



**Le “tariffe sociali” nella fruizione dei servizi telefonici  
accessibili al pubblico:  
una valutazione preliminare sul possibile aggiornamento  
della delibera 314/00/CONS**

***SES – Servizio Economico Statistico***



**AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI**

---

## INDICE

---

<b>1. Introduzione: ambito di intervento ed approccio metodologico</b> .....	2
<b>2. Il sistema delle tariffe sociali in Europa</b> .....	7
<b>3. La normativa sulle tariffe sociali in Italia</b> .....	9
3.1 <i>Introduzione: essenzialità e accessibilità dei servizi di telecomunicazione</i> .....	9
3.2 <i>Il sistema delle tariffe agevolate: le Delibere 314/00/CONS e ss.</i> .....	11
3.3 <i>Il costo delle agevolazioni: alcune considerazioni introduttive</i> .....	14
<b>4. I beneficiari delle agevolazioni a favore di chi versa in condizioni di disagio economico</b> .....	14
4.1 <i>Introduzione</i> .....	14
4.2 <i>L'andamento del numero di beneficiari dal 2005 al 2014</i> .....	14
4.3 <i>Il costo delle agevolazioni per le condizioni di disagio economico e sociale</i> .....	17
4.4 <i>Alcune riflessioni sulla soglia economica di accesso</i> .....	19
<b>5. La valutazione degli effetti generati dall'evoluzione del mercato</b> .....	22
<b>6. Conclusioni: spunti per la revisione del sistema di agevolazioni per chi versa in condizioni di disagio economico e sociali</b> .....	26
<b>7. Appendice statistica</b> .....	28

## 1. Introduzione: ambito di intervento ed approccio metodologico

1. L’Autorità, con la delibera n. 125/15/CONS ha definito delle nuove linee metodologiche in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), per la cui applicazione ha previsto una fase di sperimentazione. La metodologia messa a punto dall’Autorità prevede che gli atti regolamentari da assoggettare ad AIR siano accompagnati da un’analisi relativa al contesto e alle opzioni di intervento, i cui risultati siano esplicitati in un apposito documento, la “Relazione AIR preliminare”, da pubblicare unitamente alla proposta di regolamento per la consultazione pubblica.
2. Nello specifico, alla luce di quanto previsto dalle linee guida metodologiche, la seguente analisi valutativa, che ha per oggetto la revisione dell’attuale sistema di tariffe agevolate nelle telecomunicazioni, ossia il sistema di agevolazioni economiche per gli utenti che si trovano in condizione di disagio economico, è stata elaborata precedentemente allo schema di delibera di cui costituisce parte integrante per definire i possibili ambiti di intervento da sottoporre a valutazione.
3. Questa analisi valutativa costituisce, pertanto, una “Relazione AIR preliminare” la cui funzione è di dare evidenza al processo valutativo che ha condotto all’elaborazione della proposta di delibera. In particolare, la “Relazione AIR preliminare” presenta: una ricostruzione del contesto socio-economico di riferimento, gli obiettivi del procedimento, l’identificazione delle categorie di destinatari della proposta, nonché le opzioni strategiche preliminari la cui declinazione all’interno della delibera è oggetto di consultazione pubblica e AIR definitiva.
4. Al termine della consultazione pubblica e sulla base delle risultanze istruttorie, questo documento servirà da base di partenza per l’elaborazione della “Relazione AIR finale”, che sarà pubblicata con il provvedimento finale, come previsto dalle linee guida metodologiche in sperimentazione.
5. L’adozione di tariffe sociali è prevista dalla *Direttiva sul Servizio Universale* (Direttiva 2002/22/CE – Servizio Universale – di seguito SU); difatti in virtù dell’art. 9, “*Accessibilità delle tariffe*”, le Autorità nazionali di regolamentazione possono prevedere formule tariffarie – diverse da quelle normali – con l’obiettivo di “...fungere da rete di sicurezza sociale in tutti quei casi in cui le forze di mercato non riescono a fornire ai consumatori un accesso poco oneroso ai servizi di base”.<sup>1</sup> Con la proposta legislativa di adozione di un nuovo Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche, la Commissione ha previsto di rinnovare questa disposizione.<sup>2</sup>
6. La gamma di servizi considerati di “base”, a cui ciascun cittadino ha il diritto di accedere e che quindi rientrano nel SU, deve essere identificata da ciascuno Stato membro in funzione dei servizi ritenuti indispensabili alla coesione sociale. Tuttavia, la fornitura di offerte agevolate non deve ostacolare le dinamiche competitive dei mercati.
7. Attualmente è possibile applicare le tariffe sociali al servizio di accesso alla rete, ai servizi di fonia vocale su rete fissa e all’accesso ad Internet a banda stretta.<sup>3</sup> Sulla base del considerando 25 e dell’art. 15 della direttiva 2002/22/CE, il perimetro del SU è soggetto a revisioni periodiche che la

---

<sup>1</sup> *Il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche: relazione sui risultati della consultazione pubblica e del terzo riesame periodico del contenuto del servizio universale conformemente all’art. 15 della direttiva 2002/22/CE*, COM (2011) 795 Finale, pag. 2. Tale “rete di sicurezza” comprende, oltre le fasce sociali a basso reddito e disabili, anche la fornitura di accesso a coloro che abitano in zone remote e il servizio di telefonia pubblica.

<sup>2</sup> Proposal for a directive of the European parliament and of the council establishing the European Electronic Communications Code COM(2016) 590 final

<sup>3</sup> Da ora in avanti con il termine “tariffe sociali” si intenderanno esclusivamente le tariffe agevolate in favore di chi versa in condizioni di disagio economico, escludendo quelle a favore di chi versa in condizioni di disabilità i cui presupposti (la disabilità) rendono necessario un differente approccio.

Commissione ha esercitato nel 2005, nel 2008 e nel 2011.<sup>4</sup> Il dibattito su una possibile estensione ad altri servizi è sempre molto vivace a causa sia dell'evolversi del processo di liberalizzazione dei servizi in esame, sia per la rapida evoluzione delle tecnologie e delle modalità di consumo degli utenti. Facendo riferimento alla bozza di Codice Europeo delle Comunicazioni, gli articoli 79 ed 80 del testo legislativo prevedono l'estensione del regime di accessibilità delle tariffe anche ai servizi di accesso a Internet e che le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) possono introdurre misure di agevolazione tariffaria per le fasce sociali a basso reddito. Tali misure, per esempio, possono consistere nell'imposizione di un obbligo per le imprese di proporre agli utenti deboli offerte con opzioni tariffarie o pacchetti differenziati.

8. L'analisi non può prescindere da una valutazione – in termini di benessere sociale – circa gli obiettivi socio-economici che si intendono raggiungere tramite il ricorso ad un sistema di tariffe sociali; in questo senso, è necessario dare per assunto che i servizi di telecomunicazioni svolgano una funzione di inclusione sociale, in particolare per quelli che presentano la caratteristica dell'essenzialità ai sensi dell'articolo 54 del Codice delle comunicazioni elettroniche e per questo devono essere offerti ad un prezzo accessibile.

9. La figura 1 descrive l'approccio metodologico utilizzato per inquadrare da un punto di vista economico il tema delle tariffe sociali. Il punto di partenza è una valutazione delle caratteristiche di essenzialità di un servizio di telecomunicazioni e, quindi, l'individuazione di quegli ostacoli che non lo rendono abbordabile da un punto di vista economico.

10. Pertanto, una volta accertata l'essenzialità di un servizio, che deve essere valutata in relazione all'utenza nel suo complesso, si può poi passare alla valutazione dell'accessibilità dei servizi di comunicazione. Per questa, si può verificare l'incidenza della spesa in tali servizi sulla spesa ordinaria di un utente (o meglio, famiglia); maggiore è la sua incidenza, maggiore è la necessità di rendere abbordabile economicamente il servizio.

11. Va precisato che le modalità di fruizione dei servizi di comunicazione elettronica hanno subito profondi mutamenti nel corso del tempo principalmente per effetto del progresso tecnologico. Pertanto, essendo il SU un concetto strettamente correlato ai cambiamenti tecnologici, ciò che è considerato essenziale in un certo periodo può non esserlo più in una fase successiva; in particolare, due fenomeni hanno avuto un forte impatto sull'essenzialità dei servizi presenti nel SU:

- a. la crescita nell'utilizzo di apparati e servizi di telefonia mobile;
- b. la diffusione della banda larga.

---

<sup>4</sup> La direttiva prevede, al fine di includere nuovi servizi nell'ambito del SU, il superamento della prova dei tre criteri (*three-criteria test*);

- criterio 1: i servizi candidati all'inclusione devono essere disponibili (copertura) e utilizzati dalla maggioranza dei consumatori;
- criterio 2: l'indisponibilità o l'impossibilità d'uso di tali servizi da parte di una minoranza deve rappresentare una causa di esclusione sociale;
- criterio 3: la disponibilità e l'uso di determinati servizi deve generare un vantaggio (netto) per l'insieme dei consumatori tale da giustificare un intervento pubblico qualora tali servizi non siano forniti ai cittadini secondo normali condizioni commerciali.

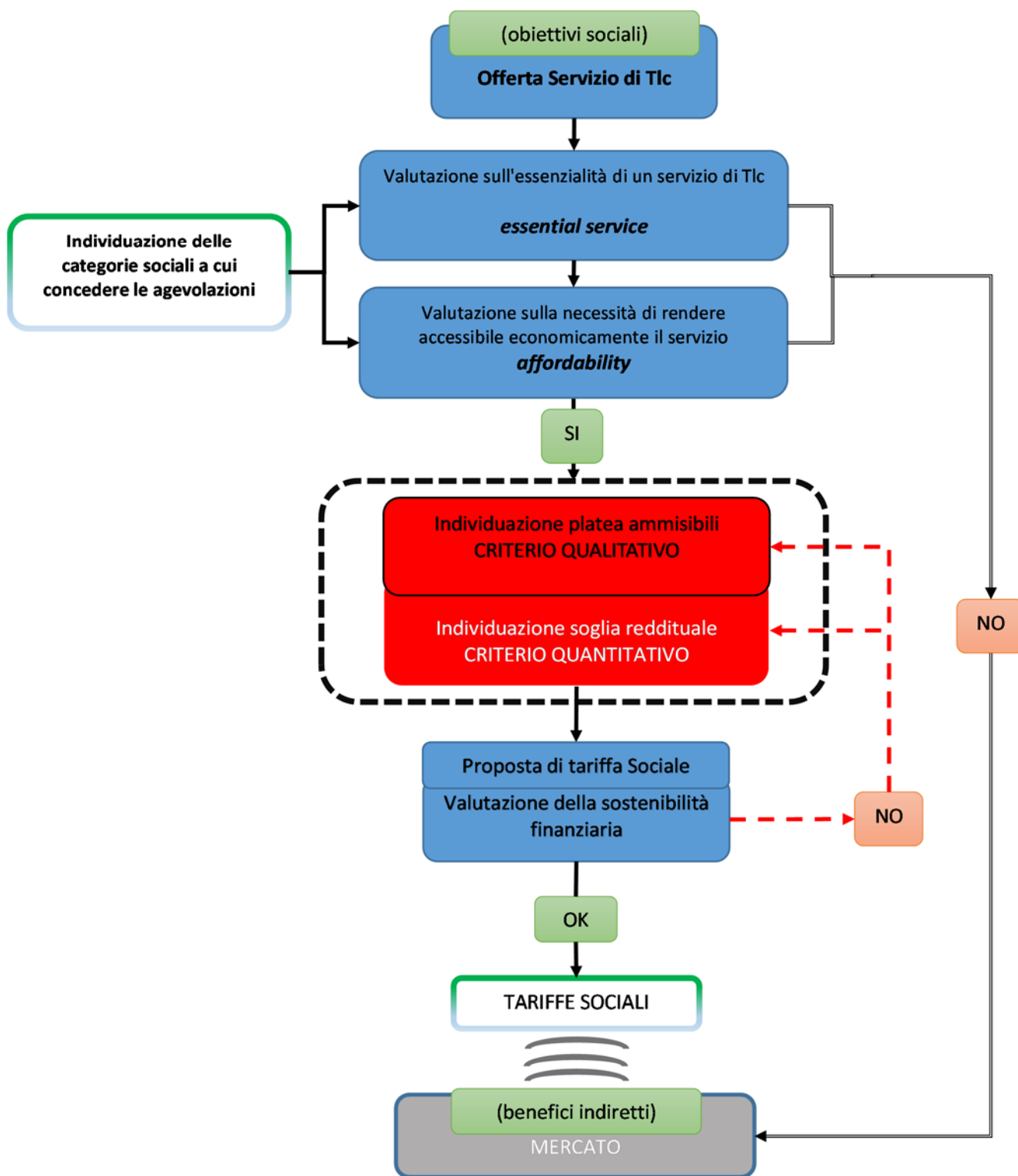


Figura 1 – Schema logico per l'aggiornamento delle tariffe sociali

12. In primo luogo, apparentemente la disponibilità della telefonia mobile può indurre una rivalutazione del perimetro dei servizi rientranti nel SU; e ciò non tanto per la necessità di introdurre uno specifico obbligo di SU per i servizi mobili, quanto piuttosto perché alcuni servizi, attualmente rientranti nel SU, potrebbero oggi essere offerti anche tramite reti mobili. Allo stato attuale, l'eventuale imposizione di tariffe sociali per i servizi di trasmissione voce e dati da rete mobile rientra nella sfera dei servizi aggiuntivi che ciascun Stato membro, come ricordato in precedenza, può inserire nel perimetro dei servizi da offrire in SU; tuttavia, in base all'art. 32 della Direttiva SU (*Servizi obbligatori supplementari*), il loro finanziamento non può derivare da meccanismi che vedono interessate le imprese che operano nel mercato, ma da altre fonti (Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 11 giugno 2015 caso C-1/14).

