistenza del problema, di definire criteri per misurarlo, di monitorarne lo stato e di riferire in merito alla Commissione europea ogni due anni. Ed è proprio seguendo questa strada, tramite il *Piano nazionale integrato*

per l'energia e il clima e la precedente *Strategia energetica nazionale*, che l'Italia è riuscita a dotarsi di una propria misura ufficiale per la povertà energetica e a rivedere gli strumenti atti a contrastarla. Nel *Piano*,

si elencano le azioni da perseguire per contrastare questo fenomeno, stante che non si prevede diminuisca nei prossimi anni: «1. Creazione di un Osservatorio nazionale sulla povertà energetica; 2. Revisione degli strumenti esistenti, in particolar modo i bonus elettrico e gas; 3. Istituzione di un programma di efficientamento degli edifici di edilizia popolare». Di questi, solo il primo punto ha già trovato effettivo sviluppo, cosa che testimonia ulteriormente come, oggi come ieri, alla povertà energetica si tenda ad attribuire bassa priorità, nonostante il grave impatto sulle condizioni di vita di coloro che ne sono affetti. Occuparsene non è solamente una questione politica urgente, ma può anche rappresentare un'occasione per favorire sinergie positive tra obiettivi socio-economici ed ecologico-ambientali. Il rischio è, altrimenti, che le trasformazioni climatiche si accompagnino vieppiù all'aggravamento delle disuguaglianze sociali.

.....
Matteo Jessoula è professore associato di Scienza politica all'Università di Milano, co-direttore dell'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale e coordinatore del team italiano nello European Social Policy Network. **Matteo Mandelli** è dottorando in Studi politici presso le Università di Milano e Pavia.