

### *La povertà energetica tra ricerca e azione*

Serena Rugiero\*

Il tema della povertà energetica si è imposto all'attenzione del dibattito pubblico e scientifico in maniera crescente nell'arco dell'ultimo decennio.

Complice all'ascesa del fenomeno nell'agenda politica ed accademica è stato il concatenarsi delle crisi economica, energetica, geopolitica che, a partire dalla grande recessione del 2008, si sono succedute con la pandemia, i conflitti russo-ucraino e in medio-oriente, fino alle recenti preoccupazioni per l'instabilità delle relazioni transatlantiche.

Il clima di incertezza dovuto alla volatilità dei mercati, agli aumenti incontrollati dei costi dell'energia e delle materie prime e alle crescenti tensioni geopolitiche ha reso esplicito che un sistema energetico sicuro, sostenibile, ma anche equo ed accessibile per tutti sia uno dei pilastri fondamentali della sovranità democratica.

È in questo complesso quadro internazionale che la povertà energetica, definita come l'impossibilità a soddisfare i bisogni energetici necessari a *standard* dignitosi di vita e di salute<sup>1</sup>, sta emergendo come una tra le più preoccupanti manifestazioni dei nuovi rischi sociali nelle economie avanzate<sup>2</sup>.

Garantire il diritto all'energia – concependo quest'ultima come bene comune che concorre al benessere collettivo e individuale parimenti all'accesso ad altri servizi fondamentali della cittadinanza (istruzione, assistenza sanitaria, mobilità e abitare di qualità), – è cruciale per assicurare coesione sociale e democrazia.

In tal senso, il tema della povertà energetica si intreccia a quello della giustizia sociale e ambientale.

---

\* Ricercatrice senior presso la Fondazione Giuseppe Di Vittorio-FDV, l'Istituto Nazionale della Confederazione Generale Italiana del Lavoro per la ricerca storica, economica, sociale e la formazione sindacale, presso cui coordina l'Area di Ricerca "Energia, Sviluppo e Innovazione".

<sup>1</sup> Definizione introdotta dalla Direttiva UE 2023/1791 del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica Articolo 2, comma 52.

<sup>2</sup> In Italia nel 2023 si contavano 2,36 milioni di famiglie in povertà energetica, pari al 9% del totale, con 340 mila nuclei in più rispetto all'anno precedente (Osservatorio italiano della povertà energetica -Oipe, 2024).

Va inoltre osservato che il principio dell'equo accesso all'energia si inserisce a pieno titolo negli impegni in direzione di una "giusta transizione"<sup>3</sup>, assunti a livello internazionale per gestire la transizione ecologica in modo socialmente equilibrato, al fine di bilanciare gli effetti distributivi delle politiche di mitigazione del cambiamento climatico che, se non opportunamente governato, può aggravare i rischi esistenti per la salute, la povertà, le disuguaglianze.

La povertà energetica si pone pertanto all'intersezione tra la dimensione sociale, economica e ambientale del benessere (De Vidovich, p. 86), richiedendo un approccio sistemico tanto a livello di analisi, come fenomeno multidimensionale, quanto su quello della definizione delle misure di contrasto che richiedono una politica integrata di interventi capace di abbracciare le varie dimensioni del problema: ambientale, sociale, relativa alla salute, alla questione abitativa, alla produttività, al welfare.

Sebbene i principali *driver* che agiscono mutualmente nella costituzione del fenomeno sono, secondo la definizione citata<sup>4</sup>, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e scarsa efficienza energetica delle abitazioni, appare tuttavia opportuno osservare che la vulnerabilità energetica non si esaurisce nel solo confronto tra i livelli di reddito e tra i consumi, che non dipende esclusivamente dall'andamento dei prezzi dell'energia e dai miglioramenti dell'efficienza negli usi finali. Essa è frutto dell'azione sinergica di un complesso insieme di fattori tra i quali spiccano anche quelli climatici, territoriali, sanitari, abitativi, comportamentali e psico-sociali.

Solo cogliendo la multidimensionalità della precarietà energetica è possibile comprendere appieno uno dei rischi eco-sociali più paradigmatici della nostra epoca, la cui caratteristica prevalente è proprio quella di interconnettere variabili di natura economica con la dimensione socio-spaziale del disagio, con la dotazione del capitale culturale e sociale degli individui, con le loro caratteristiche percettive, anagrafiche, valoriali, spaziando da fattori strutturali a dimensioni focalizzate sull'attore sociale.

