

**RELAZIONE IN ESITO ALL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI
ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA DEL BONUS ELETTRICO E GAS**

27 febbraio 2014

Indice

Premessa.....	3
Sintesi e conclusioni.....	5
PARTE I Introduzione dei bonus sociali elettrico e gas, implementazione e costi	8
1.1 Obiettivi, disegno dell'intervento, implementazione	8
1.2 Criteri di accesso all'agevolazione.....	8
1.3 Disegno regolatorio implementato	10
1.4 Costi.....	12
PARTE II I beneficiari dei bonus elettrico e gas.....	16
2.1 Introduzione.....	16
2.2 Platea dei potenziali beneficiari	17
2.3 Beneficiari effettivi.....	24
2.4 Analisi del rapporto tra beneficiari e aventi diritto per regione e fasce di età	32
2.5 Incidenza dei bonus per energia elettrica e gas sul reddito e sulla spesa per energia	34
2.6 Rapporto tra obiettivi e risultati dell'intervento	39
PARTE III - Clienti “vulnerabili” e misure di contrasto alla povertà energetica	41
3.1 Fuel poverty, indicatori e <i>policy</i>	41
3.2 Il ruolo dei regolatori.....	44
APPENDICE 1 – Note metodologiche.....	47
APPENDICE 2 - Indicatori di sostenibilità della spesa.....	54
APPENDICE 3 - Alcune esperienze internazionali di contrasto alla <i>fuel poverty</i>	57

Premessa

Con la deliberazione 07 febbraio 2013 41/2013/E/com “Avvio di una indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina dei bonus elettrico e gas” l’Autorità ha avviato una indagine conoscitiva finalizzata a:

- verificare lo stato di attuazione della disciplina concernente il bonus da parte delle imprese di distribuzione e di quelle esercenti il servizio di vendita di energia elettrica e gas naturale;
- individuare la presenza di possibili aree di criticità nel processo di riconoscimento corresponsione dei bonus ai clienti finali beneficiari e negli strumenti di diffusione dell’informazione sulle modalità di accesso al bonus;
- identificare possibili aree di efficientamento nelle modalità di corresponsione, anche al fine di facilitare l’eventuale attuazione delle misure che verranno definite per eventuali estensioni al settore idrico (c.d. “bonus acqua”);
- raccogliere maggiori informazioni sulla condizione di povertà energetica dei clienti vulnerabili;
- segnalare ai Ministeri competenti eventuali profili di interesse per una possibile revisione delle misure già attuate a tutela dei clienti vulnerabili;
- procedere ad una sistematizzazione della regolazione, ormai stratificata in una pluralità di provvedimenti, con la definizione di testi integrati di più facile consultazione.

A valle dei primi esiti dell’indagine conoscitiva con il documento di consultazione 253/2013/R/com e la successiva approvazione del Testo integrato bonus, l’Autorità ha individuato alcune iniziali misure di efficientamento della attuale disciplina del bonus ed in particolare ha introdotto la possibilità di presentare un’unica domanda per il bonus elettrico e quello gas, ha semplificato le modalità di rinnovo in presenza di determinate condizioni, ha rivisto la disciplina relativa al riconoscimento degli utilizzi finali del gas ai fini del bonus e quella relativa al vincolo di potenza, ha infine stabilito di potenziare l’utilizzo del portale già dedicato ai cittadini e ha confermato la necessità di una pervasiva azione di informazione volta a diffondere fra i potenziali destinatari la conoscenza del bonus.

Questa relazione, riprendendo alcuni elementi già emersi analizzando i dati reperibili sul Sistema di Gestione delle agevolazioni sulla Tariffa Elettrica (di seguito: SGATe) ed utilizzati a fondamento della consultazione, li introduce in un contesto più ampio mettendoli in relazione con i dati dell’indagine Istat “Reddito e condizioni di vita” EU-SILC 2011 che ha consentito di studiare le caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari del bonus per disagio economico per l’anno 2011¹.

La relazione è articolata in tre sezioni: nella prima è contenuta una sintetica ricostruzione degli obiettivi posti dal legislatore alla base dell’introduzione del bonus elettrico e gas e della loro implementazione da parte dell’Autorità; nella seconda l’analisi si concentra sugli esiti più diretti dell’indagine conoscitiva ponendo in relazione l’universo dei beneficiari effettivi con quello dei beneficiari potenziale e cercando di individuare le cause di alcune “criticità” emerse nell’implementazione dello strumento “bonus”; nella terza parte infine si propone un primo approfondimento, non esaustivo, sulle più generali politiche a contrasto della *fuel poverty*, poste in campo da molti paesi europei con una particolare attenzione alle misure che si affiancano a quelle

¹ L’analisi è stata condotta con il supporto del Dipartimento di economia e management dell’università degli Studi di Brescia a cui l’Autorità ha affidato il compito di approfondire il tema della *fuel poverty* sulla base di dati statistici nazionali e, con prevalente attenzione al profilo del disagio economico, con approfondimenti relativi al profilo territoriale, alla composizione dei nuclei familiari ed alle caratteristiche delle loro dotazioni tecnologiche.

tariffarie. Una riflessione viene riservata in questa parte anche allo specifico ruolo dei Regolatori energetici nel contrasto alla *fuel poverty*.

La relazione infine contiene tre appendici: la prima riservata ad illustrare gli aspetti più strettamente metodologici che per ragioni di brevità ed incisività non sono state inserite direttamente nel testo, la seconda in cui sono stati raccolti alcuni approfondimenti sugli indicatori di sostenibilità della spesa energetica che aiutano i *policy makers* a delimitare la platea dei destinatari degli interventi a contrasto della povertà energetica, ma che non sono ancora universalmente condivisi; la terza contiene una prima illustrazione non esaustiva, dell'esperienza di alcuni paesi europei.

Sintesi e conclusioni

Negli anni 2008 e 2009, a seguito di precisi interventi legislativi, sono stati introdotti nel nostro Paese i bonus elettrico e gas destinati ad agevolare i clienti in condizioni di disagio economico e di disagio fisico, riducendo la loro spesa in energia. In particolare tali clienti sono stati individuati in quei cittadini titolari di contratti di fornitura di energia elettrica e/o gas ad uso residente con una condizione di disagio economico segnalata da un determinato valore dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE) o in condizioni di salute tali da dover richiedere l'utilizzo di apparecchiature elettromedicali salvavita. Tale platea è stata mediamente quantificata in poco più di 3 milioni di cittadini.

Nel corso degli ultimi 5 anni più di 2 milioni di famiglie hanno almeno una volta ottenuto il bonus per elettricità e/o gas, ma molte di queste famiglie hanno deciso di non rinnovare la richiesta di bonus. Inoltre il saldo attivo fra nuovi ingressi e mancati rinnovi in questo stesso periodo si è progressivamente assottigliato. Dopo il primo cospicuo ingresso nell'anno di avvio, i nuovi entrati nel sistema hanno avuto un peso progressivamente decrescente.

Questi andamenti, a fronte di una situazione economica difficile per un numero sempre maggiore di famiglie, ci hanno indotto ad alcuni approfondimenti per cercare di capire quali siano le principali caratteristiche delle famiglie che possono accedere al bonus, come queste ultime si pongano nei confronti delle famiglie che l'Istat identifica come in condizione di povertà assoluta e relativa, quante di esse abbiano effettivamente richiesto il bonus, quanto incide il bonus sulla spesa complessiva della famiglia e sul loro reddito disponibile ed infine se possono essere individuate delle precise ragioni alla base dei mancati rinnovi.

Dagli approfondimenti svolti è emerso che le famiglie potenzialmente beneficiarie:

- hanno un reddito netto equivalente medio pari al 40% della media nazionale;
- sono in oltre il 70% dei casi a rischio di povertà e nel 40% dei casi in stato di povertà assoluta, cioè con un livello di reddito insufficiente per finanziare l'acquisto di un paniere minimo di beni considerato essenziale;
- hanno maggiori problemi per riscaldare adeguatamente l'abitazione, sono più facilmente in ritardo con i pagamenti di affitti, mutui e utenze domestiche stentano ad arrivare alla fine del mese e a fare fronte a spese impreviste, e percepiscono l'insieme delle spese per l'abitazione come eccessivo rispetto alle loro capacità economiche;
- a conferma della limitata elasticità della spesa per energia rispetto al reddito, hanno un'incidenza delle spese per energia elettrica sul reddito più che doppia rispetto alla totalità delle famiglie sul territorio nazionale (3,2% vs 1,4%), mentre l'incidenza della spesa per gas è del 60% più alta (3,1% vs 1,9%);
- hanno un'incidenza del bonus sulla spesa per elettricità pari al 15,8%, uguale a quella che avrebbero le famiglie escluse dal beneficio, mentre l'incidenza del bonus sulla spesa per il gas dei potenziali beneficiari risulta superiore a quella che avrebbero le famiglie escluse dal beneficio (23,2% verso 19,4%).

Le famiglie potenzialmente beneficiarie del bonus si caratterizzano dunque per essere effettivamente più in difficoltà dal punto di vista economico rispetto alla media delle famiglie italiane, sia che questa valutazione si fondi sul ricorso a criteri “oggettivi” (indicatori di rischio povertà, di povertà assoluta e di morosità), sia che si basi su indicatori “sogettivi” (quali per esempio la difficoltà a giungere alla fine del mese, a fare fronte a spese improvvise o l’eccessivo carico delle spese per l’abitazione), pur non identificandosi a pieno con le famiglie in condizione di povertà assoluta o a rischio povertà così come individuate dagli indicatori, diversi dall’ISEE, utilizzati per definire la povertà e l’esclusione sociale.

Ponendo in relazione la platea dei potenziali beneficiari con le caratteristiche delle famiglie che hanno effettivamente goduto del bonus è poi emerso che:

- nel complesso solo il 34% degli aventi diritto al bonus elettrico e il 27% degli aventi diritto al bonus gas hanno effettivamente goduto del bonus;
- il rapporto tra beneficiari e aventi diritto varia:
 - con l’età degli aventi diritto: risulta molto basso per i nuclei con capofamiglia sotto i 30 anni di età (meno di un terzo della media complessiva), sale oltre la media fino a giungere il 40% (30%) per il bonus elettrico (gas) per le famiglie tra 40 e 70 anni, per poi ridiscendere attorno alla media per i nuclei con capofamiglia con più di 70 anni;
 - è particolarmente basso nelle fasce d’età in cui l’incidenza della spesa per energia elettrica e gas sui bilanci delle famiglie aventi diritto al bonus è particolarmente elevata;
- a parità di altre condizioni, ed in particolare a parità della dimensione della famiglia, essendo l’incidenza del bonus decrescente con la spesa effettiva, risulta che le famiglie con spesa elevata per energia elettrica sono meno incentivate a chiedere il bonus, tale comportamento non si osserva invece con riferimento al gas;
- laddove la popolazione è più povera e meno istruita l’erogazione del bonus è richiesta da un numero inferiore di aventi diritto;
- la variabilità regionale del rapporto tra beneficiari ed aventi diritto non è correlata con l’incidenza della spesa energetica;
- dall’osservazione di cosa avviene in alcune Regioni non si può escludere che differenti mix di politiche di sostegno per le fasce deboli e la relativa informazione - nonché i tipi di veicoli informativi utilizzati – possano aumentare/ridurre l’accesso ai bonus elettrico e gas, ma con i dati a disposizione non è possibile esplorare ulteriormente questo importante punto.

Il quadro evidenzia pertanto che, ci sono specifici gruppi di cittadini/clienti che più di altri non hanno richiesto il bonus pur essendo elegibili e che quindi per ridurre al minimo le barriere informative e “burocratiche” all’accesso siano opportune da una parte una più generale promozione dell’informazione sul bonus e una semplificazione/automatizzazione delle procedure di accesso e dall’altra azioni più puntuali nei confronti di specifiche categorie di clienti.

Emerge anche come opportuna una riflessione sulla adeguatezza economica del bonus in rapporto alla spesa per elettricità e gas sostenuta da queste famiglie.

Nonostante gli approfondimenti non è invece stato possibile tipizzare le motivazioni dei mancati rinnovi, si è infatti investigata la relazione tra i tassi di rinnovo, la diffusione delle agevolazioni, il tasso di crescita del numero di agevolazioni in corso, l’incidenza delle spese per energia elettrica e

gas sui bilanci delle famiglie, ma non è stata riscontrata alcuna regolarità tale da suggerire una qualche relazione di causalità. Maggiori risultati potranno forse essere ottenuti ricorrendo anche ad indagini demoscopiche ad hoc.

Infine va sottolineato che il raffronto con le misure adottate dai principali paesi europei per contrastare la “povertà energetica” cioè quella condizione per cui non si hanno le risorse sufficienti per disporre nella propria abitazione dell’energia necessaria per riscaldarsi o soddisfare i bisogni elementari, evidenziano in primo luogo come questa condizione non possa essere contrastata solo con misure tariffarie e come l’esperienza italiana del bonus sia simile o in alcuni casi più innovativa rispetto ad altre tariffe sociali implementate in altri paesi, perché più coerente con il funzionamento di un mercato liberalizzato. In secondo luogo, tale raffronto offre interessanti spunti sia per il *policy maker* che per il regolatore energetico laddove affiancano alle politiche tariffarie misure più articolate di contrasto alla povertà energetica nella forma di interventi di efficienza energetica particolarmente destinati alle abitazioni dei clienti vulnerabili, misure di sostegno per le situazioni di temporanea “difficoltà di pagare” i costi delle bollette soprattutto nei periodi di elevati consumi (es. inverno), azioni di *empowerment* volte a migliorare la capacità dei clienti vulnerabili di scegliere l’offerta più conveniente. Ben delineato emerge dalle esperienze internazionali anche il ruolo del Regolatore che, nel contrasto alla povertà energetica, è prioritariamente chiamato ad implementare misure specifiche definite dal Governo, laddove le imprese fornitrici di energia elettrica e gas svolgono, in alcune esperienze, un interessante volontario ruolo di sostegno ai propri clienti vulnerabili.

PARTE I

Introduzione dei bonus sociali elettrico e gas, implementazione e costi

1.1 Obiettivi, disegno dell'intervento, implementazione

In Italia, la cosiddetta compensazione della spesa per la fornitura di energia elettrica (di seguito: bonus) è stata prevista dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 che all'articolo 1 comma 375 recita *“Ai fini di completare il processo di revisione delle tariffe elettriche (omissis)... sono definiti i criteri per l'applicazione delle tariffe agevolate ai soli clienti economicamente svantaggiati, prevedendo in particolare una revisione della fascia di protezione sociale tale da ricomprendere le famiglie economicamente disagiate”* .

La definizione di interventi tariffari specifici a favore dei clienti economicamente più vulnerabili, come prevista dalla citata legge 266, si inseriva nel più ampio processo di revisione della tariffe elettriche caratterizzate per le utenze domestiche da una tariffa di distribuzione e misura progressiva, una distinzione tra tariffe applicate a soggetti residenti (agevolate nei primi scaglioni di consumo) e quelle disponibili per i non residenti, sussidi incrociati tra questi due gruppi di utenza domestica e stretti limiti di potenza per le utenze sussidiate. Tali tariffe rispondevano a due diverse esigenze, da un lato erano volte ad agevolare un certo livello di consumo domestico, ritenuto essenziale, allo scopo di alleggerire il costo della vita degli utenti meno abbienti nelle abitazioni di residenza e, dall'altro erano volte a favorire il conseguimento di economie energetiche penalizzando i livelli più elevati di consumo domestico.

Questo approccio era di fatto una eredità della crisi energetica dei primi anni '70.

L'Autorità già dal 2000, in conformità al proprio mandato di costruire un sistema tariffario *cost reflective*, aveva avviato un percorso di transizione del sistema tariffario domestico verso l'adozione di una tariffa orientata ai costi (D1)², tale percorso non era ancora completato nel 2005 e non lo è tuttora, poiché alle problematiche strettamente tariffarie se ne sono aggiunte altre (l'apertura del mercato alla concorrenza, la riforma del sistema delle accise, l'esplosione degli oneri generali di sistema) che hanno rallentato il processo di convergenza delle due tariffe domestico residente (D2) e domestico non residente (D3) alla D1³.

Il bonus, si è pertanto inserito, per quanto riguarda il settore elettrico, in un sistema tariffario che manteneva e mantiene tutt'ora una forte progressività della tariffa di distribuzione e degli oneri di sistema per i clienti residenti, con una prima fascia di consumi agevolati (fino a 1800 kWh), sussidiata dai clienti non residenti e stretti limiti di potenza disponibile.

1.2 Criteri di accesso all'agevolazione

L'articolo 1, comma 375 della legge 266/05 è stato attuato per il settore elettrico dal decreto Interministeriale 28 dicembre 2007 ed è stato esteso ai clienti allacciati alle reti di distribuzione di

² La D1 costituisce la tariffa di riferimento che, in assenza di meccanismi di sussidiazione, dovrebbe essere applicata a tutte le utenze domestiche per rispettare il principio generale di corrispondenza tra tariffe e costi del servizio con particolare riferimento ai servizi di rete (trasmissione, distribuzione e misura.)

³ Con la deliberazione 204/2013/R/eel l'Autorità ha recentemente avviato un procedimento per la formazione di provvedimenti in materia tariffaria per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per le utenze domestiche in bassa tensione; mentre con l'articolo 8 della deliberazione 607/2013/R/eel ha previsto l'avvio di una sperimentazione tariffaria su scala nazionale per l'applicazione della D1 ai soli clienti domestici residenti che utilizzano pompe di calore elettriche come unico sistema di riscaldamento delle abitazioni.

gas naturale dal decreto legge 185/08. Quest'ultimo decreto ha introdotto inoltre un trattamento differenziato per le famiglie numerose. All'Autorità è stato delegato il compito di definire le modalità applicative dei meccanismi di compensazione introdotti.

In particolare i decreti hanno individuato quale strumento per circoscrivere la platea dei cittadini a cui consentire l'accesso al bonus l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (di seguito: ISEE)⁴, prevedendo due soglie differenziate per numerosità della famiglia anagrafica (ISEE non superiore a 7.500 euro, esteso fino a 20.000 euro per i nuclei familiari con almeno quattro figli a carico) e hanno stabilito che il bonus deve essere adeguato al numero di componenti della famiglia anagrafica e deve essere tale da garantire indicativamente una riduzione pari al 20% per l'elettrico e al 15% per il gas della spesa media al netto delle imposte sostenuta dall'utente tipo. Inoltre per il gas naturale è stabilito che la compensazione deve tener conto anche della necessità di tutelare i clienti che utilizzano impianti condominiali e che deve essere riconosciuta in forma differenziata per zone climatiche. Dalla possibilità di usufruire del bonus gas vengono escluse sia le famiglie che utilizzano gas diversi dal gas naturale, sia i clienti che utilizzano il teleriscaldamento, settore non soggetto a regolazione.

Una disciplina specifica è prevista per i cittadini in gravi condizioni di salute che necessitano per il loro mantenimento in vita dell'utilizzo di apparecchiature elettromedicali alimentate ad energia elettrica. Tale disciplina, inizialmente attuata in via transitoria, è stata completata in seguito all'emanazione del decreto del Ministro della Salute 13 gennaio 2011 che ha individuato puntualmente le apparecchiature medico – terapeutiche il cui utilizzo consente l'accesso al bonus.

Da ultimo con decreto interdipartimentale 14 settembre 2009 il bonus sociale elettrico è stato automaticamente esteso ai beneficiari della Carta Acquisti (o Social Card) 5. Per i titolari di Carta Acquisti lo 'sconto' è riconosciuto direttamente sulla bolletta elettrica, senza che debbano farne apposita richiesta. Il diritto in automatico al bonus elettrico, spetta al titolare della Carta Acquisti o a chi ne esercita la patria potestà ed il bonus viene rinnovato automaticamente di anno in anno, a meno che l'INPS, che è il soggetto che gestisce la Carta Acquisti, non faccia richiesta di cessazione perché sono venuti meno i requisiti.

In sintesi dunque il diritto ad ottenere il bonus elettrico e gas dipende:

- a) dalla soglia ISEE prestabilita e quindi da un indicatore che misura la condizione economica delle famiglie tenendo conto non soltanto del reddito, ma anche del patrimonio, della composizione e numerosità del nucleo familiare, della presenza di persone portatrici di handicap;
- b) dalla titolarità di un contratto di fornitura di energia elettrica e/o gas per una abitazione di residenza;
- c) solo per il bonus elettrico da una condizione di salute che comporta l'utilizzo di determinate macchine salvavita alimentate ad energia elettrica.

Il valore del bonus è costituito da uno sconto sulla spesa di energia elettrica e gas, applicabile sia ad un contratto di mercato libero che di regime tutelato. Lo sconto non è parametrato sulla spesa effettiva, ma sulla spesa media di un utente tipo al netto delle imposte a sua volta commisurata alla numerosità familiare e nel caso del gas alla zona climatica di riferimento.

⁴ ISEE è l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, introdotto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109. Alcune informazioni sulle modalità di calcolo dell'ISEE sono contenute nell'Appendice 1. Il Dpcm 5 dicembre 2013, n.158 in vigore a partire dall'8 febbraio 2014 ha rivisto le suddette modalità di calcolo dell'ISEE.

⁵ Possono beneficiare della Carta Acquisti, introdotta con il DL 112/08, i cittadini di età pari o superiore a 65 anni e i bambini di età inferiore a 3 anni in presenza di determinati requisiti, tra cui una soglia ISEE, rivalutata annualmente e compresa, per il 2014 tra 6.781,76 e 9.042,34 euro.

Infine va rilevato che il bonus, con le caratteristiche sopra indicate, è una misura di carattere nazionale, viene cioè applicata a prescindere da eventuali misure, nazionali o locali di sostegno alla vulnerabilità economica.

1.3 Disegno regolatorio implementato

I decreti 28 dicembre 2007 e 185/08 hanno demandato all’Autorità di stabilire alcuni aspetti di carattere tecnico-applicativo, in particolare, oltre alla individuazione della spesa media dell’utente tipo, l’ Autorità deve individuare il soggetto della filiera elettrica e gas deputato a gestire ed erogare la compensazione e le modalità con cui la compensazione è trasferita al cliente finale.

L’Autorità a valle dei processi di consultazione con le deliberazioni ARG/elt 117/08 e ARG/gas 88/09 e da ultimo con il Testo integrato bonus ha definito le modalità operative per l’attuazione del bonus ed in particolare ha:

- individuato la spesa media e l’utente tipo con riferimento alla numerosità familiare e per il gas alla zona climatica e alla categoria d’uso e di conseguenza ha definito l’ammontare su cui applicare lo sconto;
- stabilito che il bonus sia riconosciuto dalle imprese di distribuzione attraverso l’applicazione di una componente tariffaria negativa nel caso in cui il soggetto avente diritto al bonus sia titolare di un contratto di fornitura di elettricità o di gas naturale (cliente diretto) ad uso domestico e in abitazione di residenza;
- stabilito che l’impresa di vendita è tenuta a trasferire integralmente l’agevolazione al cliente finale, applicando la compensazione in bolletta in detrazione della quota fissa, fornendone separata evidenza;
- previsto che il bonus sia riconosciuto con un bonifico domiciliato⁶ erogato da Poste Italiane nel caso in cui il soggetto avente diritto sia un utilizzatore di un impianto condominiale e non sia controparte diretta di un contratto di fornitura di gas (cliente indiretto);
- istituito la componente tariffaria AS (articolo 45, comma 45.2, lettera f) del TIT⁷) e la componente tariffaria GS e GST (articolo 35, comma 35.3, lettera d) dell’RTDG⁸ e articolo 1, comma 1.1 della deliberazione ARG/gas 177/10), per la copertura degli oneri di sistema derivanti dal meccanismo di compensazione.

L’Autorità ha inoltre dato attuazione all’articolo 4, comma 2 del decreto 28 dicembre 2007 istituendo, con l’articolo 8 dell’Allegato A alla deliberazione ARG/elt 117/08 SGATe al fine di semplificare e accelerare la procedura di riconoscimento del bonus e di effettuare verifiche incrociate sui dati forniti dai clienti finali domestici anche in coordinamento con i Comuni ed i distributori. SGATe è stato realizzato dalla Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (di seguito: ANCI) per tramite della sua tecnostruttura Ancitel e mette e mantiene in relazione tra loro i diversi soggetti che interagiscono per assicurare l’erogazione del bonus ai cittadini che ne abbiano titolo. Esso consente inoltre al cittadino di controllare direttamente lo stato della sua pratica. Il

⁶ Si veda l’articolo 6, comma 6.1 del Testo Integrato bonus e la delibera 28/2014/R/com.

⁷ Il TIT a cui si fa qui riferimento è il Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas per l’erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell’energia elettrica – periodo di regolazione 2008-2011, Allegato A alla deliberazione n. 348/07 (di seguito: TIT);

⁸ L’RTDG è la Parte II del testo Unico delle disposizioni della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012, Allegato A alla deliberazione 6 novembre 2008, prorogato per l’anno 2013 con deliberazione 25 ottobre 2012, 436/2012/R/gas.

funzionamento di SGATe è monitorato nell'ambito di una Convenzione siglata tra l'Autorità ed ANCI.

Con deliberazione 18 ottobre 2010, ARG/elt 175/10 ha definito le modalità operative per rendere possibile l'integrazione tra (SGATe) ed il sistema informativo di gestione della Carta Acquisti (SICA) gestito dall'INPS. L'attivazione di flussi di scambio di informazioni tra i due sistemi ha permesso di avviare il meccanismo a partire da giugno 2011.

L'Autorità ha dato attuazione operativa transitoria al bonus elettrico per i clienti in gravi condizioni di salute già con la delibera 117/08, prevedendo un solo livello di bonus, successivamente in seguito al citato decreto del Ministro della salute ha ridefinito il sistema bonus per il disagio fisico che è entrato in vigore dal 1 gennaio 2013. La nuova modalità, tenendo conto sia del tipo di apparecchiature che del loro utilizzo, consente di approssimare meglio i consumi medi che possono essere oggetto di compensazione.

Infine altri protagonisti del complesso sistema di gestione dei bonus individuati dai decreti sono, i Comuni che ricevono le istanze e le ASL a cui è richiesto di certificare le gravi condizioni di salute che rendono indispensabile l'utilizzo delle apparecchiature salvavita e la presenza delle apparecchiature.

Per semplicità e completezza nella Tavola 1 sono infine individuati i principali compiti degli attori del sistema bonus.

