



**Regione Umbria**  
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

---

## **La povertà energetica in Unione europea e in Italia: riferimenti normativi, indicatori di analisi e politiche di contrasto**



Ugo Carlone  
Marzo 2024

**NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 3/2024**

## **Indice**

### *1. La povertà energetica: definizione e riferimenti normativi europei*

- 1.1. Che cos'è la povertà energetica e perché occorre combatterla
- 1.2. I riferimenti normativi europei

### *2. Analisi del fenomeno*

- 2.1. Povertà energetica e disuguaglianze
- 2.2. La povertà energetica in Europa
- 2.3. La povertà energetica in Italia e in Umbria

### *3. Politiche e interventi: le raccomandazioni della Commissione europea*

- 3.1. Le misure e la governance
- 3.2. L'efficienza energetica
- 3.3. Energie rinnovabili e autoconsumo collettivo
- 3.4. Competenze, *alfabetizzazione energetica* e sensibilizzazione
- 3.5. I finanziamenti

*Allegato – Gli indicatori di povertà energetica: il livello nazionale e quello locale*

## Sintesi

### La povertà energetica

La povertà energetica consiste nell'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali a causa di reddito insufficiente, spese elevate per l'energia, scarsa efficienza energetica delle abitazioni e altri fattori. Nel 2022, essa ha colpito il 9,3% della popolazione dell'UE (40 milioni di individui), un dato in aumento rispetto al 2021, anche per l'alto livello dei prezzi dell'energia dovuto alle crisi internazionali.

Un'erogazione adeguata di calore, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi è essenziale per un tenore di vita dignitoso e per la salute. L'accesso ai servizi energetici, per la Commissione europea, "è imprescindibile ai fini dell'inclusione sociale". Affrontare la povertà energetica può apportare diversi benefici: minore spesa sanitaria, riduzione dell'inquinamento atmosferico, aumento del comfort e del benessere, miglioramento dei bilanci familiari.

### Analisi del fenomeno

La povertà energetica è un fenomeno multidimensionale e fortemente legato alle disuguaglianze sociali. I gruppi che incontrano maggiori ostacoli nell'accesso all'energia sono le famiglie monoparentali (soprattutto se il genitore è donna), quelle più numerose con figli a carico, i pensionati a basso reddito, i disoccupati, le famiglie senza lavoro o con lavoro precario, quelle che vivono nelle abitazioni più vecchie, le persone che vivono in comunità segregate (in particolare i Rom), le persone con disabilità, le famiglie delle zone rurali e delle regioni remote, chi beneficia di misure di assistenza sociale e chi non ha accesso alle prestazioni di sostegno energetico. Le più esposte al problema sono le famiglie con un fabbisogno energetico più alto, ma anche le donne, per effetto delle disuguaglianze strutturali di tipo socioeconomico. La percentuale di individui che non ha potuto riscaldare adeguatamente l'abitazione è più che raddoppiata tra il 2021 e il 2022 proprio tra le persone appartenenti alle categorie a più basso reddito; inoltre, l'energia costituisce il servizio essenziale nel quale i divari in termini di accesso sono i più marcati nell'UE.

L'emergenza Covid-19 ha aggravato vulnerabilità e disuguaglianze già esistenti anche nell'ambito del consumo domestico dell'energia, se non altro perché le restrizioni hanno fatto aumentare radicalmente il tempo passato a casa dalle persone, e quindi il fabbisogno energetico complessivo. Inoltre, le spese per l'energia, per tante famiglie, sono aumentate proprio quando si riducevano i redditi a causa della crisi del mercato del lavoro.

Come noto, negli ultimi anni l'Unione europea ha dovuto affrontare un aumento straordinario del prezzo dell'energia: tra il secondo semestre 2020 e il corrispondente semestre 2021, il prezzo dell'elettricità è cresciuto del 40,3% e quello del gas per uso domestico del 76,1%. L'Italia è stata tra i paesi più colpiti dagli aumenti, soprattutto per quanto riguarda l'energia elettrica, il cui prezzo è cresciuto in due anni del 72,4% (così da diventare il più alto tra le maggiori economie europee).

Secondo l'indicatore utilizzato dall'Osservatorio italiano sulla povertà energetica, nel 2022 le famiglie italiane in povertà energetica erano stimate in circa 2 milioni, cioè il 7,7% del totale, con valori più alti tra chi abita nei piccoli centri e nelle aree suburbane e nel Mezzogiorno. Per l'Umbria la quota era pari al 6,8%, sostanzialmente stabile rispetto al 2021 e quasi un punto percentuale in meno della media nazionale.

## **Le raccomandazioni della Commissione europea**

La raccomandazione (UE) 2023/2407 inserisce la povertà energetica in un approccio globale finalizzato ad affrontarne le cause. In diversi Stati membri essa è combattuta attraverso sgravi fiscali, tariffe sociali, bonus per l'energia o contributi per il riscaldamento, cioè da un punto di vista di accessibilità economica. Questi *regimi di aiuti*, per la CE, sono importanti nei periodi di crisi e necessari in assenza di interventi complessivi, ma non portano a miglioramenti *strutturali* e possono indebolire gli incentivi a ridurre il consumo. Perciò, occorre privilegiare misure che *responsabilizzino* le famiglie e consentano loro di prendere iniziative per migliorare l'efficienza energetica e accedere alle energie rinnovabili.

I paesi europei dovrebbero ricorrere a una combinazione di approcci e di azioni, distinguendo tra misure strutturali (efficienza energetica, ristrutturazione degli edifici, ammodernamento termico, accesso ad apparecchi a basso consumo e a energie rinnovabili) e misure per migliorare l'accessibilità economica (sostegno al reddito, tariffe sociali, piani di pagamento, consulenza, etc.). Gli Stati membri dovrebbero comunque includere la povertà energetica nell'ambito di politiche sociali più ampie.

Quanto all'efficienza energetica, la raccomandazione prevede di accelerare il ritmo delle ristrutturazioni, integrandole in programmi di inclusione e rigenerazione urbana. L'accesso alle energie rinnovabili, poi, deve essere assicurato a tutti i consumatori: gli Stati membri devono garantire che le famiglie in condizioni di povertà energetica possano fruire dei vantaggi della decarbonizzazione e di una transizione socialmente giusta.

I regimi di *autoconsumo collettivo*, come le comunità energetiche, sono in grado di superare la limitata capacità delle persone in condizioni di povertà energetica di accedere alle rinnovabili e diventare ad un tempo consumatori e produttori di energia elettrica, con vantaggi anche in termini di inclusione, fiducia e interconnessioni per la comunità. La CE raccomanda perciò di consentire alle famiglie in povertà energetica di accedere anche a questo tipo di regimi, rimuovendo gli ostacoli finanziari all'ingresso. I Comuni sono chiamati a svolgere un ruolo importante nel rendere i regimi di autoconsumo collettivo aperti e accessibili alle famiglie in condizioni di povertà energetica.

Quanto alla *alfabetizzazione energetica*, la CE raccomanda di prevedere un'adeguata formazione per i responsabili delle politiche, i professionisti e i consulenti, per gli operatori che si trovano in prima linea e per le famiglie in difficoltà.

Per affrontare la povertà energetica sono disponibili diverse risorse a livello europeo: quelle del bilancio dell'Unione 2021-2027 e del dispositivo per la ripresa e la resilienza, numerosi fondi (*Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo per una transizione giusta, Fondo per la modernizzazione, Fondo sociale per il clima*) e anche i programmi Orizzonte Europa e LIFE.

## **Gli indicatori a livello nazionale e locale**

La raccomandazione (UE) 2020/1563 specifica una serie di 13 indicatori di livello nazionale per individuare la povertà energetica (oggi è consultabile una *dashboard* che ne contiene più di 20). L'*Energy Poverty Advisory Hub* dell'Unione europea, 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. Essi sono suddivisi in 6 aree tematiche: clima; strutture e abitazioni; mobilità; aspetti socioeconomici; quadro normativo e regolamentare; partecipazione e sensibilizzazione.

# 1. La povertà energetica: definizione e riferimenti normativi europei

## 1.1. Che cos'è la povertà energetica e perché occorre combatterla

Il concetto di povertà energetica è stato introdotto a livello europeo dalla direttiva 2009/72/CE e da allora "[è stato ampliato](#) nella narrativa di una transizione energetica giusta ed equa". Come si legge all'art. 2 della recente [direttiva \(UE\) 2023/1791 sull'efficienza energetica](#), essa consiste nella "impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi", a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e scarsa efficienza energetica delle abitazioni.

La direttiva citata è parte del più ampio pacchetto [Pronti per il 55%](#) dell'UE (a sua volta compreso nel [Green Deal europeo](#)), che inserisce la povertà energetica "in un approccio globale finalizzato ad affrontarne le cause alla radice". Un identico approccio è ravvisabile anche nella [raccomandazione \(UE\) 2023/2407 sulla povertà energetica](#) emanata il 20 ottobre 2023 dalla Commissione europea. In essa si prevede che gli Stati membri adottino " *misure rapide* " sulla povertà energetica e ne "*recepiscano e attuino nel diritto nazionale*" la definizione citata.

Come ricostruito [dal Servizio Studi del Senato](#), nel dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato il Green Deal europeo, "la strategia di crescita dell'UE che mira a conseguire l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, salvaguardando le persone, il pianeta e la prosperità". Il Green Deal "presuppone la trasformazione dell'economia e della società in senso ecosostenibile con un ampio spettro di interventi in tutti i settori: dalla riforma del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) e della normativa sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica, fino all'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e all'istituzione di un Fondo sociale per il clima". Il Regolamento europeo sul clima del 2021 (cd. *Legge sul clima*) ha reso vincolante il traguardo dell'impatto climatico zero, "prevedendo inoltre, quale tappa intermedia, la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 55% entro il 2030". "A seguito dell'adozione del Green Deal la Commissione europea ha adottato numerosi documenti strategici in cui ha delineato le linee di intervento per la sua attuazione: una strategia industriale, seguita dal Nuovo Piano industriale del Green Deal; un nuovo piano di azione per l'economia circolare; una strategia sulla biodiversità; la strategia "Dal produttore al consumatore" (cd. *Farm to Fork*); la strategia per l'integrazione del sistema energetico per collegare vettori energetici, infrastrutture e consumi; una strategia per l'idrogeno e una strategia sulle energie rinnovabili offshore; una strategia sulle sostanze chimiche sostenibili; la nuova strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici, e la strategia forestale. Per attuare il Green Deal, il complesso normativo per l'energia e il clima è stato sottoposto a revisione dalle proposte legislative del pacchetto c.d. *Pronti per il 55%* presentato nel luglio 2021, che ne hanno modificato gli obiettivi in modo più ambizioso: riduzione di almeno il 55% delle emissioni nette (rispetto al 1990); aumento al 40% della quota di energia da fonti rinnovabili (percentuale che il successivo piano *REPowerEU* propone di innalzare a 45%); aumento dell'efficienza energetica al 39% per l'energia primaria e al 36% per l'energia finale (rispetto a tale proposta è stato approvato un aumento rispettivamente al 40,6% e al 38%). Successivamente, "la crisi energetica innescata dall'innalzamento globale dei prezzi e dal conflitto in Ucraina, hanno posto l'enfasi sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE e sulla necessità di affrancare l'Unione dalla dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia, nonché dal gas naturale. In questa prospettiva, l'UE ha presentato il 18 maggio 2022 il Piano *REPowerEU* che presuppone la piena attuazione del pacchetto *Pronti per il 55%* e prevede l'incremento (dal 40 al 45%) della percentuale di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico (dal 9% al 13% rispetto allo scenario 2020)". Le misure del pacchetto *Pronti per il 55%* nuove o di revisione della normativa vigente "intervengono su numerosi settori: dalla riforma del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) e della normativa sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica, fino all'introduzione di un meccanismo di

adeguamento del carbonio alle frontiere e all'istituzione di un Fondo sociale per il clima. Molte di esse sono state approvate definitivamente, mentre su altre sono in corso negoziati tra le istituzioni dell'UE".

[L'Istat scrive](#) che l'impatto sociale ed economico degli interventi illustrati non è stato ancora del tutto esaminato: si pone perciò un problema di salvaguardia "della sostenibilità e dell'equità sociale nell'adozione di queste misure che potrebbero avere costi differenziati per la collettività, andando a incidere in misura più rilevante sulle fasce economicamente più deboli e vulnerabili". Più in generale, "la recente crisi energetica, generata in particolare dal forte rimbalzo dell'economia registrato nel 2021 dopo il crollo del 2020 e dal conflitto russo-ucraino, ha reso manifesta la vulnerabilità dell'Italia e delle famiglie economicamente svantaggiate alle variazioni dei prezzi energetici, costituendo così un importante test indiretto per valutare i possibili effetti della transizione ecologica".

Come si legge nei *Considerando della raccomandazione*, nel 2022 il 9,3% della popolazione dell'Unione, cioè circa 40 milioni di individui, non ha potuto riscaldare adeguatamente l'abitazione. Un dato in netto aumento rispetto al 2021, quando era pari al 6,9%, che interrompe la diminuzione che si registrava dal 2015. Queste cifre mettono in evidenza "la gravità della situazione, spronando i responsabili politici a intervenire per affrontare le cause profonde" che ne sono all'origine. L'inserimento di una definizione di povertà energetica nel diritto nazionale, per la CE, è un "primo passo" per riconoscere e individuare il problema e il suo contesto più ampio e "sosterrà tutti gli attori nella predisposizione delle giuste risposte" per affrontarlo a livello locale, nazionale, regionale e unionale<sup>1</sup>.

Un'erogazione adeguata di calore, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi è essenziale per un tenore di vita dignitoso e per la salute, [scrive la CE nel 2020](#), e l'accesso ai servizi energetici "è imprescindibile ai fini dell'inclusione sociale". Affrontare la povertà energetica può apportare diversi benefici: minore spesa sanitaria, riduzione dell'inquinamento atmosferico, aumento del comfort e del benessere, miglioramento dei bilanci familiari. Nel complesso, "questi sviluppi gioverebbero direttamente alla crescita economica e alla prosperità nell'Unione europea".

Secondo l'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (OIPE)<sup>2</sup> la povertà energetica è di per sé un problema rilevante [per diversi motivi](#). In primo luogo, l'energia, come altre necessità di base (ad esempio avere un riparo o soddisfare i bisogni alimentari essenziali) è un *merit good*, ovvero "un bene il cui consumo determina esternalità positive così rilevanti da farne considerare opportuno l'accesso indipendentemente dalla capacità di pagare dell'individuo"<sup>3</sup>. In secondo luogo, la domanda di energia per consumi domestici è tipicamente *anelastica*: la

---

1 In questa Nota ci riferiremo alla *raccomandazione (UE) 2023/2407 sulla povertà energetica* chiamandola semplicemente *raccomandazione*; laddove non segnalato diversamente, quanto scritto "fra virgolette" è tratto dalla *raccomandazione*; il testo *in corsivo* e "tra virgolette" fa parte dell'articolato vero e proprio della *raccomandazione* stessa.

2 L'OIPE, parte del centro di ricerca Levi-Cases di Economia e Tecnica dell'energia dell'Università di Padova, è [un network informale](#) di ricercatori ed esperti, appartenenti a università, centri di ricerca e istituzioni italiane ed estere, interessati alla povertà energetica, che "si propone di fare ricerca, informare e divulgare corretta informazione sul tema.