Da questa constatazione discende il monito per la ricerca, da una parte, a raffinare ulteriormente gli sforzi di misurazione quantitativa del fenomeno, focalizzandosi sulle tre principali variabili su cui converge l'attenzione delle attuali direttive europee<sup>5</sup>, ma, dall'altra, a perseverare nella elaborazione di indicatori complessi, a fronte della grande variabilità delle cause e concause del problema che richiede un'analisi ad ampio spettro, politiche multi-livello ed azioni tarate su segmenti specifici della popolazione in stato di vulnerabilità.

A tale riguardo, proprio il considerare la multiformità del disagio induce ad allargare il perimetro dell'analisi alle condizioni che definiscono uno stato di "vulne-

---

<sup>3</sup> Il principio della "giusta transizione" è uno degli elementi integranti del Green Deal europeo per "garantire pari opportunità e che nessuno venga lasciato indietro nell'adattamento alla trasformazione economica verde e digitale dell'Europa" (COM/2019/640 final).

<sup>4</sup> Direttiva UE 2023/1791 del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica Articolo 2, comma 52; Direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

rabilità”, prima ancora che di vera e propria povertà energetica<sup>6</sup> (si vedano a questo proposito gli articoli di De Vidovich e Biserna nel numero). Si sancisce così più chiaramente il confine entro il quale è opportuno agire, oltre che per il contrasto, innanzitutto per la prevenzione dal non cadere in uno stato di deprivazione.

Intervenire in maniera preventiva appare calzante anche in risposta agli effetti del perdurare delle crisi economica ed ambientale che comportano, da un lato, il riacutizzarsi delle forme di “povertà tradizionale” – i poveri assoluti e in condizione di grave deprivazione materiale – e, dall’altro, l’affermarsi di nuovi profili di povertà – tra cui i *working poor* e figure professionali qualificate ma costrette ad un lavoro precario.

La povertà energetica rappresenta in modo emblematico questa evoluzione della povertà *tout court*, raccogliendo tra le sue maglie sia famiglie che versano in uno stato “convenzionale” di disagio, sia nuove figure che, pur se attive nel mercato del lavoro, sono vittime di un processo di scivolamento nel divario all’accesso a beni e servizi fondamentali<sup>7</sup>. Questa constatazione conferma l’opportunità di adottare un approccio intersezionale all’analisi del fenomeno, che possa porre in luce l’interazione tra identità sociali e condizione di fragilità/emarginazione, considerando che, come emerge in diverse ricerche (nel numero Prisma, ad esempio, si veda Lavecchia), ad essere colpiti dalla povertà energetica sono maggiormente le donne, i minori, gli anziani, i neet, i disabili, gli immigrati, i lavoratori poveri<sup>8</sup>.

Altro aspetto fondamentale della povertà energetica è che, come nel caso di altre tematiche collegate alla questione ambientale, essa assume un immediato valore di azione politica. Vale a dire, che è un campo in cui appare evidente il nesso tra l’esigenza della misurazione del fenomeno e quella della valutazione delle *policy* di intervento. Da qui l’importanza, *in primis*, di una adeguata definizione del problema, in quanto presupposto per una attenta misurazione sulla cui base è poi possibile monitorarne l’evoluzione e valutare l’efficacia delle azioni di contrasto. In tal senso, il processo di ricerca volto a definire l’estensione e le caratteristiche della povertà energetica assume il valore di una scelta sia tecnica che politica (LaVecchia, p. 22).

La ricerca socio-economica sulla povertà energetica rappresenta, quindi, un importante strumento nella promozione del sostegno pubblico e politico alla limita-

<sup>6</sup> Su questo aspetto sia consentito un rimando alle ricerche della Fondazione Di Vittorio con lo Spi-Cgil “Gli anziani e la povertà energetica. Per una politica integrata di misure di contrasto alla povertà” e “Democrazia energetica e inclusione sociale nelle aree interne. Il ruolo della contrattazione sociale e territoriale nel contrasto alla povertà energetica”, in cui il campione di intervistati è stato distinto in “vulnerabili energetici” e “poveri energetici”. L’analisi dei dati ha messo in evidenza come da questa suddivisione emerga una profilazione dettagliata, significativamente discriminante rispetto alle variabili del questionario, utile ad identificare profili-tipo e a calibrare al meglio gli interventi di mitigazione e contrasto.