Tavola 1 – Gli attori del sistema bonus

Soggetto-Ente	Attività svolta
Comune	Riceve le domande di compensazione presentate dagli aventi diritto. Valuta e ammette le domande verificando che il livello di ISEE sia nei limiti consentiti. Rilascia al cliente un certificato che riconosce la titolarità a godere della compensazione.
Caf	I Centri di Assistenza Fiscale svolgono funzione di supporto ai Comuni, che possono decidere di avvalersi del loro sostegno per la raccolta e gestione delle istanze di agevolazione presentate dagli aventi diritto.
Asl	Rilascia i certificati attestanti le gravi condizioni di salute che richiedono l'utilizzo di macchinari elettromedicali salvavita e al presenza dei suddetti macchinari.
SGATe - ANCI	Sistema informatico che gestisce le domande di agevolazione e consente lo scambio dei flussi informativi tra comuni e distributori per la verifica della sussistenza dei requisiti di ammissione alla compensazione.
Distributore	Verifica la presenza di una fornitura di energia elettrica e/o gas attiva e con i requisiti richiesti, restituendo un esito al sistema SGATe. Eroga la componente compensativa ai venditori per ogni punto di riconsegna intestato agli aventi diritto.
Venditore	Trasferisce la componente tariffaria compensativa, ricevuta dal distributore, al cliente finale, attraverso la bolletta.
Cassa Conguaglio	Gestisce il conto istituito per la copertura della compensazione delle spesa. Procede al recupero delle somme indebitamente percepite dai clienti finali. Provvede alla messa in pagamento dei bonifici domiciliati.
Poste Italiane ⁹	Eroga il bonus ai clienti domestici indiretti, con l'emissione dei bonifici domiciliati. Invia le comunicazioni relative all'ammissione (o al rigetto) e al rinnovo della compensazione agli aventi diritto .
INPS	Trasmette le richieste di attivazione o di disattivazione delle agevolazioni per i soggetti beneficiari della Carta Acquisti.
SICA – INPS	Sistema informatico che gestisce Carta Acquisti, integrato con SGATe per riconoscere automaticamente il bonus ai titolari della carta.

1.4 Costi

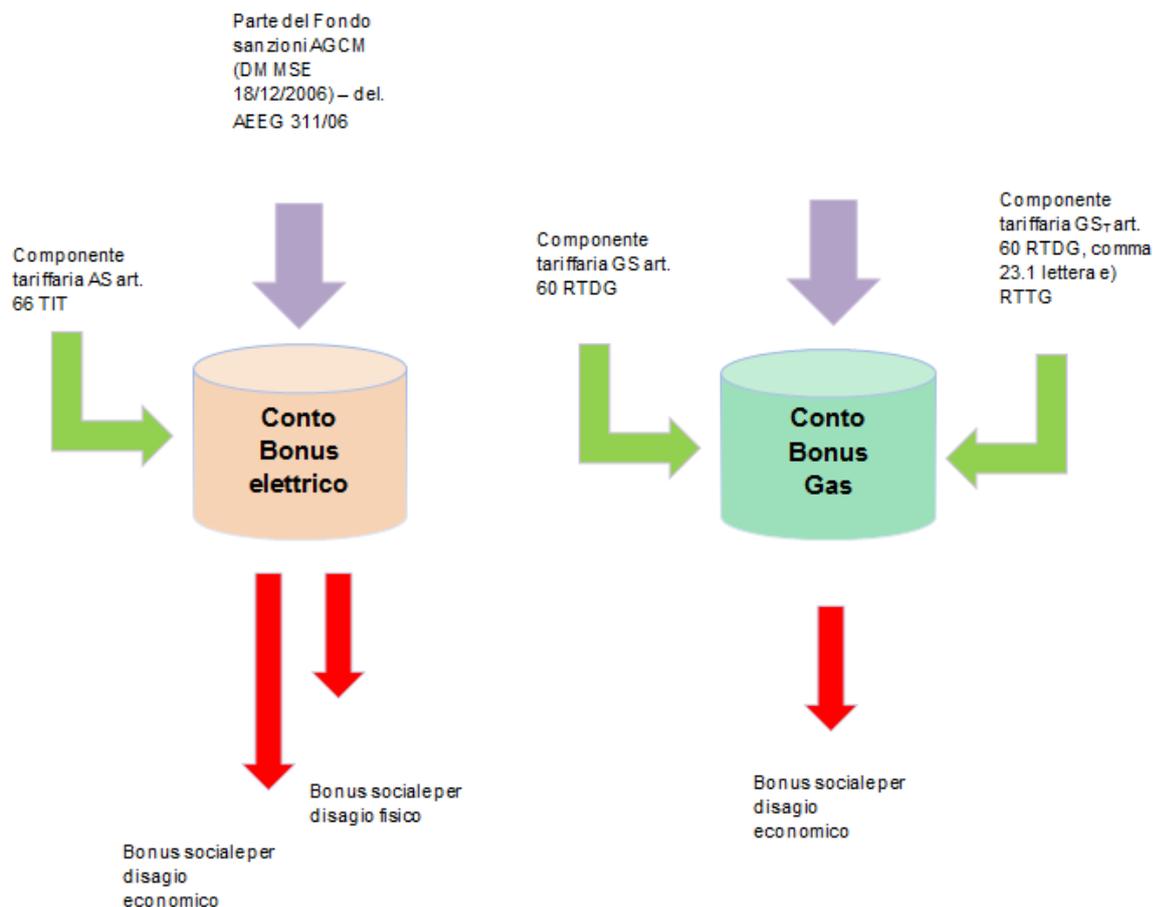
Il bonus elettrico è finanziato dal Conto per la compensazione delle agevolazioni tariffarie ai clienti del settore elettrico in stato di disagio costituito presso Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico (di seguito: CCSE), alimentato dalla componente tariffaria AS raccolta attraverso la bolletta elettrica e a carico di tutti i clienti elettrici con l'unica esclusione di quelli agevolati. Il conto viene anche alimentato da una quota parte del Fondo sanzioni dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (DM 18/12/2006).

Un analogo Conto costituito presso CCSE per il bonus gas è alimentato dalla componente tariffaria GS e della componente tariffaria GST rispettivamente a carico dei clienti non domestici e degli

⁹ Sono i corso gli adempimenti per separare le attività di invio postale delle missive da quelle di erogazione dei bonifici in conformità al decreto legislativo 31 marzo 2011, n.58 di recepimento della Direttiva comunitaria 2008/6/CE.

utenti del trasporto. Nel conto confluiscono inoltre risorse economiche poste a carico del bilancio dello Stato e rese disponibili dalle leggi finanziarie.

Le fonti di finanziamento del sistema dei bonus



TIT – Testo integrato trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica – 2012-15

RTDG – Regolazione delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas – 2014-19

RTTG – Regolazione delle tariffe per il servizio di trasporto e dispacciamento del gas naturale – 2014-17

Fonte: CCSE

Per l'intero periodo dal 2008 al 2012¹⁰, le somme cumulate complessivamente confluite nei conti della CCSE utilizzati per il pagamento dei bonus elettrico e gas, nonché per il funzionamento e la predisposizione del sistema sono state poco più di 1 miliardo di euro, di cui:

- circa 730 M€ provenienti dall'imposizione delle componenti tariffarie AS e GS/GST (circa 659,4 M€ di AS e circa 68,5+2,1 M€ da GS/GST);
- circa 317 M€ di fondi resi disponibili a carico del bilancio dello Stato (circa 28 M€ per il bonus elettrico e circa 289 M€ per il bonus gas).

L'entità complessiva dei bonus elettrico e gas erogati ai clienti finali, nello stesso periodo 2008-2012 è stata pari a più di 554,9 M€ (di cui 376,5 per il bonus elettrico e 178,3 per il bonus gas). L'avanzo è stato utilizzato per coprire i costi di gestione e ridurre l'onere in capo ai clienti finali

¹⁰ I dati consuntivi relativi al 2013 saranno disponibili solo nel mese di marzo.

non beneficiari, riducendo il valore dei corrispettivi AS, GS e GST che si sono ridotti come indicato alla tabella 1.2.1¹¹.

1.2.1 Tabella corrispettivi per la copertura dei costi dei bonus (centesimi di €/kWh e €/smc)

	2008	2009	2010	2011	2012
AS (cent. di €/kWh)	0,010	0,169	0,059	0,029* 0,007**	0,007
GS (cent. di €/smc)	0	0	0,2270* 0,1135**	0,1135	0,1135
GST (cent. di €/smc)	0	0	0,1714	0,1135	0,1135

*gennaio-giugno

** luglio-dicembre

Più nello specifico, nell'anno solare 2012 l'ammontare complessivo delle somme raccolte tramite l'imposizione delle componenti tariffarie AS e GS/GST e contabilizzate dalla CCSE sui conti utilizzati per l'erogazione dei bonus elettrico e gas, è stato pari a poco più di 39 M€(AS per 18,63 M€ e GS/GST per 20,57 M€). Nello stesso anno, l'ammontare complessivo delle agevolazioni riconosciute all'utenza finale per bonus elettrico¹² e bonus gas è stato pari a circa 161,2 M€(circa 79,3 M€per bonus elettrico e circa 81,8 M€per bonus gas).

Costi di gestione del sistema bonus

Ai costi connessi al complessivo valore dei bonus erogati si sommano i costi per la gestione del sistema dei bonus rappresentati da:

- 1) costi di avvio, funzionamento, manutenzione e aggiornamento del Sistema di Gestione delle Agevolazioni sulle Tariffe Energetiche (di seguito: SGATe);
- 2) contributo riconosciuto ai Comuni per la ricezione delle domande e il loro inserimento in SGATe;
- 3) costi sostenuti da Poste Italiane per il materiale informativo, per l'erogazione del contributo agli utenti gas indiretti attraverso il bonifico domiciliato e i costi di invio di comunicazioni da SGATE.

Nelle tabelle seguenti sono esposti, per singola voce, i suindicati costi di gestione. Per quanto riguarda il punto1) i costi complessivi ammontano a 17,8 M€di cui 8,4 M€connessi all'avvio di SGATe e i restanti 9,4 M€al suo funzionamento (tabella 1.2.2).

Tabella 1.2.2 Costi del sistema informativo SGATE- Riassuntivo dei costi di start up e di funzionamento

	2008	2009	2010	2011	2012
Totale costi	€ 2.560.000	€ 4.430.000	€ 3.650.000	€ 2.377.000	€ 1.738.000
Iva	€ 512.000	€ 886.000	€ 748.000	€ 499.170	€ 364.980
Totale	€ 3.072.000	€ 5.316.000	€ 4.398.000	€ 2.876.170	€ 2.102.980

Fonte: CCSE

Per quanto riguarda i costi amministrativi riconosciuti ai Comuni (punto 2), l'onere per le annualità dal 2009 al 2012 relative al bonus gas e per l'anno 2011-2012 per il bonus elettrico, è dettagliato nella tabella 1.2.3. Tali oneri, attualmente non coperti da altri fondi pubblici, sono a carico dei conti

¹¹ I corrispettivi per la copertura dei bonus fatturati al cliente finale sono riportati in tabella 1.2.1 al netto di IVA.

¹² Comprensivi dei costi afferenti al bonus per disagio fisico e ai bonus riconducibili a Carta Acquisti.

di CCSE e quindi dei clienti finali e ammontano, in base alla rendicontazione già presentata dai Comuni, ad un totale di 13,6 M€ In particolare, sulla base della Convenzione in essere fra l’Autorità e l’ANCI, ai Comuni viene riconosciuto per ogni domanda gestita nei tempi previsti (30 giorni dalla presentazione da parte del cittadino) un contributo di 4 euro per una nuova domanda e di 3 euro per un rinnovo.

Con DM 26 gennaio 2012 sono stati trasferiti a CCSE dal Ministero dell’Economia e delle Finanze a copertura parziale dei costi di cui ai punti 1 e 2, 17 M€ di cui 7 M€ per l’anno 2008 destinati all’avvio di SGATe e 5 M€ per ciascuno degli anni 2008-2009 a rimborso dei costi amministrativi dei Comuni da distribuire sulla base del “*numero delle pratiche presentate ovvero certificate attraverso il sistema SGATe*”.

Tabella 1.2.3 Oneri riconosciuti ai Comuni

	Anni	Oneri rendicontati
gas	2009*-2010-2011-2012	6.844.068,00
elettrico	2011-2012**	6.775.290,00

Fonte: ANCI

Per quanto riguarda Poste Italiane, che, nel periodo considerato, sulla base della deliberazione ARG/com 113/09 e della relativa Convenzione sottoscritta con CCSE, ha svolto il servizio di inoltro delle missive inviate ai beneficiari dei bonus (comunicazione dell’accettazione o del rigetto della domanda, avviso per rinnovare la domanda, comunicazione della disponibilità in pagamento dei bonifici per i clienti indiretti gas), il servizio di pagamento dei bonifici ed ha collaborato alla iniziale campagna informativa i costi complessivi per il periodo 2008-2012 ammontano a 6 M€ dettagliati come nella tabella 1.2.4.

Tabella 1.2.4 Costi attribuibili ai servizi di Poste Italiane (2010-2012)

	Lettere inviate (numero)	Costi (euro)
Postalizzazione	8.539.338	4.579.551*
	Bonifici (numero)	
Erogazione Bonifici	777.462	1.203.357
Materiale pubblicitario		315.000*
TOTALE		6.097.908

Fonte: CCSE

Per quanto riguarda l’entità complessiva dei costi di funzionamento sostenuti per il sistema dei bonus (contabilizzando anche i 10 M € per gli oneri a carico dei comuni per gli anni 2008-2009) per il periodo 2008- 2012 è stato pari a circa 39,1M€¹³.

Dal rapporto costi di funzionamento sostenuti (39,1M€) e bonus corrisposti (554,9 M€) riferiti al periodo 2008-2012, si evince che per ogni euro di bonus corrisposto il sistema impegna circa 7,0 centesimi di euro per costi di funzionamento, ovvero questi ultimi per il periodo 2008-2012 hanno rappresentato il 7,0% dell’entità dei bonus complessivamente erogati.

¹³ Questi costi sottostimano lievemente i costi di funzionamento effettivi poiché la componente di funzionamento per l’anno 2009 come definita dalla deliberazione GOP 45/08 è compresa dentro i costi di avvio.

PARTE II

I beneficiari dei bonus elettrico e gas

2.1 Introduzione

Come già anticipato al paragrafo 1.2 la eleggibilità per il bonus elettrico e gas dipende dal valore dell'ISEE e quindi da un indicatore che misura la condizione economica delle famiglie che è universalmente utilizzato nel nostro Paese per selezionare i gruppi di cittadini destinatari di prestazioni agevolate sia a livello locale che a livello nazionale. Il livello di ISEE richiesto per ciascuna prestazione può differire. Nel caso del bonus elettrico e gas dunque la platea potenziale dei soggetti destinatari è pertanto funzione della scelta di utilizzare come indicatore principale per la selezione un indicatore di reddito e nella soglia individuata come “segnale” di disagio economico.

Come vedremo nel seguito il calcolo del reddito equivalente con l'utilizzo della metodologia ISEE, differisce da quello utilizzato da Istat ai fini della individuazione delle famiglie in povertà assoluta e relativa e quindi la platea di beneficiari del bonus individuata dall'ISEE differisce da quella individuata da ISTAT come in condizione di povertà.

La differenza nella dimensione dell'ambito di disagio economico/povertà individuata dalle due tipologie di indicatori sembrerebbe attribuibile principalmente:

- al differente concetto di reddito a cui gli indicatori fanno riferimento (si noti che l'ISEE fa riferimento al reddito imponibile familiare integrato con una stima dei redditi da patrimonio immobiliare e finanziario, mentre gli indicatori di povertà guardano al reddito familiare netto con l'aggiunta degli affitti imputati);
- alle differenti scale di equivalenza adottate¹⁴;
- all'omogeneità/disomogeneità delle soglie critiche considerate in funzione dei livelli dei prezzi (infatti, la soglia ISEE dei 7.500 euro vale per tutte le famiglie, indipendentemente dalla regione di residenza, mentre la soglia della povertà assoluta tiene invece in considerazione le differenze territoriali nel costo dei panieri di sussistenza).

Nel prosieguo di questa parte del rapporto verranno in alcuni casi poste in relazione queste due dimensioni del disagio, occorre pertanto sottolineare che, benché il confronto sia solo indicativo, è qui riportato al fine di fornire spunti per contestualizzare il dibattito attorno al bonus e ai vantaggi/svantaggi dello strumento di misurazione del “disagio economico” selezionato per individuare la platea dei destinatari.

Individuata la platea di riferimento assumendo come misura la soglia ISEE a 7500 euro l'indagine ISTAT EU-SILC 2011 ha poi consentito, almeno con riferimento all'anno 2011, di caratterizzare le famiglie destinatarie di tale intervento e di collocarle anche in riferimento a quelle considerate in condizione di povertà assoluta e relativa. Di nuovo questo esercizio risulta, pur con tutti i limiti già evidenziati, una modalità utile per vedere se è possibile migliorare la capacità di incidenza del bonus.

Infine nel paragrafo 2.6 si è cercato di misurare l'incidenza della spesa per elettricità e gas sul reddito e l'incidenza del bonus sulla medesima spesa e sul reddito. Affrontando questo argomento occorre chiarire che i risultati che ne conseguono non hanno una lettura univoca; la loro interpretazione dipende piuttosto dalla misura di “sostenibilità della spesa elettrica e gas” che si

¹⁴ Si definisce Scala di equivalenza l'insieme dei coefficienti di correzione utilizzati per determinare le soglie di povertà quando le famiglie hanno un numero di componenti diverso da due.

prende come riferimento. Per una analisi più dettagliata delle misure di “sostenibilità della spesa energetica” si rinvia all’Appendice 2. Ci limitiamo pertanto a ricordare che in estrema sintesi gli indicatori utilizzati per misurare il problema della sostenibilità della spesa si basano su:

- l’incidenza della spesa effettiva per energia elettrica e gas sui bilanci della famiglie;
- il reddito residuo, cioè il reddito della famiglia al netto delle spese per energia elettrica e gas.

Per l’applicazione empirica del primo approccio è necessario individuare la soglia critica oltre la quale si considera che l’incidenza della spesa in energia sul bilancio familiare è tale da compromettere il benessere complessivo della famiglia. Usualmente tale soglia viene fissata pari al 5% per l’energia elettrica e al 10% per il gas. Alternativamente, può essere definita coerentemente con quanto previsto dal paniere minimo di sussistenza che definisce la linea di povertà assoluta stabilita dall’ISTAT, ed essere specificata per dimensione familiare e regione di residenza.

L’approccio del reddito residuo comporta l’identificazione dell’ammontare minimo di consumi di energia elettrica e gas necessario per mantenere un decente livello di benessere. La definizione di tale ammontare tiene conto delle economie di consumo e delle differenze territoriali (sia dal punto di vista climatico, sia dal punto di vista dei prezzi) ed è coerente con quanto previsto da Istat per la definizione della linea di povertà assoluta. Questo approccio si pone l’obiettivo di identificare quanti diventano poveri “a causa” delle spesa per elettricità e gas.

Il paragrafo 2.6 cerca di fornire alcuni input sui risultati conseguiti applicando il primo approccio.

2.2 Platea dei potenziali beneficiari

Tenuto conto dei criteri di selezione dei soggetti titolari ad ottenere il bonus e data la capillarità della rete elettrica, la totalità dei nuclei familiari con ISEE sotto la soglia di 7.500 euro, o con più di 3 figli a carico e ISEE inferiore ai 20.000 euro sono da considerarsi potenziali beneficiari del bonus. L’analisi della platea di famiglie *target* è quindi possibile sfruttando l’indagine ISTAT “Reddito e condizioni di vita” EU-SILC 2011 che permette la ricostruzione del reddito imponibile familiare dell’anno 2010, e quindi consente di osservare la platea dei potenziali beneficiari per l’anno 2011. Non si è invece in grado di stimare in maniera affidabile la popolazione di potenziali beneficiari del bonus per motivi di salute, quindi, in quanto segue, l’attenzione sarà rivolta esclusivamente ai potenziali beneficiari per disagio economico, che costituiscono comunque l’ampia maggioranza dell’intera platea (si veda l’Appendice 1).

La platea dei potenziali beneficiari del bonus gas risulta invece essere un sottoinsieme delle famiglie interessate dal bonus elettrico. I due meccanismi di accessibilità condividono infatti le soglie dell’indicatore ISEE, ma il bonus gas non prevede eccezioni per motivi di salute e si focalizza sui nuclei che utilizzano gas metano distribuito a rete con un contratto di fornitura diretto o con un impianto condominiale. Questo fa sì che famiglie che soddisfano i criteri reddituali possano non godere del bonus gas a causa della mancata metanizzazione dell’area di residenza. L’indagine EU-SILC permette, con qualche approssimazione, di stabilire se la famiglia intervistata usa gas per cucinare e/o riscaldare l’abitazione. L’indagine infatti non opera una distinzione tra gas metano distribuito a rete e altri generi di gas (portando quindi ad una possibile sovrastima della platea dei potenziali beneficiari), e non permette l’identificazione delle spese per gas incluse nelle spese condominiali (si veda Appendice 1).

Sulla base dei dati campionari dell'indagine EU-SILC è dunque possibile, oltre che caratterizzare le famiglie target dell'intervento, fornire anche elementi per valutare in che misura la platea dei potenziali beneficiari dei bonus per disagio economico coincida con le famiglie in condizione di povertà assoluta¹⁵ o a rischio di povertà¹⁶. Dall'analisi dei dati della tabella 2.2.1 emerge che nel 2011:

1. sono state circa 2,9 milioni le famiglie potenzialmente beneficiarie del bonus elettrico (2,73 – 3,05 l'intervallo di confidenza al 95%) e 2,3 milioni quelle potenzialmente beneficiarie del bonus gas (.2,17 -2,46 milioni l'intervallo di confidenza al 95%), corrispondente rispettivamente all'11,5% e al 9,2% delle famiglie italiane;
2. il numero delle famiglie potenzialmente beneficiarie dei bonus è stato inferiore a quello delle famiglie identificate da ISTAT come a rischio di povertà queste ultime pari al 19,5% del totale, ma superiore a quello delle famiglie che versavano in condizioni di povertà assoluta (che erano il 5,3% del totale)¹⁷;
3. la percentuale di famiglie aventi diritto ai bonus è risultata elevata tra le famiglie monoparentali e tra quelle con almeno 3 figli a carico (giungendo al 33% per quanto riguarda il bonus elettrico tra le famiglie monoparentali);
4. la non uniforme distribuzione del reddito sul territorio nazionale e le diverse strutture familiari evidenziano consistenti differenze regionali nella percentuale di famiglie potenzialmente beneficiarie dei bonus. Solo il 4,8% delle famiglie dell'Emilia Romagna hanno i requisiti per accedere al bonus elettrico, contro il 29% delle famiglie siciliane; per il bonus gas, escludendo la Sardegna che non è metanizzata, si va dal 2,6% del Trentino Alto Adige al 20,7% della Calabria;
5. le famiglie potenzialmente beneficiarie del bonus sono risultate prevalentemente localizzate nelle aree rurali, tra i residenti in piccoli condomini e tra gli affittuari.

¹⁵ La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e i servizi inseriti da ISTAT nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

¹⁶ Le famiglie a rischio di povertà sono quelle con reddito disponibile equivalente (dopo i trasferimenti sociali) inferiore al 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare disponibile equivalente.

¹⁷ Per questi aspetti si rinvia a quanto già sottolineato al paragrafo 2.1.

Tabella 2.2.1: Reddito, stato di povertà e diritto ai bonus elettricità e gas per caratteristiche delle famiglie

	Freq.	Reddito netto equivalente ¹⁸	A rischio povertà	Poveri	Diritto bonus elettricità	Diritto bonus gas
Totale	25.207.731	33.576	19,5%	5,3%	11,5%	9,2%
Tipologia familiare						
Single, senza figli a carico	7.587.544	37.496	23,9%	5,1%	10,8%	8,2%
2 adulti, sotto i 65 anni età	2.830.033	39.355	12,5%	4,6%	7,3%	5,9%
2 adulti, almeno 1 sopra i 65 anni	3.589.319	33.911	13,7%	0,8%	9,8%	8,1%
Altri senza figli a carico	3.095.133	35.962	10,8%	2,0%	6,5%	4,9%
Monoparentale, figli a carico	816.236	22.146	34,4%	20,6%	33,4%	26,8%
2 adulti, 1 figlio a carico	2.646.965	30.102	17,3%	6,4%	12,0%	10,2%
2 adulti, 2 figli a carico	2.719.504	26.140	23,4%	8,3%	13,8%	11,7%
2 adulti, 3 o più figli a carico	498.734	22.207	36,8%	14,8%	28,7%	21,9%
Altri con figli a carico	1.424.263	26.371	24,8%	6,9%	13,8%	12,1%
Regione						
Piemonte	2.011.233	36.195	13,6%	5,0%	8,8%	8,0%
Valle d'Aosta	60.482	38.761	10,3%	2,7%	6,1%	3,8%
Lombardia	4.323.525	38.644	11,0%	3,5%	5,3%	4,6%
Trentino-Alto Adige	432.398	38.862	12,5%	2,5%	5,0%	2,6%
Veneto	2.032.500	35.175	11,6%	2,6%	5,5%	5,1%
Friuli-Venezia Giulia	558.130	36.029	13,1%	1,7%	6,0%	4,7%
Liguria	788.981	37.443	13,9%	5,0%	7,5%	6,5%
Emilia-Romagna	1.968.287	39.625	8,8%	2,5%	4,8%	4,4%
Toscana	1.620.106	36.973	14,1%	3,3%	7,6%	7,2%
Umbria	379.056	32.602	15,7%	5,5%	12,1%	10,1%
Marche	644.513	33.880	15,3%	4,1%	9,5%	8,7%
Lazio	2.361.598	37.513	18,8%	4,3%	8,3%	7,2%
Abruzzo	543.906	28.685	25,3%	4,2%	11,8%	11,1%
Molise	129.109	26.617	25,5%	5,0%	17,2%	16,2%
Campania	2.106.418	24.457	35,8%	10,3%	22,5%	19,1%
Puglia	1.533.849	27.602	27,3%	6,6%	16,0%	13,1%
Basilicata	230.043	24.549	31,8%	10,3%	25,2%	19,7%
Calabria	781.241	24.934	31,5%	8,4%	24,3%	20,7%
Sicilia	2.011.677	23.543	42,1%	12,6%	29,0%	20,0%
Sardegna	690.679	29.173	23,8%	5,7%	14,1%	0,0%
Grado di urbanizzazione						
Area densamente popolata	11.142.734	36.187	18,1%	5,6%	10,8%	8,9%
Area intermedia	9.967.848	32.351	19,1%	4,8%	10,4%	8,6%
Area rurale	4.097.149	29.456	24,1%	5,8%	15,9%	11,3%
Tipologia abitazione						
Unifamiliare	5.846.456	32.051	22,8%	5,1%	11,7%	8,7%
Plurifamiliare	6.617.011	32.844	18,8%	4,5%	11,0%	8,6%
Condominio < 10 unità	5.792.335	32.324	21,0%	7,2%	13,8%	11,4%
Condominio ≥ 10 unità	6.823.277	36.845	15,5%	4,5%	9,4%	8,3%
Titolo godimento dell'abitazione						
Proprietà, mutuo estinto	14.756.254	36.585	17,4%	2,4%	6,1%	4,7%
Proprietà, mutuo non estinto	3.306.712	36.806	8,4%	2,9%	3,6%	2,9%
Affitto a prezzi di mercato	3.441.419	23.352	27,2%	16,4%	33,5%	29,0%
Affitto a prezzi calmierati	1.183.941	24.476	31,2%	9,2%	27,6%	22,5%
Usufrutto o uso gratuito	2.519.405	29.956	30,1%	8,7%	15,6%	10,8%

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC

¹⁸ Il reddito netto equivalente ai fini dell'analisi sulla povertà è pari al reddito netto familiare incluso gli affitti imputati, diviso per la scala di equivalenza Carbonaro utilizzato per il computo della povertà assoluta. E' quindi interpretabile come reddito netto per una coppia senza figli. Sono definite povere: famiglie il cui reddito netto equivalente è al di sotto della soglia di povertà assoluta.