3 Coloro che vivono in [condizioni di povertà energetica](#), risparmiando sui costi energetici e quindi non utilizzando l'impianto di riscaldamento d'inverno né sistemi di climatizzazione d'estate, subiscono, sul proprio corpo, i danni dati dal vivere in ambienti insalubri. Danni che possono andare dalla maggiore esposizione a malattie invernali, influenza, bronchiti, fino a condizioni più gravi e, in particolare per i bambini al di sotto dei tre anni, a danni cognitivi. Tali condizioni si manifestano anche in estate, in particolare negli ultimi anni, dove, a causa delle ondate di calore, i periodi con notti estive 'calde' (temperatura superiore ai 28°C) sono aumentate portando con sé le relative conseguenze sul ciclo sonno/veglia e l'aumento dei problemi cardiocircolatori, in particolare per le persone anziane".

quantità di beni energetici domandata, cioè, reagisce debolmente e con ritardo alle variazioni dei prezzi e questo comporta che gli aumenti dei prezzi dell'energia si riflettano, almeno nel breve e medio termine, in una maggiore spesa per prodotti energetici, quindi peggiorando la situazione di chi è vulnerabile. In terzo luogo, i mutamenti climatici influenzano la domanda di energia delle famiglie: l'aumento della temperatura media riduce il consumo per il riscaldamento, ma fa aumentare quello per il raffreddamento. Un fenomeno che, ad esempio, già si registra in Italia dove dal 2010 il picco della domanda di energia elettrica in estate è superiore al picco in inverno. In futuro, scrive l'OIPE, l'aumento della temperatura e la maggiore probabilità di ondate di calore "renderanno probabilmente il raffreddamento un'esigenza di base, in particolare per la parte più debole della popolazione" (come anziani e bambini). Infine, c'è da considerare che, nel complesso, la transizione energetica in atto esercita ed eserciterà una pressione al rialzo sui prezzi dell'energia, che sono da tempo gravati dagli oneri di sistema legati al sostegno delle energie rinnovabili e dal meccanismo che prezza le emissioni all'interno della UE<sup>4</sup>. Attualmente, in Italia, il finanziamento delle energie rinnovabili costituisce tra un quarto e un quinto dei prezzi dell'elettricità pagati dalle famiglie e secondo molte previsioni i prezzi dell'elettricità dell'UE, ora tra i più alti del mondo, aumenteranno ulteriormente nei prossimi decenni a causa della transizione energetica<sup>5</sup>. Bisogna anche ricordare, come scritto dal CESE [in un suo recente parere](#), che gli alti prezzi dell'energia colpiscono anche le imprese, facendo aumentare le bollette e mettendo quelle piccole e piccolissime "in condizioni molto precarie, quando non esponendole al rischio di fallimento, con conseguente potenziale perdita di posti di lavoro" (che a sua volta contribuisce alla povertà).

In [occasione dell'approvazione](#) della *raccomandazione*, Didier Reynders, Commissario per la Giustizia della CE, ha dichiarato che "con l'aumento dei prezzi dell'energia dello scorso anno e la crisi del costo della vita, milioni di consumatori hanno avuto difficoltà a far quadrare i conti alla fine del mese. Sebbene la situazione sia migliorata rispetto allo scorso inverno, il costo della vita rimane elevato e i prezzi dell'energia sono ancora più alti rispetto a prima della crisi. È probabile che molti consumatori, in particolare quelli più vulnerabili, trovino difficoltà nel riscaldare le abitazioni e pagare le bollette energetiche. Dobbiamo continuare a fare tutto il possibile per tutelare i consumatori bisognosi". Il Commissario per l'Energia Kadri Simson della CE ha invece detto che "la povertà energetica non è un fenomeno nuovo nell'UE e non è legata esclusivamente ai prezzi dell'energia, ma è riemersa negli ultimi anni con la strumentalizzazione degli approvvigionamenti energetici da parte della Russia. Colpisce tutti gli Stati membri e aumenta la pressione su coloro che si trovano già in situazioni di vulnerabilità. Abbiamo agito per conferire maggiore stabilità al mercato dell'energia e ora stiamo andando oltre le misure di gestione della crisi per garantire ai consumatori una maggiore prevedibilità dei prezzi a lungo termine. La raccomandazione di oggi si concentra su misure strutturali a lungo termine, quali la garanzia di accesso ad alloggi e apparecchi efficienti sotto il profilo energetico, come anche alle energie rinnovabili, che contribuiranno a

---

4 "In futuro, [lo stesso accadrà](#) per altre fonti di energia che saranno assoggettate o a qualche forma di valorizzazione delle emissioni di carbonio (*carbon tax*) o ad altre forme di restrizioni sul loro utilizzo (come ad esempio avverrà per l'utilizzo del carbone nella generazione elettrica)".

5 "All'aumento dei prezzi dei prodotti energetici [possono contribuire](#) diversi fattori. Benché si pensi immediatamente al costo di approvvigionamento della materia prima (che in Italia è fondamentalmente il gas naturale) è necessario anche tenere conto dei costi legati al trasporto e alla distribuzione di tali prodotti, alla componente fiscale nonché ad alcuni oneri accessori che, in particolare negli ultimi anni, sono andati ad aggiungersi al prezzo finale. Sui prezzi dell'energia elettrica hanno in particolare pesato le politiche di sostegno alle fonti rinnovabili. [...] Nel nostro paese gli incentivi alle fonti rinnovabili di energia del settore elettrico, finanziati dalla bolletta elettrica [...] sono passati da 3,6 miliardi di euro nel 2010 [...] ai 12,1 miliardi del 2018 [...]. L'impatto sulla bolletta di un consumatore tipo è cresciuto nel tempo, e negli ultimi anni si aggira intorno al 25% del prezzo finale a fronte dell'8% circa del 2009".



responsabilizzare tutti i cittadini, facendo loro sposare la causa della transizione dell'Europa verso l'energia pulita".

È importante sottolineare che il concetto di povertà energetica è collegato ma non equivalente a quello di *clienti vulnerabili*. Ecco perché la CE raccomanda agli Stati membri che la definizione nazionale di povertà energetica dovrebbe operare una distinzione tra i due sulla base della normativa europea in vigore e raccomanda altresì "di garantire che le differenze tra i concetti di clienti vulnerabili e di povertà energetica e le loro complementarità siano rispecchiate nelle politiche e nelle misure a livello nazionale al fine di aiutare gli Stati membri a preparare pacchetti di misure di responsabilizzazione per affrontare la povertà energetica". In particolare, la direttiva (UE) 2019/944 prevede che ciascuno Stato membro definisca il concetto di cliente vulnerabile, "che può fare riferimento alla povertà energetica e, tra le altre cose, al divieto di interruzione della fornitura di energia elettrica a detti clienti nei periodi critici", e "può comprendere i livelli di reddito, la quota del reddito disponibile destinata alle spese per l'energia, l'efficienza energetica delle abitazioni, la dipendenza critica dalle apparecchiature elettriche per motivi di salute, l'età o altri criteri". Come si legge nell'[aggiornamento del PNIEC dell'Italia](#) del 2023 (vedi paragrafo successivo), il d.Lgs. 210/2021 di recepimento della direttiva UE 2019/944 ha introdotto una definizione di clienti vulnerabili che riguarda: soggetti in condizioni economicamente svantaggiate o che versano (o presso cui sono presenti persone) in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche salvavita alimentate dall'energia elettrica; soggetti con disabilità; soggetti le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; soggetti le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; soggetti di età superiore ai 75 anni.

## 1.2. I riferimenti normativi europei

Sia il [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) che gli [Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite](#) (in particolare il *Goal 7 Energia pulita e accessibile*), fatti propri dall'UE, considerano, da un lato, l'energia tra i servizi essenziali ai quali ogni persona ha il diritto di accedere e, dall'altro, coloro che si trovano in stato di bisogno come destinatari di un sostegno per l'accesso a tali servizi. Il Pilastro prevede anche il diritto ad assistenza e protezione adeguate contro gli sfratti forzati dalle abitazioni.

Dal canto suo, il Green Deal europeo presuppone che la transizione debba "essere equa e inclusiva e mettere al primo posto le persone, tributando particolare attenzione al sostegno alle regioni, alle industrie, ai lavoratori, alle famiglie e ai consumatori che dovranno affrontare i problemi maggiori in quella transizione". In particolare, nella comunicazione della Commissione [Un'Europa sociale forte per transizioni giuste](#) si legge che l'attuazione del Green Deal "doterà l'Unione degli strumenti necessari per migliorare la convergenza verso l'alto, l'equità sociale e la prosperità condivisa". Ancora, la [raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica](#) prevede che l'equità e la solidarietà siano principi fondanti delle politiche dell'UE verso la transizione verde e costituiscano "un requisito per il sostegno ampio e continuo dei cittadini".

Bisogna senz'altro fare riferimento anche al [regolamento \(UE\) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima](#) laddove dispone che gli Stati membri adottino dei *Piani nazionali integrati per l'energia e il clima* (PNIEC)<sup>6</sup>, in cui devono

---

6 Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) dell'Italia, [pubblicato](#) nel gennaio 2020 e [aggiornato](#) nel luglio 2023, [fissa gli obiettivi nazionali](#) al 2030 su efficienza energetica, fonti rinnovabili e riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile. Nel Piano si legge che "nelle more della individuazione di una definizione nazionale di povertà energetica e della selezione di opportuni indicatori di



individuare la quota di cittadini in condizioni di povertà energetica, stabilire un obiettivo per ridurla qualora sia significativa e descrivere le politiche e le misure volte ad affrontare il fenomeno.

C'è poi da considerare il recente [regolamento \(UE\) 2023/955](#) istitutivo del *Fondo sociale per il clima*, che ha l'obiettivo "di affrontare e prevenire i potenziali impatti negativi a livello di distribuzione derivanti dall'estensione agli edifici e al trasporto su strada dell'ambito di applicazione di un nuovo sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS2)". Il Fondo mira a fornire finanziamenti agli Stati membri al fine di sostenere le famiglie vulnerabili, comprese quelle in condizioni di povertà energetica, le microimprese vulnerabili e gli utenti dei trasporti, sostenendo gli investimenti volti ad aumentare l'efficienza energetica e l'accesso alla mobilità e ai trasporti a zero e a basse emissioni. Per usufruire dei finanziamenti previsti, gli Stati membri dovranno presentare i *piani sociali per il clima* entro il giugno 2025 e aggiornare i *piani nazionali per l'energia e il clima* entro il giugno 2024: due importanti interventi che costituiscono "un'opportunità" per "tenere conto non soltanto della maggiore ambizione del quadro giuridico dell'Unione in termini di obiettivi energetici e climatici, ma anche di favorire l'equità e creare un quadro stabile per la riduzione della povertà energetica". La Commissione raccomanda quindi agli Stati membri "di usufruire del quadro olistico creato dai piani nazionali per l'energia e il clima per analizzare e aggiornare la questione della povertà energetica nel loro territorio e riflettere sui modi per affrontarla"; al riguardo, "gli Stati membri dovrebbero compiere i primi passi nella preparazione dei rispettivi piani sociali per il clima".

Va ricordata anche la precedente [raccomandazione \(UE\) 2020/1563](#) sulla povertà energetica, che contiene orientamenti anche sulla definizione di *che cosa* costituisca un numero significativo di famiglie in condizioni di povertà energetica. Da ultimo, anche il CESE ha dedicato al tema [uno specifico parere](#), sottolineando che garantire un accesso equo all'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico a costi accessibili deve essere una "priorità assoluta" per l'Unione europea e i suoi Stati membri.

Tutti gli atti e i documenti che abbiamo elencato, di diverso rango e spessore, "forniscono un quadro per individuare la povertà energetica negli Stati membri ponendo l'accento sui principi di accesso all'energia, di inclusività, di equità e di *non lasciare nessuno indietro*".

## **2. Analisi del fenomeno**

### **2.1. Povertà energetica e disuguaglianze**

La povertà energetica è un fenomeno multidimensionale e fortemente legato alle disuguaglianze sociali. Come abbiamo accennato, essa è determinata principalmente da tre cause profonde: una forte spesa per l'energia rispetto al bilancio familiare; bassi livelli di

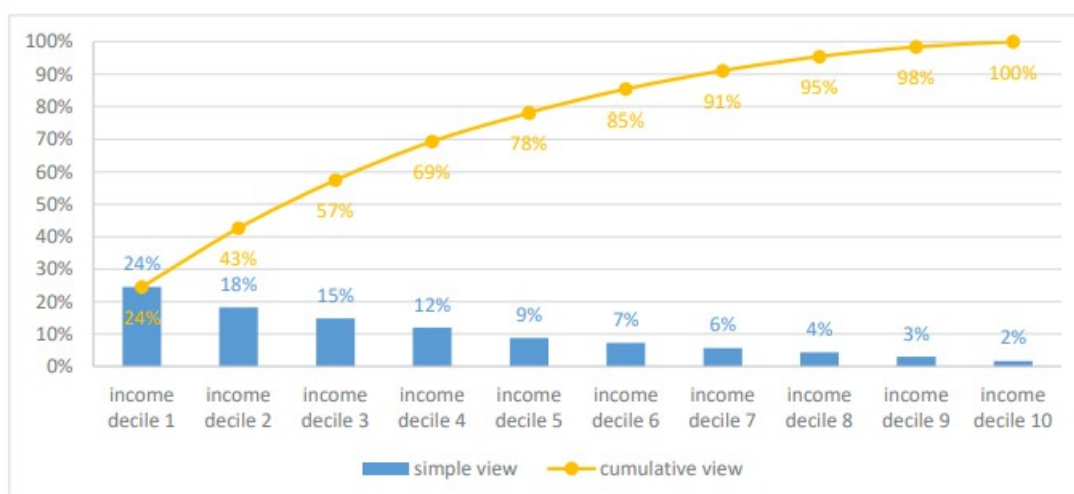
---

monitoraggio" (vedi Allegato), si prende come riferimento l'indicatore *Quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione*: "in termini di obiettivi al 2030, e tenendo conto sia dell'andamento tendenziale degli ultimi 10-15 anni sia dell'andamento previsto dei prezzi energetici e della spesa energetica delle famiglie per gli anni a venire, si ipotizza che nei prossimi anni, con il dispiegarsi di opportune misure di contrasto, il valore di questo indicatore possa ridursi di circa 0,8 punti percentuali rispetto al dato rilevato nel 2022: da 8,8%, dunque, a 8,0%"

reddito; scarsa efficienza energetica degli edifici e degli apparecchi. Oltre a questi elementi, ce ne sono altri che possono incidere non poco: fattori geografici e climatici, caratteristiche delle famiglie, genere, condizioni di salute, specifiche esigenze energetiche e di trasporto.

Abbiamo detto che secondo Eurostat la percentuale di famiglie che non riescono a riscaldare adeguatamente la casa, nel 2022, era pari al 9,3%; tra le famiglie povere (AROPE)<sup>7</sup> questa cifra sale al 20,2%, anche se circa la metà di chi non riesce a riscaldare adeguatamente l'abitazione appartiene a gruppi a reddito medio<sup>8</sup>, come si vede dalla Fig. 1.

Fig. 1 – Scomposizione per decile di reddito della popolazione che non riesce a riscaldare adeguatamente la casa, UE, 2021, valori percentuali.



Fonte: [Report on access to essential services in the EU](#) su dati Eurostat.

Come segnala il [Rapporto sull'accesso ai servizi essenziali nell'UE](#), i gruppi che incontrano maggiori ostacoli nell'accesso all'energia includono le famiglie monoparentali (soprattutto se il genitore è donna), quelle più numerose con figli a carico, i pensionati a basso reddito, i disoccupati, le famiglie senza lavoro o con lavoro precario, quelle che vivono nelle abitazioni più vecchie, le persone che vivono in comunità segregate (in particolare i Rom), le persone con disabilità, le famiglie delle zone rurali e delle regioni remote (ad esempio quelle ultraperiferiche), chi beneficia di misure di assistenza sociale e chi non ha accesso alle prestazioni di sostegno energetico. Le più esposte al problema sono le famiglie con un fabbisogno energetico più alto, ma anche le donne, per effetto delle disuguaglianze strutturali di tipo socioeconomico e "perché dipendono in misura maggiore dal riscaldamento e dal raffreddamento domestici in quanto i compiti di assistenza che esse svolgono fanno sì che trascorrono più tempo in casa".