<sup>7</sup> In Europa nel 2023 il 10,6% della popolazione europea, pari a ben 47,5 milioni di cittadini, non poteva permettersi di accendere il riscaldamento, tra queste persone in povertà energetica 23,7 milioni hanno un lavoro (Etuc, 2024).

<sup>8</sup> Il tema della intersezionalità nello studio della povertà energetica è attualmente oggetto di approfondimento nel progetto di ricerca della Fondazione Di Vittorio dal titolo: *Innovazione territoriale e contrasto alla povertà*, finanziato dal Ministero dell’Università e della Ricerca.

zione del problema, offrendo ai decisori strumenti teorici, concettuali e metodologici per l'elaborazione di strategie di intervento appropriate e per la loro valutazione nelle fasi di esecuzione e controllo delle politiche.

A dimostrare il legame esistente tra teoria e prassi nell'approccio alla povertà energetica è il proliferare in questo campo d'indagine degli studi *policy-oriented* e di ricerche-azione, di cui ci sono significativi esempi anche in questo numero di Prisma.

Sul piano delle politiche di intervento, a fronte del carattere complesso e multidimensionale della tematica assume importanza lo sviluppo di una politica integrata di contrasto, anche in relazione ad altri strumenti di lotta alla povertà a livello nazionale e regionale e in connessione con altri ambiti di policy (Rugiero, Ferrucci, Angelini, 2018).

Nel corso del tempo si è assistito ad un allargamento dello spettro degli interventi. Oltre alle misure per ridurre la spesa energetica delle famiglie (bonus sociali elettricità e gas e interventi per ridurre il costo delle bollette) – che agiscono prevalentemente sugli effetti della condizione di povero energetico –, vanno considerate le misure di efficientamento energetico (detrazioni fiscali, conto termico, etc.) – che fanno leva sulle cause del fenomeno. Ad esse si aggiungono le misure per l'uso delle energie rinnovabili (reddito energetico e comunità energetiche rinnovabili) e le misure di informazione, formazione, assistenza (campagne di comunicazione, sportelli dedicati, tutoraggio e interventi comportamentali).

Tuttavia, appare cruciale poter garantire il reale accesso alle famiglie in povertà energetica ad alcuni di questi strumenti. Un caso emblematico, a tale proposito, è quello delle misure di incentivazione degli interventi di efficienza energetica che pongono alcune significative barriere limitandone l'applicazione per i soggetti in condizione di disagio economico, come il costo elevato, la complessità burocratica delle procedure, il forte coinvolgimento richiesto.

Un aspetto centrale sul piano della implementazione delle *policy* riveste inoltre l'articolazione degli obiettivi di contrasto e mitigazione con riferimento a specifici target delle fasce fragili della popolazione, alle differenti identità sociali, così come alle dimensioni territoriali e geografiche delle disparità energetiche.

Appare infine decisivo che le politiche non si limitino più a contrastare la povertà energetica in modo emergenziale, con provvedimenti volti a rispondere agli *shock* delle variazioni dei costi energetici senza però incidere in maniera strutturale e determinante sulle cause della crisi energetica. La lotta alla povertà energetica va collocata in un quadro di cambiamento di vasta portata, dove garantire il diritto all'energia è contestuale a promuovere la sicurezza climatica e la qualità dello sviluppo secondo un concetto di benessere sociale sostenibile (Dezza, p. 168).

A tal fine occorre sperimentare pratiche innovative di nuovo welfare che rispondano ai bisogni di protezione determinati dalle grandi trasformazioni legate alla crisi energetica e ambientale mediante l'attivazione di un "welfare sostenibile" che superi la classica logica redistributiva e consenta di intrecciare diverse dimensioni di intervento relative alle condizioni sociali e infrastrutturali della ingiustizia

energetica come la politica abitativa, la rigenerazione urbana, l'innovazione sociale *place-based* realizzata in cooperazione con gli attori del territorio.

A fronte del moltiplicarsi negli ultimi anni degli studi sulla povertà energetica è oggi possibile avviare prime riflessioni sullo stato dell'arte in questo campo. L'obiettivo di questo numero Prisma è di contribuire a cogliere tendenze e prospettive a partire dal variegato insieme dei contributi teorici ed empirici che stanno fiorendo sul tema.