La platea delle famiglie che risultano poter beneficiare dei bonus è risultata differente dalla totalità delle famiglie italiane. Infatti, rispetto a quest'ultima, tra le famiglie aventi diritto ai bonus (tabella 2.2.2):

1. sono maggiormente presenti quelle con figli a carico, in particolare le famiglie monoparentali e numerose;
2. la frazione di quelle residenti nel Mezzogiorno è il doppio di quella nazionale;
3. la frazione di quelle residenti in un'abitazione in affitto è il triplo di quella nazionale.

Inoltre, le famiglie aventi diritto ai bonus (tabella 2.2.3):

1. hanno un reddito netto equivalente medio pari al 40% della media nazionale;
2. sono in oltre il 70% dei casi a rischio di povertà e nel 40% dei casi in stato di povertà assoluta, cioè con un livello di reddito insufficiente per finanziare l'acquisto di un paniere minimo di beni considerato essenziale;
3. hanno maggiori problemi per riscaldare adeguatamente l'abitazione, sono più facilmente in ritardo con i pagamenti di affitti, mutui e utenze domestiche¹⁹, stentano ad arrivare alla fine del mese e a fare fronte a spese impreviste, e percepiscono l'insieme delle spese per l'abitazione come eccessivo rispetto alle loro capacità economiche;
4. a conferma della limitata elasticità della spesa per energia rispetto al reddito, hanno un'incidenza delle spese per energia elettrica sui redditi più che doppia rispetto alla totalità delle famiglie sul territorio nazionale (3,2% vs 1,4%), mentre l'incidenza della spesa per gas è del 60% più alta (3,1% vs 1,9%);
5. hanno un'incidenza del bonus elettrico sulla spesa per elettricità pari a quella che avrebbero le famiglie escluse dai benefici (15,8%);
6. hanno un'incidenza del bonus gas sulla spesa per gas superiore a quella che avrebbero le famiglie escluse dai benefici (23,2% contro il 19,4% complessivo);

¹⁹ Da un'indagine dell'Autorità sui tassi di morosità dei clienti elettrici (Documento di consultazione 511/2012/R/EEL) non risultano significative differenze tra la morosità media e quella dei clienti che hanno il bonus, con esclusione dei beneficiari del bonus fisico, verosimilmente come effetto della non disalimentabilità di queste ultime utenze.

Tabella 2.2.2: Confronto tra le caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari e quelle dell'intera popolazione delle famiglie italiane (valori percentuali).

	Caratteristiche totale famiglie	Caratteristiche famiglie aventi diritto ai bonus	
		Elettricità %	Gas %
Totale	100	100	100
Tipologia familiare			
Single, senza figli a carico	30,1	28,47	26,82
2 adulti, sotto i 65 anni età	11,23	7,17	7,25
2 adulti, almeno uno sopra i 65 anni	14,24	12,18	12,48
Altri senza figli a carico	12,28	7,01	6,49
Monoparentale, figli a carico	3,24	9,44	9,45
2 adulti, 1 figlio a carico	10,5	10,96	11,67
2 adulti, 2 figli a carico	10,79	13,02	13,7
2 adulti, 3 o più figli a carico	1,98	4,96	4,72
Altri con figli a carico	5,65	6,79	7,43
Localizzazione per Regione			
Piemonte	7,98	6,12	6,99
Valle d'Aosta	0,24	0,13	0,1
Lombardia	17,15	7,87	8,58
Trentino-Alto Adige	1,72	0,75	0,49
Veneto	8,06	3,86	4,5
Friuli-Venezia Giulia	2,21	1,15	1,14
Liguria	3,13	2,04	2,23
Emilia-Romagna	7,81	3,24	3,75
Toscana	6,43	4,26	5,04
Umbria	1,5	1,59	1,66
Marche	2,56	2,13	2,42
Lazio	9,37	6,75	7,34
Abruzzo	2,16	2,22	2,61
Molise	0,51	0,77	0,9
Campania	8,36	16,43	17,33
Puglia	6,08	8,52	8,66
Basilicata	0,91	2	1,96
Calabria	3,1	6,59	6,97
Sicilia	7,98	20,21	17,34
Sardegna	2,74	3,38	0
Localizzazione per grado di urbanizzazione			
Area densamente popolata	44,2	41,77	42,87
Area intermedia	39,54	35,73	37,06
Area rurale	16,25	22,5	20,06
Tipologia abitazione			
Unifamiliare	23,31	23,9	22,06
Plurifamiliare	26,38	25,61	24,72
Condominio < 10 unità	23,1	28,03	28,6
Condominio ≥ 10 unità	27,21	22,45	24,62
Titolo godimento dell'abitazione			
Proprietà, mutuo estinto	58,54	30,92	29,69
Proprietà, mutuo non estinto	13,12	4,16	4,08
Affitto a prezzi di mercato	13,65	39,97	43,02
Affitto a prezzi calmierati	4,7	11,33	11,5
Usufrutto o uso gratuito	9,99	13,62	11,7

Fonte: Elaborazioni su dati EU-SILC

Tabella 2.2.3: Confronto tra le caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari e quelle dell'intera popolazione delle famiglie italiane.

	Totale Famiglie	Famiglie aventi diritto bonus	
		Elettricità	Gas
Nuclei familiari	25.207.731	2.888.138	2.317.191
Reddito netto equivalente (euro)	33.576	13.146	13.280
A rischio povertà	19,5%	73,4%	72,2%
In povertà assoluta	5,3%	40,7%	39,9%
Numero component	2.4	2.6	2.6
Numero di stanze	3.3	2.9	2.9
Spesa elettricità/ reddito	1,4%	3,2%	
Bonus elettricità/ spesa elettricità	15,8%	15,8%	
Bonus elettricità/ reddito	0,2%	0,5%	
Spesa gas/ reddito	1,9%		3,1%
Spesa riscaldamento/ reddito	2,7%		4,0%
Bonus gas/ spesa gas	19,4%		23,2%
Bonus gas/ spesa riscaldamento	14,6%		18,6%
Bonus gas/ reddito	0,4%		0,8%
Anni di permanenza nell'attuale residenza	21	18	17
Con problemi di umidità, agli infissi, etc	22,9%	33,3%	33,0%
Difficoltà a riscaldare adeguatamente l'abitazione	18,5%	42,3%	39,4%
Ritardi con pagamenti di affitto o mutuo	4,3%	16,7%	18,4%
Ritardi con pagamenti di utenze domestiche	10,3%	27,5%	29,1%
Difficoltà a fare fronte a spese impreviste	39,5%	77,5%	76,5%
Difficoltà ad arrivare alla fine del mese	37,2%	75,3%	75,2%
Eccessiva incidenza delle spese per abitazione	52,5%	77,3%	80,1%

Fonte: elaborazione su dati EU-SILC

Le osservazioni precedenti mostrano che il meccanismo di accesso ai bonus, basato meramente su criteri reddituali verificati sulla base dell'indicatore ISEE, individua di fatto una platea di potenziali beneficiari che è effettivamente più in difficoltà dal punto di vista economico, sia che questa valutazione si fondi sul ricorso a criteri "oggettivi" (indicatori di rischio povertà, di povertà assoluta e di morosità), sia che si basi su indicatori "soggettivi" (quali per esempio la difficoltà a giungere alla fine del mese, a fare fronte a spese improvvise o l'eccessivo carico delle spese per l'abitazione). Ponendo a raffronto questa platea con quella individuata come in povertà relativa o assoluta risulta anche che il 60% delle famiglie potenzialmente beneficiarie non è in stato di povertà assoluta (e che più del 25% non è neanche a rischio di povertà) e che una fetta rilevante delle famiglie a cui sono destinati i bonus non sono in stato di disagio economico, quando questo è definito utilizzando gli indicatori di riferimento per le politiche sociali contro la povertà e l'esclusione sociale.

Analisi della platea dei potenziali beneficiari su dati amministrativi

Una fonte alternativa per la stima della dimensione della platea di beneficiari potenziali e per un'analisi della loro distribuzione territoriale è data dalla banca dati INPS sulle dichiarazioni sostitutive uniche (DSU). L'INPS è titolare del registro di tutte le DSU inoltrate dai nuclei familiari, qualsiasi sia la motivazione dell'agevolazione richiesta, ed indipendentemente dall'ente cui spetta la determinazione dei diritti all'accesso e/o l'erogazione dei benefici. Contiene quindi tutte le DSU

presentate dalle famiglie che hanno richiesto l'accesso ai bonus elettrico e gas, oltre a tutte le DSU presentate per altri motivi.

Si noti che l'indagine campionaria EU-SILC stima il numero di nuclei familiari con indicatore ISEE inferiore a una determinata soglia, a prescindere dal fatto che le famiglie abbiano presentato una DSU per qualsivoglia motivo (né fornisce alcuna informazione a riguardo). La banca dati INPS invece contiene solo i nuclei familiari che hanno effettivamente presentato una DSU. Il confronto tra i dati campionari e dati amministrativi permette quindi di verificare se, ed in che misura, il fatto di dover presentare una DSU per aver riconosciuto il diritto ai bonus elettrico e gas costituisce una barriera significativa per l'accesso ai benefici.

Il Rapporto ISEE 2012²⁰ fornisce il numero di DSU presentate nel 2011, la maggior parte delle quali sono basate sui redditi imponibili dell'anno 2010. Le DSU presentate nel 2011 sono poco più di 7,5 milioni, corrispondenti a circa 6,5 milioni di nuclei familiari distinti, e riguardano il 31,1% della popolazione italiana. Lo studio della distribuzione per valore ISEE delle DSU porta a stimare che il numero di famiglie che hanno presentato una DSU nel 2011 con ISEE non superiore a 7.500 euro risulta pari a 3,07 milioni.

L'indagine campionaria EU-SILC permette di stimare che il numero di famiglie con ISEE non superiore a 7.500 euro è tra 2,705 e 3,023 milioni (intervallo di confidenza al 95%). Il confronto tra dati amministrativi e dati campionari (tabella 2.2.4) mostra che il numero di nuclei familiari che hanno presentato DSU con ISEE sotto i 7.500 euro è più elevato del limite superiore dell'intervallo di confidenza delle stime campionarie solo in tre regioni (Emilia Romagna, Lazio e Campania), che nei dati amministrativi la presenza di DSU con ISEE pari a zero è doppia rispetto a quella stimata su base EU-SILC (645mila contro 257mila nuclei familiari), e che i nuclei familiari con almeno quattro componenti sono circa il 38% contro il 26% risultante dai dati EU-SILC. Tali discrepanze sono verosimilmente da ricondurre alle differenze tra la definizione di nucleo familiare ai fini amministrativi e ai fini dell'indagine, così come alle differenze tra i concetti di reddito (e patrimonio) a cui le due fonti fanno riferimento, oltre che agli usuali errori di misura e di stima. La discrepanza potrebbe anche in parte esser imputabile a dichiarazioni DSU mendaci: tuttavia, non abbiamo modo di verificare tale supposizione, né all'oggi sembra sia stato fatto un controllo amministrativo sistematico in tal senso. Tenendo in considerazione tutto ciò, è possibile concludere che:

1. il numero di nuclei familiari distinti che hanno presentato una DSU con ISEE inferiore a 7.500 euro è sostanzialmente coincidente con il numero di famiglie con ISEE inferiore a 7.500 euro;
2. è verosimile che tutte le famiglie con ISEE inferiore a 7.500 euro presentino una DSU per avere accesso ad un qualche beneficio;
3. quindi, l'onere burocratico di dover presentare una DSU non costituisce barriera significativa per l'accesso ai bonus elettrico e gas.

²⁰ Quaderni della ricerca sociale n. 20, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013..

Tabella 2.2.4: Famiglie con indicatore ISEE inferiore a 7.500 euro, stime da indagine EU-SILC e da dati amministrativi INPS

	Stime da indagine EU-SILC			Stima da dati INPS
	Intervallo di confidenza			
Nuclei familiari	2.864.086	2.704.674	3.023.497	3.067.188
Nuclei familiari per regione				
Piemonte	174.790	134.796	214.783	129.023
Valle d'Aosta	3.681	2.027	5.335	4.408
Lombardia	225.002	169.793	280.211	231.664
Trentino Alto Adige	19.923	10.485	29.361	9.046
Veneto	107.990	79.458	136.523	114.990
Friuli Venezia Giulia	32.861	18.203	47.518	30.257
Liguria	58.840	37.957	79.723	55.511
Emilia Romagna	93.077	65.406	120.749	123.197
Toscana	120.248	88.887	151.608	101.484
Umbria	45.812	32.225	59.400	24.551
Marche	60.634	44.990	76.278	44.654
Lazio	195.043	153.628	236.458	248.583
Abruzzo	62.906	43.185	82.627	49.878
Molise	21.515	15.025	28.004	12.876
Campania	471.300	401.561	541.040	628.595
Puglia	246.133	195.387	296.879	276.919
Basilicata	57.078	44.062	70.094	51.408
Calabria	188.020	151.035	225.004	188.868
Sicilia	582.185	500.333	664.036	639.097
Sardegna	97.048	71.248	122.849	102.180
Numero famiglie per valore ISEE				
0	257.052	211.671	302.433	645.615
Da 0 a 2500	476.163	411.908	540.418	554.331
2500-5000	918.160	837.967	998.353	898.922
5000-7500	1.212.711	1.116.830	1.308.592	968.320
% famiglie per numero componenti (dati INPS per le DSU presentate nel 2012)				
1	28,8%	26,3%	31,4%	23,8%
2	25,4%	23,0%	27,8%	18,8%
3	19,8%	17,5%	22,4%	19,2%
4	18,1%	15,9%	20,6%	21,8%
5 o più	7,9%	6,6%	9,4%	16,5%

Fonte: elaborazione su dati EU-SILC e INPS

2.3 Beneficiari effettivi

In questo paragrafo verranno illustrati i dati che fanno riferimento ai clienti che hanno effettivamente beneficiato del bonus elettrico o del bonus gas così come contenuti in SGATe. SGATe è una banca dati in continuo aggiornamento. I dati di seguito riportati sono stati estratti al 31 dicembre di ogni anno, salvo diversa indicazione (si veda Appendice 1).

Famiglie che hanno avuto almeno una agevolazione

Il numero di famiglie a cui è stata riconosciuta almeno una agevolazione nel corso degli anni, cioè che ha ottenuto per almeno una volta il bonus, dall'avvio del meccanismo al 31 dicembre 2013 sono state 2.172.561 per l'elettrico e 1.218.196 per il gas (Tabella 2.3.1).

Tabella 2.3.1 Famiglie a cui stata riconosciuta almeno una agevolazione

	TOTALE ELETTRICO	TOTALE GAS
2008*	1.061.109*	Non operativo
2009	1.061.109	Non operativo
2010	1.495.396	683.241
2011	1.792.930	890.899
2012	2.003.895	1.060.791
2013	2.172.561	1.218.196
2010/2009	43%	
2011/2010	20%	30%
2012/2011	12%	19%
2013/2012	8%	15%

*annualità retroattiva

Fonte: SGATe

Se ci concentriamo sulla ripartizione geografica delle famiglie a cui è stata riconosciuta almeno una agevolazione possiamo vedere nelle tabelle 2.3.2 e 2.3.3 che esse risultano maggiormente concentrate al Sud²¹ e nelle Isole per l'elettrico e nel Sud e nel Nord-Ovest per il gas.

Tabella 2.3.2 Famiglie cui è stata riconosciuta almeno un'agevolazione ripartite per macro-aree (bonus elettrico)

	TOTALE	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD	ISOLE
2011	100	16,8	12,0	12,9	38,3	20,0
2012	100	17,5	12,4	13,3	37,6	19,3
2013	100	19,0	13,1	14,6	36,2	17,1

Fonte: SGATe

Tabella 2.3. 3 Famiglie cui è stata riconosciuta almeno un'agevolazione ripartite per macro-aree (bonus gas)

	TOTALE	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD	ISOLE
2011	100	24,2	18,1	15,9	32,4	9,4
2012	100	25,0	18,2	16,3	31,7	8,8
2013	100	25,1	17,7	17,3	31,3	8,6

Fonte: SGATe

²¹ Composizione delle Macro aree: Nord Ovest (Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle D'Aosta); Nord Est (Emilia e Romagna, Friuli Venezia Giulia, Trentino e Alto Adige, Veneto); Centro (Lazio, Marche, Toscana, Umbria); Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia); Isole (Sicilia, Sardegna).

Famiglie con agevolazioni in corso

Passando ad analizzare le famiglie con un bonus attivo al 31 dicembre di ciascun anno possiamo verificare dalla Tabella 2.3.4 che esse risultano nel complesso in flessione rispetto all'anno precedente sia in relazione al disagio economico elettrico sia a quello gas con una ripresa positiva nel 2013. Questo trend è sostanzialmente il risultato di una dinamica di ingressi che non controbilancia i clienti in uscita. Gli unici costantemente in crescita sono i bonus per disagio fisico. Interessante al riguardo la forte crescita registrata nel 2013, anno di entrata in vigore delle nuove modalità di calcolo del bonus per disagio fisico. Dalla tabella 2.3.5 possiamo anche vedere come nel 2013 il 26,3% dei bonus per disagio fisico è attribuito ad una fascia diversa da quella base (F1) traendo dunque vantaggio dalla nuova metodologia.

Tabella 2.3.4 Famiglie con agevolazione in corso anni 2008-2012 (bonus elettrico e gas)

	TOTALE BONUS ELETRICO	DISAGIO ECONOMICO ELETRICO	DISAGIO FISICO	DISAGIO ECONOMICO GAS
2008	1.061.109*	1.049.173	11.936	Non attivo
2009	1.035.855	1.023.143	12.712	604.078*
2010	971.776	956.789	14.987	637.757
2011	996.090	979.327	16.763	624.717
2012	946.727	929.017	17.710	611.695
2013	966.511	942.864	23.647	626.869

*Anno di retroattività

Fonte: SGATe

Tabella 2.3.5 Ripartizione per fasce dei bonus per disagio fisico- 2013

	F1	F2	F3
Fino a 3 kW	73.7%	8.9%	8.3%
Da 4,5 kW	6.5%	1.1%	1.5%

Fonte: SGATe

Tassi di rinnovo 2011-2012

Facendo un approfondimento sui tassi di rinnovo avendo a riferimento gli anni 2011 e 2012 è risultato che un numero non ridotto di soggetti che hanno usufruito almeno una volta del bonus non ha successivamente presentato domanda per il rinnovo.

Le tabelle 2.3.6 e 2.3.7 riportano il numero di bonus erogati nel 2011 e nel 2012, il tasso di variazione ed il tasso di rinnovo. Definiamo tasso di rinnovo la percentuale di agevolazioni in corso a dicembre 2012 a favore di utenze il cui intestatario risultava essere già nel 2011 beneficiario del bonus. Così facendo non vengono considerati rinnovi i casi in cui la famiglia continua a godere del bonus in anni successivi, ma la titolarità del contratto di utenza cambia nel tempo. Inoltre, poiché l'agevolazione del bonus elettricità per disagio fisico non richiede il rinnovo, le famiglie beneficiarie vengono contabilizzate a livello aggregato, in eccezione alla regola utilizzata, sempre come nuclei che ricevono l'agevolazione per la prima volta. L'attuale reportistica sulla disaggregazione territoriale dei bonus non permette invece di distinguere nel calcolo dei tassi di

rinnovo i bonus per disagio economico da quelli per disagio fisico, ma poiché questi ultimi solo l'1,7% della totalità dei bonus elettricità erogati nel 2011, la distorsione indotta nei tassi di rinnovo regionali è trascurabile.

I dati mostrano con riferimento al 2012 che:

1. nonostante la fase di recessione e l'incremento dei prezzi dei prodotti energetici, tra il 2011 ed il 2012 il numero di agevolazioni in corso si è ridotto del 5.2 % per quanto riguarda il bonus elettricità e del 2% per quanto riguarda il bonus gas;
2. la riduzione dei beneficiari del bonus elettricità ha poche eccezioni: sono aumentate le famiglie beneficiarie residenti in Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige (+10%) e Toscana (+3.6%), queste sono anche le uniche tre regioni per cui il numero di bonus elettricità erogato cresce più velocemente del numero di bonus gas attivi;
3. esiste una evidente correlazione positiva tra i tassi di crescita del bonus elettricità e dei bonus gas. La figura 2 evidenzia un nucleo di quattro regioni (Emilia Romagna, Calabria, Puglia e Sardegna) con riduzioni sia del bonus elettricità sia del bonus gas superiori al 7%, in generale il numero di bonus gas cresce (decresce) più (meno) velocemente di quanto faccia il numero di bonus elettricità erogati;
4. la riduzione dei beneficiari è maggiore tra le famiglie con ISEE più alto e con un più alto numero di componenti;
5. cresce il numero di beneficiari del bonus gas residenti in aree climatiche più fredde, e quelli che fanno utilizzo del gas esclusivamente ai fini di cottura e produzione di acqua calda. Quindi allo stesso tempo si osserva:
 - a. aumentare il numero di beneficiari che godono delle agevolazioni maggiori (il bonus che tiene conto dei fattori climatici oltre che della numerosità familiare nella definizione della spesa media di riferimento arrivava nel 2012 fino a 318 euro per una famiglia con più di 4 componenti residente in area F, circa il 150% in più che per una famiglia simile in area A/B);
 - b. crescere il numero di famiglie con benefici monetari relativamente ridotti (massimo 56 euro nel 2012);
6. il numero di beneficiari con forniture miste non diminuisce, ma resta limitato;
7. il tasso di rinnovo è del 73% sia per il bonus elettricità sia per il bonus gas. Esiste una correlazione positiva tra la propensione a rinnovare le agevolazioni elettriche e gas in corso (Figura 2), e esistono numerose regioni in cui il tasso di rinnovo del bonus gas è più basso del tasso di rinnovo del bonus elettricità, sebbene quest'ultimo comporti un trasferimento monetario in media meno ricco in valori assoluti;
8. i tassi di rinnovo sono maggiori per le famiglie più numerose (e con ISEE oltre i 7500 euro) e particolarmente bassi in Valle d'Aosta. Per quanto riguarda i dati dell'Emilia Romagna è importante ricordare che la popolazione della Emilia Romagna è stata colpita nel maggio del 2012 dal terremoto e questo ha comportato per l'anno 2012 una dilazione delle tempistiche dei rinnovi.

Per comprendere meglio il fenomeno dei mancati rinnovi si è investigata la relazione tra i tassi di rinnovo, la diffusione delle agevolazioni, il tasso di crescita del numero di agevolazioni in corso, l'incidenza delle spese per energia elettrica e gas sui bilanci delle famiglie, ma non è stata riscontrata alcuna regolarità tale da suggerire una qualche relazione di causalità.

