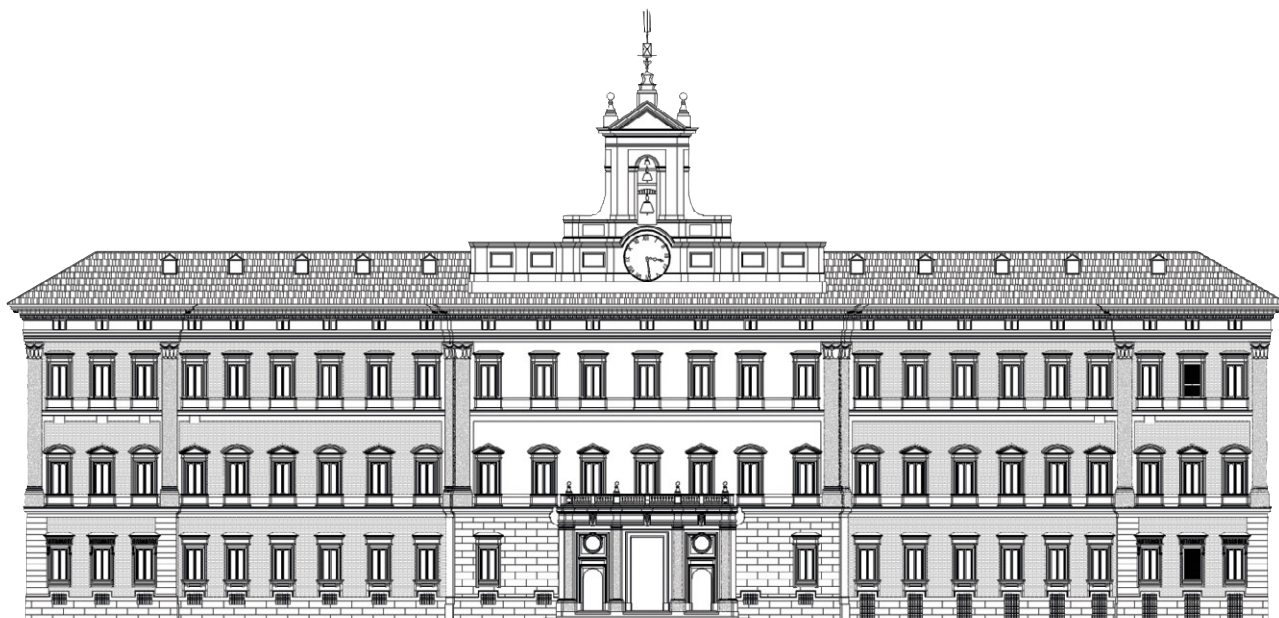


**DOCUMENTAZIONE E RICERCHE**



**Povert  energetica e impatto di genere**

**N. 117 \ 1 AGOSTO 2024**



**Servizio Studi**

**Dipartimento Attività produttive**

06 6760-3403



[st\\_attprod@camera.it](mailto:st_attprod@camera.it)



[@CD\\_attProd](#)

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera** è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

**AP0151**

# Indice

<b>Il fenomeno della povertà energetica e il suo impatto sulla condizione della donna in Italia .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Il concetto di povertà energetica .....</b>	<b>6</b>
1.1 La PE secondo il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) .....	8
1.2 Il problema di "misurare" la povertà energetica .....	12
<b>2. Analisi e iniziative delle Istituzioni europee su povertà energetica e condizione della donna .....</b>	<b>19</b>
<b>3. L'impatto della povertà energetica sulla donna in Italia. Alcuni dati. ....</b>	<b>22</b>
<b>4. Riferimenti bibliografici .....</b>	<b>30</b>



## Il fenomeno della povertà energetica e il suo impatto sulla condizione della donna in Italia

■ L'approfondimento ha ad oggetto il fenomeno della c.d. povertà energetica (PE), con particolare riferimento al suo impatto sulla condizione della donna in Italia.

Nel primo paragrafo viene tracciato un quadro definitorio del concetto di povertà energetica. Nel secondo paragrafo si dà conto degli studi e dei dati relativi all'impatto del fenomeno sulla condizione di genere. Nel terzo paragrafo è esposta un'analisi quantitativa del fenomeno in Italia, attraverso l'utilizzo di differenti indicatori elaborati da Istat, Eurostat e Oipe.

# 1. Il concetto di povertà energetica

■ La definizione di “povertà energetica” (PE) ha subito un’evoluzione normativa culminata nella [direttiva \(UE\) 2023/1791](#) (direttiva sull’efficienza energetica, c.d. EED 3), secondo la quale (articolo 2) la PE è:

“l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni”.

Tale formulazione assume **valore di definizione generale a livello UE**.

La [raccomandazione \(UE\) 2023/2407](#) (che integra la raccomandazione (UE) 2020/1563 di cui si dirà a breve) ha infatti suggerito di recepire ed attuare negli ordinamenti nazionali la definizione di PE formulata nella predetta direttiva EED 3, distinguendo il concetto in parola da quello di “clienti vulnerabili”.

Muovendo dalla stessa definizione, il [regolamento \(UE\) 2023/955](#) ha poi istituito il Fondo sociale per il clima per finanziare misure per affrontare la povertà energetica e la povertà dei trasporti.

La stessa definizione di PE è stata utilizzata anche:

- nella [direttiva \(UE\) 2024/1275](#) sulla prestazione energetica nell’edilizia;
- nella [direttiva \(UE\) 2024/1711](#) sul miglioramento dell’assetto del mercato dell’energia elettrica dell’Unione europea.

Per quel che riguarda **la misurazione** della PE, la [raccomandazione \(UE\) 2020/1563](#)<sup>1</sup>, ha proposto l'utilizzo di diversi **indicatori** per valutare i differenti aspetti che caratterizzano la PE.

Si tratta di due gruppi di indicatori.

Un primo gruppo riguarda gli **indicatori incentrati sull'accessibilità economica dei servizi energetici**, e sono i seguenti:

1. quota di popolazione a rischio di povertà\* che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione;
2. quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione;
3. quota di popolazione a rischio di povertà\* in arretrato con il pagamento delle bollette;
4. quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette;
5. spesa per l'energia elettrica, il gas e altri combustibili in rapporto alla spesa totale della famiglia;
6. proporzione di famiglie la cui spesa per l'energia rispetto al reddito è superiore al doppio della quota mediana nazionale;
7. quota di famiglie la cui spesa per l'energia in valori assoluti è inferiore alla metà della mediana nazionale.

*\*È a rischio povertà la popolazione con un reddito inferiore al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale.*

Un secondo gruppo riguarda indicatori definiti **complementari**:

- a. prezzi dell'energia elettrica per i consumatori domestici – fascia di consumo media;
- b. prezzi del gas per i consumatori domestici – fascia di consumo più bassa;
- c. quota di popolazione a rischio di povertà la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza;
- d. quota di popolazione totale la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza;
- e. consumo di energia finale per metro quadro nel settore residenziale, corretto per il clima.

1. Con il relativo *working document* della Commissione europea [SWD\(2020\)960](#). La raccomandazione del 2020 è stata poi aggiornata dalla raccomandazione (UE) 2023/2407 e dal conseguente *working document* [SWD\(2023\)647](#).

## 1.1 La PE secondo il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)

A **livello nazionale**, assume ruolo centrale il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Ai sensi del [regolamento \(UE\) 2018/1999](#) sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, infatti:

“Qualora uno Stato membro riscontri [...] la presenza di un numero elevato di famiglie in condizioni di povertà energetica, sulla base di una sua valutazione di dati verificabili, esso include nel suo piano un obiettivo indicativo nazionale di riduzione della povertà energetica. Gli Stati membri interessati delineano nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima, le eventuali politiche e misure che affrontano la povertà energetica, comprese misure di politica sociale e altri programmi nazionali pertinenti”.

La menzionata definizione di PE data dalla direttiva EED 3, è stata quindi ritenuta riferimento prioritario nella proposta di aggiornamento del PNIEC pubblicata a giugno 2023.