Non è un caso che la percentuale di individui che non ha potuto riscaldare adeguatamente l'abitazione è più che raddoppiata tra il 2021 e il 2022 proprio tra le persone appartenenti alle

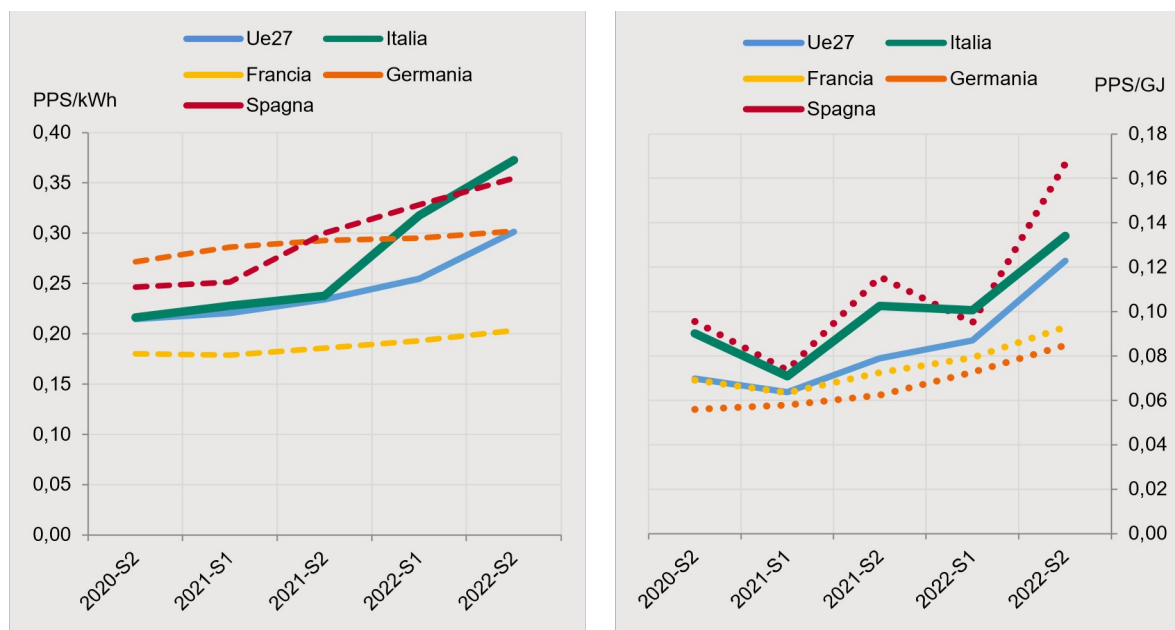
7 Eurostat definisce [l'indicatore AROPE](#) (*At risk of poverty or social exclusion*) come l'insieme delle persone che sono a rischio di povertà o che si trovano in condizioni di grave deprivazione materiale o sociale o che vivono in famiglie con un'intensità lavorativa molto bassa.

8 Il loro reddito, cioè, si colloca tra il terzo e l'ottavo decile della distribuzione.

categorie a più basso reddito e che l'energia costituisca [il servizio essenziale](#) nel quale i divari in termini di accesso sono i più marcati nell'UE. Le dinamiche internazionali hanno pesato moltissimo: l'alto livello dei prezzi dell'energia, ricorda la CE, ne ha influenzato i mercati sin dalla metà del 2021, con un numero crescente di persone che ha incontrato difficoltà a pagare le bollette energetiche. Un problema comunque non limitato soltanto ai cittadini a basso reddito e vulnerabili (che hanno speso una quota proporzionalmente altissima delle risorse economiche per l'energia), ma che ha colpito anche molti di quelli a medio reddito. Sebbene l'UE, sempre secondo la CE, abbia agito "in modo unitario nell'ambito del quadro europeo e degli impegni internazionali al fine di migliorare la situazione dei cittadini europei", ad oggi su questo fronte "permane la necessità di ulteriori azioni mirate a livello nazionale".

Come noto, negli ultimi anni l'Unione europea ha dovuto affrontare un aumento non certo ordinario del prezzo dell'energia: come [scrive l'Istat](#), tra il secondo semestre 2020 e il corrispondente semestre 2020, il prezzo dell'elettricità è cresciuto del 40,3% e quello del gas per uso domestico del 76,1%. L'Italia è stata tra i paesi più colpiti dagli aumenti, soprattutto per quanto riguarda l'energia elettrica, il cui prezzo è cresciuto in due anni del 72,4% (così da diventare il più alto tra le maggiori economie europee). In generale, "si osservano tra i diversi paesi eterogeneità non trascurabili, dovute a molteplici fattori, come i diversi mix energetici, le fonti di produzione dell'energia e la dipendenza dall'estero"<sup>9</sup>.

Fig. 2 – Prezzi dell'energia elettrica (a sinistra) e del gas naturale (a destra) nelle maggiori economie europee e nell'Ue, II semestre 2020-II semestre 2022, valori assoluti in PPS/kWh e PPS/GJ.



Fonte: Istat su dati Eurostat

9 "In Francia, dove i prezzi dell'energia elettrica e del gas sono più bassi rispetto alla media, e c'è una elevata capacità di produzione a livello nazionale che non dipende dall'estero, anche gli incrementi sono stati più limitati. In Germania, il prezzo dell'elettricità nel secondo semestre del 2022 si è allineato alla media europea, aumentando di pochissimo rispetto al periodo corrispondente del 2020. Per il gas la dinamica è stata più accentuata in Spagna (+74,6 per cento) mentre è risultata più contenuta negli altri paesi considerati (+51,4 per cento in Germania, +48,8 in l'Italia e +34,6 in Francia)".

Dal punto di vista dell'equità distributiva, nota ancora l'Istat, "l'impatto della crescita dei prezzi dei beni energetici è stato relativamente più pesante per le famiglie con più bassi livelli di spesa, sia per la minor disponibilità di reddito sia perché questo gruppo di famiglie è solito dedicare all'acquisto di tali beni una quota maggiore del proprio bilancio rispetto a quello delle famiglie con livelli di spesa più alti (rispettivamente il 14,6% e il 6,7% del bilancio familiare)". Nel 2022 l'inflazione relativa ai beni energetici per le famiglie con i livelli di spesa più bassi è stata più alta di oltre 13 punti rispetto a quella registrata per le famiglie con i livelli di spesa più alti (rispettivamente +60,6% e +47,5%).

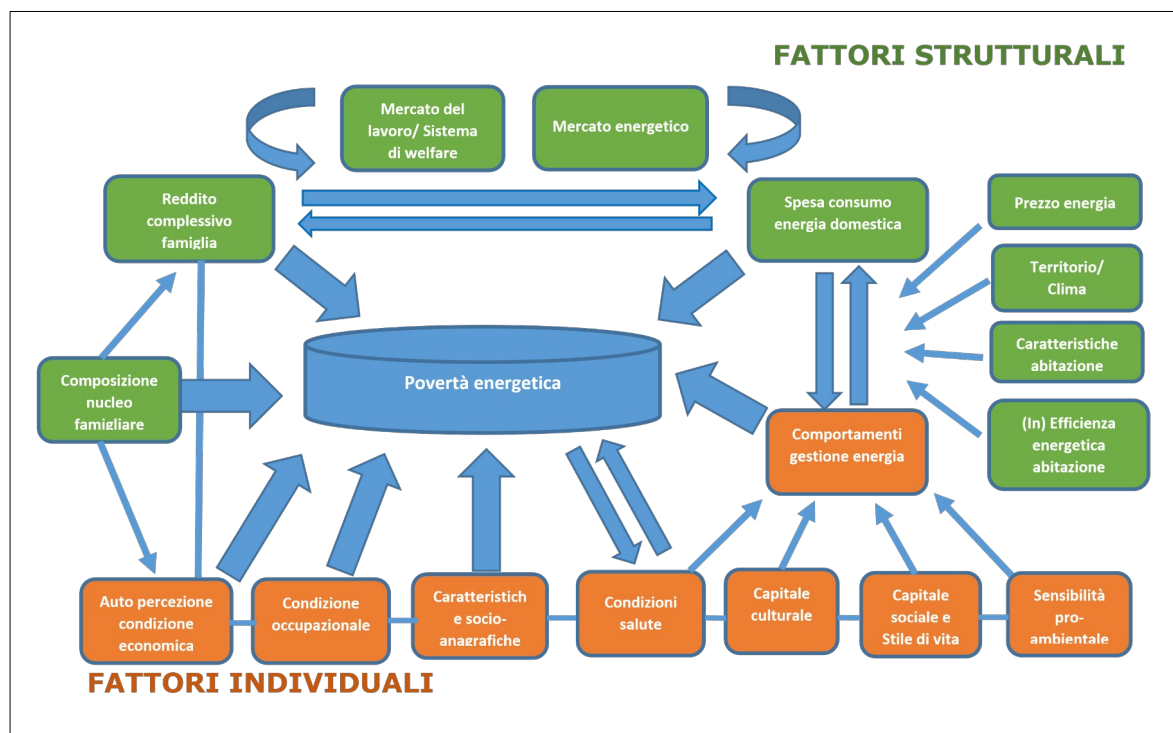
La recente dinamica dei prezzi dell'energia "è dovuta a fattori eccezionali a livello internazionale che hanno influito negativamente tanto sulla domanda quanto sull'offerta di energia a uso domestico"; nel medio periodo, però, il processo di transizione ecologica "è destinato a modificare radicalmente le fonti e i prezzi dell'energia e, anche in virtù della sperequazione nell'impatto della variazione dei prezzi energetici, non si può dare per scontato che i costi e i benefici di questo processo siano distribuiti in modo equo tra le diverse fasce di popolazione". Ecco perché il tema della povertà energetica "è diventato una delle grandi questioni da affrontare per garantire che *nessuno resti indietro*".

L'emergenza Covid-19 ha aggravato vulnerabilità e disuguaglianze già esistenti anche nell'ambito del consumo domestico dell'energia, se non altro perché le restrizioni hanno fatto aumentare radicalmente il tempo passato a casa dalle persone, e quindi il fabbisogno energetico complessivo: "diversamente rispetto a quando i membri della famiglia andavano al lavoro o a scuola e uscivano nel tempo libero, durante il confinamento pandemico la casa è diventata uno spazio totale, ospitando una serie di attività che prima avevano luogo fuori". Questo ha avuto come conseguenza "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". Sono poi sorti "nuovi fronti" di domanda di energia, come quella relativa all'elettricità per lo *smart working*, la didattica a distanza e le attività ricreative domestiche (basti pensare all'uso delle piattaforme *streaming*). Le spese per l'energia, per tante famiglie, sono aumentate proprio quando gli effetti devastanti della pandemia riducevano drasticamente i redditi a causa della crisi del mercato del lavoro, per cui in molti hanno dovuto sostenere spese energetiche più alte con redditi più bassi. Si sono incrociate due vulnerabilità: da un lato, "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"; dall'altro, "le persone con reddito basso occupano posti di lavoro che sono stati colpiti sin da subito dalla crisi causata dalla pandemia, e quindi hanno perso parzialmente o totalmente i loro redditi di lavoro".

In uno studio della FDV-Spi del 2018 è stato messo a punto un quadro di riferimento analitico della povertà energetica in ambito urbano che consente di rappresentare la multidimensionalità del fenomeno, che non dipende solo da variabili di reddito e consumo. La povertà energetica infatti, si legge nella ricerca, è legata a molti fattori di carattere più ampiamente sociale: caratteristiche del mercato del lavoro, livelli di occupazione, disoccupazione e inoccupazione, composizione delle famiglie, dinamiche demografiche, differenze di reddito tra genitori e figli, proprietà o meno dell'abitazione in cui si vive e caratteristiche del patrimonio edilizio, dualismo territoriale nord-sud, bassi livelli d'istruzione, dotazione di capitale culturale e sociale. Ci sono poi variabili strettamente soggettive, come la valutazione della propria qualità di vita, il senso di autorealizzazione e la consapevolezza di essere poveri. Studiare la povertà energetica "induce quindi a tenere conto di spiegazioni che fanno riferimento, allo stesso tempo, alla *struttura sociale* e a condizionamenti altrettanto cogenti di natura ambientale (la posizione geografica dell'abitazione in cui si vive e le corrispondenti differenze climatiche, le caratteristiche del territorio, etc.), da una parte, e a dimensioni *focalizzate sull'attore sociale*, vale a dire connesse alla sfera dell'individuo (percettive,

psicologiche, valoriali, socio-anagrafiche, etc.), dall'altra". Un campo in cui è "più che mai necessario cercare di cogliere l'azione sinergica di questi fattori causali di diversa natura". Nello specifico, "oltre all'influenza, a livello generale, del mercato del lavoro e del mercato energetico, importanti fattori discriminanti sulla condizione di povertà energetica degli individui sono il reddito complessivo del nucleo familiare e la spesa per il consumo di energia domestica. Più precisamente, è l'azione sinergica di questi due *driver* [...] ad influire fortemente sulla condizione di povertà energetica (per cui, ad esempio, le famiglie povere spendono meno per l'energia di quelle ricche ma hanno una incidenza della spesa molto più elevata della famiglie con un reddito più alto)". Il reddito complessivo familiare si lega alla "dimensione focalizzata sull'attore sociale, l'auto-percezione della condizione economica; su entrambi questi indicatori di situazione economica influisce, comprensibilmente, la composizione del nucleo familiare (quante persone vivono insieme nella stessa casa e se i membri della famiglia sono anziani, adulti o bambini, etc.). L'auto-percezione della condizione economica è correlata alla condizione occupazionale che è, a sua volta, connessa alle caratteristiche socio-anagrafiche degli individui e alle loro condizioni di salute. Lo stato di salute influisce sulla precarietà energetica così come quest'ultima, allo stesso tempo, influenza l'aggravarsi o l'insorgere di patologie connesse ad uno scarso comfort termico". La spesa per il consumo di energia, poi, va considerata in una relazione di reciproco condizionamento, oltre che con il reddito, anche con i comportamenti di gestione dell'energia. Su questa relazione a loro volta 'pesano' alcuni importanti fattori quali: il prezzo dell'energia, il territorio/clima, le caratteristiche e l'(in-)efficienza energetica dell'abitazione. In merito alle scelte di uso dell'energia esse derivano, sul fronte della dimensione centrata sugli attori sociali, oltre che dalla sensibilità pro-ambientale, anche dal capitale culturale, sociale e dagli stili di vita delle persone".

Fig. 3 – Quadro di riferimento analitico della povertà energetica.



Fonte: FDV-Spi.

## 2.2. La povertà energetica in Europa

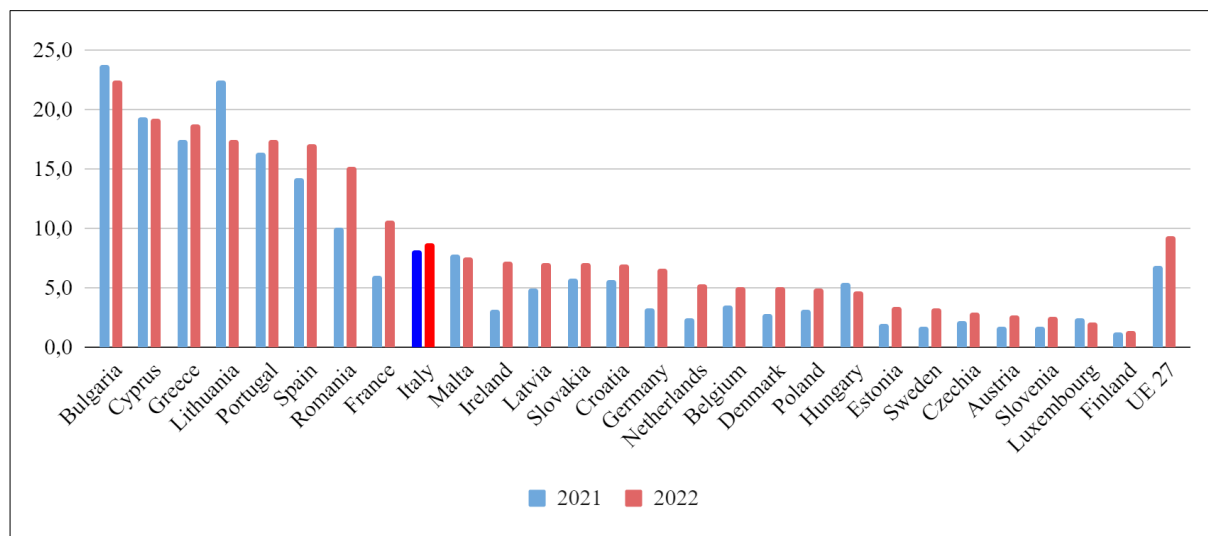
La Fig. 4 mostra la quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione negli Stati membri dell'UE, con riferimento al 2022. In Italia, questa cifra è pari all'8,8% (era l'8,1% nel 2021). Le differenze tra paesi sono molto evidenti: si va da

percentuali che superano o sfiorano il 20% (Bulgaria, Lituania, Cipro, Grecia) ad altre molto basse, attorno al 2% (Finlandia, Lussemburgo, Slovenia, Austria, Cechia). L'Italia si trova un po' più vicina agli Stati che mostrano maggiori difficoltà. L'aumento della povertà energetica è generalizzato, ma non si verifica per tutti i paesi: ce ne sono cinque in cui la quota di chi non riesce a scaldare adeguatamente l'abitazione è diminuita rispetto al 2021, in controtendenza rispetto all'andamento complessivo. La Fig. 5 mostra la mappa dei dati relativi al 2022.