Tabella 2.3.6: Numero di agevolazioni in corso, tassi di crescita e tassi di rinnovo per bonus elettricità e gas²²

	Bonus elettricità				Bonus gas			
	2011	2012	2012/ 2011	Rinnovi	2011	2012	2012/ 2011	Rinnovi
TOTALE	1.010.137	957.192	-5,24%	72,80%	621.948	609.301	-2,00%	73%
DISAGIO ECONOMICO	993.457	939.394	-5,44%	74,40%				
DISAGIO FISICO	16.680	17.798	6,70%					
Regione di residenza								
<i>NORD OVEST</i>	179.734	179.494	-0,10%	70,60%	148.658	150.313	1,10%	71,20%
Liguria	17.915	17.264	-3,60%	71,30%	14.030	13.691	-2,40%	72,40%
Lombardia	102.757	100.489	-2,20%	69,30%	89.033	88.862	-0,20%	71,30%
Piemonte	58.212	60.911	4,60%	72,90%	45.299	47.456	4,80%	70,70%
Valle d'Aosta	850	830	-2,40%	60,70%	296	304	2,70%	61,80%
<i>NORD EST</i>	123.871	120.891	-2,40%	69,80%	108.816	106.282	-2,30%	70,80%
Emilia Romagna	52.598	48.125	-8,50%	65,80%	49.337	45.816	-7,10%	68,80%
Friuli Venezia Giulia	12.288	13.551	10,30%	73,60%	10.288	11.068	7,60%	72,60%
Trentino Alto Adige	6.162	6.807	10,50%	77,20%	4.303	4.449	3,40%	72,30%
Veneto	52.823	52.408	-0,80%	72,00%	44.888	44.949	0,10%	72,40%
<i>CENTRO</i>	134.289	135.124	0,60%	73,30%	98.325	99.741	1,40%	73,40%
Lazio	61.769	61.105	-1,10%	72,10%	41.462	41.588	0,30%	71,80%
Marche	21.085	21.010	-0,40%	73,50%	17.279	17.285	0,00%	75,00%
Toscana	40.004	41.460	3,60%	74,70%	31.193	31.532	1,10%	72,50%
Umbria	11.431	11.549	1,00%	74,40%	8.391	9.336	11,30%	80,80%
<i>SUD</i>	382.555	352.451	-7,90%	74,50%	203.788	195.571	-4,00%	75,50%
Abruzzo	19.424	18.677	-3,80%	72,70%	15.742	15.111	-4,00%	73,10%
Basilicata	16.009	14.794	-7,60%	73,60%	10.172	10.241	0,70%	76,30%
Calabria	67.518	61.283	-9,20%	76,10%	24.910	22.746	-8,70%	75,50%
Campania	155.289	146.720	-5,50%	74,70%	69.773	72.251	3,60%	78,50%
Molise	6.422	5.854	-8,80%	74,80%	4.371	4.219	-3,50%	77,90%
Puglia	117.893	105.123	-10,80%	73,60%	78.820	71.003	-9,90%	73,20%
<i>ISOLE</i>	189.688	169.232	-10,80%	73,20%	62.361	57.394	-8,00%	76,10%
Sardegna	25.437	24.115	-5,20%	71,70%				
Sicilia	164.251	145.117	-11,60%	73,50%	62.361	57.394	-8,00%	76,10%
Tipologia di famiglia - solo disagio economico sistema SGATE. Famiglie numerose = famiglie con almeno 4 figli a carico								
Numerose	26.217	24.611	-6,10%	81,40%	18.375	17.814	-3,10%	82,40%
Non numerose	961.687	909.759	-5,40%	74,20%	603.573	591.487	-2,00%	73,10%
Numero componenti - solo disagio economico								
1-4	831.982	790.325	-5,01%	73,60%	517.789	509.268	-1,70%	72,80%
oltre 4	161.475	149.069	-7,68%	76,10%	104.159	100.033	-4,10%	76,20%
Fascia ISEE - solo disagio economico								
< 2500 euro	311.846	304.777	-2,27%	74,00%	181.281	183.541	1,20%	72,90%
2500-5000 euro	287.808	270.719	-5,94%	75,50%	181.742	176.488	-3,00%	74,80%
5000-7500 euro	386.225	356.664	-7,65%	72,70%	252.645	243.185	-3,90%	72,50%
Oltre 7500 euro	7.578	7.234	-4,54%	82,50%	6.280	6.087	-3,20%	83,20%

Fonte: elaborazioni su dati SGATE

²² I dati delle agevolazioni in corso nell'anno 2011 per l'elettricità non coincidono esattamente con quelli di cui alla tabella 2.3.4 perché ricomprendono anche i dati di Carta Acquisti. Per un commento sulla omogeneità dei dati SGATE si rinvia all'Appendice 1

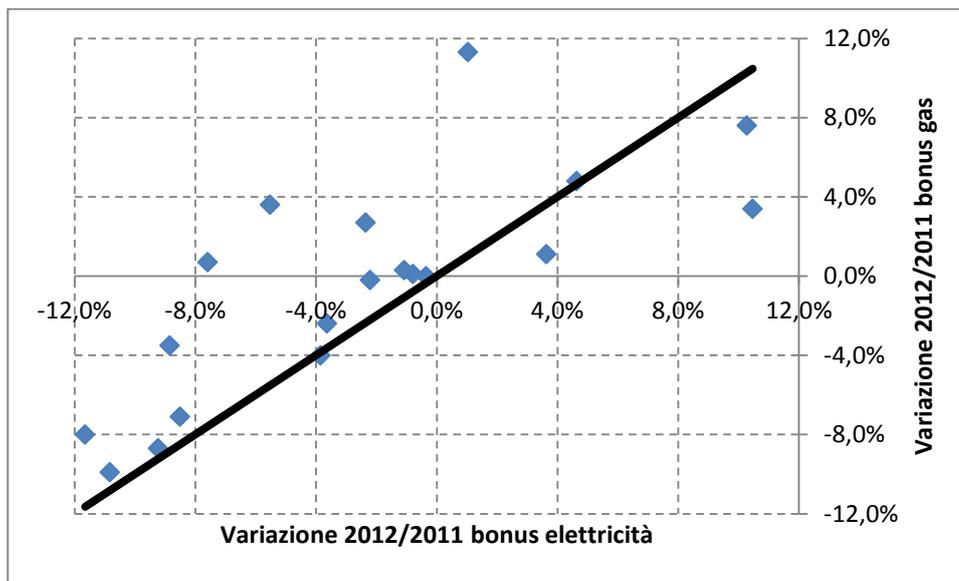


Figura 1: Variazioni percentuali del numero di agevolazioni attive per regione, anni 2012/2011.

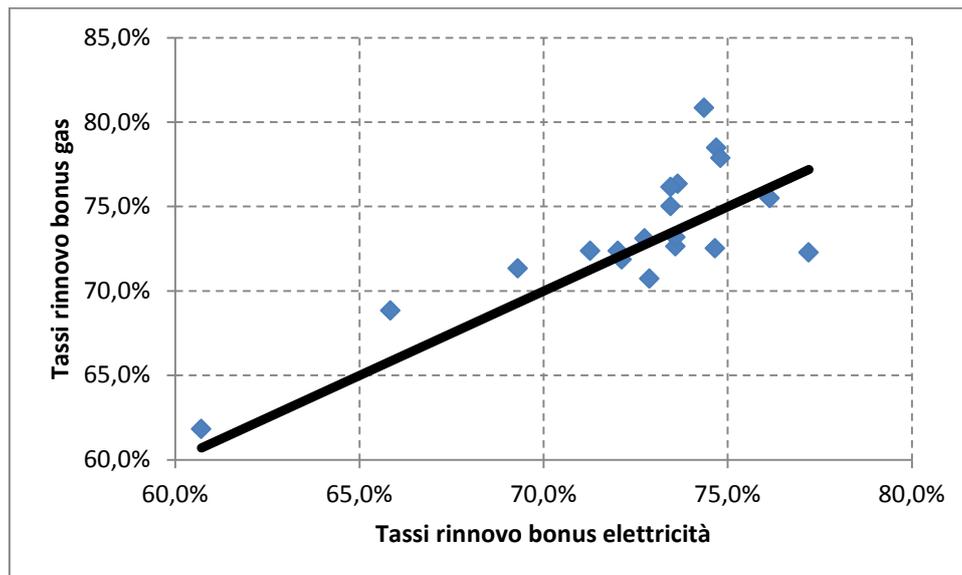


Figura 2: Tassi di rinnovo delle agevolazioni in corso a Dicembre 2012, bonus elettricità e bonus gas, per regione

Tabella 2.3.7: Numero di agevolazioni in corso, tassi di crescita e tassi di rinnovo per bonus gas

	2011	2012	2012/2011	Rinnovi
TOTALE	621.948	609.301	-2,0%	73%
Tipo di fornitura				
Individuale	594.434	581.876	-2,1%	73,4%
Centralizzata	4.737	4.632	-2,2%	69,0%
Mista	22.777	22.793	0,1%	73,9%
Categoria d'uso				
Cottura ed acqua calda (AC)	104.603	111.356	6,5%	76,8%
Solo riscaldamento (R)	8.818	8.359	-5,2%	67,1%
AC + R	508.527	489.586	-3,7%	72,8%
Fascia Climatica				
AB	29.180	26.754	-8,3%	73,5%
C	155.563	150.752	-3,1%	75,7%
D	162.007	157.670	-2,7%	74,3%
E	268.918	267.376	-0,6%	71,5%
F	6.280	6.749	7,5%	75,2%

Fonte: elaborazioni su dati SGATE

Numerosità familiare

Un altro profilo che ci è sembrato utile investigare è rappresentato dalla distribuzione delle famiglie agevolate sulla base della loro numerosità. Come ricordato la spesa media dell'utente tipo su cui si applica lo sconto bonus deve tener conto del numero dei componenti della famiglia, inoltre la disciplina prevede una esplicita previsione per le famiglie con almeno 4 figli a carico (le cosiddette famiglie numerose) che godono di un trattamento specifico (ISEE fino a 20.000 euro come soglia di ammissione al sistema). Le famiglie numerose mantengono un peso costante intorno al 2,6% del totale delle famiglie agevolate nel periodo preso in esame per l'elettrico e a circa il 3% nel gas (Tabelle 2.3.8 e 2.3.9) e la loro distribuzione per fasce di ISEE le vede particolarmente concentrate nella fascia fino a 7.500 euro. Infatti solo il 29% delle famiglie numerose dichiarano un ISEE superiore a tale soglia, ed in particolare il 17,2 % si colloca tra 7.500 e 10.000 euro ed il 11,8% tra i 10.000 e i 20.000 euro. Esse rappresentavano infine nell'anno 2011, l'8,6% del totale delle famiglie numerose censite da ISTAT.

Tabella 2.3.8 Famiglie per numerosità familiare con agevolazione per disagio economico in corso (bonus elettrico)

	TOTALE	Famiglie numerose (almeno 4 figli a carico)	Famiglie non numerose	Numero componenti famiglia anagrafica		
	DISAGIO ECONOMICO			1-2	3-4	oltre 4
2009	1.023.143	20.751	1.002.392	419.912	430.436	172.795
2010	956.789	24.584	932.205	398.430	399.798	158.561
2011	979.327	25.945	953.382	421.882	398.323	159.122
2012	929.017	24.388	904.629	413.397	368.715	146.905
2013	942.864	25.011	917.853	421.310	371.672	149.882
2010/2009	-6,5%	18,5%	-7,0%	-5,1%	-7,1%	-8,2%
2011/2010	2,3%	5,5%	2,3%	5,9%	-0,4%	0,3%
2012/2011	-5,1%	-6,0%	-5,1%	-2,0	-7,4%	-7,7%
2013/2012	1,5	2,5	1,5	1,9	0,8	2,0

Tabella 2.3.9 Famiglie con agevolazione per disagio economico in corso (bonus gas)

	TOTALE	Famiglie numerose(almeno 4 figli a carico)	Famiglie non numerose	Numero componenti famiglia anagrafica	
				fino a 4	oltre 4
2010	637.758	19.186	618.572	529.538	108.220
2011	624.717	18.504	606.213	520.224	104.493
2012	611.695	17.950	593.745	511.249	100.446
2013	626.869	18.286	608.583	523.974	102.895
2011/2010	-2,0%	-3,5%	-2,0%	-1,8%	-3;4%
2012/2011	-2,1%	-3;0%	-2,1%	-1,7%	-3,9%
2013/2012	2.5	1.9	2.5	2.5	2.4

Fonte: SGATe

Bonus elettrico e Carta Acquisti (SICA)

Come già ricordato al paragrafo 1.2 con deliberazione 18 ottobre 2010, ARG/elt 175/10 sono state definite le modalità operative per rendere possibile l'integrazione tra SGATe ed il sistema informativo di gestione della Carta Acquisti (SICA) gestito dall'INPS. L'attivazione di flussi di scambio di informazioni tra i due sistemi ha permesso di avviare il meccanismo a partire da giugno 2011.

Per i titolari di *Carta Acquisti* lo 'sconto' è riconosciuto direttamente sulla bolletta elettrica, senza che debbano farne apposita richiesta. Il diritto in automatico al *bonus elettrico*, spetta al titolare della *Carta Acquisti* o a chi ne esercita la patria potestà; ed il *bonus* viene rinnovato automaticamente di anno in anno, a meno che l'INPS, che è il soggetto che gestisce la prestazione, non faccia richiesta di cessazione.

Al 31 dicembre 2012 le famiglie che avevano usufruito dell'agevolazione tramite il circuito Carta acquisti, in automatico, senza dover presentare domanda di bonus, erano circa 11.400 a fronte di circa 42.000 domande inoltrate dall'INPS e circa 400.000 beneficiari di carta acquisti. Al 31 dicembre 2013 i clienti con agevolazioni in corso risultano lievemente in aumento e sono concentrati nelle fasce di numerosità fino a 4 componenti.

Tabella 2.3.10 Clienti con agevolazione in corso Carta acquisti- SICA

	N. clienti agevolati	1-2 componenti	3-4 componenti	Oltre 4 componenti
2012	11.400	32%	51%	17%
2013	11.816	33%	50%	17%

Fonte: SGATe

Il numero di percettori del bonus tramite questa modalità risulta particolarmente esiguo. Le motivazioni sono riconducibili al fatto che alcuni dei titolari probabilmente percepiscono già il bonus elettrico avendone fatto domanda tramite la modalità ordinaria, ma soprattutto al fatto che, come già segnalato dall'Autorità alle istituzioni competenti la maggior parte dei cittadini che ha richiesto Carta Acquisti non si è avvalsa della facoltà di indicare il codice identificativo del punto di prelievo (POD) al momento della richiesta di Carta Acquisti. Tale informazione è però indispensabile per individuare la fornitura da agevolare e di conseguenza per attribuire il bonus.

2.4 Analisi del rapporto tra beneficiari e aventi diritto per regione e fasce di età

Dopo aver determinato la dimensione e le caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari dei bonus elettrico e gas e quella dei beneficiari effettivi, in questa sezione si analizzerà il rapporto tra numero di beneficiari dei bonus e numero degli aventi diritto (di seguito: *rapporto beneficiari/aventi diritto o rba*).

La platea degli aventi diritto qui considerata è quella determinata sulla base dell'indagine campionaria EU-SILC che, come illustrato al paragrafo 2.3.2 è comparabile a quella che si ottiene dai dati INPS. Questo permetterà di eseguire analisi maggiormente dettagliate rispetto a quelle possibili sfruttando le informazioni contenute solo nel data-set INPS. Infatti, solo con EU-SILC è possibile considerare le famiglie con più di 3 figli a carico e ISEE inferiore a 20.000 come parte della platea dei potenziali beneficiari, avere informazioni sull'età e sull'utilizzo di gas per ogni singola famiglia.

L'analisi del *rapporto beneficiari/aventi diritto* si basa dunque sui bonus erogati al 31/12/2011 per soli motivi di disagio economico, ripartiti per fascia d'età dei clienti domestici beneficiari dei bonus e censiti nel sistema SGATe (estrazione dati effettuata in data 3/7/2013). Coerentemente con la platea di potenziali beneficiari, non si prendono quindi in considerazione i bonus erogati per motivi di disagio fisico, né quelli censiti nel sistema SICA (queste categorie di beneficiari rappresentano comunque un'esigua minoranza del totale dei bonus elargiti).

Si è visto in precedenza che l'utilizzo di dati campionari può portare in alcuni casi ad una sottostima della platea dei potenziali beneficiari e quindi ad una conseguente sovrastima dei *rapporti beneficiari/aventi diritto*: in quanto segue si evidenzieranno i casi dove questo rischio è particolarmente elevato.

La tabella 2.4.1 permette di notare che:

1. nel complesso il 34% degli aventi diritto al bonus elettrico hanno effettivamente goduto del bonus nel 2011;
2. gli *rba* del bonus gas sono sistematicamente inferiori a quelli del bonus elettrico, nel complesso il 27% degli aventi diritto al bonus gas hanno effettivamente goduto del bonus nel 2011;
3. gli *rba* regionali per il bonus elettrico – tenendo conto di una verosimile sovrastima di circa il 30% per Campania, Emilia Romagna e Lazio– vanno da circa il 20% della Valle d'Aosta ad oltre il 40% di Lombardia, Puglia, Veneto ed Emilia Romagna;
4. gli *rba* regionali per il bonus gas – tenendo conto di una verosimile sovrastima di circa il 30% per Campania, Emilia Romagna e Lazio – vanno da circa il 12% della Valle d'Aosta a circa il 40% di Lombardia, Puglia, Veneto ed Emilia Romagna;
5. gli *rba* variano con l'età degli aventi diritto: risultano molto bassi per i nuclei con capofamiglia sotto i 30 anni di età (meno di un terzo della media complessiva), salgono oltre la media fino a giungere il 40% (30%) per il bonus elettrico (gas) per le famiglie tra 40 e 70 anni, per poi ridiscendere attorno alla media per i nuclei con capofamiglia con più di 70 anni;
6. gli *rba* sono particolarmente bassi nelle fasce d'età in cui l'incidenza della spesa per energia elettrica e gas sui bilanci delle famiglie aventi diritto al bonus è particolarmente elevata;
7. la variabilità regionale degli *rba* non è correlata con l'incidenza della spesa energetica.

Tabella 2.4.1: Rapporto tra beneficiari ed aventi diritto al bonus ed incidenza della spesa per energia elettrica e gas tra i potenziali beneficiari

	Energia elettrica		Gas	
	Bonus erogati/ aventi diritto	Spesa energia/ reddito	Bonus erogati/ aventi diritto	Spesa gas/ reddito
Totale	34,1%	3,6%	26,9%	3,9%
ABRUZZO	29,8%	4,0%	26,1%	5,6%
BASILICATA	26,7%	4,1%	22,8%	4,7%
CALABRIA	35,1%	3,5%	15,4%	2,8%
CAMPANIA	32,1%	4,2%	18,3%	3,0%
EMILIA ROMAGNA	53,9%	2,9%	55,8%	6,9%
FRIULI VENEZIA GIULIA	35,8%	2,8%	39,1%	4,6%
LAZIO	30,5%	3,4%	24,1%	3,5%
LIGURIA	29,0%	3,3%	26,6%	4,2%
LOMBARDIA	42,7%	3,1%	44,3%	5,7%
MARCHE	32,7%	2,4%	31,7%	4,2%
MOLISE	28,5%	2,7%	21,5%	4,2%
PIEMONTE	31,5%	3,2%	27,7%	4,6%
PUGLIA	47,4%	3,5%	39,6%	3,3%
SARDEGNA	25,3%	3,7%		
SICILIA	27,8%	4,6%	15,5%	2,7%
TOSCANA	31,7%	2,9%	26,1%	4,1%
TRENTINO ALTO ADIGE	26,9%	2,3%	38,1%	2,7%
UMBRIA	24,4%	2,8%	22,8%	3,9%
VALLE D'AOSTA	22,5%	2,5%	12,7%	7,8%
VENETO	45,9%	2,6%	42,6%	5,6%
Età (anni)				
Meno di 20	12,5%	4,0%	2,7%	2,8%
20-30	8,6%	5,8%	7,0%	5,9%
30-40	26,6%	4,8%	21,3%	4,4%
40-50	42,7%	3,7%	34,5%	4,3%
50-60	46,6%	4,0%	36,3%	4,3%
60-70	43,2%	3,7%	31,2%	3,8%
70-80	35,1%	2,7%	26,6%	2,5%
oltre 80	29,2%	2,3%	23,8%	3,0%

Fonte: Elaborazioni su dati EU-SILC e SGATe

La variabilità regionale e per età degli *rba* può essere investigata in maniera sistematica ricorrendo all'analisi multivariata. Attraverso tale approccio, è così possibile individuare i fattori principali che guidano la decisione delle famiglie di fare richiesta del bonus, e determinare la parte di eterogeneità territoriale non riconducibile a fattori osservabili e quindi imputabile a differenze istituzionali e/o d'informazione tra regioni.

Tale analisi (i cui dettagli metodologici e statistici sono riportati in Appendice 1) evidenzia che:

1. *rba* cresce all'aumentare del valore del bonus rispetto alla spesa: l'aumento di 1 punto percentuale del rapporto tra bonus (netto) e spesa porta ad un incremento del 2,3% dell' *rba*, corrispondente ad un'elasticità pari a 0,12 (calcolata nel punto medio). Quindi, a parità di altre condizioni, ed in particolare a parità della dimensione della famiglia, essendo l'incidenza del

bonus decrescente con la spesa effettiva, risulta che le famiglie con spesa elevata per energia elettrica sono meno incentivate a chiedere il bonus;

2. laddove la popolazione è più povera e meno istruita l'erogazione del bonus è richiesta da un numero inferiore di aventi diritto. L'analisi di regressione mostra che l'aumento di un punto percentuale dell'incidenza della povertà assoluta (pari in media ad un aumento di circa il 20% dell'indice di povertà) porta ad una riduzione di circa il 5% dell' *rba*; e che l'aumento di un p.p. della frazione dei capofamiglia che hanno conseguito al più la licenza elementare (un aumento del 3.8% della media) porta ad una riduzione dell' *rba* di circa il 2%, corrispondente ad un'elasticità di 0,52;
3. maggiore è la frazione di popolazione che vive in aree rurali, minore è l' *rba*. L'aumento di un punto percentuale della frazione di famiglie residenti in aree rurali (pari in media ad un aumento di circa il 3.3%) porta ad una riduzione di circa il 1.7% dell' *rba*, corrispondente ad un'elasticità di 0,5;
4. una volta controllato per incidenza del bonus sulle spese, povertà, istruzione e differenti regioni di residenza, la variazione degli *rba* e tra fasce d'età risulta ridotta, e si attesta su una differenza di circa 7 punti percentuali tra gli *rba* delle fasce più giovani e quelle più anziane;
5. la varianza degli *rba* calcolati su base regionale e di fascia d'età è scomponibile per il 90% in varianza infra-regionale e per il rimanente 10% in varianza tra regioni. Il modello di regressione con effetti fissi regionali spiega il 96% della varianza infra-regionale degli *rba* ed il 22% della varianza inter-regionale. La parte di differenze tra gli *rba* dovuta a fattori regionali non controllati risulta quindi molto ridotta;
6. un esercizio simile è stato effettuato anche per gli *rba* del bonus gas, trovando anche in quel caso rilevanti effetti età (a U rovesciata) e una proporzionalità inversa con il tasso di povertà, ma irrilevanti effetti sia per l'attrattività economica del bonus, sia per l'istruzione ed il grado di urbanizzazione. Risulta invece molto forte la correlazione tra i due *rba*. Chi rinnova il bonus gas rinnova anche quello elettrico. In particolare 90% delle famiglie che beneficiano del bonus gas, introdotto successivamente e sulla base degli stessi criteri di accesso previsti per l'elettrico, ha anche il bonus elettrico.

Per quanto riguarda le differenze regionali, l'analisi presentata nel Rapporto ISEE 2011 mostra per altro che mentre non sussiste alcuna differenza rilevante tra regioni per quanto riguarda il canale attraverso cui vengono inoltrate le DSU, con il 97,5% delle famiglie che inoltrano la DSU attraverso un Centro di Assistenza Fiscale (CAF), sussistono invece differenze tra regioni nel numero e nel mix di prestazioni richieste per DSU. Il numero di prestazioni richieste varia tra una media di 1,8 per l'Emilia Romagna al 2,7 del Molise. Il 52% delle famiglie siciliane che presentano una DSU lo fanno per ottenere agevolazioni in ambito socio-sanitario, mentre le famiglie del Trentino Alto Adige non hanno questa necessità; l'82% delle famiglie valdostane che presentano una DSU lo fanno per richiedere prestazioni economiche assistenziali, contro il 20% dei trentini. In termini di disegno di incentivi per l'accesso ai bonus, non si può escludere che differenti mix di politiche di sostegno per le fasce deboli e la relativa informazione - nonché i tipi di veicoli informativi utilizzati - possano aumentare/ridurre l'accesso ai bonus elettrico e gas, ma con i dati a disposizione non è possibile esplorare ulteriormente questo importante punto.

2.5 Incidenza dei bonus per energia elettrica e gas sul reddito e sulla spesa per energia

La spesa per energia elettrica e gas risulta influenzata sia da fattori climatici che dalla numerosità del nucleo familiare. I dati ISTAT sulla spesa complessiva illustrano sia il ben noto divario territoriale tra le varie aree del paese, sia la non linearità della crescita delle spese familiari al crescere della dimensione delle stesse. La spesa per energia elettrica mette in evidenza, a parità di

dimensione del nucleo, livelli sistematicamente più alti nelle aree meridionali calde rispetto a quelle settentrionali fredde, sebbene le seconde siano notevolmente più ricche; e, similmente alla spesa complessiva, anche nel caso della sola spesa per energia elettrica i dati evidenziano una crescita costante della spesa al crescere del numero di componenti della famiglia. Questo non emerge invece nel caso della spesa per gas di rete, sia esso solo per uso cottura o anche per riscaldamento. Per il gas, infatti, la spesa cresce fino al terzo componente per rimanere poi costante, suggerendo così la presenza di notevoli economie di scala nel suo consumo, quanto meno per famiglie di grande dimensione.

Tabella 2.5.1: Spesa mensile delle famiglie per il totale dei beni e servizi, energia elettrica e gas (valori mediani per numero di componenti e zona termica di residenza)

Tutti i beni e servizi					
Componenti	Caldo	Mite	Temperato	Freddo	Totale
1	1065,7	1368,5	1455,7	1658,6	1464,5
2	1468,8	1806,2	2060,2	2327,8	2015,5
3	1821,0	2210,8	2611,3	2877,8	2456,2
4	2112,3	2437,8	2799,7	3201,6	2681,5
5 o più	2065,2	2410,4	2922,3	3489,0	2682,3
Totale	1579,4	1887,7	2102,7	2359,2	2046,4

Energia elettrica					
Componenti	Caldo	Mite	Temperato	Freddo	Totale
1	30,0	25,0	24,5	21,5	24,4
2	40,0	34,0	32,5	30,0	33,5
3	46,6	40,0	40,7	40,0	41,0
4	50,0	50,0	48,0	47,9	50,0
5 o più	58,6	51,0	55,0	59,0	55,0
Totale	41,5	35,0	35,0	31,5	35,0

Gas di rete					
Cottura e acqua calda					
Componenti	Caldo	Mite	Temperato	Freddo	Totale
1	18,5	20,8	40,0	18,5	20,0
2	25,2	33,6	43,4	26,5	28,5
3	30,0	30,0	45,0	35,0	32,5
4	32,6	40,0	57,5	36,0	35,4
5 o più	32,0	45,0	60,0	50,0	40,0
Totale	25,0	30,0	45,0	28,0	28,6

Gas di rete					
Riscaldamento e altri usi					
Componenti	Caldo	Mite	Temperato	Freddo	Totale
1	30,0	43,0	50,0	60,6	51,0
2	35,5	54,3	67,0	80,0	65,0
3	44,0	60,0	76,0	88,5	70,0
4	46,9	63,0	78,2	89,1	72,0
5 o più	52,5	65,0	85,0	93,5	70,5
Totale	40,0	55,0	66,8	75,0	63,0

Fonte: Indagine sui Consumi delle Famiglie, 2011- ISTAT.

La figura 3 riporta, dal 1998 al 2011, la spesa mediana mensile familiare complessiva (spesa totale asse a destra del grafico), quella per l'energia elettrica e quella per il gas (gas cottura e gas cottura e riscaldamento) a prezzi costanti 2010 (asse a sinistra del grafico). E' facile osservare come il drammatico calo della spesa complessiva tra il 2007 ed il 2011 (quasi l'8%) non sia accompagnato da variazioni sensibili dei consumi delle *utility*. Ciò nonostante i loro prezzi abbiano subito nello stesso periodo forti rialzi (si veda Figura 4). Ciò a riprova del fatto che i consumi di energia elettrica e gas sono poco elastici rispetto a variazioni di reddito e prezzi.