Il [regolamento \(UE\) 2018/1999](#) delinea gli istituti e le procedure per conseguire gli obiettivi dell'UE per il 2030 in materia di energia e di clima, prevedendo che ogni Stato membro predisponga un Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), che copra un periodo di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030. Si dispone che entro giugno 2023 ciascuno Stato presenti alla Commissione europea una proposta di aggiornamento e che entro giugno 2024 sia presentato l'aggiornamento effettivo dell'ultimo PNIEC notificato. Il primo PNIEC è stato presentato dall'Italia a [dicembre 2019](#). A [giugno 2023](#) la proposta di aggiornamento del PNIEC è stata trasmessa alla Commissione europea, la quale ha poi formulato una [raccomandazione](#). Contestualmente, a livello parlamentare, nel mese di aprile 2024, le Commissioni riunite VIII e X della Camera dei deputati hanno svolto un [ciclo di audizioni](#) sulla proposta di aggiornamento del PNIEC. Nel mese di giugno 2024 l'aula della Camera ha altresì approvato una serie di mozioni ([1/00276](#); [1/00294](#); [1-00295](#); [1/00296](#); [1/00300](#)) che impegnano il Governo in vista dell'aggiornamento del PNIEC. Il [30 giugno 2024](#) il Governo ha quindi presentato l'aggiornamento del PNIEC.

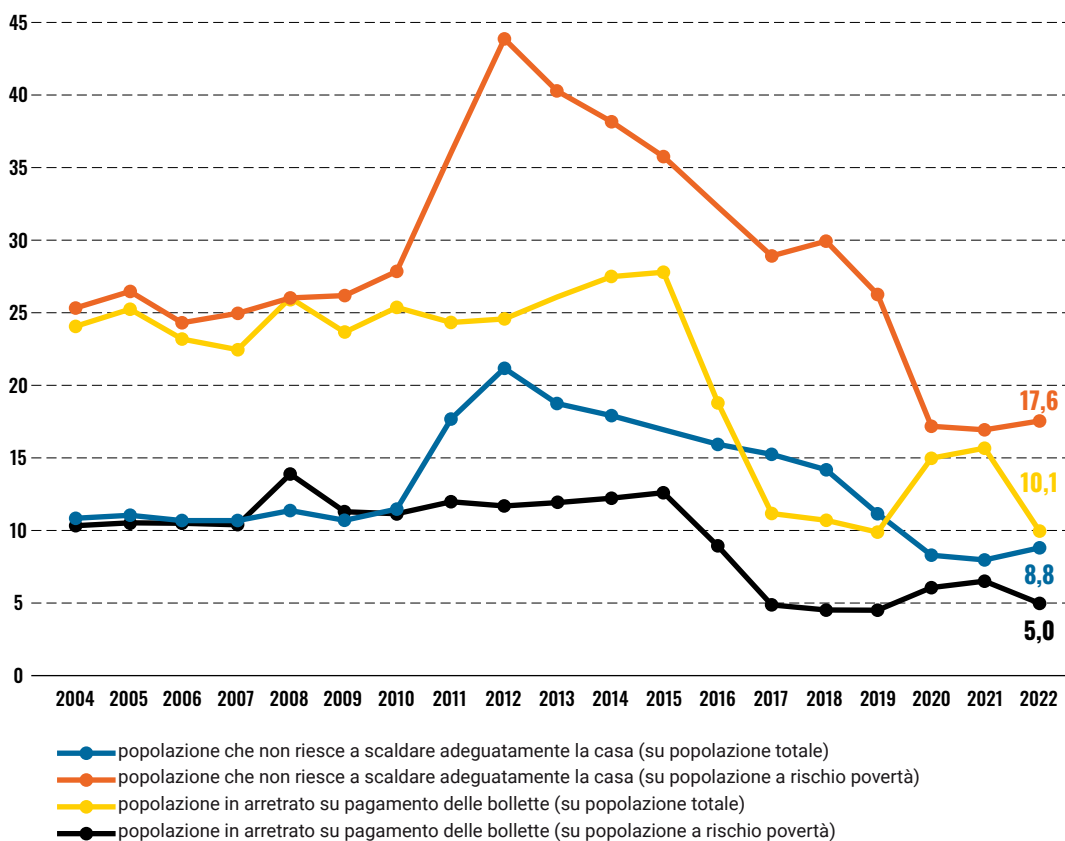


Nel PNIEC presentato alla Commissione europea aggiornato al [giugno 2024](#) si prevede di formalizzare una definizione di PE con il recepimento della citata direttiva EED 3, tenendo in considerazione le indicazioni fornite dalla stessa direttiva e dal generale quadro normativo e programmatico europeo visto sopra.

Nel PNIEC vengono inoltre esposti **quattro indicatori di PE** – tra quelli oggetto della citata raccomandazione (UE) 2020/1563 – elaborati sulla base delle risposte fornite nell’ambito dell’Indagine su reddito e condizioni di vita ([EU-Silc](#)) condotta annualmente dall’Istat, che elabora una serie di statistiche aggregate a livello europeo da Eurostat:

1. quota di popolazione a rischio di povertà e che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione;
2. quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione;
3. quota di popolazione a rischio di povertà e in arretrato con il pagamento delle bollette;
4. quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette.

Di seguito è esposto l’andamento di quattro indicatori a **livello europeo**, come riportato nel PNIEC:



Nella versione del PNIEC aggiornata a giugno 2024 viene precisato che ai fini della misurazione della PE nel piano viene preso come riferimento l'indicatore **“quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione”**. Questo perché tale indicatore si basa sui dati che tutti gli Stati dell'UE sono tenuti a rilevare annualmente e a fornire a Eurostat, per cui è costantemente oggetto delle azioni di controllo e validazione tipiche delle statistiche ufficiali, disponibile e monitorabili sul sito Eurostat, e armonizzato e confrontabile tra tutti gli Stati Membri. Peraltro, tale indicatore è utilizzato anche per il monitoraggio dei Sustainable Development Goals (SDGs) previsti nell'**Agenda ONU 2030**, con particolare riferimento all'obiettivo 7 *“Affordable and clean energy”*.

Lo stesso PNIEC rileva che, elaborando i microdati dell'Indagine EU-Silc, è possibile risalire anche al numero di **famiglie italiane** che rientrano nel perimetro tracciato dall'indicatore; in particolare nel **2022** risulterebbero poco meno di **2,6 milioni di famiglie italiane non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione**, pari al 9,9% del totale delle famiglie residenti.

Ciò premesso, il PNIEC precisa che la molteplicità degli indicatori raccomandati a livello europeo può portare ad **un'ampia variabilità nella misurazione del fenomeno**. Gli indicatori – riporta il documento – descrivono singole caratteristiche o specifiche condizioni del nucleo familiare o dell'abitazione, tra loro differenti e non necessariamente tra loro correlate:

*“ne deriva che, se supponessimo che ogni indicatore possa fornire una indicazione del numero di famiglie in situazione di povertà energetica, otterremo risultati contrastanti, giacché, al variare dell'indicatore, variano in realtà significativamente sia il numero assoluto delle famiglie che risulterebbero in condizioni di PE, sia la relativa incidenza sulle famiglie residenti totali”.*

Nella tabella e nei grafici sottostanti, ad esempio, viene messo in evidenza che l'ipotetico **numero di famiglie italiane in condizione di povertà energetica nel 2022** può variare dagli 1,1 milioni, considerando l'indicatore dei ritardi nel pagamento delle bollette (4,3% delle famiglie residenti totali), fino ai 4,7 milioni qualora si consideri l'indicatore relativo all'incidenza della spesa energetica sul reddito familiare complessivo (18% del totale).

