

I meccanismi esistenti in Belgio, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito per combattere la fuel poverty

Progetto EPEE

WP3 - Rapporto 7

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

<u>1. IL PROFILO FUEL POVERTY SECONDO IL MODELLO BELGA</u>	<u>4</u>
<u>2. IL PROFILO DELLA FUEL POVERTY SECONDO IL MODELLO FRANCESE</u>	<u>15</u>
<u>3. IL PROFILO DELLA FUEL POVERTY SECONDO IL MODELLO ITALIANO</u>	<u>23</u>
<u>4. IL PROFILO DELLA FUEL POVERTY SECONDO IL MODELLO SPAGNOLO</u>	<u>34</u>
<u>4. IL PROFILO DELLA FUEL POVERTY SECONDO IL MODELLO BRITANNICO</u>	<u>37</u>

1. Il profilo fuel poverty secondo il modello belga

Il Belgio si è costituito come unità nazionale nel 1830 ed oggi si configura come Stato Federale che comprende:

- 3 comunità linguistiche: francese, fiamminga e tedesca;
- 3 regioni: Vallonia (lingue francese e tedesca), Fiandre (lingua fiamminga) e Bruxelles (lingue francese e fiamminga).

La comunità francese occupa il territorio della Vallonia e le Istituzioni francesi della regione di Bruxelles. La comunità fiamminga occupa l'omonima regione e le Istituzioni fiamminghe di Bruxelles.

Le comunità e le Regioni esercitano un proprio potere specifico. Ciascuna comunità ed ogni regione possiede anche un proprio Parlamento ed un proprio Governo. Il Belgio è composto di 10 Province e di 589 città. Il livello urbano rappresenta naturalmente quello più vicino ai cittadini.

Legislazione e politica nazionale nell'ambito dei mercati energetici

La Figura 1 mostra la struttura dei mercati nazionali di gas ed elettricità prima dell'avvio del processo di liberalizzazione.

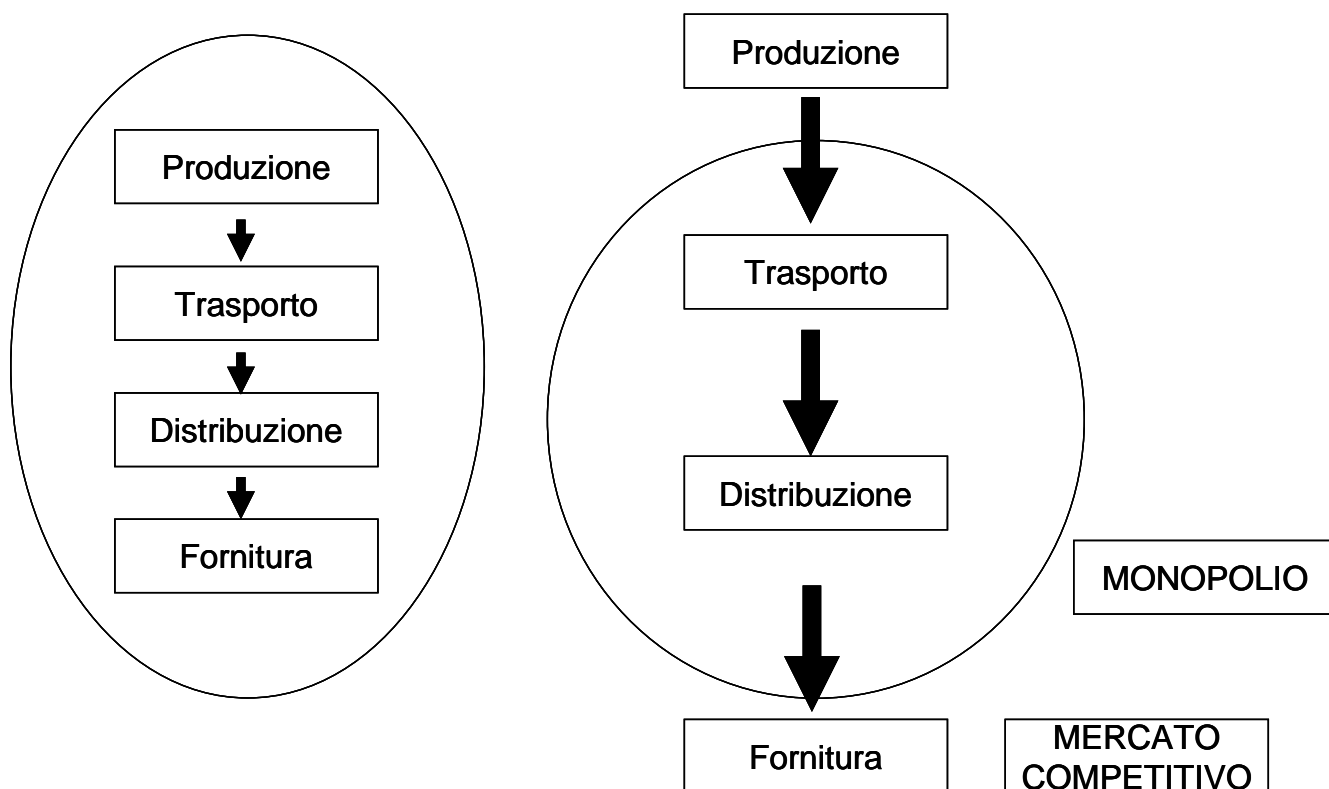


Figura 1 – I mercati del gas e dell'elettricità in Belgio, prima e dopo la liberalizzazione.

L'Autorità federale ha la responsabilità per le funzioni di:

- Produzione
- Trasporto
- Infrastrutture di stoccaggio del gas
- Sistema tariffario.

Per il gas, il soggetto deputato alla rete di distribuzione è FLUXYS Ltd, mentre in campo elettrico la funzione di trasmissione è affidata a ELIA Ltd.

Per quanto riguarda la distribuzione locale esistono differenti network Network di Manager per la Distribuzione (M.D.N.). Il sistema di distribuzione e l'M.D.N. sono sovvenzionati attraverso uno specifico contributo incluso nelle bollette.

Liberalizzazione dei mercati nazionali di gas ed elettricità

Livello Federale

Le Direttive europee di riferimento sono state recepite attraverso le leggi del 29 aprile 1999, che riorganizzano i mercati (leggi modificate con la legge 16 luglio 2001).

Vallonia

I mercati dei consumatori residenziali sono stati liberalizzati a partire dal 1 luglio 2007 (Ordinanza del Governo vallone – O.W.G. – 21 aprile 2005).

Bruxelles

Il mercato dell'elettricità è stato liberalizzato dal 1 gennaio 2007. Per il gas, l'avvio effettivo della liberalizzazione è stato fissato al mese di luglio 2007 (Ordinanza del Governo di Bruxelles - O.B.G. – del 19 luglio 2001 per l'elettricità e del 1° aprile 2004 per il gas).

Fiandre

I mercati del gas e dell'elettricità sono stati liberalizzati a partire dal 1° luglio 2003 (Ordinanza del Governo fiammingo – O.F.G. – del 13 luglio 2001 per l'elettricità e dell'11 ottobre 2002 per il gas).

I mercati liberalizzati hanno già evidenziato effetti particolarmente negativi a livello sociale.

Misure sociali

Livello Federale

Fondo Sociale per l'Energia

Il Fondo Sociale per l'Energia è basato sulla legge del 4 settembre 2002 e prende il nome di *Legge Vande Lanotte*, che istituisce i Centri per l'Assistenza Sociale (CPAS), responsabili dell'informazione e del supporto finanziario per le

famiglie vulnerabili rispetto ai costi dell'energia. La legge prevede che i CPAS intervengano nel caso in cui una persona destinataria di un aiuto finanziario o di una assistenza per la mediazione del debito non sia in grado di pagare le proprie bollette energetiche.

Il CPAS riceve dai distributori di energia una lista di clienti che hanno difficoltà di pagamento e contatta direttamente i clienti al fine di negoziare le modalità per appianare il debito. Il servizio di assistenza prende la forma della mediazione del debito e del servizio di informazione finanziaria e rappresenta un intervento di politica preventiva in ambito sociale a tutela dei consumatori.

Il Fondo è stato creato dalla Legge reale – R.O. – dell'11 ottobre 2002 per il mercato elettrico e dalla Legge Reale del 23 ottobre 2002 per il mercato del gas.

Il Fondo Sociale per il Riscaldamento

Il Fondo è divenuto effettivo il 1° gennaio 2005 e prende le mosse dalla Legge-Programma del 27 dicembre 2004. E' stato introdotto per garantire sussidi alle famiglie svantaggiate nell'acquisto del combustibile per riscaldamento. Il Fondo è operativo solo durante la stagione invernale (dal 1° settembre al 30 Aprile) e interviene quando i prezzi raggiungono o eccedono i €0,40 per litro (tasse incluse). Il sussidio si riferisce alle bollette inerenti il volume di olio combustibile o di gas propano utilizzato negli alloggi ad uso riscaldamento. Il sussidio copre un volume massimo di 1500 litri o in alternativa € 195 per stagione per singola famiglia. Un buono sociale di € 100 è disponibile per le persone che acquistano olio e paraffina alla pompa.

L'aiuto finanziario complessivo dipende dal prezzo dell'olio (quindi direttamente proporzionale al suo andamento). In coerenza con quanto previsto dall'Ordinanza Reale del 1° settembre 2005, così come modificata dall'Ordinanza Reale del 10 agosto 2005 e dall'Ordinanza Reale del 9 settembre 2005, che fissa regole precise per individuare i beneficiari del fondo di assistenza, dividendoli in 3 categorie:

Destinatari di benefici sociali:

- Vedove/i, disabili, pensionati, orfani (VIPO);
- Disoccupati di lungo termine;
- Bambini disabili che ricevono assistenza familiare;
- Beneficiari di redditi garantiti per persone anziane;
- Beneficiari di assistenza per disabili;
- Beneficiari di redditi sociali integrativi;
- Beneficiari di sussidi economici sociali equivalenti al reddito sociale integrativo.

Il reddito lordo annuale di queste tipologie di famiglie non può superare i 13.246 euro, incrementato di 2.452 euro per ciascuna persona a carico.

Famiglie a basso reddito (reddito lordo annuale inferiore od uguale a € 13.246 incrementati di €2.452 per ogni persona a carico ;

Famiglie con situazioni debitorie problematiche e persone che beneficiano di un servizio di mediazione del debito oppure di un pagamento collettivo del debito e persone che non sono in grado di pagare le proprie bollette energetiche.

Il Fondo Sociale per il Riscaldamento è alimentato di contributi derivanti dalla vendita di combustibili per il riscaldamento.

Tariffe sociali

Specifiche tariffe sociali intese come quote preferenziali sono state fissate per l'elettricità ed il gas dalle Leggi 20 marzo 2003 e 29 aprile 1999. Le tariffe vengono regolarmente aggiornate da un'ordinanza ministeriale.

I beneficiari sono definiti *clienti protetti* e devono possedere alcuni requisiti. La condizione di *cliente* protetto esiste anche a livello regionale.

Vallonia

Assistenza sociale all'uso dell'energia

Le Agenzie CPAS hanno in capo la responsabilità di questa forma di assistenza (Ordinanza del Governo regionale del 12 aprile 2003). Il primo di questi programmi è stato avviato nel giugno 2004 e comprende 3 tipi di azioni:

- Informativa
- Preventiva
- Risolutiva.

I dettagli delle azioni sono esposti al § 3.3.2 (Attori sociali : Regione Vallonia).

MEBAR II

Si tratta di un investimento garantito per famiglie a basso reddito (Ordinanza del governo regionale del 23 dicembre 1998, modificata dalla successiva Ordinanza del 25 aprile 2002, ed entrata in vigore il 1° aprile del 1999). Questa forma di sussidio, fino ad un valore massimo di € 1365 per opere di carpenteria e lavori di isolamento termico oppure ancora per apparecchiature che migliorino, sotto il profilo dei sistemi di riscaldamento, il comfort termico, è garantita a tutte le famiglie il cui reddito risulti inferiore alla somma dei redditi integrativi di ciascun componente incrementata del 20%. Nell'edilizia residenziale a fine sociale, l'unico investimento considerato è l'installazione di un boiler se e solo se la proprietà non è dotata di alcun impianto per il riscaldamento. Le indicazioni in merito sono fornite dal C.P.A.S. al Servizio Energia della Regione Vallonia.

Regione di Bruxelles

L'ordinanza del 14 dicembre 2006 ha abrogato la precedente Ordinanza dell'11 luglio 1991 riferita alla fornitura minima di energia elettrica e l'Ordinanza dell'11 marzo 1999 per la prevenzione della disconnessione dal servizio di fornitura di gas ad uso domestico.

Regione delle Fiandre

L'Ordinanza del 14 novembre 2003 fornisce per una quota gratuita di kWh il valore che viene successivamente dedotto dalla fattura finale annuale. Proporzionale rispetto alla numerosità della famiglia e applicabile esclusivamente per la prima casa, tutte le famiglie fiamminghe possono accedere al beneficio e quindi disporre di una quota gratuita di consumo. La quota equivale a 100 kWh per famiglia con altri 100 kWh addizionali per ciascun membro. L'elettricità gratuita comunque è eccessiva rispetto al consumo annuale delle famiglie nelle ore piene.

Supporto finanziario per gli investimenti di efficienza energetica delle famiglie a basso reddito

Famiglie

Livello federale

Il Fondo per la riduzione del costo complessivo dell'energia supporta attraverso prestiti agevolati gli investimenti rivolti al miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni. Questa è una delle poche misure caratterizzata da una specifica dimensione sociale (Ordinanza approvata dal Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2006). In concreto il Fondo fornisce assistenza alle famiglie svantaggiate così come definite nell'Ordinanza del Consiglio dei ministri. Queste famiglie vengono supportate dalle Agenzie CPAS nella individuazione, organizzazione e realizzazione dei lavori più appropriati.

Regione Vallonia

Ancora una volta il MEBAR II può essere citato in congiunzione con il Fondo Energia creato sulla base del Decreto Ministeriale dell'11 aprile 2005, che definisce le modalità di sconti sull'energia (misurazione ed ammissibilità). Il Fondo Energia ha garantito 18 interventi durante il periodo 2005-2007 per aiutare le famiglie ad investire, per esempio, nel miglioramento dell'isolamento termico, nel miglioramento dell'efficienza degli impianti di riscaldamento, ecc.

Regione di Bruxelles

Determinati sconti e/o deduzioni per la riqualificazione dell'edificio (Ordinanza del Governo regionale del 13 giugno 2002) sono rivolti esclusivamente agli inquilini proprietari. Questa misura include un aspetto sociale perché il beneficio dipende dal reddito annuale disponibile (al lordo delle tasse).

Regione delle Fiandre

Nella Regione, gli incentivi sono parte integrante di un obbligo di servizio pubblico nel campo dell'uso razionale per i Manager dei network di distribuzione (Decreto del Governo regionale del 17 luglio 2000, relativo all'organizzazione del mercato elettrico e Decreto del Governo regionale del 6 luglio 2001 concernente l'organizzazione del mercato del gas).