Lungi dal fornire una rassegna completa della produzione scientifica sull'argomento, che esula dagli obiettivi di questa pubblicazione, lo scopo è piuttosto di dare testimonianza della vivacità dell'attività di studio e ricerca sulla questione. A tale scopo il numero spazia da contributi di stampo più propriamente economico e sulla misurazione quantitativa del fenomeno ad approcci più qualitativi e sulla dimensione sociale e spaziale della povertà energetica, in un'ottica multidisciplinare che mette in dialogo la ricerca economica e sociale anche con altri orientamenti scientifici, come quello dell'ingegneria di cui questo numero ospita un contributo. Proprio la più volta citata multidimensionalità del fenomeno tende, infatti, ad allargare il campo di studi e le prospettive di valutazione del fenomeno a beneficio della riflessione a supporto del *decision making*.

Ulteriore segnale dello sviluppo della tematica è l'interesse crescente che suscita l'ambito analitico della povertà energetica tra i giovani ricercatori, ai quali questa rassegna ha scelto pure di dare spazio.

Se diverse sono le angolazioni da cui si è osservato il fenomeno nel volume, il filo invisibile che attraversa, in modo esplicito o implicito, le riflessioni raccolte è quello dell'energia come bene comune e diritto universale, necessario a garantire a tutti non solo la resilienza ai nuovi *shock* energetici, ma anche il benessere energetico inteso come condizione di vita degna, sostenibile e inclusiva.

Sul piano delle *policy*, la lettura complessiva degli articoli suggerisce la necessità di porre al centro degli interventi il tema della prevenzione dei rischi sociali derivanti dalla transizione attraverso l'innesto di una "politica sociale ecologica" che richiede un forte ruolo pubblico e una partecipazione democratica nella governance finalizzata al contrasto alla povertà energetica.

A sostegno di queste sfide appare ineludibile tracciare nuove rotte di ricerca-azione che trasformino le crisi in opportunità di giustizia energetica, sociale e climatica mettendo a sistema i tanti sforzi derivanti dal crescente numero di ricerche sul campo che tentano di ricomporre il variegato mosaico della povertà energetica.

I contributi del volume sono raccolti in due sezioni: nella prima vengono presentati i lavori che affrontano i temi generali; nella seconda, interventi relativi al contesto locale.

Il numero si apre con il contributo di Dora Biondani sul ruolo centrale di una governance multilivello – locale, regionale, nazionale e sovranazionale – nel contrasto alla povertà energetica. Cruciale, nel declinare gli obiettivi europei alla scala locale di governo, è il ruolo delle regioni e dei comuni che rappresentano "[...] l'unità governativa con la maggiore potenzialità di definire in maniera concreta la povertà energetica con un livello di specificità tale da facilitare effettivamente la

pianificazione di interventi di impatto”. A supporto dell’azione dei comuni, al fine di facilitare lo scambio di informazioni e buone pratiche, interviene l’*Energy Poverty Advisory Hub* – EPAH, la cui azione viene dettagliatamente descritta dall’autrice.

Il saggio di Luciano Lavecchia offre una misura della povertà energetica in Italia, seguendo l’approccio anglosassone dell’indicatore “*Low Income High Cost*”, come presupposto ineludibile per valutare le più idonee azioni di contrasto al problema. Tra le misure di *policy* si evidenzia la necessità di sviluppare anche interventi in risposta alle ondate di calore, oltre a quelli tradizionali previsti per il riscaldamento invernale. L’analisi fornisce una stima del fenomeno della povertà energetica a livello regionale e un approfondimento sulla sua diffusione fra i minori e gli stranieri.

Lo studio presentato da Luca Biserna e Filippo Barbera mette invece in luce il carattere socio-spaziale della povertà energetica presentando differenti paesaggi – *energyscape* – di deprivazione materiale legati alla vulnerabilità energetica. La dimensione locale della vulnerabilità energetica, dispositivo concettuale considerato capace di spiegare al meglio la coesistenza di diversi fattori e concause della povertà energetica, indica la questione della giustizia energetica come componente interconnessa alla giustizia spaziale.

Il contributo di Anna Amato e Edoardo Pandolfi affronta una questione centrale per l’implementazione delle *policy* riguardanti la riqualificazione energetica: il problema della inefficienza energetica nel settore degli affitti privati, nei quali ricade la maggior parte delle famiglie in condizione di povertà. Partendo dai risultati del progetto europeo ENPOR – *Actions to mitigate energy poverty in the private rental sector*, che ha permesso di identificare a livello geografico e temporale la povertà energetica nel settore degli affitti privati in Europa, gli autori approfondiscono il tema delle disegualianze intergenerazionali e propongono suggerimenti di *policy* per salvaguardare le famiglie vulnerabili in affitto.