**Alcuni indicatori per il monitoraggio della povertà energetica richiamati dal Working document 647 correlato alla raccomandazione (UE) 2023/2407**

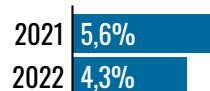
Rif. SWD 647	Indicatori	Indagini	Percentuale di famiglie che risulterebbero in povertà energetica secondo l'indicatore rispetto alle famiglie residenti totali	
			2021	2022
1.	Incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione	EU-SILC*	8,6%	9,9%
2.	Ritardi nel pagamento delle bollette	EU-SILC	5,6%	4,3%
3.	Alta quota di spesa energetica sul reddito	EU-SILC	17,5%	17,9%
4.	Bassa spesa energetica assoluta	EU-SILC	11,2%	11,5%
5.	Quota di individui che vivono in famiglie che spendono più del 10% del loro budget per energia residenziale, gas naturale, combustibili liquidi per il riscaldamento come l'olio da riscaldamento, combustibili solidi per il riscaldamento come il carbone o il legno e il teleriscaldamento	HBS*	13,6%	n.d.
10.	Quota della popolazione con perdite, umidità o marciume nella propria abitazione – popolazione totale	EU-SILC	17,8%	17,1%
A.	Tasso di persone a rischio di povertà	EU-SILC	20,1%	20,1%

#### Percentuale di famiglie italiane in povertà energetica rispetto alle famiglie residenti totali.

Tab. Indicatore 1



Tab. Indicatore 2



Tab. Indicatore 3



Tab. Indicatore 4



Tab. Indicatore 10



Fonte: Elaborazione GSE dei dati ISTAT / [PNIEC giugno 2024](#)

\* L'indagine EU-Silc rientra nel sistema di statistiche europee ed è previsto come attività di rilevazione dal regolamento (UE) 2019/1700. Tale attività di rilevazione per l'Italia viene svolta da Istat (ai sensi dell'articolo 13 del D.lgs. 322/1989). I 4 parametri presi in considerazione dal PNIEC sono quelli rilevati dall'indagine EU-Silc, mentre il resto degli indicatori incentrati sull'accessibilità economica dei servizi energetici è rilevato solo a livello Eurostat. All'indagine EU-Silc si affianca anche l'indagine HBS (Household Budget Survey), che fornisce sia dati riguardanti il nucleo familiare nel suo insieme, sia variabili riguardanti i componenti del nucleo familiare.

Alla luce di tale variabilità di risultati, **il PNIEC nell'ultima versione non ha ritenuto opportuno adottare formalmente indicatori** compositi o innovativi rispetto a quanto già suggerito nelle raccomandazioni della Commissione europea. Tale scelta, si precisa, avviene in considerazione della necessità di disporre, appunto, di una definizione ufficiale di PE a livello nazionale, in modo da poter individuare indicatori ad essa pienamente coerenti e dunque in grado di cogliere auspicabilmente tutte le caratteristiche di multidimensionalità. Come detto, ai fini dello stesso PNIEC viene quindi preso come riferimento l'indicatore "Quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione".

## 1.2 Il problema di "misurare" la povertà energetica

Il tema del corretto inquadramento del concetto di povertà energetica è stato sottolineato da vari osservatori. Ad esempio, come chiarito da ENEA, nel focus intitolato [Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa](#) (2022) il fenomeno della povertà energetica può essere causato da fattori differenti ed assumere significati e connotazioni radicalmente eterogenei a seconda della popolazione o del territorio di riferimento.

Riguardo agli aspetti definitori di questo problema, una delle principali distinzioni adottate è stata individuata tra l'approccio della "incapacità ad accedere a tali beni e servizi" (*accessibility*) e "incapacità di acquistare" (*affordability*):

- la prima fattispecie è la povertà energetica *ante litteram* (*energy poverty*) ed è considerata tipica dei c.d. Paesi in via di sviluppo;
- nel secondo caso, si parla di "povertà di carburante" (*fuel poverty*), condizione che si ritiene più adeguata a fotografare la situazione di deprivazione energetica delle famiglie che vivono nelle c.d. economie avanzate.

L'approccio c.d. *energy poverty* (basato quindi sull'accesso a beni e servizi) è adottato da istituzioni che operano su scala globale, come ad esempio la International Energy Agency (IEA), o la Banca mondiale. In particolare, questo approccio ispira anche il citato [Obiettivo n. 7 dell'Agenda 2030](#) delle Nazioni Unite.

Sempre secondo ENEA, seppur sia prevalentemente utilizzata la dicitura "*energy poverty*", nelle attività che fanno capo alle **Istituzioni UE** si riconosce, al contrario, un approccio "*fuel poverty*".

Proprio in ragione dei diversi approcci adottati per concettualizzare il fenomeno della PE, ne esistono diverse misure. Dallo studio condotto da ENEA

emerge che per mappare il fenomeno si tende a identificare la povertà energetica con un trilemma dato dalla **compartecipazione di bassi redditi, alti costi dell'energia** (direttamente) e **abitazioni inefficienti** dal punto vista energetico (indirettamente).

Si precisa tuttavia che, come la povertà generale, anche la povertà energetica è un fenomeno complesso, caratterizzato da molteplici cause e contraddistinto da diverse conseguenze.

In particolare, **differenze profonde** nei numeri e nelle caratteristiche della povertà energetica **si osservano rispetto a:**

- differenti zone climatiche;
- differenti localizzazioni degli individui (aree urbane/aree rurali, metropoli/piccoli centri);
- differenti caratteristiche abitative (proprietari/ affittuari/*social housing*);
- differenti aspetti demografici, stadi e caratteristiche del ciclo vitale (sesso, età, appartenenza a gruppi etnici, presenza di disabilità, etc.);
- differenti livelli di istruzione e connotati culturali.

La visione redditi-costi energetici-efficienza energetica è dunque solo una parte del fenomeno. Una adeguata formalizzazione richiede che si conducano analisi, sia quantitative che qualitative, che descrivano nel dettaglio questi aspetti.

Simili conclusioni sono raggiunte dal *report* del Joint Research Centre (JRC) della Commissione europea ([Gender and Energy: The effects of the energy transition on women](#), 2024, su cui v. più in dettaglio *infra*), secondo cui **i dati attualmente disponibili** all'interno degli Stati membri dell'UE sulla povertà energetica non sono adeguatamente disaggregati per genere e **tendono ad essere puramente quantitativi, mancando delle spiegazioni qualitative** che possano evidenziare le variazioni tra Paesi e regioni, il che rende difficile identificare i gruppi *target* degli interventi politici e la causa della loro povertà energetica.

Anche la Commissione europea, nel menzionato *working document* [SWD\(2023\) 647](#), mette in luce vantaggi e svantaggi degli indicatori finora elaborati in sede europea, in particolare quelli proposti dalla raccomandazione (UE) 2020/1563.

## Analisi dei principali indicatori a livello UE, con vantaggi e svantaggi

1 INDICATORE: Incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione		
VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
<p>Aggiornato annualmente.</p> <p>Questo indicatore esiste per diversi gruppi di reddito, consentendo di valutare la capacità auto-percepita di riscaldare adeguatamente la propria abitazione solo per i gruppi a basso reddito. Permette anche di confrontare i risultati tra diversi gruppi di reddito.</p> <p>Fa parte dell'indicatore principale a rischio di povertà ed esclusione sociale ('ARPE') che ha sostenuto l'obiettivo di riduzione della povertà ed esclusione sociale dell'UE2020 ed ora sostiene il nuovo obiettivo di riduzione della povertà ed esclusione sociale dell'UE 2030.</p>	<p>Indicatore soggettivo basato sull'auto-valutazione.</p> <p>L'adeguatezza è generalmente riferita e dipende dalle preferenze e percezioni individuali, che possono variare tra le persone nei diversi Stati membri e all'interno dello stesso Stato membro, a seconda delle differenze di temperatura e abitudini.</p>	<p>È l'indicatore di tipo consensuale più comune.</p> <p>L'indicatore rappresenta la quota di (sotto-) popolazione incapace di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, basato sulla domanda auto-valutata nel sondaggio EU-Silc "La sua famiglia può permettersi di riscaldare adeguatamente la propria abitazione?"</p>

2 INDICATORE: Ritardi nel pagamento delle bollette		
VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
<p>Aggiornato annualmente.</p> <p>Cattura una dimensione essenziale della povertà energetica relativa all'accessibilità economica.</p> <p>Calcolato in modo relativamente semplice dalla quota di famiglie che rispondono al sondaggio Eurostat.</p>	<p>Indicatore soggettivo basato sull'auto-valutazione.</p> <p>Non si riferisce esclusivamente alle bollette energetiche.</p> <p>Non rappresenta i diversi tipi di esigenze energetiche come nel caso del sotto-consumo delle famiglie che possono non avere arretrati grazie alla loro moderazione nel consumo energetico.</p>	<p>L'indicatore rappresenta la quota di popolazione/famiglie con arretrati nelle bollette, basato sulla domanda "Negli ultimi dodici mesi, la famiglia è stata in arretrato, cioè non è stata in grado di pagare in tempo a causa di difficoltà finanziarie per le bollette delle utenze (riscaldamento, elettricità, gas, acqua, ecc.) per l'abitazione principale?"</p>

### 3 INDICATORE: Alta quota di spesa energetica sul reddito

VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
È una metrica semplice per identificare le famiglie che hanno costi energetici eccessivamente elevati rispetto al reddito.	Identifica la proporzione del budget speso per le bollette energetiche in una famiglia; tuttavia, è basato sui livelli di reddito nazionale e non può essere utilizzato per confrontare i livelli di povertà energetica nei diversi Stati membri.  La raccolta dei dati avviene con una frequenza solamente quinquennale.	L'indicatore rappresenta la proporzione di famiglie la cui quota di spesa energetica sul reddito è più del doppio della mediana nazionale.

