

Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa

Per povertà energetica si intende una condizione di “incapacità di fruire di beni e servizi energetici essenziali”. Si tratta di un fenomeno complesso che può essere causato da molti fattori ed assumere significati e connotazioni radicalmente eterogenei a seconda della popolazione o del territorio di riferimento.

DOI 10.12910/EAI2022-060

di **Alessandro Fiorini**, Laboratorio Monitoraggio Politiche Energetiche per l'efficienza energetica - ENEA

Per povertà energetica si intende una condizione di “incapacità di fruire di beni e servizi energetici essenziali (o entro uno standard ritenuto minimo)”. Tuttavia, il verificarsi di questa fattispecie può essere causato da fattori differenti ed assumere significati e connotazioni radicalmente eterogenei a seconda della popolazione o del territorio di riferimento. Riguardo, dunque, agli aspetti definitivi di questo problema, una delle principali distinzioni adottate è tra l'approccio della “incapacità ad accedere a tali beni e servizi” (accessibility) e “incapacità di acquistare” (affordability).

In cerca di una definizione (e di una misura) ufficiale di povertà energetica

La prima fattispecie è la “povertà energetica” ante litteram (energy poverty) ed è considerata tipica dei paesi in via di sviluppo. Il concetto di accessibility non è unicamente legato a svantaggi relativi rispetto al reddito e ai costi dell'energia ma anche, ad esempio, all'assenza di adeguate infrastrutture energetiche e alla indisponibilità di tecnologie e/o dispositivi. Nel secondo caso, si parla di “povertà di carburante” (traduzione letterale del ben più usato termine anglosassone “fuel poverty”), condizione che si ritiene più adeguata

a fotografare la situazione di deprivazione energetica delle famiglie che vivono nelle economie avanzate. L'approccio “energy poverty” è impiegato da istituzioni che operano su scala globale, come ad esempio la International Energy Agency (IEA) che adotta la propria definizione di povertà energetica: “...lack of access to modern energy services. These services are defined as household access to electricity and clean cooking facilities (e.g. fuels and stoves that do not cause air pollution in houses)”.

Anche la Banca Mondiale monitora il fenomeno da questa angolatura. In effetti, uno degli indicatori messi a disposizione è la quota di popolazione che non ha accesso all'energia elettrica o la quota di popolazione che usa prevalentemente combustibili solidi a biomassa per usi energetici legati al riscaldamento, la cucina, etc. L'approccio dell'accessibility ispira anche il Sustainable Development Goal n. 7 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite: “SDG 7: Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all”.

Seppur sia prevalentemente utilizzata la dicitura “energy poverty”, nelle attività che fanno capo alle istituzioni UE si riconosce, al contrario, un approccio “fuel poverty”. Il tema è trattato da un articolato quadro normativo che va

dalla liberalizzazione dei mercati energetici, fino al recente Green New Deal, passando per le Direttive sull'Efficienza Energetica.

Tra le iniziative degne di nota a livello comunitario si segnala l'EU Energy Poverty Advisory Hub, che annovera il Patto dei Sindaci tra i principali player. Secondo la definizione adottata in questo contesto, i poveri energetici sono coloro: “...unable to afford basic energy services (heating, cooling, lighting, mobility and power) to guarantee a decent standard of living due to a combination of low-income, high-energy expenditure and low energy efficiency of their homes”.

Si noti che non mancano lavori sia di carattere scientifico che tecnico in cui questa suddivisione non è assunta in maniera rigida.

In Italia, è stata data una descrizione nella Strategia Energetica Nazionale (SEN) del 2017 e richiamata nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2020 (PNIEC) secondo cui la povertà energetica si configura come una “difficoltà ad acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici oppure [...] in una condizione per cui l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a quanto socialmente accettabile”.

Le misure di povertà energetica

Proprio in ragione dei diversi approcci adottati per concettualizzare il fenomeno, ne esistono diverse misure, nessuna delle quali ancora ufficiale in Italia). Una descrizione delle misure più utilizzate è riportata nella Tab. 1. Dalla tabella emerge come per mappare il fenomeno si ricorra a misure prevalentemente basate su indicatori di reddito e spesa energetica. In sintesi, si tende a identificare la **povertà energetica con un “trilemma” innescato dalla compartecipazione di bassi redditi, alti costi dell’energia (direttamente) e abitazioni inefficienti dal punto vista energetico (indirettamente).**

Si ritiene tuttavia che, come la povertà generale, **la povertà energetica sia un fenomeno complesso, caratterizzato da molteplici cause e contraddistinto da diverse conseguenze.** Fornendo solo alcuni esempi, si noti che la povertà energetica determina:

- Un peggioramento delle condizioni di malattia e mortalità dovute a fattori climatici;
- Un deterioramento del benessere psico-fisico;
- Isolamento sociale;
- Detrimento della produttività;
- Inasprimento delle disuguaglianze sociali.