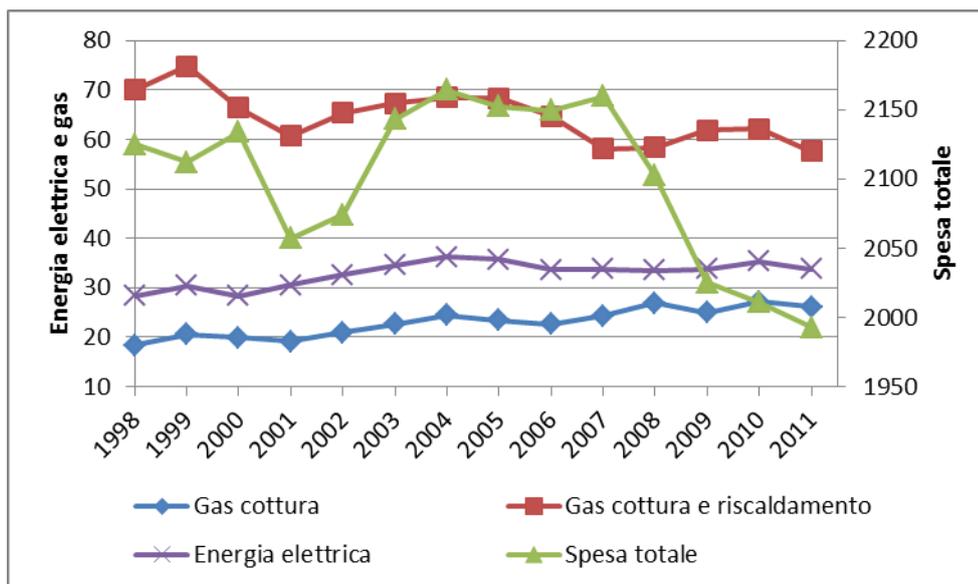


Figura 3: Spesa mensile delle famiglie per il totale dei beni e servizi, energia elettrica e gas. Valori mediani, prezzi costanti 2010, Indagine sui Consumi delle Famiglie, 1998-2011

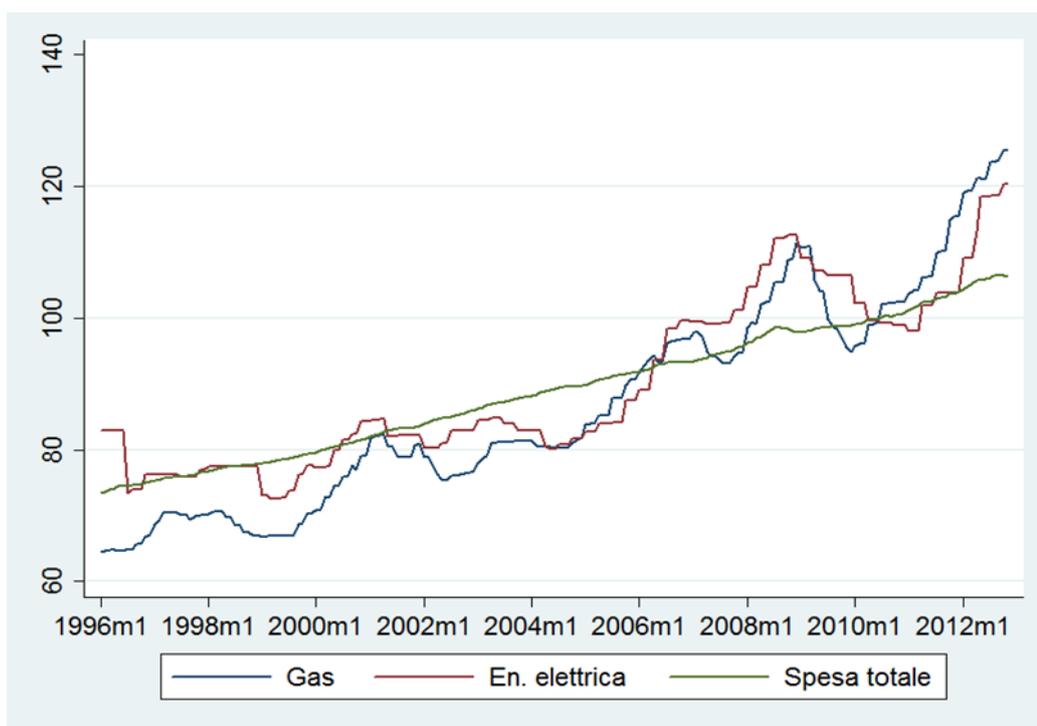


Figura 4: Indici dei prezzi al consumo (NIC, 2010=100): energia elettrica, gas di rete e indice complessivo (escluso tabacchi)

Date queste evidenze i bonus, tenendo conto anche del vantaggio fiscale dovuto all'effetto di riduzione dell'imponibile IVA, equivalgono (in mediana) al 15,8% (19,4%) della spesa effettivamente sostenuta²³ per l'energia elettrica (il gas). Il peso relativo del bonus elettrico, che,

²³ Per la modalità di determinazione delle spese di energia elettrica e gas si rinvia alla Appendice 1.

fatte salve gli altri criteri di accesso, dipende solo dalla numerosità familiare, è maggiore per le famiglie unipersonali e le regioni del Nord. La quantificazione della componente riscaldamento del bonus gas (che dipende oltre che dalla numerosità familiare, anche dalla fascia climatica dell'area di residenza) è tale da più che compensare l'aumento di spesa dovuto alle maggiori necessità di riscaldamento.

L'incidenza dei (potenziali) bonus sui redditi è estremamente limitata, arrivando al massimo allo 0,6% per le famiglie monoparentali (Tabella 2.5.2).

Tabella 2.5.2: Incidenza delle spese per energia elettrica e gas, e dei relativi bonus potenziali.
(Intera popolazione, valori mediani, EU-SILC 2011).

	Elettricità			Gas		
	Spesa/ Reddito	Bonus/ Spesa	Bonus/ Reddito	Spesa gas/ Reddito	Bonus/ Spesa gas	Bonus/ Reddito
Totale	1,4%	15,8%	0,2%	1,9%	19,4%	0,4%
Tipologia familiare						
Single, senza figli a carico	1,6%	20,5%	0,3%	2,3%	23,4%	0,6%
2 adulti, sotto i 65 anni età	1,2%	15,0%	0,2%	1,7%	19,5%	0,4%
2 adulti, almeno uno sopra i 65 anni	1,4%	14,7%	0,2%	2,1%	17,6%	0,4%
Altri senza figli a carico	1,2%	13,2%	0,2%	1,6%	14,8%	0,3%
Monoparentale, figli a carico	2,0%	15,4%	0,3%	2,7%	21,9%	0,6%
2 adulti, 1 figlio a carico	1,4%	15,8%	0,2%	1,9%	17,6%	0,4%
2 adulti, 2 figli a carico	1,6%	13,2%	0,2%	1,8%	17,5%	0,3%
2 adulti, 3 o più figli a carico	1,8%	19,5%	0,4%	1,8%	23,3%	0,4%
Altri con figli a carico	1,6%	15,2%	0,2%	1,7%	17,5%	0,3%
Regione						
Piemonte	1,2%	17,6%	0,2%	2,0%	17,8%	0,4%
Valle d'Aosta	1,1%	17,6%	0,2%	1,6%	20,6%	0,4%
Lombardia	1,2%	17,1%	0,2%	2,1%	19,5%	0,4%
Trentino-Alto Adige	1,2%	16,5%	0,2%	1,5%	28,5%	0,4%
Veneto	1,4%	15,4%	0,2%	2,5%	17,6%	0,5%
Friuli-Venezia Giulia	1,2%	17,6%	0,2%	2,0%	21,2%	0,5%
Liguria	1,0%	20,5%	0,2%	1,6%	22,5%	0,4%
Emilia-Romagna	1,2%	15,8%	0,2%	2,6%	17,5%	0,5%
Toscana	1,2%	17,1%	0,2%	2,0%	20,1%	0,4%
Umbria	1,3%	17,1%	0,2%	1,9%	22,8%	0,5%
Marche	1,3%	17,1%	0,2%	2,3%	17,5%	0,4%
Lazio	1,4%	15,4%	0,2%	1,3%	21,1%	0,3%
Abruzzo	1,8%	14,5%	0,3%	2,5%	18,1%	0,5%
Molise	1,7%	17,1%	0,3%	2,6%	19,2%	0,5%
Campania	2,3%	13,2%	0,3%	1,6%	22,5%	0,4%
Puglia	1,8%	15,4%	0,3%	2,0%	17,0%	0,4%
Basilicata	2,0%	15,8%	0,3%	2,5%	18,7%	0,5%
Calabria	2,0%	13,2%	0,3%	1,7%	15,9%	0,2%
Sicilia	2,4%	13,2%	0,3%	1,5%	20,1%	0,3%
Sardegna	2,1%	12,1%	0,3%			
Grado di urbanizzazione						
Area densamente popolata	1,3%	16,5%	0,2%	1,6%	21,9%	0,4%
Area intermedia	1,5%	15,1%	0,2%	2,3%	17,5%	0,4%
Area rurale	1,6%	15,8%	0,3%	2,0%	19,3%	0,4%
Tipologia abitazione						
Unifamiliare	1,8%	13,2%	0,2%	2,3%	16,8%	0,4%
Plurifamiliare	1,5%	15,0%	0,2%	2,4%	17,5%	0,4%
Condominio < 10 unità	1,4%	17,1%	0,2%	2,1%	19,5%	0,4%
Condominio ≥ 10 unità	1,2%	17,6%	0,2%	1,3%	25,0%	0,4%
Titolo godimento dell'abitazione						
Proprietà, mutuo estinto	1,4%	15,4%	0,2%	1,9%	17,8%	0,4%
Proprietà, mutuo non estinto	1,2%	15,8%	0,2%	1,8%	19,6%	0,4%
Affitto a prezzi di mercato	1,9%	17,1%	0,3%	2,4%	23,4%	0,6%
Affitto a prezzi calmierati	1,9%	17,6%	0,3%	2,1%	22,2%	0,5%
Usufrutto o uso gratuito	1,6%	15,4%	0,3%	2,1%	18,8%	0,4%

Fonte: elaborazioni su dati EU SILC

2.6 Rapporto tra obiettivi e risultati dell'intervento

L'indicatore ISEE

Le osservazioni svolte nei paragrafi precedenti mostrano che il meccanismo di accesso ai bonus, basato su criteri reddituali verificati sulla base dell'indicatore ISEE, individua di fatto una platea di potenziali beneficiari che è effettivamente più in difficoltà dal punto di vista economico rispetto alla popolazione nel suo complesso, sia che questa valutazione si fondi sul ricorso a criteri "oggettivi" (indicatori di rischio povertà, di povertà assoluta e di morosità), sia che si basi su indicatori "soggettivi" (quali per esempio la difficoltà a giungere alla fine del mese, a fare fronte a spese improvvise o l'eccessivo carico delle spese per l'abitazione), ma che non intercetta tutte le persone in difficoltà economiche come individuate dagli indicatori di povertà assoluta o di rischio di povertà. Utilizzando questi secondi risulta infatti che nel 2011:

- a. circa il 12.5% dei poveri assoluti (circa 170.000 famiglie) non soddisfano i parametri per l'assegnazione dei bonus;
- b. solo circa il 43% delle famiglie a rischio povertà aveva accesso al sostegno, rimanevano escluse così 2,8 milioni di famiglie a rischio di povertà;
- c. il meccanismo risulta esser particolarmente inadeguato nel caso delle famiglie povere senza figli, residenti nelle regioni del Nord e proprietarie dell'abitazione di residenza.

La differenza nella dimensione dell'ambito di disagio economico delineato dalle due tipologie di indicatori è attribuibile, secondo quanto già sottolineato nei paragrafi precedenti, ai criteri utilizzati per l'individuazione del reddito e al fatto che, diversamente da altre prestazioni che hanno una dimensione locale e che quindi possono adattare soglie ISEE di accesso che tengano in conto le differenze territoriali nel costo dei panieri di sussistenza, nel caso del bonus elettrico e gas la soglia ISEE di accesso è univocamente definita a livello nazionale, come nazionali sono le tariffe su cui si applica lo sconto rappresentato dal bonus. Inoltre per la soglia ISEE utilizzata per il bonus non è previsto alcun meccanismo di rivalutazione annuale che tenga conto dell'andamento dei prezzi.

Le differenze a livello territoriale nel grado di disagio economico della popolazione sono difficilmente intercettabili solo con uno strumento come questo. Tale evidenza può comunque aiutare ad avviare una riflessione su quali interventi complementari possano essere attivati sul territorio o coinvolgendo altri stakeholder per rafforzare l'efficacia di questa misura di politica sociale.

Beneficiari potenziali ed effettivi

Prendendo come platea potenziale di riferimento solo le famiglie che soddisfano gli attuali criteri di accesso è emerso, con riferimento al 2011, che solo il 34% per l'elettrico e il 27% per il gas hanno effettivamente richiesto ed ottenuto l'agevolazione e che la necessità di ottenere una certificazione ISEE e poi di presentare una domanda presso il proprio Comune non può considerarsi costituire una barriera all'ingresso (paragrafo 2.2).

Si conferma pertanto la necessità di individuare delle strategie di comunicazione che trasferiscano con più incisività l'informazione sul bonus sociale elettrico e gas a tutti i soggetti a cui è potenzialmente destinato in coordinamento con chi sul territorio si occupa di cittadini vulnerabili.

Si osserva altresì che la limitazione del bonus gas ai soli cittadini connessi alla rete di distribuzione del gas naturale, costituisce un altro fattore di limitazione dell'intervento.

Il tasso di rinnovo

Al paragrafo 2.3 è emerso che il 30 % in media dei clienti elettrici e gas che ottengono un bonus

poi non ne richiedono il rinnovo. Nonostante si sia investigata la relazione tra tassi di rinnovo e la diffusione delle agevolazioni, il tasso di crescita del numero delle agevolazioni in corso, l'incidenza delle spese di energia e gas sui bilanci delle famiglie, non sono state individuate relazioni causali significative. Occorre pertanto continuare ad investigare sul punto anche coinvolgendo più direttamente, nel rispetto della privacy, i soggetti direttamente interessati per meglio comprendere le cause che inducono a rinunciare alla agevolazione.

Bonus e Carta Acquisti

Come emerge dal paragrafo 2.3 l'automatica attribuzione del bonus ai titolari di Carta Acquisti ha trovato un limite rilevante nella assenza dell'obbligo per chi richiede la Carta Acquisti di indicare il POD. Senza questo dato non è possibile collegare il titolare della Carta ad una determinata fornitura e trasferirgli pertanto automaticamente l'ulteriore agevolazione. Inoltre il decreto interdepartimentale 14 settembre 2009 non estende l'automaticità di collegamento di Carta Acquisti al bonus gas. Sarebbe pertanto opportuno nel più ampio processo di revisione di Carta Acquisti in corso tener conto di questi due fattori di criticità.

L'ammontare del bonus

Con riferimento all'ammontare dei bonus, l'analisi condotta utilizzando i dati EU SILC 2011 mette in luce che il bonus non può essere considerato, né peraltro questo rientrava negli obiettivi, da solo una misura di contrasto efficace della *fuel poverty*.

Infatti, anche ipotizzando che tutti gli aventi diritto ricevano i bonus secondo le elaborazioni effettuate sui dati EU SILC 2011:

- a. il bonus elettrico ridurrebbe la frazione complessiva di famiglie che spendono più del 5% del loro reddito in elettricità dal 6.1% al 5.5%, e la ridurrebbe di 5 punti percentuali (passando dal 31.4% al 26.3%) considerando le sole famiglie beneficiarie (tabelle A5 e B5 dell'Appendice 1);
- b. il bonus gas ridurrebbe la frazione di famiglie che spendono più del 10% del loro reddito in gas dal 2.8% al 2.5, e la riduce di 2.6 punti percentuali (passando dal 14.2% al 11.6%) considerando le sole famiglie beneficiarie.

Sotto questo profilo se è del tutto evidente che il problema della sostenibilità della spesa non può essere affrontato, come dimostra l'esperienza di molti paesi, con una unica misura di *policy* settoriale, poiché le cause di una spesa troppo elevata rispetto al bilancio familiare sono molteplici (Appendice 2), è altresì indubbio che forse occorre riflettere sull'adeguatezza dell'ammontare del bonus, a partire dal fatto che l'elevata incidenza degli oneri fiscali in bolletta, non è ad oggi intercettata dal bonus che è definito su una spesa al netto delle imposte.

L'eventuale rivalutazione del bonus non potrà tuttavia prescindere da una attenta analisi di impatto sui clienti elettrici e gas chiamati a sostenere l'agevolazione e da una riflessione sulle misure da affiancarvi per incidere più efficacemente sulla condizione di povertà energetica, attraverso un miglioramento dei servizi direttamente offerti ai clienti vulnerabili nei settori elettrico e gas.

In questa II parte sono già emerse "criticità" rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati (due terzi dei beneficiari potenziali non hanno avuto accesso all'agevolazione e solo una parte di chi vi ha avuto accesso, lo ha avuto in maniera continuativa) nonché elementi di riflessione sull'adeguatezza dello strumento adottato per selezionare la platea dei potenziali agevolati e sul livello dello sconto riconosciuto, nei capitoli che seguiranno forniremo ulteriori elementi per evidenziare che il problema della sostenibilità della spesa energetica e della *fuel poverty* va affrontato con più strumenti. Uno sguardo alle esperienze degli altri paesi ci aiuterà in questa valutazione.

PARTE III - Clienti “vulnerabili” e misure di contrasto alla povertà energetica

3.1 Fuel poverty, indicatori e policy

Il Terzo pacchetto energia richiede agli Stati membri di individuare quelli che vengono definiti “clienti vulnerabili” e di definire delle misure che ne assicurino l’accesso equo alla fornitura di energia elettrica e gas, ma lascia allo Stato Membro di fissare la definizione di “cliente vulnerabile”.

In un recente documento il *Working Group on Vulnerable Consumers* (di seguito: WGVC)²⁴ della Commissione Europea precisa che le misure individuate a protezione dei clienti vulnerabili nel mercato dell’energia devono essere coerenti con il funzionamento di un mercato concorrenziale e coordinate con altri interventi di carattere sociale, ma che comunque occorre vigilare perchè “la concorrenza non può risultare in una perdita di benessere per gruppi di cittadini²⁵”. All’interno del citato documento in assenza di una definizione europea di cliente vulnerabile, non c’è neppure una chiara distinzione fra clienti in condizione di vulnerabilità e clienti in condizione di *fuel/energy poverty*, tuttavia i principali driver individuati all’origine della vulnerabilità, sono gli stessi che la letteratura e alcune delle esperienze nazionali più mature, attribuiscono alla *fuel poverty*.

In particolare il WGVC indica come all’origine della vulnerabilità/ povertà energetica si possano ritrovare quattro possibili categorie di driver:

- le caratteristiche dei mercati dell’energia con particolare riferimento al livello dei prezzi e il grado di concorrenza;
- la condizione degli individui (livello di reddito, salute e disabilità, età, composizione della famiglia, accesso all’informazione ecc);
- la condizione abitativa (età dell’edificio, tipologia dell’abitazione, dotazione di elettrodomestici, tipologia di riscaldamento);
- le condizioni più generali di contesto economiche e ambientali (stato dell’economia, area geografica di residenza).

La condizione di “povertà energetica” può essere dunque il risultato di una serie complessa di concause che incidono sia sui consumi energetici che sui costi di acquisizione dell’energia e va pertanto contrastata con un portafoglio di misure capaci di incidere sulle singole cause.

Fra le misure prevalentemente adottate dai paesi europei per fronteggiare la vulnerabilità/povertà energetica il WGVC indica:

- interventi sul reddito
- tariffe sociali, bonus e programmi di pagamento
- azioni a sostegno dell’efficienza energetica delle abitazioni

²⁴ Il gruppo di lavoro sui clienti vulnerabili è stato costituito nell’ambito del IV Citizen Energy Forum di Londra congiuntamente dalla Direzione energia e dalla Direzione Consumatori della Commissione Europea ed ha prodotto nel novembre del 2013 un primo documento “*Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers*”.

²⁵ Si veda in dettaglio il paragrafo 2.1 del documento del WGVC che riporta: “*Any mechanism adopted to protect vulnerable customers should be in line with competitive market functioning and must take into account other social policy measures in the Member State. At the same time, competition should not result in any welfare loss, particularly for the vulnerable sectors of the population*”.

ma raccomanda anche:

- azioni volte a favorire un ampio accesso all'informazione e politiche di "capacitazione".
- misure "fisiche" di tutela,

Il WGVC sottolinea dunque che la vulnerabilità/povertà energetica è anche influenzata e aggravata da una ridotta capacità dei clienti vulnerabili ad utilizzare virtuosamente il mercato selezionando le offerte migliori per le asimmetrie informative che sperimentano su questi mercati che ne riducono la capacità contrattuale.

Le misure di *policy* possono risultare diversamente efficaci nel contrastare la condizione di vulnerabilità/povertà energetica a seconda delle categorie di cittadini a cui sono prioritariamente dirette (famiglie povere piuttosto che pensionati o disoccupati) e della metodologia utilizzata per perimetrarli (ad esempio la misura di sostenibilità della spesa adottata o di adeguatezza del luogo dove si vive, ecc.) oltre che del livello di generalità o specificità dell'intervento. Di seguito riassumiamo le principali caratteristiche delle *policy* che sono state adottate in Europa per contrastare la povertà energetica.

Misure di policy: Interventi sul reddito

In considerazione della componente di basso reddito dei consumatori affetti da *fuel poverty*, alcune politiche intervengono direttamente sul livello del reddito dei consumatori. Un'azione appartenente a questa tipologia si configura - per esempio - come un sussidio diretto a quei consumatori che si trovano sotto una determinata soglia di reddito (o non percepiscono reddito). Per loro natura, questi interventi vengono tipicamente finanziati attraverso tassazione generale e spesso non sono direttamente orientati al settore dell'energia si tratta, infatti, di azioni a supporto della povertà in generale o di alcune categorie di clienti vulnerabili (selezionati per età, composizione familiare), più che alla *fuel poverty* in particolare.

I programmi di supporto ai redditi agiscono sulla capacità di spesa delle famiglie – sia in energia che in tutti gli altri beni - e la loro efficacia nell'assicurare l'accesso a consumi minimi di energia, può essere limitata in particolare in periodi in cui i costi dell'energia hanno tendenza ad aumentare. Per riuscire nell'intento di ridurre la "profondità" del problema della *fuel poverty*²⁶ è necessario che abbiano una prospettiva temporale di una certa lunghezza e siano dotati di una certa flessibilità nella loro dimensione e nei criteri di eleggibilità.

Misure di policy: Tariffe sociali

In alcuni paesi sono stati adottate, anche in conseguenza della liberalizzazione dei mercati dell'energia, specifiche misure per ridurre la spesa in consumi energetici essenziali delle famiglie in condizioni di vulnerabilità/*fuel poverty*. Tra queste, le cosiddette "tariffe sociali" che sono generalmente disegnate – ad esempio, nel caso di famiglie numerose – con incrementi marginali decrescenti (e comunque incrementi minori relativamente alle tariffe convenzionali) all'aumentare del consumo o come sconti o bonus.

²⁶ Si veda Hill J.(2012) getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review, (<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASereport72.pdf>) .

In alcuni paesi queste tariffe risultano automaticamente applicate in base al verificarsi di specifiche condizioni che fanno di norma riferimento al reddito, alla composizione del nucleo familiare o a una combinazione dei due.

In altri paesi, non c'è una specifica tariffa sociale, ma vengono erogati dei bonus (come detrazioni in bolletta, o come credito erogato fuori della bolletta) per sostenere la spesa in consumi energetici. Sono di norma eleggibili per questi sconti i consumatori che presentano definite caratteristiche (disoccupati, pensionati, famiglie a basso reddito, famiglie numerose, famiglie con problemi di disabilità).

Circa gli effetti sulla capacità di spesa dei consumatori prodotti da tariffe sociali e/o bonus in bolletta è rilevante qui evidenziare come essi non siano qualitativamente differenti in termini di effetto sul reddito da quelli prodotti dai programmi di sussidio al reddito. Entrambi gli interventi, aumentano la capacità di spesa dei beneficiari. Tuttavia, vi sono differenze tra i programmi di sussidio alle tariffe o sussidio al reddito in termini di "effetto sostituzione": infatti, le tariffe sociali portano a prezzi inferiori in termini relativi per i consumatori beneficiari. Questo non accade con i sussidi al reddito in generale. L'effetto sostituzione del sussidio in tariffa può incentivare i beneficiari ad incrementare il loro consumo di energia se tale consumo è forzatamente ridotto a causa della loro condizione di *fuel poverty*, e quindi può aumentare il benessere di tutti i componenti la famiglia. Tale effetto invece non si realizza quando il sussidio è dato al reddito in generale.

Il rapporto del WGVC sottolinea anche che sarebbe importante che lo strumento del sussidio/bonus in bolletta considerasse nella spesa energetica del nucleo familiare, anche quella indirizzata, per esempio, a sistemi di riscaldamento diversi dal gas. Infatti, se l'erogazione del sussidio/bonus è condizionata ad alcuni sistemi di riscaldamento e non ad altri, può portare a discriminazioni tra famiglie con problemi di *fuel poverty*.

Sia i bonus che le tariffe sociali hanno avuto uno slancio nella loro adozione in vari paesi con l'aumento dei prezzi dell'energia, a partire dalla metà dello scorso decennio e possono avere diversa intensità in riferimento ai consumi stagionali (i.e. inverni particolarmente freddi).

Altre tipologie di sconto nella spesa per consumi energetici che generalmente si possono affiancare agli interventi più strettamente tariffari sono rappresentate da misure volte ad alleviare il problema della temporanea incapacità a pagare (ad es. per i disoccupati) come la rateizzazione degli importi senza interessi o la sospensione delle procedure di distacco nel periodo invernale.

L'attivazione di schemi di questo tipo viene gestita anche direttamente dalle imprese che offrono il servizio e organizzano – in accordo con il cliente - la dilazione dei pagamenti dovuti.

Va rilevato infine che tariffe sociali e bonus possono produrre effetti di breve periodo alleviando la condizione di *fuel poverty* senza tuttavia contribuire a ridurre strutturalmente il fenomeno.

