

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020*

ISSN 2465-2059

## **Povert  energetica: le politiche ambientali alla prova della giustizia sociale**

**Giovanni Carrosio**

Urban@it Background Papers

**Rapporto sulle citt  2020**  
**LE CITT  PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE**  
ottobre 2020

## Abstract

Le politiche per la transizione energetica messe in campo a livello nazionale ed europeo in questi anni non hanno preso in considerazione la questione della giustizia sociale. Anziché essere utilizzate per combattere le disuguaglianze sociali, rendendo la transizione socialmente desiderabile, hanno escluso dai benefici economici e di qualità della vita ampi strati di popolazione vulnerabile e i territori marginalizzati. Il *paper* propone di riconsiderare il modo con il quale la questione ambientale viene affrontata, connettendo politiche sociali e politiche ambientali e partendo dal miglioramento delle condizioni di vita dei ceti deboli. In questo senso, le risposte al problema della povertà energetica devono diventare un pezzo fondamentale delle modalità con le quali affrontiamo la crisi climatica.

*The energy transition policies implemented at national and European level in recent years have not taken into consideration the issue of social justice. Instead of being used to combat social inequalities, making the transition socially desirable, they have excluded large sections of vulnerable population and marginalized territories from the economic and quality of life benefits. The paper proposes to reconsider the way in which the environmental issue is addressed, connecting social and environmental policies and starting from the improvement of the living conditions of the weaker classes. In this sense, the answers to the problem of energy poverty must become a fundamental piece of the ways in which we face the climate crisis.*

## Parole chiave / Keywords

Povertà energetica, Crisi socio-ecologica, Giustizia sociale  
*Fuel poverty, Socio-ecological crisis, Social justice*

## Introduzione

La crisi climatica richiede una radicale conversione del nostro sistema energetico. Bisogna lavorare in una duplice prospettiva: contrastare il surriscaldamento del pianeta, riducendo in modo deciso le emissioni di anidride carbonica in atmosfera; adattare l'organizzazione sociale e produttiva, per rendere la nostra società più resiliente di fronte a eventi atmosferici estremi e cambiamenti già in essere, che stanno modificando gli equilibri ecosistemici a livello globale e locale. Gli impegni presi dagli Stati nelle Conferenze sul Clima sono insufficienti rispetto alla crisi che abbiamo di fronte. Gli Stati europei stentano a mettere in atto veri piani di decarbonizzazione. Inoltre, le politiche adottate fino ad oggi assumono implicitamente che la transizione energetica vada affrontata con politiche cieche rispetto alle disuguaglianze sociali e territoriali. Nel fare questo, esse stanno esacerbando e riproducendo le disuguaglianze esistenti, penalizzando le aree marginalizzate e i ceti sociali più vulnerabili e di conseguenza sono accompagnate da un diffuso sentimento di ostilità. Si pensi al movimento dei gilet gialli francese, o ai tanti comitati contro la diffusione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree rurali italiane. Per accelerare la transizione energetica, non si può eludere il tema della sua desiderabilità sociale. Per questa ragione, si ritiene fondamentale la coniugazione di giustizia sociale e lotta al cambiamento climatico.

