GREEN & SOCIAL HUB

LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA POVERTÀ ENERGETICA

Approfondimento nei Comuni del progetto G&S Hub

A cura di

STUDIO COME

Co-funded by the European Union

Finanziato dall'Unione Europea. I pareri e le opinioni espressi sono tuttavia quelli esclusivi dell'autore/i e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione Europea. Né l'Unione Europea né l'autorità concedente possono essere ritenuti responsabili per essi.

SOMMARIO

Executive summary 3
PARTE 1 – Quadro teorico e statistico di riferimento 4
Che cos'è la povertà energetica 4
La povertà energetica in Europa 8
La dimensione sociale della povertà energetica in Italia: dati disponibili e misure di contrasto 9
Misure per affrontare la povertà energetica a livello nazionale e regionale 11
Il metodo di EPAH per riconoscere e affrontare la povertà energetica 16
Il coinvolgimento delle fasce vulnerabili per il contrasto alla povertà energetica 17
PARTE 2: La ricerca empirica nei comuni del progetto 18
Obiettivi e metodologia 18
Quadro generale dei risultati 20
Comune di Avezzano 20
Comune di Crispiano 25
Comune di Bassiano 27
PARTE 3 – Linee-guida per la raccolta di dati utili a contrastare la povertà energetica nei comuni 28
PARTE 4 – Conclusioni e indicazioni di policy 32

EXECUTIVE SUMMARY

La povertà energetica è un fenomenorecente, complesso e multifattoriale, definito come l'impossibilità di garantire i fabbisogni energetici di un'abitazione. Le conseguenze della povertà energetica si rilevano sia a livello di salute e benessere individuale, che a livello sociale e comunitario. Politiche climatiche che non tengono conto del fenomeno della povertà energetica rischiano, quindi, di avere un effetto controproducente, promuovendo una transizione verde iniqua.

Il progetto Green & Social Hubha inteso contribuire alla conoscenza del fenomeno e all'individuazione di misure idonee a contrastare le diseguaglianze sociali nella transizione energetica, attraverso politiche locali integrate volte a combattere le diverse dimensioni della povertà (energetica, economica, sociale, educativa), con il coinvolgimento attivo di fasce vulnerabili della popolazione e sperimentando modelli di intervento integrati.Il presente report approfondisce la dimensione sociale della povertà energetica, con particolare riferimento al contesto italiano, nel quale Green & Social Hub è statorealizzato, anche analizzando le misure che sono state messe in campo per contrastarla, sia a livello nazionale che regionale.

Il report è articolato in quattro parti.

La prima affronta il concetto di povertà energetica attraverso un'analisi della letteratura e la presentazione di dati circa la sua diffusione in Europa e in Italia. Vengono, inoltre, descritte alcune metodologie per individuare le caratteristiche della povertà energetica a livello locale.

La seconda parte è relativa alla ricerca empirica sulla povertà energetica, realizzata nei tre comuni italiani, localizzati in regioni diverse e di diverse dimensioni, partner del progetto Green & Social Hub. La ricerca ha indagato le principali caratteristiche del target colpito da povertà energetica e le misure messe in campo per contrastarla. I risultati confermano che la povertà energetica colpisce, in questi territori, persone e nuclei familiari che solo in parte coincidono con il target della povertà economica. Inoltre, sebbene dopo la pandemia tutti i comuni abbiano messo in campo alcune misure come primo tentativo di contrasto alla povertà energetica, gli interventi non sono stati preceduti da un'analisi specifica dei fabbisogni e sono stati implementati in maniera disorganica e frammentaria, senza collaborazione e dialogo tra i diversi settori dell'amministrazione, in particolare il settore ambiente e il sociale.

La terza parte fornisce alcune indicazioni per gli enti locali per la raccolta sistematica di dati integrati tra il settore ambiente e il settore sociale, necessari per individuare e monitorare la povertà energetica e stabilire le misure di contrasto più adeguate.

La quarta ed ultima parte, infine, presenta le conclusioni dello studio, con uno sguardo anche al nuovo Piano che gli Stati Membri hanno appena presentato alla Commissione Europea per l'utilizzo del Fondo Sociale per il Clima istituito nel 2023.

PARTE 1 – QUADRO TEORICO E STATISTICO DI RIFERIMENTO

CHE COS'È LA POVERTÀ ENERGETICA

Secondo la definizione dell'Energy PovertyAdvisory Hub (EPAH)[1] della Commissione Europea, la povertà energetica èuna condizione di impossibilità di accesso ai livelli necessari di consumo energetico per un'abitazione. È un fenomeno multidimensionale e complesso, le cui cause sono molteplici.

Per facilitare il riconoscimento della povertà energetica - che si manifesta a livello domestico – l'EPAH suggerisce di considerarla una combinazione di fattori personali e contestuali. A livello contestuale, ci si riferisce alla localizzazione geografica e al clima (luoghi molto freddi, che necessitano di molta energia per essere riscaldati – oppure molto caldi, dove la necessità è il raffrescamento); alla tipologia e condizioni di manutenzione dell'abitazione (dimensioni ed efficienza energetica degli edifici); alla disponibilità di apparecchiature per il riscaldamento/raffreddamento, più o meno efficienti; al più ampio contesto geopolitico generale che influenza il mercato energetico e i relativi costi per le famiglie. A livello personale, i fattori che contribuiscono alla povertà energetica comprendono l'età, le condizioni di salute, la composizione del nucleo familiare e altri elementi socioeconomici, come il reddito e la possibilità di accedere a strumenti di supporto.

La letteratura riporta effetti negativi della povertà energetica sia a livello personale che ambientale. La povertà energeticamette, infatti, a rischio la salute[2], con effetti diretti sui disturbi respiratori, cardiaci e cardiovascolari, ma anche sulla salute mentale[3]. Ha inoltre un effetto negativo sullo sviluppo individuale e sui processi di apprendimento[4], riducendo le performance sul lavoro e a scuola. Zhao e colleghi (2021)[5] hanno rilevato che la povertà energetica accelera anche l'aumento delle emissioni di CO_2, con generali effetti negativi sull'ambiente.

A fronte della complessità e multidimensionalità del costrutto, l'EPAH[1] suggerisce una definizione operativa basata su tre elementi:

- Basso reddito del nucleo familiare
  Il legame tra povertà economica- dovuta a basso salario o pensione, insicurezza lavorativa o mancanza totaledi lavoro–e povertà energetica è ampiamente dimostrato dalla letteratura[6].Il livello di reddito del nucleo familiare è infatti legato all'effettiva possibilità di provvedere al pagamento dell'energia necessaria all'abitazione. Con riferimento a questa dimensione le fasce più vulnerabili sono i disoccupati, gli anziani e i disabili, le famiglie monogenitoriali, ma anche i cosiddetti "working poor"[7].
- Bassa efficienza energetica dell'abitazione
  Coloro che vivono in abitazioni meno efficienti dal punto di vista energetico hanno bisogno di spendere di più per mantenere l'ambiente adeguatamente caldo o freddo. Le abitazioni meno

[1] https://energy-poverty.ec.europa.eu/observatory/publications/introduction-energy-poverty-advisory-hub-epah-handbooks-guide
[2] Polimeni, J.M.; Simionescu, M.; Iorgulescu, R.I. Energy Poverty and Personal Health in the EU.*Int. J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19(18), 11459
[3] Thomson, H.; Snell, C.; Bouzarovski, S. Health, Well-being and Energy Poverty in Europe: A Comparative Study of 32 European Countries. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2017, *14*, 584.
Peate, I. Keeping Warm: Health Risks and Vulnerable People. *Nurs. Resid. Care* 2008, 10, 606–610.
[4] Xiao, Y.; Wu, H.; Wang, G.; Wang, S. The Relationship Between Energy Poverty and Individual Development: Exploring the Serial Mediating Effects of Learning Behavior and Health Condition. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2021, 18, 8888
[5] Zhao, J.; Jiang, Q.; Dong, X.; Dong, K. Assessing Energy Poverty and Its Effects on CO_2emissions: The Case of China. *Energy Economics*, 2021, 97, 105191.
[6]Tundys, B.; Bretyn, A.; Urbaniak, M. Energy Poverty and Sustainable Economic Development: An Exploration of Correlations and Interdependencies in European Countries. *Energies* 2021, 14(22), 7640.
[7] Middlemiss, L. Who is vulnerable to energy poverty in the Global North, and what is their experience?*WIRE's Energy and Environment, 2022*, https://doi.org/10.1002/wene.455

efficienti dal punto di vista energetico sono, però, solitamente quelle più vecchie ma più accessibili economicamente, e – proprio per questo – spesso abitate da persone che hanno poche possibilità di migliorarne l'efficienza energetica[1], per ragioni sia economiche che culturali.

- Alti costi dell'energia
  I prezzi dell'energia sono fondamentalmente legati a fattori geopolitici ed economici. Ad esempio, Halkos e Gkampoura (2021)[8] hanno rilevato come la crisi economica che ha attraversato l'Europa dal 2008, guidata dal costo dell'elettricità, abbia aumentato la condizione di povertà energetica.Inoltre, con la liberalizzazione dei mercati energetici, l'energia è diventata un prodotto soggetto a dinamiche di mercato, esponendo i più vulnerabili ai rischi del mercato[9].Più recentemente, la guerra in Ucraina ha avuto un impatto rilevante sui costi dell'energia, che – unito ai significativi effetti della pandemia da Covid 19 – ha imposto ai governi la ricerca urgente di soluzioni alla questione della cosiddetta "sicurezza energetica"[10], anche per limitare l'aumento dei poveri energetici.Gli eventi geopolitici hanno portato gli esperti a chiedersi quanto sia preminente la sicurezza energetica piuttosto che l'utilizzo di energie rinnovabili. Żuk e Żuk (2022)[11] suggeriscono, tuttavia, che "sebbene a breve termine sia possibile mantenere ed estenderele soluzioni energetiche tradizionali, è irrealistico abbandonare gli obiettivi della transizione energetica e il passaggio completo a fonti rinnovabili di energia".

La condizione di povertà energetica è influenzata da diverse forme di vulnerabilità, che sono spesso combinate tra loro, rendendo complessa l'individuazione delle famiglie e dei cittadini a rischio. L'EPAH ha individuato cinque macrocategorie di vulnerabilità[1]:

- Fattori sociodemografici: alcuni gruppi sono generalmente a maggior rischio di povertà energetica, comei beneficiari di contributi economici e forme di supporto sociale, i residenti in alloggi popolari o social housing, gli affittuari, le persone con livelli bassi di istruzione, le persone di origine straniera;
- Composizione dei nuclei: alcune tipologie di nucleo sono maggiormente associate alla condizione di povertà energetica, come famiglie monogenitoriali, pensionati, studenti in affitto, persone con disabilità e loro familiari, famiglie numerose;
- Condizioni di salute: risultano a maggior rischio le persone con malattie che richiedono un'attenzione speciale alle condizioni "climatiche" dell'ambiente di vita (es. malattie respiratorie o cardiovascolari), le persone immunodepresse, coloro che hanno bisogno di apparecchiature energivore per motivi di salute;
- Alfabetizzazione energetica: le persone che sono meno in grado di accedere alle informazioni e alle opportunità per migliorare la propria condizione energetica (in termini regolatori, tecnologici, conoscitivi, finanziari, ecc.) sono a maggior rischio di povertà energetica;
- Cultura: questo fattore di vulnerabilità definisce le persone che sono "resistenti" ai cambiamenti verso una migliore efficienza energetica perché "abituati al freddo" (o al caldo) oppure ad utilizzare apparecchiature inefficienti.

L'impatto dei fattori macro-sociali ed economici sulla povertà energetica è dimostrato dall'effetto che ha avuto la pandemia da Covid 19. Durante l'isolamento pandemico la casa è diventata uno spazio che

[8]Halkos, G.E.; Gkampoura, e.C. Evaluating the effect of economic crisis on energy poverty in Europe. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2021, 144, 110981.
[9]Helm, D., *The New Energy Paradigm*, 2005, Oxford University Press
[10]Hussain, S.A.; Razi, F.; Hewage, K.; Sadiq, R. The perspective of energy poverty and 1st energy crisis of green transition. *Energy*, 2023, 275, 127487.
[11] Żuk, P.; Żuk, P. National energy security or acceleration of transition? Energy policy after the war in Ukraine. *Joule*, 2022, 6(4), 709-712.

ha ospitato una serie di attività che prima avevano luogo fuori. Questo ha portato a un uso elevato del riscaldamento (per poter stare al caldo tutto il giorno), dell'acqua calda (per lavare le mani spesso), della cucina (per preparare il cibo a casa invece di mangiare fuori), dell'illuminazione. È cambiata anche la domanda di energia, come quella relativa all'elettricità per il lavoro a distanza, la didattica a distanza e le attività ricreative domestiche (come l'uso esteso delle piattaforme streaming, ecc.). Di conseguenza, per tante famiglie le spese per l'energia sono aumentate nello stesso periodo in cui gli effetti devastanti della pandemia sul mercato del lavoro hanno ridotto radicalmente i redditi. Molte famiglie hanno sostenuto spese energetiche più elevate con redditi più bassi, con un effetto di amplificazione della povertà energetica[12]. Ciò ha fatto incrociare due vulnerabilità: spesso le famiglie con redditi bassi vivono in case meno efficienti da un punto di vista energetico e devono usare più energia per ottenere lo stesso livello di servizio rispetto alle famiglie che vivono in case con alta efficienza energetica[13]. Inoltre, le persone con reddito basso occupano posti di lavoro in settori maggiormente colpiti dalla crisi causata dalla pandemia, e quindi hanno perso parzialmente o totalmente i loro redditi da lavoro[14]. La pandemia ha avuto, in tutta Europa e nel mondo, l'effetto di far aumentare la povertà energetica delle famiglie, con prospettive di ripresa diverse nei diversi paesi europei, sulla base della struttura industrialee delle politiche energetiche messe in atto dai governi nazionali[11].

La povertà energetica è influenzata anche dai cambiamenti climatici, in particolare dal riscaldamento globale e dagli eventi climatici estremi che stanno diventando sempre più frequenti anche in Europa. Nei paesi con clima caldo il riscaldamento globale è associato a maggiori necessità di raffrescamento, lasciando indietro i nuclei che non dispongono delle apparecchiature necessarie o non riescono a coprirne i costi e finendo quindi per far aumentare la povertà energetica[15]. Invece, nei paesi con clima più freddo, il riscaldamento globale potrebbe avere un effetto di modesta riduzione della povertà energetica, facendo parzialmente diminuire la necessità di consumi energetici per il riscaldamento[16].Gli eventi climatici estremi, in aumento negli ultimi decenni, amplificano, invece, il rischio di povertà energetica a causa dei danni infrastrutturali e dell'aumento dei costi dell'energia (price shocks): le famiglie a basso reddito sono più vulnerabili alle fluttuazioni del prezzo dell'energia dovuto a cambiamenti climatici o eventi catastrofici[17].