La Fig. 6 invece riguarda la quota di popolazione *a rischio di povertà* (che si trova cioè al di sotto del 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale) che, nel 2022, non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione. Rispetto al precedente indicatore, questo mette in luce quanto la povertà energetica sia presente tra chi è in difficoltà economica, e quindi quanto *pesi* e, allo stesso tempo, possa essere considerato una *conseguenza* della povertà più complessiva. Il valore dell'UE è pari al 20,1%, quello dell'Italia al 17,6%. Di nuovo, come si vede in maniera lampante, le differenze tra i paesi sono enormi.

La Fig. 7 e la Fig. 8 mostrano le mappe relative ad altri due indicatori: la quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette e la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza.

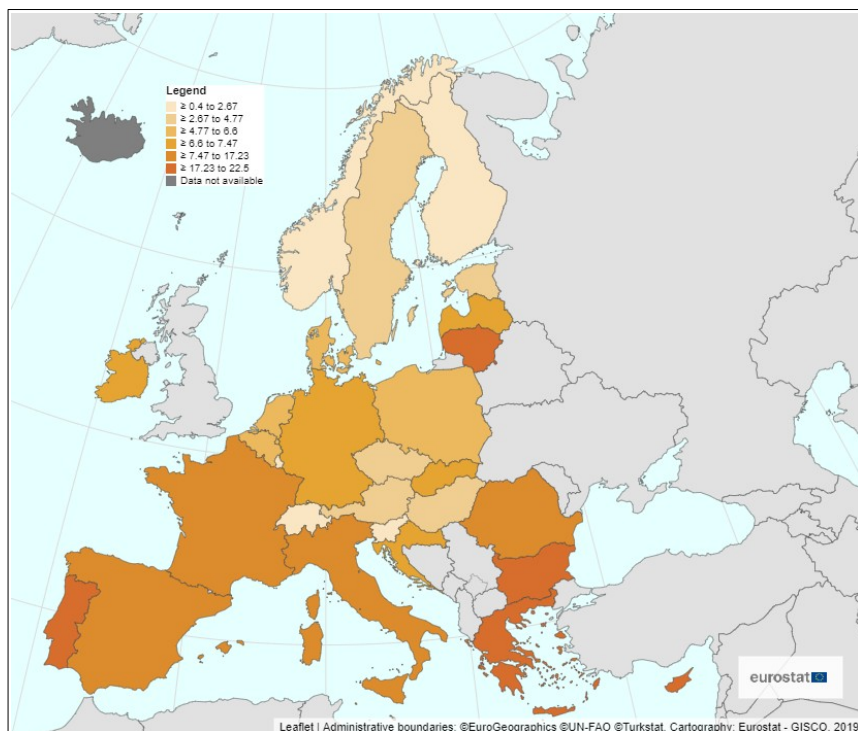
Fig. 4 – Quota di popolazione che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, sulla base della domanda «La sua famiglia può permettersi di riscaldare adeguatamente la casa?», 2022 e 2021, valori percentuali.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

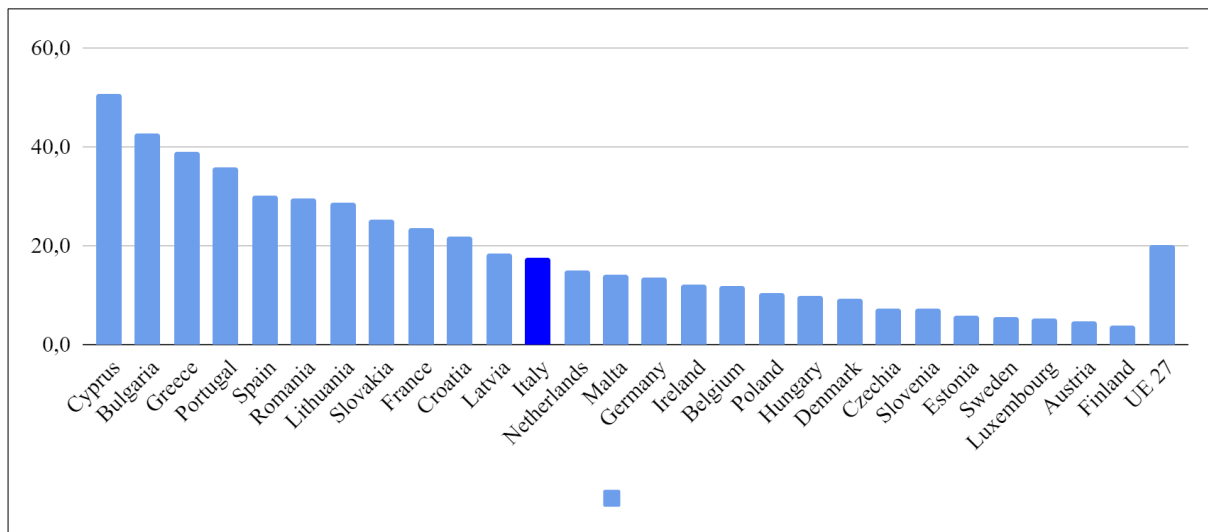


Fig 5 – Quota di popolazione che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, sulla base della domanda «La sua famiglia può permettersi di riscaldare adeguatamente la casa?», 2022, valori percentuali.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

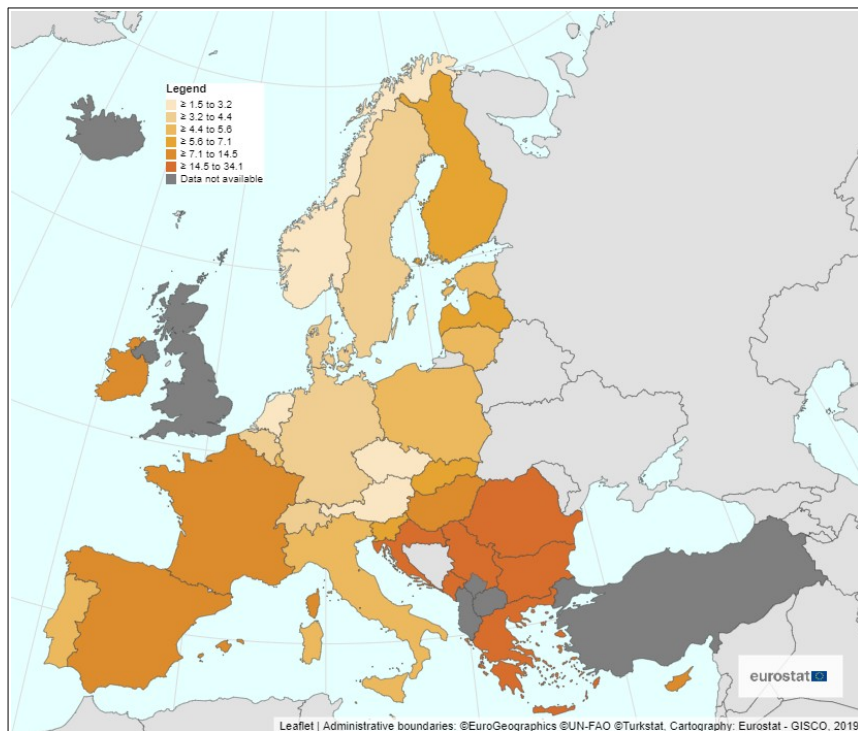
Fig. 6 – Quota di popolazione a rischio di povertà (al di sotto del 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale) che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, sulla base della domanda «La sua famiglia può permettersi di riscaldare adeguatamente la casa?», 2022, valori percentuali.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

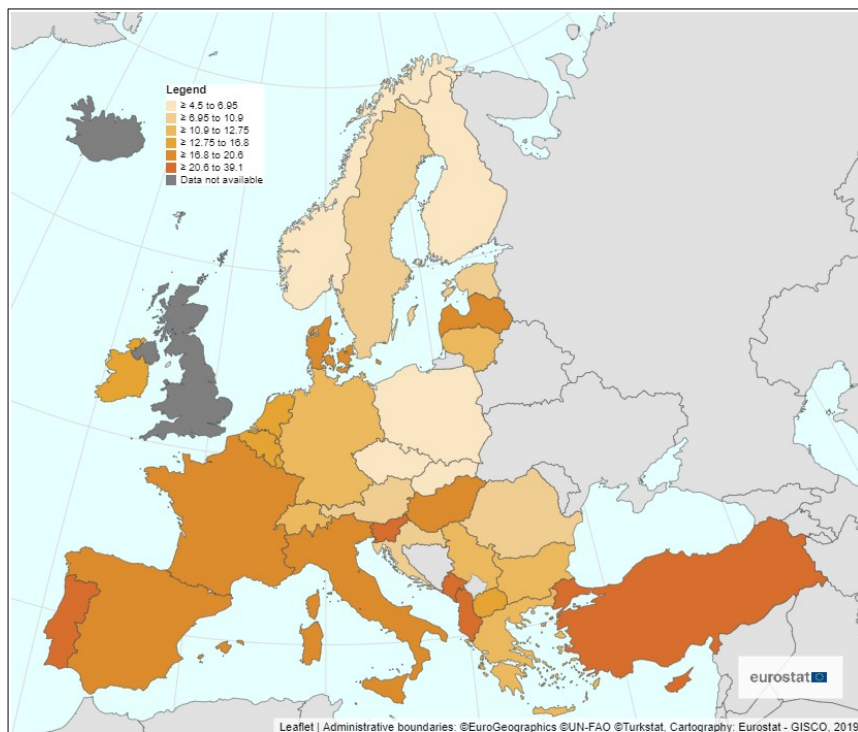


Fig. 7 – Quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette, 2022, valori percentuali.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Fig. 8 – Quota di popolazione la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza, 2020, valori percentuali.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

### 2.3. La povertà energetica in Italia e in Umbria

I dati più recenti sulla povertà energetica in Italia sono quelli contenuti nello studio dell'OIPE [Evoluzione della povertà energetica in Italia](#), pubblicato il 27 febbraio 2024. L'osservatorio scrive che nel 2022 la spesa annuale media per elettricità e riscaldamento delle famiglie italiane è aumentata moltissimo rispetto all'anno precedente, raggiungendo 1.915 euro, ben 500 euro in più (il 32%), anche se l'inverno ha fatto registrare temperature al di sopra della media storica (contribuendo a una riduzione delle quantità consumate, soprattutto di gas naturale). Tutto ciò considerando che tra il 2021 e il 2020 era già aumentata del 20%.

Le dinamiche della spesa energetica tra le famiglie cambiano sulla base di tre fattori: la reazione della quantità domandata all'aumento dei prezzi (*elasticità*); il tipo di contratto di erogazione del servizio (in particolare, la presenza di un contratto a prezzo fisso oppure no); il fatto di essere titolari di un sostegno pubblico contro il caro energia. Sul primo punto, come abbiamo detto, per le famiglie meno abbienti si riscontra una minore elasticità della domanda al prezzo. Quanto ai contratti, l'OIPE segnala che nel 2022 quasi il 70% delle famiglie aveva una fornitura a prezzo fisso, in grado, in teoria, di mitigare almeno parzialmente gli aumenti. Per coloro che anno sottoscritto un nuovo contratto nel 2022 (cioè un terzo del totale), i costi sono sensibilmente variati a secondo del tipo di vettore energetico (elettricità o gas) e di mercato (tutelato o libero): "i prezzi dei nuovi contratti per la fornitura di elettricità alla fine del 2022 erano raddoppiati (+91,5%) o più che triplicati (+219%) nel, rispettivamente, mercato tutelato e libero rispetto alla periodo corrispondente; per il gas, i prezzi nel *tutelato* erano stabili a fronte di prezzi raddoppiati nel libero". Infine, nel 2022 sono proseguite le "generose politiche" di sostegno alle famiglie, con uno stanziamento di 16,8 miliardi di euro.

"Le famiglie hanno beneficiato di numerosi interventi, che si possono raggruppare in due categorie: interventi generalizzati sui prezzi o misure tariffarie (riduzione IVA gas dal 22% al 5%, eliminazione oneri generali di sistema per elettricità e gas) e trasferimenti mirati (incremento beneficiari e importi del bonus elettrico e gas, bonus *una tantum* di 150 e 200 euro di luglio e novembre 2022, rispettivamente). Si noti inoltre che – nel 2022 – la platea dei beneficiari, in particolare quella relativa alle famiglie con meno di quattro figli, è stata estesa come conseguenza dello spostamento della soglia ISEE da 8.265 a 12.000 euro annui per l'accesso al bonus".

Visto quanto detto, l'aumento dei prezzi non ha colpito le famiglie e i cittadini allo stesso modo: l'incidenza della spesa energetica è aumentata per tutti, ma i soggetti più poveri, che hanno beneficiato sia delle misure generalizzate, sia di trasferimenti mirati, hanno subito una crescita inferiore rispetto alle famiglie con spesa complessiva attorno alla mediana.

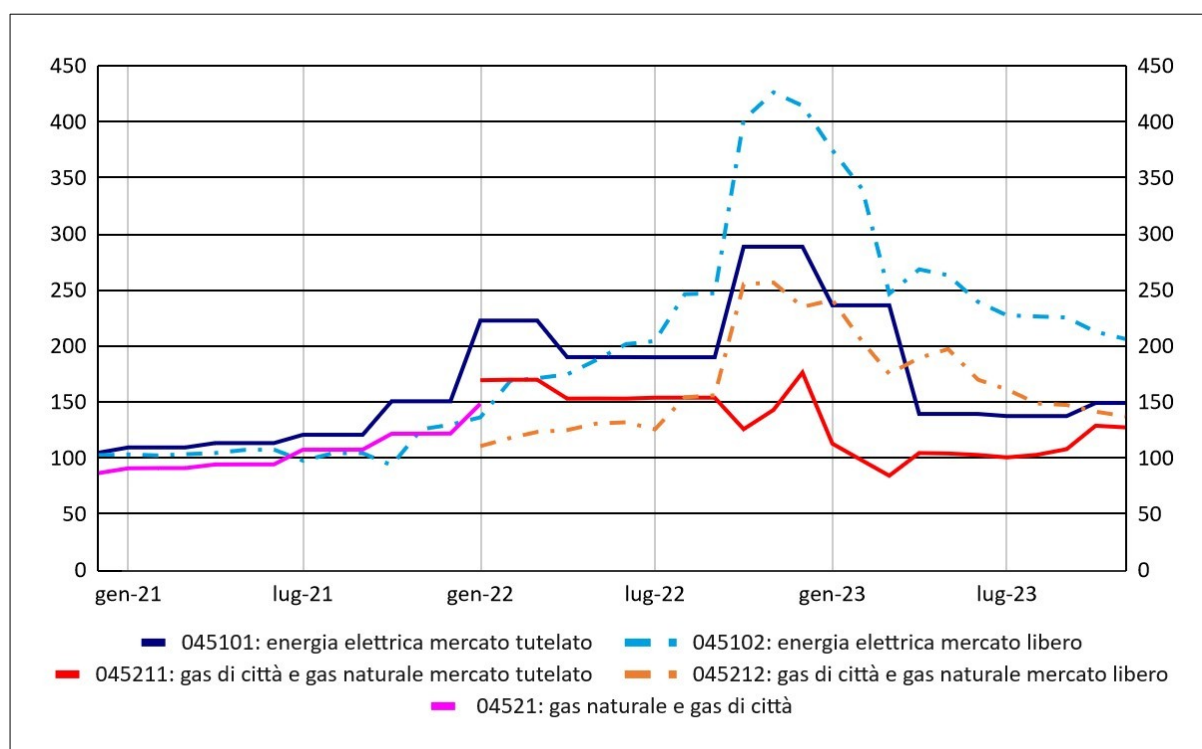
Secondo l'indicatore utilizzato da OIPE, [alla fine del 2022](#) le famiglie italiane in povertà energetica sono stimate in circa 2 milioni, cioè il 7,7% del totale. Cifra che denota una riduzione di 0,8 punti percentuali rispetto al 2021 (cioè -189.000 famiglie) "e uno dei valori più bassi registrati negli ultimi 7 anni". In particolare, "sono diminuite le famiglie in povertà energetica appartenenti ai primi due decimi della distribuzione della spesa equivalente (-220 mila famiglie) mentre sono aumentate quelle appartenenti ai successivi tre decimi della distribuzione (+45 mila)": in altre parole, a decrescere sono state le famiglie in povertà energetica già povere, mentre quelle meno povere ma comunque al di sotto della mediana sono aumentate.