13. Relativamente ai servizi di accesso ad Internet, la Direttiva del 2002 limitava "l'accesso efficace a Internet" alla banda stretta (considerando 8 della Direttiva). Nel pacchetto telecomunicazione 2009 si concede la possibilità a ciascun Stato membro di definire a livello nazionale le velocità di trasmissione dati in modo da poter tener conto dei differenti livelli di diffusione della banda larga (sia in termini di tassi di penetrazione, sia in termini tecnologici/qualitativi); in considerazione di tale flessibilità, e per tener conto delle citate differenze tra gli Stati membri, nel terzo riesame della Direttiva SU avvenuto nel 2011 non si è ritenuto di fissare a livello europeo un livello di velocità di connessione da inserire nel SU. Di conseguenza, solo alcuni Stati membri hanno ritenuto opportuno individuare un livello minimo di connessione ad Internet da garantire agli utenti: *"Finora la Finlandia, la Spagna e Malta hanno adottato una legislazione che include la banda larga negli obblighi di servizio universale nazionali"*.<sup>5</sup>

14. In Italia, allo stato attuale, i servizi di accesso a Internet in banda larga non rientrano tra gli obblighi di SU previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche. Quest'ultimo prevede la possibilità di ampliare il novero delle prestazioni attraverso un procedimento di riesame, affidato al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), volto ad accertare la sussistenza di talune condizioni (art. 65).<sup>6</sup> La norma citata attribuisce all'Autorità un ruolo consultivo; sulla base di tale disposto normativo, l'Autorità ha avviato nel 2016 una consultazione pubblica (delibera n. 113/16/CONS) che ha inteso fornire, *inter alia*, un contributo all'attività di riesame dell'ambito di applicazione degli obblighi di SU spettante al MISE, in relazione all'accesso a Internet e ai relativi obiettivi di qualità.

15. A fronte di queste iniziative, e nonostante la recente proposta di riforma del quadro europeo delle comunicazioni elettroniche abbia previsto l'inclusione dell'accesso a Internet in banda larga tra le prestazioni del servizio universale,<sup>7</sup> l'Autorità non può estendere le agevolazioni tariffarie a servizi

---

<sup>5</sup> *Il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche: relazione sui risultati della consultazione pubblica e del terzo riesame periodico del contenuto del servizio universale conformemente all'art. 15 della direttiva 2002/22/CE*, COM (2011) 795 Finale, pag. 3

<sup>6</sup> Il Ministero dello Sviluppo Economico, "sentita l'Autorità", procede periodicamente a riesaminare l'ambito di applicazione degli obblighi di SU al fine di individuare, sulla base degli orientamenti della Commissione europea e delle diverse offerte presenti sul mercato nazionale in termini di disponibilità, qualità e prezzo, a quali servizi, e in che misura, si applichino le disposizioni di cui all'articolo 58 che riguarda la designazione delle imprese tenute a fornire il servizio universale. Il riesame è effettuato per la prima volta entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice, e successivamente ogni due anni. Oltre all'articolo 65 CCE rubricato "Riesame dell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale", l'articolo 82 CCE "Servizi obbligatori supplementari" stabilisce che con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza Unificata, possono essere resi accessibili al pubblico servizi supplementari rispetto ai servizi compresi negli obblighi di SU definiti dalla Sezione I del presente Capo; in tal caso, tuttavia, non può essere prescritto un sistema di ripartizione dei costi o di indennizzo che preveda la partecipazione di specifiche imprese.

<sup>7</sup> Cfr. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Electronic Communications Code COM(2016) 590 final

che non rientrano tra gli obblighi previsti dal quadro normativo vigente e che il regolatore non può modificare in via autonoma.<sup>8</sup>

16. Un ulteriore elemento da considerare nel processo di rivalutazione delle disposizioni in materia di tariffe agevolate riguarda l'individuazione della "platea eleggibile", vale a dire di coloro che, sulla base del rispetto di vincoli qualitativi (es. età, condizione professionale, ecc.) e quantitativi (soglie di reddito), si trovano nella possibilità di accedere al sistema di tariffe sociali. A tale scopo, un'utile base di partenza è risultata essere l'analisi dell'andamento, per il periodo 2005 – 2015, del numero di beneficiari sotto l'attuale regime dispositivo. Grazie a questa informazione, infatti è possibile ottenere indicazioni circa la necessità di modificare alcuni parametri quali-quantitativi da soddisfare per l'ammissibilità al sistema di agevolazioni.

17. Infine, ma non meno rilevanti, sono gli aspetti legati alla fattibilità finanziaria di una operazione di aggiornamento del sistema di tariffe sociali. In generale, gli aspetti finanziari del sistema di tariffe sociali sono definiti nella direttiva 2002/22/CE (SU) in cui si precisa che il finanziamento di tali operazioni non deve causare eccessive distorsioni nel mercato. A tal proposito, anche sulla base dell'esperienza di altri paesi, non va sottovalutata la possibilità di utilizzare le leve della concorrenza per ridurre il costo finanziario di un sistema di agevolazioni; la presenza di benefici indiretti per gli operatori che forniscono alcuni servizi a tariffe agevolate (effetti di rete, *marketing*, contatto con il cliente, *lock-in*, ecc.), può, infatti, giustificare l'apertura dei sistemi di fornitura a più operatori.

18. In generale bisogna tenere in considerazione il fatto che la regolamentazione, favorendo la competizione tra gli operatori, ha ridotto la spesa per i servizi di comunicazione elettronica e favorito l'ampliamento della gamma e della varietà dei servizi; in questo contesto la presenza di una specifica disciplina riguardante le tariffe sociali rischia di diventare sempre meno rilevante in quanto il mercato potrebbe arrivare a soddisfare esigenze particolari connesse anche a disabilità e condizioni socio-economiche meno favorevoli. Tuttavia, quanto appena evidenziato non avviene sempre: alcuni segmenti dei mercati delle comunicazioni, quali quello dei servizi di accesso, anche a causa del ribilanciamento tariffario, non hanno seguito – in termini di *pricing* – le medesime logiche del settore nel suo complesso.

19. Va in ogni caso rilevato che la natura sociale degli interventi volti ad instaurare regimi di tariffe agevolate, come tra l'altro sancito anche dalla Direttiva SU (v. *supra* nota 1), li rende un prezioso strumento per il raggiungimento di obiettivi di inclusione; pertanto, la definizione del sistema di agevolazioni tariffarie a favore di chi versa in condizioni di disagio economico, basata su un'analisi dei costi e dei benefici dell'intervento, deve tener conto anche dei benefici sociali che ne derivano.

20. Pertanto, avvalendosi dell'approccio descritto nei punti precedenti, ci si è posti l'obiettivo di analizzare l'attualità del sistema di tariffe sociali alla luce dei mutamenti occorsi negli ultimi anni nella struttura di mercato e nelle tecnologie dei servizi di comunicazione elettronica offerti sul mercato, per poterne derivare informazioni utili all'aggiornamento delle disposizioni regolamentari circa il sistema di tariffe sociali.

21. Il documento è così articolato: nel paragrafo 2 si descrivono brevemente le principali tendenze che emergono da un confronto tra i paesi appartenenti alla Comunità europea, segue nel paragrafo 3 un breve inquadramento della normativa vigente, mentre il paragrafo 4 presenta un'analisi quantitativa tesa a valutare la dinamica dei beneficiari delle agevolazioni ed il finanziamento di tale

---

<sup>8</sup> Si veda, al riguardo, la delibera n. 456/16/CONS recante "Condizioni economiche dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale" nella parte in cui si considera che "nelle more della chiusura del procedimento di cui alla delibera n. 113/16/CONS e, stante il completo disuso del servizio di accesso a Internet in *dial up*, l'oggetto del presente provvedimento non possa ricomprendere anche i servizi di accesso a Internet"

sistema tariffario. Il paragrafo 5 è dedicato al rapporto tra le tariffe sociali e le dinamiche tecnologiche e di mercato (nonché regolamentari). Infine, il paragrafo 6 contiene alcune riflessioni conclusive.

## 2. Il sistema delle tariffe sociali in Europa

22. Al fine di comprendere la corrispondenza e le differenze fra la realtà italiana e quella estera è stato svolto un confronto internazionale sui sistemi di tariffe sociali vigenti nei principali paesi Europei (Tabella 1). L'analisi si basa sulle informazioni fornite a seguito di una specifica richiesta rivolta alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) facenti parte del BEREC, che sono state poi integrate con dati di fonte *Cullen e ITU*.<sup>9</sup>

23. Le differenze che si riscontrano appaiono essere attribuibili alla diversa sensibilità al tema delle politiche sociali, nonché al differente stato di sviluppo infrastrutturale che caratterizza le singole realtà nazionali.

24. In Germania, ad esempio, l'intervento dell'ANR viene attivato solo in via sussidiaria; in prima istanza, si verifica se le forze di mercato siano in grado di assolvere da sole alla fornitura dei servizi a tariffe sociali, e solo in caso di riscontrata necessità si prevede l'intervento del regolatore. Questo approccio imperniato sul principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale il mercato dovrebbe essere in grado, in prima istanza, di provvedere autonomamente a rendere disponibili tariffe agevolate alle categorie sociali definite dal regolatore e/o dai ministeri, si va diffondendo. Del resto il ricorso al mercato anche per la fornitura di tariffe agevolate renderebbe non più necessario il meccanismo di finanziamento degli operatori, i quali si trovano comunque a beneficiare dei vantaggi indiretti legati all'aumento del traffico ed all'ampliamento della base clienti (comprensiva appunto delle categorie definite nell'ambito delle tariffe sociali) a cui eventualmente vendere pacchetti di servizi aggiuntivi.

25. Va precisato che i Governi nazionali possono svolgere un ruolo propulsivo nei confronti delle politiche di SU, attraverso un ampliamento o una riduzione del perimetro del SU, da intendersi in termini sia di beneficiari potenziali, sia di perimetro dei servizi offerti. In presenza di un intervento politico le ANR hanno un minor margine d'azione nel definire tali parametri regolamentari.<sup>10</sup>

26. Riguardo alla diffusione del sistema, le differenze normative e, soprattutto, le diverse modalità di accesso a tali servizi, determinano un ricorso alle tariffe sociali completamente diverso da paese a paese, rendendo assai difficile il confronto. A solo titolo esemplificativo, gli utenti agevolati in Francia nel 2011 erano 254.532, in netto calo rispetto al 2004 quando erano quasi il triplo (706.505). Anche per questo calo, dal 2011 le tariffe sociali in Francia sono state riformate in un'ottica di mercato, sia introducendo offerte per servizi di banda larga, sia nuove modalità di accesso, dal momento che il Ministero individua le caratteristiche di chi può accedere a tariffe agevolate, ma spetta poi agli operatori inserire tra le loro offerte anche quelle sociali (c.d. *principe de la labellisation*).

---

<sup>9</sup> Il dettaglio dei dati raccolti dalle risposte al questionario BEREC è disponibile in appendice (Tabella A2).

<sup>10</sup> Il caso dell'Ungheria, a esempio, evidenzia come, una volta terminati i fondi resi disponibili dal governo centrale, le tariffe sociali siano scomparse dal mercato. Differente è il caso della Spagna, dove nel 2010 la soglia minima di reddito (netto) per accedere ai servizi agevolati di telefonia fissa è stata fissata in 8.946,16 euro annui per famiglia rispetto alla precedente soglia fissata in euro 8.200,65. Secondo le stime del Ministero dell'Industria grazie a questo aumento, circa 120.000 famiglie spagnole si aggiungeranno a quelle che attualmente già potevano usufruire di tariffe agevolate.



**Tabella 1 - Benchmark internazionale sulle tariffe sociali (Anno 2014)**

Paese	Disponibilità sul mercato di tariffe agevolate	Operatori coinvolti	Soggetto responsabile del SU (Fonte ITU - country profile)
Austria	Sì	5 operatori	Governo e Autorità
Belgio (Cullen)	Sì	Tutti gli operatori con turnover superiore ai 50 mln di euro	Autorità
Bulgaria	Sì	Incumbent: BTC (Viacom)	Governo e Autorità
Cipro	Sì	Incumbent: Cyta	Autorità
Croazia	Sì	Incumbent: T-Croatian Telecom	Autorità
Danimarca	No	-	Operatori
Finlandia (Cullen)	No	-	Autorità
Francia (Cullen)	Sì	Orange FR	Governo e Autorità
Germania	Sì, su base volontaria	Su base volontaria dall'incumbent Deutsche Telekom	Autorità
Grecia	No	-	Governo e Autorità
Irlanda (Cullen)	No	Eircom	Autorità
<b>Italia</b>	<b>Sì</b>	<b>Telecom Italia</b>	<b>Autorità</b>
Lettonia	Sì (fino al 2016)	Incumbent: Latt telecom	Autorità
Lussemburgo (Cullen)	Sì, su base volontaria	n.d.	Governo e Autorità
Malta	Sì	n.d.	Autorità
Norvegia (Cullen)	No	Telenor	Governo e Autorità
Olanda	No	-	Autorità
Portogallo	Sì	Zon Optimus (NOS)	Autorità
Regno Unito (Cullen)	Sì	British Telecom	Autorità e operatori
Romania	No	-	Autorità
Slovacchia	No	-	Autorità
Slovenia	No	-	Autorità
Spagna	Sì	Telefónica	Governo e Autorità
Svezia (Cullen)	No	Molti providers	Autorità
Turchia	Sì	Tutti gli operatori	Governo
Ungheria	Sì (per il periodo 2004 - 2008)	n.d.	Governo e Autorità

Fonte: elaborazione Autorità su dati Berec, Cullen e ITU

### 3. La normativa sulle tariffe sociali in Italia

#### 3.1 Introduzione: essenzialità e accessibilità dei servizi di telecomunicazione

28. La garanzia della fornitura a particolari fasce sociali di condizioni di accesso agevolate al servizio di telefonia fissa, come previsto dalla direttiva sul SU, si basa sull'essenzialità del bisogno di comunicazione e la conseguente necessità di rendere accessibili alcuni servizi al fine di prevenire fenomeni di esclusione sociale. Essenzialità ed accessibilità presentano una dimensione dinamica dovuta al cambiamento tecnologico che muta continuamente gli strumenti di comunicazione a disposizione degli utenti nonché i bisogni di questi ultimi.<sup>11</sup>

29. Per evitare l'esclusione sociale è necessario individuare i problemi economici che ostacolano l'accesso ai servizi che posseggono il requisito dell'essenzialità, ed i soggetti che, per ragioni legate alla capacità di spesa, incontrano problemi di sostenibilità delle tariffe.<sup>12</sup>

30. La diffusione tra la popolazione di un servizio telefonico è alla base del concetto di essenzialità: maggiore è la diffusione di un servizio, infatti, maggiore è l'esclusione sociale a cui vanno incontro i soggetti che non ne usufruiscono, soprattutto se tale esclusione non è volontaria ma generata da una situazione di disagio economico e sociale o, ancora, legata a fattori di disabilità. Esistendo, quindi, un legame tra diffusione ed essenzialità, è evidente che il secondo è un concetto che muta dinamicamente, ossia destinato a cambiare nel tempo a seguito dei cambiamenti negli stili di consumo. Una recente ricerca di OFCOM, ad esempio, ha evidenziato i notevoli cambiamenti nei modi di comunicare che hanno caratterizzato gli ultimi 10-15 anni:<sup>13</sup> i servizi attualmente ritenuti essenziali dai consumatori sono quelli vocali e, da alcuni anni, anche quelli di navigazione su Internet da postazione fissa. Per alcune tipologie di servizi l'essenzialità dipende da fattori demografici – quali l'appartenenza a specifiche classi di età – e culturali.

31. A puro titolo di esempio si può considerare la navigazione in Internet tramite apparati mobili un'esigenza avvertita più dai giovani che dagli anziani. Il regolatore, tuttavia, è tenuto a considerare un concetto più ampio; essenziale, cioè, è un servizio di comunicazione ritenuto tale dalla collettività nel suo insieme e non solo da alcuni gruppi di utenti.

32. Oltre alla diffusione tra la popolazione, è altrettanto rilevante l'opinione che i consumatori hanno sull'essenzialità dei servizi di comunicazione. In un recente rapporto sull'esperienza di consumo realizzato dall'AGCOM, emerge l'importanza attribuita dai cittadini ai servizi di comunicazione in generale (telefono fisso, mobile e servizi postali).<sup>14</sup> Più nel dettaglio, per quanto attiene ai servizi di comunicazione elettronica, dall'indagine emerge una maggiore importanza attribuita ai servizi di accesso a Internet rispetto ai servizi tradizionali (servizi voce e di messaggistica); circa l'86% degli individui di età compresa tra i 14 e i 75 anni ritiene importanti i secondi, mentre tale quota sale al 92% per i servizi di accesso a Internet. L'informazione più interessante, tuttavia, è quella per cui, in maniera trasversale tra le generazioni, l'accesso ad Internet è considerato, tra i servizi di comunicazione, il più importante. In altri termini, non risulta esserci una valutazione molto differente tra i più e meno giovani, perché anche tra coloro che utilizzano in misura minore Internet, cioè i più anziani, ne viene riconosciuto comunque l'importanza.

---

<sup>11</sup> OECD 2012, *Universal Service Policies in the context of national Broadband Plans*.

OFCOM Consumer Panel 2007. *Social inclusion and communications: a review of the literature*.

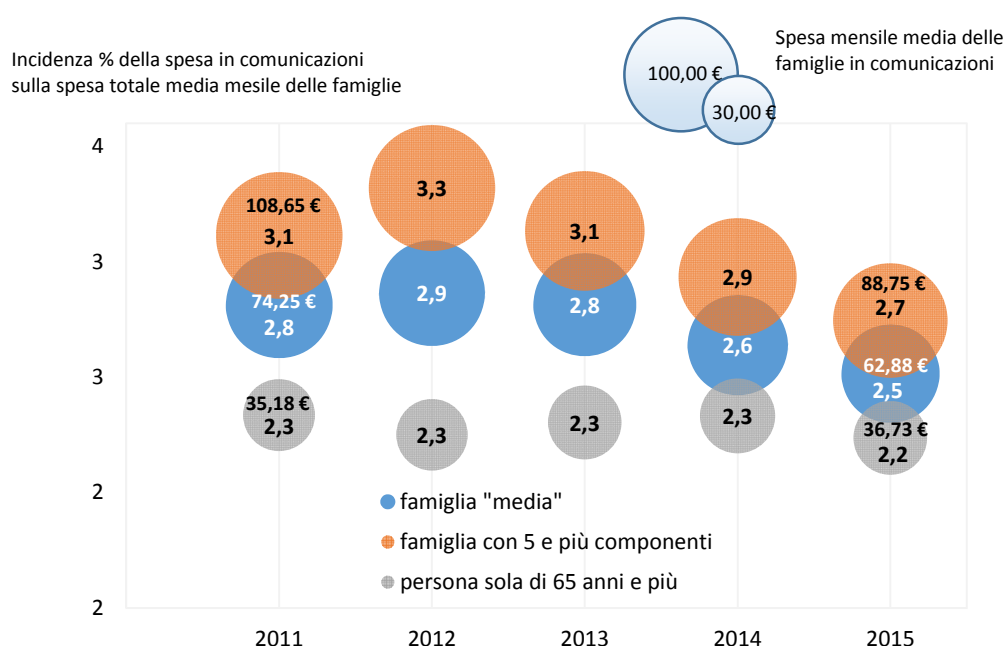
<sup>12</sup> Non si contempla un criterio basato sul livello storico dei consumi telefonici in quanto non rappresentativo né dell'essenzialità né del disagio economico.

<sup>13</sup> Ofcom, 22 July 2014, *Results of research into consumer views on the importance of communications services and their affordability*.

<sup>14</sup> AGCOM, settembre 2016, *Il consumo di servizi di comunicazione: esperienze e prospettive*, pag. 21 e ss.

33. In relazione all'accessibilità economica, invece, il concetto rilevante è quello di abbordabilità: un servizio risulta abbordabile se un consumatore può usufruirne senza sopportare un onere eccessivo. Nella scelta sul tipo di agevolazione è dirimente l'incidenza della spesa in telecomunicazioni su quella complessiva degli utenti. Difatti, al crescere della quota della voce di spesa, il problema di rendere accessibile il servizio ad un maggior numero di utenti, diventa sempre maggiore.

34. A fine 2015 (figura 2), con un valore di 62,88 €/mese, la spesa in comunicazioni (beni e servizi di telefonia e servizi postali) aveva un'incidenza sulla spesa mensile di una famiglia "media" italiana pari al 2,5%, in leggero calo rispetto all'anno precedente (65,66 € di spesa con un'incidenza del 2,6% sulla spesa mensile). Tale incidenza è funzione della tipologia e dell'ampiezza familiare; ad esempio, se consideriamo una famiglia composta solo da un anziano con più di 65 anni, il valore assoluto della spesa in comunicazioni diminuisce a 36,73 euro/mese, con un'incidenza sulla spesa media del 2,2%, mentre nel caso delle famiglie numerose (famiglie di cinque e più componenti) la spesa mensile sale a 88,75 euro/mese con un'incidenza pari al 2,7%.<sup>15</sup>



**Figura 2 – Spesa media mensile in comunicazioni (dimensione del cerchio) ed incidenza della spesa in comunicazioni sulla spesa totale media mensile per tipologia ed ampiezza dei nuclei familiari (Anni 2011 – 2015)**

Fonte: elaborazione Autorità su dati Berek, Cullen e ITU

35. Dalla figura 2, è possibile notare, nell'arco di tempo considerato, una riduzione dell'incidenza della spesa in comunicazioni sia per la famiglia "media", con una riduzione di 0,3 punti percentuali, sia per le famiglie numerose, con una riduzione di 0,4 punti percentuali, a cui si accompagna anche una diminuzione del livello di spesa mensile in euro, rispettivamente del 15,3% e del 18,3%. Per la tipologia di famiglia composta da un solo anziano, invece, è riscontrabile un'incidenza più stabile nel tempo con la conseguente riduzione di soli 0,1 punti percentuali nel periodo 2011 - 2015, a cui, però, ha fatto da contraltare, nello stesso periodo, una crescita del 4,4% dell'ammontare mensile speso.<sup>16</sup> Tale categoria

<sup>15</sup> Fonte Istat: *La spesa per consumi delle famiglie italiane*. L'aver considerato la voce aggregata "comunicazioni" (COCOIP-08), piuttosto che le voci disaggregate, non inficia l'analisi dal momento che circa il 90% della spesa in comunicazioni riguarda il settore della telefonia; in altri termini, dei 62,88 euro spesi da una famiglia "tipo" in comunicazioni, 56,84 euro riguardano i servizi di telefonia.

<sup>16</sup> Anche se non direttamente confrontabile con il caso italiano, secondo un recente studio condotto da OFCOM (*Cost and value of communications services in the UK*, Marzo, 2014), nel Regno Unito per una famiglia tipo e per un paniere

sociale è anche quella che tra il 2011 e il 2015 ha visto aumentare la quota del reddito destinata ai consumi; la spesa totale mensile, infatti, è aumentata dell'8,9%, rispetto ad una riduzione del 5,3% registrata per la famiglia "media" e del 7,3% per le famiglie numerose.

36. Per quanto finora descritto e ai fini di una più corretta valutazione dell'accessibilità dei servizi di telecomunicazione, vanno considerati anche gli effetti conseguenti alla variazione del reddito delle famiglie; a seconda della natura del bene e/o servizio e dei gusti, infatti, variazioni di reddito possono produrre rilevanti cambiamenti nelle abitudini di spesa (c.d. effetto reddito). Partendo dal presupposto che i consumi in servizi di telefonia dipendono dalla quota parte di reddito ad essi destinata, è plausibile supporre che per le famiglie a basso reddito, ulteriormente colpite da una riduzione del reddito a seguito dei recenti sviluppi macroeconomici, la percentuale del reddito destinata ai consumi alimentari rappresenti sempre di più la quota principale di spesa a scapito di altri beni e servizi, tra cui le telecomunicazioni. Tra l'altro, la caratteristica di spesa fissa mensile che tipicamente contraddistingue quella in telecomunicazioni, rappresenta un ulteriore freno al loro consumo dal momento che le famiglie in condizioni di disagio economico presentano difficoltà nell'affrontare il pagamento delle "utenze domestiche", ovvero che l'incidenza di tali spese fisse riduce la quota parte di reddito disponibile per le spese alimentari. Inoltre, gli aspetti legati all'inclusione sociale si amplificano considerando la forte regressività sottostante le tariffe dei servizi di telefonia; le famiglie a basso reddito spendono in proporzione di più in servizi di telecomunicazione rispetto alle famiglie ad alto reddito.

37. L'analisi sull'abbordabilità mostra gli effetti benefici dell'evoluzione del mercato, sia in termini di riduzione della spesa (prezzi più bassi), sia in termini di sostituibilità dei servizi tra fisso e mobile e, più in generale, della varietà delle offerte oggi presenti sul mercato (cfr. capitolo 5 per un dettaglio sull'evoluzione dei consumi a seguito dell'evoluzione del mercato). È altresì evidente che tali benefici non si sono diffusi in maniera omogenea tra tutte le categorie sociali, in conseguenza anche ad un peggioramento delle condizioni reddituali, a conferma, quindi, di una conservata rilevanza delle tariffe sociali al fine di limitare fenomeni di esclusione sociale.

### *3.2 Il sistema delle tariffe agevolate: le Delibere 314/00/CONS e ss.*

38. L'essenzialità e l'accessibilità economica sono alla base della delibera n. 314/00/CONS "Determinazione di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela" con la quale l'AGCOM ha introdotto, ben prima della Direttiva SU,<sup>17</sup> le tariffe sociali a particolari categorie di utenze nel nostro ordinamento.