### 4 INDICATORE: Bassa spesa energetica assoluta

VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
Identifica le famiglie che hanno un consumo energetico anormalmente basso e può rivelare la "povertà energetica nascosta".	Cattura la dimensione economica in ciascuno Stato membro, specificamente i casi di sotto-spesa, ma non considera aspetti come l'efficienza energetica, le condizioni delle abitazioni e la variabilità climatica.  La raccolta dei dati avviene con una frequenza solamente quinquennale.	L'indicatore rappresenta la quota di famiglie la cui spesa energetica assoluta è inferiore alla metà della mediana nazionale.

**5** INDICATORE:  
**Quota di individui che vivono in famiglie che spendono più del 10% del loro budget per energia residenziale, gas naturale, combustibili liquidi per il riscaldamento come l'olio da riscaldamento, combustibili solidi per il riscaldamento come il carbone o il legno e il teleriscaldamento**

VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
<p>Quando è mirato a persone a rischio di povertà, questo indicatore è efficace nell'identificare le persone vulnerabili che spendono una quota relativamente troppo alta del loro reddito per l'energia.</p> <p>La soglia fissa rende questo indicatore particolarmente sensibile alle differenze tra Paesi nei modelli di spesa. Ad esempio, ci saranno sistematicamente più famiglie povere di energia nei Paesi in cui l'uso dell'energia residenziale è maggiore (ad esempio, a causa del clima o della tecnologia) o dove i prezzi sono più alti a causa del minore potere d'acquisto.</p>	<p>È misurato solamente ogni cinque anni (anche se può essere aggiornato utilizzando i diversi componenti dell'indice HICP).</p>	<p>La soglia del 10% approssima il costo mediano dell'energia residenziale nel budget (ovvero nella spesa totale) del 30% più povero delle famiglie dell'UE. Per confronto, la famiglia mediana dell'UE spende il 6,8% per l'energia residenziale.</p>

**6** INDICATORE:  
**Spesa per elettricità, gas e altri combustibili in proporzione alla spesa totale delle famiglie**

VANTAGGI	SVANTAGGI
<p>Il prezzo dei combustibili è un indicatore importante per valutare direttamente la povertà energetica legata a una delle tre principali cause di questo problema, il costo dell'energia.</p> <p>I dati vengono raccolti con frequenza biennale.</p>	<p>È necessario contestualizzare per collegare questo indicatore coi dati sul <i>mix</i> tecnologico ed energetico delle famiglie a livello nazionale, regionale e locale, in modo da comprendere meglio la varietà e il livello di utilizzo per ogni utilizzo finale e ogni vettore energetico.</p>



## 7 INDICATORE: Prezzi dell'elettricità per i consumatori domestici – fascia di consumo media

VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
<p>I prezzi dell'energia in generale, e i prezzi dell'elettricità in particolare, sono indicatori importanti per la valutazione della povertà energetica, direttamente collegati a una delle tre principali cause di questo problema, il costo dell'energia.</p> <p>I dati vengono raccolti con frequenza biennale.</p>	<p>La quota di elettricità nel consumo energetico totale delle famiglie varia ampiamente tra gli Stati membri, riflettendo diversi modelli di consumo energetico, tassi di possesso delle attrezzature, standard di costruzione degli edifici e clima.</p>	<p>L'indicatore dei prezzi dell'elettricità per i consumatori domestici rappresenta i prezzi dell'elettricità per i consumatori domestici, nella fascia di consumo DC 2500-5000 kWh/anno, tasse e imposte incluse.</p>

## 8 INDICATORE: Prezzi del gas per i consumatori domestici - fascia di consumo media

VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
<p>I prezzi dell'energia in generale e i prezzi del gas sono importanti indicatori per la valutazione della povertà energetica, direttamente collegati a una delle tre cause principali del problema, ovvero il costo dell'energia.</p> <p>I dati vengono raccolti con frequenza biennale.</p>	<p>L'analisi in una valuta monetaria come l'euro consente un confronto più diretto ma non fornisce informazioni sulla relativa accessibilità. Pertanto i prezzi sono espressi anche a parità di potere di acquisto.</p>	<p>L'indicatore dei prezzi del gas naturale per uso domestico rappresenta i prezzi del gas naturale per i consumatori domestici, nella fascia di consumo 20-200 gigajoule, tasse e imposte incluse.</p>

## 9 INDICATORE: Prezzi del gas per i consumatori domestici, fascia di consumo più bassa

VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
<p>Essenziale per calcolare la spesa energetica, una variabile che è stata storicamente usata in maniera estensiva nella misurazione della povertà energetica. Rilevante durante crisi dei prezzi energetici.</p> <p>I dati vengono raccolti con frequenza biennale.</p>	<p>L'analisi in una valuta monetaria come l'euro consente un confronto più diretto ma non fornisce informazioni sulla relativa accessibilità. Pertanto i prezzi sono espressi anche a parità di potere di acquisto.</p>	<p>I prezzi del gas naturale possono essere più alti in certi Paesi, ma quando si analizza la povertà energetica dovrebbero essere presi in considerazione i programmi sociali e il sostegno alle bollette, poiché possono mitigare in modo significativo il carico energetico per le famiglie.</p> <p>Per la raccolta dati Eurostat sul gas naturale e sull'elettricità, ai Paesi viene richiesto di includere diverse forme di compensazione dei costi energetici nel prezzo finale.</p>

## 10 INDICATORE: Quota della popolazione con perdite, umidità o marciume nella propria abitazione – popolazione totale

VANTAGGI	SVANTAGGI	OSSERVAZIONI
Dà indicazione su una delle cause strutturali che influisce sulla povertà energetica: la qualità delle abitazioni. Aggiornato annualmente.	Indicatore soggettivo basato sull'autovalutazione, disponibile nel 2020 e poi ogni tre anni a partire dal 2023.	Il tasso di grave deprivazione abitativa è rappresentato secondo le seguenti dimensioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• età, sesso e fascia di reddito (totale, inferiore al 60% del reddito mediano equivalente, superiore al 60% del reddito mediano equivalente);</li> <li>• fascia di reddito, tipo di famiglia;</li> <li>• tipo di famiglia;</li> <li>• Titolo di godimento dell'abitazione;</li> <li>• grado di urbanizzazione;</li> <li>• quantile di reddito.</li> </ul>

## 11 INDICATORE: Consumo finale di energia per metro quadrato nel settore residenziale, corretto per il clima

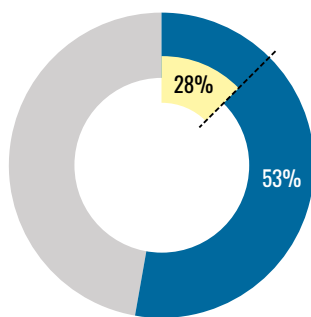
VANTAGGI	SVANTAGGI
Si riferisce a una delle principali cause della povertà energetica: la performance energetica del patrimonio edilizio. Aggiornato annualmente.	Il consumo può essere influenzato dalle preferenze dei consumatori, abitudini ed esigenze, livelli di prezzo, uso dell'energia (riscaldamento, raffreddamento, cottura, illuminazione, altri usi energetici come alimentare elettrodomestici) e il numero e tipo di elettrodomestici utilizzati.