La riduzione più marcata si registra nelle Isole e nel Centro, mentre nel Nord i dati sono più stabili. La povertà energetica è più frequente nelle famiglie che risiedono in piccoli centri e in aree suburbane, mentre lo è di meno (e con un calo più evidente) tra chi abita nelle aree

metropolitane. Il valore dell'indicatore varia tra le regioni da un minimo di 4,5% per Toscana e Marche e un massimo di 22,4% per la Calabria (ricordiamo che si tratta di stime); una differenza davvero notevole, che ricalca l'ormai tradizionale disuguaglianza territoriale italiana, visto che le regioni del Mezzogiorno presentano valori molto più alti di quelli del Centro e del Nord. Per l'Umbria il valore è pari al 6,8%, sostanzialmente stabile rispetto al 2021 (era il 6,7%) e quasi un punto percentuale in meno della media nazionale.

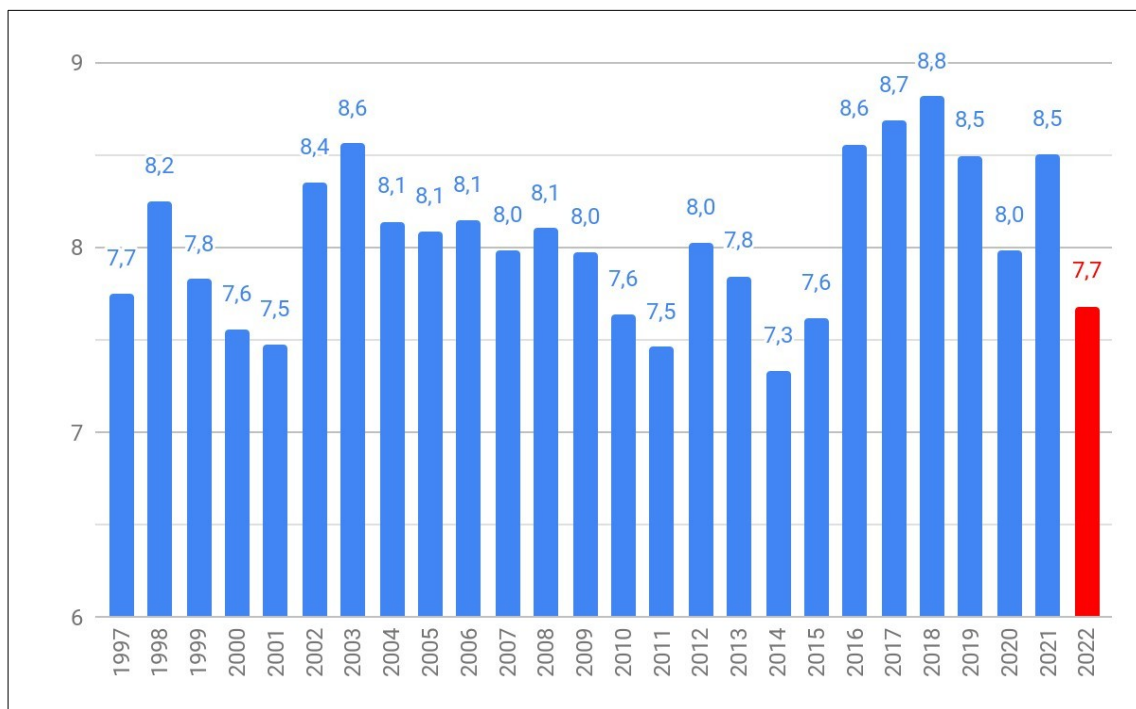
Nel 2021, raccogliendo una sollecitazione di *Save the Children Italia*, l'OIPE [ha condotto un approfondimento](#) sulla povertà energetica tra i minori del nostro paese. Poco più di un quarto delle famiglie in povertà energetica hanno almeno un minore in famiglia. Una quota che equivale a circa 583.000 famiglie e 950.000 minori, cioè il 10% del totale. La situazione di povertà energetica espone i ragazzi (soprattutto quelli più piccoli) a maggiori rischi: aumenta la probabilità di presentare problemi respiratori, riduce la qualità del tempo vissuto in casa influenza anche le prospettive di mobilità sociale. L'incidenza dei minori in povertà energetica è molto più alta tra le famiglie in cui la persona di riferimento non ha cittadinanza italiana, di 2,5 volte (circa 162.000 famiglie, cioè un terzo di quelle in povertà energetica). Nel complesso, le famiglie con minori in povertà energetica sono il 9,3% in totale, ma costituiscono il 7,7% di quelle italiane contro ben il 19,9% di quelle straniere.

Fig. 9 – Andamento dei prezzi finali di elettricità e gas (numeri indice 2015=100), Italia.



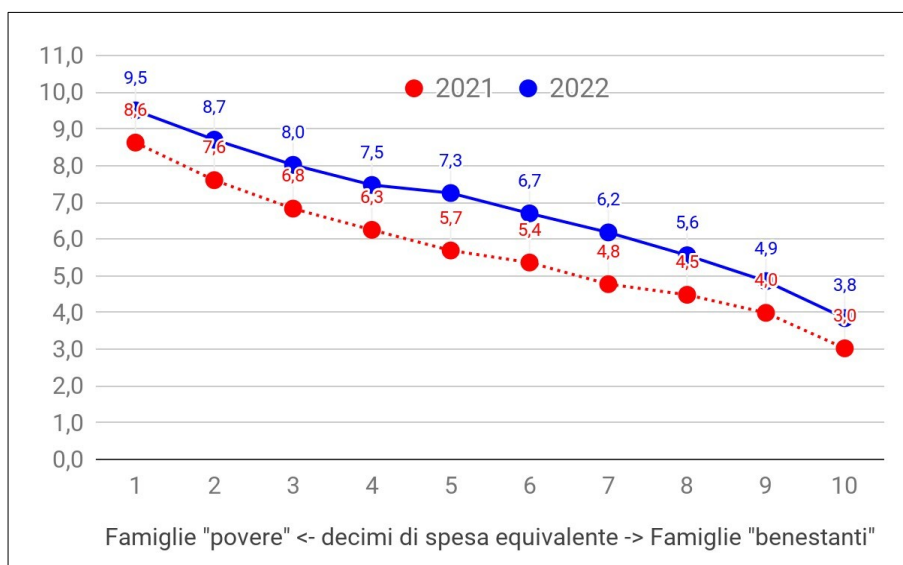
Fonte: elaborazione OIPE su dati Istat.

Fig. 10 – Tasso di povertà energetica (stima OIPE), Italia, valori percentuali



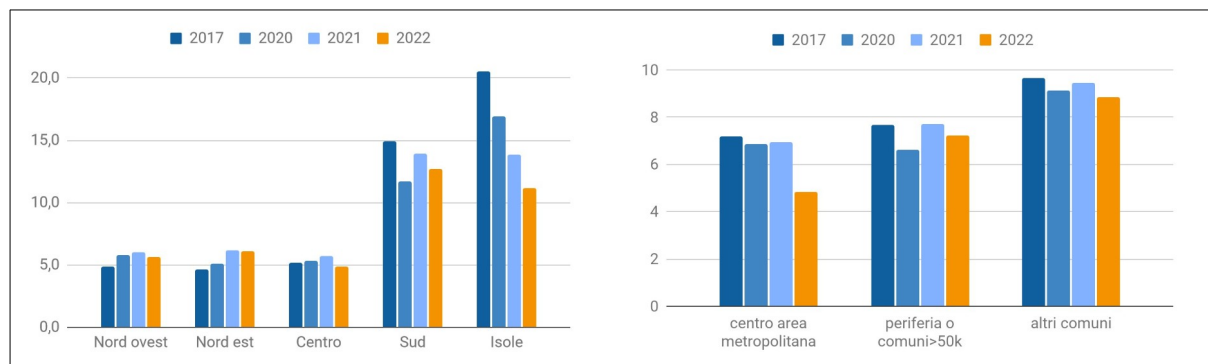
Fonte: OIPE

Fig. 11 – Incidenza della spesa energetica per decimo di spesa equivalente, Italia, valori percentuali.



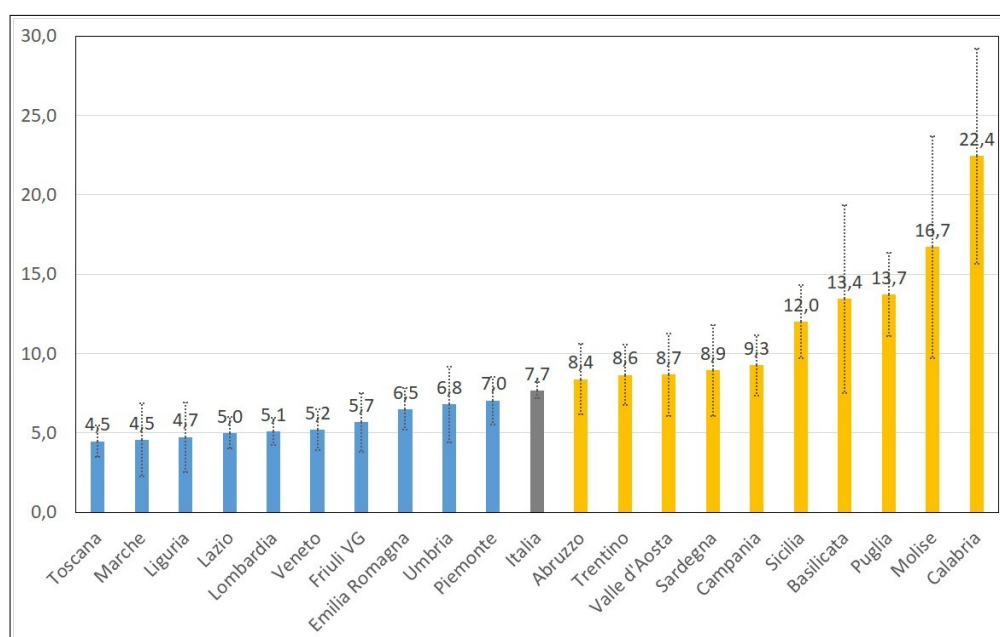
Fonte: OIPE.

Fig. 12 – Tasso di povertà energetica per ripartizione territoriale e per tipo di comune, valori percentuali.



Fonte: OIPE.

Fig. 13 – Tasso di povertà energetica per regione, 2022, valori percentuali.



Fonte: OIPE.

### 3. Politiche e interventi: le raccomandazioni della Commissione europea

#### 3.1. Le misure e la governance

Torniamo alla *raccomandazione* della CE del 2023. In essa si legge che in diversi Stati membri la povertà energetica è combattuta principalmente attraverso sgravi fiscali, tariffe sociali, bonus per l'energia o contributi per il riscaldamento: quindi da un punto di vista di accessibilità economica per chi è in difficoltà. Questi "regimi di aiuti", come scritto nei *Considerando*, sono importanti nei periodi di crisi e necessari in assenza di interventi riqualificativi più ampi, ma non portano a miglioramenti *strutturali*. In più, essi possono indebolire gli incentivi a ridurre il consumo e a investire in misure di efficienza energetica. Allo stesso modo, misure di carattere generale di sostegno al reddito forniscono un aiuto immediato, ma non modificano direttamente il costo marginale del consumo energetico e non

hanno un effetto a lungo termine sulla domanda di energia. Perciò, secondo la CE, occorre privilegiare misure che "responsabilizzino" le famiglie in difficoltà e consentano loro di "prendere iniziative proprie per migliorare lo stile di vita in termini di efficienza energetica e di consumo di energie rinnovabili".

Ecco perché i paesi europei dovrebbero ricorrere a una "combinazione di approcci e di azioni": misure di sostegno dei prezzi che puntano direttamente a quello finale dell'energia, aiuti economici e interventi più strutturali a lungo termine. Questi ultimi, in particolare, "affrontano le cause profonde della povertà energetica", con investimenti nell'efficienza e nelle fonti rinnovabili, "hanno impatti duraturi" e, come detto, dovrebbero perciò "essere privilegiate insieme alle misure sociali complementari". Gli Stati membri dovrebbero poi diversificare le opzioni energetiche per i clienti, affinché i consumatori vulnerabili non rimangano "imprigionati" nei combustibili fossili come gas, carbone e petrolio.

Visto quanto detto, nell'articolato la CE raccomanda agli Stati membri di "*distinguere chiaramente tra le misure strutturali*" e quelle "*per migliorare l'accessibilità economica dell'energia*" e di "*attribuire priorità a misure strutturali efficaci e mirate per affrontare le cause profonde della povertà energetica per quanto riguarda l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici, l'ammmodernamento termico (rispettando al contempo il carattere degli edifici), l'accesso ad apparecchi a basso consumo energetico e alle energie rinnovabili*". Gli Stati membri possono comunque "*accompagnare le misure strutturali*" con altre "*mirate per migliorare l'accessibilità economica dell'energia, quali sostegno mirato al reddito e tariffe sociali, o sostenere temporaneamente le famiglie in condizioni di povertà energetica*".

Gli Stati membri dovrebbero poi "*mettere in atto misure per prevenire le sospensioni della fornitura a clienti in condizioni di povertà energetica e ai clienti vulnerabili, attraverso regimi mirati di sostegno finanziario e azioni, nel breve e nel lungo termine, compresi piani di pagamento e consulenza sull'efficienza energetica, contratti di fornitura alternativa o assistenza dei servizi sociali e delle organizzazioni della società civile*". Inoltre, "*per proteggere ulteriormente i clienti e garantire la continuità della fornitura, gli Stati membri dovrebbero prevedere un fornitore di ultima istanza*". Ancora: come prevede la direttiva (UE) 2019/944, i fornitori devono informare adeguatamente i clienti sulle misure alternative alla disconnessione, "*con sufficiente anticipo rispetto alla data prevista di interruzione della fornitura*", per evitare che si ritrovino "costretti" a scollegarsi.

La CE raccomanda anche "*di garantire la coerenza, in particolare tra le politiche energetiche e sociali, ed evitare misure contraddittorie*": gli Stati membri "*dovrebbero includere la povertà energetica nell'ambito di politiche sociali più ampie e integrate e negli approcci di giustizia sociale e applicare politiche inclusive e di responsabilizzazione, in particolare per le famiglie in condizioni di povertà energetica, gli affittuari, le persone che vivono in alloggi sociali e che occupano edifici con le prestazioni energetiche peggiori*"<sup>10</sup>.

---

10 Il [CESE scrive](#) che "la povertà energetica affonda le radici anche nella povertà più generale", per cui è "essenziale che la Commissione e gli Stati membri continuino a lavorare per ridurre la povertà in genere, rivolgendo l'attenzione alla popolazione già in condizioni di povertà energetica e a coloro che rischiano di cadere in povertà perché non sono in grado di pagare prezzi dell'energia più elevati. La crisi attuale ci rammenta la costante necessità di migliorare l'accesso all'occupazione e l'inclusione sociale, di garantire condizioni di vita dignitose, dedicando una particolare attenzione a quanti vivono in zone rurali e remote, e di sostenere, più in generale, la crescita economica degli Stati membri".