Misure di policy: Interventi di efficienza energetica

Il tema dell'efficienza energetica riguarda sia gli edifici, sia la dotazione tecnologica degli stessi, poiché entrambi concorrono a determinare la spesa per consumi di energia della famiglia. L'orizzonte temporale che può essere legato a interventi su questi due aspetti è chiaramente differente. Il tipo e lo stato degli edifici riguarda aspetti di lungo periodo, che normalmente vengono considerati dati. Il consumo energetico varia invece - a parità di servizio, area climatica e dimensione della famiglia - sia con il tipo di edificio (le case indipendenti normalmente presentano livelli di consumi di energia superiori), sia con il grado di isolamento termico degli elementi perimetrali; a riguardo, stante l'evoluzione nel tempo delle tecniche, una buona *proxy* per l'efficienza energetica dell'edificio è l'età dell'edificio stesso ovvero la distanza temporale dalla ultima ristrutturazione specifica.

D'altra parte, la dotazione tecnologica della famiglia (i.e. il sistema di riscaldamento adottato, così come l'efficienza delle apparecchiature elettriche in uso nell'abitazione) rappresenta invece un

aspetto modificabile in un orizzonte temporale e con impegno finanziario più ridotti. Non casualmente, molte politiche di intervento a riguardo sono riferite a questo secondo tipo di questione.

Tipicamente l'efficientamento delle abitazioni, nel caso siano in affitto, soffre di una distorsione negli incentivi (i.e. “*split incentive*”). Il proprietario può non esser in grado di ottenere un affitto sufficiente a indurlo a fare investimenti nell'appartamento (ad es., nell'impianto di riscaldamento); allo stesso modo, l'affittuario (anche per ragioni contrattuali) può non avere una prospettiva temporale di permanenza nell'abitazione che lo spinga a spendere soldi e tempo per accollarsi i lavori migliorativi necessari.

Gli interventi di efficientamento delle abitazioni si rendono particolarmente rilevanti per la riduzione della *fuel poverty* in presenza di condizioni climatiche avverse per molta parte dell'anno (i.e. aree montane, nord Europa), ma molto può esser fatto nella direzione del risparmio energetico anche nelle altre aree.

Tra gli strumenti adottati in supporto all'aumento dell'efficienza energetica delle abitazioni e quindi alla riduzione dei costi per l'energia troviamo:

- regolamenti che rendono obbligatori standard di costruzione nelle abitazioni nuove (i.e. materiali per l'isolamento, finestre);
- sussidi - a volte con incrementi crescenti per redditi più bassi - per i miglioramenti nell'efficienza energetica dell'abitazione;
- schemi di installazione di sistemi di riscaldamento/impianti elettrici che prevedano *target* minimi di consumo per i quali i fornitori del servizio provvedano all'efficientamento e i consumatori ripaghino i costi dilazionati nel tempo attraverso il contratto di fornitura;
- istituzione di “*energy tutors*” che consigliano, caso per caso, quali scelte effettuare per migliorare l'efficienza energetica dell'abitazione;
- specifiche azioni per i proprietari di case, azioni volte o i) a ridurre i costi dell'investimento (i.e. detrazione dalle tasse di parte delle spese per efficientamento dell'abitazione); o ii) a qualificare l'investimento effettuato (certificati di efficienza energetica rilasciati dopo l'intervento che possono esser utilizzati per affitto della proprietà).

Gli interventi per l'efficientamento delle abitazioni in alcuni paesi vengono finanziati a livello nazionale, in altri tramite risorse raccolte attraverso tassazione locale. Negli ultimi anni molti interventi di efficientamento delle abitazioni disegnati per perseguire obiettivi di riduzione della *fuel poverty* sono venuti progressivamente ad interfacciarsi con interventi aventi obiettivi EU di riduzione delle emissioni di CO₂ e di incremento di produzione di energia da fonti rinnovabili (e viceversa).

3.2 Il ruolo dei regolatori

Nell'Appendice 3 verranno presentate nel dettaglio alcune esperienze nazionali che mettono in luce quali *policy* sono state implementate e gli approcci diversi selezionati nel perimetrare i soggetti a cui dirigere l'intervento a contrasto della vulnerabilità/povertà energetica.

L'approccio adottato sin dal 2001 in Inghilterra è forse quello più articolato e quindi più ampiamente descritto. E' basato su misure di identificazione delle famiglie in *fuel poverty* e affronta questa condizione con un ampio spettro di interventi sia in termini di sussidi al reddito e in tariffa, che in termini di efficientamento delle abitazioni.

In Francia le azioni per combattere la *Fuel poverty* o *precarité énergétique* sono state prevalentemente concentrate su tariffe sociali e solo recentemente su interventi più strutturali di

efficientamento delle abitazioni. In Spagna e Belgio prevalgono ancora gli interventi attraverso bonus o tariffe sociali. In Svezia, ma anche in Germania gli interventi sono invece prioritariamente orientati all'efficienza energetica, anche se nel caso della Germania i governi locali hanno comunque messo a punto politiche di sostegno alla vulnerabilità energetica. Infine risulta interessante una esperienza sviluppata in Olanda e diretta a tutti i clienti domestici che ha a protagonista il governo locale che si prende carico di una attività di brokeraggio dell'energia organizzando un gruppo di singoli consumatori locali, per selezionare il venditore con l'offerta più economica sul mercato nazionale.

La tabella 3.2.1 riassume le principali iniziative individuate, comprese quelle sviluppate nel nostro Paese; e pone in evidenza sia i soggetti destinatari degli interventi che gli attori che decidono e amministrano le *policy*. Va rilevato a questo riguardo che la decisione è prevalentemente affidata al Governo, locale o nazionale, mentre i regolatori intervengono quasi esclusivamente nella definizione e amministrazione delle tariffe sociali/bonus energetici. L'intervento a contrasto della vulnerabilità/povertà energetica resta dunque prevalentemente connotato come intervento sociale. Laddove è invece richiesto un contributo di solidarietà direttamente a carico di una data categoria di cittadini (ad esempio i clienti elettrici e gas) si pone l'ulteriore problema di adottare delle misure che delimitino il campo degli agevolati riducendo il rischio di agevolare alcuni, aggravando impropriamente la condizione di altri.

Infine grande interesse rivestono le esperienze in cui anche altri soggetti si fanno carico della povertà energetica ed in modo particolare le imprese che vendono energia che in alcuni paesi sono spesso coinvolte, in maniera anche volontaristica nella gestione di schemi di supporto per i *fuel poor*.

Tabella 3.2.1 Misure a contrasto della povertà energetica

Paese	settore	intervento	Consumatori interessati	Target deciso da	Amministratore intervento
Belgio/Fiandre	Elettricità e gas	Tariffa sociale (1, 2,3) Social Heating Fund (1,2,3) Prepagamento (4)	1-Basso reddito 2-Disoccupati 3-Famiglie numerose 4-Clienti morosi	Governo	Governo Regolatore
Germania	Elettricità e gas	Agevolazioni tariffarie locali Check per il risparmio energetico	1-Basso reddito 2-Disoccupati	Governo locale e imprese Governo federale Caritas locale Attori locali	Governo locale Governo Federale Altri attori
Francia	Elettricità e gas	Tariffe sociali (1,2,3) Interventi sulle abitazioni (4)	1-Basso reddito 2-Disoccupati 3-Famiglie numerose o con disabili 4.clienti tipo proprietari di abitazioni di residenza	Governo Imprese Attori locali	Governo Attori locali
Italia	Elettricità e gas	Bonus sociale (1,2) Fornitura elettrica di emergenza per un periodo prima del distacco (4)	1-Basso reddito 2-Famiglie numerose o con disabili 4-Clienti morosi	Governo Regolatore	Regolatore
Spagna	Elettricità	Bonus sociale	1-Basso reddito 2-Disoccupati	Governo	Regolatore Governo
UK	Elettricità e gas	Sussidi per le bollette elettriche Interventi di sostegno al reddito Interventi sulle abitazioni	1-Basso reddito 2-Disoccupati 3-Pensionati 4-Famiglie numerose 5-disabili 6-. proprietari di abitazioni di residenza	Governo Regolatore Imprese	Governo Regolatore Imprese
Svezia	Elettricità e gas	Interventi di sostegno al reddito Efficienza energetica delle abitazioni Certificati verdi Tassazione energetica Politiche di <i>labelling</i>	1-Costruttori 2-proprietari di abitazioni di residenza 3- tutti i clienti domestici 4-imprese	Regolatore Governo locale	Regolatore Governo locale
Olanda	Elettricità e gas	Agevolazioni locali Non distacco invernale Brokeraggio dell'energia	1-clienti domestici	Governo locale	Governo locale/broker energetico

APPENDICE 1 – Note metodologiche

1.1 Nota generale

Una fonte di dati per questo documento di consultazione è rappresentato da SGATe ed è pertanto necessario premettere come nota metodologica che SGATe è una banca dati dinamica in aggiornamento continuo perché raccoglie gli esiti di azioni poste in essere da diversi soggetti e contemporaneamente. La funzione di reporting che consente di leggere in modo più ordinato i dati li congela all'ultimo giorno del mese e li rende disponibili il mese successivo sia in termini di stock che di flussi (ad esempio pratiche validate dal distributore e quindi chiuse per il sistema e pratiche nelle varie fasi di processo). I dati che sono stati utilizzati nei paragrafi che seguono sono i dati di stock congelati alla data del 31 dicembre di ogni anno, salvo che non sia diversamente specificato nel testo e si riferiscono al numero di domande ammesse a quella data, cioè alle pratiche rispetto alle quali i Comuni/CAF, SGATe e i distributori, hanno compiuto le verifiche di loro competenza e hanno restituito al sistema esito positivo.

Una seconda fonte di dati è rappresentato dall'indagine Istat "Reddito e condizioni di vita" EU-SILC 2011 di cui ai punti 1.2 e 1.3 della presente Appendice.

Una terza fonte di dati è poi costituita dal Rapporto ISEE su dati INPS 2011 e dati 2012 resi disponibili da INPS.

1.2 Utilizzo dell'indagine "Reddito e condizioni di vita" EU-SILC 2011 per la determinazione dell'indicatore ISEE.

L'indagine EU-SILC 2011 rappresenta la prima edizione dell'indagine che permette di calcolare per ogni famiglia intervistata il reddito imponibile, elemento necessario (ma non sufficiente) per calcolare l'indicatore ISEE. In quanto segue verrà illustrato come si è giunti alla stima dell'ISEE utilizzata nel rapporto.

EU-SILC fornisce informazioni su un campione casuale di individui e famiglie (circa 19,000) rappresentativo della popolazione di individui residenti in famiglie private. Quindi per disegno vengono esclusi dal campione tutti gli individui che vivono in istituzioni, quali per esempio ospedali e case di riposo. Questo *caveat* è rilevante nel momento in cui si utilizzino le stime ottenute da EU-SILC per confronti con informazioni che coprono altre popolazioni di riferimento. Per esempio, la banca dati INPS sulle DSU non esclude le persone residenti in case di riposo.

La definizione di famiglia a cui EU-SILC fa riferimento è la seguente: "*Private Household is defined as a person living alone or a group of people who live together in the same private dwelling and share expenditures, including the joint provision of the essentials of living*". Sebbene tale definizione sia coerente con quella adottata ai fini ISEE, non si può escludere che i concetti di nuclei familiari a cui i dati campionari e quelli amministrativi siano tra loro non perfettamente allineati.

Reddito imponibile familiare

Il reddito imponibile familiare rilevante ai fini della determinazione dell'ISEE è dato dalla somma:

1. Redditi lordi da lavoro dipendente,

2. Redditi lordi da lavoro autonomo,
3. Redditi lordi da pensione, escludendo
 - a. le pensioni sociali o assegni sociali (incluse quelle assegnata agli invalidi civili di 65 anni e oltre),
 - b. assegni di invalidità, pensioni di inabilità o rendite per infortunio sul lavoro e per malattie professionali,
 - c. le pensioni che spettano agli invalidi civili, ai non vedenti e ai non udenti civili, e le pensioni di guerra
 - d. gli assegni di accompagnamento,
4. Redditi lordi da cassa integrazione guadagni, assegni di disoccupazione o mobilità,
5. Redditi lordi da proprietà immobiliari al netto degli interessi sui mutui

Scala di equivalenza

Per determinare la scala d'equivalenza è necessario stabilire:

1. il numero di componenti della famiglia;
2. in numero di invalidi presenti in famiglia, individuati in quei membri che hanno ricevuto assegni o pensioni di invalidità spettanti a lavoratori dipendenti o autonomi, rendite per infortuni sul lavoro e per malattie professionali, pensioni spettanti a invalidi civili, non vedenti, non udenti o invalidi di guerra;
3. il numero dei figli minori, individuati nei figli minorenni della persona di riferimento o del suo partner;
4. il numero dei figli a carico, individuati nei figli della persona di riferimento o del suo partner con reddito lordo individuale annuo minore di 2.840 euro;
5. la presenza di famiglie monoparentali con minori;
6. la presenza di famiglie con entrambi i genitori di figli minori occupati per almeno sei mesi, i genitori sono individuati nella persona di riferimento e il/la sua/o partner convivente, indipendentemente dallo stato civile.

Affitto reale da portare in detrazione del reddito

La normativa prevede che ai fini della determinazione dell'ISEE possa essere portato in detrazione del reddito l'affitto pagato per l'abitazione principale per un ammontare non superiore ai 10 milioni di lire, a condizione che il contratto di affitto sia regolarmente registrato. EU-SILC registra l'ammontare dell'affitto e la tipologia di contratto e del locatore, ma non se il contratto è registrato. Ai nostri fini si presume che il contratto di affitto sia stato regolarmente registrato se è della fattispecie "4+4" o a canone concordato o convenzionale oppure se il locatore non è una persona fisica. In questo modo il 95% delle famiglie campionate che vivono in una casa in affitto risultano avere un contratto registrato e possono godere della detrazione.

Valore del patrimonio immobiliare e mobiliare

Per costruire l'indicatore sintetico del patrimonio (ISP) è necessario avere stime dei valori catastali di tutti i beni immobiliari riconducibili a tutti i membri della famiglia.

1. Abitazione principale: EU-SILC non rileva una (auto)valutazione del valore di mercato dell'immobile, ma rileva solo il suo affitto imputato. A partire da questo, si stima il valore di mercato del bene ipotizzando un rendimento lordo annuo del 3%, e si ipotizza che il valore catastale sia un terzo del valore di mercato così stabilito.
2. Altri immobili: per gli altri immobili, senza distinzione di tipologia, EU-SILC rileva l'ammontare di Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) pagato nell'anno precedente. A partire da queste dichiarazioni, si giunge a determinare il valore catastale degli immobili sotto l'ipotesi che l'aliquota pagata sia (in media) pari al 5 per mille.

L'ISP considera il valore della prima casa al netto del mutuo residuo. EU-SILC rileva l'ammontare originario del debito, l'anno di sottoscrizione del contratto, e la durata. Il debito residuo è calcolato

ipotizzando una quota di ammortamento annua costante.

La DSU richiede infine di dichiarare l'ammontare della ricchezza detenuta in strumenti finanziari. Questa è stimata sommando le risposte di tutti i membri della famiglia alla domanda "Alla fine del 2010, a quanto ammontavano in totale tutti i suoi risparmi?"

1.3 Utilizzo dell'indagine "Reddito e condizioni di vita" EU-SILC 2011 per la determinazione delle spese in energia elettrica e gas.

I

Il questionario EU-SILC chiede agli intervistati se hanno sostenuto spese per l'energia elettrica negli ultimi 12 mesi. Solo 1.9% dei rispondenti dichiara di non avere sostenuto spese. Osservando che la grandissima maggioranza di queste famiglie risponde comunque di possedere i comuni elettrodomestici, anche queste famiglie vengono considerate dotate di un'utenza di energia elettrica, e quindi potenzialmente interessate al bonus elettricità. L'ammontare della spesa viene rilevato con la semplice domanda "Negli ultimi 12 mesi, quanto ha speso per l'energia elettrica?".

Vengono considerati utenti della rete gas tutte le famiglie che dichiarano di aver sostenuto spese per gas. Dato che EU-SILC non specifica la tipologia di gas, in questo modo si tende ad includere nell'insieme delle famiglie potenzialmente interessate al bonus gas anche quelle che usano, per esempio, GPL. D'altro canto, non vengono incluse tra gli utenti le famiglie con riscaldamento centralizzato a gas ma senza utenza individuale.

Per la determinazione del tipo di utenza, si considerano con utenze ACR tutte quelle famiglie che, risultando utenti gas secondo il criterio precedente, dichiarano che almeno parte delle loro spese per riscaldamento sono incluse nella bolletta del gas, oppure che le spese per riscaldamento sono totalmente assorbite nelle spese condominiali. Con questa ultima approssimazione si tende a sovrastimare la percentuale di utenti che usa il gas anche per riscaldamento.

Infine, la spesa annua per gas è data dalla risposta alla domanda "Negli ultimi 12 mesi quanto ha speso per il gas?". Così facendo da un lato si include anche la spesa per gas diversi, dall'altro si escludono tutte le spese per gas metano di rete incluse nelle spese condominiali.

Nel complesso quindi si ha una sovrastima della dimensione della platea delle famiglie potenzialmente interessate al bonus gas, mentre il segno della distorsione della stima della spesa per gas metano di rete è incerto.

1.4 Analisi multivariata del rapporto beneficiari/aventi diritto

La combinazione delle informazioni di tipo amministrativo di fonte SGATe con i dati campionari EU-SILC permette studiare le determinanti della variazione del rapporto beneficiari/aventi diritto tra regioni e fasce d'età. In quanto segue le unità di riferimento sono costituite dalla combinazione delle regioni con le 8 possibili fasce d'età considerate in tabella 8, per un totale di $20 \times 8 = 160$ possibili osservazioni. Per ogni combinazione regione – fascia d'età SGATe ha fornito il numero di bonus (elettricità e gas) attivi al 31/12, mentre l'indagine campionaria permette di stimare il numero di famiglie potenzialmente aventi diritto ai bonus stessi. Il rapporto tra queste due grandezze fornisce una stima del rapporto beneficiari/aventi diritto per ognuna delle possibili combinazioni.

L'ipotesi di lavoro è che i rapporti beneficiari/aventi diritto dipendano dall'attrattività economica dei bonus. E' verosimile aspettarsi che essi siano più alti laddove il bonus risulti essere uno sconto maggiore sulla spesa effettuata, dove i livelli di reddito sono minori, e dove i costi di raccolta,

elaborazione delle informazioni e presentazione della domanda, sono minori. I dati EU-SILC permettono di controllare per i primi due fattori stimando la media dei valori dei bonus per le famiglie aventi diritto che ricadono in ognuna delle 160 combinazioni regione – fascia d’età, così come la media della spesa per energia elettrica e gas, reddito ed indicatori di povertà. Per quanto riguarda invece i costi, essi non sono direttamente osservabili, ma si può ipotizzare dipendano dall’età, istruzione e dispersione sul territorio. A parità di altre condizioni l’età può avere due effetti contrastanti sui rapporti beneficiari/aventi diritto: da un lato è verosimile sia più faticoso per le persone più anziane presentare la domanda di bonus, dall’altro il costo opportunità degli anziani può essere inferiore e questa fascia di popolazione è probabile possa combinare richieste di più servizi a fronte della stessa DSU. E’ difficile a priori dire quale di questi effetti sia prevalente. Le aspettative sono invece univoche rispetto ai livelli di istruzione: a parità di altre condizioni i soggetti meglio istruiti hanno minori difficoltà ad accedere alle agevolazioni. Il grado di urbanizzazione può anch’esso influire sui costi poiché nelle zone rurali può risultare più difficile reperire l’informazione ed oneroso presentare la domanda presso gli uffici comunali.

L’analisi multivariata si basa sulla stima del seguente modello di regressione lineare

$$\ln TakeUp_{ra} = \beta_0 + \beta_1 \frac{bonus_{ra}}{spesa_{ra}} + \beta_2 Poor_{ra} + \beta_3 Elem_{ra} + \beta_4 Rural_{ra} + \sum_{j=2}^8 \delta_j A_{ja} + \alpha_r + e_{ra}$$

dove $TakeUp_{ra}$ è la frazione degli aventi diritto residenti nella regione r di età a che hanno goduto del bonus nel 2011; $bonus_{ra}$ e $spesa_{ra}$ sono rispettivamente la media del bonus (al netto del vantaggio fiscale²⁷) e della spesa effettivamente sostenuta per elettricità (o gas) degli aventi diritto, $Poor_{ra}$, $Elem_{ra}$ e $Rural_{ra}$ sono rispettivamente le frazioni di poveri (in termini assoluti), di famiglie con capofamiglia con al più la licenza elementare e di famiglie residenti in zone rurali; A_{ja} sono variabili binarie per il controllo dell’effetto delle fasce d’età sui take-up rate; ed infine α_r rappresenta l’effetto fisso regionale mentre e_{ra} è l’errore idiosincratICO.

I parametri della regressione vengono stimati ricorrendo allo stimatore ad effetti fissi *within-group* e permettendo correlazione infraregionale nella componente stocastica idiosincratICA. I dati utilizzati sono, visto come sono stati costruiti, affetti da errore di misura. Sotto l’ipotesi che la presenza dell’errore di misura possa essere controllata condizionando l’analisi alle componenti non osservabili regionali (α_r), la strategia di stima adottata assicura la consistenza dei risultati.

I risultati delle stime per i rapporti beneficiari/aventi diritto del bonus elettrico vengono riportate di seguito:

Fixed-effects (within) regression	Number of obs =	157
Group variable: Regione	Number of groups =	20
R-sq: within = 0.9593	Obs per group: min =	6
between = 0.1923	avg =	7.8
overall = 0.9179	max =	8

²⁷ Per considerare anche il vantaggio fiscale è sufficiente moltiplicare $bonus_{ra}$ per 1.1 (1.21 nel caso del gas), il che equivale a dividere il parametro stimato β_1 per la stessa quantità.

		F(11,19) = 242.55			
corr(u_i, Xb) = -0.1774		Prob > F = 0.0000			
(Std. Err. adjusted for 20 clusters in Regione)					

	Robust				
Ln(TakeUp)	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]

Bonus/Spesa	2.308855	.7627025	3.03	0.007	.7125003 3.90521
Poor	-5.359155	1.362909	-3.93	0.001	-8.211756 -2.506555
Elem	-2.020744	.839215	-2.41	0.026	-3.777241 -.2642466
Rural	-1.659478	.6072549	-2.73	0.013	-2.930477 -.3884787

Age					
30	4.941699	.1854174	26.65	0.000	4.553616 5.329782
40	6.51643	.1888193	34.51	0.000	6.121227 6.911634
50	6.998216	.1702444	41.11	0.000	6.64189 7.354542
60	7.08705	.2084986	33.99	0.000	6.650657 7.523442
70	7.092102	.3898617	18.19	0.000	6.276112 7.908092
80	7.46778	.5503391	13.57	0.000	6.315907 8.619653
81	7.354409	.6085232	12.09	0.000	6.080756 8.628063

Costante	-6.771832	.3347351	-20.23	0.000	-7.47244 -6.071223

sigma_u	.4761686				
sigma_e	.49669463				
rho	.4789108 (fraction of variance due to u_i)-				

Risultati del tutto simili si ottengono anche ricorrendo a regressioni pesate, in cui i pesi sono dati dal numero di famiglie italiane presenti nelle 160 celle regione-classe d'età. Un esercizio simile è stato effettuato anche per i rapporti beneficiari/aventi diritto del bonus gas, trovando anche in quel caso rilevanti effetti età (a U rovesciata) e una proporzionalità inversa con il tasso di povertà, ma irrilevanti effetti sia per l'attrattività economica del bonus sia per l'istruzione ed il grado di urbanizzazione. Risulta invece molto forte la correlazione tra i due rapporti beneficiari/aventi diritto. Ciò non è sorprendente, anche alla luce dei dati riportati nel recente documento di consultazione dell'AEEG che mostra che in quasi il 90% dei casi le famiglie beneficiarie del bonus gas godono anche del bonus elettricità.