## 2. Analisi e iniziative delle Istituzioni europee su povertà energetica e condizione della donna

■ Da studi e ricerche condotti negli ultimi anni su impulso delle Istituzioni dell'UE emerge chiaramente come la povertà energetica abbia un impatto maggiore sulle donne, contribuendo in misura significativa ad aggravare la disparità di genere.

Secondo uno studio pubblicato nel 2022 da Eurofound Agency ([The cost-of- living crisis and energy poverty in the EU: Social impact and policy responses](#))<sup>2</sup>, la povertà energetica in Europa si riflette negli oltre 35 milioni di persone che hanno difficoltà a pagare le bollette energetiche o che hanno un accesso limitato all'energia di alta qualità a causa del basso reddito. Le ragioni della povertà energetica nell'UE sono complesse e attengono ad aspetti concernenti la vita economica, le politiche sociali, la struttura demografica degli Stati membri e di singole aree regionali. Le cause principali sono individuate nei bassi livelli salariali, nei bassi livelli di efficienza energetica delle abitazioni, negli alti prezzi dell'energia.

In particolare, il **sondaggio** condotto da Eurofound, relativamente al **periodo dal 25 marzo al 2 maggio 2022**, evidenzia che:



- il **53%** delle persone intervistate hanno dichiarato di avere difficoltà economiche;
- in media, più di un quarto (**28%**) di queste famiglie era in arretrato con le bollette.

Per le famiglie finanziariamente vulnerabili, la povertà energetica è pertanto un rischio ancora più elevato. Nel **corso della pandemia**, i risultati delle indagini di Eurofound mostrano che le donne sono state in arretrato con le bollette energetiche a seguito dell'incremento esponenziale del costo dell'energia dopo l'invasione russa.

Dal dibattito sul tema [Le donne e la povertà energetica](#), svoltosi a Bruxelles il 9 novembre 2022 e organizzato dalla sezione Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione (TEN) del Comitato economico e sociale europeo (CESE), è poi emerso che per motivi economici, fisiologici e socioculturali, **le donne rischiano di trovarsi in condizioni di povertà energetica più**

2. La fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) è un'agenzia tripartita dell'Unione europea istituita nel 1975. Ai sensi del regolamento (UE) 2019/127 ha il compito di mettere a disposizione le conoscenze necessarie all'elaborazione di migliori politiche sociali e del lavoro.

**facilmente** degli uomini. La povertà energetica rispecchia la disuguaglianza di genere, e pertanto colpisce le donne in misura maggiore rispetto agli uomini:

l'Unione europea, secondo il CESE, "può combattere efficacemente questo problema solo adottando un approccio attento alla dimensione di genere in tutte le sue politiche".

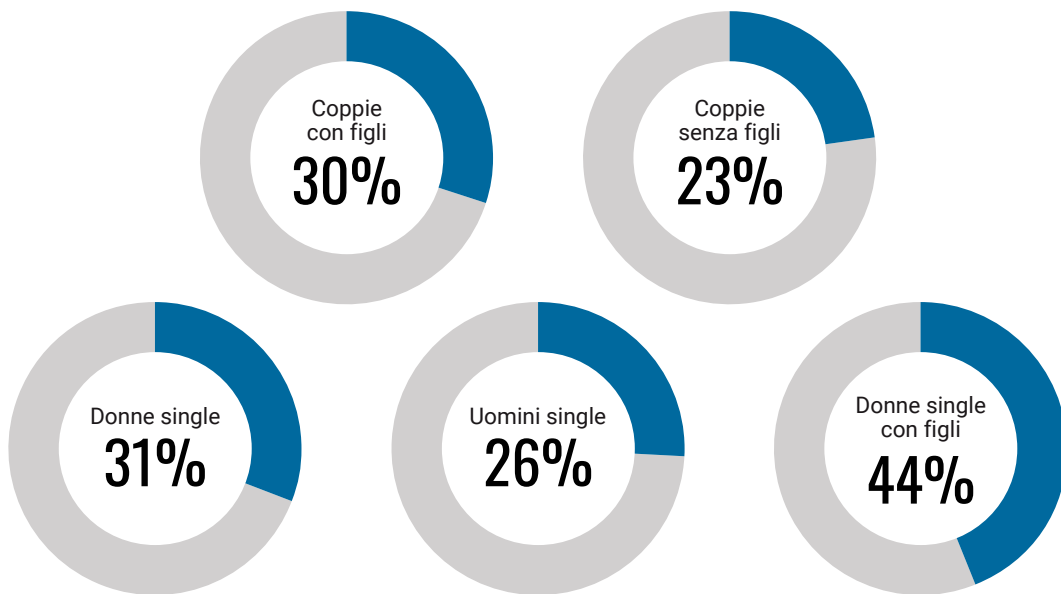
Ancora, nel dicembre 2022 il Parlamento europeo ha pubblicato uno [studio](#) che analizza l'impatto delle misure proposte dalla Commissione europea, in particolare il pacchetto *FIT for 55*. Lo studio valuta se nella preparazione della proposta sia stato utilizzato un approccio sensibile alle questioni di genere e se esista un approccio sensibile alle questioni di genere nella formulazione delle politiche. Dall'analisi compiuta, emerge che **l'integrazione della dimensione di genere rimane relativamente rara** nella definizione delle politiche, auspicando quindi l'introduzione delle valutazioni d'impatto di genere come strumento pratico utilizzato nell'ambito della definizione delle iniziative e misure proposte.

Per un approfondimento su queste e altre iniziative assunte delle Istituzioni dell'Unione europea si rinvia al *dossier* di RUE sugli [aspetti di genere della povertà energetica](#), pubblicato in occasione della Riunione interparlamentare organizzata dalla Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento europeo del marzo 2023.

Da ultimo, si segnalano due recenti *report*, entrambi di gennaio 2024.

Il rapporto intitolato [Aspetti di genere dell'aumento del costo della vita e dell'impatto della crisi energetica](#), commissionato dal Dipartimento del Parlamento europeo per le politiche sui diritti dei cittadini e gli affari costituzionali su richiesta della citata Commissione FEMM, si pone l'obiettivo di valutare l'impatto, in funzione del genere, della crisi energetica e quindi i fattori che producono povertà in generale e povertà energetica in particolare, per poi riflettere su *policies* e buone pratiche. In questo studio viene ricordato il risultato di un sondaggio di Eurofound secondo cui:

dopo l'invasione russa dell'Ucraina e l'aumento dei costi dell'energia, le probabilità più alte di trovarsi in arretrato col pagamento delle bollette riguardano le coppie con figli rispetto a quelle senza figli (30% a fronte del 23%), e le donne *single* rispetto agli uomini *single* (31% contro il 26%). La percentuale diventa poi particolarmente significativa per le madri *single*, raggiungendo il 44%.

**Probabilità di trovarsi in arretrato col pagamento delle bollette.**

Fonte: Eurofound 2020.

E ancora, il rapporto dal titolo [\*Gender and Energy: The effects of the energy transition on women\*](#), curato dal Joint Research Centre (JRC) della Commissione europea in cooperazione con il centro 75inQ, ha considerato **il ruolo della donna nella transizione energetica sotto tre aspetti**: in quanto consumatrice, ossia utilizzatrice di servizi energetici; in quanto produttrice e fornitrice di servizi energetici all'utente finale; e in quanto cittadina, quindi parte sociale e politica attiva del settore energetico.

Lo studio del JRC raggiunge le seguenti conclusioni:

- le **donne sono** frequentemente **più esposte alla povertà energetica**, spesso a causa di livelli inferiori di reddito disponibile e della loro sovrarappresentazione nelle famiglie monoparentali;
- di conseguenza, le donne sono maggiormente esposte a varie conseguenze della povertà energetica, come rischi per la salute ed esclusione sociale;
- esistono ancora **disuguaglianze di genere nel settore energetico** che devono essere affrontate meglio per garantire una transizione energetica di successo: nel 2019, le donne rappresentavano in media il 32% della forza lavoro nel settore delle energie rinnovabili;
- la relazione tra disuguaglianza di genere e transizione energetica sta ricevendo **sempre più attenzione**; tuttavia l'argomento merita maggiore approfondimento negli anni a venire per affrontare le questioni ancora aperte.