Come si legge nel [rapporto 2023 dell'OIPE](#), le politiche di contrasto alla povertà energetica possono essere classificate in due categorie: di *protezione* e di *promozione*. "Le prime sono di breve termine e hanno l'obiettivo di preservare un livello minimo di accesso all'energia. Tra queste rientrano i bonus elettrico e gas presenti nel nostro 25 paese che hanno lo scopo di ridurre la spesa per energia elettrica e gas delle famiglie vulnerabili, sebbene esse afferiscano solo a un numero limitato di famiglie in PE. Il secondo gruppo di politiche ha invece un respiro più lungo e mira a un miglioramento strutturale della condizione delle famiglie fragili, facendoli emergere da situazioni di indigenza. Tra queste politiche possiamo annoverare quelle che migliorano le condizioni abitative di queste famiglie con interventi di efficientamento energetico e accrescono la consapevolezza delle famiglie negli usi dei servizi energetici. Una buona politica volta a ridurre la povertà dovrebbe includere entrambe le componenti". Più nello specifico, [secondo Anna Zsófia Bajomi](#), gli interventi scelti per affrontare efficacemente la povertà energetica "devono rispondere ai fattori determinanti della povertà energetica. Lo strumento più importante per combattere la povertà energetica è il potenziamento del 'rendimento energetico in edilizia e dell'efficienza energetica nelle abitazioni'. Un rinnovamento energetico profondo delle case riduce radicalmente il consumo ed il costo dell'energia a lungo termine. Ma poiché questi tipi di interventi necessitano di elevati investimenti e hanno tempi di ritorno abbastanza lunghi, è importante rendere accessibili gli strumenti finanziari e tecnici per la ristrutturazione energetica e le fonti di energia rinnovabile alle famiglie vulnerabili. Gli investimenti pubblici nella ristrutturazione energetica mirati ai gruppi vulnerabili hanno un ritorno più elevato in termini di riduzione dei costi sanitari rispetto a quelli mirati alle famiglie con livello di reddito più alto. Un secondo tipo di misure accresce le risorse famigliari, nella forma di vari sostegni al reddito delle famiglie vulnerabili. Questi tipi di sostegni in generale non sono direttamente connessi al fenomeno della povertà energetica, ma aumentando i redditi aiutano a ridurre il peso dell'energia sugli stessi. Anche i programmi che finanziano la riqualificazione 'profonda' del parco immobiliare (quella che comprende interventi complessi e ambiziosi, come per esempio l'isolamento termico) possono avere effetti positivi indiretti sui redditi, attraverso la crescita dell'occupazione in settori in cui sono spesso presenti i profili più vulnerabili sul mercato del lavoro. Il terzo tipo di supporto riduce il peso complessivo del costo dell'energia, nella forma di tariffe sociali (che riducono il livello dei prezzi) o di bonus (che riducono l'importo finale delle bollette). Infine, ci sono altre forme di supporto, come le misure per la protezione dei consumatori vulnerabili (per esempio la dilazione e rateizzazione dei pagamenti oppure il divieto dell'interruzione della fornitura di energia ai clienti vulnerabili nei periodi critici) o i servizi di consulenza energetica, i quali supportano le famiglie nel modificare il modo in cui utilizzano l'energia al fine di ridurre i consumi".

Quanto alla governance, bisogna tenere presente che la povertà energetica "è complessa per natura" e va pertanto affrontata in modo "pluridisciplinare" e con "un approccio multisettoriale". Ecco perché il sistema raccomandato dalla CE dovrebbe seguire un "approccio olistico" e consentire "la collaborazione orizzontale tra dipartimenti e verticale nelle strutture [...] nazionali, regionali e locali, che comporti un'interazione più stretta con le famiglie vulnerabili, i partner energetici e le parti sociali e i portatori di interessi"<sup>11</sup>. Nei *Considerando* si sottolinea anche il ruolo degli osservatori, che "possono fornire ai portatori di interessi una piattaforma per partecipare al dibattito nazionale e locale mettendo a

---

11 "Di fronte all'attuale crisi della povertà energetica", il CESE "[auspica che si formi](#) una coalizione politica ampia e ambiziosa, che analizzi e affronti questa povertà con un approccio a tutto campo, con l'obiettivo di ridurre al minimo tale fenomeno entro il 2030 e, a lungo termine, eliminarlo del tutto. Tale coalizione dovrebbe comprendere la Commissione europea e il suo polo di consulenza sulla povertà energetica, il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri, il Comitato europeo delle regioni, lo stesso Comitato economico e sociale europeo, il Patto dei sindaci e le organizzazioni della società civile organizzata, compresi i rappresentanti delle imprese, le associazioni di consumatori e le organizzazioni rappresentative dei gruppi più a rischio di povertà energetica. Le azioni della coalizione dovrebbero essere ulteriormente sviluppate in una strategia dell'UE contro la povertà energetica, e la Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a elaborare piani o politiche nazionali volti a eliminare la povertà energetica, integrando e rendendo coerenti tutte le politiche e gli strumenti di finanziamento a livello nazionale e di Unione europea".



disposizione informazioni chiave sul problema della povertà energetica e proponendo iniziative". Perciò, la CE raccomanda di "*considerare la creazione e la responsabilizzazione di osservatori nazionali della povertà energetica, di cui possono far parte le autorità pubbliche, il mondo accademico, le ONG, i fornitori di energia, attribuendo loro un chiaro mandato e i mezzi per individuare, monitorare e analizzare la situazione della povertà energetica a livello locale, regionale e nazionale al fine di orientare il processo decisionale*"<sup>12</sup>.

### **Le misure di contrasto alla povertà energetica previste nel PNIEC (estratto)**

"In generale, le politiche di contrasto alla povertà energetica possono essere classificate in diversi tipi:

- politiche per ridurre la spesa energetica delle famiglie (e.g. bonus o tariffe sociali);
- politiche per migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni, riducendone il fabbisogno energetico (applicazione di regolamenti, incentivi, attestati di prestazione energetica, *energy tutor*, ecc.);
- sussidi a famiglie con redditi bassi.

In Italia esistono diversi strumenti afferenti ai differenti tipi".

"Al fine di un maggior coordinamento degli obiettivi e delle misure esistenti tra i diversi soggetti istituzionali interessati, dal 2022 è operativo l'Osservatorio nazionale per la povertà energetica, previsto dal decreto legislativo n. 210/2021". Si tratta di un organo collegiale, composto da sei membri, che riveste "il ruolo di piattaforma interistituzionale per l'elaborazione e verifica dell'efficacia delle misure e integrazione delle diverse azioni nell'ambito delle politiche pubbliche al fine di contrastare in modo organico il fenomeno della povertà energetica, cercando di superare la frammentarietà degli interventi e delle risorse dedicate".

#### *Bonus sociali e interventi per ridurre il costo delle bollette*

"La principale misura specifica di contrasto alla povertà energetica in Italia fa parte della tipologia di strumenti destinati alla riduzione della spesa energetica delle famiglie: si tratta dei bonus sociali elettrico e gas naturale, rivolti alle famiglie in condizioni di disagio economico. I bonus vengono erogati tramite uno sconto in bolletta, con un importo differenziato per numerosità dei componenti del nucleo familiare e, solo per il gas, in base alla tipologia di utilizzo e alla zona climatica. [...] Per contenere il rialzo dei prezzi della materia prima e tutelare le famiglie maggiormente in difficoltà, a partire dal 2022 sono state poi adottate alcune misure straordinarie. In primo luogo, nel 2022 sono stati stanziati complessivamente 2,81 mld€ di risorse pubbliche per il rafforzamento e l'estensione della platea di beneficiari dei bonus sociali elettrico e gas. [...] Sono state inoltre varate misure non espressamente indirizzate ai clienti in povertà, ma a tutta la platea dei consumatori, tra le quali l'azzeramento degli oneri di sistema nel caso delle forniture di energia elettrica (riduzione nel settore del gas naturale), l'applicazione dell'IVA in misura ridotta per le forniture di gas naturale e l'offerta di piani di rateizzazione delle bollette. [...] Va inoltre osservato che, oltre alle misure per il contrasto alla povertà energetica, il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 ha altresì definito, per il mercato elettrico, il quadro normativo in materia di protezione dei clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, individuando, per la prima volta nell'ordinamento italiano, i criteri per la definizione della platea dei clienti vulnerabili".

#### *Misure di supporto all'efficienza energetica e alla diffusione delle fonti rinnovabili*

"L'efficienza energetica, in particolare le misure per favorire la riqualificazione energetica degli edifici, rappresenta uno degli strumenti efficaci per il contrasto alla povertà energetica. Tra le

---

12 A livello UE è attivo l'*Energy Poverty Advisory Hub* (EPAH, vedi Allegato)

"misure dedicate all'efficienza energetica che hanno un impatto specifico sulla riduzione del fenomeno della povertà energetica" rientrano, "ad esempio:

- le detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici (c.d. Ecobonus): tale strumento è stato esteso prima alle famiglie in povertà energetica, mediante la facoltà di cessione del credito per i soggetti incapienti (Legge di Bilancio 2017), e successivamente è stata prevista l'estensione agli Istituti autonomi per le case popolari/social housing (Legge di Bilancio 2018);
- il Fondo Nazionale per l'efficienza energetica, che prevede finanziamenti a tasso agevolato o garantiti da parte dello Stato per interventi di efficienza energetica realizzati da imprese e Pubblica Amministrazione, comprende anche gli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica dell'edilizia residenziale pubblica;
- il Conto Termico, che incentiva interventi per l'efficienza energetica nella Pubblica Amministrazione e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili. Anche tale meccanismo ammette al sostegno gli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica dell'edilizia residenziale pubblica. Tra il 2021 e il 2022 sono stati realizzati oltre 3.700 interventi su edilizia sociale con il Conto Termico (su un totale di circa 187 mila interventi supportati dal meccanismo). Su un totale di oltre 540 mln€ riconosciuti dal Conto Termico, 9,2 mln€ sono stati destinati all'edilizia sociale. [...]

Tra le misure per la diffusione delle fonti rinnovabili e dell'efficientamento energetico vi è anche il reddito energetico: si tratta di un incentivo pubblico, rivolto alle famiglie a basso reddito, che permette di installare pannelli fotovoltaici sulle abitazioni, con un contributo fino al 100% della spesa, con l'obiettivo di ridurre i costi delle bollette, grazie all'autoproduzione di energia elettrica. Il Fondo nazionale reddito energetico è stato istituito con la delibera n. 7 del 17 marzo 2020 del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile e una dotazione dal 2022 di 200 mln€, trasferiti dal Fondo di sviluppo e coesione al Fondo nazionale Reddito Energetico. [...]

Tra gli strumenti che possono contribuire ad alleviare il fenomeno della povertà energetica, è possibile includere anche le configurazioni di energia condivisa, in particolari le comunità energetiche rinnovabili (CER) [...] Le CER, infatti, possono apportare benefici di carattere economico e sociale alle famiglie più povere o ubicate in zone rurali e remote.

#### *Politiche degli enti locali per il contrasto alla povertà energetica*

"L'esperienza maturata sulla povertà energetica dimostra l'efficacia delle misure adottate dagli enti locali (Comuni, Regioni) nel quadro delle politiche di carattere nazionale. Le azioni locali, grazie alla conoscenza diretta del contesto e delle condizioni delle famiglie nel territorio, riescono ad essere efficaci e capillari, anche attraverso iniziative mirate. Tra le iniziative di successo, che potranno trovare applicazione più estesa, figurano almeno le seguenti:

- sviluppo di un servizio di audit gratuito per le abitazioni delle famiglie in povertà, con diagnosi energetica e supporto per accedere agli incentivi di ristrutturazione o Conto Termico;
- installazione di pannelli fotovoltaici negli alloggi sociali di proprietà delle amministrazioni locali;
- distribuzione gratuita di lampadine LED e altri dispositivi di risparmio alle famiglie più povere;
- recupero di immobili abbandonati, riqualificandoli dal punto di vista energetico e assegnandoli con canone ridotto alle famiglie più bisognose;
- prestiti agevolati per installazione di pannelli fotovoltaici per un consumo condiviso;
- campagne di comunicazione, presso realtà locali, per incentivare comportamenti di consumo virtuosi.

Inoltre, con riferimento alle misure per lo sviluppo di comunità energetiche, il decreto legislativo n. 210/21 ha previsto che gli enti locali che partecipano alle stesse adottino iniziative per promuovere la partecipazione alle comunità stesse dei clienti vulnerabili, affinché questi ultimi possano accedere ai benefici ambientali, economici e sociali assicurati dalla comunità stessa e ha demandato altresì al GSE, lo sviluppo di servizi informativi dedicati, ivi inclusi guide informative e strumenti di simulazione che rappresentano uno strumento da potenziare per diffondere modelli di partecipazione promossi degli enti locali".

### 3.2. L'efficienza energetica

Dare priorità all'efficienza energetica "è un principio fondamentale sancito nel diritto dell'Unione". Con l'adozione del pacchetto *Pronti per il 55%* e il piano *REPowerEU*, la CE ha "dichiarato apertamente" che le misure per l'efficienza energetica sono efficaci "per responsabilizzare e proteggere le famiglie in condizioni di povertà energetica". Su questo, la *raccomandazione* prevede di "*intraprendere azioni per accelerare il ritmo delle ristrutturazioni per quanto riguarda gli edifici con le prestazioni energetiche peggiori, in modo da assicurare almeno i risparmi di cui le famiglie hanno bisogno per avere un adeguato comfort termico all'interno delle loro abitazioni*"<sup>13</sup>. Le misure di sostegno "*dovrebbero tenere conto della struttura proprietaria del mercato degli alloggi ed evitare l'esclusione dei proprietari in condizioni di povertà energetica da un lato e degli affittuari dall'altro*".

La povertà energetica è un fenomeno legato anche alla pianificazione urbanistica, alle scelte di politica urbana e al settore edile: "*la bolletta energetica*, per la maggior parte legata ai costi del riscaldamento, dipende, direttamente, dalle caratteristiche dell'edificio e degli impianti termici presenti: peggiore è la prestazione energetica, l'età dell'edificio e dell'impianto, maggiore sarà il costo energetico sostenuto dalla famiglia lì domiciliata, e maggiore sarà il 'costo casa' (intesa come somma del costo affitto/mutuo + costo energia). [...] A parità di reddito delle famiglie alcuni edifici più facilmente possono essere la causa nel determinare condizioni di povertà energetica. In questo ambito le politiche di incentivi per il settore edile, quali l'ecobonus [...] non consentono di agire sugli edifici e per le famiglie in condizioni di *fuel poverty*, dato che tali incentivi prevedono che vi sia, da parte del proprietario o affittuario dell'abitazione, la disponibilità economica e finanziaria nel realizzare gli interventi".

Gli effetti positivi delle ristrutturazioni edilizie possono essere massimizzati se queste sono integrate in programmi di inclusione e di rigenerazione urbana più ampi, mentre "la frammentazione degli incentivi può costituire un ostacolo". Inoltre, le famiglie vulnerabili devono essere "protette dall'aumento dei costi degli alloggi che potrebbe derivare dalle ristrutturazioni e comportare sfratti, sgomberi e gentrificazione". Per tutelare gli affittuari, solitamente più deboli, possono essere previsti sostegni finanziari che impediscano lo sfratto, incentivi fiscali per i proprietari, sostegni finanziari per saldare o rivedere i pagamenti degli arretrati del canone di affitto, previsione di un tetto massimo all'aumento del canone, misure legislative che garantiscano un equilibrio tra gli aumenti degli affitti e i risparmi energetici, quadri normativi di tutela degli affittuari che tengano conto dei proprietari, accesso alle informazioni sul diritto all'alloggio e sui diritti degli affittuari contro gli sfratti.

Occorre considerare anche gli apparecchi domestici, il cui basso consumo può contribuire al conseguimento di notevoli risparmi, e i sistemi di misurazione intelligente, che favoriscono letture precise e quasi in tempo reale<sup>14</sup>. In entrambi i casi, la raccomandazione prevede di tenere conto delle famiglie in povertà energetica.

---

13 "Attraverso il rinnovo energetico, le esigenze di energia per il riscaldamento e il raffrescamento delle abitazioni possono essere sostanzialmente ridotte e di conseguenza gli abitanti possono permettersi una temperatura interna più adeguata con bollette più basse".

14 Questi sistemi "aiutano i consumatori a controllare il proprio comportamento energetico e ad adeguare i consumi per contenere i costi, ponendo fine alle bollette calcolate sulle stime e al problema della fatturazione retroattiva. Ciò è della massima importanza per le famiglie in condizioni di povertà energetica che spesso devono far fronte a vincoli finanziari più stretti e sono sproporzionatamente colpite dalle fluttuazioni dei prezzi dell'energia".