1.5 Alcuni dati su Povertà, Fuel Poverty e accesso al bonus

Tabella 1: Incidenza dei nuclei familiari aventi diritto al bonus elettricità nella totalità della popolazione ed in differenti fasce di popolazione in stato di disagio economico

	Totale	A rischio povertà	Poveri	Spesa >10% reddito	Spesa > 5% reddito	Reddito residuo o spesa insufficienti
Totale	11,5%	43,2%	87,4%	22,9%	58,9%	21,0%
Tipologia familiare						
Single, senza figli a carico	10,8%	30,8%	77,4%	18,8%	46,4%	18,0%
2 adulti, sotto i 65 anni età	7,3%	49,1%	90,3%	18,5%	69,3%	16,4%
2 adulti, almeno uno sopra i 65 anni	9,8%	31,7%	80,2%	17,0%	40,0%	9,3%
Altri senza figli a carico	6,5%	40,4%	78,7%	15,4%	44,1%	10,3%
Monoparentale, figli a carico						
2 adulti, 1 figlio a carico	12,0%	56,7%	95,8%	29,4%	67,0%	27,3%
2 adulti, 2 figli a carico	13,8%	54,2%	94,4%	28,5%	75,8%	28,2%
2 adulti, 3 o più figli a carico	28,7%	63,4%	96,4%	41,4%	86,4%	51,1%
Altri con figli a carico	13,8%	47,3%	90,5%	25,7%	65,6%	25,4%
Regione						
Piemonte	8,8%	44,7%	72,4%	21,8%	59,2%	14,7%
Valle d'Aosta	6,1%	42,5%	73,6%	13,1%	36,8%	9,8%
Lombardia	5,3%	32,3%	76,7%	13,0%	39,7%	9,4%
Trentino-Alto Adige	5,0%	22,1%	77,0%	11,6%	59,7%	8,2%
Veneto	5,5%	29,1%	73,4%	10,0%	41,8%	11,7%
Friuli-Venezia Giulia	6,0%	24,1%	57,0%	12,4%	22,6%	9,1%
Liguria	7,5%	39,2%	83,6%	23,4%	71,1%	11,6%
Emilia-Romagna	4,8%	32,8%	93,0%	11,5%	59,7%	11,4%
Toscana	7,6%	35,6%	79,2%	18,5%	55,2%	12,7%
Umbria	12,1%	55,2%	94,8%	25,9%	72,1%	23,1%
Marche	9,5%	43,3%	87,3%	19,4%	40,8%	20,0%
Lazio	8,3%	31,3%	85,9%	17,3%	54,5%	12,8%
Abruzzo	11,8%	43,0%	97,6%	22,9%	69,3%	70,5%
Molise	17,2%	46,2%	97,5%	31,3%	67,4%	50,5%
Campania	22,5%	48,8%	91,0%	34,2%	63,5%	60,8%
Puglia	16,0%	42,9%	88,9%	27,2%	57,6%	47,1%
Basilicata	25,2%	63,5%	94,5%	44,1%	85,1%	66,7%
Calabria	24,3%	49,8%	97,8%	32,2%	65,1%	61,7%
Sicilia	29,0%	56,8%	97,3%	40,5%	68,2%	69,2%
Sardegna	14,1%	45,9%	87,2%	20,1%	42,6%	67,2%
Tipologia abitazione						
Unifamiliare	11,7%	37,7%	80,6%	18,8%	50,3%	27,4%
Plurifamiliare	11,0%	43,1%	91,3%	20,2%	59,2%	24,3%
Condominio < 10 unità	13,8%	48,9%	92,4%	28,9%	65,4%	28,8%
Condominio ≥ 10 unità	9,4%	43,4%	83,1%	25,6%	62,8%	12,4%
Titolo godimento dell'abitazione						
Proprietà, mutuo estinto	6,1%	24,7%	68,2%	12,6%	39,4%	9,3%
Proprietà, mutuo non estinto	3,6%	39,1%	79,8%	10,0%	43,7%	9,1%
Affitto a prezzi di mercato	33,5%	89,1%	97,4%	49,1%	81,2%	48,2%
Affitto a prezzi calmierati	27,6%	60,2%	98,2%	41,7%	78,0%	36,3%
Usufrutto o uso gratuito	15,6%	42,4%	91,1%	25,6%	65,2%	29,1%
Ritardi nel pagamento di utenze domestiche						
Nessun ritardo	9,3%	38,1%	83,8%	18,9%	53,9%	16,7%
Almeno un ritardo	30,5%	63,5%	95,5%	43,2%	70,9%	56,4%
Difficoltà ad arrivare alla fine del mese						
Non rilevanti	4,5%	27,7%	72,2%	11,2%	43,5%	8,1%
Rilevanti	23,2%	51,8%	93,4%	33,5%	65,4%	42,1%
Incidenza delle spese per abitazione						
Non eccessiva	5,5%	30,2%	74,2%	13,1%	50,4%	9,7%
Eccessiva	16,9%	49,2%	92,1%	27,9%	61,9%	32,3%

Fonte: EU SILC

Tabella 2: Incidenza dei nuclei familiari aventi diritto al bonus gas nella totalità della popolazione con utenze gas ed in differenti fasce di popolazione in stato di disagio economico

	Totale	A rischio povertà	Poveri	Spesa > 5% reddito	Spesa > 10% reddito	Reddito residuo o spesa insufficienti
Totale	10,6%	42,5%	87,5%	28,6%	53,9%	18,9%
Tipologia familiare						
Single, senza figli a carico	10,0%	30,0%	76,8%	20,8%	32,5%	15,5%
2 adulti, sotto i 65 anni età	6,7%	47,3%	89,4%	27,7%	76,1%	14,9%
2 adulti, almeno uno sopra i 65 anni	9,1%	30,0%	84,1%	18,3%	20,3%	8,3%
Altri senza figli a carico	5,5%	38,0%	78,9%	24,7%	47,6%	8,8%
Monoparentale, figli a carico						
2 adulti, 1 figlio a carico	11,6%	56,5%	95,1%	36,6%	91,1%	25,7%
2 adulti, 2 figli a carico	13,1%	54,4%	93,8%	44,8%	82,8%	25,6%
2 adulti, 3 o più figli a carico	25,1%	58,5%	95,5%	50,0%	84,9%	46,0%
Altri con figli a carico	13,6%	47,4%	90,8%	54,7%	77,9%	24,8%
Regione						
Piemonte	9,3%	49,2%	80,0%	26,5%	35,7%	15,1%
Valle d'Aosta	4,9%	36,5%	77,2%	20,9%	22,8%	6,9%
Lombardia	4,9%	31,7%	76,0%	18,0%	33,3%	8,6%
Trentino-Alto Adige	4,1%	18,7%	75,7%	6,6%	0,0%	6,5%
Veneto	5,4%	28,4%	73,2%	23,2%	40,8%	11,5%
Friuli-Venezia Giulia	5,6%	22,9%	55,5%	26,1%	10,8%	8,3%
Liguria	7,1%	37,6%	83,8%	33,6%	65,9%	10,9%
Emilia-Romagna	4,7%	36,6%	92,8%	23,9%	46,7%	11,8%
Toscana	7,7%	36,8%	78,7%	36,6%	42,7%	13,2%
Umbria	11,4%	57,5%	95,3%	41,8%	73,8%	21,9%
Marche	9,2%	42,9%	88,8%	33,8%	35,3%	18,7%
Lazio	8,1%	32,0%	83,2%	46,6%	68,9%	11,9%
Abruzzo	11,7%	44,9%	97,5%	16,8%	75,2%	72,7%
Molise	17,2%	48,0%	97,5%	21,2%	73,3%	53,6%
Campania	21,7%	47,3%	91,7%	34,4%	90,2%	59,2%
Puglia	15,5%	43,8%	88,6%	23,5%	70,8%	49,2%
Basilicata	23,9%	64,4%	93,0%	33,4%	90,1%	62,1%
Calabria	23,8%	51,4%	98,8%	30,2%	92,1%	65,0%
Sicilia	27,2%	54,1%	97,7%	39,1%	98,7%	70,8%
Sardegna						
Tipologia abitazione						
Unifamiliare	10,5%	35,8%	76,5%	21,4%	41,3%	24,2%
Plurifamiliare	9,9%	41,9%	91,5%	30,2%	49,1%	21,6%
Condominio < 10 unità	13,1%	48,5%	93,0%	35,0%	72,0%	26,6%
Condominio ≥ 10 unità	9,4%	44,5%	86,0%	30,3%	64,0%	11,8%
Titolo godimento dell'abitazione						
Proprietà, mutuo estinto	5,3%	22,9%	66,2%	15,3%	21,7%	7,4%
Proprietà, mutuo non estinto	3,2%	37,0%	76,5%	16,9%	53,5%	7,6%
Affitto a prezzi di mercato	33,3%	89,1%	97,3%	60,3%	88,3%	46,4%
Affitto a prezzi calmierati	25,8%	58,9%	97,8%	53,6%	69,7%	32,9%
Usufrutto o uso gratuito	14,0%	44,3%	92,9%	31,3%	61,0%	30,6%
Ritardi nel pagamento di utenze domestiche						
Nessun ritardo	8,4%	36,6%	83,2%	23,2%	44,0%	14,7%
Almeno un ritardo	30,5%	65,2%	96,1%	52,3%	82,8%	54,2%
Difficoltà ad arrivare alla fine del mese						
Non rilevanti	4,1%	27,3%	73,2%	13,6%	32,7%	7,2%
Rilevanti	22,4%	51,1%	93,1%	40,9%	70,0%	39,8%
Incidenza delle spese per abitazione						
Non eccessiva	4,5%	28,4%	73,2%	16,3%	35,3%	7,6%
Eccessiva	16,1%	48,1%	91,5%	35,0%	61,6%	29,7%

Fonte: EU SILC

APPENDICE 2 - Indicatori di sostenibilità della spesa

1. Indicatori basati sull'incidenza della spesa effettivamente sostenuta

Numerosi contributi nella letteratura economica studiano le variazioni nel benessere dei consumatori a seguito di riforme e cambiamenti nell'offerta dei servizi di pubblica utilità. In particolare, tali analisi si concentrano su riforme - tipicamente nazionali - che hanno avuto luogo negli specifici settori e mettono in luce come in questi contesti la definizione di *affordability* - ovvero la sostenibilità della spesa relativa a livelli essenziali di consumo di tali servizi - sia tutt'altro che chiara. Infatti, da una parte, tale definizione deve basarsi su variabili proprie dell'offerta (prezzo di vendita, tecnologia di produzione del servizio, condizioni del servizio); dall'altra, deve prendere in considerazione le preferenze dei consumatori nell'utilizzo di questi servizi, a partire quindi da misure dei bisogni degli stessi, ma anche da condizionamenti esterni dovuti a fattori locali (aree climatiche, tipologia di abitazione) e sociali (numerosità del nucleo familiare, presenza di bambini e/o di anziani, portatori d'handicap, ecc).

Le misure di sostenibilità della spesa sino ad ora utilizzate adattano gli indici di povertà esistenti allo studio del consumo di livelli essenziali di servizi. Ne viene che le misure così definite hanno gli stessi pro e contro degli indici di povertà da cui derivano. Alla luce di questo rilievo, in quanto segue verranno sinteticamente presentati gli indicatori basati sull'incidenza della spesa effettivamente sostenuta (*Headcount Index*), quelli basati sull'incidenza della spesa per un paniere minimo di riferimento (*Poverty Gap Index*) e, infine gli indicatori che riferiscono al concetto di *reddito residuo*.

2. Indicatori basati sull'incidenza della spesa effettivamente sostenuta

L'idea di sostenibilità dei consumi (di energia elettrica e gas) si basa sul presupposto che sia indesiderabile che il peso di queste voci di spesa sul bilancio familiare superi una certa soglia. Oltre questo limite, è legittimo considerare che le famiglie siano in difficoltà a coprire tali spese, e che questo debba avere qualche rilevanza dal punto di vista della *policy*. Operativamente, una volta determinato il valore di questa soglia massima, se una famiglia eccede tale limite è considerata avere problemi di accesso ai consumi di energia elettrica e gas.

L'indice di *Headcount* (HI) misura quanti utenti spendono "troppo" per elettricità e gas, ovvero è la percentuale di consumatori la cui spesa per energia elettrica e gas supera la soglia prefissata, o risulta maggiore di una determinata frazione del reddito.

Nella pratica, la soglia critica della quota di bilancio oltre la quale si ha un problema di sostenibilità dei consumi è stata fissata tra il 5% e il 10% a seconda dell'*utility* considerata, basandosi su statistiche descrittive. Così facendo, il concetto di sostenibilità adottato non incorpora informazioni relative a quantità di consumo minimo desiderabile, sia delle *utility* sia degli altri beni. Per questo motivo, se questo indicatore viene usato per determinare l'accesso ai benefici di politiche anti *fuel poverty*, ha l'inconveniente di escludere dalla platea dei beneficiari una parte di consumatori poveri, in particolare quelli che non hanno accesso al servizio.

Inoltre, l'idea di sostenibilità della spesa associata all'*HI* non tiene in debita considerazione la capacità relativa delle famiglie di pagare. Infatti, essendo la classificazione tra sostenibile e non sostenibile basata esclusivamente sulla frazione di bilancio familiare dedicata alle spese per energia elettrica e gas, essa non distingue tra una famiglia con 100 euro al mese di spesa in *utility* a fronte di una spesa totale mensile di 1000 euro, e un'altra famiglia con spesa mensile di 500 euro in *utility* e

una spesa totale mensile di 5000 euro: entrambe, infatti, avranno lo stesso rapporto tra spesa in *utility* e spesa totale.

Infine, un ulteriore limite dell'indice HI che viene spesso sottolineato è rappresentato dal fatto che esso non cattura la "profondità" del problema di sostenibilità della spesa, ovvero non tiene in considerazione "di quanto" una famiglia in difficoltà superi la soglia critica prefissata. Un indice più sofisticato che propone una soluzione a riguardo è rappresentato dal *Poverty Gap Index* (PGI).

3. Indicatori basati sull'incidenza della spesa per un paniere minimo

Gli indici HI e PGI si basano sui consumi effettivi delle *utility* e sulla spesa corrispondente. Ai fini di valutare il costo di programmi a favore della sostenibilità dei consumi per *utility* e di calibrarne l'estensione ottimale, il *policy maker* potrebbe esser interessato a fare riferimento non ai consumi effettivi ma a consumi minimi standard, ovvero a quantità di consumo considerate necessarie per livelli di vita decenti e per evitare fenomeni di esclusione sociale. In questo caso il concetto di sostenibilità si riferisce a consumi standard e gli indici HI e PGI possono essere ridefiniti di conseguenza.

Si possono quindi individuare le famiglie con problemi di sostenibilità per la spesa di *utility* come quelle il cui rapporto tra la spesa necessaria per l'acquisto della quantità minima standard e la capacità complessiva di spesa della famiglia risulta superiore ad soglia critica individuata esogenamente. A fronte della definizione di tale soglia critica, gli indici HI e PGI possono venire ridefiniti in termini "potenziali", ovvero risultare costruiti a partire da un paniere di consumo di *utility* relativo ad uno standard di vita a cui il *policy maker* si vuole riferire nell'attivazione di un intervento di sostegno per le fasce deboli.

Rispetto all'utilizzo dei consumi effettivi, il riferimento ai consumi minimi standard (i.e. potenziali):

- mette il consumo standard di *utility* (elettricità, gas, acqua) alla pari del consumo di un bene meritorio;
- esclude dall'insieme dei consumatori vulnerabili le famiglie con alta capacità di spesa;
- tende ad includere quelle utenze il cui consumo effettivo è più basso della quantità minima standard.

Inoltre, l'uso degli indici "potenziali" non richiede di prevedere la reazione dei consumatori a variazioni di prezzo.

Si noti che nella definizione di questi indici basati sull'incidenza della spesa per un paniere minimo di riferimento, la scelta del paniere stesso risulta cruciale. Esso può esser definito tenendo in considerazione diversi fattori, quali il numero di componenti della famiglia, la dimensione e la dotazione tecnologica dell'abitazione, e l'area climatica dove è collocata. In linea di principio, la definizione del paniere di riferimento deve tenere in considerazione che:

- i bisogni relativi al consumo di *utility* variano tra gruppi differenti all'interno della stessa popolazione;
- le *utility* sono degli input nella funzione di produzione domestica definita da una data tecnologia, caratterizzata da specifiche economie di scala;

Questo approccio mette inoltre in evidenza che interventi mirati a mutare la dotazione tecnologica delle abitazioni, ovvero interventi volti a modificare i consumi minimi standard di riferimento, possono incidere significativamente sul problema della sostenibilità della spesa, e suggerisce quindi strategie che vanno oltre l'erogazione di bonus o l'intervento sulle tariffe.

4. Indicatori basati sul reddito residuo

L'approccio del reddito residuo per la misurazione del problema di sostenibilità della spesa in servizi come gas ed elettricità si basa sulla considerazione che tali beni non siano l'unico bene di consumo essenziale per una vita dignitosa; questo approccio rappresenta un'alternativa agli indici basati sulle quote di spesa effettive o potenziali sopra presentati.

Secondo questo approccio si rileva un problema di sostenibilità della spesa se, dopo aver pagato le bollette relative a tali servizi, il nucleo familiare non ha sufficienti risorse economiche per finanziare il livello minimo di consumo di altri beni necessari.

Un elemento caratterizzante e fondamentale di tale approccio è che permette di individuare l'origine dei problemi di sostenibilità (spesa "eccessiva" vs carenza di risorse complessive). Riconoscere con precisione la causa della sostenibilità nel consumo di questi beni è fondamentale per orientare interventi correttivi che risultino efficaci: nel caso di sovra-consumo derivante da ancoraggio a vecchie tecnologie di riscaldamento, per esempio, una *policy* contenente incentivi economici per l'acquisizione di nuove tecnologie per l'efficienza energetica potrebbe incidere maggiormente sulla riduzione del problema rispetto all'erogazione di un bonus di compensazione dei consumi in bolletta. In particolare, usando l'indicatore basato sul reddito residuo risulta possibile identificare almeno tre tipi di consumatori con problemi di *affordability* per i quali tipologie diverse di intervento risultano ottimali:

- i consumatori poveri in senso assoluto, ovvero quelli che non riescono ad accedere alle quantità minime dei beni essenziali e delle *utility*: meccanismi di supporto al reddito potrebbero esser efficaci nel ridurre il problema di *affordability* di questi consumatori;
- i soggetti che consumano quantità eccessive di *utility*: per questi consumatori sarebbe rilevante studiare con dettaglio la ragione per cui questo avviene (preferenze, vincoli tecnologici, apparecchiature inefficienti, ecc.) al fine di indirizzare interventi mirati;
- i soggetti che consumano quantità minori di quelle minime standard, per vincoli monetari o non monetari (per esempio, mancanza di accesso alla rete dell'*utility*): in questo caso gli interventi dovrebbero esser rivolti a rimuovere tali vincoli e rendere fruibile il servizio.

APPENDICE 3 - Alcune esperienze internazionali di contrasto alla *fuel poverty*

Inghilterra

Il termine *fuel poverty* venne utilizzato in documenti governativi per la prima volta nel *Warm Homes and Energy Conservation Act* (WHECA) del 2000 che definisce un individuo in condizione di *fuel poverty* “...se è parte di una famiglia a basso reddito e vive in una casa che non può essere riscaldata ad un costo ragionevole”²⁸. Nello stesso documento WHECA si proponeva di estirpare la *fuel poverty* in 15 anni e quindi entro il 2016, tale traguardo non sembra al momento invece conseguibile. ∴ Le azioni contro la *fuel poverty* in UK sono state rivolte ad un *target* rappresentato dalle famiglie con una spesa in energia elettrica e gas naturale superiore al 10% del loro reddito disponibile (DEFRA, 2001). la spesa utilizzata come riferimento non è la spesa effettiva ma era costituita da una stima di quanto sarebbe costato riscaldare e illuminare in modo opportuno la casa, tenendo conto della numerosità/composizione familiare, dell’efficienza energetica e della dimensione dell’appartamento. In questo modo si delineava un “approccio di consumo potenziale” che aveva il vantaggio di non escludere dall’azione quelle famiglie a basso reddito che – per scelta, a causa delle loro condizioni di disagio economico–sotto-consumavano in energia, e quindi avrebbero potuto essere escluse dalla platea di riferimento perché l’incidenza della loro spesa sul reddito disponibile risultava inferiore al 10%.

Recentemente, lo studio commissionato dal *Department of Energy and Climate Change* (DECC) al prof. Hills²⁹ propone una revisione della misurazione della *fuel poverty* che riprende l’originale definizione della WHECA (2000), specificatamente considerando le famiglie con problemi di *fuel poverty* esser quelle con *Low Income and High (energy) Cost* cioè identificate per avere:

- costi di energia superiore al livello medio;
- un reddito residuo sotto la linea di povertà, una volta pagate le bollette energetiche:

Inoltre, nello stesso Report, viene suggerito di migliorare la misurazione della *fuel poverty* andando nella direzione di incorporare la “profondità” del problema, senza limitarsi a misurazioni di tipo “*headcount*”. Ciò dovrebbe esser fatto considerando di quanto la spesa potenziale in energia delle famiglie in *fuel poverty* supera la soglia di costi considerati “ragionevoli” che corrispondono a quelli sopportati da una famiglia non povera. Hills prende infatti atto del fatto che la domanda per elettricità e gas tende ad essere inelastica ed i comportamenti di consumo di per sé non si differenziano a seconda del reddito.

Nel Report vengono anche discussi in dettaglio i vantaggi/svantaggi della nuova misurazione di *fuel poverty* rispetto alla precedente e i problemi specifici connessi al calcolo dell’indicatore *Low Income High Cost* -LIHC. Sul contributo di Hills è attualmente in corso un interessante dibattito.

In quanto segue descriveremo i programmi per combattere la *fuel poverty* adottati in Inghilterra sin dal 2000, riferendoli alle tre tipologie sopra descritte: i) sussidi al reddito; ii) meccanismi di agevolazione tariffaria e iii) efficientamento energetico delle abitazioni.

Con riferimento ai **sussidi al reddito** presenti in Inghilterra nell’obiettivo di combattere la *fuel poverty*, attualmente troviamo attivi i programmi di *Winter Fuel Payment* (WFP) e di *Cold Weather Payment* (CWP).

Il primo intervento prevede un versamento diretto sul conto bancario – nei mesi tra Novembre e Dicembre per evitare il successivo problema di liquidità nei mesi successivi, quando le bollette per i

²⁸ Nello specifico si dice: “For the purposes of this Act, a person is to be regarded as living “in fuel poverty” if he is a member of a household living on a lower income in a home which cannot be kept warm at reasonable cost”.

²⁹ Hills, J. (2012), *Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review.*

consumi di energia sono più alte - per le famiglie in cui vi sia un membro con più di 60 anni. Nel 2011/12 le famiglie che erano eleggibili per questa azione hanno ricevuto 100 sterline (ammontare elevato a 300 sterline in presenza di anziani sopra gli 80 anni) e l'azione è costata in totale circa 2.1 miliardi di sterline al governo inglese. Questa misura, nonostante sia finalizzata a sostenere i costi di riscaldamento, di fatto incrementa il reddito a disposizione delle famiglie beneficiarie e quindi il suo ammontare può essere speso anche in consumi-non-di-energia. Un recente studio di Beatty et al (2011) mette in luce che su un campione di beneficiari del *Winter Fuel Payment*, solo il 41% utilizza questo sussidio esplicitamente per coprire la spesa di riscaldamento.

Il *Cold Weather Payment* è un sussidio di 25 sterline a settimana che si va ad aggiungere ad un pacchetto di sussidi in essere – *Pension Credit*, *Income Support*, *Income-based Job Seeker's Allowance*, etc - e viene erogato direttamente dall' *Exchequer* (Ufficio dell'Erario) alle famiglie a basso reddito quando la temperatura cade sotto gli 0 gradi per un periodo di almeno 7 giorni. Il costo di questa azione è altamente variabile a causa della imprevedibilità delle temperature: nel 2007/2008 il costo per il governo inglese è stato di soli 4 milioni sterline, mentre nel 2009/2010 il costo ha raggiunto la cifra di 431 milioni di sterline.

Infine, a completamento della presentazione degli interventi per combattere la *fuel poverty* in Inghilterra, vediamo come essi vengano finanziati. Possiamo constatare che questi si basano su 2 principali fonti di finanziamento: la tassazione generale e la contribuzione dei consumatori – cioè i non beneficiari degli interventi- agli stessi beni. Come sottolineato nel Report di Hills (2012, p.15-16), nel 2009 risultavano finanziati con tassazione generale i programmi quali *Cold Weather Payments* (0,21 miliardi di sterline), *Public Investment in LA Housing* (0,44 miliardi), *Warm Front* (0,37 miliardi), *Winter Fuel Payments* (2,80 miliardi). Invece, il *Carbon Emission Reduction Target* (0,82 miliardi) e il *Community Energy Saving Programme* (0,10 miliardi) erano finanziati con la contribuzione degli altri consumatori tramite bollette. Nel 2016 si prevede che i programmi di *Cold Weather Payments* (0,07 miliardi di sterline), *Winter Fuel Payment* (1,67 miliardi di sterline) rimangano finanziati con tassazione generale, mentre il *Warm Home Discount* (0,29 miliardi di sterline), l'*ECO-Affordable Warmth* (0,32 miliardi di sterline), e l'*ECO-Carbon Saving* (0,91 miliardi di sterline) vengano finanziati attraverso contribuzione degli altri consumatori.

Nello stesso Report, inoltre, viene discusso come gli interventi finanziati tramite tassazione generale non producano “effetti indiretti” (sul lato della fonte del finanziamento), mentre quelli finanziati attraverso contribuzione dei consumatori in bolletta possano avere effetti distorsivi, aumentando la profondità nel problema di *fuel poverty* per i consumatori che – sebbene in difficoltà a pagare le bollette dell'energia - non beneficiano degli interventi a supporto della *fuel poverty* stessa.

Con riferimento ai **meccanismi di agevolazione tariffaria** per combattere la *fuel poverty*, in Inghilterra troviamo attivo il programma *Warm Home Discount* – a partire dal 2011 – che mira a ridurre la spesa in energia delle famiglie povere attraverso un sussidio che consiste in uno sconto fino a 135 sterline della bolletta elettrica di marzo. È interessante notare che questo programma è disegnato con criteri di eleggibilità stabiliti dal governo, a cui si aggiungono estensioni di eleggibilità definite liberamente dalle imprese che localmente offrono il servizio. In particolare, il governo ha definito l'eleggibilità per l'anno corrente a ricevere questo sussidio per tutti quei consumatori:

- titolari di bolletta che al giorno 20 Luglio 2013 sono serviti da un operatore che aderisce al programma;
- che – congiuntamente – hanno 75 anni (o più) e ricevono il *Guarantee Credit element* del *Pension Credit* (sono eleggibili anche quelli che congiuntamente ricevono il *Savings Credit*);
- in alternativa a b) hanno meno di 75 anni e ricevono il *Guarantee Credit element* del *Pension Credit* (ma qui non risultano eleggibili quelli che ricevono il *Savings Credit*).

Controllando sul sito del *Warm Home Discount*, risultano numerose le imprese che aderiscono al programma e sono svariati i criteri con cui estendono l'eleggibilità per ottenere il sussidio: British Gas, per esempio, estende a tutte le utenze il cui titolare riceva l'"*income support*" o abbia un reddito inferiore 16.190 sterline all'anno e/o abbia a carico disabilità (fisiche o mentali), malattie croniche o, ancora, bambini sotto i 5 anni o un partner sopra i 62 anni; Atlantic, invece, estende il sussidio prendendo in considerazione di alcune "caratteristiche" che possono esser dell'utente o del suo partner, (se uno dei due riceve sussidi pensionistici, se è affetto da disabilità o malattie croniche, etc.) o del nucleo familiare (presenza di bambini sotto i 5 anni).

Nel primo anno di operatività la *Warm Home Discount* ha interessato il 70% delle famiglie in *fuel poverty* -così come individuate dal vecchio indicatore di *fuel poverty*, e il 25% così come individuate dal *LIHC* (Hills, 2012, p. 114). Per il 2013/2014 il sussidio erogato tramite questo programma ad ogni beneficiario sarà di 135 sterline, che si configurerà nella forma di uno sconto nella bolletta di fine marzo 2014.

Il Report di Hills (2012) mette in luce come il programma di *Warm Home Discount* dovrebbe portare riduzioni della *fuel poverty* sia in termini di dimensione che di profondità, ma differentemente da molte azioni di efficientamento energetico, i suoi effetti possono risultare temporanei nel senso che alleviano transitoriamente il problema, ma non contribuiscono ad eliminarlo strutturalmente.

L'**efficientamento energetico** (cioè. termico) delle abitazioni ha preso avvio in Inghilterra con il programma *Warm Front Scheme* del 2000 attraverso il quale circa 2,8 miliardi di sterline sono stati spesi in assistenza a circa 2,3 milioni di famiglie che hanno ricevuto in media circa 1.200 sterline a testa.

Il programma è stato da più fonti considerato un successo, in considerazione:

- dell'efficacia delle misure adottate (metodi di isolamento a basso costo e installazione di sistemi di riscaldamento a gas) che hanno aumentato l'efficienza energetica delle abitazioni e ridotto le bollette da pagare;

- del target di famiglie raggiunte (con basso reddito e in abitazioni con bassa efficienza energetica).