### 3. L'impatto della povertà energetica sulla donna in Italia. Alcuni dati.

■ Venendo al contesto italiano, e muovendo dalla definizione di povertà energetica contenuta nella citata direttiva EED 3 e dagli indicatori basati sulle risposte fornite nell'ambito dell'Indagine su reddito e condizioni di vita (EU-Silc) condotta dall'Istat, si riporta di seguito un'analisi quantitativa dell'impatto della povertà energetica sulla donna in Italia.

Si ricorda che gli **indicatori di povertà energetica** presi in considerazione sono i seguenti:

1. quota di popolazione a rischio di povertà e che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione;
2. quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione;
3. quota di popolazione a rischio di povertà e in arretrato con il pagamento delle bollette;
4. quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette.

I dati sono stati estratti dai *database* di [Istat](#), [Eurostat](#) ed [Oipe](#). Si precisa che per quanto riguarda il primo ed il terzo indicatore non è stato possibile trovare dati disaggregati per genere nei *database* indicati.

Per quel che riguarda i dati Oipe, si rappresenta che essi si basano su **un diverso indicatore** per misurare la povertà energetica:

5. il *Modified Low Income High Costs* (M-LIHC), una misura che considera congiuntamente: la presenza di un livello elevato della spesa energetica;
  - un ammontare della spesa complessiva (al netto delle spese energetiche) inferiore alla soglia di povertà relativa;
  - un valore nullo per l'acquisto di prodotti per il riscaldamento per le famiglie con una spesa complessiva inferiore alla mediana.

### Istat

Prendendo a riferimento il secondo indicatore, ovvero la **quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione**, e considerando la quota di popolazione a livello di **famiglie**, si evince, attraverso la figura 1, che **l'11,2%** delle famiglie in cui le **donne** sono le principali **percettrici di reddito** hanno **difficoltà a riscaldare adeguatamente** la propria **abitazione**; un dato superiore rispetto a quello maschile di più di due punti percentuali.

**Figura 1 \ Famiglie non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, suddivisa per sesso del principale percettore di reddito (%), anno 2022**

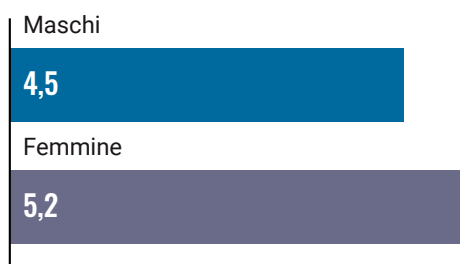


Fonte: [Istat](#). Dati relativi ai soli nuclei familiari.

Nella figura 2 vengono invece riportati i dati relativi al quarto degli indicatori summenzionati, ovvero la quota di popolazione (nel caso di Istat, il **numero di famiglie**) **in arretrato con il pagamento delle bollette**, disaggregato per sesso del principale percettore di reddito all'interno del nucleo familiare.

Da questi dati si evince che i nuclei in cui la **donna** è la **principale percettrice di reddito** risultano essere **leggermente più esposti** al rischio di essere in **arretrato con il pagamento delle bollette** (5,2% delle famiglie in cui la donna è la principale percettrice di reddito risultano in arretrato, contro il 4,5% delle famiglie in cui è l'uomo il principale percettore).

**Figura 2 \ Famiglie in arretrato con il pagamento delle bollette, suddivise per sesso del principale percettore di reddito (%), anno 2022**



Fonte: [Istat](#). Dati relativi ai soli nuclei familiari.

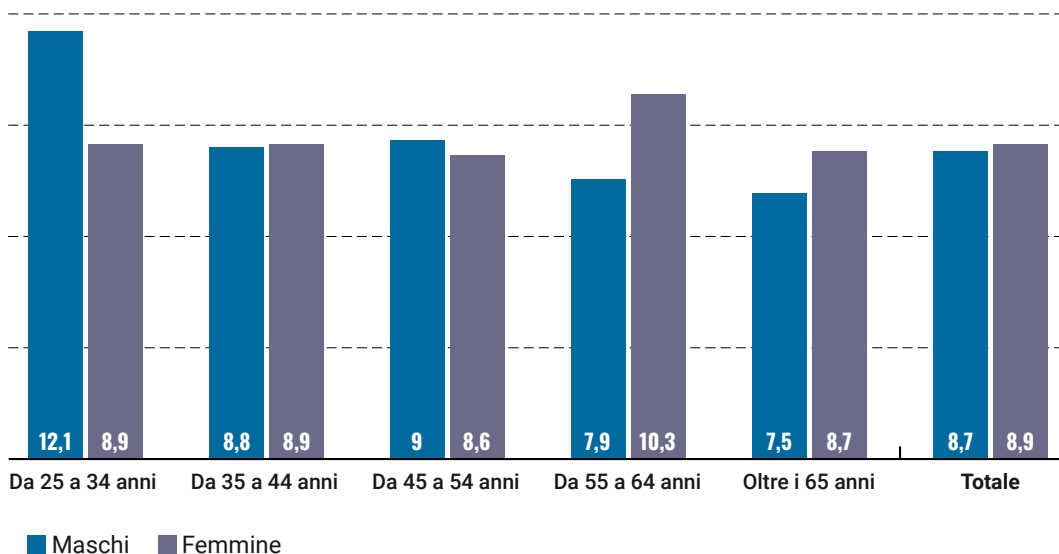
## Eurostat

Il **confronto** dei dati a **livello europeo** è eseguito tramite i **questionari** della predetta Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-Silc) condotta annualmente da Istat ed elaborata da Eurostat a livello UE27.

Con riferimento al secondo indicatore (**quota di popolazione totale**, qui intesa a livello di **individui, non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione**), disaggregando il dato per sesso del componente di riferimento e **per classe di età**, si può notare – attraverso la figura 3 – come le differenze più rilevanti tra sessi riguardino la fascia di età dei **giovani** (25-34 anni), dove gli uomini sono più a rischio di non essere in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione rispetto alle donne. Il dato risulta piuttosto stabile nelle fasce di **età centrali** (35-54 anni), per poi invertirsi nella fase più avanzata della vita. **Oltre i 55 anni** sono le donne ad incontrare maggiori difficoltà rispetto agli uomini, con una differenza che nella fascia di età tra i **55 e i 64 anni** supera i 2 punti percentuali (7,9% vs **10,3%**).

Sul **totale della popolazione**, il dato risulta invece essere **quasi identico** tra i due sessi, con un leggero svantaggio per le donne pari ad una differenza di 0,2 punti percentuali.