Il Belgio ha anche stabilito una forma di detassazione sul riscaldamento (deduzione IVA) attraverso la Legge del 22 febbraio 2006 che trova applicazione sugli acquisti di combustibile ad uso riscaldamento.

Assistenza nel campo dell'edilizia

Livello Federale

In ottemperanza all'art. 23 della Costituzione (completata nel 1994), "Ogni cittadino ha diritto a condurre una vita dignitosa. Il diritto prevede che ciascuno possa abitare in un edificio decoroso". In accordo con quanto stabilito dall'Ordinanza regionale dell'8 luglio 1997, le abitazioni date in affitto devono rispondere ad alcuni requisiti minimi che riguardano:

- amenities;
- la qualità acustica indoor e la stabilità strutturale;
- l'assenza di umidità;
- l'illuminazione naturale e la ventilazione.

Inoltre, nella scrittura dell'accordo con l'affittuario, il proprietario deve assicurare che l'edificio soddisfa i bisogni minimi di sicurezza, salute pubblica ed abitabilità. Standard più specifici sono stati definiti dalle singole Regioni attraverso i rispettivi "Codici edilizi".

Regione Vallonia

Il Codice vallone per l'edilizia è entrato in vigore nel 1998 ed è stato completato nel 2002. Il Codice riguarda (art. 2) il diritto al decoro dell'alloggio ed alla sua salubrità e attribuisce una precisa priorità alle famiglie a basso reddito e a quelle in condizioni di povertà.

Il Governo regionale ha integrato i criteri per la salubrità dell'edilizia, aggiungendone di nuovi riguardanti:

- Le installazioni per l'elettricità ed il gas;
- le apparecchiature sanitarie;
- gli impianti di riscaldamento;
- i volumi abitativi.

Pubblici ufficiali e funzionari sono specificatamente incaricati dal Governo per monitorare e portare a norma le situazioni di inosservanza rispetto agli standard minimi fissati.

E' stato poi creato l'Alto Consiglio dell'Edilizia che ha il compito di informare il livello regionale in merito alla politica abitativa.

La Regione garantisce differenti tipi di supporto per le famiglie svantaggiate:

Incentivi per la riqualificazione edilizia verso standard minimi di decoro abitativo;

Incentivi per creare concretamente edilizia in linea con le regole stabilite dal Governo⁴;

Incentivi (ADEL) per cambiare casa o per affittare un'abitazione, garantiti per le famiglie affittuarie che abbandonano abitazioni inadeguate per vivere in alloggi, come nel caso delle persone disabili, dotati dei minimi standard;

Incentivi a copertura del pagamento dell'affitto.

Regione di Bruxelles

Il Codice edilizio di Bruxelles è entrato in vigore nel 2004 e regola nel dettaglio la salubrità, la dotazione strutturale e le condizioni di sicurezza delle abitazioni, dettando disposizioni per gli ambiti riguardanti:

- gli impianti elettrici e gas;
- Il sistema di riscaldamento e l'allacciamento al sistema fognario;
- la tossicità dei materiali;
- la distribuzione degli ambienti (superficie minima per persona, altezza degli ambienti e accessibilità);
- fornitura di acqua;
- apparecchi per la cucina ed il riscaldamento;
- installazioni sanitarie;
- condizioni di umidità negli ambienti;
- spazio minimo abitabile.

Esiste un Servizio Regionale di Ispezione che ha il compito di verificare i singoli aspetti di sicurezza, salute pubblica e dotazione di apparecchiature per l'intero patrimonio edilizio.

La Regione garantisce anche differenti tipologie di supporto per le famiglie:

- sussidio compensativo delle differenze economiche relative all'affitto ove un inquilino sia costretto ad abbandonare un'abitazione inadeguata per un'abitazione decorosa;
- sussidio per l'ottenimento di un acconto bancario a garanzia dell'affitto (fatta eccezione per chi già riceve un reddito integrativo), equivalente al canone di mercato più basso disponibile;
- sussidio (ADIL) per le famiglie che intendono cambiare alloggio oppure per chi necessita di una garanzia all'affitto provenendo da una abitazione inadeguata per un alloggio decoroso (il nuovo affitto deve essere economicamente superiore alla rata precedentemente pagata).

Regione delle Fiandre

Il Codice edilizio, entrato in vigore nel 1998, definisce gli standard di qualità per l'edilizia e può imporre sanzioni in presenza di condizioni abitative inadeguate poste sul mercato. Il Codice richiede anche che le Amministrazioni Locali assicurino la dotazione per gli edifici di un "certificato di qualità".

Il Governo regionale ha integrato le norme federali regolando i seguenti aspetti:

- Superficie disponibili;
- Impianti sanitari (completezza e buon funzionamento);
- Impianti di riscaldamento;

- Impianti elettrici e gas.

La Regione garantisce sussidi alle persone sole ed alle famiglie che vivono in condizioni di povertà e disagio abitativo:

- Sussidio per il credito sociale (costante supporto finanziario);
- Sussidio per le famiglie che abbandonano un'abitazione inadeguata in cerca di un alloggio decoroso.

E' stato creato l'Alto Consiglio per l'Edilizia con compiti di informazione alla Regione in materia di politica abitativa.

Livello locale

I Comuni possono introdurre misure specifiche nel campo dell'edilizia, sulla base di due leggi (Nuova Legge Municipale del 13 maggio 1999 e Codice Edilizio). Esistono anche ulteriori regole piuttosto stringenti per combattere la diffusione o l'esistenza di edifici di scarsa qualità.

Dipartimenti Governativi

Ministeri ed Organizzazioni

Ministeri ed Organizzazioni possono essere individuati ai diversi livelli (federale, regionale, locale). Si tratta di infrastrutture in grado di agire rispetto alle principali cause della fuel poverty (energia, edilizia, aspetti socioeconomici).

Livello federale

Il *Ministero dei Servizi Pubblici, Integrazione Sociale, Grandi Città e Pari Opportunità* pone in attuazione misure concrete per combattere la fuel poverty e l'esclusione sociale. L'obiettivo principale è quello di assicurare a chiunque i fondamentali diritti sociali, traducendo il dettato costituzionale ("Chiunque ha il diritto di vivere in condizioni che garantiscano la dignità umana").

Il *Servizio Federale per i Servizi di Pubblica Utilità, le Piccole e Medie Imprese e l'Energia (F.P.S.)* opera per assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nel Paese in un'ottica di sviluppo sostenibile e di controllo dei costi dell'energia. Il Servizio determina anche i necessari investimenti che, in ambito di risparmio energetico, possono godere di particolari fregimi fiscali.

La *Commissione di Regolazione per l'Elettricità ed il Gas (C.R.E.G.)* è l'Organizzazione nazionale che regola i mercati dell'elettricità e del gas in Belgio. La Commissione fornisce un servizio di informazione al Governo in merito alle operazioni del mercato e provvede a svolgere un ruolo di controllo in materia di rispetto delle leggi e delle regole di settore.

Vallonia

La *Divisione Generale per la Pianificazione Urbana, l'Edilizia ed il Patrimonio (DGATLP)* del Ministero della Regione della Vallonia aiuta i soggetti privati attraverso vari incentivi, compresi i sussidi per le Organizzazioni pubbliche e private, svolgendo anche un ruolo di controllo degli standard edilizi.

La *Direzione Generale per le Tecnologie, la Ricerca e l'Energia (DGTRE)* promuove l'efficienza energetica, l'uso delle fonti energetiche rinnovabili, l'uso razionale dell'energia, i prodotti sostenibili e gli investimenti per il risparmio energetico.

La *Direzione Generale dell'Azione Sociale e della Salute (DGASS)* garantisce appoggio e sussidi ai Centri Pubblici di Welfare Sociale (C.P.A.S.), servizi di mediazione del debito, servizi di integrazione sociale e protocolli di pronto intervento in ambito sociale.

La *Società vallona per l'edilizia (SWL)* fornisce informazione, assistenza e garanzie tecniche, finanziarie ed amministrative alle Società di Servizi per l'Edilizia ed alle Autorità Locali impegnate in progetti edilizi. Ha anche il compito di verificare l'appropriato funzionamento e la solidità gestionale delle Società edilizie. Infine la Società svolge un ruolo di investitore in coordinamento con la Regione vallona.

La *Società vallona di Credito Sociale (SWCS)* supporta complessivamente i mutui sociali (caratterizzati dalla rata più bassa disponibile sul mercato). La Società gestisce 23 Divisioni che promuovono i prodotti finanziari sponsorizzati dalla Regione.

Il *Fondo regionale per l'abitazione a favore delle famiglie numerose (FLFNW)* svolge una mission di servizio pubblico e garantisce i mutui sociali oltre a fornire assistenza. Il Fondo coordina l'azione delle Organizzazioni sociali come le Agenzie per l'affitto sociale (A.I.S.), le Associazioni per la promozione dell'edilizia.

La *Commissione regionale per l'Energia (CWaPE.)* fornisce un servizio di advisory per le Autorità inerente l'organizzazione ed il funzionamento dei mercati regionali dell'elettricità e del gas. La Commissione ha anche il compito di monitorare e verificare il rispetto dei principali Atti e Decreti di settore.

Esistono poi i Manager dei Network per la distribuzione dell'elettricità e del gas prima ricordati.

Regione di Bruxelles

All'interno della *Amministrazione per la Pianificazione Urbana e l'Edilizia* esiste un *Servizio di Ispezione* regionale che ha in carico la verifica dell'osservanza delle norme per la sicurezza, la salute pubblica e le apparecchiature domestiche nel patrimonio edilizio esistente, con compiti aggiuntivi di rilascio della "certificazione di qualità".

L'*Istituto di Bruxelles per il Management e l'Ambiente* è l'Ente che opera per l'ambiente e l'energia nella regione. E' l'equivalente della DGTRE della Vallonia, di cui replica i compiti.

L'*Osservatorio per la Salute ed il Welfare* è una Commissione che deve aiutare i responsabili per la gestione dei temi della salute e delle problematiche sociali.

BRUGEL è il regolatore regionale di Bruxelles per l'elettricità ed il gas, la cui mission comprende la sorveglianza del rispetto degli standard di legge e del rispetto degli standard di qualità richiesti agli operatori dei mercati di elettricità e gas.

L'*Agenzia per l'Energia di Bruxelles (ABEA)* fornisce informazione ed accompagnamento ai residenti della città sul tema dell'uso razionale dell'energia in ambito domestico e sull'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili. L'Agenzia offre informazioni ai cittadini sui temi energetici, comprese le opportunità tecnologiche efficaci per la riduzione dei consumi energetici.

Il *Fondo Edilizio di Bruxelles-Capitale* è stato istituito per incoraggiare e mettere le famiglie a basso reddito nelle condizioni di poter riqualificare le proprie abitazioni oppure nell'acquisto di abitazioni più adeguate attraverso meccanismi di sussidio/incentivazione o schemi finanziari per l'affitto e l'acquisto.

Uno degli obiettivi chiave della *Società regionale per l'Edilizia (SLRB)* è di rendere accessibile il mercato dell'edilizia alle famiglie a basso reddito attraverso la diffusione dei cosiddetti "*affitti sociali*". Altro obiettivo riguarda la promozione della creazione di AIS.

SIBELGA è il soggetto di Bruxelles deputato alla gestione dei network per la distribuzione di elettricità e gas nella regione di Bruxelles.

Regione Fiandre

Gli stessi Ministeri e le stesse Organizzazioni regionali citate in precedenza si trovano nelle Fiandre ed includono:

- VREG: Regolatore fiammingo per l'elettricità ed il gas;
- Vlaamse Energieagentschaps: Agenzia regionale per l'Energia;
- Agentschap Wonen-Vlaanderen: Agenzia territoriale regionale;
- VHM : Agenzia regionale per l'Edilizia;
- VWF: Fondo regionale per l'abitazione delle famiglie numerose.

Esistono poi i Manager dei Network per la distribuzione dell'elettricità e del gas prima ricordati.

Provincie

Le Agenzie per l'Affitto Sociale (AIS), finanziate dalle Provincie, attraverso meccanismi di prestiti, garantiscono ai proprietari il pagamento dell'affitto e contribuiscono a sostenere i lavori di riparazione di cui necessita l'inquilino. Le Agenzie provvedono a configurare il prestito ed a fare l'inventario degli impianti,

assicurano che i lavori di manutenzione siano compiuti a regola d'arte e secondo le prescrizioni normative.

Le Agenzie offrono anche agli inquilini a basso reddito un canone d'affitto adeguato e, ove necessario, assistenza e supporto sociale.

Le Province stanno sviluppando un accesso più ampio alla proprietà degli alloggi ed il miglioramento degli standard generali di qualità dell'edilizia attraverso meccanismi di premialità per i mutui sociali rivolti al miglioramento delle condizioni abitative.

Comuni

I Centri Sociali Pubblici per l'Assistenza (C.P.A.S.) offrono assistenza sui temi energetici attraverso diversi strumenti: assistenza finanziaria, informazione e programmi di formazione.

Nella Fiandre e in Vallonia, la Commissione Locale per le Disconnessioni (CLAC in Vallonia e LAC nelle Fiandre) delle forniture di gas ed elettricità rappresentano un braccio operativo delle Autorità Locali.

2. Il profilo della Fuel Poverty secondo il modello francese

In Francia la fuel poverty non è un fenomeno generalmente riconosciuto i termini sociali. La più comune manifestazione delle difficoltà che le famiglie incontrano a causa del costo dell'energia è l'incapacità di pagare le bollette energetiche, ma questo è un problema che viene preferibilmente considerato come sintomo di un più generale fenomeno di povertà.

Di conseguenza lo sviluppo di un quadro normativo ed organizzativo che possa garantire assistenza alle famiglie nella necessità di mantenere le proprie abitazioni calde e salubri si è avviato nell'ambito delle più generali politiche rivolte alla povertà ed all'esclusione sociale. Questo obiettivo è stato inizialmente affrontato dalla legge del 1° dicembre 1988, che ha istituito il minimo reddito familiare e che ora è stato formalizzato con il Codice di Azione Sociale e a favore della famiglia.

Legislazione e politica nazionale

L'anno 1985 ha visto l'introduzione della prima Convenzione sulla Povertà e la Vulnerabilità, che si è posta l'obiettivo di coinvolgere le industrie nazionali di gas ed elettricità (GDF ed EDF) nell'azione di sostegno alle famiglie per la crescente insostenibilità delle tariffe energetiche. Questa politica si è evoluta sino a far nascere i Fondi per la Solidarietà Energetica (FSE), una fonte di assistenza finanziaria per le famiglie vulnerabili che non sono in grado di pagare le bollette energetiche.