Differenze profonde nei numeri e nelle caratteristiche della povertà energetica si osservano rispetto a:

- Differenti zone climatiche;
- Differenti localizzazioni degli individui (aree urbane/aree rurali, metropoli/piccoli centri);
- Differenti caratteristiche abitative (proprietari/ affittuari/ social housing);
- Differenti aspetti demografici, stadi e caratteristiche del ciclo vitale (sesso, età, appartenenza a gruppi etnici, presenza di disabilità, etc.);
- Differenti livelli di istruzione e connotati culturali.

La visione redditi-costi energetici-efficienza energetica è dunque solo una parte del fenomeno. Una adeguata formalizzazione richiede che si conducano analisi, sia quantitative che qualitative, che descrivano questi aspetti.

Il monitoraggio del fenomeno

ENEA svolge periodicamente attività di monitoraggio della povertà energetica, basata su indicatori, al fine di contribuire allo sviluppo di una conoscenza sistematica attraverso la quale fornire ai decisori pubblici un supporto basato su evidenze scientifiche. In base alle elaborazioni effettuate sui dati dell’Indagine Istat sulla Spesa delle Famiglie, utilizzando l’indicatore adottato nella Strategia Energetica Nazionale del 2017, e ripreso nel Piano Nazionale Energia e Clima del 2020, **la percentuale di famiglie in condizione di “difficoltà ad acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici” è pari al 8,0% nel**

Misure oggettive (basate su variabili di spesa)		
Nome indicatore	Descrizione	Chi è in povertà energetica
10% indicatore	Elevata quota di spesa energetica (in rapporto al reddito)	Percentuale di popolazione per cui la quota di spesa energetica rispetto al reddito eccede il 10%
Low Income High Cost (LIHC)	Elevato livello di spesa energetica; basso livello di reddito	Percentuale di popolazione per cui i) la spesa energetica è superiore alla mediana del valore nazionale, e ii) il reddito, al netto della spesa energetica, è inferiore alla soglia di povertà
High share of energy expenditure in income (2M)	Elevata quota di spesa energetica (in rapporto al reddito)	Percentuale di popolazione la cui quota di reddito dedicata a spese energetiche è alta più del doppio del valore mediano nazionale
Low absolute energy expenditure (M/2)	Percentuale di popolazione la cui spesa energetica è inferiore alla metà del valore mediano nazionale	Percentuale di popolazione la cui spesa energetica è inferiore alla metà del valore mediano nazionale
Energy expenses, income quintile 1 (EEIQ1)	Elevato livello di spesa energetica	Entità della quota di spesa energetica sul reddito, per la popolazione rientrante nel primo quintile di reddito
Misure soggettive (basate su autodichiarazioni in apposite rilevazioni. In questo caso la EU Survey on Income and Living Conditions/EU-SILC)		
Percentuale di famiglie che dichiarano incapacità di riscaldare adeguatamente la casa		
Percentuale di famiglie che dichiarano ritardo nel pagamento delle bollette energetiche		

Tab. 1: Principali misure e indici di povertà energetica

2020, segnando un ulteriore calo su base annuale, dopo la contrazione registrata tra il 2018 e il 2019 (Fig. 1). In termini assoluti, ciò equivale a circa **2,1 milioni di famiglie sul territorio nazionale.**

Storicamente, sono in prevalenza i cittadini residenti nelle regioni del Sud Italia a presentare una condizione di maggiore svantaggio. Spiccano soprattutto i dati di Basilicata, Calabria e Sicilia per cui risultano persistenti differenze rispetto al dato nazionale tra i 4 e 6 punti percentuali. Lo scenario non cambia anche tenendo conto di caratteristiche regionali legate al differente costo della vita o agli specifici livelli medi di spese energetiche.

Oltre alla forte incidenza del fattore regionale, una maggiore condizione di rischio di ricadere in condizioni di povertà energetica, in Italia, è chiaramente associata a talune rilevanti caratteristiche socioeconomiche delle famiglie. Nel 2020, sull'intero territorio nazionale, l'incidenza della povertà energetica cresce proporzionalmente all'aumentare del numero dei componenti, mostrando uno scarto di oltre cinque punti percentuali tra le famiglie composte da due elementi (6,7%) e quelle composte da sei e più individui (13,3%). Scarti più significativi si registrano tra le famiglie in cui il componente di riferimento risulta disoccupato (14,5%) rispetto alle famiglie in cui risulta occupato (6,4%). Rilevano, inoltre, le differenze evidenziate rispetto alle condizioni abitative: i nuclei

familiari che vivono in affitto presentano una incidenza della povertà energetica di gran lunga più grave (14,5%) rispetto alle famiglie che detengono la proprietà dell'abitazione (5%).