3

## Il fallimento della modernizzazione ecologica

Le politiche per la transizione energetica adottate nel nostro Paese, su impulso della Commissione europea, rientrano nell'alveo della "modernizzazione ecologica", allo stesso tempo teoria e programma di *policy* che mette al centro l'innovazione tecnologica come via d'uscita alla crisi e il mercato come strumento per accelerare il cambiamento. Il combinato disposto di innovazione tecnologica e mercato ha dato vita a politiche che, per esempio, hanno incentivato la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'adozione di dispositivi per il retrofit energetico del patrimonio edilizio, hanno fatto leva sul meccanismo delle certificazioni degli edifici per stimolarne il miglioramento energetico, hanno incentivato l'acquisto di auto elettriche o ibride. Per come sono state costruite, queste politiche sono state diversamente accessibili da parte dei cittadini. È stata fatta la scelta di dare impulso alla transizione energetica stimolando all'innovazione il ceto medio-alto: proprietari di case, famiglie con redditi stabili, risparmi e capacità di spesa per affrontare investimenti importanti, come l'installazione dei pannelli fotovoltaici e interventi strutturali per il risparmio energetico nella propria abitazione, l'acquisto di una automobile nuova con caratteristiche ecologiche, l'acquisto di abitazioni in classi energetiche elevate. Per diverse ragioni, a queste politiche hanno avuto difficoltà di accesso i ceti medio-bassi. Incapienti, precari, famiglie a basso reddito e senza risparmi, affittuari: sono tipologie di situazioni che per motivi diversi hanno problemi di accesso alle politiche basate su incentivi diretti o sotto forma di detrazioni fiscali. Secondo un lavoro recente [Magnani, Carrosio, Osti 2020], ad esempio, il meccanismo del 65% per interventi di retrofit energetico nelle abitazioni ha generato, dal 2008 al 2018, quasi 11 miliardi di euro di detrazioni fiscali<sup>1</sup>. Suddividendo le detrazioni per classe di reddito,

<sup>1</sup> Si tratta di un bonus fiscale per interventi di risparmio energetico nelle abitazioni che prevede la possibilità di detrarre in 10 anni il 65% della spesa sostenuta.

si vede come le classi di popolazione più ricca hanno avuto maggiori vantaggi (Tab. 1), con una conseguente redistribuzione regressiva della ricchezza. Lo stesso vale per la dinamica territoriale con la quale gli incentivi sono stati utilizzati: la spesa per il retrofit si è concentrata soprattutto nelle regioni più ricche. Evidenza che si conferma anche standardizzando la distribuzione dell'ammontare delle detrazioni fiscali tenendo conto dei gradi giorno invernali (Tab. 2)<sup>2</sup>.

4

Tab. 1. *Detrazioni fiscali per interventi di retrofit energetico delle abitazioni per classe di reddito 2008-2018.*  
Fonte Magnani, Carrosio, Osti 2020 su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Income classes in Euros	Deductions for energy retrofit interventions		Interventions on the number of tax payers %	average amount of deduction per income classes	
	Total frequency 2008-2016	Total number of taxpayers 2008-2016			Amount in thousand Euros 2008-2016
less than -1000	13.505	1.362.149	12.657	0,99145	937,2084413
from -1000 to 0	2.527	369.710	1.993	0,68351	788,6822319
zero	15.889	4.565.394	11.311	0,34803	711,8761407
from 0 to 1000	51.571	20.385.174	30.585	0,25298	593,0658704
from 1000 to 1500	19.443	5.716.386	11.197	0,34013	575,8884946
from 1500 to 2000	16.914	4.865.076	9.810	0,34766	579,9929053
from 2000 to 2500	16.935	4.374.991	9.493	0,38709	560,5550635
from 2500 to 3000	17.747	4.069.894	9.428	0,43606	531,2447174
from 3000 to 3500	17.403	3.597.030	9.432	0,48382	541,9755215
from 3500 to 4000	18.053	3.528.731	9.638	0,5116	533,8724866
from 4000 to 5000	39.088	6.929.655	21.128	0,56407	540,523946
from 5000 to 6000	42.135	10.908.731	22.897	0,38625	543,4199597
from 6000 to 7500	81.426	24.039.986	41.733	0,33871	512,5267114
from 7500 to 10000	203.452	26.973.501	101.102	0,75427	496,9329375
from 10000 to 12000	276.296	21.897.117	139.735	1,26179	505,7438399
from 12000 to 15000	563.818	32.239.141	310.182	1,74886	550,1456144
from 15000 to 20000	1.499.977	57.684.750	922.579	2,6003	615,0620976
from 20000 to 26000	2.322.264	54.504.619	1.623.721	4,26067	699,1974211
from 26000 to 29000	1.077.543	18.883.050	820.376	5,7064	761,3394547
from 29000 to 35000	1.684.674	24.202.273	1.365.448	6,96081	810,5117073
from 35000 to 40000	915.467	10.923.041	813.366	8,38106	888,47113
from 40000 to 50000	1.078.906	11.064.364	1.088.912	9,75118	1009,274209
from 50000 to 55000	341.028	3.120.728	389.727	10,92783	1142,800591
from 55000 to 60000	272.316	2.376.339	324.512	11,45948	1191,674378
from 60000 to 70000	410.199	3.431.726	517.471	11,95314	1261,512095
from 70000 to 75000	163.362	1.315.064	217.192	12,42236	1329,513596
from 75000 to 80000	141.409	1.098.526	193.403	12,87261	1367,685225
from 80000 to 90000	221.769	1.631.355	320.042	13,59416	1443,132268
from 90000 to 100000	160.494	1.121.355	249.718	14,31251	1555,933555
from 100000 to 120000	208.779	1.374.201	354.135	15,19276	1696,219447
from 120000 to 150000	164.603	1.008.549	305.512	16,32077	1856,053656
from 150000 to 200000	121.951	688.931	262.757	17,70148	2154,611278
from 200000 to 300000	88.452	480.463	248.697	18,40974	2811,660562
More than 300000	54.376	224.358	164.888	24,23627	3032,367221
<b>TOTALE</b>	<b>12.323.771</b>	<b>370.956.358</b>	<b>10.934.784</b>	<b>3,32216</b>	<b>887,2920472</b>