I Fondi hanno una dotazione annuale di 46 milioni di euro. La fonte di finanziamento è così composta:

- 25% da parte del Consiglio cittadino⁶;
- 25% da parte di EDF-GDF;
- 18% dal Governo centrale (Ministero per l'Azione Sociale);
- 14% da Assedic (Agenzia nazionale per i disoccupati);
- 7% da parte dei Comuni;
- 1% da parte delle Organizzazioni caritatevoli ed altri Enti.

E' da notare che nel 1945 lo Stato ha nazionalizzato la produzione, la distribuzione e la fornitura di gas ed energia elettrica. E' stata creata un'apposita Agenzia nazionale per questo obiettivo: si tratta di EDF-GDF, che successivamente è stata divisa in EDF (elettricità) e GDF (gas).

Per circa 60 anni, queste due Agenzie hanno esercitato un monopolio industriale in ambito elettrico e gas. In qualità di industrie nazionali beneficiarie di investimenti

⁶ In Francia esistono differenti livelli di amministrazioni territoriali: Regioni, Contee e Comuni o gruppi di Comuni. La Francia comprende 26 Regioni, più di 90 Contee ed oltre 36.000 Comuni. Storicamente l'amministrazione francese è stata costruita su due livelli, lo Stato e i Comuni. A seguito della legge per la decentralizzazione, sono stati creati due livelli intermedi, le Regioni e le Contee (conosciute meglio come Dipartimenti). Lo Stato è rappresentato dalle Prefetture in ogni Regione. Le Regioni e i Dipartimenti hanno responsabilità e poteri differenti. La lotta alla fuel poverty è oggetto della giurisdizione dei Dipartimenti e dei Comuni.

statali in termini di infrastruttura zone, le due Agenzie sono state in grado nel tempo di fornire: reti altamente qualificate di distribuzione dell'elettricità e del gas nell'intero territorio nazionale; sistemi di trasporto dell'energia ad alta efficienza ed un adeguato livello di sicurezza nelle forniture. Inoltre lo Stato è stato capace di organizzare una tariffa regolata che ha assicurato l'omogeneità delle tariffe energetiche nel Paese, fortemente economiche anche nel confronto con gli altri Paesi europei. Con l'apertura del mercato energetico alla competitività, le tariffe regolate sono scomparse.

La Legge 90-449 del 31 maggio 1990 (Legge Besson) ha inteso stabilire il diritto all'alloggio e che lo stesso alloggio sia dotato di standard decorosi. La legge stabilisce il principio della garanzia, particolarmente per coloro che sono svantaggiati, di una assistenza da parte del governo locale per assicurare accessibilità ad un alloggio ed alla possibilità di mantenerlo. Questa legge richiede anche che trovino concreta attuazione i Piani dipartimentali d'azione per l'edilizia, le famiglie ed i soggetti svantaggiati (*PDALPD*).

La Legge 92-722 del 29 agosto 1992 ha voluto risolvere il problema della povertà e altre forme di esclusione sociale. La Legge, sulla base della precedente Legge del 1° dicembre 1988, cerca di affrontare alcuni aspetti cruciali della fuel poverty ("ogni individuo o famiglia che si trova in condizioni di vulnerabilità ha il diritto di ottenere assistenza dal governo locale per accedere alla fornitura di acqua e di energia").

La Legge ha definito il principio del diritto ai servizi di utilità essenziali (acqua, gas ed elettricità) stabilendo un protocollo nazionale per la prevenzione della disconnessione dal servizio di fornitura in caso di morosità.

Il meccanismo per cui i servizi di pubblica utilità devono essere sostenuti comprende un certo numero di Convenzioni nazionali sottoscritte dallo Stato e dai rappresentanti di EDF, GDF e dalle Compagnie di distribuzione dell'acqua. Queste Convenzioni definiscono il livello di assistenza disponibile e le categorie di famiglie che possono ricevere l'assistenza.

Nel contesto dei *PDALPD*, in ciascun Dipartimento vengono sottoscritte Convenzioni dai rappresentanti dello Stato, dai rappresentanti di EDF, GDF e degli altri fornitori di energia ed acqua, dai Comuni e, se necessario, dai Centri municipali di azione sociale e da altre Agenzie che hanno un ruolo nelle politiche di protezione sociale. Queste Convenzioni locali determinano le condizioni per l'applicazione delle Convenzioni nazionali e definiscono anche le migliori modalità per sviluppare programmi di informazione ed assistenza orientati a massimizzare le opportunità concrete di uso razionale dell'energia e della risorsa idrica. Questa opera trova sostegno finanziario nei Fondi di Solidarietà Energetica (FSE).

La Legge quadro 657 del 29 luglio 1998, in tema di politiche per l'inclusione sociale, dà mandato all'Autorità per mantenere il livello qualitativo delle forniture di gas ed elettricità.

La Legge 108 del 10 febbraio 2000, regola la modernizzazione e lo sviluppo del servizio pubblico di fornitura dell'elettricità e garantisce accesso al servizio per le famiglie vulnerabili. La Legge amplia le forme disponibili di assistenza per le famiglie vulnerabili e dà il compito alle Autorità locali di intervenire in un certo numero di ambiti, tra cui il miglioramento degli standard di isolamento termico, il controllo dei sistemi di riscaldamento e la vendita di elettrodomestici a maggiore efficienza.

La Legge 108 dà anche attuazione alla Direttiva europea 96/92/CE relativa all'apertura dei mercati nazionali dell'energia. I Decreti pubblicati tra il 2000 e il 2001 hanno successivamente promosso la competitività nei mercati energetici francesi, reso possibile la partecipazione ai mercati da parte di produttori diversi e introdotto la

possibilità per i consumatori di scegliere il proprio fornitore di energia. Conseguenza del cambiamento è la scomparsa della tariffa regolata prima ricordata.

La Legge 1208 del 13 dicembre 2000 in tema di inclusione sociale e di rinnovamento urbano comprende il concetto di alloggio decoroso e lo rende un vincolo per ogni proprietario che affidando l'alloggio si deve preoccupare di assicurarne l'assenza di rischi per la salute e la sicurezza egli occupanti e che la proprietà immobiliare soddisfa una serie di condizioni che la rendono abitabile. Questa Legge è anche la base del Decreto 30 gennaio 2002 relativo all'edilizia decorosa ed alle proprietà miste, provvedimento che impone un obbligo per le città che hanno più di 3.500 abitanti per cui le stesse città devono assicurare che il 20% del loro patrimonio edilizio sia riservato a fini sociali.

La Legge 809 del 13 agosto 2004 sulla devoluzione locale modifica la gestione dei Fondi di Solidarietà Energetica (FSE), che sono stati integrati nei Fondi per la Solidarietà dell'Alloggio (FSL) a partire dal 1° gennaio 2005 e che ora sono gestiti dalle Commissioni dipartimentali (che comprendono i Consigli locali, le Autorità locali, i fornitori di energia e le organizzazioni di welfare territoriale locale). I Consigli dipartimentali sono inoltre i principali animatori delle soluzioni per la fuel poverty e per i problemi energetici in ambito domestico.

Due altri Decreti derivanti dalla Legge 108 del 10 febbraio 2000, relativi alla modernizzazione ed allo sviluppo del servizio pubblico di distribuzione dell'elettricità, sono di interesse rilevante:

- Il Decreto dell'8 aprile 2004, riferito alla tariffa sociale elettrica (inteso come servizio e soluzione che vuole incontrare i bisogni primari). Dal 1° gennaio 2005, le famiglie a basso reddito possono beneficiare di uno sconto speciale sulla tariffa elettrica. Le famiglie il cui reddito annuale non supera i 5,520 euro (460 euro mensili) possono ottenere uno sconto variabile dal 30% (per una singola persona) al 50% (per una coppia con 2 o più figli) sul costo dei primi 100 kWh consumati in ogni mese. Il meccanismo è stato avviato dalla Agenzia Francese per la Salute (CAM) che fornisce ai distributori di energia una lista contenente le famiglie che possono accedere al beneficio; il distributore quindi spedisce a ciascun cliente la documentazione necessaria per poter ottenere lo sconto;
- Il Decreto 971 del 10 agosto 2005 che concerne le procedure che si rendono necessarie in caso di morosità (bollette elettriche). L'accesso alla fornitura deve essere mantenuto nel caso in cui la specifica situazione sia stata fatta oggetto del Fondo di Solidarietà per l'Alloggio (FSL) e lo deve essere fino almeno alla decisione finale sull'azione da intraprendere. In questo periodo di salvaguardia, deve essere mantenuta una minima potenza per garantire gli usi di primaria necessità. Inoltre, EDF deve mantenere una politica di non-disconnessione del servizio fino al momento in cui viene stabilito un contatto tra la Compagnia ed il cliente oppure fino a quando il cliente non ha potuto entrare in relazione con i servizi sociali in modo da spiegare la propria situazione e cercare assistenza per pagare il debito.

Infine, la Legge del 13 luglio 2006 relativa agli standard edilizi nazionali ha introdotto un divieto alla disconnessione dal servizio di fornitura elettrica nel periodo 1° novembre – 15 marzo di ciascun anno per tutte le famiglie che ricevono assistenza dal Fondo di Solidarietà per l'Alloggio o che hanno beneficiato del sostegno del Fondo negli ultimi 12 mesi.

Nel contesto di salute pubblica, una Circolare del 9 agosto 1978 ha introdotto alcune revisioni alle regolazioni sanitarie dipartimentali identificando l'importanza che deve essere riconosciuta ai problemi di riscaldamento e di ventilazione degli ambienti domestici. E' stato anche specificato che "tutte le misure dovrebbero essere prese al fine di assicurare un riscaldamento adeguato".

Gli effetti di queste leggi e dei relativi Decreti attuativi nell'identificazione del problema della fuel poverty sono riassumibili nella capacità di promuovere:

- Un diritto al libero accesso all'energia;
- Un diritto alla continuità del servizio di fornitura;
- Una tariffa sociale in grado di fornire sconti sui costi dell'elettricità per le famiglie svantaggiate
- Sostegno finanziario attraverso i Fondi di Solidarietà per l'Alloggio che permettono alle famiglie in difficoltà economiche di pagare in parte o interamente i propri debiti energetici.

E' chiaro che il quadro legislativo utile ad identificare la fuel poverty in Francia è principalmente reattivo alle cause ed alle conseguenze riconosciute, non certo preventivo, quindi prioritariamente rivolto a creare soluzioni e strumenti risolutivi per le situazioni critiche, come nel caso della morosità.

Azioni preventive che puntino ad eliminare in modo radicale il problema ed offrire quindi un approccio più sostenibile alla ricerca delle migliori condizioni abitative non sono ancora un fattore decisivo nella politica di sviluppo a livello nazionale ed esistono scarse risorse disponibili per i Programmi che agiscono per prevenire i problemi. Considerata imminente apertura dei mercati energetici alla competizione, è ragionevole prevedere che ci saranno comunque soggetti deboli che ne verranno ulteriormente indeboliti, tanto che cresceranno le famiglie per cui le bollette energetiche rappresentano spesso un problema insormontabile. In situazioni di questo genere si renderà necessario un nuovo approccio per prevenire la rapida crescita di incidenza del debito energetico, provvedendo a pensare programmi di informazione e di assistenza finanziaria finalizzati al miglioramento degli standard di riscaldamento degli edifici occupati dalle famiglie vulnerabili.

Ministeri

Le politiche di tre Ministeri sono strategiche rispetto al fenomeno della fuel poverty.

Ministero del Lavoro, dell'Azione Sociale e dell'Edilizia

La Legge che disciplina a livello nazionale gli standard per l'edilizia (ENL) stabilisce il quadro normativo della politica nazionale per l'edilizia e rafforza il tema del Piano per il progresso sociale. Questa Legge mira a migliorare l'accesso universale all'alloggio confortevole e salubre. Alcuni elementi del Piano identificano direttamente gli aspetti chiave della fuel poverty:

- Meccanismi di riforma del social housing a favore delle famiglie vulnerabili;
- Divieto di disconnessione dalla fornitura dei servizi essenziali (acqua, elettricità, gas) nel periodo invernale per le famiglie svantaggiate;
- Programmi orientati all'eliminazione dell'edilizia indecorosa;

- La riduzione dell'IVA dal 19,6% al 5,5% nei casi in cui la proprietà viene connessa ad una rete di teleriscaldamento (in precedenza il regime IVA era pari a 19,6% per il servizio gas ed al 5,5% per la connessione alle reti elettriche). Nei casi in cui il riscaldamento proviene dalle reti di teleriscaldamento e più dell'80% del combustibile utilizzato è biomassa, l'IVA è fissata al 5,5%.

Ministero dei Trasporti, del Turismo e del Mare

Il Ministero è responsabile degli standard per le costruzioni e per le prestazioni energetiche degli edifici residenziali.

Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria

Il Ministero sviluppa e porta a concreta attuazione la politica energetica e mineraria, oltre ad esercitare la responsabilità della gestione dei Certificati Bianchi e della regolazione fiscale.

Differenti strumenti di policy che impattano sulla fuel poverty dipendono dai Ministeri sopra richiamati. Qui di seguito se ne propone una rapida rassegna.

Un meccanismo per la riduzione dei consumi di energia: il sistema dei certificati Bianchi

Il sistema dei certificati Bianchi è stato istituito con la Legge del 13 luglio 2005. Obiettivo del sistema è il raggiungimento di risparmi energetici nei settori residenziale e commerciale, caratterizzati da alti potenziali di risparmio.

Il meccanismo prevede un obbligo, fissato dal Ministero, per i distributori di energia, i quali devono raggiungere obiettivi prefissati di risparmio energetico. L'obiettivo complessivo prevede il risparmio di 54 TWh in 3 anni. La prima fase è stata avviata il 1° luglio 2006 e terminerà il 30 giugno 2009. I distributori di energia sono liberi di scegliere le azioni più opportune per il raggiungimento dei rispettivi obiettivi di risparmio. I Programmi di intervento dovrebbero includere campagne di informazione oppure incentivazioni di natura finanziaria oppure ancora sussidi che promuovano la diffusione di apparecchiature efficienti, ecc.

La regolazione termica e la certificazione energetica degli edifici

Ogni 5 anni, vengono emanati Decreti che regolano le caratteristiche termiche e le prestazioni energetiche degli edifici di nuova costruzione. La più recente regolazione termica (RT2005) è stata introdotta attraverso il Decreto 27 luglio 2006. Il Decreto recepisce la Direttiva EPBD che è stata applicata ad ogni progetto di nuova costruzione a partire dal 1° settembre 2006.

La RT 2005 ha come obiettivo principale di migliorare le prestazioni energetiche degli edifici di nuova costruzione per una quota pari al 15% rispetto agli standard preesistenti, riferiti alla Regolazione precedente (RT2000), nella quale la soglia media di consumo energetico era pari a 120 kWh/m²/a. Le Regolazioni rafforzano progressivamente un numero di requisiti rilevanti per le prestazioni energetiche degli edifici, includendo l'isolamento termico, l'installazione di boiler ad alta efficienza, la

sostituzione del riscaldamento elettrico con quello a gas e con la diffusione del teleriscaldamento.

La RT 2005 fornisce anche la classificazione sulla cui base vengono poi certificati gli edifici:

- “Edifici ad alta prestazione energetica, con un consumo inferiore del 10% rispetto al consumo convenzionale indicato nella RT 2000;
- “Edifici ad altissima prestazione energetica”, caratterizzati da un consumo inferiore del 20% rispetto al consumo convenzionale indicato dalla RT 2000.

Il Ministero dei Trasporti prima citato sta introducendo un'altra classe energetica (“Edifici a basso consumo”) corrispondente alla categoria “Effinergie”, per i quali il consumo energetico medio è fissato a 50 kWh/m²/a. Questa classe è applicabile tanto ai nuovi edifici quanto a quelli esistenti.

Detrazione fiscale per l'acquisto di impianti a fonte rinnovabile e di materiali per il risparmio energetico

Si tratta di un incentivo finanziario che permette alle famiglie di dedurre dalle proprie tasse una quota delle spese affrontate per migliorare lo standard di efficienza energetica della propria abitazione. La detrazione si applica principalmente alla prima casa e per l'acquisto di impianti e materiali – i lavori accessori e altri tipi di installazione non figurano nei costi ammissibili.

La detrazione fiscale e le misure ammissibili sono così stabilite:

- 15% per caldaie a bassa temperatura;
- dal 25% to 40% per caldaie a condensazione, materiali isolanti e sistemi di termoregolazione;
- 25% dei costi di connessione ad una rete di teleriscaldamento alimentata prevalentemente a fonte rinnovabili o da un sistema di cogenerazione;
- 50% per l'acqua calda sanitaria ed i sistemi di riscaldamento sostituiti da un impianto solare termico;
- impianti fotovoltaici;
- Impianti elettrici alimentati da energia eolica, idroelettrica o da biomassa;
- Sistemi di produzione dell'acqua calda ad usi sanitari e di riscaldamento che utilizzano la biomassa;
- Pompe di calore.

Le prestazioni energetiche degli edifici esistenti

La Direttiva europea sul rendimento energetico degli edifici è stata implementata in Francia anche rispetto al più ampio patrimonio di edifici esistenti.

Per accrescere la consapevolezza da parte dei consumatori rispetto ai consumi energetici nelle abitazioni, l'articolo 134 (Comma 1-5) del Codice delle Costruzioni e dell'Edilizia introduce l'obbligo della certificazione energetica degli edifici residenziali all'atto della vendita (obbligo effettivo a partire dal 1° luglio 2007). La certificazione energetica è vista come uno strumento essenziale nell'opera di comunicazione

dell'obiettivo proprio dei miglioramenti dell'efficienza energetica degli alloggi attraverso l'espressione, secondo una modalità facilmente comprensibile, della prestazione energetica degli alloggi stessi o dell'edificio in cui essi sono contenuti (consumi di energia, emissioni di gas serra correlate, costi energetici annuali). La certificazione è supportata da un numero di raccomandazioni in termini di azioni favorevoli per rapporto costi-benefici necessarie per il miglioramento della prestazione energetica certificata.

Agenzie nazionali

ANAH

L'Agenzia Nazionale per il miglioramento degli edifici offre sussidi per migliorare gli standard negli edifici di proprietà o dati in affitto.

I sussidi sono a beneficio delle famiglie e dei proprietari che svolgono lavori di miglioramento dei propri edifici (sempre che gli interventi soddisfino alcuni precisi requisiti).

I lavori che possono beneficiare dei sussidi includono:

- Miglioramenti alla sicurezza degli edifici e degli impianti ed alla salubrità, all'accessibilità ed alla adeguatezza per le persone portatrici di disabilità fisiche o psichiche;
- Interventi che migliorano l'efficienza energetica e l'isolamento acustico.

Il valore economico del sussidio varia a seconda delle condizioni del proprietario/occupante:

- Per gli occupanti/proprietari si tratta generalmente del 20% del costo dei lavori, con un limite massimo di 13.000 euro anche se il sussidio può superare il 35% nel caso di proprietari a bassissimo reddito;
- Per i proprietari il valore del sussidio è pari al 15% del valore complessivo degli interventi. Il sussidio ai proprietari può essere compreso tra 35% e 40% se l'abitazione è compresa in una "operazione programmata di miglioramento" (in Francia conosciuta con l'acronimo OPAH). Il sussidio va dal 40% al 70% ove i lavori siano parte di un programma sociale rivolto al miglioramento delle condizioni abitative per famiglie o persone svantaggiate (PST).

L'ANAH mette anche a disposizione sussidi per lavori di miglioramento edilizio nei casi in cui le famiglie a basso reddito contribuiscano personalmente ai lavori, ove fattibile, alle misure specificate da una Agenzia accreditata (si veda, a questo proposito, la sezione dedicata ai lavori di auto-ristrutturazione).

ADEME

L'Agenzia Francese per l'Ambiente e la Gestione dell'Energia è un'Organizzazione pubblica che opera sotto l'autorità di 3 Ministeri (Ministero dell'Ecologia e dello Sviluppo Sostenibile, Ministero dell'Industria, Ministero della Ricerca).

La mission principale dell'Agenzia è la promozione, il coordinamento e lo sviluppo di azioni per la protezione dell'ambiente ed il risparmio energetico.

ADEME cura anche progetti che comprendono la valutazione, l'informazione e l'assistenza a vantaggio di diverse categoria di soggetti interessati (Amministrazioni pubbliche, imprese pubbliche e private ed i cittadini in generale).

In relazione al tema specifico della fuel poverty, ADEME ha l'obiettivo prioritario centrato sull'efficienza energetica e sui miglioramenti che in questo senso possono riguardare gli edifici occupati da persone e famiglie a basso reddito, con lo scopo di garantire l'accesso al calore a chiunque. L'approccio tenuto nel perseguire questo obiettivo varia a seconda della scala dell'intervento.

A livello locale, le possibilità di intervento comprendono visite a domicilio e fornitura di informazione alle singole famiglie, la cura di audit energetici e, se necessario, l'esecuzione di lavori di miglioramento dell'efficienza energetica. Programmi di lavoro aggiuntivi includono l'informazione e la formazione rivolta agli operatori sociali e ad altre Organizzazioni coinvolte nella filiera dell'edilizia.

A livello nazionale, in aggiunta alle attività di informazione e formazione, che sono la base dell'azione locale, vengono promosse partnership per facilitare lavori di cooperazione su progetti innovativi e progetti pilota.

ANRU (Agenzia Nazionale per il Rinnovo Urbano)

L'Agenzia è stata creata nel 2004 con la finalità di sviluppare un elevato volume di investimenti richiesti per il rinnovo urbano di quelle aree di edilizia residenziale pubblica che sono caratterizzate da condizioni di abbandono e degrado.

Il Programma mira a costruire 250.000 alloggi di edilizia residenziale pubblica, a demolire un numero equivalente di alloggi ed a porre in concreta attuazione lavori di riqualificazione su 400.000 alloggi esistenti entro il 2013.

Le Autorità pubbliche quindi hanno potenziale accesso ad un meccanismo altamente efficace per la promozione dell'efficienza energetica nell'edilizia residenziale pubblica (tanto nei nuovi edifici quanto in quelli esistenti) e al tempo stesso di equilibrare il bilancio di anidride carbonica nei distretti urbani (come risultato di un'azione su ambiti e settori più ampi, come quello dei trasporti pubblici).

Questa opportunità tuttavia è ancora poco sfruttata ed il potenziale di risparmio energetico tanto sulla nuova edificazione quanto sul patrimonio esistente non è ancora massimizzato a causa dell'assenza di una chiara volontà politica a livello nazionale.

3. Il profilo della Fuel Poverty secondo il modello italiano

Introduzione

In Italia non esiste una definizione ufficialmente riconosciuta della fuel poverty nonostante il tema della vulnerabilità delle famiglie rispetto ai costi dell'energia sta assumendo a rilevanza nazionale già grazie all'impegno che il regolatore nazionale, l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, sta approfondendo nel lavoro di definizione delle "tariffe sociali". La proposta di adozione di un indicatore che misuri il grado di accessibilità dei servizi di pubblica utilità (acqua ed energia) è a sua volta un tema di interesse. La proposta è contenuta nello studio Scarpa, Miniaci, Valbonesi, "La ristrutturazione dei mercati delle utilities in Italia: gli effetti distributivi sulle famiglie".

Lo studio commenta lo sviluppo delle riforme di liberalizzazione dei mercati delle utilities in Italia e le nuove regole per il mercato dell'acqua e per quelli dell'energia, presentando le dinamiche dei prezzi dei servizi di pubblica utilità e l'andamento e la composizione della spesa delle famiglie nel periodo 1997-2004. Lo studio quindi fornisce una definizione di "accessibilità dei servizi" e cerca di capire se esista un problema di accessibilità e come questo problema vari nelle differenti aree del Paese (considerando le differenze climatiche, sociali ed economiche esistenti tra le regioni del Nord, del Centro e del Sud Italia ma anche valutando le diverse pratiche di progettazione e di costruzione degli edifici). L'analisi rileva che la considerazione delle differenze esistenti a livello regionale sono cruciali per permettere una misurazione affidabile del grado di accessibilità dei servizi e quindi anche una migliore definizione delle politiche dedicate ad affrontare il problema della fuel poverty. Le conclusioni dello studio sottolineano anche che *"un'analisi degli effetti futuri delle riforme sulle condizioni sociali delle famiglie è particolarmente importante. Se è prevedibile che nell'immediato i prezzi di alcune utilities devono crescere, il tema di come sia più opportuno disegnare il sistema tariffario al fine, per esempio, di minimizzare le conseguenze negative sulle famiglie più vulnerabili è di fondamentale interesse. La sostenibilità dei prezzi delle utilities specialmente per le famiglie povere può collegarsi alle scelte che farà il regolatore, proprio perché la struttura di quei prezzi ha un effetto distributivo"*.

Di recente l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas ha predisposto una riforma del sistema tariffario per il mercato del gas ad uso domestico e anche sul versante della creazione di un sistema di tariffe sociali per il settore elettrico. La necessità di affrontare il problema della fuel poverty (intesa come ricerca di un nuovo modello per la misurazione delle condizioni delle famiglie in termini di incrocio tra condizioni socioeconomiche, aspetti di efficienza energetica degli edifici ed altri aspetti rilevanti di carattere sanitario e sociale) sta acquisendo una progressiva e crescente importanza.

Legislazione e politica nazionale

Le tariffe di fornitura dell'energia elettrica e del gas: il contesto normativo e l'ordinamento tariffario in vigore

In Italia le tariffe dell'energia elettrica e del gas sono regolamentate da una Autorità indipendente di settore, l'Autorità per l'Energia Elettrica e del Gas (AEEG) istituita con legge nazionale n. 481/95.

Tale dispositivo legislativo individua gli obiettivi che l'Autorità deve perseguire nello svolgimento delle proprie funzioni di regolamentazione e controllo, affida all'Autorità stessa la definizione delle condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti e le attribuisce il compito di stabilire ed aggiornare, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse. L'Autorità svolge le proprie funzioni attraverso l'emanazione di delibere.

Negli ultimi anni l'ordinamento tariffario, sia per quanto riguarda il gas che l'energia elettrica, è stato oggetto di importanti trasformazioni e revisioni necessarie per adeguarsi alle mutate condizioni istituzionali, economiche e più in generale di mercato delineatesi con l'avvio dei processi di liberalizzazione del mercato del gas e dell'energia elettrica.

Il gas metano

Dal 1 luglio 2001 è in vigore il nuovo sistema tariffario per le attività di distribuzione e fornitura del gas, secondo quanto previsto dalla delibera dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas n. 237/00. La nuova tariffa del gas è articolata in una tariffa di distribuzione e una tariffa di vendita.

La tariffa di vendita comprende il costo della materia prima, la cui variazione periodica può essere indicizzata trimestralmente in base alle quotazioni dei prodotti petroliferi.

La tariffa di distribuzione, determinata per ambito tariffario, che corrisponde all'insieme delle località servite attraverso il medesimo impianto di distribuzione, è suddivisa in una quota fissa e in una quota variabile:

- La quota fissa è attribuita in quote mensili in funzione dei consumi riferiti all'"anno termico" precedente a quello in corso. L'anno termico è il periodo intercorrente tra il 1° luglio di un anno e il 30 giugno dell'anno successivo;
- La quota variabile è articolata in sette scaglioni di consumo a ciascuno dei quali corrisponde un prezzo decrescente al crescere del consumo.

L'Energia elettrica

Dal 1 gennaio 2000 la tariffa elettrica per i clienti domestici è stata riformata rispetto alla struttura e alle caratteristiche del vecchio sistema tariffario. Il principio della riforma tariffaria è quello di ricondurre il prezzo dell'energia al costo riconosciuto alle imprese di distribuzione per fornirla ai clienti, introducendo margini di flessibilità nei

rapporti di fornitura fra clienti e imprese di distribuzione adeguati ad un mercato in via di liberalizzazione.

Nel mese di gennaio 2004 l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas con l'approvazione del *Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'erogazione dei servizi di trasporto, di misura e di vendita dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2004 - 2007* (Allegato A alla delibera 5/04 del 30 gennaio 2004) ha confermato nella sostanza la struttura delle tariffe elettriche per i clienti domestici introdotta nel 2000, salvo alcune modifiche formali, la più importante delle quali riguarda la struttura delle componenti relative ai costi di produzione dell'energia elettrica, aggiornata per tener conto dell'avvio della Borsa elettrica.

L'ordinamento tariffario attualmente in vigore prevede per i clienti domestici due differenti tipologie di tariffa obbligatoria: D2, è la tariffa applicata ai contratti stipulati nelle abitazioni di residenza con impegno di potenza non superiore ai 3 kW; D3 è la tariffa applicata ai contratti stipulati nelle abitazioni di residenza con impegno di potenza superiore a 3 kW e a quelli stipulati per le abitazioni non di residenza.

Entrambe le tariffe obbligatorie sono articolate in un corrispettivo fisso per cliente per punto di prelievo per anno, un corrispettivo di potenza espresso in centesimi di euro per kW impegnato per anno e corrispettivi di energia espressi in centesimi di euro per kWh consumato. Per la tariffa D2 la componente tariffaria relativa all'energia consumata dal cliente è definita per fasce di consumo (all'aumentare dei consumi il prezzo dell'energia consumata cresce per scaglioni), mentre per la tariffa D3 non sono previste articolazioni secondo scaglioni predefiniti.

Il prezzo finale pagato da ciascun cliente domestico prevede componenti tariffarie a copertura di:

- costi di generazione (costi di produzione e dispacciamento dell'energia elettrica, compresi gli oneri derivanti dall'applicazione della normativa sui certificati verdi; all'interno di questa voce di costo sono inoltre remunerati il servizio di interrompibilità e la disponibilità di capacità produttiva);
- costi di trasporto (trasporto dell'energia, sulle reti di trasmissione nazionale e di distribuzione, dal sito di produzione sino all'abitazione del cliente);
- costi commerciali e di misura (attività commerciali connesse alla vendita quali la fatturazione; installazione, manutenzione, lettura del contatore, etc.);
- costi sostenuti per gli interventi effettuati sul sistema elettrico nel suo complesso per realizzare finalità di interesse dell'intera collettività nazionale quali obiettivi di carattere sociale, ambientale e uso efficiente delle risorse (a titolo di esempio le attività di ricerca e sviluppo, la promozione delle energie rinnovabili,...);
- costi sostenuti per garantire l'equilibrio del sistema tariffario basato sul principio di corrispondenza dei prezzi ai costi medi del servizio.

Ogni trimestre le aziende distributrici adeguano i prezzi delle tariffe in base ai criteri definiti dall'AEEG che tengono conto delle variazioni del costo di produzione determinato dall'andamento dei prezzi di generazione nel mercato della Borsa elettrica.

Oltre alla tariffa obbligatoria, dal 1 gennaio 2001, le aziende distributrici possono offrire una gamma di opzioni tariffarie, definite "ulteriori", tra cui il cliente può scegliere. Le opzioni tariffarie possono essere offerte a fronte dell'erogazione di servizi elettrici diversi da quelli associati alle tariffe obbligatorie fissate dall'Autorità o, a parità di servizio reso, essere caratterizzate semplicemente da una diversa combinazione dei corrispettivi fisso, di potenza e di energia. A titolo di esempio:

- l'applicazione di sconti sul prezzo dell'energia per determinate forniture di potenza;
- la fornitura di un servizio elettrico di qualità superiore, ad esempio in termini di garanzia di livelli di continuità più elevati di quelli minimi imposti dall'Autorità;
- la garanzia di modalità di lettura o di fatturazione dei consumi personalizzate;
- l'offerta di tariffe multiorarie o biorarie.

Le tariffe sociali e le agevolazioni per i clienti economicamente disagiati

Il sistema tariffario attualmente in vigore per i clienti del mercato vincolato fa riferimento alle classi di consumo senza considerare in alcun modo la situazione reddituale delle famiglie. Questo principio vale anche per quanto riguarda la tutela dei clienti in condizioni economiche di disagio.

In effetti, attualmente per l'energia elettrica l'agevolazione del prezzo dell'energia (detta "fascia sociale") non è riservata a chi realmente è economicamente disagiato, ma è diffuso a tutti i clienti con bassi consumi. Pertanto famiglie numerose, e con redditi bassi, superando la soglia di consumo determinata per lo sconto finiscono per perdere l'agevolazione, mentre famiglie composte da una o due persone, anche benestanti ma con bassi consumi, ne fruiscono appieno.

Nel settore del gas è invece prevista per legge (delibera dell'AEEG n. 237/00, con applicazione a partire dal 1 luglio 2001) la possibilità per le amministrazioni locali di costituire fondi alimentati da un sovrapprezzo non superiore all'1% delle tariffe di distribuzione, al netto delle imposte a copertura di spese relative alla fornitura del gas a clienti in condizioni economiche disagiate, ad anziani e disabili, secondo criteri definiti dagli enti locali stessi. La società distributrice è quindi tenuta a fatturare a tutti i clienti attivi una quota non superiore all'uno per cento della quota variabile di distribuzione che verrà poi riversata al Comune richiedente che l'amministrerà in completa autonomia. Pertanto, se il Comune di appartenenza del cliente ha fatto tale richiesta "nel dettaglio fattura", si potrà riscontrare la voce "Contributo Sociale" relativo al periodo interessato dalla fatturazione.

La soluzione adottata dall'Autorità per il servizio di vendita del gas, che affida ai comuni la gestione del sistema di tutela delle fasce più deboli della popolazione, è caratterizzata da una significativa flessibilità e ben si adatta alla specificità del mercato del gas contraddistinto dalla presenza di un numero molto elevato di imprese locali di dimensioni eterogenee e nel quale è assente, a differenza dell'energia elettrica, il vincolo di una tariffa unica nazionale. Inoltre, il servizio di distribuzione del gas in base al d.lgs 164/00 ha carattere locale e pertanto appare coerente che anche le politiche sociali al riguardo siano determinate dagli Enti Locali. Occorre comunque sottolineare come tale soluzione non abbia avuto una diffusione così ampia: per l'anno termico 2004 –2005 erano 288 su 7.200 i comuni metanizzati che hanno attivato questa procedura per circa 4 milioni di utenti su circa 18 milioni in totale.

Nel settore elettrico, l'Autorità sta lavorando per la definizione di una tariffa agevolata (l'ultimazione dei lavori è prevista entro luglio del 2007) riservata ai clienti economicamente disagiati; questi ultimi saranno identificati in base a una soglia, definita dal Governo, di un indicatore del benessere socio-economico, ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) e da eventuali altre categorie di clienti ritenuti vulnerabili.

Per l'individuazione dei clienti ammessi al regime di maggiore favore l'Autorità propone di utilizzare i "criteri unificati di valutazione della situazione economica dei

sogetti che richiedono prestazioni sociali agevolate" (il cosiddetto riccometro). Si propone inoltre, anche in ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 12, comma 2, lettera c, della legge n. 481/95, che la soglia dell'indicatore della situazione economica del cliente rilevante per l'accesso al regime agevolato debba essere aumentata nel caso in cui il cliente, o un altro soggetto che risieda con il cliente, sia affetto da disabilità gravi o da specifiche patologie che rendano necessario l'utilizzo dell'elettricità per il funzionamento di apparati di cura.

Per quanto concerne l'accertamento dei requisiti necessari per l'accesso al regime sociale agevolato, l'Autorità ritiene che si debba fare ricorso all'autocertificazione da parte del cliente richiedente, senza gravare sulle imprese distributrici. Dovranno peraltro essere previsti idonei meccanismi di controllo, anche su base campionaria, della veridicità delle autocertificazioni.

Per i clienti ammessi al regime sociale agevolato l'Autorità intende definire una tariffa sociale *DS*, in modo tale da consentire una spesa contenuta per i consumi "obbligati" di energia elettrica, ossia per i consumi per i quali non esistano alternative economicamente ragionevoli (illuminazione, alimentazione di frigoriferi, televisori, lavabiancherie), determinati tenendo conto della numerosità dei nuclei familiari e ipotizzando un utilizzo "normale" delle singole applicazioni domestiche.

La tariffa sociale proposta, unica per tutto il territorio nazionale, prevede un'agevolazione per i clienti domestici residenti in abitazioni con potenza impegnata non superiore ai 3 kW e con livelli di consumo inferiori ad un certo quantitativo mensile, differenziati in base alla numerosità dei nuclei familiari. Per tali clienti è previsto un trattamento agevolato sia sulla quota fissa della tariffa, sia sulla componente variabile. I consumi agevolati dei clienti domestici, inoltre, sono esentati da tutte le imposte e addizionali, fatta eccezione per l'IVA.

L'onere derivante dalle condizioni di fornitura più favorevoli previste per la tariffa *DS* sarà ripartito, secondo le proposte dell'Autorità, sulla rimanente utenza domestica, attraverso un'apposita componente tariffaria.

Dipartimenti del Governo centrale

Se, da una parte, l'Authority definisce le regole e gli schemi che assicurino una più equa applicazione delle tariffe, il Governo mantiene la responsabilità di fornire gli orientamenti e le linee guida per questa attività regolatoria. La scelta degli indicatori e dei fattori che influenzano le decisioni dell'Autorità nella materia tariffaria dipende quindi dalle politiche del Governo centrale in ambito energetico, economico, sociale e sanitario.

Ministeri

Ministero per lo Sviluppo Economico

All'interno del Ministero, il Dipartimento Generale per l'Energia ha le seguenti responsabilità:

a) definizione delle politiche energetiche nazionali e coordinamento delle attività e delle azioni correlate alla pianificazione energetica delle Regioni e delle Province Autonome (l'energia è materia di concorrenza Stato-Regioni);

b) gestione dei rapporti con la Commissione europea e le Organizzazioni internazionali coinvolte nella politica energetica e nelle attività di regolazione dei mercati energetici;

c) applicazione delle leggi relative all'approvvigionamento energetico, al risparmio energetico, all'efficienza energetica ed allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

Il Ministero presiede il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), l'Agenzia creata a rappresentanza, a livello nazionale, di tutte le Associazioni consumeristiche italiane. Il Consiglio è stato istituito con la Legge 281 del 30 luglio 1998. La Legge attribuisce al Consiglio ampi poteri per il miglioramento ed il rafforzamento della posizione dei consumatori all'interno dei mercati.

Le responsabilità ed i compiti del Consiglio sono definiti all'interno del "Codice dei Consumatori":

- espressione di opinioni e pareri sulla legislazione proposta dal Governo e dal Parlamento in merito alle strutture di regolazione ed ai loro potenziali impatti sui diritti e gli interessi dei consumatori;
- collaborazione con le Organizzazioni tecniche ed istituzionali;
- analisi dei temi di specifico interesse in collaborazione con gli Enti di ricerca, i consumatori ed i fornitori di beni e servizi;
- redazione dei "Codici di condotta" in sinergia con i portatori di interesse per la definizione e lo sviluppo di strumenti per la protezione e l'informazione ai consumatori in merito ai loro diritti nell'ambito dei servizi di pubblica utilità;
- promozione e coordinamento delle politiche europee, nazionali e regionali a tutela dei consumatori;
- promozione di studi, ricerche, indagini e campagne di informazione ed assistenza sul tema dei diritti dei consumatori.

Ministero per l'Ambiente

Dipartimento Generale per la Programmazione, gli Accordi volontari e la fiscalità ambientale

Il Dipartimento presiede gli strumenti fiscali rilevanti per la protezione dell'ambiente, compreso l'ambito energetico.

Ministero per l'Economia e le Finanze

Dipartimento Generale per le Politiche Sociali

Il Dipartimento ha la responsabilità dell'analisi dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale e della formulazione delle politiche mirate alla loro progressiva eliminazione. Il Dipartimento opera principalmente in un'ottica di azione rispetto agli aspetti ed alle implicazioni socioeconomiche. In collaborazione con il Ministero del Welfare, definisce gli strumenti normativi e finanziari per l'assistenza sociale.

Ministero della Solidarietà Sociale

Il Ministero, creato attraverso il Decreto n. 118/2006, successivamente trasformato nella Legge 233/2006, presiede gli ambiti delle politiche sociali e del welfare. Il Ministero si occupa dei flussi di immigrazione dai Paesi in via di sviluppo e dai nuovi Paesi membri dell'Ue, coordina le politiche di integrazione della popolazione

immigrata, gestisce le politiche relative alla tossicodipendenza ed infine è responsabile del Servizio Civile Nazionale.

Il Ministero si occupa anche, in sinergia con i Comuni, le Province e le Regioni, dello sviluppo di una rete di servizi che sia capace di garantire eguali diritti a tutti i cittadini per una vita decorosa, a cominciare dalla lotta alla povertà ed all'esclusione sociale.

Puntando su una prospettiva complessiva di sistema universale di welfare, il Ministero indirizza le proprie attività non solo a favore delle persone che soffrono particolari problemi in termini di svantaggi economici, che patiscono disabilità e gli immigranti, ma anche verso le persone che vivano il rischio oppure concretamente vivano in condizioni di particolare necessità.

Il Ministero agisce nella considerazione che la solidarietà sociale sia un tema trasversale, di interesse e competenza di tutti i Ministeri. Questo è un aspetto estremamente delicato, che viene trattato in collaborazione con le Organizzazioni che dimostrano l'effettiva capacità di promuovere nel tessuto sociale l'adozione dei principi di solidarietà sociale.

Questa interazione mette il Governo nella capacità di comprendere meglio ed affrontare in modo più efficace i bisogni sociali.

Dipartimento Generale per la Gestione dei Fondi Nazionali per le Politiche Sociali ed il Monitoraggio della spesa pubblica

Il Fondo nazionale per le politiche sociali è la principale fonte di finanziamento nazionale dedicata ai programmi di welfare per le persone e le famiglie. Le risorse sono principalmente allocate presso l'INPS per finanziare le attività che puntano a garantire i diritti delle persone. Le risorse vengono poi trasferite alle Regioni che predispongono fondi per le Autorità locali ed ai partner privati che forniscono servizi di assistenza sociale che sono previsti nei Piani Sociali Regionali.

Le attività più rilevanti condotte dal Dipartimento comprendono:

- il monitoraggio della spesa sociale e la valutazione della efficacia delle politiche sociali;
- l'analisi del livello della domanda sociale, con l'obiettivo della fornitura di un più ampio sistema di conoscenza dei bisogni a livello locale;

la definizione di un livello minimo di servizi sociali (LEP). Questi livelli rappresentano un meccanismo volto ad assicurare che i servizi sociali garantiti su una base minima a livello locale.

Dipartimento Generale per l'Inclusione Sociale, i Diritti Sociali e la Responsabilità Sociale d'Impresa

In cooperazione con le altre istituzioni nazionali ed internazionali e con i rappresentanti della società civile, il Dipartimento ha la responsabilità delle seguenti attività:

- promozione ed attuazione delle politiche finalizzate alla lotta contro la povertà;
- sviluppo delle politiche che mirano a dare supporto alle persone e che intendono contrastare i fenomeni di emarginazione sociale;
- dare supporto alle attività della Commissione che studia i fenomeni di esclusione sociale;
- co-finanziare e monitorare l'attuazione delle misure a favore dell'integrazione salariale;

- promozione ed attuazione delle politiche per la lotta ai problemi abitativi di specifiche categorie di persone;
- orientamento e coordinamento delle azioni rivolte all'infanzia ed ai giovani e per la protezione dei diritti dei minori;
- dare supporto alle attività del Centro per il Monitoraggio dei temi dell'Infanzia e della Gioventù e del centro Nazionale di Documentazione e di Ricerca per l'Infanzia e la Gioventù;
- sviluppo di politiche e progetti mirati ad incontrare i bisogni dei disabili, per promuovere la loro inclusione nel mondo del lavoro e nella società e per la promozione dei loro diritti;
- sviluppo delle politiche a supporto delle persone anziane;
- controllo dell'Agenzia nazionale per il Programma per la Gioventù Europea;
- promozione e sviluppo delle iniziative correlate alla Responsabilità Sociale d'Impresa;
- coordinamento delle iniziative nel campo della Responsabilità Sociale d'Impresa e relazione con gli Organismi internazionali ed europei operativi sul tema.

Ministero Dei Trasporti e delle Infrastrutture

Dipartimento per l'Edilizia Residenziale e la Politica Urbana

Le responsabilità del Dipartimento sono state fissate dalla Legge 457/1975 "Regole per l'edilizia residenziale". La Legge stabilisce le condizioni generali per l'edilizia residenziale convenzionata e per gli edifici che prevedono sussidi per sostenere i costi di costruzione.

La Legge riguarda anche altri ambiti, come la verifica dei prodotti e dei processi per migliorare gli standard di qualità dell'edificio.

Il Dipartimento presiede anche alle politiche che affrontano i problemi del disagio abitativo e gestisce l'Osservatorio Nazionale sulle Condizioni Abitative.

Ministero per la Salute

Dipartimento per la Tutela della Salute

Il Dipartimento lavora sui temi della salute e della sicurezza in ambito domestico e nei luoghi di lavoro. Nel Dipartimento esiste una Divisione dedicata alla protezione della salute dei soggetti vulnerabili.

Autorità per l'Energia elettrica ed il Gas (AEEG)

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è un'autorità indipendente istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481 con funzioni di regolazione e di controllo dei settori dell'energia elettrica e del gas.

Un'autorità indipendente è un'amministrazione pubblica che prende le proprie decisioni in base alla legge istitutiva e ai propri procedimenti e regolamenti dotata di un elevato grado di autonomia nei propri giudizi e valutazioni rispetto all'esecutivo. I

poteri di regolazione settoriale fanno riferimento alla determinazione delle tariffe, dei livelli di qualità dei servizi e delle condizioni tecnico-economiche di accesso e interconnessione alle reti, in servizi in cui il mercato non sarebbe in grado di garantire l'interesse di utenti e consumatori a causa di vincoli tecnici, legali o altre restrizioni che limitano il normale funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

L'Autorità è operativa dal 23 aprile 1997, data della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del regolamento di organizzazione e funzionamento. In tale data sono state trasferite all'Autorità le funzioni relative alle sue attribuzioni, fino ad allora esercitate da altre amministrazioni pubbliche.

L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio nel quadro degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo e dal Parlamento e tenuto conto delle normative dell'Unione europea in materia. Il Governo indica all'Autorità, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, le esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese.

L'Autorità formula osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento, presenta annualmente al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta.

L'Autorità ha il compito di perseguire le finalità indicate dalla legge n. 481 del 1995 con cui si vuole "garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza" nei settori dell'energia elettrica e del gas, nonché "assicurare adeguati livelli di qualità" dei servizi.

Le finalità indicate dalla legge istitutiva devono essere perseguite assicurando "la fruibilità e la diffusione [dei servizi] in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, ...". Il sistema tariffario deve inoltre "armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse". Le pubbliche amministrazioni e le imprese sono tenute a fornire all'Autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

In base alla legge n. 481 del 1995 l'Autorità per l'energia elettrica e il gas nello svolgere le proprie funzioni di regolazione e controllo ha competenze in materia di:

- Tariffe
Fissazione delle tariffe base per i servizi regolati intese come prezzi massimi al netto degli oneri fiscali e loro aggiornamento con il metodo del price cap (ovvero "limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale"). Il metodo del price cap pone un vincolo alla crescita annua delle tariffe pari alla differenza fra tasso programmato di inflazione e aumento della produttività conseguibile dall'impresa esercente il servizio, più altri fattori eventualmente riconosciuti in tariffa quali i recuperi di qualità del servizio.
- Qualità del servizio
Definizione delle direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti, dei livelli generali e specifici di qualità dei servizi e dei meccanismi di rimborso automatico agli utenti e consumatori in caso del loro mancato rispetto; vigilanza sul rispetto dei livelli di qualità definiti dall'Autorità e sull'adozione delle Carte dei servizi. I livelli di qualità possono riguardare aspetti di natura sia contrattuale (come

- tempestività di intervento e risposta a reclami), sia tecnica (come la continuità dei servizi e la sicurezza).*
- **Forme di mercato**
Formulazione di osservazioni e proposte al Governo e al Parlamento in merito alle forme di mercato e al recepimento e attuazione delle direttive europee.
 - **Concorrenza**
Segnalazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato della sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n 287, con riferimento agli atti e ai comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al proprio controllo.
 - **Concessioni**
Formulazione di osservazioni e proposte al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione; trasmissione di proposte al Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato sugli schemi di concessione, convenzione e autorizzazione e sul rinnovo o la modifica di quelli esistenti.
 - **Separazione contabile e amministrativa**
Emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa delle diverse fasi dei servizi dell'energia elettrica e del gas. La separazione risponde agli obiettivi di rendere trasparenti e omogenei i bilanci dei soggetti giuridici operanti nei settori regolati, di consentire la verifica dei costi delle singole prestazioni e di assicurare la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta al fine di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza.
 - **Verifica e controllo**
Controllo delle condizioni di svolgimento dei servizi, con poteri di acquisizione della documentazione, di ispezione, accesso e sanzione, determinando i casi di indennizzo da parte dei soggetti esercenti nei confronti di utenti e consumatori.
 - **Reclami e istanze**
Valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di erogazione dei servizi.
 - **Risoluzione di controversie**
Gestione di procedure di conciliazione e arbitrato in merito a controversie fra utenti e soggetti esercenti.
 - **Informazione e trasparenza**
Diffusione e pubblicizzazione di conoscenze relative alle condizioni di erogazione dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi e finali.

L'Autorità stabilisce le tariffe per i settori regolati. La regolazione prevede la fissazione di un prezzo massimo al netto delle tasse e aggiustamenti tariffari basati sul meccanismo del *price-cap* (definito come un "valore massimo imposto alle variazioni di prezzo su una base pluriennale "). Il meccanismo fissa un limite agli aumenti annuali delle tariffe in corrispondenza della quota di riferimento dell'inflazione ed all'incremento della produttività da parte dei fornitori dei servizi,

insieme alla considerazione di ogni altro fattore influente sulle tariffe, come ad esempio il miglioramento della qualità dei servizi.

Nel 2001 l'Autorità ha sottoscritto un Accordo con il consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti che impegna i due Organismi a sviluppare congiuntamente i migliori meccanismi di informazione ai consumatori sul tema dei servizi pubblici in tema di gas ed elettricità, con focus particolare sui processi di liberalizzazione.

4. Il profilo della Fuel Poverty secondo il modello spagnolo

La fuel poverty non è un problema formalmente riconosciuto in Spagna, nonostante alcuni studi mostrino che il Paese possiede uno dei maggiori livelli in Europa in fatto di cattiva qualità del patrimonio edilizio e di numerosità delle famiglie colpite dal problema della precarietà energetica⁷. Esempi di cosa potrebbe essere considerato come fuel poverty sono stati isolati solo in relazione ai temi di competenza del settore del volontariato assistenziale e delle Autorità locali che sono in genere le prime fonti di assistenza alle famiglie a basso reddito o, più in generale, considerate vulnerabili. Dopo aver analizzato il livello nazionale, regionale e locale, risulta chiaro che la fuel poverty non è comunque considerato un tema di interesse sociale rilevante.

A livello nazionale, la legislazione riguardante l'edilizia è stata introdotta solo negli anni più recenti. Per esempio, la prima regolamentazione nazionale di settore ha visto la luce solo nel 2006 (Codice tecnico delle costruzioni). Sempre a livello nazionale, i sussidi per l'edilizia sono principalmente dedicati al sostegno all'affitto e non al miglioramento della qualità dell'edificato (tanto meno agli aspetti di miglioramento energetico).

A livello regionale, esistono i cosiddetti Sussidi di Emergenza Sociale, che possono includere anche il sostegno al pagamento delle bollette energetiche in casi di estrema necessità, ma in gran parte questi sussidi finiscono per concorrere al pagamento degli affitti (che rappresentano la maggior parte dei costi delle famiglie per la casa).

A livello locale, gli assistenti sociali individuano le famiglie con problemi ed approvano, se necessario, la somministrazione di un sostegno sociale per aiutare le famiglie a risolvere le difficoltà. L'esperienza di molti assistenti sociali in diversi contesti locali indica che il numero delle famiglie che cercano assistenza in relazione alla fuel poverty non raggiunge livelli rilevanti. Gli assistenti sociali contattati considerano accessibili i costi energetici nel Paese e individuano difficoltà, in ambito familiare, più urgenti, come ad esempio quelle legate al pagamento degli affitti. Questa visione è condivisa più ampiamente dagli operatori del settore del volontariato sociale.

I punti di vista e le esperienze prima richiamate spiegano il fallimento da parte del Governo centrale nel tentativo di riconoscere il problema e di programmare un'azione in merito. Se il problema non viene visto come tema urgente ai livelli regionale e locale, diventa difficile che la fuel poverty venga assunta come problema prioritario a livello nazionale.

⁷ For example: Housing, Fuel Poverty and Health: a Pan-European Analysis, Jonathan D Healy, Ashgate Publishing Limited, 2004.

Legislazione e politica nazionale

La fuel poverty, come detto, non è un problema precisamente definito in molti pAesi europei. Allo stesso modo la legislazione spagnola non riconosce il problema nella sua natura autonoma e peculiare.

La Fuel poverty nella legislazione spagnola

Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo inerente le regole per il mercato elettrico.

Questa Direttiva è stata recepita con RD1454/2005 (adattamento della Legge 54/1997) e, nonostante il provvedimento faccia riferimento alla *protezione dei clienti vulnerabili*, non considera il tema della fuel poverty in modo specifico ed approfondito.

La Direttiva 2002/91/EC del Parlamento europeo e del Consiglio europeo sul rendimento energetico degli edifici è stata parzialmente recepita dalla legislazione spagnola (RD47/2007) attraverso l'adozione di nuove regole per l'efficienza energetica negli edifici di nuova costruzione. Queste misure indirettamente impatteranno sulla fuel poverty nella loro capacità di migliorare l'efficienza energetica delle costruzioni, senza però esplicitamente interpretare la fuel poverty come problema sociale autonomo.

Considerato che né la legislazione né tanto meno le politiche sociali riconoscono la fuel poverty, è automatico registrare l'assenza di una definizione del problema in Spagna. In assenza di una definizione, è opportuno adottare le linee politiche di altri Paesi, come nel caso esemplare del regno Unito, che considera la fuel poverty come un problema che porta le famiglie a spendere più del 10% del proprio reddito per i propri consumi energetici e, nel caso del riscaldamento, non riesce a garantire il minimo comfort termico.

Dipartimenti del Governo centrale

Dipartimento Industria, Commercio e Turismo

Il Dipartimento è responsabile per la legislazione in ambito energetico e in particolare del recepimento delle Direttive europee di settore. La Spagna ha recepito la Direttiva europea 2003/54/CE pur senza applicare misure specifiche ai "clienti vulnerabili", nonostante questa fosse una esplicita richiesta contenuta nella Direttiva.

Il Dipartimento ha parzialmente recepito la Direttiva 2002/91/CE relativa agli standard energetici degli edifici, promulgando il Codice tecnico delle Costruzioni, la RITE (Regolazione delle prestazioni termiche degli edifici) e le procedure di certificazione energetica per gli edifici di nuova costruzione.

Dipartimento dei Servizi Sociali

Il Dipartimento non ha un Piano specifico d'azione contro la fuel poverty proprio perché il problema non è riconosciuto dal Governo centrale. Esistono sussidi speciali a favore delle famiglie a basso reddito ma in genere comprendono aiuti finalizzati a supportare le famiglie nel pagamento dei costi per l'abitazione piuttosto che per i bisogni primari.

Dipartimento per la Salute

Nonostante alcuni studi mostrino come la Spagna sia caratterizzata da uno dei più alti tassi di mortalità invernale in Europa, il dipartimento per la Salute non si è ancora dotato di programmi di intervento in merito. Paradossalmente il Governo spagnolo non dispone di un programma per arginare l'eccesso di mortalità nella stagione estiva che rappresenta un problema in forte crescita e che ha avuto grande risalto da parte dei mezzi di comunicazione. Il Piano nazionale d'Azione preventiva sugli effetti sanitari dovuti alle temperature eccessive riconosce comunque che i costi per le esigenze di condizionamento estivo sono un fattore di incidenza significativo sulla quota di morti nella stagione estiva.

Governo regionale

Dipartimento dei Servizi Sociali

Il Dipartimento delega alle Autorità locali le specifiche responsabilità operative dato che i temi rilevanti per la determinazione della fuel poverty vengono considerati su una base individuale.

Nella maggior parte dei territori regionali esiste una fonte di assistenza chiamata "Sussidio di Emergenza Sociale"; consistente in forme di pagamento erogate ove sussista un bisogno di alleviare le difficoltà finanziarie delle famiglie, come nel caso dei debiti legati ai consumi energetici oppure delle necessità di riqualificare le cattive condizioni abitative. Il valore economico del sussidio dipende dal valore economico del bisogno oppure dal grado riconosciuto di urgenza.

Protezione e tutela dei consumatori

Le Associazioni consumeristiche non hanno ancora sviluppato procedure ad hoc per affrontare il problema della fuel poverty perché il tema non ha ancora realmente acquisito un profilo definito in Spagna. Dato che i consumatori di energia non hanno mai concretamente richiesto che le Associazioni fossero coinvolte nella tutela dei loro specifici interessi, non esiste ancora un motivo oggettivo per giustificare un intervento relativo alle tematiche energetiche. I contatti di approfondimento con alcune Associazioni di settore nazionali e regionali (CECU, ASGECO, OCU, OCUC...) porta a concludere che non esiste da parte loro uno specifico interesse per questo aspetto tematico, proprio in ragione dell'assenza di specifiche richieste di assistenza.

5. Il profilo della Fuel Poverty secondo il modello britannico

La fuel poverty è un problema che ha trovato riconoscimento nel Regno Unito sin dalla prima metà degli Anni Settanta, quando i prezzi dell'energia per gli utenti domestici hanno seguito la spirale di crescita dei prodotti petroliferi. Comunque il riconoscimento si è generalmente limitato alle Agenzie del settore del volontariato sociale, che operavano con le famiglie a basso reddito e vulnerabili, particolarmente colpite dal fenomeno. Queste Agenzie hanno constatato sin da allora che la fuel poverty non è solo la manifestazione di un più generale problema di povertà, ma anche che, sulla considerazione che il problema è fortemente influenzato dalle condizioni e dal disagio abitativo, una soluzione efficace al problema potrebbe essere trovata nella forma di un massiccio investimento orientato al miglioramento dell'efficienza dei sistemi di riscaldamento e delle prestazioni energetiche degli edifici (con particolare riferimento al miglioramento dell'isolamento termico). Ciò non significa che i prezzi dell'energia ed i bassi livelli di reddito non siano fattori influenti sulla fuel poverty, ma che l'obiettivo della diffusa accessibilità al comfort termico nelle abitazioni rimane nel Regno Unito il tema chiave della lotta alla fuel poverty.

La fuel poverty è stata formalmente riconosciuta come problema sociale autonomo dal Governo laburista subito dopo le elezioni del 1997.

Sulla base della definizione di fuel poverty utilizzata dai ricercatori e dagli attivisti delle campagne dedicate al problema, i fuel poor in Inghilterra rappresentavano il 37% delle famiglie, toccando quota 7 milioni di famiglie. Dal 1998 il Governo ha accettato e fatto proprio tanto il concetto quanto la definizione di fuel poverty coniata dalle Agenzie di settore.

Prima del 1999 il Parlamento ha esercitato la propria sovranità sui 4 Paesi costituenti il regno Unito. Nel 1998 tre Atti parlamentari sono stati introdotti al fine di conferire specifici poteri operativi alla Scozia, al Galles ed all'Irlanda del Nord. Il Parlamento scozzese, l'Assemblea Nazionale del Galles e l'Assemblea dell'Irlanda del Nord sono diventate operative nel 1999. Il processo di devoluzione è significativo e rilevante per il tema della fuel poverty, proprio perché un numero importante di aree di policy sono diventate di responsabilità delle Amministrazioni nazionali, ivi compresa la lotta alla fuel poverty, mentre altre policy sono riservate al Parlamento di Westminster. In Inghilterra la fuel poverty è materia di responsabilità del Parlamento di Westminster. Nonostante la distribuzione di responsabilità a vantaggio delle Amministrazioni nazionali, tutti e quattro i Paesi hanno in essere programmi simili per la lotta alla fuel poverty. Di conseguenza, in questa sede l'organizzazione che si occupa della lotta alla fuel poverty nel Regno Unito verrà esemplificata nel caso dell'Inghilterra.

Legislazione e politiche nazionali

L'Atto per il comfort termico degli edifici e per la Conservazione dell'Energia del 2000

L'Atto rappresenta la base legislativa per l'impegno del Governo ad affrontare concretamente il programma di azione per l'eliminazione della fuel poverty in Inghilterra. L'Atto chiede che il Governo *“predisponga e pubblici, prima della fine del periodo di 12 mesi, una strategia che permetta la formazione delle politiche locali che, sulla priorità della promozione di politiche a favore dell'uso razionale*

dell'energia, consentano di evitare ad ogni individuo il rischio di vivere in condizioni di fuel poverty”.

La strategia a cui l'Atto fa riferimento è stata resa pubblica come “Strategia del Regno Unito contro la Fuel Poverty” nel novembre 2001. La strategia ha fissato l'intenzione del Governo di eliminare in modo radicale la fuel poverty per le famiglie vulnerabili entro il 2010, anno dopo cui si prevede di gestire il fenomeno rispetto solo al resto delle famiglie. Il periodo di 15 anni soecificato nell'Atto per il comfort termico negli edifici e la Conservazione dell'Energia significa che tutte le famiglie in fuel poverty dovrebbero ricevere assistenza entro il novembre 2016.

La legislazione precedente

Una serie di provvedimenti legislativi rilevanti hanno preceduto l'Atto del 2000. Sebbene non direttamente connessi agli obiettivi della fuel poverty questi provvedimenti hanno implicazioni significative rispetto al tema dell'efficienza energetica in ambito domestico.

L'Atto per la Sicurezza Sociale del 1990

L'Atto fornisce la base normativa per rendere efficace il sistema di aiuti finanziari dedicati al miglioramento degli standard di isolamento e di riscaldamento negli edifici occupati dalle famiglie vulnerabili. Il Segretario di Stato può attivare o ridefinire il meccanismo degli aiuti orientadoli (a) verso la copertura del costo dei lavori, siano essi indirizzati (i) all'obiettivo di miglioramento dell'isolamento termico delle abitazioni oppure (ii) all'obiettivo di riduzione o prevenzione dello spreco di energia in connessione con gli spazi da riscaldare o con il riscaldamento dell'acqua e (b) i lavori siano effettivamente o siano in termini progettuali consapevoli dei benefici che possono derivare da un'adeguato isolamento termico piuttosto che dall'uso economico ed efficiente degli apparecchi e degli impianti domestici oppure ancora dal sistema di illuminazione degli ambienti.

Il Segretario di Stato è autorizzato a determinare le categorie di famiglie che dovrebbero essere ammesse al regime di assistenza. Nella pratica ciò ha sempre fatto sì che gli aiuti venissero limitati alle famiglie che ricevono sussidi di altra natura oppure riferiti alla presenza di disabilità sebbene per un breve periodo dopo l'introduzione dell'iva sui combustibili da riscaldamento ad uso domestico nel 1993 gli aiuti siano stati concessi a tutti i capi famiglia con più di 60 anni di età.

L'Atto per la Conservazione dell'Energia in ambito domestico del 1995

L'Atto ha previsto che le Autorità locali preparassero dei rapporti per la conservazione locale dell'energia riferiti al patrimonio edilizio locale. Il provvedimento non ha invece fissato alcun obbligo per le Autorità locale di porre in attuazione lavori concreti. Il Rapporto dovrebbe identificare:

- Le misure praticabili per la conservazione dell'energia, la cui fattibilità sia letta in termini di rapporto costi-benefici e rispetto alle capacità di generare miglioramenti in termini di efficienza energetica;
- Una previsione dei costi di queste misure;
- Una previsione della quota di emissioni di CO₂ che deriverebbero dalla attuazione delle misure;

- Un elenco delle categorie di famiglie che beneficerebbero della attuazione delle misure stesse.

Il Rapporto può altresì includere:

- Una previsione del numero di nuove opportunità lavorative attese grazie all'attuazione delle misure considerate;
- Una previsione dei risparmi medi nelle bollette energetiche che possono derivare dalla attuazione delle misure.

Una successiva linea guida ha indicato che i risparmi che possono essere ottenuti in termini energetici sono dell'ordine del 30% in un periodo compreso tra i 10 e i 15 anni.

L'Atto per i servizi di pubblica utilità del 2000

L'Atto autorizza il Segretario di Stato ad imporre obblighi di risparmio energetico ai distributori nazionali di energia sulla base di un obiettivo e di un'agenda definita dall'Ufficio per i Mercati dell'elettricità e del Gas (Ofgem, il regolatore britannico per i mercati energetici). Questo programma di risparmio energetico è attualmente conosciuto come Impegno per l'Efficienza Energetica e rappresenta la fonte principale di finanziamento per le misure di efficienza energetica in ambito domestico nel Regno Unito.

L'Atto inoltre fa sì che il Segretario di Stato possa introdurre un Ordinanza per l'adeguamento delle tariffe per il gas e l'elettricità ove si rilevi che i membri di un qualunque gruppo di clienti (per esempio, un "gruppo di persone svantaggiate") siano trattati con minore attenzione e favore dai distributori rispetto agli altri clienti rispetto all'applicazione delle tariffe. Le persone svantaggiate sono quelle che patiscono una disabilità oppure una malattia a lungo decorso, le persone con bassi redditi o quelle che vivono in aree rurali. L'obiettivo dell'Ordinanza sarebbe l'eliminazione delle condizioni di differente e sfavorevole trattamento.

L'Atto per l'Energia Sostenibile del 2003

L'Atto richiede al Segretario di Stato di redigere un Rapporto su base annuale relativo allo stato di raggiungimento di obiettivi di sostenibilità energetica. Gli aspetti di interesse del Rapporto sono omogenei rispetto agli obiettivi principali del Libro Bianco sull'Energia ed includono una specifica Relazione sulla capacità effettiva di riduzione delle persone che vivono in condizioni di fuel poverty nel Regno Unito.

L'Atto per l'Edilizia del 2004

L'Atto richiede al Segretario di Stato di intraprendere i passi più opportuni per assicurare che entro il 2010 il livello generale di efficienza energetica del patrimonio edilizio sia migliorato di almeno il 20% in relazione al livello misurato per l'anno 2000. L'Atto introduce anche il Sistema di classificazione della Salubrità e della Sicurezza (HHSRS). L'HHSRS è un metodo che serve ad identificare e quantificare il grado di rischio per l'occupante di un alloggio di abitare in un ambiente in povere condizioni. L'incapacità di una proprietà di fornire calore sufficiente per garantire la salubrità degli ambienti ed il comfort abitativo è letta come fattore di rischio elevato per il

patrimonio edilizio esistente. In questo senso, le Autorità Locali sono investite di importanti responsabilità di intervento.

L'Atto per i Cambiamenti Climatici e l'Energia Sostenibile del 2006

L'Atto pone l'obbligo per le Autorità Locali di adottare l'orientamento del Governo in relazione alla necessità di migliorare l'efficienza energetica, incrementare la diffusione della micro-generazione, ridurre le emissioni di gas climalteranti ed alleviare la fuel poverty.

Il Libro Bianco per l'Energia del 2003

Il Libro Bianco "Il nostro futuro energetico – Creare un'economia a basso contenuto di carbonio" riconferma l'impegno del Governo per assicurare "che ogni abitazione sia adeguatamente e facilmente riscaldata". Un nuovo Libro Bianco per l'Energia è atteso per il mese di maggio 2007.

Il Libro Bianco per l'Energia del 2007

La nuova edizione del Libro Bianco "Affrontare la sfida energetica" rafforza l'impegno del Governo nello sforzo per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della fuel poverty. Il Libro Bianco riconosce le difficoltà ingenerate dalla crescita del prezzo dell'energia negli anni 2004-2006, riporta in dettaglio i programmi del Governo per affrontare il problema ed indica le misure aggiuntive che verranno raccomandate nell'imminente Rapporto Annuale sulla Strategia contro la Fuel Poverty nel regno Unito.

La Fuel poverty in Inghilterra: il Piano d'Azione del Governo

Il Piano è stato pubblicato nel 2004 ed ha stabilito le modalità con cui il Governo intende affrontare i propri obblighi legislativi sanciti dall'Atto per gli Edifici Caldi e la Conservazione dell'Energia. Il Piano rivede l'impatto atteso dalle politiche esistenti e da quelle future per il 2010 e considera quali risorse aggiuntive e quali programmi siano necessari.

I principali fattori che possono determinare fuel poverty sono individuati in:

- Una flessione economica che conduca ad una accresciuta incidenza della fuel poverty;
- Un maggiore e anticipato aumento dei prezzi nazionali dell'energia;
- Una potenziale carenza dei materiali per l'efficienza energetica e degli installatori professionali.

Le soluzioni possibili a questi problemi potenziali sono così identificate:

- Incoraggiare partenariati che coordinino i programmi esistenti per l'efficienza energetica;
- Lavorare in sinergia con l'industria dell'efficienza energetica per assicurare il numero sufficiente e i più adeguati livelli di competenza in ambito produttivo;
- Apportare revisioni positive ai programmi esistenti per l'efficienza energetica in modo da renderli più efficienti e più efficaci.

I Dipartimenti governativi e la fuel poverty

Tutti i Dipartimenti governativi pubblicano regolarmente i loro obiettivi ed traguardi di performance nella forma degli Accordi di Pubblico Servizio (PSAs). In alcuni casi l'impegno alla riduzione della fuel poverty è esplicito. Gli Accordi sono a tutti gli effetti contratti sottoscritti con l'elettorato dal momento che i Dipartimenti rendono appunto pubblici i propri obiettivi e l'agenda temporale per il loro raggiungimento. L'attuale periodo di riferimento degli Accordi è il 2005-2008.

Dipartimento per la Salute

Il Dipartimento non ha specifici obiettivi sulla fuel poverty. Il fatto appare quanto meno strano considerati gli impatti significativi che il problema ha sulla salute fisica e psichica. Nel 1997 il Dipartimento ha commissionato un'indagine sulle inuguaglianze in ambito sanitario, le cui conclusioni sono state che la cattiva qualità degli ambienti domestici si associa con le cattive condizioni di salute, auspicando *'politiche per il miglioramento dell'isolamento termico e del rendimento energetico degli impianti di riscaldamento negli edifici di nuova costruzione ed in quelli esistenti al fine di ridurre la fuel poverty.'* Il Rapporto continua: *'I miglioramenti in termini di efficienza energetica negli edifici sono attesi ed auspicati per migliorare la salute degli occupanti, sia direttamente che indirettamente, liberando nuove risorse economiche disponibili per la soddisfazione di altre necessità primarie. Un effetto non meno importante è rappresentato dal beneficio in termini di riduzione dei consumi energetici. La rimozione dei rischi in ambito domestico è inoltre auspicabile per portare alla riduzione della mortalità ed alle invalidità derivanti dagli incidenti. Il miglioramento della fase di progettazione degli edifici potrebbe a sua volta consentire ai disabili ed agli anziani di essere curati ed assistiti nelle proprie abitazioni, con conseguente e significativo miglioramento della loro qualità di vita.'*

Una certa quota degli Accordi riflette la necessità di analizzare le condizioni di salute e quelle abitative ed il contemporaneo bisogno di ridurre le situazioni di disuguaglianza:

- Trasformando il sistema di assistenza sociale e medica in modo che possa fornire servizi più veloci ed economici, efficaci nella migliore diffusione della salute e nella battaglia alle disuguaglianze;
- Riducendo i livelli di mortalità per patologie cardio-circolatorie di almeno il 40% nelle persone con età inferiore ai 75 anni, con almeno un 40% di riduzione delle disuguaglianze tra il quinto delle aree caratterizzate dalle peggiori condizioni di salute e dalle peggiori performance degli indicatori di deprivazione;
- Incrementando la quota di persone anziane che vengono assistite a domicilio (incremento atteso dell'1% annuo nel biennio 2007 – 2008).

Il Dipartimento della Salute coordina una campagna annuale – chiamata "Mantieni caldo, mantieniti bene". La campagna coinvolge un partenariato tra una parte dei Dipartimenti governativi e le Organizzazioni di volontariato per fornire informazioni ed assistenza alle famiglie con anziani per affrontare nel modo migliore le condizioni dell'inverno. Vengono fornite informazioni sui comportamenti per la salute, sugli aiuti finanziari che consentono di dotare la propria abitazione del giusto comfort termico e di poter pagare regolarmente le bollette energetiche.

Dipartimento per le Comunità ed i Governi locali

Il Dipartimento ha la completa responsabilità per la definizione ed il mantenimento degli standard per l'edilizia. Funziona come osservatore e organo di controllo dell'attuazione degli Standard per l'Edilizia decorosa che specificano i criteri di comfort termico inclusa l'efficacia dell'isolamento ed il rendimento degli impianti di riscaldamento. Un elemento chiave della politica del Dipartimento è stato l'Accordo di Servizio Pubblico per portare, entro il 2010, l'intero patrimonio di edilizia convenzionata nelle condizioni di decoro favorendo la concreta attuazione degli attesi miglioramenti nelle aree caratterizzate da forte deprivazione e a favore delle famiglie vulnerabili nel settore residenziale privato, comprese le famiglie con figli, oltre a dincrementare la quota di persone che vivono in abitazioni decorose

Dipartimento per l'Ambiente, l'Alimentazione e gli Affari rurali (DEFRA)

Il Dipartimento condivide con il Dipartimento del Commercio e dell'Industria la responsabilità finale per l'eliminazione della fuel poverty. Attualmente l'Accordo di Servizio Pubblico riguarda solo l'obiettivo intermedio di eliminare la fuel poverty nelle famiglie vulnerabili in Inghilterra entro il 2010 attraverso la strategia governativa contro la fuel poverty nel Regno Unito.