La necessità di interventi di mitigazione dei cambiamenti climatici per fronteggiare il riscaldamento globale e gli eventi estremi rischia di "scontrarsi" con il tema della povertà energetica, poiché le famiglie in questa condizione rischiano di avere meno accesso a fonti energetiche rinnovabili e a stili di vita più sostenibili, rimanendo indietro nella transizione verde, se non adeguatamente sostenute[18].Politiche climatiche che non tengono conto del fenomeno della povertà energetica rischiano, quindi, di avere un

[12] Carfora, A.; Scandurra, G.; Thomas, A. Forecasting the COVID-19 effects on energy poverty across EU member states. *Energy Policy*, 2022, 161, 112597.
[13] Bahmanyar, A.; Estebsari, A. Ernst, D. The impact of different COVID-19 containment measures on electricity consumption in Europe
Energy Res. Soc. Sci., 2020, 68, 101683.
[14] Sovacool, B.K.; Del Rio, F.D.; Griffiths, S. Contextualizing the Covid-19 pandemic for a carbon-constrained world: insights for sustainability transitions, energy justice, and research methodology, *Energy Res. Soc. Sci.*, 2020, 68, https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101701
[15]Feeny, S.; Trinh, T.A.; Zhu, A. Temperature shocks and energy poverty: Findings from Vietnam. *Energy Economics*, 2021, 99, 105310.
[16]Churchill, S.A..; Smyth, R.; Trinh, T.A. Energy poverty, temperature and climate change. *Energy Economics*, 2022, 114, 106306.
[17] Lei, X.; Xu, X. Climate crisis on energy bills: Who bears the greater burden of extreme weather events?*Economics Letters*, 2025, 247, 112103.
[18]Halkos, G.E.; Aslanidis, P.S. Addressing Multidimensional Energy Poverty Implications on Achieving Sustainable Development. *Energies*, 2023, 16(9), 3805

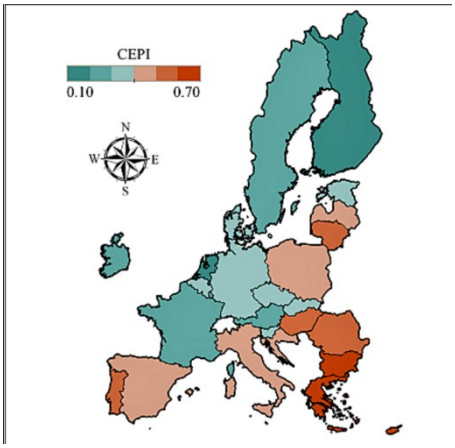
effetto controproducente, promuovendo una transizione verde iniqua[19]. È invece indispensabile assumere una visione olistica, che combini politiche climatiche orientate alla transizione verde con gli sforzi per alleviare la povertà energetica[17], inserendo obiettivi e misure specifici nelle politiche di mitigazione[20]. In questa direzione va, ad esempio, l'istituzione – da parte della Commissione Europea - del Fondo Sociale per il Clima[21], che ha l'obiettivo di intervenire per alleviare l'impatto sociale ed economico della transizione verde e rispetto al quale gli Stati Membri stanno presentando i rispettivi piani.

Il passaggio a un'economia a zero emissioni non può prescindere, infatti, dal "non lasciare indietro nessuno", facendo in modo che la transizione accompagni e sostenga anche le fasce di popolazione più vulnerabili. Una transizione verde giusta non può prescindere dall'implementazione di politiche integrate, che – in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030, perseguano uno sviluppo sostenibile nelle tre dimensioni ambientale, sociale ed economica[22]. La tabella seguente elenca le principali politiche implicate nella costruzione di una transizione giusta, con l'indicazione di quelle più rilevanti per il contrasto alla povertà energetica.

Dimensione	Politiche per una transizione giusta	Politiche per la povertà energetica nel quadro della transizione giusta
AMBIENTALE	Qualità dello spazio pubblico Verde pubblico: riforestazione, biodiversità Trasporto pubblico: mobilità dolce e sostenibile Piani di adattamento climatico Energia: riduzione dei consumi, efficienza energetica e promozione dellefonti rinnovabili Qualità dell'aria Acqua: contrasto della siccità Politiche per sistemi alimentari sostenibili (food policy) Gestione rifiuti ed economia circolare	Energia: riduzione dei consumi, efficienza energetica e promozione dellefonti rinnovabili Trasporto pubblico: mobilità dolce e sostenibile Piani di adattamento climatico
SOCIALE	Abitare (edilizia pubblica, edilizia sociale, housing first, sostegno affitto, cohousing) Integrazione comunità di origine straniera Parità di genere e diritti LGBTQ+ Partecipazione Spazi di comunità Nuovi modelli educativi Sostegno al reddito e contrasto alla povertà (energetica, educativa; alimentare) Sanità territoriale e di prossimità, supporto psicologico Welfare culturale e sportivo	Abitare (edilizia pubblica, edilizia sociale, housing first, sostegno affitto, cohousing) Partecipazione Spazi di comunità Sostegno al reddito e contrasto alla povertà (energetica, educativa; alimentare) Sanità territoriale e di prossimità, supporto psicologico
ECONOMICA	Investimenti in Economia della Conoscenza Diritto e sostegno al reddito Innovazione responsabile Mutualismo e cooperazione Rigenerazione urbana Creazione di lavoro di qualità Green Jobs, Contrasto alla disoccupazione	Rigenerazione urbana Diritto e sostegno al reddito Green Jobs, Contrasto alla disoccupazione

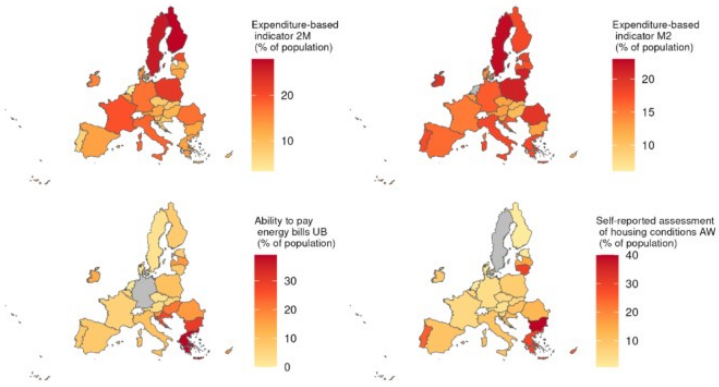
[19]Belaïd, F. Implications of poorly designed climate policy on energy poverty: Global reflections on the current surge in energy prices. *Energy Research & Social Science*, 2022, 92, 102790.
[20]Streimikiene, G.; Lekavičius, V.; Baležentis, T.; Kyriakopoulos, G.L.; Abrhám, J. Climate Change Mitigation Policies Targeting Households and Addressing Energy Poverty in European Union, *Energies*, 2020, 13(3), 3389.
[21]https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en#about-the-social-climate-fund
[22]https://sdgs.un.org/2030agenda

La povertà energetica in Europa



Il tema della diffusione della povertà energetica è strettamente legato a quello della sua misurazione. Per via della complessità e multi-causalità del fenomeno, gli studiosi dibattono da tempo sulla scelta degli indicatori più appropriati e, nonostante la rilevanza del tema – specialmente nella crisi energetica seguita alla pandemia e alla guerra in Ucraina – e il proliferare della letteratura, non si è giunti al consenso scientifico sugli indicatori da utilizzare[23].

Per descrivere il fenomeno nella sua complessità, a partire dalla Raccomandazione (UE) 2020/1563 [24], l'EPAH ha lavorato su set ampio di indicatori, aggiornati e rivisti nel 2023, con l'obiettivo di lasciareagli Stati Membri la scelta di quelli più appropriati al contesto nazionale [25]. Gli indicatori EPAH fanno riferimento a quattromacroaree tematiche: il clima, le condizioni delle abitazioni, la mobilità e gli aspetti socioeconomici[26]. Sul sito di EPAH è disponibile una dashboard che riporta il valore degli indicatori per tutti i paesi UE [27], laddove disponibili, dal 2021.



Share of energy poor population by country expressed in % of the total population.
© EU, 2024

Una ricerca del Joint Research Centrepubblicata nel 2024 ha cercato, comunque, di stimare la diffusione della povertà energetica nei paesi UE[23]. Lo studio ha cercato di approfondire l'interrelazione e la sovrapposizione fra i principali indicatori utilizzati per misurare la povertà energetica, utilizzandoli poi per stimarne la diffusione nei 27 paesi. Le ricercatrici hanno utilizzato quattro tra i principali indicatori:

---

[23] Maier, S.; Dreoni, I. Who is "energy poor" in the EU? *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* No 5/2024 https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC138418

[24] https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2020/1563/oj/eng

[25] La Raccomandazione specifica una serie di 13 indicatori di livello nazionale per individuare la povertà energetica. L'EPAH, poi, in collaborazione con il Patto dei sindaci, ha definito una serie di 56 indicatori di livello locale. Si tratta di indicatori tra i quali gli enti territoriali possono scegliere quelli reputati più adatti a rappresentare il fenomeno della povertà energetica nel loro specifico contesto.

[26] EPAH. *Energy Poverty National Indicators. Uncovering new Possibilities for Expanded Knowledge*, 2023https://energy-poverty.ec.europa.eu/document/download/b00326ad-da4b-43cd-a99e-574eb587fce7_en?filename=EPAH2023_2nd%20Indicators%20Report_Final_0.pdf

[27] https://energy-poverty.ec.europa.eu/epah-indicators

due "basati sulle spese", calcolati in un valore monetario (indicatori oggettivi), e due "basati sul consenso", cioè relativi ad autovalutazioni delle famiglie (indicatori soggettivi)[28].I quattro indicatori si sovrappongono poco: se per definire la condizione di povertà energetica fosse utilizzato "almeno uno dei quattro indicatori", la percentuale di europei poveri energetici sarebbe superiore al 40%, mentre se fossero utilizzati "tutti e quattro" il tasso sarebbe dello 0.3%. Questo significa che ciascun indicatore riesce a cogliere aspetti diversi della povertà energetica. Con riferimento alla diffusione del fenomeno, i risultati mostrano che, a seconda degli indicatori utilizzati, la percentuale di cittadini UE in povertà energetica varia dall'8% (indicatori basati sul consenso) al 16% (indicatori basati sulle spese). I dati mostrano inoltre che circa il 30% delle famiglie in povertà energetica si trova anche al di sotto della soglia di povertà. Le famiglie di ceto medio (*middle-income*) mostrano un'incidenza relativamente alta di povertà energetica, segnalando chiaramente come la condizione non riguardi solamente la fascia di popolazione in povertà assoluta. Le differenze tra paesi sono numerose. Ad esempio, in Grecia e Bulgaria, quasi il 30% della popolazione è in povertà energetica per almeno due indicatori, mentre il valore scende sotto il 5% nei paesi occidentali e nordici dell'UE. Le differenze sono ancora più marcate se si considerano gli indicatori soggettivi/individuali: il tasso di povertà energetica basato sull'impossibilità di riscaldare adeguatamente l'abitazione, varia tra zero in Svezia e Lussemburgo a più del 40% in Bulgaria.

Anche lo studio di Kashour e Jaber (2024)[29] ha confrontato i paesi dell'UE sul tasso di povertà energetica, utilizzando un indicatore composito (CEPI)[30]. Secondo questo studio, i paesi in cui la povertà energetica è più diffusa sono Cipro, Bulgaria e Grecia, mente quelli con il tasso più basso sono Lussemburgo, Olanda e Finlandia.

Questi dati confermano che in Europa sono soprattutto i paesi meridionali e orientali a essere colpiti dalla povertà energetica rispetto ai paesi centrali (occidentali e nordici).

LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA POVERTÀ ENERGETICA IN ITALIA: DATI DISPONIBILI E MISURE DI CONTRASTO

Secondo l'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE), questa condizione è definita a livello nazionale dalla Strategia Energetica Nazionale del 2017[31] e dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima del 2019[32] come "difficoltà ad acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici o, in alternativa, un accesso ai servizi energetici che implica una distrazione di risorse, in termini di spesa o di reddito, superiore a un valore "normale"[33]. La misura ufficiale della povertà energetica, proposta da Faiella e Lavecchia (2015)[34],è un indicatore oggettivo-relativo, che rivede l'approccio inglese *low income-high costs* (LIHC) con due sostanziali differenze: si usano dati effettivi di spesa, derivanti dall'Indagine

[28] Gli indicatori oggettivi sonol'indicatore 2M, calcolato come la proporzione di famiglie per le quali la spesa per l'energia è più del doppio della mediana nazionale e l'indicatore M2, calcolato come la proporzione di famiglie la cui spesa energetica è sotto il consumo energetico nazionale mediano. Gli indicatori soggettivi sono la percentuale di persone che mantengono la propria casa adeguatamente calda e la percentuale di persone che ha debiti sulle bollette.

[29]Kashour, M.; Jaber, MM. Revisiting energy poverty measurement for the European Union. *Energy Research & Social Science*, 2024, 109, 103420.

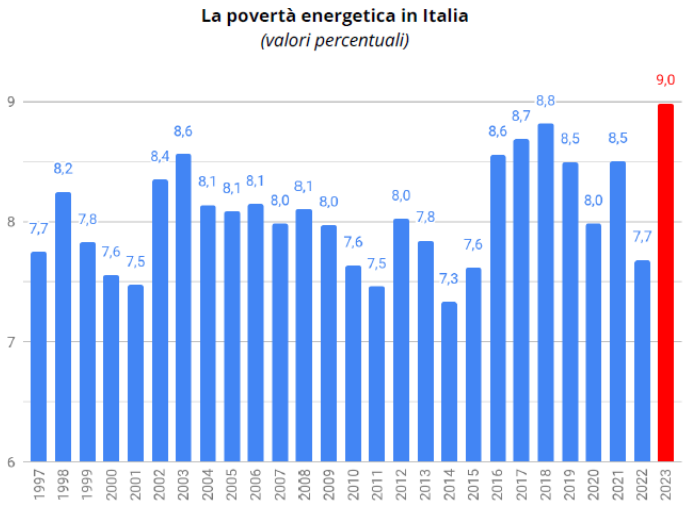
[30] Gli indicatori che compongono il CEPI sono soggettivi (incapacità di tenere la casa adeguatamente calda, debiti sulle bollette, abitazioni con infiltrazioni o umidità), oggettivi (efficienza energetica dell'abitazione, prezzo dell'energia per le famiglie, reddito medio annuale).

[31]https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Testo-integrale-SEN-2017.pdf

[32]https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf#page=98

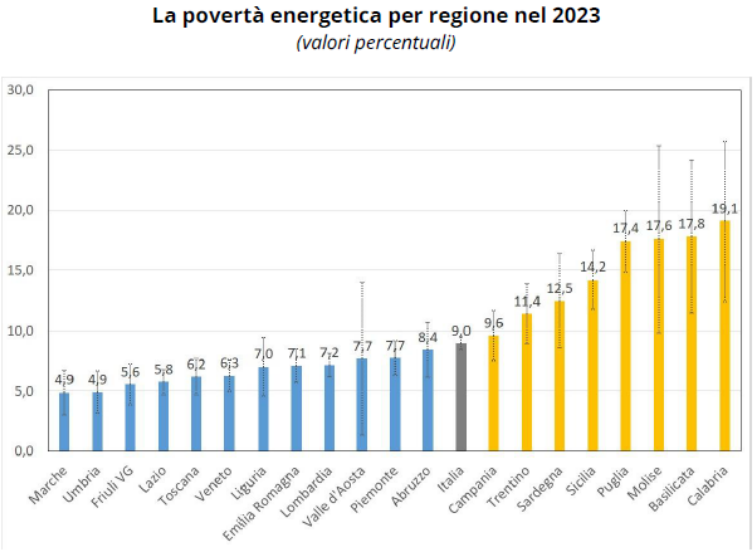
[33]https://oipeosservatorio.it/poverta_energetica/

[34] Faiella, I.; Lavecchia, L. La povertà energetica in Italia, 2015, *Politica economica*, 1/2015, 27-76.



sulla spesa delle famiglie (ISTAT) e si includono le famiglie in condizione di deprivazione e con spesa per riscaldamento nulla [35]. Sulla base di questa misura, OIPE (2024)[36]ha rilevato che alla fine del 2023 sono 2,36 milioni le famiglie italiane in condizione di povertà energetica (il 9% del totale), con un forte incremento rispetto all'anno precedente e facendo registrare il valore più alto della serie storica calcolata da OIPE (v. grafico). La povertà energetica ha un'incidenza maggiore nei piccoli comuni e nelle aree suburbane, mentre è in leggero progressivo calo nelle zone centrali delle aree metropolitane.

Le differenze regionali sono rilevanti: la regione con il tasso più alto di povertà energetica in Italia è la Calabria, dove quasi una famiglia su cinque è in questa condizione. Le Marche e l'Umbria sono invece le regioni con la percentuale più bassa di famiglie in povertà energetica (4.9%). In generale, le regioni del Sud sono le più colpite: secondo Polimeni e collaboratori (2022)[2], nel contesto italiano la povertà energetica è fortemente legata alla povertà materiale (più elevata nell'Italia meridionale) e alla maggiore presenza di disuguaglianze. Anche Bardazzi e collaboratori (2021) [37] hanno trovato una correlazione significativa tra la povertà energetica e le disuguaglianze di reddito quando l'analisi è a livello regionale.