39. I beneficiari di tariffe sociali sono quelli *"...che, versando in particolari condizioni di disagio economico e sociale, appaiono meritevoli di un intervento di agevolazione in relazione alle condizioni economiche di fruizione del servizio di telefonia vocale a condizioni economiche agevolate"* (Considerando 1, delibera n. 314/00/CONS). Come già ricordato (cfr. nota 2), il sistema di tariffe sociali riguarda chi versa in condizioni di disagio economico, ma anche chi versa in condizioni di disabilità. In

---

comprendivo di servizi di base - individuati in *i*) una connessione a banda larga base, *ii*) due pacchetti mobile base, *iii*) una linea telefonica fissa e *iv*) una licenza TV - la spesa mensile in servizi di comunicazione si aggira sulle 46€ al mese, circa l'1,7% del reddito di una famiglia; considerando invece un utente singolo, in età avanzata, che si caratterizza per *i*) un basso consumo di servizi voce, che *ii*) usufruisce della TV gratuita, che *iii*) soddisfa i criteri di eleggibilità per la tariffa *BT Basic* (tariffe disponibili solo alle categorie a basso reddito) e con *iv*) un contratto base di telefonia mobile e per la banda larga, la spesa media mensile risulta essere di 20€ al mese. La sola tariffa agevolata *BT- Basic* costa 5,10€ al mese.

<sup>17</sup> I primi interventi di agevolazione tariffaria hanno riguardato le c.d. utenze a basso traffico economico, D.M 28 febbraio 1997 art. 6 e Delibera AGCOM n. 85/98 titolo V.

tal senso, l'art. 1 comma 2 della delibera 314/00/CONS, prevede tariffe agevolate anche per gli utenti che *"...utilizzano sistemi di comunicazione denominati DTS"* (Dispositivo Telefonico per Sordomuti).

40. L'individuazione delle categorie agevolate si basa su due criteri, entrambi necessari ma da soli non sufficienti per accedere al sistema di tariffe agevolate; uno qualitativo, attraverso cui identificare le particolari fasce sociali a rischio di esclusione sociale indipendentemente dal livello di reddito, l'altro quantitativo, con il quale, invece, si tiene conto della situazione economica.

41. Per quanto riguarda l'aspetto qualitativo, le categorie individuate sono i nuclei familiari:

- a. al cui interno vi sia un percettore di pensione di invalidità civile;
- b. al cui interno vi sia un percettore di pensione sociale;
- c. al cui interno vi sia un anziano al di sopra dei 75 anni;
- d. il cui capofamiglia risulti disoccupato.<sup>18</sup>

42. Tali categorie sono state individuate perché considerate le più a rischio di esclusione sociale; invalidi e anziani, per la maggiore frequenza di problemi di mobilità, disoccupati e pensionati sociali per i maggiori rischi di esclusione sociale.

43. Per gli aspetti quantitativi la delibera n.314/00/CONS prevede l'utilizzo dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) che tiene conto, tra l'altro, di principi di equità orizzontale. L'ISEE considera anche le "economie di scala" che si possono generare nei nuclei familiari più ampi. L'utilizzo dell'ISEE, inoltre, sembra consigliabile anche per questioni di natura operativa visto che attraverso le strutture di raccolta delle autocertificazioni è più semplice ed efficace la messa in opera di un sistema di controlli.<sup>19</sup>

44. L'AGCOM ha stabilito, come soglia di accesso alle agevolazioni, il limite di reddito ISEE annuo pari a 6.713,93 euro (13.000.000 milioni di lire), calcolato secondo le indicazioni contenute nel Decreto Legislativo 3 maggio 2000, n. 130, art. 2 e tabelle 1 e 2. In altri termini, il reddito ISEE del nucleo familiare non dovrà essere superiore ai 6.713,93 Euro (art. 1 comma 4, Delibera 314/00/CONS).

45. Nel lavoro commissionato alla società CER, utilizzato come supporto alla citata delibera, il numero di famiglie potenzialmente oggetto di agevolazione era stato stimato in 4.054.000 unità; di questi nuclei, tramite la soglia di reddito, si riteneva di poter coinvolgere nell'agevolazione circa 1.220.655 famiglie.<sup>20</sup>

46. Le agevolazioni interessano i servizi di telefonia in postazione fissa, in particolare il canone mensile di abbonamento di "categoria B" sulla linea telefonica di base o ISDN, per il quale la delibera prevede due tipologie di agevolazioni:<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Appartengono al nucleo familiare i componenti indicati nell'articolo 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.

<sup>19</sup> Il Decreto Legislativo 3 maggio 2000 n. 130, art. 1, comma 3-bis, individua nell'indicatore della situazione economica equivalente calcolato dall'INPS lo strumento quantitativo per accedere a tutto il sistema di prestazioni sociali sia a livello nazionale, sia a livello locale.

<sup>20</sup> *Integrazione al rapporto richieste per adeguare le analisi alle variazioni normative approvate dal Governo e trasmesse al Parlamento lo scorso 21 marzo 2000. Il nuovo sistema tariffario nelle telecomunicazioni: strumenti di selezione per gli accessi agevolati.* Si tratta di un documento integrativo redatto dalla società incaricata dall'Agcom a effettuare un'analisi economica di supporto all'individuazione di fasce sociali a cui applicare tariffe agevolate, resasi necessaria a seguito delle modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 109/98 che hanno sancito l'ISEE come strumento preferenziale per l'accesso al sistema di tariffe agevolate.

<sup>21</sup> Va ricordato che l'agevolazione può essere richiesta per un solo abbonamento, che può identificarsi in un nuovo contratto o in uno già in essere. Inoltre, l'erogazione dell'agevolazione ha durata limitata che coincide con la scadenza della dichiarazione sostitutiva unica (1 anno).

- a. una riduzione del 50% del canone per coloro che presentano particolari condizioni di disagio economico e sociale;
- b. un'esenzione totale del canone mensile per i soggetti che utilizzano sistemi di comunicazione DTS.

47. Nel 2001, l'AGCOM è intervenuta con la delibera n.330/01/CONS definendo in maggior dettaglio sia gli obblighi in capo a TIM, l'azienda deputata a fornire il SU, sia la procedura da seguire per accedere al sistema di agevolazioni.<sup>22</sup>

48. Nel 2003, con l'entrata in vigore del Codice delle comunicazioni elettroniche, la normativa primaria ha consacrato definitivamente i servizi ritenuti essenziali: il servizio universale, infatti, è *“un insieme minimo di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti sul territorio nazionale, a prescindere dalla loro ubicazione geografica, e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti a un prezzo accessibile”*. Ai sensi del Capo IV- Sezione I del Codice delle comunicazioni elettroniche, nella sua attuale versione, gli obblighi di SU comprendono:

1. la fornitura di una connessione in postazione fissa alla rete telefonica pubblica in grado di supportare le comunicazioni vocali, facsimile e dati, a velocità di trasmissione tali da consentire un accesso efficace a Internet, tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza degli abbonati e della fattibilità (art. 54, commi 1 e 2);
2. la fornitura di un servizio telefonico accessibile al pubblico attraverso la connessione di rete di cui al punto 1) che consente di effettuare e ricevere chiamate nazionali e internazionali (art. 54, comma 2-bis);
3. l'elenco telefonico completo relativo alla rete urbana di appartenenza, aggiornato a scadenze regolari ed almeno una volta l'anno, e servizio completo di consultazione degli elenchi (art. 55);
4. i telefoni pubblici a pagamento e loro accessibilità per gli utenti disabili (art.56);
5. le misure speciali per l'accesso ai servizi telefonici per gli utenti disabili e per i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari (art.57);
6. il controllo delle spese: fornitura di prestazioni e servizi per consentire agli abbonati di sorvegliare e controllare le proprie spese (art. 60).

49. Tra il 2007 (delibera n. 514/07/CONS) e il 2008 (delibera n.202/08/CONS), l'AGCOM ha concluso un processo di aggiornamento delle agevolazioni, anche se esclusivamente per le categorie di utenti disabili, ulteriormente aggiornato nel 2017 con l'adozione della delibera n. 46/17/CONS; tale attività, tuttavia, diventa rilevante come esempio di un aggiornamento regolamentare resosi necessario a causa del progresso tecnologico. In considerazione della diffusione sempre più ampia di offerte bundle comprensive di servizi di fonia e navigazione Internet di tipo *flat* e *semiflat*, rispetto alle offerte a consumo invece sempre più rare, l'Autorità ha infatti ritenuto opportuno ampliare le agevolazioni prevedendo una riduzione del 50% del canone mensile per tutte le offerte *flat* e *semiflat* voce e dati e per le offerte di sola navigazione ad internet ovvero la fruizione di almeno 180 (centottanta) ore mensili gratuite di navigazione internet per tutte le offerte di accesso ad internet a consumo.

---

<sup>22</sup> La società TIM S.p.A. è attualmente l'impresa incaricata di garantire la fornitura del SU su tutto il territorio nazionale e per tutte le prestazioni richieste. L'Autorità, comunque, può designare più imprese o gruppi di imprese per fornire i diversi obblighi del servizio universale o per coprire differenti aree del territorio nazionale (art. 58 del CCE).

50. L'attuale regolamentazione tende a conciliare due esigenze: da un lato, tiene in considerazione i due aspetti dell'essenzialità e dell'accessibilità dei servizi di comunicazione; dall'altro lato, introduce elementi di trasparenza, di tempistica certa e facilità nella compilazione dei moduli nella fase applicativa sia per quel che riguarda gli adempimenti a cui sono sottoposti gli utenti, sia nella gestione e nel controllo del servizio offerto per quel che riguarda gli operatori interessati.

### *3.3 Il costo delle agevolazioni: alcune considerazioni introduttive*

51. Come accennato nell'introduzione il finanziamento delle tariffe sociali non deve generare distorsioni alla concorrenza. La delibera n. 314/00/CONS indica che il costo netto del sistema di agevolazioni deve essere imputato al SU secondo quanto previsto dal D.M. 10 marzo 1998, art. 4, comma 3 lettera *f*. A tal proposito, all'operatore assegnatario del SU viene imposto l'obbligo di fornire, in maniera chiara e distinta dal resto delle attività inerenti al SU, informazioni dettagliate sul costo del sistema delle agevolazioni.

52. Secondo l'attuale normativa il finanziamento delle tariffe sociali differisce a seconda del tipo di agevolazione; nel caso di agevolazioni economiche, infatti, le uniche offerte disponibili sono quelle dell'operatore incaricato di fornire il SU, cioè TIM, mentre le misure specifiche per chi versa in condizioni di disabilità sono in capo a tutti gli operatori, sia quelli mobili, per quanto riguarda la fornitura di SMS gratuiti e altri servizi a quantità e prezzi agevolati, sia gli operatori che offrono servizi in postazione fissa, per quanto riguarda una riduzione del 50% del canone mensile per tutte le offerte *flat* e *semiflat* voce e dati ovvero per 180 ore gratuite per l'accesso ad Internet.

53. Quindi, il costo netto derivante dalle agevolazioni economiche è finanziato mediante l'imputazione al SU, mentre le misure specifiche, che perseguono fini di eguaglianza a favore degli utenti disabili, determinano in capo agli operatori oneri giustificati proprio perché consentono l'integrazione sociale di tali categorie che si troverebbero ad affrontare una spesa eccessiva a causa della loro disabilità. Di conseguenza, il finanziamento delle tariffe sociali riguarda solo le agevolazioni economiche per gli utenti che si trovano in condizioni di disagio economico e sociale e verrà trattato in dettaglio nella successiva sezione (si veda paragrafo 4.3).

## **4. I beneficiari delle agevolazioni a favore di chi versa in condizioni di disagio economico**

### *4.1 Introduzione*

54. Di seguito si espongono i principali risultati derivanti da un'analisi quantitativa sul numero di utenti che hanno beneficiato di tariffe sociali; tale analisi è stata resa possibile grazie ai dati raccolti dall'AGCOM nell'ambito di una specifica richiesta di informazioni agli operatori riguardante gli adempimenti relativi alla normativa in esame.<sup>23</sup> Oltre ai dati sui beneficiari, verranno esposti i risultati di un'analisi sul costo nonché una stima del possibile impatto derivante da modifiche nella soglia reddituale di accesso.

### *4.2 L'andamento del numero di beneficiari dal 2005 al 2014*

55. Dopo le modifiche tariffarie apportate da TIM nel maggio 2015, lo sconto del 50% sul canone si applica all'offerta tariffaria "VOCE" la quale prevede un costo di abbonamento di 19,00 €/mese a cui si

---

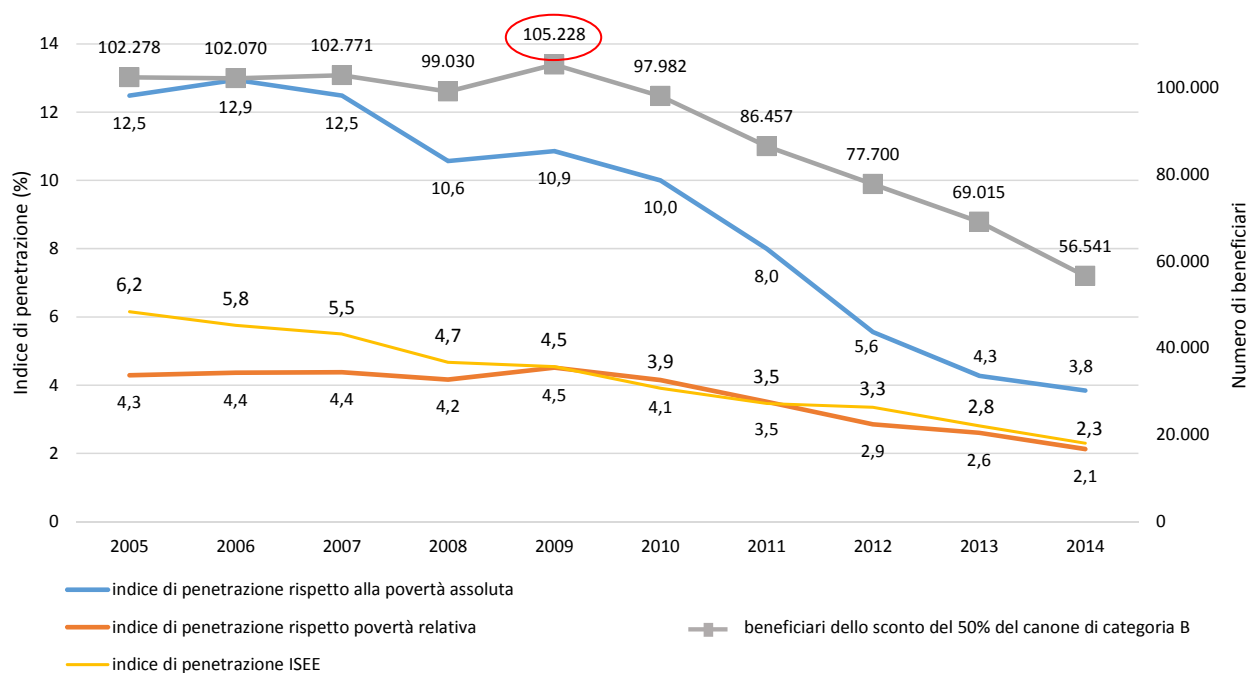
<sup>23</sup> Un maggior dettaglio dei dati utilizzati per le analisi esposte nelle pagine successive, è disponibile in appendice (Tabelle A1).

deve aggiungere il costo delle chiamate effettuate che sono soggette a una tariffazione a consumo pari a 10 centesimi al minuto verso telefoni fissi e cellulari nazionali e senza scatto alla risposta. In questa operazione di rinnovo dell'offerta tariffaria, secondo quanto dichiarato dall'operatore, è stato attuato, per le tariffe agevolate, un approccio di "invarianza della spesa"; in altri termini, l'agevolazione risulta essere superiore al 50% con l'effetto di far pagare un canone agevolato invariato dell'importo di 8,39 € al mese invece di 9,50 € al mese (cioè il 50% di 19,00 €).

56. La figura 3 (linea grigia) mostra l'andamento dei beneficiari di tariffe agevolate per il periodo che va dal 2005 al 2014. L'andamento è, fino al 2007, abbastanza costante attestandosi poco al di sopra dei 100.000 utenti, mentre tra il 2007 e il 2008 fa registrare una leggera riduzione. Il 2009 rappresenta l'anno con il maggior numero di beneficiari (105.228 utenti), ma anche l'anno da cui parte una rapida riduzione; dal 2009 al 2014, il numero di beneficiari si è ridotto, infatti, di circa il 46%, per arrivare a 56.541 "utenti agevolati".

57. La costruzione di un "indice di penetrazione", ottenuto dal rapporto tra il numero di beneficiari e una misura della potenziale popolazione eleggibile, permette di ottenere informazioni ulteriori rispetto alla sola analisi del numero assoluto di utenti beneficiari. Un indice di penetrazione, difatti, serve a comprendere se l'andamento appena riportato è da imputarsi alla riduzione della popolazione di riferimento (ossia quella con problemi di capacità di spesa), oppure sia dovuto ad altri fenomeni.

58. Va detto che, come anticipato nel paragrafo 3.2, i criteri per l'accesso alle tariffe dipendono da fattori sia qualitativi (presenza nel nucleo familiare di un individuo eleggibile), sia quantitativi (soglia di reddito); ciò rende complicato il processo di individuazione del bacino potenziale di utenti. Si fa inoltre presente che, per individuare il bacino potenziale, è necessario risolvere una piccola ambiguità: con il termine "utente" si fa riferimento indistintamente a famiglie o a singoli individui. Nel prosieguo si è scelto di fare riferimento alle famiglie piuttosto che ai singoli individui, perché i nuclei familiari approssimano meglio quella che è la figura dell'utente come indicato in precedenza e perché nelle delibere dell'Autorità si fa esplicito riferimento ai nuclei familiari.



**Figura 3 - Indice di penetrazione e numero di utenti che hanno aderito a tariffe agevolate in Italia (Anni 2005 – 2014)**

Fonte: elaborazione Autorità su dati Istat e dell'Autorità



59. Una possibile misura del potenziale bacino di beneficiari è rappresentata dal numero di nuclei familiari unici che hanno presentato una dichiarazione ISEE inferiore alla soglia stabilita dalla delibera 314/00/CONS pari a 6.713,93 euro. L'utilizzo della distribuzione delle dichiarazioni ISEE, tuttavia, introduce una distorsione nella scelta del bacino di utenti potenziali in considerazione del fatto che ciascuna richiesta di ISEE viene presentata dai nuclei familiari proprio per accedere al complesso di agevolazioni; in altri termini, restano fuori dal bacino potenziale tutti quegli utenti che, pur soddisfacendo le condizioni previste per l'accesso alle tariffe sociali, non hanno fatto richiesta dell'ISEE. Inoltre, i dati sull'ISEE sono disponibili solo per gli anni che vanno dal 2009 al 2012.

60. In considerazione di ciò, si è scelto di integrare l'analisi utilizzando anche indicatori alternativi alla distribuzione ISEE idonei ad approssimare la condizione di disagio economico e sociale; i naturali candidati sono rappresentati dal numero di famiglie in stato di "povertà assoluta" e di "povertà relativa" così come misurati dall'ISTAT.<sup>24</sup> Le differenze nella misurazione del disagio economico rispetto alle dichiarazioni ISEE sono principalmente ascrivibili al differente concetto di reddito a cui gli indicatori fanno riferimento – l'ISEE fa riferimento al reddito imponibile familiare a cui si aggiunge una componente patrimoniale, mentre gli indicatori di povertà riguardano il reddito netto delle famiglie con l'aggiunta di affitti imputati – e alle differenti scale di equivalenza che vengono adottate. La "povertà assoluta" include una coorte più ristretta di popolazione rispetto a quella "relativa" e quindi, nel calcolo dell'indice di penetrazione, si avranno valori più alti rispetto a quelli che hanno come base la popolazione in condizioni di povertà relativa.

61. La figura 3 mette a confronto i tre diversi indici di penetrazione: il numero di dichiarazioni ISEE al di sotto dei 6.800 euro (linea gialla), il numero di famiglie in condizioni di povertà assoluta (linea azzurra) ed il numero di famiglie in condizioni di povertà relativa (linea arancione). L'indice di penetrazione calcolato sull'ISEE e quello calcolato sul numero di famiglie in condizioni di povertà relativa presentano, a parte il periodo 2005-2008, un andamento ed un valore simili, attestandosi nel 2014 a circa il 2% della popolazione di riferimento. Il tasso di penetrazione calcolato rispetto alla povertà assoluta si attesta su valori decisamente superiori e mostra una riduzione accentuata nel periodo considerato passando dal 12,5% nel 2005 al 3,8% nel 2014.

62. In corrispondenza del 2009, anno in cui il numero di coloro che hanno aderito all'offerta agevolata ha raggiunto il suo massimo, l'indice calcolato sulla base della povertà assoluta e quello calcolato sulle dichiarazioni ISEE, non raggiungono il loro valore massimo; l'aumento delle famiglie in condizioni di disagio economico, quindi, è stato superiore all'aumento degli utenti che hanno fruito delle condizioni agevolate. L'indice di penetrazione basato sulla povertà relativa, invece, assume il suo valore massimo proprio in corrispondenza del numero massimo di utenti.

---

<sup>24</sup> Il concetto di "povertà" presenta vari problemi di definizione essendo un concetto polisemico; per "povertà assoluta" si intende una condizione economica di incapacità all'acquisto di un determinato paniere di beni e servizi considerati essenziali, indipendentemente da quello che è lo standard di vita medio della popolazione di riferimento. La "povertà relativa" viene definita rispetto ad uno standard di vita medio (o mediano) che serve ad individuare una soglia di reddito convenzionale, soglia di povertà, al di sotto della quale una famiglia/individuo si trova in una condizione peggiore rispetto agli altri membri di una data comunità. Per quanto riguarda i dati, si sono utilizzate le serie storiche sulla povertà prodotte dall'Istat *Serie storiche povertà relativa 1997-2014*, *Serie storiche povertà assoluta 2005 – 2014* disponibili alla pagina web <http://www.istat.it/it/archivio/164869>.

63. A partire dal 2009, i tre indici di penetrazione presentano la stessa dinamica di riduzione; questa sembra ascrivibile non solo ad una diminuzione degli utenti di tariffe agevolate (v. *supra*), ma anche ad un aumento del numero di famiglie che si trovano in stato di disagio economico e sociale la cui dinamica mostra, infatti, un incremento di circa il 52% (povertà assoluta) e di circa il 14% (povertà relativa).

#### Principali risultati

- Diminuzione del numero assoluto di beneficiari passati dai 102.278 utenti nel 2005 ai 56.541 nel 2014
- Crescita delle famiglie in condizione di disagio economico e sociale
- Diminuzione degli indici di penetrazione che tendono a convergere su valori che vanno dal 2 al 4% della potenziale popolazione eleggibile

#### *4.3 Il costo delle agevolazioni per le condizioni di disagio economico e sociale*

64. Il costo netto delle tariffe agevolate per chi versa in condizioni di disagio economico e sociale rappresenta uno dei tre pilastri (Fonia vocale, Telefonia pubblica e Tariffe agevolate) che compongono il costo netto del Servizio Universale.<sup>25</sup> Ai fini del calcolo, in conformità con la normativa vigente (comma 2 dell'Articolo 2 dell'Allegato 11, articoli 62 e 63 del Codice delle Comunicazioni), il costo netto consiste nella differenza tra i costi netti sostenuti dall'impresa designata alla fornitura del SU (scenario "fattuale" o situazione reale) e i costi netti sostenuti dall'impresa stessa nel caso in cui non fosse soggetta a tali obblighi (scenario "controfattuale" o scenario ipotetico).

65. In altri termini, e da un punto di vista più prettamente operativo, il costo netto è dato dalla differenza tra i "costi evitabili", ossia i costi che l'impresa designata all'erogazione del servizio non sosterebbe in assenza di obblighi di fornitura del SU e i "ricavi mancati" che la stessa non conseguirebbe non erogando il SU, tra i quali vanno inclusi anche quelli derivanti dall'aumento del traffico e della base clienti, a cui, in prospettiva, si potrebbero aggiungere i ricavi derivanti dalla vendita di servizi aggiuntivi.<sup>26</sup>

66. La tabella 2 mostra alcune metriche relative al costo netto della componente del SU relativa alle tariffe agevolate; tra le informazioni ci sono i costi stimati dall'operatore incaricato di fornire il SU, e quelli riconosciuti, fino al 2007 (Delibera 100/14/CIR) dall'AGCOM, mentre dal 2008 il valore è stato stimato dal momento che i procedimenti per il riconoscimento del costo del servizio universale non si sono ancora conclusi.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Va ricordato che tra le tariffe agevolate vi sono anche quelle previste per chi versa in condizioni di disabilità fisica.

<sup>26</sup> Nello specifico, i "costi evitabili" consistono nella quota di canone non ricevuta dall'operatore in conseguenza della concessione delle agevolazioni, alla quale si devono aggiungere costi operativi indotti dall'obbligo di fornitura del servizio (costi di formazione del personale, costi delle attività degli operatori per l'implementazione, costi di comunicazione alla clientela). Tra i "ricavi mancati" vanno considerati quelli che l'operatore non recepisce nello scenario "controfattuale", vale a dire nel caso (ipotetico) in cui non fosse fornitore del SU; si tratta di ricavi conseguenti sia al pagamento di una parte del canone (il 50%), sia al possibile consumo aggiuntivo da parte degli utenti, forme di ricavo che l'operatore non conseguirebbe in assenza di obbligo di fornitura del SU.

<sup>27</sup> La procedura per il calcolo del costo del SU prevede l'individuazione da parte dell'AGCOM, previa selezione sulla base di una gara, di un soggetto terzo a cui assegnare la verifica dell'affidabilità del modello utilizzato da TIM per la stima del costo del SU. Va precisato che la voce di costo comprende anche i costi sostenuti per le agevolazioni a coloro che versano in condizioni di disabilità.

67. Le stime sono state effettuate a partire dal costo stimato da TIM a cui è stata applicata una riduzione pari al 30% in considerazione sia della presenza di un certo grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e quelli di telefonia mobile, sia degli effetti della competizione tra operatori per cui è plausibile supporre che, nel caso ipotetico di assenza di SU, alcune utenze siano disposte ad abbandonare i servizi di TIM a vantaggio dei servizi di altri operatori, sotto l'ipotesi di costanza dei costi operativi.

**Tabella 2 – Costo netto per le offerte a categorie agevolate in Italia**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Utenti che hanno fruito dello sconto del 50% del canone di categoria B	102.278	102.070	102.771	99.030	105.228	97.982	86.457	77.700	69.015	56.541
Costo netto riconosciuto dall'AGCOM (€/milioni) <sup>(*)</sup>	8,21	7,56	6,06	6,39 <sup>(*)</sup>	7,38 <sup>(*)</sup>	7,19 <sup>(*)</sup>	9,06 <sup>(*)</sup>	7,05 <sup>(*)</sup>	6,27 <sup>(*)</sup>	5,57 <sup>(*)</sup>
Costo netto stimato da TIM (richiesta informazioni del 15/06/2015 prot. 0049974, lettera f)	10,1	8,89	9,04	9,13	10,54	10,27	10,07	8,95	8,68	7,96
Ricavi totali TIM (€/milioni) (utenti residenziali)	-	5848,6	5245,4	4937,5	5381,6	5073,4	4872,6	4704,6	4497,4	4283,9
Incidenza del costo netto dell'agevolazione stimato da TIM sui ricavi totali di TIM	-	0,15%	0,17%	0,18%	0,20%	0,20%	0,21%	0,19%	0,19%	0,19%
Incidenza del costo netto dell'agevolazione stimato dall'Autorità sui ricavi totali di TIM	-	0,13%	0,12%	0,13%	0,14%	0,14%	0,14%	0,13%	0,14%	0,13%
Costo per beneficiario (€) (stime su costi TIM)	98,75	87,09	87,96	92,19	100,16	104,81	116,47	115,18	125,76	140,78
Costo per beneficiario (€) (stime su costi Agcom)	80,27	74,07	58,97	64,54	70,11	73,37	81,53	80,63	88,04	98,55

<sup>(\*)</sup> Stime dell'Autorità

Fonte: elaborazione Autorità

68. Difatti, per procedere ad una corretta valutazione dei costi bisogna considerare quale sarebbe il comportamento degli individui in condizioni di difficoltà economica nell'ipotetico caso – c.d. “controfattuale” - in cui le agevolazioni venissero meno. Secondo TIM, nel caso in cui non vi fossero tariffe sociali, gli utenti non rinuncerebbero al servizio provvedendo, quindi, comunque alla sottoscrizione di un abbonamento a prezzo pieno. Tuttavia, sembra molto improbabile che utenti che si trovino in condizione di disagio economico non siano condizionati nelle loro scelta dal raddoppio del canone, dalla possibilità di rivolgersi alla concorrenza o dalla possibilità di sostituire i servizi di rete fissa con quelli da rete mobile. Si tratta, cioè, di prendere in considerazione gli effetti derivanti dall'elasticità della domanda al prezzo e di considerare gli effetti della concorrenza.<sup>28</sup>

69. Dalla tabella 2 si può notare come l'incidenza dei costi del servizio sui ricavi residenziali di TIM, ancorché non irrilevante, si sia stabilizzata negli ultimi tre anni su una quota dello 0,19%, nonostante la diminuzione di “utenti agevolati”. Ciò è dovuto alla forte crescita del costo medio per singolo beneficiario: si passa dai 98,75 €/anno per beneficiario nel 2005 ai 140,78 €/anno nel 2014, con un

<sup>28</sup> Nella delibera 100/14/CIR, l'Autorità ha ritenuto che il valore proposto dal revisore fosse ulteriormente rivisto al ribasso per effetto sia della specificità del contesto italiano (alta penetrazione dei servizi mobili e offerta degli stessi a prezzi più competitivi dei servizi di rete fissa) che determina un tasso di sostituzione superiore, stimato nel 15%, sia perché, nello scenario ipotetico (“controfattuale”), stante l'attuale competizione sui mercati di rete fissa, una parte degli utenti (stimata nel 29%) sarebbe disposta a rinunciare ai servizi di TIM a vantaggio dei servizi erogati da altri operatori. Dalla stima del costo di TIM, pari a 9,04 milioni di euro, si giunge così ai 6.06 milioni riconosciuti dall'Autorità.

tasso di crescita pari al 42,5%. L'ipotesi di invarianza dei costi operativi in parte spiega tale crescita, dal momento che uno stesso ammontare di costo viene ripartito su di un numero di beneficiari inferiore.

70. L'incidenza dei costi è sicuramente un aspetto molto rilevante; in generale ciascun sistema di agevolazioni tariffarie, previsto in mercati liberalizzati, pone problemi di finanziamento e di potenziali ostacoli alla competizione. Dal momento che le tariffe agevolate presentano benefici e costi sociali, mantenere in piedi un istituto i cui costi aumentano, ma i cui beneficiari diminuiscono, rende necessaria una approfondita valutazione circa la possibilità di definire nuove strutture tariffarie che, considerando le alternative tecnologiche disponibili, possano ridurre il costo netto.

71. Il finanziamento del sistema di tariffe agevolate, come già accennato in precedenza, può avvenire tramite il ricorso a fondi pubblici o tramite finanziamento di settore. Il ricorso a fondi pubblici permette una maggiore elasticità nella scelta della soglia di accesso e dell'ammontare dell'agevolazione, le quali verrebbero entrambe a dipendere dai fondi messi a disposizione dallo Stato. In questo caso, tuttavia, si potrebbe generare una certa confusione tra ciò che è essenziale, e che quindi rientra nel SU, e ciò che risponde ad una politica sociale più ampia rispetto alla mera essenzialità, sancita dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

72. Nel caso di ricorso al finanziamento di settore, come nel caso italiano, i vincoli sono maggiori in quanto il rischio di generare effetti distorsivi nei processi concorrenziali è alto. Ad esempio, se il costo del finanziamento delle agevolazioni fosse eccessivo, la fornitura delle stesse diverrebbe appetibile a molti operatori i quali potrebbero rivendicare l'assegnazione. Va detto che anche nei paesi in cui la fornitura del SU è affidata a più imprese si possono verificare effetti pro-competitivi dal momento che gli operatori sfruttano la fornitura di agevolazioni tariffarie come base per la commercializzazione di pacchetti aggiuntivi.

#### Principali risultati

- Il costo netto delle tariffe sociali a favore di chi versa in condizioni di disagio economico e sociale tende a ridursi nel periodo di tempo considerato in seguito alla riduzione del numero di utenti agevolati
- Il costo medio unitario per beneficiario, invece, presenta un andamento di crescita a causa della possibile maggiore incidenza dei costi operativi su una platea sempre minore di utenti
- L'incidenza dei costi delle tariffe agevolate sui ricavi residenziali di TIM si attesta negli ultimi 3 anni su una quota pari allo 0,19%

#### *4.4 Alcune riflessioni sulla soglia economica di accesso*

73. L'individuazione della soglia per accedere alle agevolazioni tariffarie richiede un'attenta valutazione della sostenibilità finanziaria dell'intervento. Un suo aumento, infatti, determina una crescita, anche se non direttamente proporzionale, dei potenziali beneficiari e, quindi, del costo a carico di chi è delegato ad offrire le agevolazioni.

74. In primo luogo, occorre sottolineare che la presenza di parametri di tipo qualitativo, quali la presenza di pensionati o disoccupati nel nucleo familiare, esercitano dei vincoli molto stringenti sulla platea potenziale. Un possibile aggiornamento del sistema delle "tariffe sociali", di conseguenza, passa anche attraverso la semplificazione dei requisiti di accesso, in particolare eliminando i parametri

congiunti quali–quantitativi e fissando quale unico criterio utile quello reddituale. Tale semplificazione consentirebbe di ottenere un duplice vantaggio; da un lato, infatti, gli utenti si troverebbero ad affrontare una procedura amministrativa più semplice che riduce, di fatto, le “barriere burocratiche” all’accesso che molto spesso inducono i consumatori a rinunciare a presentare la domanda per agevolazioni anche quando ne avrebbero diritto; dall’altro lato, renderebbe molto più agevole, all’AGCOM, lo svolgimento dell’attività di monitoraggio sull’efficacia del sistema delle tariffe agevolate, dal momento che si eviterebbe la necessità di incrociare dati quantitativi con informazioni qualitative, molto spesso non disponibili su base omogenea, al fine della corretta individuazione del potenziale bacino di utenti la cui misurazione attualmente, come mostrato nel paragrafo 4.2, risulta alquanto complessa.

75. Una possibile soluzione potrebbe rinvenirsi nell’agganciare le soglie di reddito per l’accesso alle agevolazioni a quelle individuate dall’Istat nell’ambito dell’analisi sulla povertà relativa; secondo le stime dell’Istat, nel 2015 le famiglie in condizioni di povertà relativa erano pari a 2,678 milioni, suddivise in base al numero di componenti familiari come nella tabella 3.

**Tabella 3 – Soglie di reddito e numero di componenti la famiglia (2015)**

Ampiezza nucleo familiare	Linea di povertà / reddito mensile	Reddito annuo massimo
1	630,57	7.566,84
2	1.050,95	12.611,4
3	1.397,76	16.773,12
4	1.713,05	20.556,6
5	1.996,81	23.961,72
6	2.270,05	27.240,6
7 o più	2.500,28	30.267,36

*Fonte: Istat “La povertà in Italia” Anno 2015*

76. Tuttavia, ai fini pratici è molto rilevante la scelta della certificazione che l’utente deve presentare all’atto della richiesta di agevolazione; la delibera n. 314/00/CONS prevede l’utilizzo dell’ISEE quale strumento per determinare l’accesso alle agevolazioni (v. paragrafo 4.2) in linea con quanto previsto per l’accesso a numerosi servizi locali e nazionali, come ad esempio l’iscrizione alle università e la possibilità di accedere ai servizi di mensa scolastica. L’ISEE, oltre a criteri di equità orizzontale, risponde anche ad una serie di criteri, quali certezza e trasparenza, in grado di garantire efficienza ed efficacia sia nella fase attuativa, sia in quella di controllo. In tal senso, quindi, appare auspicabile anche per il futuro l’utilizzo dell’ISEE.

77. Tramite l’utilizzo della “scala di equivalenza”<sup>29</sup> è possibile fissare una soglia ISEE a partire dalle fasce di reddito che misurano la povertà così come individuate dall’Istat (tabella 3), aggiornando di fatto i criteri economici per accedere alle agevolazioni.

78. Una possibile alternativa è quella della semplice rivalutazione monetaria della soglia a suo tempo individuata nella delibera n. 314/00/CONS (un reddito ISEE non superiore a 6.713,93 euro). In tal caso, si potrebbero configurare due scenari alternativi; quello di una rivalutazione annuale, e quello di una rivalutazione su un arco temporale più ampio, quale quello triennale.

<sup>29</sup> Per maggiori informazioni sulla scala di equivalenza è possibile consultare il sito dell’INPS: <https://www.inps.it/portale/default.aspx?slD=0;5673;10089;&lastMenu=10089&iMenu=1>

79. La figura 4 mostra gli effetti della rivalutazione della soglia monetaria sotto le due ipotesi. Ai fini della rivalutazione annuale, si è utilizzato l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (FOI) calcolato dall'Istat il cui valore medio per gli anni considerati, da inizio gennaio 2005 a fine dicembre 2014, è pari a 1,284; applicando tale indice alla soglia reddituale di 6713,93 euro si giunge ad un valore rivalutato di 8.620,69.<sup>30</sup> Nel caso di rivalutazione triennale il tasso FOI da utilizzare sarebbe quello a partire dal 2005; l'indice medio annuale FOI sarebbe pari a 1,180 e la soglia reddituale rivalutata sarebbe pari a 7922,44.<sup>31</sup>

80. Considerando le sole rivalutazioni monetarie, la soglia reddituale si innalza notevolmente rispetto a quella originaria, arrivando a includere nel bacino di potenziali utenti un numero di famiglie superiore ai 3,5 milioni, circa un milione di famiglie in più rispetto al numero di famiglie in condizione di povertà relativa così come individuato dall'Istat (2,678 milioni di famiglie); tale differenza, come descritto nel paragrafo 4.2, può in parte essere spiegata dalle differenti metodologie utilizzate per misurare il disagio economico.

Rivalutazione Ipotesi di rivalutazione	Indice FOI applicato alla soglia di euro 6.713,93	Soglia rivalutata	Potenziale numero di famiglie beneficiare (dati su ISEE 2011)
Annuale	1,284	8.620,69	3.600.000
Triennale	1,10 <small>(FOI = 1,117 per il periodo 2005-2010) FOI = 1,080 per il periodo 2010-2014)</small>	8.099,42	3.430.000

**Figura 4 - Rivalutazione della soglia di accesso con indice FOI**

Fonte: elaborazione Autorità

81. Tuttavia, l'individuazione di una nuova soglia reddituale di accesso, non è affatto detto che produca un aumento del numero di beneficiari almeno per due ordini di motivi; in primo luogo il numero di utenti che richiedono l'agevolazione, come mostrato in precedenza, è in calo, in secondo luogo perché, nell'ipotesi di un aumento della soglia di reddito, si includono anche famiglie che hanno una maggiore capacità di spesa (disponibilità a pagare) e che potrebbero preferire, all'agevolazione sul canone, una tariffa piena comprensiva anche di altri servizi.

<sup>30</sup> Il FOI misura anche l'inflazione in quanto considera il calcolo della rivalutazione monetaria di beni e servizi di largo consumo. Fonte: <http://rivaluta.istat.it/Rivaluta/>

<sup>31</sup> Nel caso di rivalutazioni monetarie su periodi di tempo non consecutivi - intervalli pluriennali - i risultati a cui si perviene effettuando un'unica rivalutazione tra periodo iniziale e periodo finale, possono differire da quelli che si ottengono effettuando tante successive rivalutazioni, per quanti sono i periodi che separano quello iniziale da quello finale. Le eventuali differenze si devono unicamente agli effetti di arrotondamento.

82. È dunque opportuno mantenere un approccio molto prudente nella definizione delle soglie, e perfezionare la quantificazione sulla base di analisi più dettagliate; in tal senso, quindi, la necessità di predisporre un dettagliato monitoraggio dei beneficiari assume rilievo fondamentale in un'ottica di possibili e continui mutamenti di scenario tecnologico.

#### Principali risultati

- L'utilizzo dell'ISEE, come strumento per valutare la situazione economica di una famiglia, sembra soddisfare al meglio aspetti pratici legati all'applicazione delle agevolazioni, sia nella fase della richiesta, sia in quella di controllo
- La rivalutazione su base annua della soglia ISEE prevista nella delibera 314/00/CONS tramite l'indice FOI medio pari a 1,284, determina una nuova soglia di 8.620,69 euro, che porterebbe ad includere circa 3 milioni e mezzo di famiglie come potenziali beneficiari
- Considerando un'ipotesi di aumento della soglia reddituale di accesso al fine di aumentare la popolazione potenzialmente eleggibile, non bisogna tralasciare che si includono nuclei familiari con una maggiore capacità di acquisto e che quindi potrebbero scegliere comunque di non aderire all'agevolazione

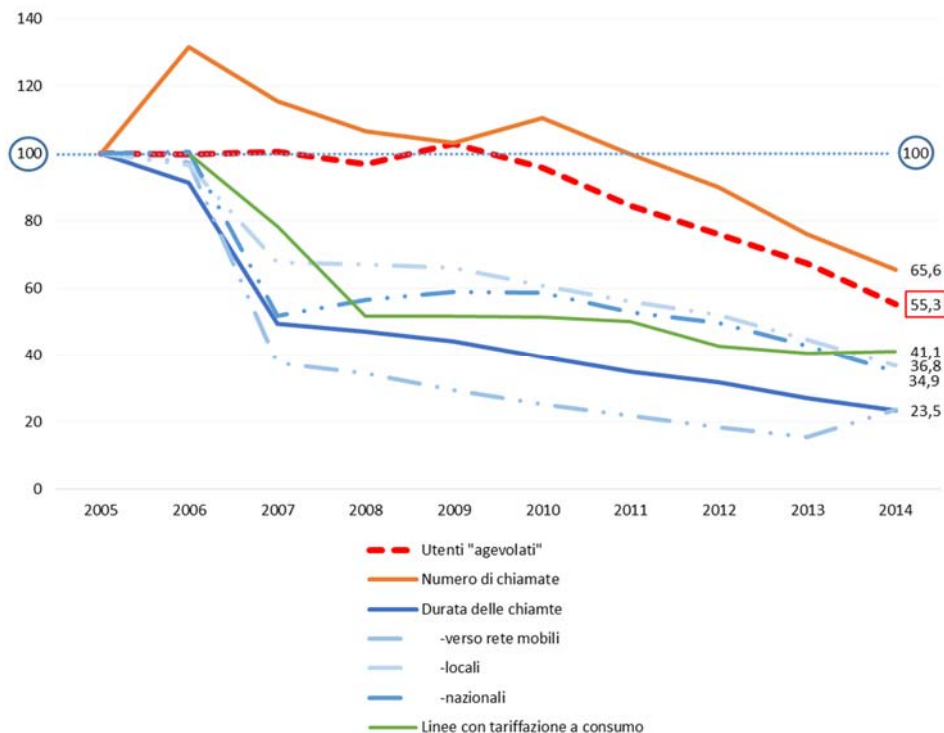
## 5. La valutazione degli effetti generati dall'evoluzione del mercato

83. La rapida diminuzione degli utenti che usufruiscono di agevolazioni tariffarie evidenziata in precedenza (paragrafo 4.2), che non sembra poter essere imputata alla riduzione della popolazione eleggibile, rende necessario un approfondimento circa l'essenzialità del servizio di telefonia vocale da postazione fissa. A tal fine, partendo dall'ipotesi che il consumo di servizi pur non implicandone l'essenzialità, ne rappresenta una valida approssimazione, è stato raffrontato l'andamento del numero di beneficiari con alcuni indicatori di consumo dei servizi di telefonia vocale da rete fissa, cioè dei servizi sottostanti l'agevolazione. L'analisi è stata condotta sul periodo 2005-2014 ricorrendo ad alcuni numeri indici relativi al numero di telefonate da postazione fissa,<sup>32</sup> al numero di minuti di traffico e al numero di contratti con tariffe a consumo da postazione fissa.<sup>33</sup> La figura 5 mostra che la dinamica delle grandezze considerate è molto simile a quella del numero di utenti agevolati, e anzi sembra anticiparne l'andamento.

<sup>32</sup> I numeri indice permettono di ottenere "numeri puri", cioè svincolati dall'unità di misura e consentono una immediata comparazione tra le variabili. Se si sottrae al valore del numero indice il numero 100 si ottengono i tassi di crescita.

<sup>33</sup> Nello specifico sono state utilizzate le seguenti variabili:

- a. numero di chiamate su rete commutata in milioni di unità;
- b. numero di minuti di traffico in milioni di unità suddiviso in *i*) traffico verso reti mobili, *ii*) traffico locale e *iii*) traffico nazionale;
- c. migliaia di linee a tariffazione a consumo.



**Figura 5– Servizi di telefonia vocale da rete fissa – principali numeri indice (anno base = 2005)**

Fonte: elaborazione Autorità

84. A partire dal 2010 tutte le variabili in esame mostrano una riduzione; la correlazione della serie storica degli utenti agevolati con le serie storiche delle altre variabili considerate è sempre positiva e maggiore di 0,55, con un valore massimo pari a 0,88 con il numero di chiamate effettuate da rete fissa.

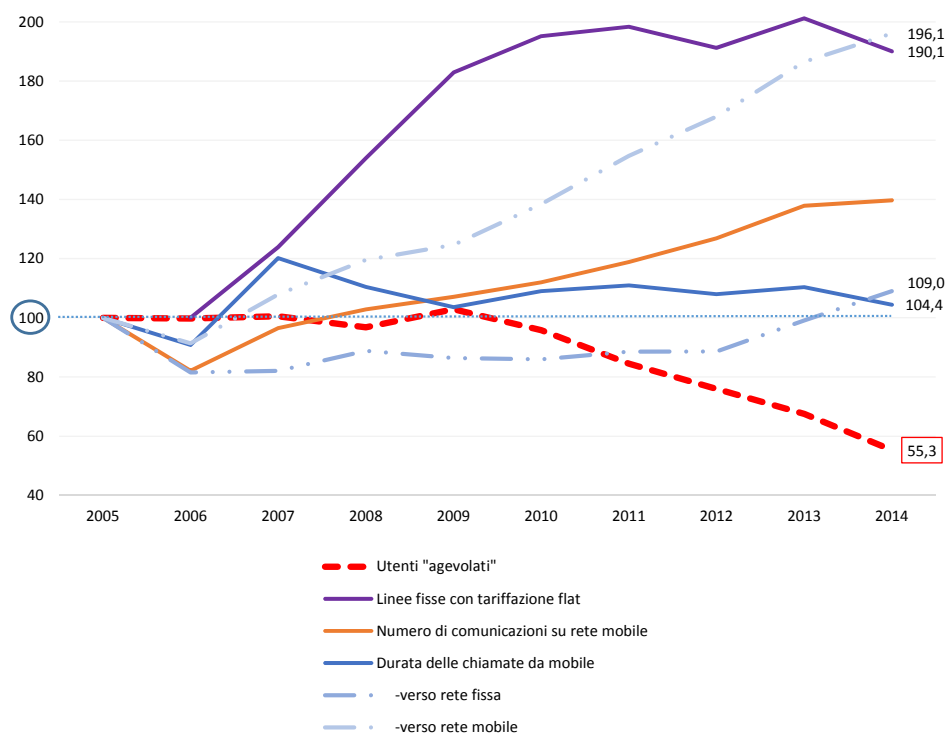
85. I risultati di quest'analisi sono in linea con quanto emerge nelle ultime Relazioni Annuali dell'Autorità nelle quali si conferma la forte riduzione dei tradizionali servizi vocali; tale riduzione ha prodotto, per il settore della telefonia fissa, un calo dei ricavi totali del 3,5% tra il 2013 e il 2014, principalmente a causa della riduzione dei ricavi derivanti dai servizi voce (-11,4%).

86. Per completare l'analisi è stata esaminata la dinamica dei principali indicatori di consumo di servizi alternativi a quello di fonia da postazione fissa per capire come siano cambiate le attitudini dei consumatori per effetto dell'innovazione tecnologica e della concorrenza fra servizi. Gli indicatori presi in considerazione, calcolati sempre come numeri indice, sono il numero di linee con tariffazione di tipo *flat*, il traffico su rete mobili in termini di numero di chiamate e la loro durata distinta per chiamate verso rete mobile e chiamate verso rete fissa.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Nello specifico sono state utilizzate le seguenti variabili:

- migliaia di linee con tariffazione *flat* su rete fissa;
- traffico su rete mobile (numero di comunicazioni in milioni);
- minutaggio delle chiamate mobili in uscita, divise per direttrice: *i*) verso rete mobile e *ii*) verso rete fissa.





**Figura 6 – Andamento dei principali servizi sostituibili ai servizi tradizionali di telefonia vocale - Numeri indice (Anno base = 2005)**

Fonte: elaborazione Autorità su dati Relazione Annuale

87. La figura 6 evidenzia una generale correlazione negativa tra l'andamento del numero di utenti agevolati e le altre variabili, che assume un valore minimo di 0,73 con il traffico mobile verso rete fissa, ed un valore massimo di 0,93 con il traffico verso reti mobili; in altri termini, le grandezze individuate si muovono in senso opposto rispetto al numero di utenti agevolati. E' interessante notare come il numero di linee a tariffazione *flat* mostri, almeno fino al 2011, una forte crescita delineando una preferenza dei consumatori verso questo tipo di offerte che è in larga parte dovuto alla forte crescita registrata dal traffico da connettività broadband fissa.

88. L'analisi sull'essenzialità dei servizi offerti a condizioni agevolate deve prendere in considerazione anche l'effetto derivante dalla discesa dei prezzi che ha caratterizzato l'intero comparto delle telecomunicazioni, in particolare per la componente relativa alla telefonia mobile;<sup>35</sup> i mercati delle telecomunicazioni presentano oggi aspetti di dinamicità e concorrenzialità superiori a quelli presenti al momento dell'ultima delibera dell'Autorità in materia di tariffe sociali.

89. La presenza di un numero notevole di offerte commerciali, soprattutto sotto forma di *bundle* (di recente con offerte comprensive di servizi di telefonia fissa, mobile, navigazione Internet e TV), ossia di pacchetti accessori da poter aggiungere e di numerose offerte promozionali, consentono a ciascun utente di scegliere la combinazione di servizi che meglio soddisfa il proprio bisogno di "comunicare" a un costo che, in alcuni casi, si potrebbe rilevare addirittura inferiore a quello che si sosterebbe nel caso si aderisse all'agevolazione. Bisogna ricordare, infatti, che l'agevolazione economica riguarda il

<sup>35</sup> L'indice di sintesi dei prezzi nelle comunicazioni (ISA – Indice Sintetico AGCOM) mostra una chiara riduzione, anche rispetto ad altre categorie di beni e servizi regolamentati; è interessante notare che dalla scomposizione dell'indice sintetico, emerge nel settore della telefonia fissa un aumento dei prezzi per i servizi tradizionali (canone, voce), mentre si assiste ad una riduzione dei prezzi per i servizi di connettività alla banda larga. Per un maggiore dettaglio si rimanda all'Osservatorio sulle comunicazioni n.1 – n.2 – n.3 /2015 dell'AGCOM.

solo canone di categoria B a cui bisogna aggiungere il costo delle chiamate effettuate dall'utente (tariffa a consumo); tale parte a consumo, quindi, varia a seconda della tipologia di traffico in uscita generata da ciascun utente.<sup>36</sup>

90. Dall'analisi condotta appare che le agevolazioni tariffarie per chi versa in condizioni di disagio economico risultano sempre meno adeguate all'attuale contesto concorrenziale nel settore della telefonia fissa, che vede numerose offerte, facilmente modulabili, in grado di soddisfare i bisogni di comunicazione di chi si trova in condizioni di disagio economico in maniera più adeguata e più economica. Appare opportuno evidenziare che a fronte di questo contesto concorrenziale, ad oggi, l'utenza che accede ai servizi di accesso alla rete telefonica a condizioni agevolate non può sottoscrivere offerte di connettività Internet a banda larga senza perdere le agevolazioni sul canone telefonico. Difatti, gli operatori, incluso il fornitore del Servizio Universale, offrono i propri servizi di connettività a banda larga in bundle con quelli di accesso alla rete telefonica. Dunque, al crescere dell'essenzialità dell'accesso alla banda larga, decresce la domanda di agevolazioni economiche per i servizi di SU, che non ricomprendono Internet.