### 3.3. Energie rinnovabili e autoconsumo collettivo

Come noto, per lottare contro i cambiamenti climatici<sup>15</sup>, e viste anche le conseguenze della guerra in Ucraina, l'UE sta puntando sulla decarbonizzazione del sistema energetico<sup>16</sup> attraverso l'eliminazione graduale dei combustibili fossili<sup>17</sup> e la loro sostituzione con le energie rinnovabili<sup>18</sup>. Questo passaggio richiede "particolare attenzione e assistenza" per le famiglie in condizioni di povertà energetica, alle quali va garantito l'accesso alle energie rinnovabili. Del resto, la direttiva (UE) 2018/2001 e il Green Deal europeo indicano con chiarezza che questo deve essere assicurato a *tutti* i consumatori: gli Stati membri devono *"garantire che le famiglie in condizioni di povertà energetica possano fruire dei vantaggi della decarbonizzazione e di una transizione socialmente giusta. Tutte le famiglie dovrebbero avere pari accesso all'uso delle energie rinnovabili e a tecnologie energetiche innovative e beneficiare dell'eliminazione graduale dei combustibili fossili nel settore del riscaldamento"*.

Se i consumatori possono accedervi direttamente, l'energia rinnovabile è economicamente più conveniente: ecco perché i regimi di *autoconsumo collettivo* "possono superare la limitata

---

15 Come si legge [nel sito delle Nazioni Unite](#), per *cambiamenti climatici* "si intendono i cambiamenti a lungo termine delle temperature e dei modelli meteorologici". Essi "possono avvenire in maniera naturale, ad esempio tramite variazioni del ciclo solare. Tuttavia, a partire dal 19° secolo, le attività umane sono state il fattore principale all'origine dei cambiamenti climatici, imputabili essenzialmente alla combustione di combustibili fossili come il carbone, il petrolio e il gas. La combustione di combustibili fossili genera emissioni di gas a effetto serra che agiscono come una coltre avvolta intorno alla Terra, trattenendo il calore del sole e innalzando le temperature. Tra gli esempi di emissioni di gas a effetto serra che provocano i cambiamenti climatici figurano il biossido di carbonio e il metano. Tali emissioni derivano, per esempio, dall'uso della benzina per guidare un'auto o del carbone per riscaldare un edificio. Anche il disboscamento di terreni e foreste può causare il rilascio di biossido di carbonio. Le discariche di rifiuti sono una fonte importante di emissioni di metano. L'energia, l'industria, i trasporti, l'edilizia, l'agricoltura e l'uso del suolo sono tra i principali responsabili delle emissioni".

16 Per *decarbonizzazione* [si può intendere](#) il "processo di progressiva riduzione dell'inquinamento ambientale" o, [più nello specifico](#), la diminuzione progressiva dell'inquinamento prodotto dagli ossidi di carbonio e la sostituzione di combustibili fossili con fonti di energia non inquinanti. Come si legge [in un documento](#) del *think tank* del Parlamento europeo, la decarbonizzazione del sistema energetico "richiede una trasformazione fondamentale del modo in cui le società forniscono, trasportano e consumano energia. Le opinioni su come tale sistema dovrebbe configurarsi nel 2050 sono ancora discordanti. Se in merito a un'espansione su larga scala dell'energia elettrica a basse emissioni di carbonio, a una graduale eliminazione dei combustibili fossili non soggetti ad abbattimento e a un'ampia elettrificazione diretta i pareri sono unanimi, in ambiti più controversi, quali la diffusione dell'idrogeno e del metano sintetico, la strategia dovrebbe valutare con decisione le opzioni disponibili ed essere disposta ad accettare eventuali fallimenti e trarre insegnamenti dai medesimi".

17 "La decomposizione di piante e altri organismi seppelliti sotto strati di sedimenti e rocce ha impiegato millenni per trasformarsi nei depositi ricchi di carbonio che [chiamiamo combustibili fossili](#). Queste risorse non rinnovabili comprendenti carbone, petrolio e gas naturale forniscono circa l'80 per cento dell'energia mondiale. Sono la fonte energetica di elettricità, riscaldamento e mezzi di trasporto, oltre ad essere il combustibile impiegato per la manifattura di un'enorme gamma di prodotti che va dall'acciaio alla plastica. Durante la combustione, i combustibili fossili rilasciano anidride carbonica e altri gas-serra che a loro volta imprigionano il calore nella nostra atmosfera; sono pertanto tra i principali fattori di origine di riscaldamento globale e cambiamento climatico".

18 "Le [fonti di energia rinnovabili](#) (energia eolica, energia solare, energia idroelettrica, energia oceanica, energia geotermica, biomassa e biocarburanti) costituiscono alternative ai combustibili fossili e contribuiscono a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, a diversificare l'approvvigionamento energetico e a ridurre la dipendenza dai mercati volatili e inaffidabili dei combustibili fossili, in particolare del petrolio e del gas".

capacità delle persone in condizioni di povertà energetica di accedere alle rinnovabili e diventare ad un tempo consumatori e produttori di energia elettrica". Essere *prosumatore* e partecipare a questi regimi comporta ampi vantaggi anche non finanziari: responsabilizzazione, nuove competenze e inclusione sociale per i singoli, fiducia e interconnessioni per la comunità. La CE raccomanda perciò agli Stati membri di "*consentire alle famiglie in condizioni di povertà energetica di accedere anche a regimi di condivisione dell'energia, rimuovendo gli ostacoli finanziari all'ingresso per tali famiglie, e incoraggiare la partecipazione dei comuni a tali regimi*".

I regimi di autoconsumo collettivo includono le comunità energetiche (sulla cui normativa la CE sta sostenendo "l'efficace attuazione") e i regimi di condivisione dell'energia (su cui la CE sta proponendo disposizioni specifiche<sup>19</sup>). Su questo, i Comuni "sono chiamati a svolgere un ruolo importante nel rendere i regimi di autoconsumo collettivo aperti e accessibili alle famiglie in condizioni di povertà energetica, specialmente nei casi in cui l'ingresso comporterebbe altrimenti obblighi finanziari e procedimenti e costi amministrativi complessi".

### **3.4. Competenze, alfabetizzazione energetica e sensibilizzazione**

La raccomandazione si occupa anche della questione delle competenze e della cosiddetta *alfabetizzazione energetica*, per diversi motivi: innanzitutto, per predisporre misure di lotta contro la povertà energetica occorre che i responsabili politici siano informati e ne comprendano le cause sottostanti<sup>20</sup>; in secondo luogo, chi è a contatto diretto con le persone a rischio, come gli operatori dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione o gli assistenti sociali (così come i consulenti per le questioni energetiche) dovrebbe disporre delle competenze necessarie per fornire informazioni<sup>21</sup>; infine, la questione delle competenze riguarda anche i consumatori in quanto tali, la cui *alfabetizzazione energetica* è cruciale per beneficiare della transizione verde e interagire con l'energia in modo più attivo, con particolare attenzione per le famiglie in difficoltà.

Coerentemente, la CE raccomanda agli Stati membri di "*garantire che i responsabili delle politiche a tutti i livelli di amministrazione e i professionisti e i consulenti dell'energia siano formati sulle questioni energetiche, comprese le tematiche correlate alla povertà energetica, tenendo conto degli aspetti multidimensionali della povertà energetica e del contesto della transizione energetica pulita*"; di "*sviluppare programmi di formazione degli operatori in prima linea nella povertà energetica e nelle soluzioni di energia verde*"; di "*offrire corsi di formazione mirati alle famiglie in condizioni di povertà energetica, comprese quelle con scarse competenze digitali*".

La raccomandazione pone l'accento anche su un aspetto niente affatto secondario, quello relativo alla *fiducia*, "uno degli elementi chiave per riuscire a coinvolgere le famiglie in condizioni di povertà energetica sia nell'individuazione che nel raggiungimento dei beneficiari". "Un'efficace comunicazione e una facile condivisione delle informazioni

---

19 Si tratta della *proposta di regolamento per migliorare l'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione* [COM(2023) 148].

20 Qui la CE richiama il ruolo dell'EPAH, finanziato dall'Unione, che eroga una formazione online mirata e fornisce sostegno in materia di povertà energetica.

21 Le informazioni possono riguardare le diverse misure, la lettura delle bollette energetiche, i diritti degli affittuari o le modalità per ottenere assistenza.

svolgono un ruolo essenziale": chi si trova in condizioni di povertà energetica ha "esigenze e capacità diverse di partecipazione, e forse un accesso limitato alle informazioni utili", su cui possono agire, ad esempio, reti di consulenza sull'energia o sportelli unici. La CE perciò raccomanda agli Stati membri di *"prestare particolare attenzione a una comunicazione mirata e personalizzata che infonda fiducia ai beneficiari"* ed *"eviti la stigmatizzazione dei gruppi vulnerabili nella progettazione di misure e azioni"*. I paesi europei dovrebbero anche *"potenziare le campagne di informazione sull'efficienza energetica rivolte alle famiglie in condizioni di povertà energetica, per garantire che tali gruppi di popolazione ricevano informazioni e consulenza su misura"*. Tali campagne *"dovrebbero incoraggiare l'adozione di misure di efficienza energetica anche nel settore degli affitti, mitigando la frammentazione degli incentivi tra proprietari e affittuari e riducendo la povertà energetica attraverso la diminuzione delle bollette in conseguenza delle ristrutturazioni"*.

### **3.5. I finanziamenti**

Un ultimo aspetto riguarda il nodo cruciale dei finanziamenti. Nei *Considerando* della *raccomandazione* la CE ricorda che sono disponibili risorse economiche a livello europeo per affrontare la povertà energetica. Innanzitutto, il 30% del bilancio dell'Unione 2021-2027 e dello strumento per la ripresa e il 37% dell'importo del dispositivo per la ripresa e la resilienza devono essere spesi per l'integrazione degli obiettivi climatici (con possibilità di finanziare misure strutturali). Poi, esistono già il *Fondo europeo di sviluppo regionale* e il *Fondo di coesione*, e anche il *Fondo per una transizione giusta* (quest'ultimo nei territori che possono trovarsi in difficoltà socioeconomiche per la transizione verde), che contribuiscono al finanziamento di misure di efficienza energetica e di contrasto alla povertà energetica. Questa, a sua volta, è ammissibile per ricevere finanziamenti nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione, del *Fondo per la modernizzazione* e nel futuro *Fondo sociale per il clima*. Ancora: la CE gestisce progetti che affrontano la povertà energetica nell'ambito di Orizzonte Europa e del programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE).

La CE ricorda che le misure strutturali, in particolare per l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici o per le energie rinnovabili, richiedono un importante finanziamento "immediato e continuo", adeguato per le famiglie vulnerabili in condizioni di povertà energetica, per mobilitare ulteriori investimenti privati, per promuovere prodotti di finanziamento dell'efficienza energetica e per fornire garanzie pubbliche. Com'è ovvio, alle famiglie in condizioni di povertà energetica, che incontrano notevoli ostacoli nell'accesso ai finanziamenti, devono essere garantiti sostegni per i lavori di rinnovo energetico: sovvenzioni immediate e dirette, pagamenti dei lavori, prestiti o qualsiasi altra forma di finanziamento.

La CE raccomanda perciò agli Stati membri di *"utilizzare i finanziamenti dell'Unione disponibili"* anche *"attraverso regimi di sostegno all'efficienza energetica condizionati al reddito e personalizzati"* e che consentano *"di accedere a regimi di autoconsumo collettivo"*. Gli Stati membri *"dovrebbero semplificare il più possibile le condizioni per la richiesta dei fondi e limitare il numero di ostacoli amministrativi e i costi associati"*. Occorre *"progettare specifici regimi di sostegno all'efficienza energetica destinati alle famiglie in condizioni di povertà energetica"*, tenendo presente che esse *"non possono permettersi di pagare i costi iniziali della ristrutturazione, anche qualora venissero rimborsati successivamente, e non beneficiano di bonus e detrazioni fiscali dato che le loro imposte sul reddito sono minime"*.

## **Allegato – Gli indicatori di povertà energetica: il livello nazionale e quello locale**

Per individuare il numero di persone in condizioni di povertà energetica è essenziale la raccolta di dati su indicatori adeguati. La già menzionata raccomandazione (UE) 2020/1563 (e il relativo documento di lavoro dei servizi che l'accompagna) specifica una serie di 13 indicatori "tra i quali gli Stati membri possono scegliere quelli disponibili e pertinenti al proprio contesto per individuare la povertà energetica nel loro territorio in funzione dei suoi diversi aspetti"; gli Stati possono utilizzare anche dati alternativi per tenere conto degli aspetti e dei fenomeni locali (ad esempio, il surriscaldamento in estate, il genere e il contesto etnico)<sup>22</sup>. Perciò, nella raccomandazione del 2023 che abbiamo esaminato la CE prevede che gli Stati membri prendano *"in considerazione gli indicatori forniti a livello nazionale e unionale per determinare il numero di famiglie in condizioni di povertà energetica e partecipare alle indagini nell'ambito dei moduli delle statistiche europee sul reddito e sulle condizioni di vita"*. Gli stessi Stati membri *"dovrebbero prestare particolare attenzione alla qualità dei dati e alla comparabilità delle fonti alternative di dati ed essere trasparenti sugli indicatori che usano"*.

Effettivamente, nella raccomandazione (UE) 2020/1563 (quella di quattro anni fa), la Commissione esorta gli Stati membri ad usare gli indicatori previsti. Visto che la povertà energetica è un fenomeno pluridimensionale, "nessun indicatore, da solo, può rappresentarne pienamente tutti gli aspetti"; perciò, è stata messa a punto una serie di indicatori statistici aggregati che ne misurano le probabili cause e le conseguenze e che sono stati elaborati da Eurostat e dall'[Osservatorio europeo della povertà energetica](#). Essi "consentono di monitorare la situazione a livello dell'Unione e di individuare le specificità nazionali, nonché di promuovere un apprendimento reciproco più efficiente e scambi di migliori prassi". La CE scrive che altri "indicatori nazionali possono integrarli e contribuire a rilevare con maggior precisione la povertà energetica, se del caso". Le autorità regionali e locali, inoltre, "sono in una posizione ideale per mettere a fuoco le principali sfide finanziarie e sociali con cui devono misurarsi le famiglie in condizioni di povertà energetica".

La CE suddivide gli indicatori individuati in quattro gruppi:

- a) *Indicatori che comparano la spesa per l'energia al reddito*, che quantificano, appunto, la povertà energetica comparando l'importo speso dalle famiglie per l'energia a una misura del reddito (ad esempio: percentuale o numero di famiglie che spendono più di una data quota del reddito disponibile per i servizi energetici domestici);
- b) *Indicatori basati sull'autovalutazione*, basati sulle indicazioni delle famiglie che, interpellate direttamente, indicano quanto si sentono in grado di far fronte alle spese per

---

22 "I moduli facoltativi ad hoc delle statistiche europee sul reddito, sull'inclusione sociale e sulle condizioni di vita, come quello sull'incapacità di mantenere le abitazioni sufficientemente fresche d'estate e sulla capacità delle famiglie di permettersi un livello sufficiente di consumo energetico nella propria abitazione realizzato nel 2023 o quello sull'efficienza energetica realizzato nel 2024 possono fornire ulteriori dati utili per accertare il numero di famiglie che si trovano in condizioni di povertà energetica nei contesti nazionali o regionali. Poiché è sempre più probabile il verificarsi di ondate di calore in conseguenza dei cambiamenti climatici, le informazioni relative alla capacità delle famiglie di soddisfare tutte le esigenze energetiche nella propria abitazione consentirebbero di adottare politiche e opzioni più adeguate e più mirate per contrastare il caldo e altri pericoli climatici nonché gli impatti della povertà energetica".



l'energia (ad esempio: capacità di riscaldare a sufficienza la propria abitazione d'inverno e raffrescarla d'estate);

c) *Indicatori basati su misurazioni dirette*, che misurano variabili fisiche per determinare l'adeguatezza dei servizi energetici (ad esempio: temperatura ambientale);

d) *Indicatori indiretti*, che misurano la povertà energetica mediante fattori connessi, quali gli arretrati nel pagamento delle bollette, il numero di sospensioni della fornitura e la qualità degli alloggi.