<sup>2</sup> La standardizzazione per gradi giorno invernali permette di ripulire la distribuzione dell'ammontare delle detrazioni fiscali per l'efficientamento energetico delle abitazioni dalla variabile climatica, che potrebbe condizionare molto la numerosità e la portata degli interventi.

Tab. 2. *Investimenti a livello regionale standardizzati per gradi giorni invernali.*  
 Fonte Enea 2017.

<b>Regione</b>	<b>Hdd/Nai</b>
Piemonte	137,7
Valle d'Aosta	211,4
Liguria	68,1
Lombardia	176,7
Trentino Alto Adige	212,3
Veneto	217,6
Friuli Venezia Giulia	197,4
Emilia Romagna	181,6
Toscana	145,6
Umbria	92,8
Marche	97,2
Lazio	70,1
Abruzzo	99,3
Molise	36,2
Campania	49,6
Puglia	74,4
Basilicata	111
Calabria	56,2
Sicilia	135,6
Sardegna	139,3

Il modo con il quale sono state costruite e attuate queste politiche, non solo ha aggravato le disuguaglianze sociali, ma non ha permesso di imprimere un cambiamento tangibile alle dinamiche di mercato, così da avviare una transizione energetica capace di rispondere con l'urgenza necessaria alla crisi climatica. Questo è accaduto anche perché l'adozione di *market based policies* in una fase di flessione del mercato edile e immobiliare non ha prodotto una massa critica e articolata di interventi, capace di strutturare un campo organizzativo così importante da riprodursi indipendentemente dalla presenza di regole e incentivi [Carrosio 2015]. A monte è mancata anche una politica industriale pubblica, che ancorasse i sistemi di incentivazione alla nascita di filiere di imprese sul territorio nazionale, che al calare degli incentivi generasse in modo autonomo la riproduzione della domanda di mercato.

È evidente la necessità di cambiare rotta. Per dare risposte all'altezza della crisi climatica, sono molti a credere che sia necessario ancorare le politiche per la transizione energetica al miglioramento della qualità della vita delle persone che oggi non traggono vantaggi dalla modernizzazione ecologica. Ad esempio, si possono coniugare politiche ambientali e politiche sociali, partendo dalle persone più vulnerabili. Quelle persone che si trovano nella condizione della povertà energetica.