Anche il programma *Decent Homes* – attivo sin dal 2000 – ha portato miglioramenti nell'efficienza termica nello stock abitazioni ed edifici di proprietà delle Local Authorities (case sociali, uffici pubblici): dal 2001 sono stati investiti 3,7 miliardi di sterline per isolamento termico e rinnovo sistema di riscaldamento che hanno interessato circa 844.000 locali.

Interventi di tipo regolatorio disegnati principalmente per ridurre le emissioni di anidride carbonica dal settore residenziale, di fatto, hanno anch'essi contribuito a migliorare l'efficienza termica: tra questi l'*Energy Efficiency Commitment (EEC)*, la *Carbon Emission Reduction Target (CERT)* e il *Community Energy Saving Programme (CESP)*.

In particolare, i programmi di *Energy Efficiency Commitment* e *Carbon Emission Reduction Target* hanno obbligato gli operatori di settore a dedicare una precisa porzione delle loro azioni volte alla riduzione di emissioni a gruppi di consumatori a basso reddito e/o consumatori vulnerabili; il *Community Energy Saving Programme* invece ha coinvolto gli operatori che forniscono energia elettrica e gas in aree dove la povertà è particolarmente diffusa.

Dal 1 gennaio 2013 sia il *Carbon Emission Reduction Target* che il *Community Energy Saving Programme* sono stati rimpiazzati dal programma *Energy Company Obligation (ECO)* che si compone di tre azioni (*Carbon Saving Community Obligation*; *Affordable Warmth Obligation*; *Carbon Saving Obligation*) per efficientare e supportare miglioramenti nel consumo energetico delle famiglie in *fuel poverty*; tali azioni si basano su un budget previsto di circa 1,3 miliardi di sterline all'anno.

Questi interventi - inizialmente proposti dalla Direttiva sui Servizi Energia 2006/32/EC – trovano una precisa attenzione nella Direttiva sull'Efficienza Energetica 2012/27/EU: in quest'ultima viene affermato che gli Stati Membri possono: "*include requirements with a social aim in the saving*

obligations they impose, including by requiring a share of energy efficiency measures to be implemented as a priority in households affected by energy poverty or in social housing” (Art.7)

Nel panorama di azioni per l’efficientamento energetico attive in Inghilterra vi sono anche due programmi di riconversione delle fonti di approvvigionamento. L’intervento *Feed in Tariff* (FITs) risulta operativo sin dal 2010 e si configura come un’azione rivolta all’efficientamento abitativo e contemporaneamente, alla riduzione della spesa energetica. Questa misura prevede che le famiglie che installano impianti elettrici di microgenerazione con energie rinnovabili (eolico, fotovoltaico solare, etc.) ottengano un pagamento dall’impresa che offre il servizio di elettricità a livello locale per ogni unità di energia che essi generano (ed usano). Da parte loro, le imprese di fornitura di elettricità recuperano il pagamento dovuto alzando le tariffe del servizio reso agli altri consumatori nell’area. Similmente al FITs per l’elettricità, esiste un programma per l’adozione di nuovi sistemi di riscaldamento da fonti rinnovabili, il *Renewable Heat Premium Payment* (RHPP) attivato nel 2011.

Di fatto, queste azioni (FITs e RHPP), pur indirizzate in qualche misura ad un efficientamento energetico non alleviano la *fuel poverty*, anzi possono aggravarne il problema: infatti, sono le famiglie più ricche che tipicamente possono affrontare il costo dell’impianto di microgenerazione (o del nuovo sistema di riscaldamento), mentre sono le famiglie più povere che sopportare il costo che deriva dall’azione trovandosi a pagare tariffe più elevate, quindi aumentando la loro spesa per energia.

Nell’autunno 2012 è stata attivata dal DECC (*Department of Energy and Climate Change*) il *Green Deal*, un ampio programma con varie azioni rivolte all’efficientamento di abitazioni e luoghi di lavoro. Tra gli strumenti innovativi che esso contiene è utile segnalare il meccanismo di finanziamento degli interventi di efficienza termica (installazione di doppi vetri e/o sistemi di isolamento, adozione di un nuovo sistema di riscaldamento con energia rinnovabile, efficientamento nel sistema di riscaldamento esistente): i consumatori che effettuano tali interventi non fronteggiano costi immediati, ma coprono i costi dell’intervento attraverso un pagamento rateizzato in bolletta (per un periodo fino a 25 anni), beneficiando anche della riduzione nella spesa che segue l’intervento migliorativo. Questo meccanismo di finanziamento si basa su un *golden rule* che dice che i risparmi attesi dall’intervento devono essere almeno uguali all’ammontare di cui risulterà incrementata la bolletta per coprire l’intervento: in questo modo l’incentivo alla base dell’azione risulta molto forte, in particolare poiché se i prezzi dell’energia aumenteranno, il risparmio per ogni unità non consumata sarà maggiore. Dove tale *golden rule* non riesca a trovare applicazione, l’impresa che fornisce l’energia può proporre, insieme al finanziamento per l’intervento stesso, altri tipi di sussidio previsti dalle azioni incluse nella *Energy Company Obligation* (*Carbon Saving Community Obligation; Affordable Warmth Obligation; Carbon Saving Obligation*). Per esempio, in ottemperanza alla *Carbon Saving Obligation*, l’impresa che fornisce energia -essendo obbligata a ridurre le emissioni di anidride carbonica di precise percentuali indicate dal governo e potendo sposare questo obiettivo anche attraverso il finanziamento di isolamento per ridurre il consumo di energia, può proporre ai propri clienti un finanziamento (o parte di esso) per l’isolamento termico; con la *Affordable Warmth Obligation*, oppure può finanziare direttamente la spesa per il consumo di energia e/o di isolamento termico di alcune categorie di famiglie in *fuel povert*.

Francia

Le prime misure adottate in Francia per combattere la *fuel poverty* risalgono agli anni ’80 e avevano l’obiettivo primario di dare una risposta al problema dell’insolvenza nei pagamenti delle bollette di gas e luce. Nel 1985 diventò operativa la “*Convention Solidarité Energie*” tra EDF, GDF, i due principali operatori nel mercato francese, e il governo francese: venne creato un Fondo di Solidarietà per l’Energia per coprire le morosità dei consumatori a basso reddito. Nel 1988 è stata

approvata la Legge sul reddito minimo (RMI) che ha riconosciuto il diritto per i consumatori con redditi molto bassi ad esser aiutati a mantenere quantità minime di consumi in energia, acqua e telecomunicazioni; contestualmente, tale legge garantiva la continuità di erogazione di acqua ed energia anche in caso di mancato pagamento delle bollette, fino al subentrare delle procedure disegnate con il Fondo di Solidarietà per l'Energia. Nel 2004, l'azione del Fondo di Solidarietà per l'Energia è stata inclusa nel Fondo di Solidarietà per la Casa; nello stesso periodo altre iniziative su aspetti di efficientamento delle abitazioni sono state decentralizzate a livello locale: alcuni *Département*, nello specifico 20 su 101 amministrazioni locali in cui risulta suddiviso il territorio francese, hanno creato fondi *ad hoc* per combattere il problema della *fuel poverty*, a partire dall'efficientamento energetico delle abitazioni.

Nel febbraio 2000, è stata adottata la legge di riforma del settore elettrico che definisce l'elettricità bene "essenziale" e prevede che tutti i consumatori abbiano un "diritto ad accedere al consumo di energia". Nel giugno 2001 è stato approvato un decreto sui *vulnerable consumers* in cui sono state definite le caratteristiche che fanno appartenere un consumatore a tale categoria (pensionati, famiglie a basso reddito, disoccupati, famiglie numerose, famiglie con disabili) e, conseguentemente, beneficiario dei meccanismi di supporto.

Nel 2004 è stata introdotta la "*Tarif Première Nécessité*" (TPN), una tariffa sociale per l'elettricità e nel 2008, similmente, per il gas ("*Tarif Spécial de Solidarité*", TSS). Le due tariffe sono riservate ai clienti domestici che hanno determinate condizioni di reddito. Assicurano una riduzione della bolletta elettrica e gas coerente con la numerosità familiare e calcolata su una spesa media di riferimento variabile a seconda della potenza impegnata per l'elettricità. Sono gestite direttamente dagli operatori e nel 2012 ne hanno beneficiato 1.250.000 clienti elettrici e 457.000 clienti gas che hanno usufruito di sconti compresi fra 71 e 140 euro nell'elettricità e 22 e 119 euro nel gas. La TPN e la TSS consentono l'accesso anche ad altre agevolazioni come l'annullamento dei costi di attivazione del contratto di fornitura e una riduzione dell'80% dei costi di riattivazione nei casi di distacco per morosità.

Il vero passo avanti per le politiche di *fuel poverty* è fatto risalire in Francia al 2010 e all'approvazione della legge "*Grenelle 2*", che definisce prima volta la "*précarité énergétique*", come segue: "*Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.*" (Articolo 3 bis). Definizione molto simile a quella già del WHECA inglese anche in conseguenza del fatto che si considerano in questa condizione (anche se non è la legge che lo specifica) i consumatori che spendono più del 10% del loro reddito disponibile in bollette per l'energia.

Nel 2011 l' *Agence National de l'Habitat – Anah* (Agenzia Nazionale per la Casa) ha reso operativo il programma "*Habiter Mieux*" con uno stanziamento di 500 milioni di Euro nel periodo 2010-2017 per il rinnovo di sistemi di riscaldamento e isolamenti di case di famiglie a basso reddito. Con fondi previsti precedentemente dalla stessa Agenzia, lo stanziamento arriva alla cifra di 750 milioni di euro e tutto il programma si propone, entro il 2017, di rinnovare dal punto di vista termico 300.000 appartamenti dove i proprietari sono residenti. Ogni famiglia può percepire tra 1.100 e 1.600 euro da questo programma, a cui si possono aggiungere altri finanziamenti complementari da programmi di organismi locali con obiettivi sociali e urbanistici.

Due sono le caratteristiche principali di questo programma:

- l'intervento di rinnovo è condotto in tutte le sue fasi, dal disegno dell'intervento alla sua realizzazione, da un singolo operatore e deve prevedere un miglioramento di almeno 25% nella performance energetica dell'abitazione;

- il finanziamento è in parte a carico ad *Anah* attraverso l'azione "*Habiter Mieux*", e in parte a carico di enti locali attraverso iniziative che possono essere diversamente disegnate nei vari *Département*.

Si noti che il *target* delle famiglie che possono beneficiare del programma viene definito localmente: in questo viene lasciata autonomia a livello di *Département* e in relazione alle partecipazioni di attori locali che si vengono a costituire.

Le stime sul costo dell'azione si sono basate sulla *Survey* dell'Ufficio Statistico Francese del 2006, che ha calcolato ammontare a circa 2 milioni le famiglie a basso reddito e proprietarie dell'abitazione di residenza: metà di queste famiglie sono nel primo quartile di reddito; il 73% vivono in aree rurali e il 74% hanno un capo famiglia con età superiore a 60 anni. Questi due milioni di famiglie rappresentano circa il 60% dei 3.4 milioni totali di famiglie che in Francia risultano in *fuel poverty*.

Uno dei principali limiti del programma "*Habiter Mieux*" è che si rivolge ai soli proprietari di case (con basso reddito): da un certo punto di vista, questo elemento rappresenta anche una forza del programma stesso poiché gli attori coinvolti hanno direttamente i benefici dell'azione che intraprendono, e quindi una forte motivazione diretta nell'intraprenderla (cioè non si crea il problema dello "*split incentive*" tra il proprietario e l'affittuario). Pur rilevandone i lati positivi, al tempo stesso il forte limite del programma "*Habiter Mieux*" è che non copre gli affittuari con redditi bassi e abitazione inefficiente, così come non include tipologie abitative diverse dalle case singole di proprietà. A questo riguardo, va tuttavia rilevato che il programma avrebbe sicuramente maggiori difficoltà a trovare attuazione per appartamenti in condomini, dove la decisione di affrontare un rinnovo dell'edificio dal punto di vista termico coinvolge scelte di più proprietari/affittuari e quindi si configura come il ben noto e complesso problema di coordinamento di una scelta collettiva.

Spagna

Il dibattito sulla povertà energetica in Spagna è molto recente, nonostante il problema risulti, dai alcuni studi, particolarmente esteso³⁰ interesserebbe infatti circa il 10% della popolazione spagnola e quindi 4 milioni di famiglie.

Tuttavia, attualmente, l'unico strumento attivo per contrastare l'*energy poverty* in Spagna risulta essere il "*bono social*", reso operativo dal 2009 e che consiste di una riduzione nella bolletta elettrica per le famiglie con redditi bassi e/o con alcune caratteristiche nella loro composizione (i.e. presenza di pensionati, famiglie numerose e famiglie in cui tutti i membri in età lavorativa risultano disoccupati). Lo "sconto" in bolletta risulta effettivo per consumatori con contratti con potenza inferiore a 3kW e risulta crescente nel numero di componenti il nucleo familiare. La richiesta per il *bono social*, una volta compilata e corredata della documentazione necessaria, va presentata all'impresa che eroga il servizio e dà diritto allo sconto per due anni; successivamente, può essere rinnovata.

Nel 2011, in Spagna circa 5,5 milioni di persone hanno beneficiato di questa misura che risulta principalmente finanziata dai produttori di energia e, a seconda degli anni, comportato un esborso totale di valore tra 0,6 e 1,1 milioni di euro.

³⁰ Si vedano EEPE (2009) *Tackling fuel poverty in Europe* e Asociación de Ciencias Ambientales (2012), Relazione svolta sui dati della *Spanish Household Budget Survey* (HBS) e della *EU Survey on Income and Living Conditions* (EU SILC).

Germania

Anche in Germania, come in Spagna, non esiste all'oggi una precisa definizione di *energy poverty*. Contestualmente, non risultano esser attive tariffe per l'energia che abbiano qualche forma di finanziamento nazionale.

Le circa 900 imprese di settore a livello municipale (*Stadtwerke*) sono le principali responsabili dell'attivazione di interventi per combattere l'*energy poverty*. Vi sono sussidi alle tariffe per l'energia introdotti dai governi federali e co-finanziati dalle imprese di settore, di cui - però - non risultano documenti che ne descrivano il disegno. L'approccio principale sviluppato in Germania è stato comunque quello di assimilare l'*energy poverty* alla povertà e di affrontarla principalmente con strumenti di tipo generale (cioè sussidi al reddito e meccanismi di protezione sociale).

In questo contesto, troviamo un'interessante azione specifica promossa dalla Caritas di Francoforte già dal 2005 a livello locale con il nome di *Energiesparservice* e sviluppata a livello nazionale dal 2009 (in 100 città tedesche) sotto il nome di *Stromspar-Check* (cioè check per il **risparmio energetico**). Questo intervento si basa sulla collaborazione tra organismi non governativi (come la Caritas di Francoforte, l'Associazione delle Agenzie per l'Energia e la Protezione Ambientale in Germania (EAD)), il Ministero federale dell'ambiente, e vari agenti locali che possono differire nelle varie aree (es. associazioni di volontariato, associazioni di consumatori, banche locali e imprese che offrono il servizio elettrico nell'area).

Il *target* dell'azione sono le famiglie a basso reddito e/o le famiglie con membri in età lavorativa disoccupati e l'azione si prefigura come una visita all'abitazione del beneficiario da parte di operatori della Caritas che rilevano il consumo energetico e di acqua in relazione alla dotazione di elettrodomestici e apparecchiature e alle condizioni di isolamento termico dell'abitazione. Le bollette vengono visionate per la stesura di un rapporto finale che raccoglie una descrizione del consumo e alcuni consigli/raccomandazioni per l'efficientamento. A seguito della visita, se necessario, vengono anche installate gratuitamente alcune apparecchiature per ridurre direttamente i consumi elettrici, come per esempio lampadine e ventilatori per il bagno a basso consumo.

Tra inizio 2009 e la fine di aprile 2011 attraverso questo intervento sono state realizzate 48.472 visite ad abitazioni (*checks*). La valutazione degli effetti del programma è stata effettuata con uno studio dell'Università di Berlino che ha stimato che ogni *check*, in media, ha prodotto un risparmio di 126 euro all'anno.

Interessante anche notare la ripartizione del beneficio prodotto dai *checks*: lo stesso studio stima che gli individui che già ricevono sussidi per disoccupazione di lungo periodo o sussidi sociali risparmiano in conseguenza del *check* circa 82 euro in elettricità all'anno, e le municipalità risparmiano circa 44 euro all'anno in costi relativi al servizio idrico e riscaldamento. In termini totali, il risparmio, in considerazione della vita complessiva dei prodotti, è stimato ammontare a 51 milioni di euro e ad una riduzione di 106.000 tonnellate di CO₂.

Svezia

Come in altri paesi nordici, le politiche sociali di supporto ai poveri sono molto sviluppate in Svezia e si compongono di vari sussidi generali (interventi sul reddito) gestiti a livello locale, non si registrano invece tariffe sociali o bonus. Tuttavia, come messo in luce da un recente Rapporto il vero successo in termini di bassi livelli di *energy poverty* registrati in Svezia risiede nei numerosi interventi per l'efficienza energetica delle abitazioni che il paese ha reso operativi da lungo tempo.

La *Swedish Energy Agency* (STEM) è responsabile dell'attuazione delle politiche energetiche decise a livello governativo e nel decennio tra il 1990 e il 2000 l'efficienza energetica delle abitazioni in Svezia è aumentata del 29%, e del 12% dal 2000 al 2011. Attualmente, sono attive in

Svezia un mix di politiche per l'efficienza energetica in ambito residenziale, come mostrato nella Tabella 1³¹

Tabella 1: Politiche per promuovere l'efficienza energetica nel settore residenziale in Svezia

Regolatorie	Fiscali e di mercato	Informative
<ul style="list-style-type: none"> - Regolamenti di costruzione - Certificazione energetica dell'abitazione 	<ul style="list-style-type: none"> -Sussidi agli investimenti -Riduzioni di imposte -Tassazione energetica -Tassazione CO2 -Certificati verdi 	<ul style="list-style-type: none"> -Energy adviser municipali -Etichetta energetica del prodotto -Misurazione dei consumi individuali di riscaldamento ed acque per dimensione dell'abitazione

Vari schemi di *sussidi agli investimenti per l'efficienza energetica* delle abitazioni sono stati messi in essere in passato e, alcuni sono ancora correntemente attivi. Tra il 2006 e il 2008 è stata sussidiata l'installazione di infissi nelle abitazioni unifamiliari: il 30% della spesa superiore a 1100 euro veniva rimborsato fino ad un massimo di 1110 euro a famiglia.

Per il periodo 2006-2010, per abitazioni unifamiliari, è risultato attivo un sussidio all'investimento per convertire il sistema riscaldamento elettrico in un sistema di riscaldamento organizzato a livello di area locale (con acqua da riciclo o con biomasse). Il sussidio copriva fino al 30% dei costi del lavoro e dei materiali per l'installazione, con un tetto a 3.300 euro. Da gennaio 2009 è attiva una detrazione d'imposta fino a 5.550 euro per anno per i proprietari di abitazioni unifamiliari e appartamenti che investono in miglioramenti/rinnovi energetici.

La *tassazione sui consumi energetici* in Svezia varia molto in relazione all'uso dei carburanti/gas/elettricità (riscaldamento, trasporto) e in relazione al settore utilizzatore (industria, terziario e abitazioni). La tassazione, a partire dagli anni 70, è stata utilizzata come strumento - prima per disincentivare l'utilizzo del petrolio e, successivamente, per disincentivare l'utilizzo dell'energia elettrica per riscaldamento. Attualmente, la tassazione energetica in Svezia consiste di una imposta sui consumi d'energia (*excise tax*) e di una tassa ambientale. L'imposta sui consumi di energia è basata sull'uso di energia e si differenzia in livelli per aree. La tassa ambientale, invece, è essenzialmente una tassa su emissioni CO2 ed è stata introdotta nel 1991; si basa sul calcolo di contenuto di CO2 e si applica a tutti i combustibili, ad eccezione dei *bio fuel* e della torba (*peat*): dalla sua adozione fino al 2007, questa tassa è quadruplicata, passando da 27 a 100 euro/ton CO2.

Il sistema di *certificati verdi* è stato introdotto in Svezia nel 2003 al fine di incentivare la produzione di elettricità da fonti rinnovabili (energia eolica, solare, delle onde, bio fuel, torba, energia geotermica, idroelettrica). I produttori di energia elettrica che rispettano i requisiti richiesti dall'*Electricity Certificate Act* ricevono un'unità di certificato per ogni MWh di elettricità prodotta. I distributori di elettricità sul territorio svedese sono obbligati a comprare unità di certificati corrispondenti ad una certa percentuale delle loro vendite. Queste percentuali obbligatorie sono definite dalla *Swedish Energy Agency* anno per anno: nel 2009, i consumatori dovevano acquistare dai distributori *certificati verdi* corrispondenti al 17% del loro consumo di elettricità.

Il prezzo medio di un certificato nel 2008 era di 27 euro (*Swedish Energy Agency*, 2009 e 2010) e il loro acquisto va ad esser parte della bolletta, aumentando quindi la spesa per elettricità. Questi certificati e, soprattutto l'obbligo del loro acquisto, possono incidere sulla spesa per elettricità e su aumenti della *fuel poverty*. Non si sono individuate analisi che documentino e studino tale relazione.

³¹ Nair et al. (2011), *Policy instrument to promote building energy efficiency from an end user point of view*.

Il servizio di *consulenza a livello municipale sull'energia* è attivo in Svezia da ben 30 anni; si sviluppa su 290 “*kommun*” appartenenti a 21 regioni. I consulenti, in forza ad ogni municipalità, svolgono consulenza gratuita su richiesta, non a fini commerciali, fornendo indicazioni su consumo di energia e aspetti termici delle abitazioni, negozi e industrie sul territorio di competenza. Il *target* principale di questo intervento sono stati da sempre i proprietari di abitazioni unifamiliare; in altre parole, ci si è prefissi attraverso questa consulenza gratuita di raggiungerli con la corretta informazione al fine di aumentare l'efficienza energetica di tale tipologia abitativa.

All'efficientamento abitativo ha anche contribuito l'intervento relativo all'obbligo di etichettatura relativa al consumo energetico degli elettrodomestici in uso nelle abitazioni: tale obbligo è stato introdotto in Svezia nel 1995 in recepimento della Direttiva 92/75/EC. Nel 2010 l'obbligo è stato esteso a tutti i beni che hanno un impatto diretto o indiretto sul consumo di energia. La *Swedish Consumer Agency* ha stimato che l'obbligo di *labels* circa il consumo energetico negli elettrodomestici ha contribuito a ridurre del 25-35% il consumo medio di energia; in second'ordine, i *labels* hanno anche forzato l'uscita dal mercato degli elettrodomestici più inefficienti.

Belgio e Fiandre

In Belgio per i consumatori a basso reddito risultano attivi i programmi *Social Heating Fund* e *Social EnergyTariff*: il primo consiste di un sussidio che può raggiungere al massimo 300 euro all'anno e viene dato a famiglie in condizione di disagio economico, per i consumi per riscaldamento a gasolio o a gas naturale; il secondo è una tariffa sociale per le famiglie che interessa circa il 7% delle famiglie per la fornitura elettrica e il 5% per la fornitura gas.

Le stesse famiglie sono anche esentate dalla tassa sull'energia imposta a livello federale.

Va infine rilevato che nelle Fiandre, per i clienti che vengono sospesi per morosità e vengono trasferiti al “*social supplier*”, una sorta di venditore di ultima istanza e continuano a non pagare regolarmente è prevista l'installazione di contatori prepagati.

Importanti caratteristiche di questo sistema di prepagamento riguardano il credito di emergenza, un'opzione che si può attivare durante il fine settimana o di notte e le modalità con cui viene decisa la eventuale sospensione della fornitura, quest'ultima viene decisa da un Comitato Locale che convoca un incontro e propone/discute possibili soluzioni con i clienti stessi. Nella *survey* condotta dal Ministero dell'Energia nel 2011 su un campione di famiglie che utilizzano questi sistemi prepagamento viene fatto rilevare che i clienti morosi, trovano questa ultima modalità molto utile e solo nel 8% e nel 12% dei casi, rispettivamente per il gas e l'elettricità, si è giunti alla disconnessione dal servizio.

Olanda

Pur non essendo presente un'indicazione precisa circa la misura di *fuel poverty* da adottare per definire l'ampiezza del problema, in Olanda sono state sviluppate varie politiche per proteggere i consumatori che hanno problemi nel sostenere consumi minimi di energia.

Gli interventi riguardano tariffe sociali e sussidi ai redditi per famiglie che vivono in condizioni di povertà, nonché agevolazioni per l'efficientamento energetico delle abitazioni. Una protezione ulteriore viene dal divieto di disconnettere i clienti elettrici e gas nel periodo tra il 1 ottobre e il 1 aprile, a meno che non vi sia prova di frode. .

Recentemente è stata inoltre avviata una iniziativa per ridurre la spesa in energia e riguarda il programma *Met de Stroom Mee*. Tale iniziativa non ha come *target* le sole famiglie vulnerabili, ma è in grado di ridurre la loro spesa in energia, aiutandoli a selezionare l'offerta più conveniente. Si tratta infatti di un "brokeraggio" sull'energia condotto da un agente che rappresenta gli interessi di un gruppo di singoli consumatori locali verso un venditore di energia nel mercato nazionale.

Ruolo centrale in questo programma viene svolto dal governo locale che organizza tutto il processo di compravendita dell'energia e, in particolare, deve trovare il consenso di più cittadini per creare un monopsonio per l'acquisto di energia: maggiore il consenso creato, più elevato il potere di contrattazione di chi acquista, maggiori possono risultare gli sconti rispetto alle offerte usuali.

In particolare, il governo locale si prende in carico:

- l'organizzazione di un gruppo di consumatori interessati a comprare energia;
- il controllo della contrattazione, effettuata da parte dei brokers di *Met de Stroom Mee* con le imprese che forniscono energia;
- la registrazione dei contratti con i consumatori al prezzo definito tramite contrattazione.

Nel Maggio 2011 si sono registrate sul sito di questo programma 10.000 famiglie, di cui 6.630 hanno deciso di firmare il contratto con *Met de Stroom Mee*, risparmiando in media 300 euro all'anno, corrispondente a circa il 20% di risparmio sulle usuali bollette.

Va precisato che altre iniziative simili a questa sono presenti in altri paesi europei e sono gestite da associazioni dei consumatori.