Ciò detto, l'elenco degli indicatori è suddiviso in due sezioni, una relativa a quelli incentrati sull'accessibilità economica e una relativa a quelli complementari.

#### *Indicatori incentrati sull'accessibilità economica dei servizi energetici*

1. Quota di popolazione a rischio di povertà (al di sotto del 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale) che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, sulla base della domanda «La sua famiglia può permettersi di riscaldare adeguatamente la casa?» (Eurostat, SILC, [ilc\_mdcs01]<sup>23</sup>);

2. Quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, sulla base della domanda «La sua famiglia può permettersi di riscaldare adeguatamente la casa?» (Eurostat, SILC, [ilc\_mdcs01]);

3. Arretrati nel pagamento delle bollette: quota di popolazione a rischio di povertà (al di sotto del 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale) in arretrato con il pagamento delle bollette (Eurostat, SILC, [ilc\_mdcs07]);

4. Arretrati nel pagamento delle bollette: quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette (Eurostat, SILC, [ilc\_mdcs07]);

5. Spesa per l'energia elettrica, il gas e altri combustibili in rapporto alla spesa totale della famiglia;

6. Proporzione di famiglie la cui spesa per l'energia rispetto al reddito è superiore al doppio della quota mediana nazionale (Eurostat, indagini sui bilanci delle famiglie);

7. Quota di famiglie la cui spesa per l'energia in valori assoluti è inferiore alla metà della mediana nazionale (Eurostat, indagini sui bilanci delle famiglie).

#### *Indicatori complementari*

8. Prezzi dell'energia elettrica per i consumatori domestici - fascia di consumo media (Eurostat, [nrg\_pc\_204]);

9. Prezzi del gas per i consumatori domestici - fascia di consumo media (Eurostat, [nrg\_pc\_202]);

10. Prezzi del gas per i consumatori domestici - fascia di consumo più bassa (Eurostat, [nrg\_pc\_202]);

11. Quota di popolazione a rischio di povertà (al di sotto del 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale) la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza (Eurostat, SILC, [ilc\_mdho01]);

12. Quota di popolazione totale la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza (Eurostat, SILC, [TESSI292]);

13. Consumo di energia finale per metro quadro nel settore residenziale, corretto per il clima (banca dati del progetto Odyssee-MURE)<sup>24</sup>.

---

23 Il codice tra parentesi è quello con cui Eurostat identifica il singolo indicatore e può essere utilizzato per reperire facilmente i dati nel sito dell'istituto.

L'attività dell'Unione europea sugli indicatori di povertà energetica non si è fermata a quanto previsto nella raccomandazione del 2020, ma è proseguita con l'istituzione dell'[Energy Poverty Advisory Hub](#) (EPAH), iniziativa condotta dalla Commissione su richiesta del Parlamento europeo, che [mira a creare](#) una rete di attori interessati a contrastare la povertà energetica ed accelerare una transizione energetica giusta. La sua missione è di costituire il centro di riferimento sulla povertà energetica in Europa per i governi locali e per tutti gli attori interessati a contrastare il fenomeno, fornendo supporto diretto, formazione online e ricerca empirica. A sua volta, l'[Osservatorio europeo sulla povertà energetica](#) (EPOV), predecessore dell'EPAH e, di fatto, confluito in esso, nei suoi 40 mesi di esistenza ha raccolto dati e definito indicatori, diventati una fonte importante per coloro che desiderano valutare la povertà energetica negli Stati membri. Nel corso degli anni sono stati individuati ulteriori indicatori di livello nazionale rispetto a quelli previsti nella raccomandazione del 2020, raggruppati oggi in una [dashboard](#) che ne contiene più di 20 (con i relativi dati).

Oltre a quelli nazionali e concentrandosi principalmente sul livello subnazionale e territoriale, l'EPAH, in collaborazione con il [Patto dei sindaci](#), ha definito *per e con* i comuni europei una [serie di 56 indicatori](#) di livello locale, finalizzata a costituire un punto di partenza per monitorare il fenomeno non solo a livello nazionale. Questi indicatori si aggiungono a quelli di livello statale e non sono del tutto coincidenti; essi sono infatti orientati principalmente a valutare l'impatto delle azioni intraprese e ad analizzare il contesto per l'elaborazione dei piani sociali *locali* sul clima. L'EPAH ha pubblicato nel marzo 2023 [il primo di tre manuali](#) previsti contenente la descrizione degli indicatori e le modalità di utilizzo. Si tratta di indicatori tra i quali gli enti locali possono scegliere quelli reputati più adatti a rappresentare il fenomeno della povertà energetica nel loro specifico contesto. Essi sono suddivisi in 6 aree tematiche:

- clima;
- strutture e abitazioni;
- mobilità;
- aspetti socioeconomici;
- quadro normativo e regolamentare;
- partecipazione e sensibilizzazione.

Di seguito il loro elenco, estratto dal manuale dell'EPAH.

---

24 L'Istat [scrive che](#) gli indicatori utili per la misurazione e il monitoraggio della povertà energetica "non sembrano avere ancora raggiunto uno stadio di consolidamento nell'ambito della letteratura scientifica idoneo alla loro produzione a regime da parte della statistica ufficiale. La povertà energetica rappresenta, infatti, un fenomeno estremamente complesso da misurare, che dipende dalla combinazione di tre fattori: basso reddito, spese e costi elevati dell'energia, scarsa efficienza energetica degli edifici. A seconda delle variabili e dei criteri di misurazione adottati, gli indicatori considerati più rilevanti possono variare: si possono infatti considerare misure espresse in termini di spesa, come l'incidenza della spesa energetica in relazione al reddito (o alla spesa complessiva) rispetto a una soglia, o basate su autovalutazioni delle condizioni abitative interne e della capacità di soddisfare i bisogni energetici di base; misure dirette, che rilevano variabili fisiche come la temperatura degli ambienti, o indirette, che guardano ai fattori collegati alla povertà energetica, come ad esempio gli arretrati sulle bollette". Un elemento da considerare nella lettura dell'indicatore relativo alla capacità di riscaldare adeguatamente l'abitazione, ad esempio, "è il concetto di adeguatezza, mutevole in base alle diverse preferenze e percezioni delle persone, che cambiano tra i vari paesi anche in considerazione delle differenze climatiche e negli stili di vita. Un altro elemento di criticità riguarda la limitazione dell'indicatore al riscaldamento dell'abitazione, laddove anche il suo raffrescamento può rappresentare un problema di rilievo per le famiglie in termini di *affordability*".



Table 5 – Covenant of Mayors energy poverty indicators

Energy poverty Assessment			
24 Most Used			
Macro-area	Indicator(s) Used		Unit
<b>Climate</b>	Frequency of heat waves	Frequency of heat waves per month in a year	days per year
	Frequency of cold waves	Frequency of cold waves per month in a year	days per year
	Number of heating degree days per year	Heating degree day is a measurement designed to quantify the demand for energy needed to heat a building; it is based on the outside temperature where heating is needed	HDD + CDD / year
	Number of cooling degree days per year	Cooling degree day is a measurement designed to quantify the demand for energy needed to cool a building; it is based on the outside temperature where cooling is needed	HDD + CDD / year
<b>Facilities / housing</b>	F+G+H band (EPC) dwelling / total number of dwellings	Percentage of buildings with Energy Performance Certifications bands F, G and H in the municipality	[%]
	Energy consumption (electricity + heating) per capita / national energy consumption (electricity + heating) per capita	Share of municipal energy consumption per capita / national energy consumption per capita	[%]
	Share of buildings renovated per year	Share of buildings renovated per year / total buildings	[%]
	Share of households or persons with presence of water leakage, dampness or rot in their dwelling / total households or persons	Share of population/households with leakage, dampness or rot in their dwelling, based on the question "Do you have any of the following problems with your dwelling/ accommodation: a leaking roof; damp walls/floors/ foundation; rot in window frames or floor.	[%]
	Percentage of households or persons within the municipality experiencing heating discomfort / total households or population	Share of households or persons experiencing heating discomfort / total households	[%]
	Percentage of households or persons within the municipality experiencing cooling discomfort / total households or population	Share of household or persons experiencing cooling discomfort out of total households	[%]
	Households or persons connected to the electricity grid / total households or persons	Share of households or persons connected to the electricity grid / total households	[%]
	Households or persons connected to the gas grid / total households or persons	Share of households or persons connected to the gas grid out of total households	[%]
	Additional Indicators are available in the relevant table		



Energy poverty Assessment			
24 Most Used			
Macro-area	Indicator(s) Used		Unit
<b>Mobility</b>	Population or households not having access to essential services within 1 hour by walking, cycling or public transport / total population or households	Percentage of the population or households not having access to essential services (pharmacies, food stores, health facilities) within 1 hour by walking, cycling or public transport / total population	[%]
	Persons or households living more than 1 km from the nearest public transport station / number of persons or households	Percentage of persons or households living more than 1 km from nearest public transport station / total population	[%]
	Additional Indicators are available in the relevant table		
<b>Socio - economic</b>	Percentage of persons or households spending up to XX % of their income on energy services	Share of persons or households spending more than a specific percentage of their incomes on energy services, putting them in an situation of energy poverty	[%]
	Vulnerable persons or households / total persons or households	[This description is an example only; municipalities can define on their own] Households with lone parents, parents with more than three children, families with low income, households receiving social support, families with low level of education.	[%]
	Arrears on utility bills / total population or households	Share of (sub-)population or households having arrears on utility bills, based on question "In the last twelve months, has the household been in arrears, i.e. has been unable to pay a utility bill on time for the main dwelling due to financial difficulties (heating, electricity, gas, water, etc.)?"	[%]
	Inability to keep the home adequately warm	Share of the population or households not able to maintain their home adequately warm.	[%]
	Inability to keep the home adequately cool	Share of the population or households not able to maintain their home adequately cool.	[%]
	High share of energy expenditure in relation to income (2M)	The 2M indicator represents the proportion of households whose share of energy expenditure within their income is more than twice the national average. Note: where income distributions are more equal, variance in energy expenditure translates to higher 2M shares. High variance in energy/income can occur due to structural differences in energy expenditure between household groups, as well as in situations where energy is often, but not exclusively, included in rent.	[%]
	Additional Indicators are available in the relevant table		



Energy poverty Assessment			
24 Most Used			
Macro-area	Indicator(s) Used		Unit
<b>Policy and regulatory framework</b>	Existence of energy poverty strategy / specific measures related to energy poverty	Yes or No answer to the question: "Is there an energy poverty strategy"?	Yes / No
	Existing rent regulation	Yes or No answer to the question: "Are there rent regulations"?	Yes / No
	Additional Indicators are available in the relevant table		
<b>Participation / awareness-raising</b>	Awareness-raising campaigns targeting vulnerable households	Preventing rent increases due to energy retrofits, balancing the PRS with interest in home ownership and social housing	Yes / No
	Engagement and cooperation with stakeholders	Yes or No answer to the question: "Is there engagement and cooperation with local stakeholders for energy poverty reduction"?	Yes / No

Energy poverty Assessment			
Additional Indicators			
Macro-area	Indicator(s) Used		Unit
<b>Facilities / housing</b>	EPC bands of dwelling higher than B	Percentage of dwellings with EPC higher than B out of total dwellings with certificate	[%]
	Households with centralised heating system / total households	Share of households with a centralised heating system / total households	[%]
	Ownership of heating and cooling systems	Share of households with heating and cooling systems / total households	[%]
	Number of social housing apartments / total number of apartments	Percentage of social housing apartments / total number of apartments	[%]
	Average energy demand of social housing / sq.m	Energy demand of social housing compared to median national demand	[kWh/sq.m]
	Absolute lowest energy expenditure (M/2)	The M/2 indicator represents the share of households whose absolute energy expenditure is below half the national median, or in other words abnormally low. This may be due to high energy efficiency standards, but may also be indicative of households dangerously under-consuming energy. M/2 is a relatively new indicator that has been used in Belgian to complement other expenditure and self-reported indicators. Note: this indicator is influenced by the underlying distribution of absolute energy expense in the lower half of households. If the median is relatively high and the distribution below this is very unequal, the M/2 indicator is high	[%]



<b>Energy poverty Assessment</b>			
Additional Indicators			
Macro-area	Indicator(s) Used		Unit
<b>Facilities / housing</b>	Number of households with only oil boilers, wood-burning heaters, conventional gas boilers	Share of households with oil boilers, wood-burning heaters, conventional gas boilers / total households	[%]
	Households with centralised cooling system / total households	Share of households with a centralised cooling system / total households	[%]
	Households with centralised cooling system older than 10 years / total households with cooling system	Share of households with a centralised cooling system older than 10 years old / total households with centralised cooling system	[%]
	Average age of buildings	Average age of buildings per period of construction	Years
	Dwelling ownership	Percentage of households that own the dwelling / total households	[%]
	Over and under occupation of dwellings	Percentages of households according to number of occupants	[%]
	Percentage of households or persons within the municipality with access to clean cooking fuels and technologies	Proportion of households or persons with primary reliance on clean fuels and technology is calculated as the number of people using clean fuels and technologies for cooking, heating and lighting divided by total population reporting that have any cooking, heating or lighting, expressed as percentage. "Clean" is defined by the emission rate targets and specific fuel recommendations (i.e. against unprocessed coal and kerosene) included in the normative guidance WHO guidelines for indoor air quality: household fuel combustion.	[%]
Additional Indicators are available in the relevant table			
<b>Mobility</b>	The local public transport frequency is adequate, providing for the essential necessities of the population	Yes or No answer to the question: "does the local public transport system have adequate frequency, providing for the essential necessities the population"?	Yes / No
	Social housing apartments not having easy access to public transport(*) / all government-provided apartments	Percentage of social housing apartments not having easy access to public transport / all government-provided apartments	[%]
	Persons or households receiving support to pay for public transport services / all public transport users	Percentage of persons or households receiving support to pay for public transport services / total public transport users	[%]
<b>Socio - economic</b>	Average price of electricity	Average price in [€] of electricity consumed [per kW.hr] in municipal households	[€]
	Average price of gas	Average price in [€] of gas consumed [per m3] in municipal households	[€]



Energy poverty Assessment			
Additional Indicators			
Macro-area	Indicator(s) Used		Unit
<b>Socio - economic</b>	Energy related expenditure / local GDP	Relationship between the yearly energy cost for households and the local GDP, percentage average of the local GDP compared to energy cost	[%]
	Persons or households under the poverty threshold / number of persons or households	Percentage of persons or households suffering from poverty / persons or households and families under the income limit considering the size of the family	[%]
	At-risk-of-poverty rate	Persons or households at risk of poverty or social exclusion (% of population). The at-risk-of-poverty rate is the share of people with an equalized disposable income (after social transfer) below the at-risk-of-poverty threshold, which is set at 60 % of the national median equalized disposable income after social transfers.	[%]
	Persons or households receiving social assistance	Number of persons or households receiving financial assistance from administrative institutions	[%]
	Money spent to support energy poor households or persons in relation to local GDP	Percentage of public funds spent in assistance programs as a share of total local GDP	[%]
	Energy poor persons or households receiving assistance / total energy poor households requesting assistance	Percentage of energy poor persons or households benefiting from some form of assistance programme / total number of households requesting assistance	[%]
	Energy poor persons or households receiving assistance / total energy poor households detected	Percentage of energy poor persons or households benefiting from some form of assistance programme / total number of energy poor households	[%]
	Unemployment rate	The unemployment rate is a measure of the prevalence of unemployment and it is calculated as a percentage by dividing the number of unemployed individuals by all individuals currently in the labour force	[%]
	Persons aged under 12	Persons aged under 12 / total population	[%]
	Persons aged over 65	Persons aged over 65 / total population	[%]
	Persons with respiratory and circulatory problems	Persons with respiratory and circulatory problems / total population	[%]
	Persons with an education level less than lower secondary school	Taking in account the International Standard Classification of education (ISCED from the Unesco) a lower education level refers to an education level under lower secondary school	[%]
	<b>Policy and regulatory framework</b>	Specific measures related energy poverty	Yes or No answer to the question: "Are there energy poverty specific measures"?
Existing incentives within landlord programmes		Yes or no answer to the question: "are there incentives/ programmes for landlords"?	Yes / No