Tuttavia, con riferimento alle caratteristiche sociodemografiche delle famiglie in povertà energetica, l'OIPE (2024)[33] rileva un progressivo aumento delle famiglie di ceto medio tra quelle in povertà energetica, che spesso non accedono a strumenti di supporto. Nonostante l'ampliamento dei requisiti per l'accesso, infatti, lo strumento del bonus sociale – utilizzato ampiamente in Italia come unico strumento a supporto delle famiglie in povertà energetica (v. rassegna più in basso) – intercetta solo parzialmente queste famiglie: nel 2023 solo il 18% dei nuclei in povertà energetica ha avuto accesso a questo tipo di sostegno.

[35]https://www.istat.it/it/files//2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf#page=130par. 3.6 La povertà energetica

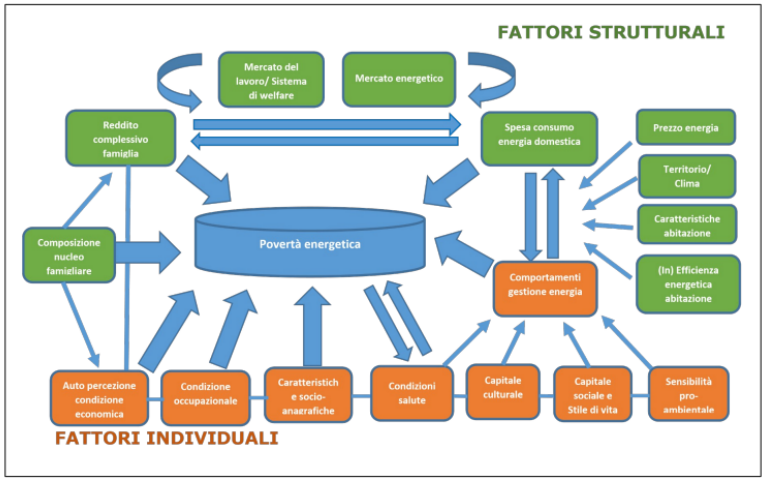
[36] OIPE (2024), *La povertà energetica in Italia nel 2023*, Osservatorio italiano sulla povertàenergetica, Centro Levi-Cases, Università di Padova.

[37] Bardazzi, R.; Bortolotti, L.; Pazienza, M.G. To Eat and Not to Heat? Energy Poverty and Income Inequality in Italian Regions. *Energy Res. Soc. Sci.* 2021, 73, 101946.

La presenza di almeno un componente minore e la nazionalità non italiana della persona di riferimento del nucleo sono legati a un'incidenza più elevata di povertà energetica. I minori che vivono in famiglie numerose[38] e/o in famiglie di origine straniera[33] sono particolarmente a rischio di povertà energetica.

Patrimonio edilizio residenziale: epoca di costruzione	Valori Assoluti	Valori Percentuali
Prima del 1919	3342298	9,5
1919-1945	2965710	8,4
1946-1960	5108277	14,5
1961-1980	12657858	35,9
1981-2000	7192095	20,4
2001-2010	2993959	8,5
2011-2016	690529	2
dopo il 2016	321103	0,9
totale	35271829	100

Le condizioni del patrimonio edilizio ad uso residenziale sono un altro elemento che contribuisce ad aumentare il rischio di povertà energetica: gli edifici più vecchi sono infatti meno efficienti dal punto di vista energetico con un "*energy penalty*" medio di circa 7 kWh/m² annui di riscaldamento ogni 10 anni di età[39]. In Italia, secondo i dati ISTAT del censimento permanente 2021[40], il patrimonio edilizio ad uso abitativo è piuttosto vetusto, come mostrato nella tabella seguente, con solamente l'11.4% degli edifici costruiti dopo il 2000 e meno dell'1% dopo il 2016. La proporzione più numerosa di edifici residenziali in Italia (quasi il 36%) è stata costruita nel periodo 1961-1980.Poiché la letteratura indica che l'età dell'edificio incide in maniera significativa sulla probabilità di trovarsi in condizione di povertà energetica–edifici più datati espongono maggiormente al rischio[41] – questi dati suggeriscono che in Italia il fenomeno possa essere particolarmente diffuso.



Nel complesso, dunque, la povertà energetica dipende da fattori sia individuali/del nucleo familiare che strutturali, come sintetizzato nell'immagine tratta da un documento dell'Osservatorio Legislativo Interregionale della Regione Toscana[42].

MISURE PER AFFRONTARE LA POVERTÀ ENERGETICA A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE

La marcata riduzione della povertà energetica registrata nel 2022 è stata causata dalla diffusione dei sussidi concessi dal Governo e da interventi transitori su fiscalità e componenti tariffarie dei prodotti

[38] https://www.welforum.it/la-poverta-energetica-e-le-misure-di-contrasto/#easy-footnote-bottom-4-45457
[39] Vurro, G.; Santamaria, V.; Chiarantoni, C.; Fiorito, F. Climate Change Impact on Energy Poverty and Energy Efficiency in the Public Housing Building Stock of Bari, Italy, *Climate*, 2022, 10, https://doi.org/10.3390/cli10040055
[40] https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/08/Today-Abitazioni_01_08-2024.pdf
[41] Chen, K.; Fenh, C. Linking Housing Conditions and Energy Poverty: From a Perspective of Household Energy Self-Restriction, Int. J. Environ. Res. Public Health 2022, 19(14), 8254; https://doi.org/10.3390/ijerph19148254
[42] https://oli.consiglio.regione.toscana.it/wp-content/uploads/antonellameucci/3f449468cabe5e92c6cee0abb453fa05.pdf

energetici, ma secondo l'OIPE (2023)[43] servirebbe una strategia basata su analisi rigorose e soprattutto su strumenti mirati per conciliare i vincoli di finanza pubblica e l'efficacia degli interventi che devono essere destinati solo alle famiglie vulnerabili. I dati presentati da OIPE, infatti, indicano che le azioni introdotte sia dal governo a livello centrale che dai servizi sociali territoriali a livello locale negli ultimi anni hanno prodotto alcuni risultati, ma l'attenzione va comunque tenuta alta per consolidare i risultati ottenuti, anche se i prezzi delle forniture energetiche negli anni successivi si sono abbassati.

In questa sezione, viene presentata una mappatura delle principali misure messe in atto a livello nazionale e regionale per contrastare la povertà energetica, a partire dal 2022.

A livello nazionale sono state previste per lo più misure di sostegno economico volte a contrastare la povertà materiale, che solo in alcuni casi possono essere riferite in maniera esplicita anche alla povertà energetica (bonus bollette). Il principale requisito per l'accesso a questi strumenti è l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), che misura la situazione economica di una famiglia, tenendo conto non solo del reddito, ma anche del patrimonio (case, conti bancari, investimenti) e dell'ampiezza del nucleo familiare. Più basso è l'ISEE, più la famiglia è considerata "in difficoltà economica". Si tratta quindi di una misura della povertà materiale, che è utilizzata a livello nazionale anche per rilevare la povertà energetica[44].

Le agevolazioni principali erogate a livello nazionale alle persone in difficoltà economica sono:

Bonus bollette per luce e gas

I nuclei familiari con unbasso valore di ISEE hanno diritto a sconti sul pagamento delle utenze di gas e luce. Questa è l'unica misura collegata direttamente alla povertà energetica. Il valore dell'ISEE per l'accesso a queste agevolazioni viene stabilito annualmenteenegli ultimi anni ha subito variazioni, come indicato nella tabella seguente, che riporta i limiti di ISEE per accedere al bonus dal 2020:

Periodo	Valore massimo ISEE	Valore massimo ISEE per famiglie con 4+ figli	Note
2020-2021	8,265.00 €	20,000.00 €	Dal 2021 è attivo il regime di riconoscimento automatico[45]
2022	12,000.00 €	20,000.00 €	
2023	15,000.00 €	30,000.00 €	
2024	9,530.00 €	20,000.00 €	Bonus ridotto all'80% per chi ha ISEE tra 9530 e 15000 € (eredità 2023)
2025	9,530.00 €	20,000.00 €	Bonus straordinario extra di 200 € per ISEE fino a 25 000 €, da marzo 2025

Secondo i dati pubblicati dall'Agenzia nazionale di regolazione dell'energia ARERA[46], nel 2020 sono stati circa 800,000 i nuclei che hanno ricevuto il bonus per l'energia elettrica e più di 540,000 quelli che hanno ricevuto l'agevolazione per il gas.

Nel 2021, dopo l'entrata in vigore del regime di riconoscimento automatico che ha previsto l'erogazione dell'agevolazione direttamente in bolletta agli aventi diritto (senza necessità di presentare la

[43] Faiella, I.; Miniaci, R.; Lavecchia, L.; Valbonesi, P. *La Povertà Energetica in Italia nel 2022* - Rapporto OIPE, 2023.
[44] Facchini, A. La povertà energetica si abbatte su chi è già in difficoltà, *L'Essenziale*, 2023, 31 luglio https://www.internazionale.it/essenziale/notizie/alice-facchini/2023/07/31/poverta-energetica-bollette-famiglie
[45] DL 124/2019 e regolamenti attuativi ARERA
[46] https://www.arera.it/dati-e-statistiche/dettaglio/clienti-beneficiari-di-bonus-elettrico-e-gas

domanda), i beneficiari del bonus energia hanno raggiunto quasi due milioni e mezzo e quelli del bonus gas oltre un milione e mezzo.

Nel 2022, la soglia minima di ISEE è stata aumentata a 12,000 euro, con un ulteriore aumento dei beneficiari effettivi, che sono diventati più di sette milioni per il bonus elettrico e più di due milioni per il bonus gas.

Per fronteggiare l'aumento dei costi a fronte della crisi energetica, nel 2023 il limite di ISEE è stato ulteriormente aumentato a 15,000 euro (e a 30,000 per le famiglie numerose), generando un incremento del numero dei beneficiari del 22% rispetto all'anno precedente, per un valore complessivo di sette milioni e 600,000 di bonus erogati (più di quattro milioni e mezzo per elettrico e tre milioni per il gas) e un importo stimato di contributi pari a oltre 2.4 miliardi di euro[47].

Nel 2024, la soglia ISEE è tornata al limite ordinario e le famiglie ammesse ad accedere al meccanismo del bonus sono state circa 4,1 milioni, con una riduzione del 40,5% rispetto all'anno precedente[48]. Nello specifico, le agevolazioni sono state erogate a 2.8 milioni di famiglie per l'energia elettrica e 1.7 milioni per il gas.

Carta acquisti ordinaria

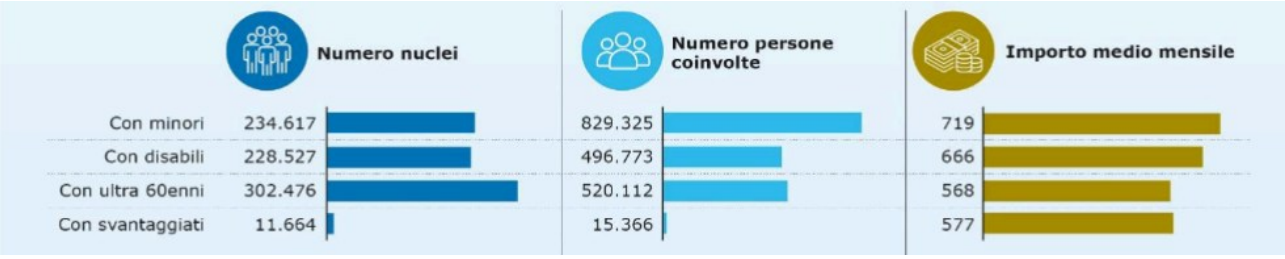
È una misura di contrasto alla povertà, introdotta già nel 2008[49] e progressivamente aggiornata con riferimento alle soglie ISEE per l'accesso. Nel 2024, per ottenere la Carta acquisti ordinaria bisogna avere un ISEE non superiore a 8,052.75 euro, limite che aumenta a 10,737 euro per chi ha compiuto 75 anni. Si tratta di una carta destinata alle persone maggiori di 65 anni o minori di 3 anni (la carta è destinata a un esercente la potestà genitoriale). L'importo della carta è di 40 euro mensili, può essere usata per la spesa alimentare, ma anche per il pagamento delle bollette di gas e luce.A fronte dell'introduzione di altre misure di sostegno al reddito, sul sito dell'INPS – responsabile dell'erogazione dell'agevolazione -non sono disponibili dati aggiornati sui beneficiaridella Carta Acquisti Ordinaria. Nel rapporto annuale relativo al 2017, l'INPS riportava circa 570,000 beneficiari[50].

Assegno di Inclusione

Da dicembre 2023 è possibile fare domande per l'Assegno di Inclusione, una delle misure che sostituisce il Reddito di Cittadinanza. L'Assegno d'Inclusione (ADI) è, infatti una misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. La misura è riconosciuta ai nuclei familiari che abbiano almeno un componente in una delle seguenti condizioni: con disabilità; minorenne; con almeno 60 anni di età; in condizione di svantaggio e inserito in programma di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione. Il limite di ISEE per l'accesso all'agevolazione è di 9,360 euro. I dati più recenti resi disponibili dall'Osservatorio Statistico dell'INPS [51] riportano che nel 2024 le domande accolte riguardano quasi 760 mila nuclei familiari, per un totale di 1.82 milioni di persone. L'importo medio mensile percepito è di 620 euro, con una concentrazione prevalente nel Sud Italia. L'infografica

[47] https://www.arera.it/comunicati-stampa/dettaglio/energia-nel-2023-oltre-75-milioni-di-bonus-sociali-24
[48] https://www.arera.it/comunicati-stampa/dettaglio/arera-numeri-servizi-pubblici-25
[49] https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2008-06-25;112
[50] https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xvii-rapporto-annuale.html
[51] https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---adi-e-sfl.html

seguente, tratta dal Report ADI di gennaio 2025[52], descrive le principali caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari.



Carta "Dedicata a te"

Si tratta di una Social Card disponibile dal 2024, per supportare le famiglie nell'acquisto di beni alimentari di prima necessità, di carburanti o, in alternativa, di abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale. I requisiti per ottenere la carta sono la residenza di tutti i componenti del nucleo familiare nello stesso comune e un ISEE non superiore a 15,000 euro. I beneficiari non devono presentare alcuna domanda, ma sono individuati d'ufficio, nei limiti delle carte assegnate ad ogni singolo Comune, tra i possessori dei requisiti previsti, ordinati sulla base di specifici criteri, che prevedono una priorità per i nuclei composti da almeno tre componenti, da minorenni (con precedenza dei più piccoli) e con valore ISEE più basso. A settembre 2024, l'INPS ha comunicato ai Comuni le liste dei beneficiari[53].

Altre misure nazionali e regionali per il contrasto alla povertà energetica e la promozione delle energie rinnovabili

La tabella seguente riporta le principali misure adottate negli anni 2022 -2024 sia a livello nazionale che a livello regionale.