Combinando questi dettagli con il riferimento al sesso del componente di riferimento della famiglia **emergono rilevanti connotati di gender-gap.** Seppur a livello aggregato, non si registrano significative differenze in funzione del sesso del capofamiglia, all'aumentare del numero di componenti, **sono i nuclei guidati da donne ad evidenziare un maggiore rischio di ricadere in povertà energetica.** **Le famiglie guidate da donne composte da cinque soggetti presentano nel 2020 una percentuale di povertà energetica prossima al 13%.** La percentuale scende a circa il 9% nel caso di famiglie di medesima ampiezza ma guidate da uomini.

Brevi considerazioni conclusive e spunti di policy

Anche sulla scorta di queste evidenze, politiche e misure specifiche volte ad attenuare gli effetti distorsivi del fenomeno della povertà energetica, devono tenere conto dei principali fattori che incrementano, in maniera significativa la condizione di svantaggio di determinate categorie sociali. Un quadro abbastanza chiaro, in definitiva, che configura la povertà energetica nella complessa catena di azioni e reazioni che si innescano dagli squilibri socioeconomici e territoriali. Un problema,

dunque, che certamente può essere attenuato da tutto quanto possa contribuire a colmare questi divari ma che richiede "sapienti" mix di intervento pubblico in tema di energia (efficientamento energetico, in primis) e welfare. Forte di queste evidenze, **ENEA sostiene la necessità di adottare un approccio multidisciplinare nel combattere il fenomeno della povertà energetica.** È opportuno stabilire un dialogo sistematico tra decisori pubblici competenti in materie energetiche e ambientali, socioeconomiche, ingegneristiche e mediche. Parallelamente, sono auspicabili analoghe forme di collaborazione nel mondo della ricerca. **Il tema sta diventando ancora più sensibile nella attuale congiuntura, caratterizzata da forti spinte inflazionistiche, trainate prevalentemente dai prezzi dell'energia, e una ripresa economica strozzata dalle forti incertezze legate all'evoluzione della crisi geopolitica tra Russia e Ucraina.**

Attualmente in Italia non esistono misure ad hoc concepite per la povertà energetica. I numerosi decreti emanati dallo scorso mese di marzo stanno tuttavia contribuendo ad arginare i gravi effetti della crisi energetica sulla sopravvivenza e la competitività delle imprese, e il deterioramento del benessere dei cittadini. Gli attuali meccanismi di incentivazione dell'efficienza energetica nel settore residenziale (Ecobonus e Superbonus) sono inoltre validi strumenti di contrasto. A questi si aggiungono le misure di sostegno alle spese energetiche (come i bonus per l'elettricità e per il gas) e per le spese di sviluppo delle fonti rinnovabili, destinate a specifiche categorie di popolazione svantaggiata. **In questa prospettiva sarà, infine, determinante assicurare la piena ed efficace operatività del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che per il sostegno all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici destina oltre 15 miliardi di euro.** Da questa notevole mole di risorse possono scaturire iniziative efficaci per l'attenuazione della povertà energetica.

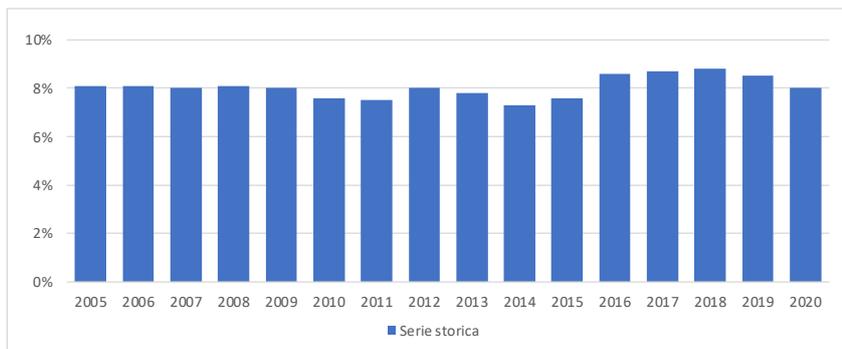


Figura 1. Indice di povertà energetica PNIEC. Serie storica 2005-2020. Fonte: Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE)