

# **Analisi delle cause e delle conseguenze della fuel poverty in Belgio, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito**

**Progetto EPEE  
Work Package 2  
Rapporto 5**



## **Avvertenza**

La responsabilità esclusiva dei contenuti di questa pubblicazione è degli autori.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione non riflettono necessariamente quelle della Commissione.

La Commissione europea non è responsabile per che possono essere fatti delle informazioni ivi contenute.

## INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>4</b>
<b><u>SINTESI DEGLI STUDI NAZIONALI SULLE CAUSE E LE CONSEGUENZE DELLA FUEL POVERTY NEI 5 PAESI PARTNER</u></b>	<b>5</b>
<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>5</b>
<b>I. FUEL-POVERTY: CAUSE MOLTEPLICI E SIMILARITÀ TRA I DIVERSI PAESI PARTNER DEL PROGETTO</b>	<b>6</b>
1. PRIMA CAUSA: I BASSI REDDITI	6
2. SECONDA CAUSA: LA QUALITÀ DEGLI GLI ALLOGGI	8
3. TERZA CAUSA: IL COSTO DELL'ENERGIA	9
<b>II. FUEL POVERTY: LE CONSEGUENZE</b>	<b>11</b>
1. IMPATTO SULLA SALUTE FISICA E PSICHICA	11
2. RISCHI E IMPATTI SULLA SALUTE MENTALE	11
3. DEGRADO DEGLI ALLOGGI	12
4. ECCESSO DI INDEBITAMENTO	12
5. IMPATTO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI	12
<b><u>CONCLUSIONI</u></b>	<b>13</b>

## PREMESSA

La sintesi qui presentata rappresenta uno dei passaggi iniziali fondamentali all'interno del progetto europeo EPEE, co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Energia Intelligente per l'Europa, il cui obiettivo è di accrescere la conoscenza e la comprensione del fenomeno della fuel poverty, in particolare arrivando a quantificare le famiglie che vivono questa situazione di precarietà ed a individuare i meccanismi operative che possono essere efficaci nella lotta al problema.

Il Rapporto qui proposto sintetizza gli studi condotti in ambito nazionale (i Paesi partner sono il Belgio, la Francia, l'Italia, il regno Unito e la Spagna) in merito alle cause ed alle conseguenze del fenomeno della fuel poverty.

La fuel poverty è il risultato dell'interazione di tre differenti fattori connessi a tre differenti ambiti: energia, edilizia e redditi. Comprendere e valutare il fenomeno significa comprendere le peculiarità di questi tre aspetti, lette soprattutto nella loro reciproca interazione.

Lo studio ha dovuto scontare la limitatezza dei dati e delle informazioni disponibili, che, in alcuni casi, è stato possibile integrare con analisi aggiuntive.

## **Sintesi degli studi nazionali sulle cause e le conseguenze della fuel poverty nei 5 Paesi partner**

### ***Presentazione***

La povertà non è certo un tema di interesse recente per i ricercatori, i sociologi e gli psicologi. La povertà è una nozione altamente soggettiva e relativa, proprio in ragione del fatto che la sua definizione è strettamente connessa alla nostra concezione di “situazione accettabile”. Ciò significa che la nostra percezione di una particolare forma di povertà per una famiglia dipende da situazioni particolari come la piena o parziale occupazione dei suoi componenti, la situazione generale del mercato del lavoro, ma anche da valori di carattere sociale e culturale (una famiglia in fuel poverty in uno dei Paesi partner del progetto non sarebbe considerata probabilmente tale in un Paese in via di sviluppo). La nozione di fuel poverty sta solo ora cominciando ad emergere in molti Paesi europei come nuova e particolare forma di povertà.

La povertà, intesa come concetto, può essere considerata come una condizione di vita che porta con sé un alto livello di incertezza rispetto alla propria capacità di ritrovare un equilibrio oppure anche solo di poter mantenere una situazione economica minimamente adeguata alle proprie aspettative di vita.

Abbiamo definito la fuel poverty come condizione di precarietà di una famiglia, a volte anche come incapacità della famiglia stessa rispetto alla soddisfazione di un bisogno (per esempio, il bisogno di riscaldare adeguatamente la propria abitazione senza dover sopportare spese eccessive).

Questa nozione di fuel poverty non è così chiaramente definita nei Paesi partecipanti al progetto (il Regno Unito è l'unico Paese che risulta già dotato in una definizione ufficiale del problema). La prima parte dello studio ha prestato attenzione alle cause ed alle conseguenze del fenomeno.

Le analisi condotte nei diversi ambiti nazionali coinvolti hanno prodotto esiti che qui di seguito sono stati sintetizzati. L'obiettivo è di dare avvio ad una comprensione globale del concetto e nel contempo di fare emergere la fuel poverty come problema di interesse e rilevanza internazionale.

## ***I. Fuel-poverty: cause molteplici e similarità tra I diversi Paesi partner del progetto***

Il progetto EPEE coinvolge il Belgio, la Francia, l'Italia, il Regno Unito e la Spagna.

Molte similarità sono state riscontrate relativamente ai fattori che influiscono sulla fuel poverty. Potrebbe non sorprendere scoprire che le stesse cause qui individuate producono lo stesso tipo di effetti in un'ampia gamma di Paesi.

D'altra parte, non è possibile semplicisticamente considerare i 5 Paesi coinvolti nel progetto come rappresentativi dell'intera Unione: tra i PAesi coinvolti non figura, ad esempio, alcun PAese dell'area scandinava e neppure alcun Paese dell'Est europeo, ove le condizioni climatiche sono spesso ancora più rigide nella stagione invernale.

Potrebbe essere utile lavorare in questi Paesi, al fine di meglio integrare i risultati che vengono qui presentati.

### **1. Prima causa: i bassi redditi**

In corenza con lo studio condotto, i bassi redditi rappresentano il fattore che più di ogni altro determina la probabilità per una persona di trovarsi in condizioni di fuel poverty.

Disporre di un basso reddito significa per una persona essere costretta a consumare meno del necessario ed a vivere in condizioni modeste. D'altro canto, esistono bisogni cosiddetti essenziali e l'energia rappresenta una di queste necessità primarie. Il bisogno di ridurre i consumi energetici al fine di combattere i cambiamenti climatici non è tema in discussione, ma il fatto che l'energia sia indispensabile per il benessere di ogni persona, povera o meno povera, deve essere riconosciuto nella vita quotidiana.

Nella maggior parte dei casi, il profilo tipico di una persona in condizioni di fuel poverty corrisponde ad una persona destinataria di sussidi economici a finalità sociale, spesso impiegata part time e/o gravata di debiti. In alcuni Paesi, la crescente insicurezza legata al mondo del lavoro (crescita dei contratti precari e a breve termine) conduce molte persone a vivere sotto la soglia di povertà.

I Paesi oggetto del presente studio non utilizzano un unico metodo per calcolare la soglia di povertà. Di seguito vengono indicati i diversi livelli per singolo Paese. Nella figura che segue, ricavata dai dati Eurostat, la soglia è basata sul 60% del reddito medio, per tutti i Paesi considerati.

#### **SOGLIA DI POVERTA' NEI PAESI PARTNER**

**Belgium:** 9864 €/ (anno/persona) (calcolato al 60% della mediana)

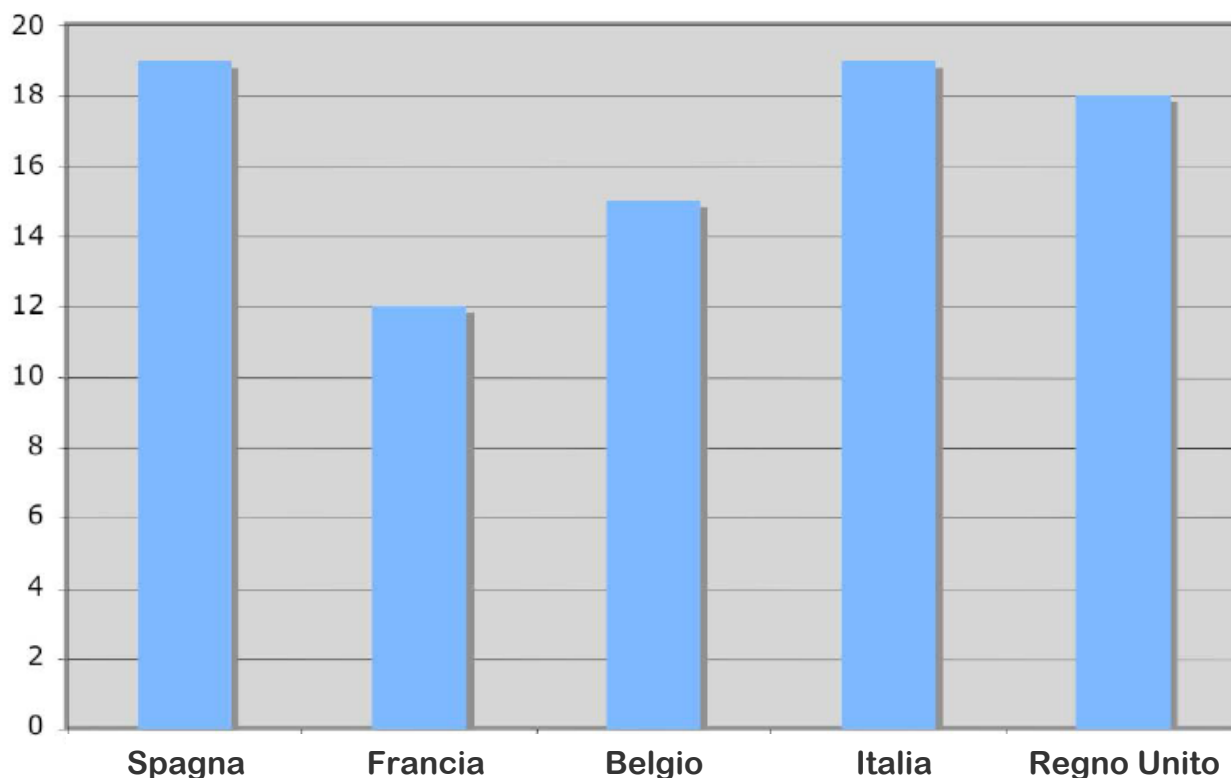
**Spain:** 6278 €/ (anno/persona) (calcolato al 50% della mediana)

**Italy:** 6743 €/ (anno/persona) (calcolato al 50% della mediana)

**U.K:** 7200 €/ (anno/persona) (redditi disponibili, calcolato al 60% della mediana)

**France:** 7740 €/ (anno/persona) (calcolato al 50% della mediana)

**PERCENTUALE DI PERSONE CHE VIVONO SOTTO LA SOGLIA DI POVERTÀ  
(60% DELLA MEDIANA DEL REDDITO)  
(Fonte: Eurostat, settembre 2005)**



Inoltre la crescita degli standard di vita, soprattutto l'aumento dei canoni di locazione (in Francia si è registrato un incremento medio annuo del 6,2% negli ultimi 20 anni; in Italia il 100% tra il 1999 ed oggi; in Belgio una media di crescita del 10,6% tra il 1996 e il 2001), ha fortemente condizionato la qualità ed il comfort della vita delle persone che vivono con bassi redditi. Queste persone sono spesso costrette, vista la grave mancanza di mezzi, ad abitare in affitto alloggi a "basse prestazioni energetiche".

I loro redditi non consentono di vivere in alloggi "decorosi" ed in molti casi finiscono per alloggiare in abitazioni che necessitano di consumi energetici elevati per garantire il minimo comfort termico.

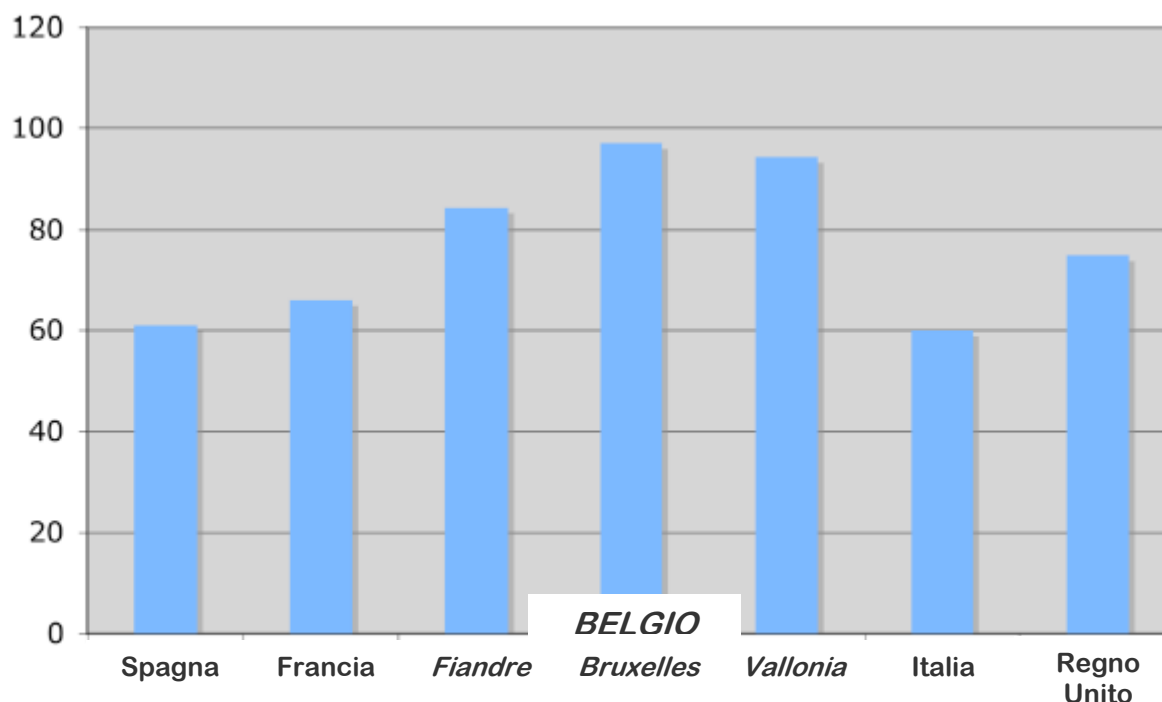
## 2. Seconda causa: la qualità degli alloggi

La normativa che ha regolamentato l'efficienza energetica in edilizia è stata emanata in momenti diversi nei 5 Paesi coinvolti:

- Spagna: 1980;
- Francia: 1974;
- Italia: 1973;
- Regno Unito: 1965 (con efficacia a partire dal 1974);
- Belgio:
  - Fiandre: 1992;
  - Bruxelles: 1999;
  - Vallonia: 1984.

La figura sotto riportata mostra l'elevata quantità di abitazioni costruite prima di queste regolamentazioni e quindi ritenute altamente energivore.

**PERCENTUALE DI EDIFICI COSTRUITI PRIMA DELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE INERENTE IL RISCALDAMENTO IN EDILIZIA**



Le caratteristiche tipiche delle abitazioni a bassa prestazione energetica abitate da famiglie a basso reddito sono:

- Assenza di impianti centralizzati;
- Scarso isolamento (finestre, coperture, pareti);
- Umidità.



Un alloggio dotato di scarso isolamento e sprovvisto di impianto centralizzato, dotato di apparecchiature elettriche antiche non può essere ricondotto a condizioni “decorose” se non a fronte di ingenti investimenti. Il calore prodotto dall’impianto di riscaldamento viene immediatamente sprecato se non esiste un livello sufficiente di isolamento.

In queste circostanze le famiglie in condizioni di fuel poverty optano per due diverse scelte di vita:

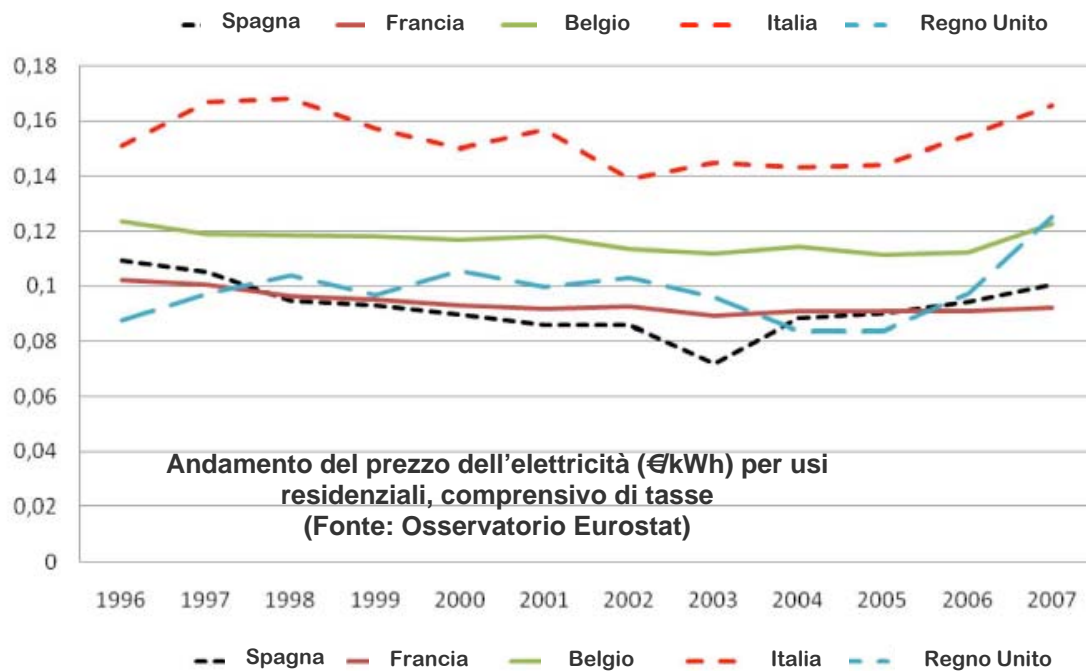
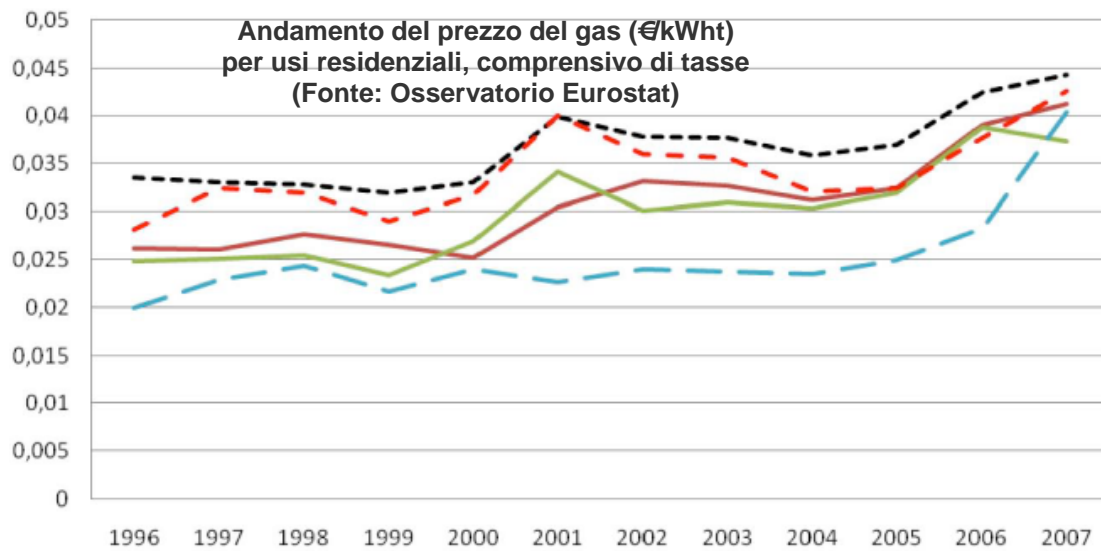
- Cercano di riscaldare comunque il proprio alloggio, utilizzando metodi alternativi di riscaldamento (ad esempio, stufe ad olio) e corrono il rischio di non essere in grado di pagare le bollette energetiche, finendo per indebitarsi o cadere in una perdurante condizione di morosità;
- Decidono di non riscaldare l’alloggio (o di riscaldarlo in modo insufficiente), anche se ciò può significare di vivere in un ambiente freddo.

### **3. Terza causa: il costo dell’energia**

In occasione della crisi petrolifera degli Anni Settanta, i Governi cominciarono ad abbandonare le politiche di risparmio energetico che avevano avviato e che sarebbero state strumenti efficaci per la lotta ai cambiamenti climatici (all’epoca largamente sconosciuti) e la fuel poverty. In Francia, un forte impegno all’uso dell’elettricità per riscaldare le abitazioni ha condotto alla situazione attuale in cui l’elettricità rimane la principale modalità di riscaldamento e nel contempo la più costosa.

Dopo l’ultimo decennio in ciascuno dei Paesi coinvolti il prezzo del gas è significativamente cresciuto. I prezzi dell’elettricità si sono stabilizzati ma hanno affermato una crescita consistente nell’ultimo biennio.

I meccanismi di risoluzione dei casi di morosità sono piuttosto diversi da un Paese all’altro. Si tratta di meccanismi quasi nulli in Italia ed in Spagna. In Francia, il meccanismo è stato definito con precisione e reso obbligatorio con l’ultima “legge di decentralizzazione”. Nel regno Unito, in virtù dell’esistenza dei sistemi di pre-pagamento, il problema non ha le dimensioni che si riscontrano in altri Paesi nonostante si possa stimare che più di un milione di sterline di debito sia reclamato dai distributori di energia. Nuovi meccanismi per combattere la fuel poverty si rendono necessari, in particolar modo supporti finanziari che direttamente siano rivolti ad aiutare le famiglie selezionate secondo criteri di età e condizioni di salute. La tabella che segue consente di confrontare i prezzi di gas ed elettricità nei Paesi partner, mostrando importanti differenze ed una tendenza all’omogeneità verso l’alto per i prezzi del gas.



La fuel poverty in genere determina un circuito vizioso. La povertà costringe le famiglie povere a vivere in abitazioni di cattiva qualità, che necessitano di spese ingenti per essere riscaldate adeguatamente. Inoltre la recente crescita dei prezzi dell'energia (ed i nuovi aumenti attesi nel breve periodo) renderanno sempre più difficile il pagamento delle bollette per questa categoria di persone.

## ***II. Fuel Poverty: le conseguenze***

### **1. Impatto sulla salute fisica e psichica**

Gli studi condotti a livello nazionale hanno confermato l'esistenza di una relazione stretta tra la fuel poverty e gli impatti sulla salute psichica, che colpiscono anzi tutto le persone vulnerabili, come i bambini, gli anziani e le persone affette da patologie croniche. Nel Regno Unito, per esempio, dove sono disponibili dati e ricerche statistiche sulla mortalità causata dalle cattive condizioni abitative, emerge che una media di 25.000 – 40.000 individui muore ogni anno a causa della rigidità della stagione invernale. Negli altri Paesi non esistono statistiche di questo genere. Il freddo insistente e l'umidità in un alloggio possono provocare problemi respiratori, come asma, bronchiti, ecc. Al fine di trovare una via alternativa e più economica per riscaldare l'abitazione, le famiglie scelgono di installare sistemi ausiliari, soluzioni che non risolvono i problemi di umidità e che mantengono un forte impatto sulla salute, oltre a rappresentare un rischio elevato in termini di sicurezza (incidenti e fughe di monossido di carbonio). A dispetto di questi pericoli, il sistema di riscaldamento ausiliario è percepito come adeguato, immediatamente disponibile e facilmente utilizzabile da parte delle famiglie che vivono in condizioni di fuel poverty e dalle Agenzie che operano a loro supporto. Ancor più alcuni alloggi a basse performance energetiche possono essere dotati di apparecchiature elettriche difettose, che accrescono i rischi per gli occupanti.

### **2. Rischi e impatti sulla salute mentale**

In ciascun Paese le persone che vivono in condizioni di fuel poverty sono soggette a conseguenze negative sul proprio stato di salute mentale. Le cattive condizioni abitative possono determinare ansia, condurre a condizioni di esclusione sociale e di isolamento ed anche esercitare un effetto fortemente negativo sull'auto-stima e la capacità di gestire quotidianamente la propria vita.

### **3. Degrado degli alloggi**

I problemi di umidità negli alloggi possono condurre molto rapidamente al degrado dell'intero edificio in cui sono compresi. Ciò causa cambiamenti alle caratteristiche strutturali, accrescendo la dispersione del calore. Più un alloggio si deteriora, maggiore è la difficoltà di mantenere il minimo comfort termico e quindi risolvere i problemi di umidità. Ciò determina un evidente circolo vizioso.

Le famiglie in affitto che riferiscono del degrado materiale o strutturale del proprio alloggio possono essere a loro volta accusate dai proprietari di non riscaldare adeguatamente gli alloggi stessi, contribuendo così allo stesso degrado che denunciano.

Ciò può determinare tensioni tra i proprietari e gli inquilini. In ogni caso, i proprietari sono in genere responsabili per la manutenzione ed i lavori di riqualificazione delle proprietà e i cattivi rapporti possono rendere estremamente difficoltosa la decisione di attuare gli interventi necessari.

### **4. Eccesso di indebitamento**

Le famiglie che dispongono di bassi redditi vivono particolari difficoltà nel pagamento delle bollette energetiche e, per questa ragione, spesso ingenerano pericolose spirali di eccessivo indebitamento. Il pagamento di bollette energetiche elevate può erodere in modo definitivo la già precaria consistenza del reddito disponibile, comportando seri rischi per il soddisfacimento degli altri bisogni primari (come il cibo o la necessità di spostamento).

La possibilità di assistenza finanziaria per le famiglie in fuel poverty è analizzata nel Work Package 3 del progetto EPEE, il cui obiettivo specifico è di individuare i differenti meccanismi esistenti e le infrastrutture (in termini di istituzioni, organismi e soggetti dedicati) presenti in ciascun Paese e capaci di intervenire rispetto alla cura delle cause che tipicamente determinano la fuel poverty.

### **5. Impatto sui cambiamenti climatici**

Le mediocri prestazioni energetiche degli edifici ed il loro progressivo degrado generano un aumento dei consumi energetici (necessario per garantire un minimo comfort termico). Ai consumi energetici sono naturalmente connesse le emissioni di gas climalteranti. Affrontare il fenomeno della fuel poverty significa anche integrare il tema nella lotta globale ai cambiamenti climatici con azioni direttamente rivolte a migliorare la condizione delle famiglie a basso reddito.

## Conclusioni

L'analisi delle cause e delle conseguenze della fuel poverty consente di evidenziare le differenze e le similarità esistenti tra i Paesi partecipanti al progetto. Ciò permette di verificare le difficoltà delle persone e delle famiglie che vivono in questa particolare condizione e di riflettere sui loro specifici bisogni al fine di individuare una opportuna ed efficace strategia di intervento nella ricerca di soluzioni radicali rispetto al fenomeno.

Il progetto considera questo il punto di partenza per aprire un confronto anche con chi (come nel caso di Veronique Ezratty di EDF/GDF e David

Ormandy dell'Università di Warwick) è impegnato nello studio e nella comprensione delle conseguenze che la fuel poverty esercita sulla salute dei cittadini interessati dal problema.

Questo studio ha portato in evidenza la mancanza di dati ed informazioni e la scarsa significatività (fatta eccezione per il caso isolato del Regno Unito) degli studi esistenti sul tema.

Le analisi condotte a livello nazionale confermano che le differenze rispetto al tema delle cause e delle conseguenze del problema non riguardano solo i Paesi ma spesso connotano le diverse Regioni all'interno di uno stesso Paese (valga, per esempio, la condizione differente che vivono le regioni del Sud e quelle del Nord Italia, i quattro Stati del regno Unito piuttosto che le Regioni del Belgio). Da questo punto di vista, risulta interessante immaginare nel tempo l'opportunità di investigare il problema a livello locale.