Territorio di riferimento	Anno	Misura	Descrizione	Link
Nazionale	2024	Reddito Energetico Nazionale	sostiene la realizzazione di impianti fotovoltaici domestici a servizio di unità immobiliari residenziali di famiglie in condizione di disagio economico	https://www.gse.it/servizi-per-te/fotovoltaico/reddito-energetico
Nazionale	2024	Ecobonus	detrazioni fiscali per l'efficientamento energetico degli edifici	https://bonusfiscali.enea.it/
Regione Marche	2022	Misura regionale di contrasto alla povertà energetica e criteri per il riparto dei fondi – Annualità 2022	Contributi alle famiglie per far fronte al caro-bollette	https://www.norme.marche.it/atto/detail.html?id=1690678
Regione Marche	2023	Bando Energia Famiglie	Contributi a favore delle famiglie per investimenti in materia di risparmio	https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Energia/Bandi-

[52] https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/osservatori-statistici/osservatorio-adi-sfl/Report_ADI_SFL_2025_01_d.pdf

[53] https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2024.09.carta-dedicata-a-te-2024-disponibili-le-liste-per-i-comuni.html

			energetico e produzione di energia da fonti rinnovabili, realizzati a servizio di unità immobiliari ad uso residenziale nel territorio regionale	di-finanziamento/id_8563/7263
Regione Puglia	2022	Reddito Energetico regionale	Contributi a favore delle famiglie con ISEE non superiore a 20.000 euro per l'acquisto e installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile ad uso domestico	https://istanzere.politicheenergetiche.regione.puglia.it/
Regione Basilicata		Bonus Gas	Annullamento dei costi in bolletta per la componente gas dell'abitazione principale dei residenti in Basilicata, grazie ad accordi di compensazione con le compagnie energetiche	https://www.regione.basilicata.it/giunta/site/giunta/detail.jsp?fw=1&otype=1053&id=3085712
Regione Siciliana	2023	Programma di sostegno in favore delle persone fisiche residenti in Sicilia contributo straordinario per l'acquisto e l'installazione di pannelli fotovoltaici nonché di sistemi di accumulo di energia elettrica	Contributi per l'acquisto e installazione di pannelli fotovoltaici e sistemi di accumulo (non ci sono requisiti, se non quello di essere persona fisica residente in Sicilia e proprietario o comproprietario di un immobile a uso residenziale	https://www.regione.sicilia.it/la-regione-informa/programma-sostegno-favore-persone-fisiche-residenti-sicilia-contributo-straordinario-l-acquisto-l-installazione-pannelli-fotovoltaici-nonche-sistemi-accumulo-energia-elettrica

A livello nazionale ricordiamo innanzitutto il cosiddetto Ecobonus, misura oggetto di forti critiche e revisioni nel corso degli ultimianni, che ha animato un grande dibattito nell'ultima campagna elettorale per le elezioni politiche di due anni fa. La misura, fortemente ridotta nell'anno in corso, prevede detrazioni fiscali per l'efficientamento energetico degli edifici, con l'obiettivo di orientare i proprietari di casa verso la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico. Le detrazioni si sono infatti focalizzate sull'efficientamento degli edifici (cappotto termico, la sostituzione degli infissi e delle caldaie, sistema di condizionamento, impianti fotovoltaici e solari per la produzione di energie pulite, etc.). Aldilà del dibattito politico sollevato in cui la discussione si è soffermata soprattutto sui casi di truffa e sulla scarsa sostenibilità dei conti pubblici- la misura ha avuto il merito di favorire una ristrutturazione degli impianti di riscaldamento, raffreddamento e isolamento termico anche di vecchi edifici che sono molto numerosi nel nostro Paese[54] per far fronte alle nuove esigenze dettate dai cambiamenti climatici in modo sostenibile (risparmio energetico e produzione di energie rinnovabili).

Altra iniziativa nazionale è l'istituzione del reddito energetico, una misura volta a sostenere l'istallazione di impianti fotovoltaici domestici a servizio di unità immobiliari residenziali di famiglie anche in condizione di disagio economico. Questa misura in alcuni casi è stata orientata a affrontare in modo diretto il tema della riduzionedelle disuguaglianze dovute ai cambiamenti climatici, sostenendo proprio

[54] Secondo i dati forniti da ISTAT, sono più di 24 milioni gli edifici ad uso abitativo costruiti in Italia prima del 1980, pari al 68% degli edifici residenziali https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/08/Today-Abitazioni_01_08-2024.pdf.

le fasce di popolazione più fragili e povere, maggiormente colpite dai danni dei cambiamenti climatici. Sostenere i cittadini più poveri nella produzione di energie rinnovabili significa, non solo offrire bonus per sostenerli nel pagamento delle bollette troppo elevate, ma piuttosto renderli più capaci non solo di affrontare i nuovi rischi dovuti ai cambiamenti climatici ma anche e soprattutto renderli capaci di cogliere nuove opportunità, sostenendoli nella produzione autonoma o comunitaria di energie rinnovabili e orientandoli verso stili di consumo sostenibili. Le abitazioni vetuste sono inefficienti e amplificano il rischio di povertà energetica: il miglioramento dell'involucro edilizio, infatti, è uno strumento cruciale per ridurre la povertà energetica[55].

Dalla tabella sopra riportata emerge, ancora una volta, comenel nostro Paese le Regioni si muovano a partire da logiche politiche e piani di intervento disomogenei e molto diversi tra loro. In alcuni casi le misure adottate, sia a livello nazionale che regionale hanno una caratteristica più emergenziale, sono cioè volte a sostenere le famiglie nel pagamento delle bollette elettriche e del gas attraverso l'erogazione di integrazioni al reddito (es. contributi per far fronte al caro-bollette della Regione Marche). In questa tipologia di sostegno va segnalato in particolare il caso virtuoso della Regione Basilicata che, grazie ad accordi di compensazione con le compagnie energetiche, ha previsto nel 2023 l'annullamento dei costi in bolletta per la componente gas dell'abitazione principale dei residenti in Basilicata. In altri casi, invece, le regioni hanno orientato i finanziamenti a sostenere il potenziamento delle infrastrutture energetiche sostenibili (es. Reddito Energetico Regionale della Puglia[56], contributi per investimenti in risparmio energetico o impianti fotovoltaici delle regioni Marche e Sicilia). Diverse regioni stanno, inoltre, promuovendo la creazione di Comunità Energetiche Rinnovabili, considerate uno strumento sia per potenziare l'uso di energie verdi che per contrastare la povertà energetica[57].

IL METODO DI EPAH PER RICONOSCERE E AFFRONTARE LA POVERTÀ ENERGETICA

Per sostenere i governi nazionali e gli enti locali nel contrasto alla povertà energeticaassicurando che la dimensione sociale nella transizione energetica locale sia affrontata in maniera efficace, l'EPAH ha predisposto una specifica metodologiacorredata da alcuni strumenti operativi, con indicazioni per l'analisi, la predisposizione e l'implementazione di specifiche azioni a sostegno dei target più vulnerabili[58].

La metodologia EPAH si compone di 3 fasi:

Diagnosi

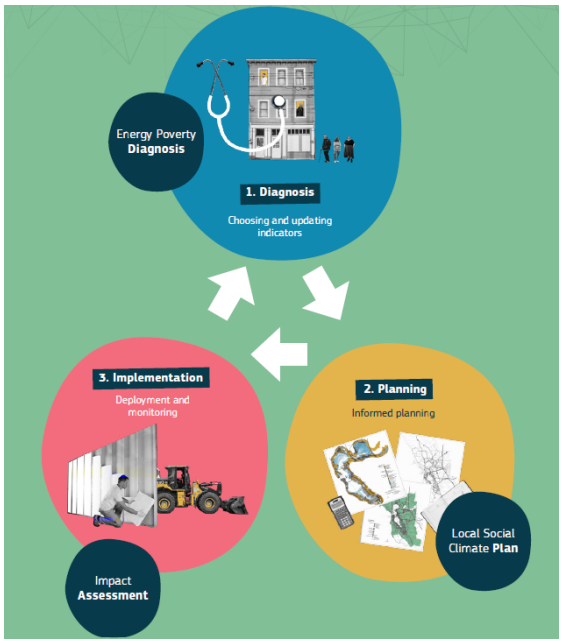
[55]Fabbri, K.; Marchi, L.; Antonini, E.; Gaspari, J. Exploring the Role of Building Envelope in Reducing Energy Poverty Risk: A Case Study on Italian Social Housing. *Energies* 2023, 16, 8093. https://doi.org/10.3390/en16248093

[56] Anche la Regione Sardegna ha previsto il Reddito Energetico regionale con LR n.15/2022 e successivamente, approvato lo schema di convenzione con il GSE, la costituzione del fondo di rotazione e gli indirizzi per le direttive di attuazione con Deliberazione n.38/142 del 2023 https://delibere.regione.sardegna.it/protected/67757/0/def/ref/DBR67655/

[57] Regione Lazio: https://www.regione.lazio.it/notizie/Sostenibilita-via-libera-sostegno-comunita-energetiche-rinnovabili ; Regione Toscana: https://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2022-11-28;42 ; Regione Abruzzo: http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/testi_vigenti/insieme.asp?numero=8&anno=2022&lr=L.R.%2017%20maggio%202022,%20n.%208&passo=../abruzzo_lr/2022/lr22008.htm&passa=http://leggi.regione.abruzzo.it/leggireg/2022/l008.htm ; Regione Campania: https://www.regione.campania.it/assets/documents/dgr-n-451-del-01092022.pdf Regione Calabria: https://www.consiglioregionale.calabria.it/bdf/api/BDF?numero=20&anno=2023 Regione Sicilia: https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2022-06/Avviso%20comunit%C3%A0%20energetiche%20regione%20siciliana_rev_DRE_6giu2022_sant.pdf

[58]https://energy-poverty.ec.europa.eu/our-work/epah-methodology

La fase di diagnosi ha l'obiettivo di coinvolgere gli stakeholder e analizzare le principali caratteristiche della povertà energetica a livello locale: quali sono i target e qual è il grado di vulnerabilità della popolazione, quali sono le aree più colpite, quali sono le misure e gli strumenti disponibili, ecc. In questa fase, la raccolta di dati e l'elaborazione di indicatori sono fondamentali. Queste informazioni vanno analizzate e discusse con i principali stakeholder locali che lavorano per sostenere i nuclei in povertà energetica, per costruire una "fotografia" condivisa del fenomeno a livello comunale.



Pianificazione

Laconoscenza elaborata nella fase di diagnosi è cruciale per affrontare la successiva fase di pianificazione, il cui obiettivo è individuare la strategia e le specifiche misure per intervenire nel contrasto alla povertà energetica. EPAH suggerisce di predisporre un vero e proprio Piano Sociale per il Clima Locale, definendo sia obiettivi a breve termine orientati ad azioni di supportosiaobiettivi a medio e lungo termine volti a pianificare azioni di prevenzione e contrasto.

Implementazione

La fase finale è l'implementazione, che ha l'obiettivo di realizzare quanto è stato pianificato alla luce delle informazioni raccolte e condivise sulla povertà energetica a livello locale. L'implementazione comprende la pianificazione finanziaria, la realizzazione e il monitoraggio delle azioni pianificate e dovrebbe prevedere anche una valutazione d'impatto delle misure e degli interventi previsti nel Piano, in modo da fornire dati e informazioni utili per la ri-pianificazione in un circolo virtuoso di conoscenza, pianificazione e intervento.

IL COINVOLGIMENTO DELLE FASCE VULNERABILI PER IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ENERGETICA

Poiché, come delineato sopra, la povertà energetica tende a colpire alcune delle fasce più vulnerabili della popolazione, è fondamentale individuare metodi e strumenti per promuovere il loro coinvolgimento nella diagnosi e nella pianificazione di misure di contrasto adeguate. A fronte di un'ampia letteratura sulla rilevanza della partecipazione delle persone vulnerabili nella pianificazione di interventi a loro favore in termini generici, i riferimenti specifici sul coinvolgimento dei più vulnerabili nel contrasto alla povertà energetica sono limitati[59]. Tuttavia, alcune ricerche indicano che coinvolgere le fasce vulnerabili che sono in povertà energetica in attività di condivisione di esperienze, individuazione di soluzioni comuni, supporto reciproco aumenta il loro empowerment[60] e la percezione di fiducia[61], migliora l'inclusione sociale[62] e contribuisce a far diminuire la stessa povertà energetica[63].

[59] Power Up project, https://www.socialenergyplayers.eu/wp-content/uploads/2022/09/POWERUP_D3.1_Final.pdf
[60] Ortiz, J.; Jiménez Martínez, M.; Alegría-Sala, A.; Tirado-Herrero, S.; González Pijuan, I.; Guiteras Blaya, M.; Canals Casals, L. Tackling Energy Poverty through Collective Advisory Assemblies and Electricity and Comfort Monitoring Campaigns. Sustainability 2021, 13, 9671. https://doi.org/10.3390/su13179671
[61] Martiskainen, M., Heiskanen, E., & Speciale, G., Community energy initiatives to alleviate fuel poverty: the material politics of Energy Cafés,*Local Environment*, 2017, 23(1), 20–35. https://doi.org/10.1080/13549839.2017.1382459

Queste evidenze confermano che coinvolgere attivamente le persone in povertà energetica – attraverso assemblee partecipative, visite domiciliari, agenti locali, comunità energetiche e workshop – produce risultati concreti in termini di:

- Maggiore efficacia degli interventi: soluzioni su misura, adozione più elevata, risparmi reali.
- Empowerment individuale e coesione sociale: aumento della fiducia, soddisfazione, capitale sociale.
- Inclusione e giustizia sociale: partecipazione di gruppi vulnerabili, riduzione disuguaglianze di accesso e informazioni.

PARTE 2: LA RICERCA EMPIRICA NEI COMUNI DEL PROGETTO

OBIETTIVI E METODOLOGIA

La ricerca empirica ha avuto l'obiettivo di approfondire il fenomeno della povertà energetica a livello locale, nei tre comuni coinvolti, delineandone le principali caratteristiche: chi sono i cittadini/nuclei familiari più colpiti? Dove e in che condizioni vivono? Di quali supporti usufruiscono/possono usufruire? Lo scopo della ricerca è quello di migliorare la capacità di lettura e diagnosi della povertà energeticaa livello locale, individuando le misure più adeguate a contrastarla, in comuni di diverse dimensioni. La ricerca si è basata sulle indicazioni offerte dall'EPAH Handbook 1: A Guide to Energy PovertyDiagnosis[64]".

La fase di analisi del fenomeno a livello locale è la base di ogni attività di pianificazione di interventi e politiche perché permette di capire le cause specifiche del fenomeno. Le domande che possono aiutare gli amministratori locali a migliorare lo loro conoscenza della povertà energetica a livello locale sono:

a. Dove è concentrata nel territorio la povertà energetica?

b. Quanto è grave?

c. Chi sono i cittadini più colpiti?

d. Quali sono le principali cause?

e. Quale percezione hanno del problema le persone coinvolte?

Per rispondere a queste domande, in ciascuno dei tre comuni partner di progetto (Avezzano, Bassiano e Crispiano), sono state realizzate le seguenti attività:

1) Interviste a stakeholder chiave

1a - Intervista con il coordinatore/la coordinatrice dei servizi sociali territoriali

L'intervista ha lo scopo di indagare sul numero e le caratteristiche delle famiglie e delle persone che usufruiscono/hanno usufruito di sussidi e integrazioni del reddito (quali misure in particolare? es. reddito di cittadinanza, reddito di inclusione, assegno rette scolastiche, bonus libri, bonus bollette, ecc.); su persone e nuclei familiari che hanno usufruito di sconti su utenze di gas, luce e acqua; su famiglie che

[62] Boostani, P.; Pellegrini-Masini, G.; Klein, J. The Role of Community Energy Schemes in Reducing Energy Poverty and Promoting Social Inclusion: A Systematic Literature Review. Energies 2024, 17, 3232. https://doi.org/10.3390/en17133232

[63] Ceglia, F.; Marrasso, E.; Samanta, S.; Sasso, M. Addressing Energy Poverty in the Energy Community: Assessment of Energy, Environmental, Economic, and Social Benefits for an Italian Residential Case Study. Sustainability 2022, 14, 15077. https://doi.org/10.3390/su142215077

[64] https://energy-poverty.ec.europa.eu/observatory/publications/epah-energy-poverty-advisory-hub-handbook-1-guide-energy-poverty-0

hanno usufruito di dilazione e rateizzazione dei pagamenti o per le quali è stato definito il divieto dell'interruzione della fornitura di energia nei periodi critici. In particolare, al coordinatore/coordinatrice è stato chiesto di specificare quali sono le caratteristiche delle persone e delle famiglie che richiedono sussidi e misure di integrazione al reddito (secondo caratteristiche quali età, sesso, occupazione e settore di impiego, composizione del nucleo familiare, paese di origine, tipologia di abitazione, ecc.)

