

Ivan Faiella, Luciano Lavecchia, Raffaele Miniaci e Paola Valbonesi
(Osservatorio italiano sulla povertà energetica – OIPE)

Luglio 2020

La **povertà energetica (PE)** è definita come l'impossibilità per una famiglia di accedere a un paniere minimo di servizi energetici ([PNIEC, 2019](#)). Tale impossibilità può sopraggiungere per mancanza o inadeguatezza delle infrastrutture fisiche (es. assenza di una connessione alla rete elettrica o del gas) oppure, è il caso più diffuso nel nostro Paese, per l'eccessivo peso la spesa energetica sostenuta dal nucleo familiare rispetto alle risorse di cui dispone.

L'**identificazione delle famiglie in PE** prevede, a livello teorico, l'incrocio delle informazioni reddituali con quelle sulla spesa energetica delle famiglie (e, idealmente, con l'efficienza energetica dell'abitazione). Nel nostro Paese, **la definizione adottata dal Governo a partire dalla SEN del 2017, identifica circa 2 milioni di famiglie in PE, pari all'8 per cento del totale, come media del periodo 1997-2018¹.**

Per quanto riguarda **gli strumenti di contrasto**, la recente letteratura suddivide gli strumenti di contrasto alla PE in 3 gruppi: incentivi all'efficientamento energetico delle abitazioni delle famiglie vulnerabili, sostegno al reddito, riduzione dei costi delle bollette per energia elettrica e riscaldamento.

In Italia, **dal 2009, il principale strumento di contrasto alla PE appartiene all'ultimo tipo di strumenti, e sono noti come bonus “elettrico” e “gas”.** L'accesso a tali bonus è vincolato, sostanzialmente, a un livello di reddito (e patrimonio) sufficientemente “basso”, basato sull'Indicatore della situazione economica-equivalente (ISEE).²

La correlazione tra l'essere in condizione di PE e la soglia ISEE identificata per l'accesso ai bonus ([attualmente 8.265 euro](#)) non è stata oggetto di sufficienti riflessioni e vi sono concreti elementi che suggeriscono come l'avere un ISEE sotto la soglia dei bonus non implichi, per sé, di essere in povertà energetica. Questo aspetto è suggerito da uno studio di [Faiella e Lavecchia \(2015\)](#) che stimano come **solo il 17 per cento dei beneficiari dei bonus sia effettivamente in condizioni di PE** secondo la misura adottata dal Governo; i bonus si configurano, *de facto*, come strumenti di sostegno a famiglie bisognose ma non necessariamente in PE. A riprova di quanto detto, in base a una simulazione degli autori, l'azione combinata dei bonus avrebbe permesso solo a una quota limitata di famiglie di superare la condizione di PE (circa 71 mila famiglie). L'ISEE sotto la soglia identificata si configura, quasi certamente, come una proxy di una condizione di vulnerabilità delle famiglie ma non necessariamente identifica le famiglie in PE. **Solo la disponibilità dei dati elementari su ISEE e importi delle bollette (di fonte SII), a cui ARERA**

¹ Tale misura identifica le famiglie in PE sulla base di una compresenza di “alta” spesa energetica e “bassi” redditi (misura della famiglia delle c.d. Low income-high costs) e vi aggiunge quelle con spese per riscaldamento nulla e spesa complessiva inferiore alla mediana.

² Per una discussione sui criteri di eleggibilità dei bonus energia, si veda Miniaci, Scarpa e Valbonesi ([2014](#) e [2016](#)).

dovrebbe avere accesso, consentirebbe di valutare la sovrapposizione tra i due insiemi, quello delle famiglie con ISEE inferiore a 8.265 euro e quello delle famiglie in PE. **Questa valutazione andrebbe fatta per dare maggiore sostegno alla proposta di automatismo.**

I **bonus** elettrico e gas sono **attualmente oggetto di revisione** dato lo scarso ricorso da parte della platea degli aventi diritto (circa un terzo del totale dei beneficiari, come stimato da ARERA), a dispetto delle varie iniziative poste in essere per accrescerne la diffusione. I motivi alla base di questo basso utilizzo sono probabilmente da individuare: 1) nella mancanza di informazione delle famiglie potenzialmente beneficiarie; 2) nella relativa complessità di portare avanti la procedura di richiesta; 3) nel possibile stigma che le famiglie richiedenti potrebbero percepire.

Con l'obiettivo di superare **tali ostacoli**, è stato proposto **un nuovo procedimento** per l'erogazione del bonus gas ed elettricità, presentato nel documento per la consultazione di ARERA 204/2020/R/com, che **prevede l'automatizzazione nella concessione del beneficio a tutta la platea degli aventi diritto a far data dal 1 gennaio 2021 (c.d. "bonus esteso")**; questa proposta registra varie novità procedurali che si trasmettono direttamente nell'accesso allo strumento e nella sua efficacia per combattere la PE. Si parla infatti di "automatismo" nell'accesso al bonus poiché il nuovo meccanismo prevede **che la richiesta attiva da parte della singola famiglia venga meno, poiché i dati essenziali** (ISEE, codice POD/PDR) sono già in possesso di varie amministrazioni (in particolare, INPS e Sistema informativo integrato di ARERA).

Questo automatismo ridurrà il problema relativo al mancato beneficio per gli eleggibili derivante dalla ridotta richiesta dello stesso: quindi, la nuova misura sicuramente determinerà un miglioramento nella diffusione del supporto e una conseguente maggiore equità derivanti dall'azione del meccanismo sui nuclei vulnerabili. D'altra parte ci sono altri effetti che – a nostro avviso – andrebbero attentamente considerati per valutare l'azione del nuovo bonus nel suo complesso.

In primis, come anticipato, **andrebbe valutata la sovrapposizione tra le due platee**; una parziale, o peggio ancora, contenuta intersezione tra i due gruppi, porterebbe a un duplice effetto negativo: le famiglie in PE, infatti, continuerebbero a non beneficiare dei bonus e, d'altra parte, il prevedibile aumento del prelievo in bolletta per finanziare i nuovi bonus erogati, drenerebbe risorse a tutte le altre famiglie, incluse le famiglie in PE non beneficiarie. **A tale riguardo, una proposta come quella dell'automatismo, richiede un'attenta valutazione costi-benefici, con particolare enfasi sugli effetti distributivi.** Tale analisi, che richiede microdati oggi indisponibili alla comunità scientifica, come, ad esempio, il Sistema informativo integrato "custodito" da Acquirente Unico, è fondamentale per un corretto disegno della policy; nella peggiore delle ipotesi, l'aumento del gettito necessario per finanziare il bonus esteso, potrebbe persino aumentare, al margine, il numero di famiglie in PE. A tale riguardo, si osserva come **il Governo non produca una distribuzione dell'ISEE per l'intera popolazione nazionale, ma solo per le famiglie che richiedono una DSU.** A titolo di esempio, in base a una microsimulazione di [Curci e Savegnago \(2017\)](#), oltre il 30 per cento delle famiglie italiane hanno un ISEE inferiore a quello attualmente necessario per accedere ai bonus, **ovvero oltre 7,5 milioni di famiglie, contro 2,5 milioni identificate nel documento come platea dei potenziali beneficiari.** Peraltro, anche nel sottoinsieme delle famiglie che presentano una DSU, il numero di famiglie con ISEE inferiore alla soglia è comunque superiore a 2,5 milioni (3,2 milioni con ISEE inferiore a 7.500 - cfr. tav 5.25

[Rapporto INPS 2019](#)). Ne consegue la preoccupazione per la previsione di adeguare la soglia ogni 3 anni in base al FOI (§5.4).

E' evidente come questa enorme differenza ponga un tema di sostenibilità finanziaria della misura; il finanziamento dei bonus potrebbe facilmente diventare la seconda componente degli oneri generali di sistema dopo il finanziamento alle rinnovabili. Occorre quindi riflettere sull'opportunità di mantenere il meccanismo di finanziamento in bolletta (proporzionale all'energia consumata) a favore di un trasferimento alla fiscalità generale (informata all'insegna della progressività). Questa proposta avrebbe anche il pregio di aumentare la trasparenza, riportando le scelte dell'allocazione di tali risorse in Parlamento.

In secondo luogo, dal documento di consultazione non è chiara la **modalità e la tempistica di erogazione dei corrispettivi bonus alle imprese fornitrici** di elettricità e gas: questo è un punto delicato poiché nel mercato della vendita dell'elettricità, per esempio, il numero di piccoli operatori è elevato ([ARERA: Monitoraggio del mercato retail 2018](#)) ed eventuali lungaggini nel pagamento dei bonus a fronte della fornitura erogata può mettere a rischio i loro equilibri finanziari. Ciò aggraverebbe una situazione già compromessa dalla decisione, presa in seguito alla crisi COVID-19, di sospendere le procedure per il distacco di clienti morosi.