**Figura 3 \ Quota di individui non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione (%), anno 2022**

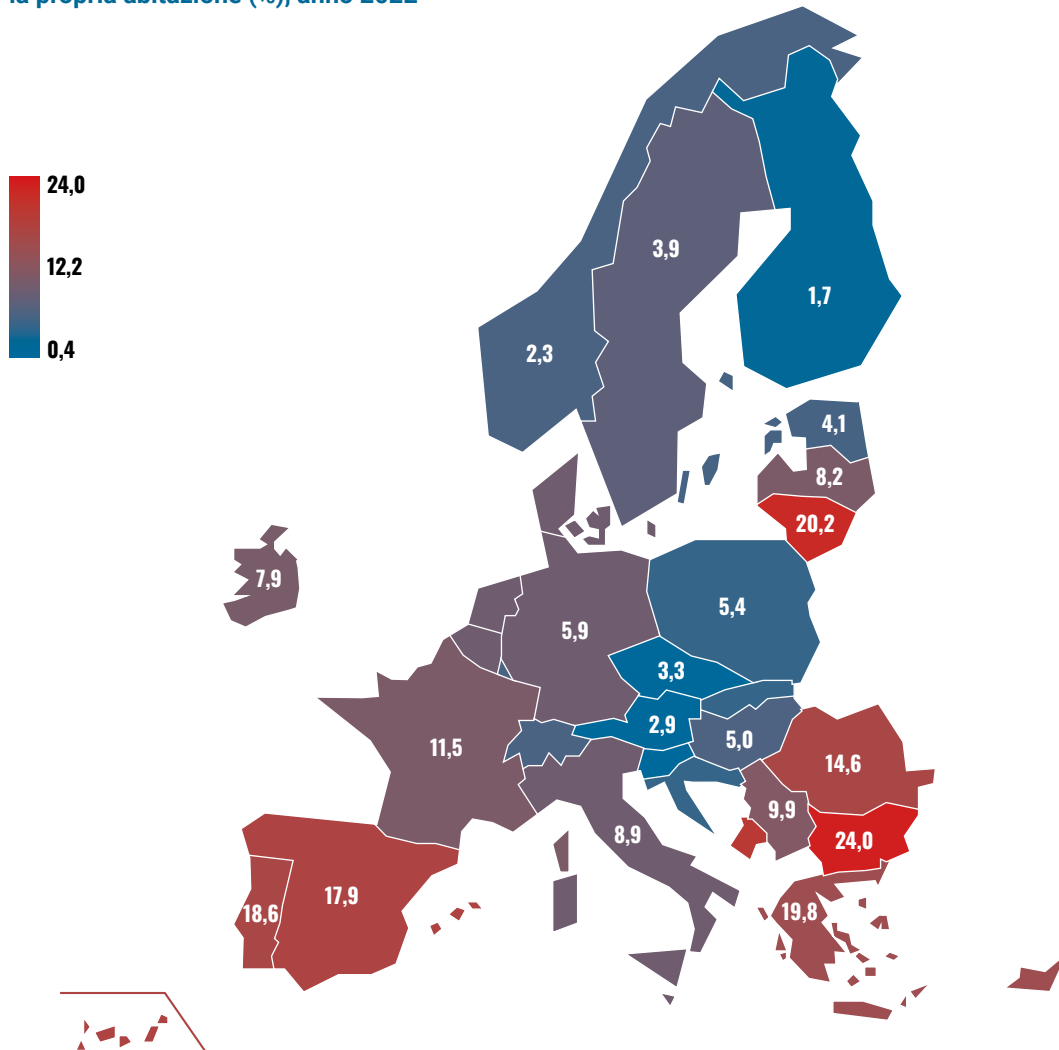


Fonte: [Eurostat](#). Dati elaborati a livello di individui.



Ancora con riferimento allo stesso indicatore, la figura 4 estrapola la quota di popolazione femminile non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione (già vista nell'ultima colonna della figura 3) e la confronta con una mappa dei dati a livello europeo. Il dato **italiano** risulta **inferiore** rispetto a quello della **media europea (8,9% vs 10%)**.

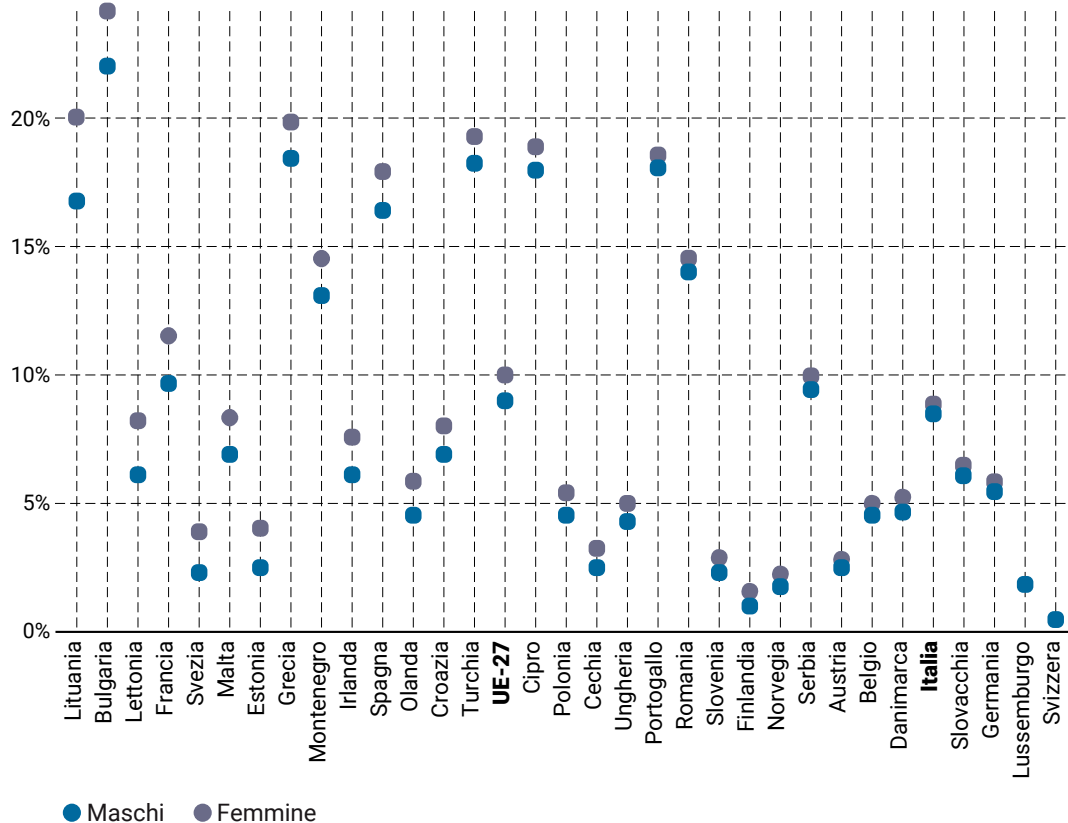
**Figura 4 \ Quota di donne non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione (%), anno 2022**



Fonte: [Eurostat](#). Dati elaborati a livello di individui.

Nella figura 5 si rileva inoltre la differenza di genere relativa alla popolazione non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione sia, in Italia, tra le più basse d'Europa, pari a 0,2 punti percentuali (8,7% per i maschi e 8,9% per le femmine), rispetto ad una media europea di 0,9 punti percentuali (9,1% vs 10%).

**Figura 5 \ Popolazione non in grado di riscaldare adeguatamente la propria casa (differenza % tra maschi e femmine)**



Fonte: [Eurostat](#). Dati elaborati a livello di individui.

Con riguardo al quarto indicatore (quota di popolazione femminile in arretrato con il pagamento delle bollette) si rappresenta che Eurostat fornisce il [dato](#) complessivo degli individui che sono in arretrato su diverse tipologie di spesa (affitto, bollette, acquisti rateizzati), ma non specificamente quello relativo agli arretrati di singole voci di spesa: ne deriva che il dato degli individui in arretrato per il pagamento delle sole bollette non è disponibile.

## Oipe

Oltre ai dati finora esposti, l'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe)<sup>3</sup> utilizza un diverso indicatore per misurare la povertà energetica, il c.d. *Modified Low Income High Costs* (**M-LIHC**). Tale misura è stata impiegata nella [Strategia energetica nazionale](#) (SEN)<sup>4</sup>.

L'Oipe pubblica ogni anno un aggiornamento di tale indicatore, in corrispondenza del rilascio dei microdati dell'Indagine sulle spese delle famiglie condotta da Istat (in genere, circa 10-11 mesi dopo rispetto all'anno di riferimento). L'ultimo aggiornamento disponibile è oggetto del [Rapporto annuale OIPE 2023](#), che raccoglie le stime prodotte dall'Oipe nel corso del 2022.

Ai sensi del menzionato [indicatore](#) una famiglia è considerata in povertà energetica se:

1. la sua **spesa energetica equivalente** è **superiore** al **doppio** della **spesa media** e, **simultaneamente**, la sua **spesa totale**, al **netto** della **spesa energetica**, è **inferiore** alla **soglia** della **povertà relativa**, come identificata dall'Istat;
2. in alternativa, ha una **spesa totale equivalente inferiore** alla **mediana** e **spesa per riscaldamento nulla**.