1b - Interviste con interlocutori privilegiati che intercettano persone in povertà energetica (es. Caritas locali, parrocchie, associazioni di volontariato, agenzie che gestiscono ERP, ecc.), con l'obiettivo di raccogliere informazioni circa la dimensione e le caratteristiche del fenomeno, anche con specifico riferimento alle persone e famiglie vulnerabili che non vengono intercettate dai servizi sociali.

2) **Analisi dei Piani Sociali di Zona e dei principali documenti di programmazione localee delle misure di supporto messe in atto a livello locale**

Il Piano Sociale di Zona (PdZ) è il principale strumento di programmazione sociale a livello di ambito e riporta un'analisi del contesto sociale e dei fabbisogni della popolazione, oltre ai servizi e agli interventi previsti per rispondere a tali bisogni. Nella ricerca sono stati analizzati i Piani Sociali di Zona dei tre comuni per individuare se il fenomeno esploso con la pandemia da Covid viene rilevato, se vengono raccolti dati e informazioni circa le persone e i nuclei in povertà energetica, oltre che eventuali misure di supporto previste. Sono state inoltre prese in esame misure di sostegno e agevolazioni messe in campo – anche al di fuori della programmazione ordinaria del PdZ– dai comuni (o dai livelli amministrativi sovra-ordinati) per alleviare il carico delle famiglie in termini di spesa energetica.

3) **Raccolta di dati su persone e nuclei beneficiari di eventuali misure di sostegno specifiche e/o residenti in alloggi di edilizia popolare[65]:**

- numero delle persone e dei nuclei familiari presi in carico, principali dati socio-anagrafici (sesso, età, composizione del nucleo, livello di reddito).

4) **Raccolta di dati sull'efficienza energetica del patrimonio edilizio del comune**

Queste informazioni sono rilevanti perché l'efficienza energetica delle abitazioni è uno dei fattori che contribuiscono alla povertà energetica[55].In Italia, la certificazione energetica è il principale strumento per conoscere il livello di efficienza energetica degli edifici.

Il Comune di Avezzano ha raccolto e inviato dati relativi dati relativi alle certificazioni energetiche degli edifici che si trovano nel territorio comunale, mentre il Comune di Crispiano, ha messo a disposizione della ricerca il PAESC, il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima, un documento strategico che i comuni, aderenti al Patto dei Sindaci, redigono per pianificare azioni volte a ridurre le emissioni di gas serra e ad adattarsi ai cambiamenti climatici., Nel PAESC vengono elencate le misure specificheper la riduzione delle emissioni , le azioni per la mitigazione (ad esempio quelle per l'aumento dell'efficienza energetica degli edifici e la promozione dell'uso di energie rinnovabili e il miglioramento dei trasporti pubblici, quelle di adattamento ai cambiamenti climatici, e infine misure per contrastare la povertà energetica:azioni per garantire l'accesso all'energia a prezzi sostenibili per tutti i cittadini.

[65]I residenti in alloggi ERP sono a maggior rischio di povertà energetica, a causa del minor reddito e delle abitazioni vetuste e poco efficienti dal punto di vista energetico: una ricerca svolta da OIPE nel 2021 in Lombardia indica che il 30% delle famiglie residenti in alloggi ERP è in povertà energetica, contro l'11.5% di quelle in affitto e meno del 3% di quelle che hanno una casa di proprietà https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/7e733779-c9c4-4f0d-a80d-ee5f4f5751ff/MV_n32_Povert%C3%A0EnergitaPresentazione_nov2023.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7e733779-c9c4-4f0d-a80d-ee5f4f5751ff-oNDibZP

Box: La certificazione energetica degli edifici
La certificazione energetica degli edifici è stata introdotta in Italia in attuazione della Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia. Con il Decreto Legislativo 192/2005 di recepimento di questa Direttiva, l'Italia ha introdotto l'Attestato di Certificazione Energetica (ACE), avviando gradualmente l'obbligo della certificazione per gli edifici di nuova costruzione e per le ristrutturazioni edilizie. Nel 2009, l'ACE è diventato obbligatorio per la compravendita di immobili. Con il Decreto-legge63/2013, che recepisce laDirettiva 2010/31/UE, l'ACE è diventato APE (Attestato di Prestazione Energetica). Gli attuali livelli di prestazione energetica previsti dall'APEvanno da A4 (il più elevato) a G.

QUADRO GENERALE DEI RISULTATI

Nonostante il coinvolgimento dei tre comuni nelle attività di progetto, la raccolta dei dati per la ricerca si è rivelata estremamente difficile, prima di tutto perché la conoscenza del fenomeno è scarsa tra i dirigenti e i funzionari comunali. Inoltre, il fenomeno è multidimensionale e coinvolge diversi settori comunali: il servizio sociale territoriale per la parte relativa ai bonus e ai servizi sociali di supporto al reddito, il servizio abitazioni e patrimonio immobiliare per quanto riguarda gli aspetti relativi alla manutenzione degli immobili e alla certificazione energetica. Tutti questi servizi hanno difficoltà a dialogare e a prendere in carico il fenomeno nel suo insieme. Nel corso del progetto, i tentativi di far collaborare i diversi settori dei comuni coinvolti non hanno avuto pieno successo anche a causadegli organici limitati e del conseguenteelevato carico di lavoro lamentato dagli operatori. Non è stato, pertanto, possibile raccogliere dati in maniera omogenea in tutti e tre i comuni come necessario per la realizzazione della ricerca. La tabella seguente riporta i dati che è stato possibile raccogliere in ciascuno dei tre comuni coinvolti.

Comune	Interviste a stakeholder	Misure di sostegno	Dati sui beneficiari	Dati sul patrimonio edilizio
Avezzano	- Responsabile dei servizi sociali - Funzionaria dei servizi ambientali	Contributi Covid per il pagamento delle bollette (3 Avvisi)	Beneficiari delle misure di sostegno Covid (3 Avvisi)	Efficienza energetica (APE) degli edifici residenziali e non residenziali del territorio comunale
Crispiano	- Responsabile dei servizi sociali - Referente cooperativache gestisce servizi per il contrasto alla povertà - Referente agenzia che gestisce ERP	Contributi Covid per il pagamento delle bollette Reddito Energetico regionale	Beneficiari di contributi ordinari per il pagamento delle bollette Beneficiari di contributi Covid per il pagamento delle bollette	-
Bassiano	- Assessora ai servizi sociale - Responsabile del Distretto sociosanitario	Contributi Covid (Avviso distrettuale)	-	-

Di seguito, sono presentati i risultati relativi alle misure di sostegno, alle caratteristiche dei beneficiari e alle informazioni sul patrimonio edilizio comunale che è stato possibile raccogliere nei tre comuni. I contenuti emersi dalle interviste agli stakeholder sono stati utilizzati all'interno del testo, a completamento di quanto raccolto.

COMUNE DI AVEZZANO

Avezzano è un comune italiano della provincia dell'Aquila in Abruzzo divenuto città con decreto del PresidentedellaRepubblica del 21 giugno 1994, con una popolazione di circa 41,000 abitanti. Il Comune costituisce l'Ambito Sociale distrettuale n° 3 della Regione Abruzzo. La città, di origine medioevale, si è sviluppata in epoca moderna come centro agricolo, diventando poi un polo industriale rilevante. Negli

ultimi decenni, tuttavia, una significativa deindustrializzazione ha contribuito ad aumentare il tasso di disoccupazione e la povertà nel territorio, con una significativa emigrazione giovanile, parzialmente compensata da un fenomeno immigratorio di persone di origine straniera.

Nel Piano sociale di Zona del Comune di Avezzano non è stato analizzato né affrontato in modo esplicito il fenomeno della povertà energetica né sono citati in modo espliciti gli interventi volti a contrastarla mentre è costante il riferimento a famiglie e nuclei familiari in povertà. Il Comune di Avezzano, nel periodo 2021-2023, è comunque intervenuto più volte con misure atte a contrastare la povertà energetica. Il primo Avviso, pubblicato dal Comune a novembre 2021 (protocollo 70640 del 23/11/2021), ha mirato a sostenere le famiglie provate dall'emergenza Covid con contributi economici a parziale copertura delle spese per le utenze domestiche di energia, gas e acqua, oltra a contributi per sostenere il pagamento della TARI e delle locazioni abitative, relativi all'anno 2021, periodo 1° gennaio – 30 settembre. L'Avviso è rivolto alle famiglie che alla data di presentazione della domanda sono residenti nel territorio comunale e che versano in condizione di difficoltà economica per riduzione del reddito derivante da emergenza sanitaria da Covid 19 riconducibile ad una delle seguenti cause:

a. perdita di lavoro;

b. riduzione del lavoro;

c. sospensione attività di lavoro autonomo;

d. cessazione di attività professionale o di impresa;

e. riduzione di attività professionale o di impresa;

f. disoccupazione;

g. mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici;

h. accordi aziendali e sindacali con riduzione drastica dell'orario di lavoro;

i. malattia grave o decesso di un componente del nucleo familiare;

j. incremento di spese certificate sostenute dal nucleo familiare per l'acquisto di farmaci, per garantire interventi socioassistenziali o per il pagamento di spese sociosanitarie o funerarie;

k. Altro stato di necessità

I richiedenti devono inoltre:

- Non disporre di depositi bancari e/o postali esigibili superiori a € 20.000
- Essere in possesso di un'attestazione ISEE in corso di validità per un importo non superiore a € 15.853,63;
- Non aver aderito al contemporaneo avviso per i Buoni Spesa emanato dal Comune di Avezzano.

Il beneficio concesso a sostegno delle utenze domestiche è calcolato sulla base dell'80% del valore complessivo risultante dalle bollette prodotte dal richiedente, nella misura massima di € 300,00.

Non avendo esaurito i fondi a disposizione con le richieste pervenute e giudicate ammissibili a valere sul suddetto Avviso, il Comune di Avezzano ha emanato una nuova edizione dello stesso a febbraio 2022 (protocollo 11131 del 28/2/2022). Il nuovo Avviso è del tutto simile al precedente, fatta salva l'esclusione del requisito di non aver richiesto il buono spesa.

Complessivamente, attraverso questi due avvisi, il Comune di Avezzano ha erogato 129 contributi a famiglie in condizioni di difficoltà, compresa la povertà energetica, nel 2022 (v. paragrafo seguente). I beneficiari di questi contributi, come viene descritto in maggior dettaglio di seguito, sono famiglie in

una generale condizione di povertà economica, che si manifesta anche come povertà energetica e, in particolare, difficoltà nel pagare le utenze.

Successivamente, tuttavia, il Comune ha valutato opportuno allargare la platea dei beneficiari. A fine 2022, infatti, è stato pubblicato un ulteriore Avviso (protocollo 77378 del 19/12/2022) mirante a contrastare l'insorgenza delle nuove povertà e aiutare i cittadini in difficoltà, attraverso l'erogazione di contributi finalizzati alla parziale copertura delle spese legate alle utenze domestiche per la fornitura di energia elettrica, acqua e gas, relative all'anno 2022, periodo 1° gennaio – 30 novembre.

Come per gli avvisi precedenti, i richiedenti alla data di presentazione della domanda devono essere residenti nel territorio comunale e versare in condizione di difficoltà economica per riduzione del reddito riconducibile ad una delle seguenti cause:

a. perdita di lavoro;

b. riduzione del lavoro;

c. sospensione attività di lavoro autonomo;

d. cessazione di attività professionale o di impresa;

e. riduzione di attività professionale o di impresa;

f. disoccupazione;

g. mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici;

h. accordi aziendali e sindacali con riduzione drastica dell'orario di lavoro;

i. malattia grave o decesso di un componente del nucleo familiare;

j. incremento di spese certificate sostenute dal nucleo familiare per l'acquisto di farmaci, per garantire interventi socioassistenziali o per il pagamento di spese sociosanitarie o funerarie;

k. Altro stato di necessità

In questo avviso, tuttavia, il limite di ISEE per presentare domanda viene alzato a € 26.000,00, con una priorità per i nuclei familiari con ISEE compreso tra € 12.000 e € 26.000 e i cui componenti non siano beneficiari di Reddito o di Pensione di Cittadinanza. Il target si sposta quindi su una fascia di popolazione di livello medio, non più in condizioni di povertà estrema.

Anche il contributo viene rimodulato in base alla composizione del nucleo familiare, prevedendo una misura massima di 300,00€ per i nuclei familiari fino a due componenti, 400,00 € per i nuclei familiari con 3 o 4 componenti e 500,00 € per i nuclei familiari con 5 o più componenti.

In collaborazione con il servizio sociale del comune di Avezzano è stato effettuato un piccolo approfondimento sui dati relativi ai beneficiari dei 3 avvisi che tra il 2021 e il 2022 hanno previsto contributi economici per alleviare la povertà energetica delle famiglie, consistenti in bonus per il pagamento delle bollette energetiche.

Non è stato possibile ottenere dati disaggregati per genere, quindi l'analisi non ha tenuto conto di questa rilevante dimensione.

Il primo avviso è stato pubblicato a novembre 2021 e ha previsto contributi economici per diverse tipologie di bisogni: pagamento utenze, pagamento affitto, pagamento TARI. Il target sono state persone in condizioni di disagio economico (ISEE non superiore a 15.853,63) e non beneficiari del buono spesa Covid che i comuni stavano erogando – su finanziamento nazionale nello stesso periodo.

A fronte delle poche domande ricevute, il comune ha pubblicato una nuova edizione dell'avviso a febbraio 2022 eliminando quest'ultimo requisito e aprendo la possibilità di presentare domanda anche ai beneficiari del buono spesa.

La tabella che segue riporta i dati principali relativi ai solo beneficiari che hanno chiesto e ricevuto il bonus bollette, quindi con un focus specifico su uno dei criteri che definiscono la povertà energetica, cioè la difficoltà a pagare i consumi di energia.

	Primo avviso Covid 19				Secondo avviso Covid 19			
	Totale	Citt. ITA	Citt. UE	Citt. extra UE	Totale	Citt. ITA	Citt. UE	Citt. extra UE
n. beneficiari del contributo	27	19	3	5	102	86	3	12
età media	49	52,3	37,3	44,8	53	52,7	39	46,6
n. medio componenti il nucleo familiare	2	2,1	2	2,4	3	2,9	2,3	3,25
% di beneficiari che ricevono il Reddito (o la Pensione) di Cittadinanza	11	10	0	1	29	24	0	5

Come è evidente dalla tabella, e come riconosciuto dallo stesso Comune di Avezzano, le famiglie a cui è stato riconosciuto il contributo con il primo avviso sono state solo 27, a fronte dei 102 beneficiari che hanno risposto al bando quando è stato eliminato il requisito relativo al non essere già destinatari del buono spesa Covid. I nuclei familiari beneficiari sono in larga parte di cittadinanza italiana (il 70% nel primo avviso e l'84% nel secondo) e mediamente di piccole dimensioni (2 o 3 componenti in media). L'età media dei richiedenti è di 49 anni per il primo avviso e di 53 nel secondo, più alta nei richiedenti con cittadinanza italiana, mentre è sotto i 40 anni per i richiedenti con cittadinanza extra UE. Tra coloro a cui è stato riconosciuto il contributo, solo una parte è beneficiario anche del Reddito o della Pensione di Cittadinanza: la percentuale è più elevata nel primo avviso, in cui raggiunge il 40%, mentre è sotto il 30% nel secondo avviso. Questo dato suggerisce che la difficoltà nel pagamento delle utenze – indicatore di povertà energetica – non riguarda solamente la fascia di popolazione in condizioni di maggiore povertà economica, dovuta ad assenza di lavoro e di altre forme di reddito – ma anche nuclei familiari che non usufruiscono di misure per la povertà e che rientrano probabilmente nella categoria dei "*working poor*".