### Povertà energetica: definizione e politiche

Esistono tanti modi per definire la povertà energetica. In termini generali, è quel «fenomeno che interessa coloro che non possono usufruire di forniture adeguate e affidabili di energia elettrica e gas per indisponibilità di sufficienti risorse economiche» [Supino e Voltaggio 2018: 11]. Le motivazioni per le quali un nucleo familiare può trovarsi in questa condizione sono diverse. La povertà energetica è certamente una declinazione della povertà generale, ma sono tante le concause che la determinano. In letteratura si citano il costo dell'energia, i livelli di reddito, la *performance* energetica delle abitazioni, il contesto climatico-ambientale. Nei paesi occidentali, trovarsi in questa condizione significa subire le conseguenze in termini di qualità della vita e di salute: abitazioni troppo fredde nei mesi invernali e troppo calde in estate accrescono la probabilità di contrarre malattie respiratorie e cardiovascolari. Si parla, in questo caso, dei determinanti socio-ambientali della salute [Liddel e Morris 2010]. Nel caso in cui la povertà energetica sia indotta dalla scarsa coibentazione degli edifici, che richiedono molta energia per essere riscaldati, esistono anche conseguenze sull'inquinamento atmosferico e sul cambiamento climatico. E sta proprio qui il legame tra dimensione sociale e ambientale della povertà energetica.

Fino ad oggi, le istituzioni hanno elaborato risposte parziali e insoddisfacenti, basate soprattutto su tre indirizzi: l'intervento sui prezzi dell'energia, al fine di calmarne il costo per il consumatore finale; l'attivazione di politiche per la salvaguardia dell'accesso ai servizi energetici delle fasce più deboli della popolazione; il sostegno al reddito delle persone più vulnerabili, attraverso l'istituzione di bonus energia. Sul primo fronte, la risposta è stata affidata alla creazione di mercati energetici concorrenziali, che avrebbero dovuto abbassare i costi medi dell'energia. L'ingresso sul mercato libero di tante società, però, non sta provocando la riduzione del prezzo dell'energia e i consumatori più vulnerabili sono sempre più esposti a raggiri per cambiare operatore. Sul versante delle politiche specifiche di salvaguardia delle fasce deboli della popolazione l'Autorità per l'energia è da tempo intervenuta con specifici provvedimenti (rateizzazione dei pagamenti, tassi massimi di interesse, divieti di sospensione del servizio in casi di particolare disagio) nell'ottica di tutelare i consumatori più vulnerabili. Interviene, invece, sul sostegno al reddito lo strumento del bonus energia elettrica e gas, finalizzato a integrare la spesa dei consumatori in condizioni di disagio economico o in gravi condizioni di salute. Possono ottenere il bonus elettrico e gas quei nuclei familiari che si trovano in una condizione di vulnerabilità economica (misurata da una determinata soglia di indicatore Isee), oppure che hanno già accesso a misure di contrasto alla povertà come il reddito di cittadinanza e la carta acquisti. Independentemente dal livello di Isee, i nuclei familiari caratterizzati dalla presenza di una persona in una grave condizione di salute, che necessita dell'uso di apparecchiature elettromedicali salvavita, possono accedere al bonus elettrico.

Lo strumento del bonus si configura perciò come una risposta a valle, che incrementa il potere di acquisto delle famiglie, ma non è in grado di incidere sulla qualità dei consumi. Esso, infatti, non interviene sulla riduzione del fabbisogno energetico, migliorando la qualità delle abitazioni e incrementando le capabilities delle fasce più deboli, bensì sul sostegno al consumo. Inoltre, secondo gli studi della Banca d'Italia, soltanto un terzo circa degli aventi diritto usufruisce effettivamente di questo aiuto.

Nella relazione sul bonus energia fatta al Ministro dello Sviluppo Economico<sup>3</sup> nel 2019, emerge come il numero di famiglie che ha ottenuto per almeno una volta il bonus, dall'avvio del meccanismo al 31 dicembre 2018, è di 2.9 milioni per l'elettrico e di circa 1.8 milioni per il gas. Il rapporto fra nuclei familiari che hanno i requisiti per essere destinatari del bonus elettrico e gas e nuclei effettivamente agevolati si è costantemente attestato fra il 30% e il 35%, nonostante le varie iniziative dell'Autorità dell'Energia per diffondere la conoscenza dello strumento tra i potenziali destinatari, con campagne informative e progetti volti a coinvolgere anche altri soggetti che operano con i cittadini vulnerabili. Queste percentuali variano a livello territoriale: nelle regioni del Sud gli aventi diritto che usufruiscono di questo strumento scendono in media al 21%, mentre nelle regioni del Nord salgono al 43%. Questa discrepanza emerge come conseguenza della dimensione delle capacitazioni e della effettiva accessibilità allo strumento bonus: dove esistono servizi sociali territoriali ben strutturati, sono gli assistenti socio-assistenziali a informare gli aventi diritto e a indirizzarli nella filiera di enti che se ne occupano. Dove questi servizi sono meno organizzati, esistono più difficoltà nell'informare e nell'attivare gli aventi diritto.