La figura 6 mostra la scomposizione per sesso e per classe di età del componente di riferimento<sup>5</sup> secondo il citato indice M-LIHC. Nonostante un aggregamento per classi di età differente rispetto a quello presentato nella figura 3, si può notare come la povertà energetica calcolata secondo il M-LIHC risulti maggiore nella popolazione al di sotto dei 44 anni rispetto al dato esposto in figura 3 (rilevato secondo l'indicatore relativo alla quota di individui non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione), con indice di **povertà energetica** per il

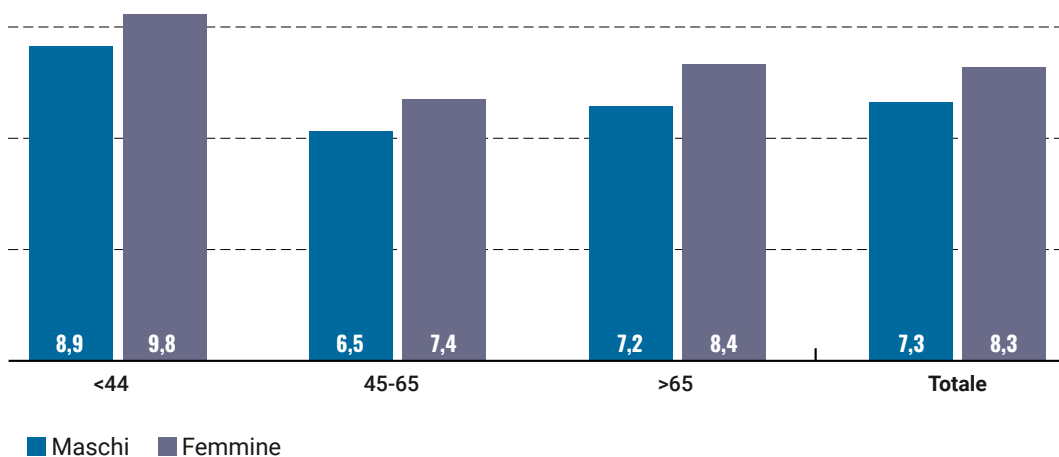
- 
3. L'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe) è un *network* di ricercatori ed esperti, provenienti da università, enti e istituti pubblici e privati, interessati al tema della povertà energetica. Si rimanda al [sito istituzionale](#) per maggiori approfondimenti. Diversa è la realtà dell'[Osservatorio nazionale della povertà energetica](#) (Onpe), che è stato istituito con [decreto del Ministero della transizione ecologica del 29 marzo 2022](#), in attuazione di quanto previsto dall'articolo 11, commi 5 e 6 del decreto legislativo n. 210/2021, al fine di un maggior coordinamento degli obiettivi e delle misure esistenti tra i diversi soggetti istituzionali interessati. Si tratta di un organo collegiale, composto da sei membri: due membri designati dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, tra cui il Presidente, uno dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, uno dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, uno dalla Conferenza Stato Regioni e Province autonome e uno dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente.
  4. Per ulteriori informazioni sulla costruzione dell'indicatore M-LIHC si rimanda a [I. Faiella, L. Lavecchia, La povertà energetica in Italia](#), QEF di Banca d'Italia, n.240/2014. Si veda anche I. Faiella, L. Lavecchia, M. Borgarello, [Una nuova misura della povertà energetica delle famiglie](#), QEF di Banca d'Italia, n.404/2017.
  5. Come osservato nel [Rapporto annuale OIPE 2023 \(pag. 13\)](#), la persona di riferimento è quella che risponde alle domande dell'intervistatore per tutti componenti della famiglia (di norma l'intestatario della scheda di famiglia in Anagrafe cui è stata inviata la lettera dell'Istat).

**nesso femminile** superiore di quasi 1 punto percentuale (8,9% il tasso di povertà energetica registrato nella figura 3, rispetto al **9,8%** rilevato da Oipe).

L'indice di povertà energetica è **superiore** per le donne in **tutte le classi di età**, a differenza del riferimento rilevato nella figura 3. Esso risulta tuttavia **inferiore** a **livello percentuale**, considerando in povertà energetica il 7,3% del totale degli uomini e l'8,3% del totale delle donne (contro, rispettivamente, l'8,7% e l'8,9% del dato esposto in figura 3).

Il confronto tra la figura 6 e la figura 3 è peraltro esemplificativo di come, cambiando gli indicatori presi in considerazione, la misurazione della povertà energetica può subire sensibili variazioni.

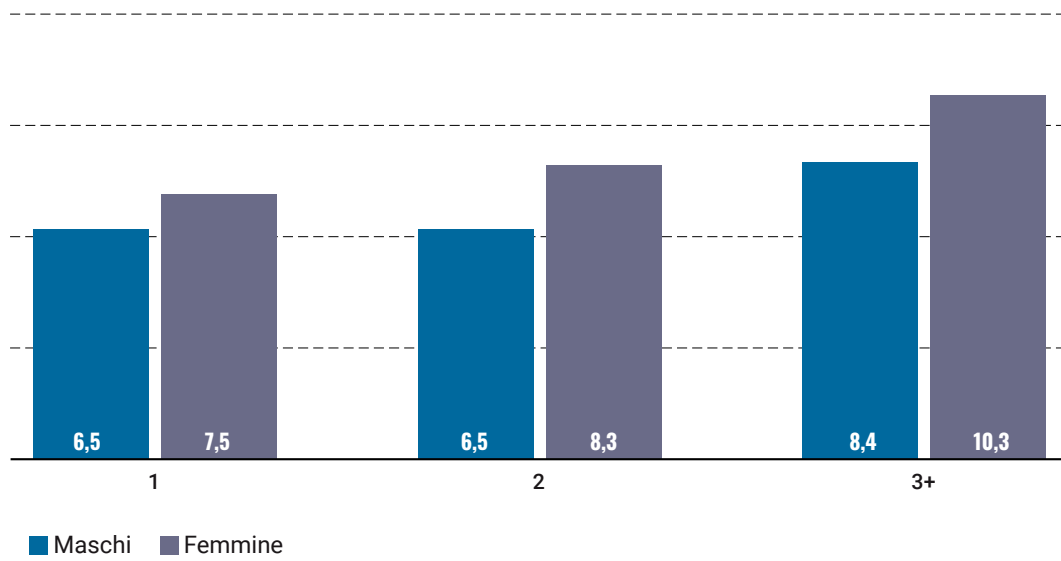
**Figura 6 \ Indice di povertà energetica M-LIHC. Dettaglio per sesso e classe d'età del componente di riferimento (%), anno 2022**



Fonte: Elaborazione Oipe su dati Istat

Infine, la figura 7 espone la scomposizione per sesso e classi di ampiezza familiare secondo l'indice M-LIHC. Anche in questo caso il sesso femminile risulta essere più esposto a una condizione di povertà energetica, con **un'incidenza che aumenta all'aumentare del numero di componenti** all'interno del nucleo familiare, passando da 1 punto percentuale di differenza rispetto al sesso maschile (6,5% vs 7,5%) nel caso di famiglie mononucleari, a quasi due punti percentuali di differenza (8,4% vs 10,3%) nel caso di famiglie con 3 o più componenti.

**Figura 7 \ Indice di povertà energetica M-LIHC. Dettaglio per sesso e classi di ampiezza familiare (%), anno 2022**



Fonte: Elaborazione Oipe su dati Istat

## 4. Riferimenti bibliografici

■ La maggior parte dei contributi citati nel corso di questo approfondimento contengono focus dedicati ad analisi e proposte di interventi politici e buone pratiche sul tema della povertà energetica. Tra questi, insieme ad alcuni articoli scientifici, si segnalano i seguenti:

- I. Faiella, L. Lavecchia, [Energy poverty. How can you fight it, if you can't measure it?](#), in “Energy and Buildings”, (2021);
- focus di ENEA: [Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa](#) (2022);
- R. Miniaci, P. Valbonesi, [La povertà energetica in Italia](#), in “Rivista trimestrale di cultura e di politica”, 4/2022;
- studio per il Parlamento europeo: [The Gender Dimension and Impact of the FITfor55 Package](#) (2022);
- studio per il Parlamento europeo: [Aspetti di genere dell'aumento del costo della vita e dell'impatto della crisi energetica](#) (2024);
- L. De Vidovich, [Le dimensioni sociali della povertà energetica. Una rassegna sullo stato dell'arte e i possibili sviluppi per la ricerca sociale](#), in “Rassegna italiana di sociologia”, 1/2024;
- report del JRC della Commissione europea: [Gender and Energy: The effects of the energy transition on women](#) (2024);
- L. Lavecchia, R. Miniaci, P. Valbonesi, G. Venkateswaran, [Energy poverty risk: a spatial index based on energy efficiency](#), in “QEF di Banca d'Italia n. 864/2024.