A questo proposito, come descritto sopra, il Comune di Avezzano ha poi pubblicato un ulteriore avviso per contributi alle famiglie per il pagamento delle utenze domestiche, aperto a richiedenti con ISEE fino a 26.000 euro stabilendo una priorità di accesso per i richiedenti con ISEE compreso tra 12.001 e 26.000 euro, proprio con l'obiettivo di intercettare quei nuclei familiari non in condizioni di povertà assoluta ma con difficoltà economiche legate alla crisi energetica e all'aumento dei costi dell'energia – rientranti quindi nella categoria dei "poveri energetici". A fronte di questo avviso, sono stati erogati contributi a 263 richiedenti, con le caratteristiche indicate nella tabella seguente:

	Avviso Pagamento Utenze		
	Totale	Richiedenti CON priorità	Richiedenti SENZA priorità
n. beneficiari del contributo	263	88	175
n. medio componenti il nucleo familiare	3	3	3
% di beneficiari che ricevono il Reddito (o la Pensione) di Cittadinanza	58	0	58
Valore medio ISEE	€ 9.246,19	€ 17.420,89	€ 5.135,48
Importo massimo concesso (valore medio)	€ 344,10	€ 367,37	€ 332,40

Il servizio sociale non ha fornito dati relativi a genere, età e cittadinanza dei beneficiari di questo avviso, mentre è presente il valore ISEE del nucleo. Dei 263 beneficiari di questa misura, a circa un terzo (33%) è stata riconosciuta la priorità, con un ISEE compreso tra 12 e 26.000 euro. In questo gruppo non ci sono percettori del Reddito di Cittadinanza e il valore medio dell'ISEE arriva a circa 17.000 euro, andando, dunque, ad intercettare un target che difficilmente accede a misure di supporto sociale e contrasto alla povertà. Sembra, quindi, che questa misura sia riuscita a coprire un fabbisogno specifico legato alla povertà energetica, che sempre di più interessa persone e nuclei non solo in condizioni di povertàassoluta.

Il 66% dei beneficiari della misura rientra invece in un target di povertà economica, con un valore medio dell'ISEE molto più basso, pari a circa 5.000 euro: circa un terzo di questi è anche percettore di Reddito o Pensione di Cittadinanza.

Il Settore V - Ambiente, Verde e Arredo Urbano, Sport ed Impianti Sportivi del Comune di Avezzano ha elaborato i dati relativi alle certificazioni energetiche degli edifici che si trovano nel territorio comunale. Da questi dati, risulta che – complessivamente – il 44.3% degli edifici con certificazione energetica che si trovano nel comune di Avezzano sono classificati nelle due classi energetiche più basse (F-G) e circa uno su tre (31.68%) in quelle più efficienti (A4-B, con il 7.69% in A4).

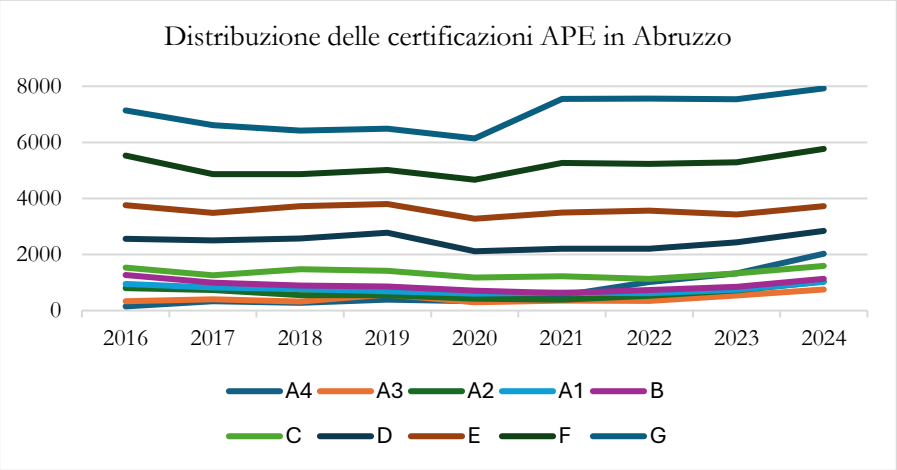
Classe	COMUNE DI AVEZZANO EDIFICI RESIDENZIALI	REGIONE ABRUZZO EDIFICI RESIDENZIALI (2024)
G	28,58%	28,49%
F	16,10%	20,73%
E	10,46%	13,37%
D	8,14%	10,22%
C	4,48%	5,73%
B	4,91%	4,07%
A1	6,77%	3,68%
A2	8,02%	3,73%
A3	4,42%	2,70%
A4	8,11%	7,29%

Con riferimento ai soli edifici a carattere residenziale, il dato risulta simile per le classi energetiche più basse (44.68% nelle classi F-G) e leggermente più elevato in quelle più alte (32.24% in classe A, di cui l'8.11% in A4). I dati forniti da ENEA per l'Abruzzo[66] indicano che gli edifici residenziali del comune di Avezzano si trovano in condizioni di efficienza energetica mediamente migliori della media regionale, che si attesta solo al 21.47% degli edifici nelle classi più elevate (A4-B) e a quasi il 50% (49.22) per quelli nelle due classi meno efficienti (F-G). La tendenza regionale, come del resto quella nazionale[67], è comunque promuovere il progressivo aumento di edifici nelle classi energetiche più elevate (A4-B), come mostrato nel grafico seguente[68].

[66] https://apeabruzzo.enea.it/statistiche.php

[67] https://www.pubblicazioni.enea.it/le-pubblicazioni-enea/edizioni-enea/anno-2024/rapporto-annuale-sulla-certificazione-energetica-degli-edifici-annualita-2024.html

[68] Nostra elaborazione da https://apeabruzzo.enea.it/statistiche.php



COMUNE DI CRISPIANO

Il comune di Crispiano, in provincia di Taranto, ha circa 13 000 abitanti. Diventato autonomo dal comune di Taranto nei primi anni '20 del '900, è caratterizzato da un'economia agro-pastorale tradizionale, con crescita del settore turistico legato al recupero delle masserie tipiche e all'agro-turismo. Il profilo demografico mostra un progressivo invecchiamento, con scarsa presenza straniera.

Il comune è situato nella regione Puglia, una delle regioni italiane che ha previsto una misura di sostegno per aumentare e diffondere gli impianti di produzione dell'energia da fonte rinnovabile nel territorio regionale, prestando soprattutto attenzione alle fasce di popolazione maggiormente vulnerabili, in modo da combattere la povertà energetica e diminuire le disuguaglianze sociali. La regione ha, infatti, istituito la misura del Reddito energetico che intende favorire la progressiva diffusione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile presso e a servizio delle utenze residenziali domestiche o condominiali attraverso la concessione di un contributo a fondo perduto per acquistare ed installare i suddetti impianti, in via prioritaria, a favore degli utenti in condizioni di disagio socioeconomico. In questo modo si punta ad incentivare la transizione energetica, promuovendo nel contempo la creazione di una filiera locale nel settore dell'installazione, manutenzione e gestione di impianti di produzione d'energia da fonti rinnovabili.

Il Reddito Energetico Regionale incentiva l'acquisto e l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentati da fonti rinnovabili attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto a favore dei soggetti beneficiari.

I beneficiari del reddito hanno l'obbligo di sottoscrivere una convenzione con il GSE (Gestore Servizi Energetici), attivando il servizio di scambio sul posto dell'energia elettrica prodotta dagli impianti o qualunque altro meccanismo di gestione e incentivazione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, introdotto dai decreti attuativi del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199.

Il reddito energetico si articola in5fasi:

- istituzione del fondo per l'acquisto di impianti per la produzione di energia dal rinnovabile;

- pubblicazione di un Elenco regionale degli operatori economici abilitati agli interventi di installazione e manutenzione degli impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentati da fonti rinnovabili a cui i beneficiari della misura potranno rivolgersi per accedere al Fondo

- Gli utenti possono accedere agli impianti grazie alle agevolazioni previste dal fondo;

- L'energia elettrica prodotta e non autoconsumata viene ceduta in rete e remunerata dal GSE secondo quanto previsto dal meccanismo dello scambio sul posto o secondo le modalità che saranno definite dai decreti attuativi del suddetto D.L. 199/2021.

- I ricavi ottenuti dalla immissione in rete dell'energia elettrica prodotta in eccesso possono essere reinvestiti per alimentare il fondo per il reddito energetico, in un ciclo ideale che si ripete andando a formare un fondo rotativo.

La produzione di energia pulita in loco, inoltre, porta al concetto di autoconsumo, dal quale scaturiscono risparmi in bolletta per gli utenti.

Da sottolineare come il reddito energetico miri anche ad un'espansione dell'occupazione sia in termini di progettazione e installazione, che di manutenzione.

Inoltre, proprio recentemente, la Regione Puglia ha pubblicato un avviso che sostiene la creazione di Comunità Energetiche Rinnovabili, finanziando comuni e ETS nel processo di costituzione anche amministrativa della CER. Il finanziamento prevede la realizzazione di un percorso di animazione territoriale volto a stimolare la partecipazione di cittadini appartenenti alle fasce più svantaggiate della popolazione. Gli enti che vengono finanziati a valere su questo bando potranno poi partecipare ad un altro che sosterrà l'acquisto e l'installazione di pannelli fotovoltaici per l'avvio operativo della CER.

In collaborazione con il servizio sociale del comune di Crispiano sono stati analizzati i dati relativi alle persone già in carico o che si sono rivolti per la prima volta al servizio per risolvere problemi legati alla difficoltà nell'ottemperare al pagamento delle bollette. Si tratta di uno degli indicatori a livello di nucleo familiare utilizzati per l'individuazione di condizioni di povertà energetica. Il periodo di analisi copre gli anni dal 2021 al 2023.

Nella tabella è riportato riportati il numero di utenti – per genere - che hanno ottenuto dal servizio sociale comunale un contributo per il pagamento di bollette (soprattutto elettriche), l'età media, il numero medio di componenti il nucleo familiare, il valore medio del loro ISEE, la percentuale di utenti che hanno beneficiato di altre forme di sostegno pubblico nella stessa annualità (Reddito di Cittadinanza, Naspi, Cassa Integrazione, ecc.) e la percentuale di richieste giunte al servizio per la prima volta sul totale delle richieste accolte.

Anno	2021			2022			2023		
	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini
n. beneficiari del contributo	8	6	2	13	8	5	13	10	3
età media	46,25	40,83	62,5	47,69	46,25	50	50,23	53,7	38,66
n. medio componenti il nucleo familiare	3,125	3,66	1,5	2,38	2,625	2	2,15	2,2	2
Valore medio ISEE	€ 3.761	€ 2.687	€ 6.885	€ 3.451	€ 2.911	€ 4.3016	€ 3.115	€ 3.097	€ 3.176
% di beneficiari che ricevono altre forme di sostegno	0	0	0	38,46	37,5	40	15	10	33,3
% di nuove richieste sul totale	12,5	16,67	0	15,38	12,5	20	31	30	33,3

Come indica la tabella, il comune di Crispiano ha sostenuto economicamente circa una decina di beneficiari l'anno con una misura specifica per il pagamento delle bollette (sono stati 8 nel 2021 e 13 per ciascuno dei due anni successivi). Pur nella limitatezza dei dati raccolti, si evince che i beneficiari sono in misura maggiore donne, mediamente più giovani (eccetto nel 2023, i 3 beneficiari uomini

hanno tutti meno di 45 anni), con nuclei familiari mediamente più numerosi e con un livello di ISEE mediamente più basso.

In aggiunta a questi dati, il servizio sociale ha suggerito di tenere in considerazione anche i dati – relativi all'anno 2022 – in cui il comune ha erogato il contributo Covid, una misura nazionale di sostegno al reddito che è stata in larga parte utilizzata dai beneficiari di Crispiano per coprire i costi delle utenze in un momento di particolare criticità sociale ed economica per tutto il territorio nazionale.

Anno	2022		
Contributi COVID	Totale	Donne	Uomini
n. beneficiari del contributo	243	154 (63%)	89 (37%)
età media	47,41	46,55	48,89
n. medio componenti il nucleo familiare	2,95	2,85	3,12
Valore medio ISEE	€ 4.065	€ 3.954	€ 4.257
% di beneficiari che ricevono altre forme di sostegno	144	88 (57%)	56 (63%)
% di nuove richieste sul totale	102	66 (43%)	36 (41%)

Come mostra la tabella, in questo caso i beneficiari sono stati molto più numerosi, arrivando a 243, anche in questo caso con caratteristiche abbastanza simili a quelli dei beneficiari del contributo per le utenze in maggioranza donne, più giovani e con ISEE mediamente più basso degli uomini. In questo caso, però, gli uomini hanno nuclei familiari più numerosi. Il dato rilevante qui è che una buona percentuale di beneficiari di questo contributo – sia uomini che donne erano titolari anche di altre forme di sostegno pubblico.

COMUNE DI BASSIANO

Bassiano è un borgo collinare di circa 1 400 abitanti, situato nella provincia di Latina, con una struttura medievale ben conservata, un patrimonio culturale (legato alla figura di Aldo Manuzio cui ha dato i natali) e un'economia legata all'agricoltura, all'enogastronomia e al turismo di qualità. La comunitàè caratterizzata da un'età media elevata, presenza limitata di stranieri e scarsa dinamica demografica.

Essendo un piccolo comune, per la gestione dei servizi sociali, il comune di Bassiano è parte del Distretto Monti Lepini LT/3, insieme ai Comuni di Maenza, Priverno Prossedi, Roccagorga, Roccasecca dei Volsci, Sezze e Sonnino. In attuazione della Delibera di giunta regionale del 7 dicembre 2022, n. 1161, il Distretto ha ricevuto una quota di 225.645,75 euro da destinare alle famiglie e ai nuclei familiari bisognosi come aiuto per fronteggiare gli aumenti dei costi delle utenze domestiche relative alla fornitura di energia elettrica. La Regione Lazio, infatti, ha inteso sostenere cittadini e le famiglie in condizione di fragilità sociale ed economica, residenti nei Comuni del Lazio, con l'erogazione di un contributo economico per limitare gli effetti negativi dell'aumento eccezionale dei prezzi dell'energia, eha assegnato 15 mln di euro, sul capitolo U0000C21932 denominato "Armo – Fondo Regionale per il rincaro energia (L.R. n. 19/2022, art. 9, cc. 163-165)"-§ Trasferimenti correnti a amministrazioni locali DGR 1161/2022. Fondo regionale per il rincaro energia di cui all'articolo 9, commi 163 e seg. Della legge regionale n. 19/2022-. Erogazione di aiuti economici una tantum in favore dei nuclei familiari in stato di bisogno. Perfezionamento della prenotazione di impegno n. 67750/2022 per l'importo di Euro 15.000.000,00, in favore del Comune di Roma Capitale e degli enti capofila dei distretti sociosanitari (di cui alla DGR 660/2017) assegnando l'importo di € 5.000.0000,00 in favore del Comune di Roma Capitale e di 10.000.000,00 di euro in favore dei 36 Distretti sociosanitari restanti sulla base dei criteri e pesi definiti nel Piano sociale regionale (DGR 971/2019) per l'esercizio finanziario 2022.

Il distretto LT/3, in coerenza con quanto previsto dalla Regione Lazio, ha pubblicato una manifestazione di interesse per la distribuzione dell'aiuto economico ai cittadini secondo i seguenti criteri e modalità:

- importo dell'aiuto una tantum stabilito**in euro 150,00**;

- beneficiari sono i cittadini in possesso dei seguenti requisiti:

1. residenti iscritti nell'anagrafe di uno dei Comuni del Distretto sociosanitarioLT3 Monte Lepini
2. attestazione ISEE il cui valore non è superiore a euro 25.000,00
3. intestatari delle utenze di energia elettrica

- l'aiuto è cumulabile con altre agevolazioni volte a far fronte all'eccezionale aumento dei prezzi dell'energia;

- le domande sono state presentate sul sito istituzionale del Comune di Priverno e sul sito di ciascun Comune del Distretto, che hanno, a seguito dell'istruttoria, individuato i beneficiari ed predisposto due graduatorie sulla base della attestazione ISEE (la prima ordinata secondo i valori dell'ISEE contenente le richieste di coloro chenon hanno ricevuto le agevolazioni di cui al Decreto Aiuti bis (D.L. 9 agosto 2022, n. 115 convertito con modificazioni dalla L. 21 settembre 2022, n. 142 Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali); la seconda graduatoria, sempre ordinata secondo il valore dell'ISEE , è relativa invece a coloro che hanno ricevuto agevolazioni di cui al Decreto Aiuti bis (D.L. 9 agosto 2022, n. 115 convertito con modificazioni dalla L. 21 settembre 2022, n. 142 Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali);

- l'erogazione del sostegno economico da parte del Comune di Priverno, comune/ente capofila del distretto sociosanitario LT/3, è avvenuta fino ad esaurimento dei fondi disponibili e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2023.

Nel comune di Bassiano, i beneficiari della misura di sostegno alle spese energetiche gestita dal Distretto sociosanitario sono stati 7 nuclei. Tuttavia, non è stato possibile ottenere informazioni dettagliate sulle caratteristiche sociodemografiche di questo target, anche se i referenti hanno riferito che si trattava prevalentemente di nuclei familiari con figli minori.

Dalle interviste effettuate con gli stakeholder territoriali (assessora ai servizi sociali, assistente sociale del comune, ecc.), è emerso che nel territorio di questo piccolo comune montano sono numerose le abitazioni del tutto prive di riscaldamento, in cui risiedono prevalentemente persone anziane che non sono abituate "per cultura e tradizione" contadina e a riscaldare la casa se non attraverso il caminetto. La stessa difficoltà viene vissuta dagli abitanti nel periodo estivo, viste le temperature elevate dovute al cambiamento climatico e l'impossibilità di refrigerare le case.

PARTE 3 – LINEE-GUIDA PER LA RACCOLTA DI DATI UTILI A CONTRASTARE LA POVERTÀ ENERGETICA NEI COMUNI

La raccolta dei dati nei tre comuni partner del progetto si è rivelata estremamente difficoltosa e si è scontrata innanzitutto con la scarsa conoscenza del fenomenorelativamente nuovo per gli amministratori e gli operatori degli enti locali. Inoltre, la complessità del fenomeno dovuta alla sua multifattorialità, richiede una governance multilivello per garantire l'intervento integrato di diverse politiche sia a livello nazionale che locale e dei diversi settori di intervento a livello comunale. Questa mancanza di integrazione e di governance condivisa del fenomeno si è riscontrata nel corso del

progetto, con un impatto significativo sulla raccolta dei dati, sulla comunicazione e integrazione tra servizi differenti all'interno dell'ente locale. Per questo- visto il carattere sperimentale del progetto europeo G&S HUB- uno dei risultati della ricerca azione realizzata è la proposta di sistematizzazione di un set di dati da raccogliere a livello locale per rilevare e approfondire la condizione di povertà energetica della popolazione. Oltre a tenere conto di quanto emerso nel corso della ricerca, il set è coerente con gli indicatori suggeriti dalla Raccomandazione UE 2020/1563[24] e con lavoro svolto da EPAH[26].

Per ottenere un quadro della povertà energetica, basandoci sugli indicatori della raccomandazione UE a livello nazionale e locale, sono necessari dati relativi a:

Aspetti socio-economici

- Composizione del nucleo familiare: le famiglie più numerose potrebbero avere maggiori esigenze energetiche (servizio anagrafico comuni)
- Reddito familiare: indispensabile per valutare la capacità di spesa per l'energia (dati economici sul territorio a livello comunale o raccolta dai servizi di dati ISEE per utenti servizi sociali).
- Occupazione dei membri della famiglia: per stimare il reddito disponibile e il potenziale impatto di eventuali perdite di lavoro (dati socioeconomicidel territorio a livello comunale e dati del servizio sociale)
- Accesso a misure e strumenti di sostegno

Energia

- Spesa per l'energia: importo speso per riscaldamento, elettricità e altri servizi energetici.
- Consumi energetici: quantità di energia utilizzata per riscaldamento e altri usi.
- Efficienza energetica degli edifici: valutazione dell'isolamento termico, degli infissi e degli impianti.
- Tipologia di riscaldamento e raffrescamento: per comprendere l'impatto delle diverse tecnologie sui consumi.
- Utilizzo di fonti rinnovabili: per valutare l'impatto delle energie rinnovabili sulla riduzione dei costi energetici.

Caratteristiche delle abitazioni

- Tipologia (appartamento, casa indipendente, etc.): per valutare l'impatto dell'involucro edilizio sui consumi.
- Superficie: per stimare le esigenze energetiche.
- Stato di manutenzione: per valutare l'impatto del degrado edilizio sui consumi.

Indicatori specifici

- Rapporto tra spesa energetica e reddito: percentuale del reddito destinata alla spesa energetica.
- Indice LIHC (Low Income-High Cost): considera sia i costi energetici stimati sia la spesa mediana delle famiglie.
- Indice LILEE (Low Income Low Energy Efficiency): valuta la combinazione di bassa efficienza energetica dell'abitazione e basso reddito.

Informazioni sulle politiche:

- Misure di sostegno al reddito: per valutare l'efficacia delle politiche di contrasto alla povertà energetica.

- Interventi di riqualificazione energetica: per valutare l'impatto degli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica.

Questo elenco riporta un set completo di indicatori, in grado di fornire un quadro articolato della povertà energetica a livello locale. Tuttavia, per i comuni è difficile avere accesso ad alcuni dei dati necessari per costruire tali indicatori, mentre in altri casi la criticità riguarda la raccolta sistematica e la condivisione di dati già in possesso dell'amministrazione tra servizi e uffici diversi. Di seguito si descrivono dunque alcune possibili fonti dei dati necessari.

Box - Fonti per la raccolta dati:
Istat: fornisce dati demografici, socioeconomici, sulla povertà e sul reddito.
OIPE (Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica): produce report e analisi sulla povertà energetica.
ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente): fornisce dati sui costi e i consumi energetici.
Enti locali e regionali: possono fornire dati specifici sul territorio.
Ricerca accademica: per studi specifici sulla povertà energetica.

Insieme alle informazioni sulle politiche, i dati demografici e occupazionali (aspetti socioeconomici) costituiscono un riferimento contestuale di base per l'analisi di qualunque fenomeno a livello locale, poiché consentono di conoscere la composizione della popolazione e dei nuclei familiari che ne fanno parte secondo le principali categorie demografiche: genere, età, nazionalità della popolazione, numero e composizione dei nuclei familiari, ecc. A queste, possono essere aggiunte informazioni sulle condizioni di salute e sull'occupazione. Tali dati hanno l'obiettivo di ricostruire il contesto locale e devono essere raccolti da fonti ufficiali (ISTAT). È possibile raccogliere alcuni di questi dati anche dai servizi anagrafici comunali. In genere, il Piano Sociale di Zona, il documento principale di programmazione sociale e sociosanitaria a livello locale, contiene alcuni dati di contesto reperiti da fonti ufficiali, ma non sempre i dati raccolti sono aggiornati e relativi al livello territoriale del singolo comune. Sarebbe inoltre importante che tutti gli uffici comunali che intercettano i cittadini per offrire servizi inizino a raccogliere, a partire dalle persone in carico ai servizi, un set di dati demografici condiviso. I dati vanno, ovviamente, raccolti in forma anonima e rispettando la normativa sulla privacy.

I dati relativi al reddito, ed eventualmente all'ISEE - indispensabili per conoscere la capacità economica della famiglia di sostenere i costi energetici vanno - anche questiraccolti da fonti ufficiali (Agenzia delle Entrate, INPS, ISTAT). A livello comunale possono essere raccolti valori medi per contribuire a delineare il quadro di contesto, anche in termini di ricchezza delle famiglie. Per l'accesso a alcuni servizi, gli uffici e i servizi comunali raccolgono queste informazioni (infatti l'ISEE è obbligatorio, ad esempio, per accedere ad alcune prestazioni sociali e socioassistenziali fornite dai servizi comunali o distrettuali: es. famiglie che usufruiscono dell'asilo nido, dei servizi di trasporto scolastico o di mensa, nuclei che usufruiscono di servizi domiciliari, ecc.). Alle informazioni in possesso dei servizi comunali, si aggiungono anche quelle in capo alle società che gestiscono servizi per conto del comune: ad esempio le agenzie abitative che gestiscono alloggi ERP, oppure le società di raccolta dei rifiuti (in molti comuni l'importo della TARI dipende anche dal valore dell'ISEE, ecc.). Anche in questo caso, nel dovuto rispetto della normativa di tutela della privacy, è importante che i diversi uffici/servizi/organizzazioni possano condividere informazioni comuni.

I dati relativi alla spesa energetica sono cruciali per l'analisi della povertà energetica, ma altrettanto complessi da raccogliere: nel caso di nuclei familiari che richiedono integrazioni al reddito per il

pagamento delle utenze elettriche, il dato è in possesso dei servizi sociali; per il resto della popolazione i dati vanno ricercati presso ARERA.

I comuni potrebbero accedere più facilmente ai dati a loro disposizione, tramite i servizi tecnici e urbanistici, con riferimento ai dati sulle abitazioni, sia in termini di tipologia e caratteristiche delle abitazioni, sia in termini di efficienza energetica, attraverso l'analisi degli Attestati di Prestazione Energetica (APE) disponibili.Attraverso i dati catastali e urbanistici disponibili, i comuni potrebbero anche concentrare l'analisi su una o due zone (quartieri/frazioni) del territorio in cui i dati suggeriscono una potenziale alta concentrazione di persone in povertà energetica. Infine, attraverso la collaborazione con l'area delle politiche abitative e con le agenzie che si occupano di gestire l'edilizia residenziale pubblica, i comuni potrebbero avviare un lavoro di ricognizione specifico rivolto agli alloggi popolari, i cui residenti – come evidenziato dalla letteratura[65] – tendono a trovarsi in povertà energetica in proporzione maggiore rispetto a coloro che affittano sul mercato e ai proprietari.

È dunque importante che gli enti locali avviino percorsi volti a raccogliere in maniera sistematica e condividere tra servizi i dati necessari a delineare il quadro della povertà energetica. A causa della complessità del fenomeno, si suggerisce di procedere attraverso una logica incrementale, partendo da quanto è già disponibile agli uffici comunali e procedendo per ampliamenti/integrazioni successive. Diventa, inoltre, importante coinvolgere progressivamente stakeholder esterni (in primis i gestori energetici e ARERA) e, a seconda delle dimensioni del comune, i livelli di governo locale sovraordinati (ambito territoriale, provincia, regione, ecc.). Va sottolineato, infine, l'importanza di attivare – parallelamente alla raccolta dei dati – percorsi di coinvolgimento delle persone in condizioni di povertà energetica, indispensabili per integrare il loro punto di vista nella descrizione del fenomeno e soprattutto nell'individuazione delle misure più efficaci per contrastarla[59].

Di seguito una possibile sequenza dei passaggi che gli enti locali possono seguire per costruire un metodo per raccogliere sistematicamente e condividere dati e informazioni sulla povertà energetica.

STEP	DATI	FONTI
1.Contesto	Dati sociodemografici della popolazione Dati sul reddito medio Dati sul mercato del lavoro e sul tessuto economico produttivo Dati sulla povertà energetica a livello regionale e nazionale	ISTAT Regione OIPE ARERA/GSE
2.Informazioni disponibili ai servizi comunali da condividere	Dati sociodemografici e ISEE delle persone in carico a servizi comunali e delle famiglie che hanno fatto domanda di alloggio ERP Dati sul patrimonio edilizio comunale, dati sull'APE dell'edilizia residenziale privata	Servizi sociali Servizi abitativi Servizi tecnici, ambientali e urbanistici
3.Reperimento di ulteriori dati e informazioni	Dati sociodemografici dei nuclei residenti in alloggi ERP Dati sull'efficienza energetica e sui consumi degli alloggi ERP Dati sull'utilizzo di fonti rinnovabili nelle abitazioni private Dati sui nuclei che non riescono a pagare le utenze energetiche	Agenzie ERP Regione/Livello nazionale ARERA/GSE/Gestori energetici
4.Percorso di partecipazione	Dati sulla percezione delle famiglie	Survey Incontri tematici Focus group con gruppi di famiglie target
5. Messa a sistema		

PARTE 4 – CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY

La ricerca azione realizzata all'interno del progetto Green & Social Hub ha avuto l'obiettivo di indagare il fenomeno della povertà energetica a livello locale, focalizzandosi sui tre comuni partner di progetto, Lo studio, basato sulla metodologia EPAH per l'analisi della povertà energetica, non è riuscito a rispondere pienamente alle domande proposte per la fase della diagnosi. Infatti, i tre comuni, diversi tra loro perdimensioni, collocazione geografica e afferenti a diverse regioni (Abruzzo Lazio Puglia) che presentano diversi modelli di welfare territoriale,malgrado la volontà di intervenire per conoscere e contrastare la povertà energetica, hanno incontrato notevoli difficoltà nel percorso.Le principali difficoltà incontrate,la raccolta dei dati necessari a delineare le caratteristiche locali del fenomeno (target), la problematicitànell'individuare i referenti delle azioni messe in campoe soprattutto l'assenza di dialogo e collaborazione tra i settori comunali ambiente e sociale, mettono in evidenza come, nel nostro Paese, l'integrazione tra le politiche rimanga una criticità anche a livello locale.

Gli interventi vengano spesso realizzati a partire da indicazioni nazionali e regionali ma in maniera disorganica e frammentaria; in molti casi i fondi vengono spesi e distribuiti secondo l'esclusivo criterio del reddito, senza una riflessione sulla multidimensionalità del fenomeno della povertà e del disagio sociale e sulle caratteristiche specifiche della povertà energetica. In questo modo, non si è costruita una vera e propria strategia per affrontare il problema. Vista la carenza di personale e la molteplicità degli interventi e servizi da gestire da parte dei diversi settori dell'amministrazione locale, in nessuno dei tre comuni è stata effettuata né dal servizio sociale né dal settore ambiente una lettura congiunta e integrata del fenomeno, e i bonus disponibili nel periodo 2022-2023 sono stati gestiti in base a criteri non pienamente adeguati a fronteggiare il nuovo fenomeno. Il servizio ambiente, inoltre, non ha messo in comune le informazioni sullo stato delle abitazioni, ad esempio attraverso una rilettura e un'analisi accurata della certificazione del livello energetico delle abitazioni, perché i dati non sono raccolti in un data base organizzato e consultabile. I dati disponibili dovrebbero essere messi in relazione per individuare la necessità di eventuali interventi non solo emergenziali e di sostegno economico, ma anche strutturali volti all'efficientamento energetico.

Come evidenziato attraverso l'analisi della letteratura, la povertà energetica è un fenomeno complesso, che si inserisce nella crescente centralità delle tematiche ambientali e del loro impatto sul welfare: si parla infatti, ormai, di eco social welfare[69], per sottolineare l'interconnessione tra i 3 assi della sostenibilità ambientale, crescita economica e politiche sociali[70]. Sono infatti questi i tre poli su cui orientare la costruzione di una governance in grado di interconnettere politiche e obiettivi da perseguire, sia a livello nazionale che a livello globale[71].