Dipartimento del Commercio e dell'Industria

Il Dipartimento ha la responsabilità complessiva per la politica energetica nel Regno Unito. Gli Accordi dipartimentali di Servizio Pubblico includono:

- La promozione di mercati competitivi attraverso la garanzia di una più generale cornice di competitività e di incremento del potere dei consumatori e del supporto a loro dedicato (con obiettivo di raggiungere gli standard ottimali entro il 2008), misurando l'efficacia del regime attraverso confronti internazionali;
- l'eliminazione della fuel poverty nelle famiglie vulnerabili in Inghilterra entro il 2010, in linea con l'obiettivo della Strategia governativa contro la fuel poverty (condivisa con il DEFRA).

Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni

Il Dipartimento amministra il sistema di sicurezza sociale per i pensionati e per coloro che sono in età da lavoro. I benefici per i pensionati sono distribuiti attraverso il Servizio Pensione e quelli per le persone lavoratrici attraverso i Centri Lavoro Plus. Gli obiettivi comprendono:

- dimezzare il numero di bambini che vivono in famiglie a basso reddito nel periodo tra il 1998-1999 e il 2010-2011, con il fine di eliminare la povertà nell'infanzia;
- definire, a cura del Governo, un obiettivo come parte della prossima Indagine di Spesa per cui si dimezzi entro il 2010-2011 il numero di bambini che soffrono la combinazione di deprivazione materiale e basso reddito;
- dimostrare l'effettivo progresso nell'innalzamento del livello di occupazione;

- entro il 2008, erogare il Credito di Pensione ad almeno 3,2 milioni di pensionati, mantenendo una particolare attenzione ai più svantaggiati assicurando ad almeno 2,2 milioni di loro l'ottenimento del Credito di Garanzia.

Tutela dei Consumatori

Ufficio per i Mercati del Gas e dell'Elettricità (OFGEM)

OFGEM ha il principale obiettivo di proteggere gli interessi dei consumatori presenti e futuri, anche assicurando l'effettiva competitività dei mercati. OFGEM ha poi una serie di responsabilità ed obblighi che comprendono la protezione dei consumatori portatori di disabilità, malati cronici, in età pensionabile oppure a basso reddito.

Tutte le maggiori società di distribuzione dell'energia in Inghilterra sono tenute ad agire sotto il regime regolatorio dell'industria e ad adottare principi e pratiche specifiche nel rapporto con i consumatori. Questi obblighi sono contenuti in una serie di Codici di condotta concordati tra OFGEM ed i maggiori distributori di energia elettrica e gas.

Le condizioni per l'esercizio della licenza richiedono che i distributori seguano le disposizioni dei Codici in merito a:

- Informazione sull'uso efficiente di gas ed elettricità – i distributori devono mantenere un servizio di informazione a proposito delle modalità con cui è possibile ridurre i consumi energetici;
- I metodi di pagamento delle bollette energetiche per venire incontro ai bisogni dei consumatori in difficoltà – i distributori devono rendere pubbliche le procedure che definiscono le differenti opzioni di pagamento disponibili e le azioni che dovrebbero essere intraprese per gestire, risolvere o prevenire il debito;
- Le procedure che devono essere seguite in relazione alla fornitura dei contatori pre-pagati – le circostanze in cui i contatori saranno (o non saranno) installati, il numero di punti di ricarica delle schede personali e la loro distribuzione sul territorio;
- La fornitura di servizi per le famiglie in cui vivono pensionati, disabili o malati cronici, non vedenti.

OFGEM inoltre deve assicurare che i distributori riferiscano, ogni quadrimestre, sulle loro performance in relazione ad un'ampia gamma di indicatori sociali. I dati vengono raccolti da OFGEM nel Codice di condotta che monitora le prestazioni delle Aziende comprendendo:

- Numero di clienti distribuito per tipologia di pagamento;
- Debito (per tutti i clienti) suddiviso per livelli quantitativi;
- Modalità di pagamento del debito – utenze non pre-pagate;
- Modalità di pagamento del debito – utenze pre-pagate;
- Disconnessione dal servizio di fornitura a causa del debito e informazioni sulle operazione di riallaccio;
- Clienti inclusi nel Registro del Servizio di Priorità (si tratta di un Servizio rivolto alle persone in età pensionabile, a chi è portatore di una disabilità

oppure è affetto da una patologia cronica, ai non vedenti; il Servizio include uno schema ad accesso protetto, la ricollocazione dei contatori pre-pagati per gas ed elettricità, letture più frequenti dei contatori, controlli gratuiti degli impianti, assistenza in caso di disconnessione dal servizio ed altro ancora);

- Numero e situazioni specifiche in cui viene offerta ai clienti informazione sugli aspetti energetici.

Indicatori del Piano d'Azione Sociale

OFGEM si occupa anche del controllo e della pubblicizzazione dei trend delle aziende nel trattamento dei consumatori svantaggiati, attraverso l'analisi delle informazioni contenute nei rispettivi Piani d'Azione Sociale. I Piani utilizzano un set di 12 indicatori per monitorare i progressivi risultati dell'azione. Una parte di questi indicatori viene aggiornata a cadenza quadrimestrale utilizzando le informazioni statistiche fornite dai distributori nell'ambito del monitoraggio delle loro condotte commerciali.

I 12 indicatori attualmente in uso per le finalità di monitoraggio sono:

1. numero totale delle famiglie in condizioni di fuel poverty;
2. numero di clienti che utilizzano i contatori pre-pagati;
3. debito familiare;
4. tariffa e modalità di pagamento;
5. clienti svantaggiati e competizione;
6. Registri del Servizio di priorità;
7. disconnessioni;
8. auto-disconnessioni;
9. efficacia dell'informazione sul tema dell'efficienza energetica;
10. iniziative "Edifici caldi";
11. soddisfazione del cliente;
12. prezzi.

Energywatch

L'Atto sui Servizi di Pubblica Utilità del 2000 ha stabilito che Energywatch sia un organismo indipendente per la tutela dei consumatori di gas ed elettricità. Energywatch fornisce informazione gratuita ed imparziale ai consumatori e può raccogliere le lamentele dei consumatori che non riescono a risolvere le questioni di proprio interesse nei confronti dei distributori.

Energywatch utilizza le informazioni raccolte nel corso della raccolta delle lamentele e delle istanze dei consumatori al fine di identificare i temi di maggiore interesse per i consumatori di energia. L'Organismo lavora anche in stretta sinergia con OFGEM nel monitoraggio delle performance delle aziende di distribuzione e, ove necessario, esponendo alle compagnie stesse rilievi ed osservazioni sulle politiche, i processi ed i sistemi che possono essere attivati per responsabilizzare il consumatore. Sia OFGEM che Energywatch sono a tutela del libero mercato ed Energywatch opera come sistema di accreditamento per i siti internet che forniscono il confronto tra i prezzi dell'energia nel mercato nazionale a vantaggio dei consumatori.

*Lamentele e segnalazioni da parte dei consumatori
Principali tipologie
Aprile – Novembre 2006*

- Contestazione fatture (12.982 - 32.8%)
- Rimborsi (2.711 - 6.9%)
- Problemi di fatturazione con il fornitore precedente (2.202 - 5.6%)
- Servizi scadenti (2.148 - 5.5%)
- Stima consumi/fatture (2.114 - 5.4%)
- Installazione dei contatori pre-pagati (1.806 - 4.6%)
- Frequenza anomala delle bollette (1.721 - 4.4%)

Governo locale

L'Atto per la Conservazione dell'Energia negli Edifici residenziali

L'Atto è stato originariamente concepito nel 1995 sul tema cruciale dei benefici economici ed ambientali connessi al tema dell'efficienza energetica. Le successive indicazioni operative hanno indicato che l'obiettivo per le Autorità locali dovrebbe meglio focalizzarsi sul tentativo di miglioramento dell'efficienza energetica in edilizia per almeno il 30% entro un periodo massimo di 10/15 anni. Il provvedimento operativo "Affrontare la fuel poverty – Un tema per il governo locale" richiede alle Autorità locali di predisporre Rapporti annuali che forniscano un quadro della politica mirata all'eliminazione progressiva della fuel poverty, con una descrizione di come le scelte d'azione siano preordinate a raggiungere alcuni obiettivi strategici.

- Informazione relativa agli approcci utilizzati per indirizzare l'assistenza ai fuel poor. Questo obiettivo richiede un forte impegno di comunicazione e di trasparenza delle attività oltre allo sviluppo preventivo di partenariati interni ed esterni alle Autorità locali;
- Informazione sulle attività intraprese contro la fuel poverty dall'Autorità locale attraverso l'impegno per l'efficienza energetica – sia sul proprio patrimonio che su quello privato – con la precisa definizione dell'impatto atteso sulla fuel poverty;
- Un'indicazione di come l'Autorità si attenda di adattare le proprie politiche, strategie ed attività alla luce della progressiva modifica degli impegni per l'efficienza energetica.

Come conseguenza di questo provvedimento e del crescente interesse per il tema della fuel poverty tanto a livello nazionale quanto a livello locale, la maggior parte delle Autorità Locali ha adattato la propria Strategia contro la fuel poverty in modo da poter assistere il più alto numero di cittadini in condizioni vulnerabili.

Lo Standard per gli Edifici Decorosi

Alcune Autorità locali in Inghilterra hanno abbandonato tutto o in parte la propria funzione di controllo sul patrimonio edilizio pubblico come risposta al regime finanziario che facilita la raccolta delle risorse di investimento per il miglioramento

dello stesso patrimonio evitando di pesare sulle casse pubbliche. Accade così che molti Comuni hanno adottato politiche di trasferimento del patrimonio a favore in genere di Associazioni non-profit.

In ogni caso l'intero patrimonio di edilizia residenziale convenzionata dovrebbe conformarsi allo Standard per gli Edifici Decorosi entro il 2010. Lo Standard specifica che tutti gli edifici dovrebbero soddisfare un minimo di requisiti di comfort termico basati sull'effettivo isolamento termico e sui sistemi di riscaldamento ad alta efficienza.

Il Sistema di classificazione della salubrità e della sicurezza nelle abitazioni

Le Autorità locali sono responsabili anche delle politiche per la salubrità e la sicurezza delle abitazioni – basate su un metodo oggettivo per la definizione del grado di rischio posto agli occupanti di un'abitazione in caso di standard scadenti di riscaldamento ed isolamento termico. Un rischio potenziale maggiore è quello per la salute rappresentato dalla temperatura rigida degli ambienti domestici determinata dal cattivo isolamento o dall'insufficiente regime di riscaldamento. Le Autorità locali hanno rafforzato il proprio potere nell'azione tesa ad assicurare la modifica o la rimozione del rischio.

Le Autorità locali hanno la facoltà di fornire aiuti economici agli inquilini-proprietari o ai proprietari per il miglioramento dell'efficienza energetica delle loro proprietà. I regimi di aiuto sono interamente a discrezione del Comune, fatta eccezione per il caso degli Aiuti per i Servizi dedicati ai disabili, ove l'aiuto è prefissato ed obbligatorio.

La Direttiva europea sul rendimento energetico degli edifici

La Direttiva è diventata legge europea il 4 gennaio del 2003. Dopo questa data gli Stati membri hanno avuto un periodo di 3 anni per il recepimento, con la facoltà di utilizzare un periodo aggiuntivo (con scadenza 1° gennaio 2009) per quei Paesi dotati di un numero insufficiente di personale qualificato per recepire e tradurre nella normativa statale le definizioni ed i principi che intendono regolare la diffusione della certificazione energetica degli edifici.

I Certificati energetici degli edifici saranno eventualmente richiesti per tutte le proprietà residenziali all'atto di compravendita o di nuovo contratto di locazione. Comunque in Inghilterra i certificati stanno per essere adottati secondo il seguente calendario:

- Dal 1° agosto 2007, i certificati saranno richiesti per la compravendita di tutti gli alloggi costituiti da 4 o più vani;
- Dal 1° settembre 2007, l'obbligo sarà esteso alle proprietà con 3 vani (obbligo che dipenderà dalla adeguata formazione dei professionisti certificatori);
- Dal 1° ottobre 2008, il certificato sarà richiesto per tutte le nuove richieste di concessione edilizia e per tutte le vendite e le locazioni non comprese nei primi step di applicazione della normativa;
- Gli edifici di nuova costruzione conformi ai Regolamenti Edilizi precedenti al 2006 e gli edifici con più di 4 vani dovranno dotarsi di un Stima Energetica Preventiva piuttosto che di una Certificazione Energetica ove siano stati commercializzati prima della definitiva realizzazione. Le proprietà

appartenenti a questa categoria che soddisfano i requisiti dei Regolamenti Edilizi 2006 possono seguire lo stesso calendario attuativo;

- I Certificati Energetici saranno richiesti per i nuovi edifici a partire dal 1° gennaio 2008.

Il Governo deve condurre un esercizio consultivo sul tema della durata e della validità dei certificati sebbene, per la prima fase riguardante gli edifici posti in vendita dopo il 1° agosto 2007, la durata massima di un Certificato Energetico sarà pari a 1 anno. Il Certificato Energetico definisce la prestazione energetica di un edificio/alloggio attraverso la valutazione di ambiti diversi:

- Una valutazione dell'efficienza energetica attraverso una scala di classi compresa tra A e G, ove A è il livello di eccellenza ed una scala SAP (Standard Assessment Procedure – la procedura inglese per la definizione della classe energetica degli edifici residenziali) da 1 a 100 mostra lo standard di efficienza energetica corrispondente per l'edificio ed i miglioramenti potenziali secondo un ordine di priorità in base al rapporto costi/benefici;
- Una classificazione ambientale da A a G ove A è il valore di eccellenza e la scala di classificazione va da 1 a 100; questa classificazione indica anche il potenziale di diminuzione dell'impatto ambientale dell'edificio/alloggio;
- Una tabella che illustra gli usi energetici stimati, le emissioni di CO₂ ed i costi di combustibile dell'edificio/alloggio. Per mantenersi coerente con i metodi di valutazione adottati in altri Paesi europei, la tabella elenca gli usi energetici in termini di kWh/m²/a. La Tabella mostra anche le potenziali riduzioni di emissioni di CO₂, le potenziali riduzioni dei consumi energetici ed i potenziali risparmi economici derivanti dai miglioramenti di efficienza energetica negli usi per l'illuminazione, il riscaldamento e la produzione di acqua calda per usi igienico-sanitari.

Infine il Certificato definisce lo standard di efficienza energetica dei principali elementi dell'edificio/alloggio, come per esempio i muri, i pavimenti, le coperture e le finestre e descrive la loro attuale performance in termini di efficienza energetica e di impatto ambientale. Un numero congruo di misure cost-effective per l'efficienza energetica vengono poi valutate in termini di costi e di risparmi energetici e di minori impatti ambientali che possono essere determinati. Le opzioni più costose, come nel caso degli impianti fotovoltaici, sono semplicemente suggerite come argomento di valutazione generale ed a scopi informativi.