Sempre sul versante delle misure di contrasto il saggio di Federica Ragazzo, Giuseppe Sbrescia, Marina Varvesi affronta il tema della formazione come strumento strategico per fronteggiare la povertà energetica in termini di *empowerment* sia per i cittadini che per gli operatori sociali coinvolti nel supporto alle famiglie, con particolare riferimento all’esperienza italiana dei *Tutor* per l’Energia Domestica (TED).

Il saggio di apertura della sezione dedicata al “contesto locale” è quello di Lorenzo De Vidovich che offre un’analisi della povertà energetica nella prospettiva dell’eco-welfare. Nel testo si avanzano osservazioni utili all’intervento eco-sociale per il contrasto alla povertà energetica in ambito urbano attraverso le evidenze emerse da un’attività di ricerca svolta a Trieste e da alcune riflessioni sul percorso di transizione energetica e contrasto alla povertà energetica intrapreso dal Comune di Milano.

Il contributo di Monica Misceo e Anna Amato riprende invece la questione dell’efficienza energetica, questa volta in relazione agli alloggi di edilizia popolare, intrecciando l’innovazione tecnologica e quella sociale. Il progetto di ricerca Hori-

zon REHOUSE-Renovation packagEs for HOListic improvement of EU's bUildingS Efficiency, maximizing RES generation and cost-effectiveness, illustrato dalle ricercatrici che ne hanno seguito l'applicazione in Italia ad un edificio popolare nel Comune di Margherita di Savoia in Puglia, presenta infatti soluzioni innovative non solo sul piano del miglioramento della performance energetica degli edifici, ma anche per la promozione di un approccio che pone "la persona al centro" del processo di riqualificazione, attraverso un processo di co-progettazione con gli inquilini.

L'articolo di Giovanna Bosco affronta lo spinoso tema dei rischi derivanti dagli effetti distributivi delle politiche di transizione energetica e della possibilità che abbiano un impatto significativo proprio sulle fasce più vulnerabili della popolazione, in termini di costi maggiori per l'elettricità e di cambiamenti nei modelli di consumo. Il lavoro tocca i temi della relazione tra ambientalismo e giustizia sociale e del cosiddetto "estrattivismo verde", attraverso una lettura del caso della Sardegna, in qualità di Regione eletta a laboratorio di elettrificazione dall'agenda relativa alla transizione ecologica.

A testimonianza della multidisciplinarietà richiesta nell'affrontare il tema della povertà energetica, il saggio di Leone Maria Barbaro e Roberto de Lieto Vollaro, a chiusura della sezione, è di stampo ingegneristico. Il lavoro approfondisce il contributo che può derivare sul piano delle azioni di contrasto alla povertà energetica dalle comunità energetiche rinnovabili, con uno studio sulla possibile integrazione nel tessuto urbano dell'energia prodotta dal fotovoltaico all'interno di una grande infrastruttura di uso pubblico, come lo Stadio Olimpico di Roma, favorendo la combinazione delle energie rinnovabili e dello sviluppo urbano sostenibile.

Concludono il numero, nella sezione commenti, i contributi di Vittorio Cogliati Dezza, di Simona Fabiani, di Agnese Cecchini e, per la rubrica "Fuori dal tema", il contributo di Buoncompagni che offre una riflessione critica sul rapporto tra media, professione giornalistica e il fenomeno della discriminazione.

## Riferimenti bibliografici

- Direttiva UE 2023/1791 del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica.  
 European Trade Union Confederation - ETUC, 2024, Energy Union Regulation – Taking Decisive Action to Protect Industry, Households, and Create Quality Jobs, Adopted at the Executive Committee meeting of 15-16 October 2024  
 Rugiero S., Ferrucci G., Salvati L., Carrosio G. (2022) Democrazia energetica e inclusione sociale nelle aree interne. *Il ruolo della contrattazione sociale e territoriale nel contrasto alla povertà energetica*, 5, Working paper FDV.  
 Rugiero S., Ferrucci G. (2020) Gli anziani e la povertà energetica, in *Secondo Rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE)*, pp. 43-47.  
 The Commission communication: "The European Green Deal", COM/2019/640 final.