Due sono gli aspetti di cui tener conto in modo particolare: il primo è che le disuguaglianze oggi sono sempre più multidimensionali[72], non riguardano più solo il reddito ma sono disuguaglianze di genere e generazionali, di luogo in cui si vive, di istruzione[73] e opportunità[74]. Il secondo è relativo alla velocità con cui la crisi climatica sta avanzando al di là di ogni previsione. Il *CopernicusClimateChange Service*

[69]Mandelli, M., Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2022, 28(3), 333-348. https://doi.org/10.1177/10242589221125083

[70]Mandelli M.; Sabato S.; Jessoula M., EU economic governance and the socio ecological transition: Towards a more sustainable European Semester? *Politiche Sociali* 3/2021: 619–638;

[71] Schoyen M.; Hvinden B.; Dotterud Leiren M. (eds), *Towards Sustainable Welfare States in Europe*, 2022, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

[72]L'OECD riconosce esplicitamente che le disuguaglianze non si esauriscono nel reddito, ma si manifestano in tutte le dimensioni della qualità della vitahttps://www.oecd.org/en/publications/how-s-life/volume-/issue-_9870c393-en.html

[73] Piketty, T., *Capital and Ideology*, 2019, Harvard University Press

[74]Sen, A., *Development as Freedom*, 1999, Oxford University Press

dell'UE, nel bollettino mensile pubblicato il 7 novembre 2024, documenta che la temperatura di Ottobre 2024 è stata di 1,65 °C in più rispetto al livello preindustriale, ed è ormai certo che il 2024 è stato l'anno più caldo mai registrato e il primo anno con più di 1.5ºC al di sopra dei livelli pre-industriali (1850-1900), un limite considerato di sicurezza dall'*Intergovernmental Panel on ClimateChange* (IPCC), oltre il quale ogni possibilità di tornare indietro si fa sempre più difficoltosa. Il dato significativo è che nel 2018 l'IPCC registrava per il decennio 2006-2015 una crescita della temperatura di 0,87°C rispetto al periodo preindustriale e prevedeva che il riscaldamento globale prodotto dall'uomo avrebbe raggiunto +1,5°C intorno al 2040. Anche se nei prossimi anni l'andamento sarà altalenante, gli esperti segnalano che siamo di fronte ad una forte accelerazione, che richiede maggiore velocità anche alle politiche di contrasto alla crisi climatica. Ma come si può rilevare dal dibattito politico internazionale, le politiche per il clima possono accelerare solo se si basano su un forte sostegno e adesione della maggioranza della popolazione. Se non si affronta, la dimensione della giustizia sociale nella transizione energetica in corso, si rischia di fallire nell'intento di contrastare la crisi climatica, che, per avere successo, deve riuscire a coinvolgere consapevolmente e costruttivamente le fasce socialmente più vulnerabili, che rappresentano la maggioranza della popolazione. Servono quindi politiche adeguate ad accompagnare questa rivoluzione, evitando ogni rischio di velocità ineguale nella transizione e sostenendo le fasce più vulnerabili[75]. Il cambiamento climatico è strettamente legato alle disuguaglianze, sono numerosi gli studi e le ricerche che dimostrano che le responsabilità e gli impatti delle emissioni non sono distribuiti in modo uguale tra i Paesi e al loro interno: il cambiamento climatico è quindi considerato come un nuovo rischio sociale "onnicomprensivo" o di "terza generazione"[76], che si aggiunge ai rischi sociali esistenti per formare una struttura complessa multistrato di rischi e bisogni, generando nuovi tipi di conflitti distributivi e nuove forme di ingiustizia tra i Paesi in via di sviluppo e quelli sviluppati, tra gruppi sociali, tra generazioni presenti e future.Il rapporto tra politiche sociali e ambientali è dunque strategico per affrontare l'intreccio tra disuguaglianza sociale e cambiamento climatico: la prima influisce sulla crisi climatica aumentando la domanda di crescita economica, incrementando l'irresponsabilità ecologica dei cittadini più ricchi, riducendo la resilienza delle società, ostacolando inoltre la capacità di azione collettiva e riducendo la sensibilità dei meno abbienti al clima[77].

Mentre le politiche sociali del XX secolo erano concepite per rispondere alle sfide dell'industrializzazione, dell'urbanizzazione e della globalizzazione, quelle del XXI secolo hanno la funzione di contrastare le disuguaglianze e i conflitti derivanti anche dall'emergenza climatica e dalle politiche ambientali. Lo scenario attuale evidenzia i nuovi fenomeni con cui lo stato sociale moderno si deve confrontare: le conseguenze si ripercuotono in modi diversi su scala nazionale e locale ma le cause sono molto spesso (anche) su scala globale. Per questo le politiche ambientali e sociali si caratterizzano ancora di più per una governance multilivello[78].Infine, a aumentare la complessità del contesto è il dibattito sul ruolo che Stato e corpi intermedi, famiglie e mercato devono assumere nell'ambito del welfare e dei rischi da tutelare[79]: da un lato, infatti, nel dibattito pubblico e politico emerge la richiesta di un maggiore intervento dello Stato a garanzia dei diritti sociali e nella regolazione delle dinamiche economiche che determinano rischi e bisogni, – enfatizzata anche dall'emergenza sanitaria in fase

[75] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

[76] Khan, J.; Johansson, H.; Hildingsson, R., Climate change and the welfare state: Do we see a new generation of social risks emerging?, 2016, In M. Koch; O. Mont (eds), *Sustainability and the Political Economy of Welfare* (pp.94–108) 10.4324/9781315683850-7.

[77] Gough, I.,*Heat, greed and human need. Climate change, capitalism and sustainable wellbeing*, 2017, Edward Elgar Publishing

[78]Cucca, R.; Kazepov, Y.; Villa, M., Towards a Sustainable Welfare System? The Challenges and Scenarios of Eco-social Transitions, in "*Politiche Sociali, Social Policies*" 1/2023, pp. 3-26, doi: 10.7389/107136

[79]Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, 1999, Oxford University Press.

pandemica - dall'altro, si assiste invece al ritirarsi dello Stato su alcuni dei fronti sociali più importanti, come quello della povertà (vedi anche il dibattito nel nostro paese sul recente passaggio dal mercato tutelato al mercato libero.

Negli anni recenti si sono consolidate pratiche di co-programmazione e co-progettazione e che hanno rafforzato l'apertura di servizi collaborativi e ancorati ai contesti territoriali in cui operano. È quindi sempre più chiara l'importanza delle reti tra amministrazioni pubbliche e associazioni, soprattutto multi-attore, come fattore fondamentale di resilienza e di reazione a fenomeni nuovi tanto nella pandemia che di fronte a calamità naturali, poter contare su reti di amministrazioni disposte a condividere informazioni, provvedimenti, strutture e processi, e soprattutto su un capitale sociale alimentato dagli attori territoriali in grado di offrire volontari e beni strumentali, ha fatto la differenza, rendendo i territori più ricchi di capitale sociale maggiormente in grado di rispondere alle emergenze.

Purtroppo, in Italia, per contrastare l'aumento dei costi dell'energia si è scelta la strada delle misure di sostegno economico introducendo, secondo il modello di welfare basato su interventi di tipo "riparativo", trasferimenti monetari specificamente destinati a famiglie in disagio economico (come il potenziamento dei bonus energetici) e altri interventi di natura più generale (come le indennità una tantum di 200 e di 150 euro). Interventi necessari, secondo le stime di OIPE (Castellini et al. 2023) infatti l'aumento dei prezzi tra giugno 2021 e dicembre 2022 senza interventi avrebbe pressoché raddoppiato le famiglie in povertà energetica (da 8,2 al 15,9%). Sul lato invece degli interventi preventivi da anni si sta perseguendo la strada dei cosiddetti "bonus", che danno la possibilità di detrarre dalle imposte le spese sostenute per la riqualificazione energetica degli edifici – a cui si sono aggiunte anche le possibilità della cessione del credito e dello sconto in fattura. Le agevolazioni fiscali associate all'abitazione vanno per lo più a beneficio delle persone con i redditi più elevati (Baldini e Pavolini 2022). Anche quando proprietari di un'abitazione le famiglie più povere restano sostanzialmente escluse da tali misure, sia per mancanza di competenze e la difficoltà nel gestire le procedure amministrative richieste; dall'altro perché le famiglie, non avendo alti redditi, non riescono a utilizzare le detrazioni previste. Inoltre, sebbene il Superbonus fosse fruibile anche da Enti di edilizia residenziale pubblica gestiti per conto dei Comuni, i dati raccolti da esperti evidenziano uno spazio marginale dell'edilizia pubblica, almeno in confronto a quella privata (Sesana 2022; Lodi Rizzini 2023b).

L'accesso all'energia è quindi una sfida recente ma particolarmente emblematica del contesto attuale: è infatti, fortemente connessa alle conseguenze del cambiamento climatico, ad esempio, l'innalzamento delle temperature e le estati sempre più calde necessitano di maggiori consumi per raffreddare le abitazioni- e al contempo determinato da dinamiche inflazionistiche.

In sintesi quindi:

- ✓ con la liberalizzazione dei mercati energetici, l'energia ha assunto sempre più le caratteristiche di un bene di mercato, soggetto alle regole della concorrenza e della speculazione, riducendo gli spazi di tutela pubblica per i cittadini, in particolare per quelli in condizione di vulnerabilità[80]. Un esempio per il nostro paese è il recente passaggio dal mercato tutelato al mercato libero;
- ✓ la quantità dei consumi diviene rilevante rispetto alla velocità della transizione (meno energia si consuma, più cresce il contributo alla decarbonizzazione);
- ✓ la qualità dei consumi, nei termini della fonte dell'energia che viene consumata, diviene rilevante per la riduzione delle emissioni e la salubrità dell'ambiente.

[80] European Commission, *Seventh Report on the state of the energy union*, 2022, https://energy.ec.europa.eu/strategy/energy-union/seventh-report-state-energy-union_en

L'intreccio di queste tre dimensioni individua l'accesso all'energia come un nuovo rischio sociale, che è necessario affrontare con risposte per garantire a tutti:

- ✓ costi dell'energia contenuti e possibilità di pagare le bollette;
- ✓ abitazioni efficienti e dotate di dispositivi tecnologici appropriati;
- ✓ accesso a fonti rinnovabili attraverso autoproduzione e/o scambio di prossimità e/o fornitori di energia 100% rinnovabile a prezzi contenuti;
- ✓ incremento delle competenze delle persone rispetto alle scelte energetiche

Sono quindi necessari interventi di policy che agiscano contemporaneamente su più fronti (regolazione prezzi, sostegno al reddito, politiche per la casa, incentivi per target sociali, sostegno all'autoproduzione e allo scambio di prossimità, …) e su più livelli (nazionale, regionale, locale). Èinoltre necessario attivare tutti gli attori (Stato, mercato, famiglie, terzo settore) rispetto ai diversi obiettivi da raggiungere. In questa direzione la dimensione locale assume una importanza strategica, perché autoproduzione, scambio di prossimità, efficientamento delle abitazioni sono possibili solo attraverso il radicamento e l'attivazione nei contesti di vita delle persone, con la certezza che le dimensioni attorno alle quali lavorare non sono solo legate ai singoli e alle loro abitazioni, ma chiamano in causa i luoghi nei quali le persone vivono, gli ambienti di vita delle persone (spazi e socialità). Per questa ragione il welfare energetico locale si intreccia con la questione abitativa e la rigenerazione socio-ecologica dei quartieri.

A tale proposito il Forum delle Disuguaglianze nel 2024 - a conclusione del progetto europeo WEL - individua l'importanza dell'infrastrutturazione sociale come elemento di protezione sociale[81]. Secondo il sociologo americano Klinenberg, che ha studiato la relazione tra condizione socio-abitativa e cambiamenti climatici, di fronte a un'ondata di calore che ha colpito la città di Chicago con temperature fino a 52 gradi, la differenza tra i quartieri più poveri, l'ha fatta il tasso di infrastrutturazione sociale presente in ogni quartiere, da lui definita "". Il capitale sociale del territorio, diremmo oggi, la presenza di spazi comuni animati dove c'è qualcuno che ha il compito di renderli vivi e frequentati (giardini pubblici, biblioteche, centri di ricreazione, società sportive, piazze) ha avuto lo stesso risultato, in termini di riduzione del rischio, quanto essere dotati di un condizionatore. Questo è accaduto per due ragioni: innanzitutto perché gli spazi comuni possono essere luoghi dove si possono compensare le mancanze della singola abitazione (ci sono luoghi da frequentare dove le persone possono fruire di servizi energetici comuni), ma anche perché avere spazi comuni è la precondizione per sviluppare e mantenere il proprio capitale relazionale e quindi una rete di sostegno. Dai dati raccolti da Klinenberg nel corso dello studio realizzato a Chicago, emerge che "vivere in un quartiere con una infrastrutturazione sociale, come ad esempio Auburn Gresham", preso a modello perché molto povero ma con molta ricchezza comune, è l'equivalente approssimativo di avere un condizionatore funzionante in ogni casa"., Il welfare *energetico* si configura, quindi" come un sistema di welfare che riconosce tra i diritti di cittadinanza l'accesso all'energia rinnovabile e all'efficientamento energetico dei consumi e il protagonismo nella transizione come diritto sociale e istanza di partecipazione democratica", per questo, secondo noi, la questione climatica va integrata e pensata come parte del più generale sistema di welfare che tocca molti.

[81] https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/welfare-energetico-locale/

Box – Il Piano Sociale per il Clima dell'Italia

L'obiettivo generale del Piano Sociale per il Clima è **contribuire a una transizione socialmente equa** verso la neutralità climatica, affrontando gli impatti sociali dell'inclusione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dagli edifici e dal trasporto su strada nella revisione del sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'Unione. L'introduzione del sistema di scambio di quote di emissioni per gli edifici, in particolare per il riscaldamento, e il trasporto su strada nella ETS II potrebbe avere effetti sull'aumento dei costi dell'energia e dei trasporti. Tali effetti colpiscono in misura maggiore soprattutto i soggetti più vulnerabili che non hanno la capacità finanziaria di investire nella riduzione del consumo di combustibili fossili.

Il Piano Sociale per il Clima prevede misure dirette temporanee di sostegno al reddito e misure e investimenti intesi ad aumentare l'efficienza energetica degli edifici, la decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento degli edifici, compresa l'integrazione della produzione di energia rinnovabile e lo stoccaggio di tale energia negli edifici, e un migliore accesso alla mobilità e ai trasporti a zero e a basse emissioni.

Il piano considera la **stima dei probabili effetti dell'aumento dei prezzi dell'energia** ancora prodotta da fonti fossili e l'individuazione e la **stima del numero delle famiglie, microimprese e utenti dei trasporti vulnerabili** a cui indirizzare i sostegni.

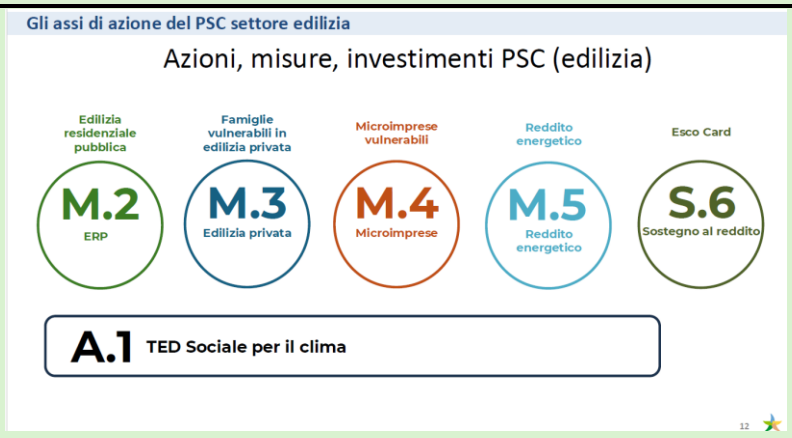
L'importo massimo previsto del fondo è di **65 miliardi di euro** a prezzi correnti per il periodo dal1 gennaio 2026 al 31 dicembre 2032, finanziati conla revisione del sistema per los cambio di quote di emissioni dell'Unione. La quota p**er l'Italia ammonta a 7 miliardi di euro circa** ma ciascuno **Stato contribuisce con almeno il 25% dei costi totali stimati dei loro piani**

Per l'elaborazione del Piano Sociale per il Clima, il MASE ha avviato un **processo partecipativo di consultazione pubblica** che ha coinvolto le autorità locali e regionali, i rappresentanti delle parti economiche e sociali, associazioni della società civile, le organizzazioni giovanili e altri portatori di interessi e prevede misure e investimenti suddivisi per i settori dell'edilizia e dei trasporti.

I destinatari del Piano sono:

-famiglie vulnerabili, comprese le famiglie in condizione di povertà energetica

-micro imprese vulnerabili

-utenti vulnerabili dei trasporti che sono particolarmente colpiti dalla povertà energetica e dei trasporti

Le misure previste dal MASE per il settore edilizia comprendono diversi interventi, come esemplificato nella slide di seguito.