### **Connettere giustizia e sostenibilità: un piano nazionale per la riqualificazione energetica degli edifici**

Il problema della povertà energetica può uscire dall'alveo delle politiche sociali e incontrare le politiche ambientali: si tratta di metterlo al centro di un nuovo modo di costruire politiche per la transizione ecologica. In modo complementare agli strumenti esistenti – che devono essere migliorati nella loro capacità di arrivare a tutti gli aventi diritto – è possibile infatti intervenire a monte del problema, lavorando sulla riduzione della domanda di energia contestualmente al miglioramento delle condizioni di abitabilità degli edifici. Perché ciò sia possibile, sono necessarie politiche integrate, che affrontino contestualmente problemi sociali (la lotta alla povertà energetica), ambientali (la riduzione delle emissioni climalteranti), energetiche (incremento dell'efficienza negli usi dell'energia), economiche (l'impulso al settore delle ristrutturazioni edilizie e la creazione di nuovi *green jobs*). Intervenire sull'efficienza energetica degli edifici, infatti, consente non solo di alleviare il carico delle bollette sul bilancio familiare, ma anche di diminuire il peso delle abitazioni sulle emissioni e di creare nuova occupazione per affrontare la crisi del settore edile. Perché questo accada è necessario rivedere gli strumenti di *policy* fino ad oggi adottati, in modo tale che assumano una postura sociale e possano raggiungere tutte le fasce di popolazione ad oggi escluse<sup>4</sup>. Ma questo non basta. La transizione energetica va perseguita dentro strategie di rigenerazione delle periferie urbane, che riconoscano nella questione ambientale un elemento determinante rispetto alla qualità della vita delle persone e al loro benessere. Un piano nazionale che metta al centro la coniugazione tra lotta alla povertà e transizione può essere una delle declinazioni italiane del *Green New Deal*, di cui oggi – in tempi di recessione indotta dalla pandemia Covid-19 – c'è ancora più bisogno.

3 «Il bonus sociale elettrico e gas: stato di attuazione per l'anno 2018 relazione al ministro dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 1 comma 4 del decreto del ministro dello sviluppo economico 29 dicembre 2016»: documento consultato il giorno 24 marzo 2020 all'indirizzo <https://www.arera.it/allegati/docs/19/279-19.pdf>

4 Si vedano le proposte elaborate dal Forum Disuguaglianze e Diversità (proposta numero 10) in merito alla rimodulazione di alcune politiche energetiche, a partire dai meccanismi di detrazione fiscale per il *retrofit* energetico delle abitazioni.

## BIBLIOGRAFIA

Carrosio, G.

2015 *Politiche e campi organizzativi della riqualificazione energetica degli edifici*, in «Sociologia Urbana e Rurale», 106, p. 21-44.

Carrosio, G.; Magnani, N.; Osti, G.

2020 *Energy retrofitting of urban buildings: A socio-spatial analysis of three mid-sized Italian cities*, in «Energy Policy», 139, 111341.

Enea

2017 *Detrazioni fiscali del 65% per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente*. Roma. [online] <https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/detrazioni-65-2017.pdf>

Liddel, C. e Morris, C.

2010 *Fuel poverty and human health: A review of recent evidence*, in «Energy Policy», 38, p. 2987–2997.

Supino, S. e Voltaggio, B.

2018 *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*. Bologna, Il Mulino.