91. Tuttavia, in considerazione del difficile contesto macroeconomico di questi ultimi anni, e all'importanza che le istituzioni, a vari livelli, e i cittadini attribuiscono ai servizi di comunicazione per la crescita sociale ed economica, in particolare ai servizi dati offerti ad alte velocità (*ultrabroadband*), il sistema delle tariffe agevolate preserva la sua rilevanza come strumento in grado di attenuare fenomeni di esclusione sociale, soprattutto se si riusciranno a preveder forme di assegnazione della fornitura del servizio basate su un maggior ricorso al mercato tramite il coinvolgimento di più operatori.

#### Principali risultati

- Parallelamente alla diminuzione degli utenti agevolati si riscontra una diminuzione nel numero di chiamate e nella durata delle chiamate da telefonia fissa, nonché una riduzione dei contratti che prevedono la tariffazione a consumo
- Parallelamente alla diminuzione degli utenti agevolati si riscontra viceversa un aumento delle chiamate e della loro durata da telefonia mobile, nonché un aumento dei contratti con tariffa *flat* su rete fissa
- Una maggiore e più aggiornata articolazione delle agevolazioni potrebbe soddisfare al meglio le esigenze di comunicare di alcune categorie sociali, nel rispetto del principio di essenzialità del servizio

---

<sup>36</sup> È molto difficile individuare un profilo dell'utente tipo; si supponga che tale utente effettui 100 chiamate da 1 minuto al mese (3,3 telefonate al giorno da 1 minuto), il suo costo attuale mensile in caso di agevolazione sarebbe pari a 8,39 € di canone più 10 € di traffico (100 minuti per 10 cent a minuto), per un totale di 18,39 € al mese, cifra molto vicina ai contratti comprensivi anche di servizio di connessione dati per quanto riguarda la rete fissa e in alcuni casi più alta di una tariffa, comprensiva anche di traffico dati, presente sul mercato di rete mobile. Per precisione va ricordato che nell'attuale offerta di TIM è prevista una riduzione del 50% del costo delle telefonate se si superano le 3 ore di traffico mensile.

## 6. Conclusioni: spunti per la revisione del sistema di agevolazioni per chi versa in condizioni di disagio economico e sociali

92. La possibilità di includere fra gli obblighi di SU la fornitura di servizi a tariffe agevolate in favore di particolari categorie sociali, mette nelle mani dell’Autorità uno strumento prezioso per la realizzazione di obiettivi di inclusione sociale. Tuttavia la rapidità con la quale muta il contesto tecnologico e di mercato richiede che questo strumento, per essere efficace, debba essere costantemente aggiornato.

93. Come si è evidenziato, il numero di utenti in condizioni di disagio economico, a partire dal 2009, registra una flessione rilevante, nonostante l’incremento della quota di famiglie in stato di bisogno economico. Ciò perché a fronte di una diminuzione del consumo di servizi di telefonia vocale da postazione fissa, si vanno sempre più diffondendo servizi alternativi a quelli per i quali si offrono agevolazioni e si diffondono sempre più tipologie contrattuali di tipo *flat* rispetto di quelle a consumo. Questo dimostra quanto sia importante rivedere le politiche di sostegno ed attivare un efficace sistema di monitoraggio al fine di ottenere informazioni dettagliate riguardo la tipologia di utenti che accedono alle agevolazioni.

94. Come per tutte le componenti del SU, la definizione di tariffe sociali richiede una valutazione dei costi e dei benefici – soprattutto in termini di benessere sociale – ad esse associati. In tale valutazione bisognerà tener conto anche degli effetti distorsivi (dovuti al fatto che i prezzi vengono fissati a livelli inferiori rispetto a quelli di mercato) che le tariffe sociali inevitabilmente introdurranno nelle dinamiche competitive settoriali. Del resto le agevolazioni per gli utenti in condizioni di disagio economico e sociale vengono introdotte non per la loro efficienza, ma sulla base di considerazioni di natura sociale, quali la necessità di garantire beni e servizi essenziali o di attuare politiche redistributive quando alternative più efficienti quali, ad esempio, trasferimenti diretti o personalizzati, non sono disponibili.

95. In particolare, gli aspetti legati all’inclusione sociale aumentano di rilevanza in un contesto socio-economico che spinge fortemente all’utilizzo di mezzi di comunicazione innovativi; ciò si amplifica in considerazione anche della regressività delle tariffe di telefonia fissa. In un simile contesto, in effetti, il divario tra coloro che hanno i mezzi economici per sfruttare al meglio la varietà di offerte tecnologiche e di servizi di comunicazione oggi presenti sul mercato e coloro che non hanno tale disponibilità si rafforza, con la conseguenza che per questi ultimi è sempre più difficile sfruttare le numerose opportunità offerte dai mezzi di comunicazione che attualmente risultano più avanzati sul piano tecnologico, aumentando in tal modo il rischio di esclusione sociale.

96. Ciò premesso, l’identificazione delle opzioni regolamentari per l’aggiornamento del sistema delle tariffe sociali, è stata effettuata in coerenza con il contesto regolamentare vigente e con l’attuale assetto di competenze definito dal codice delle comunicazioni elettroniche.

97. Sulla base delle indicazioni emerse dalla valutazione preliminare, l’intervento regolamentare di aggiornamento dovrebbe prevalentemente riguardare tre aspetti; *i)* l’aggiornamento dei requisiti di accesso, *ii)* l’aggiornamento dei servizi sottostanti l’agevolazione e *iii)* l’aggiornamento delle procedure amministrative previste per l’accesso alle agevolazioni.

98. Per quanto riguarda i requisiti qualitativi e quantitativi da soddisfare per poter accedere alle agevolazioni, dalle valutazioni effettuate emerge la necessità, per meglio raggiungere gli obiettivi di inclusione sociale sottostanti a tali politiche, di valutare la possibilità di rilassare alcuni vincoli qualitativi al fine di rendere le agevolazioni più adeguate al contesto attuale. Si tratta, più nello specifico, di prendere in considerazione le istanze di particolari gruppi sociali quali le famiglie numerose e gli anziani, che sono i più esposti a problemi di esclusione sociale dal momento che appartengono alle

categorie più colpite dal peggioramento del contesto macroeconomico registrato negli ultimi anni. Relativamente ai parametri di tipo quantitativo, è stato messo in evidenza che una rivalutazione della soglia reddituale, definita con la delibera n.314/00/CONS, potrebbe non tramutarsi automaticamente in un incremento del numero di beneficiari; aumentare la soglia di accesso, infatti, significa includere nella platea degli ammissibili anche utenti con una maggiore disponibilità a pagare per i quali, quindi, sono maggiori le possibilità di spostare il consumo verso altri servizi ritenuti più appropriati al soddisfacimento dei propri bisogni.

99. Per quanto riguarda i servizi sottostanti, tenuto conto dei vincoli imposti dalla vigente normativa che non consente all’Autorità, autonomamente (cfr. paragrafo 1), di estendere le agevolazioni a servizi di connessione a banda larga, l’agevolazione sul canone, quale quella attualmente prevista, appare una misura appropriata a ridurre la componente di maggior costo a carico dell’utente. Allo scopo di sfruttare anche gli effetti positivi generati dal mercato, in termini di concorrenza e di varietà di servizi presenti sul mercato, sarebbe auspicabile introdurre la possibilità di offrire a tali categorie di utenze singoli servizi aggiuntivi, attualmente non ricompresi nel SU, valorizzati a prezzo di mercato. In tale ottica, ad esempio, gli utenti potrebbero richiedere l’aggiunta del solo servizio Internet (a banda larga o ultra larga) valorizzato *ad hoc* e, soprattutto, prevedere di poterlo richiedere a qualsiasi operatore non rivolgendosi più esclusivamente all’operatore designato alla fornitura del SU. Si tratterebbe, in altri termini, di valutare nel concreto la possibilità di utilizzare le leve della concorrenza e concedere la fornitura delle tariffe sociali a tutti gli operatori, il che consentirebbe di ridurre anche il costo associato alle agevolazioni dal momento che gli operatori potrebbero sfruttare i vantaggi indiretti rappresentati dai ricavi ottenuti sui servizi aggiuntivi e le economie di scopo derivanti dall’offerta di due tipologie di servizi differenti.

100. La diffusione delle agevolazioni tariffarie, inoltre, passa anche attraverso il miglioramento di aspetti collegati alle procedure amministrative; ferma la validità del modello ISEE come strumento per l’individuazione del livello di reddito, gli interventi potrebbero riguardare il rafforzamento delle campagne informative con cui rendere più consapevoli i cittadini circa l’esistenza e le condizioni attuative delle tariffe sociali, la semplificazione della modulistica degli operatori, nonché l’introduzione di meccanismi di rinnovo più agevoli basati sull’autocertificazione dell’utente, specie in presenza di una situazione reddituale immutata.

## 7. Appendice statistica

**Tabella A1** – Numero di utenti agevolati per disagio economico e sociale e misure di diffusione della povertà

	Anno									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Utenti che hanno fruito dello sconto del 50% del canone di categoria B (U)	102.278	102.070	102.771	99.030	105.228	97.982	86.457	77.700	69.015	56.541
Famiglie in condizione di povertà assoluta (A)	819.331	788.633	823.365	936.987	969.157	979.835	1.081.324	1.398.075	1.613.722	1.469.617
Famiglie in condizione di povertà relativa (R)	2.381.724	2.338.421	2.347.523	2.377.086	2.331.824	2.361.322	2.460.020	2.722.539	2.644.782	2.653.951
Nuclei familiari con reddito ISEE <6.800 euro* (I)	1.662.393	1.774.338	1.869.238	2.121.171	2.314.907	2.503.908	2.493.645	2.320.000	2.455.400	2.455.400
Indice di penetrazione su povertà assoluta in % (U/A)	12,5	12,9	12,5	10,6	10,9	10,0	8,0	5,6	4,3	3,8
Indice di penetrazione su povertà relativa in % (U/R)	4,3	4,4	4,4	4,2	4,5	4,1	3,5	2,9	2,6	2,1
Indice di penetrazione su dichiarazione ISEE (U/I)	6,2	5,8	5,5	4,7	4,5	3,9	3,5	3,3	2,8	2,3

\* Stime dell'Autorità su dati *Rapporto ISEE* vari anni

Fonte: elaborazioni Autorità su dati Istat e ISEE

**Tabella A2 - Benchmark internazionale sulle tariffe sociali: analisi dei questionari Berec**

Paese	Regolamentazione tariffe sociali	Soggetti beneficiari	Servizi	Tariffe	Criteri di inclusione	Poteri sanzionatorio e di vigilanza delle NRA	Procedura di ammissione alle agevolazioni	Campagne di informazione	Operatori obbligati
AUSTRIA	si	utenti con disagio economico-sociale (reddito sotto soglia definita e appartenenza a categorie quali pensionati, studenti con borsa, disoccupati con sussidio, altri percettori di sussidi sociali)			Definiti dalla legge sui sussidi telefonici	No	Richiesta a operatore l'agevolazione si rinnova ogni 5 anni		5 operatori fissi e mobili
BULGARIA	si	disabili e utenti con disagio economico-sociale	4 tipi di offerte telefoniche a pacchetto che comprendono un certo numero di chiamate on net e tariffa ridotta per le chiamate on net su rete mobile; una sola offerta include anche internet <i>dial-up</i>	per i disabili il canone di abbonamento è ridotto fino al 90% della somma dei prezzi <i>stand alone</i> dei servizi compresi nel pacchetto; per utenti con disagio sociale il canone di abbonamento è ridotto fino al 95% della somma dei prezzi <i>stand alone</i> dei servizi; per gli utenti a basso reddito il canone di abbonamento è ridotto del 75% rispetto alla somma dei prezzi <i>stand alone</i> dei servizi	disabilità superiore al 50%; l'ammissione alle agevolazioni per utenti con disagio economico-sociale sono definiti dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute insieme con l'Agenzia dell'assistenza sociale	SI	Certificazione che attesta disabilità o disagio economico-sociale rilasciata da autorità competenti	Nessuna	<i>incumbent</i> BTC
CIPRO	si	utenti con disabilità motorie gravi; sordomuti; cechi; utenti con disabilità intellettive. Le agevolazioni si estendono ai genitori del minore con handicap se convivente; utenti a basso reddito; percettori di sussidi sociali.	servizi telefonia fissa	Per gli utenti disabili l'attivazione della linea (connection fee) e il canone di abbonamento mensile sono gratuiti. 100 minuti di chiamate nazionali gratuite. Per gli utenti a basso reddito sconto del 50% sul canone di abbonamento mensile e attivazione linea a un costo non superiore a 50 euro	disabilità; reddito annuale inferiore al 60% del reddito medio come calcolato dall'istituto nazionale di statistica		Certificazione attestante l' <i>handicap</i> o la condizione economica di disagio o la fruizione di sussidi sociali da presentare all'operatore	Nessuna. Le informazioni sono disponibili sul sito <i>web</i> dell'operatore	<i>incumbent</i> (Cyta) fornitore SU
CROAZIA	si	disabili; utenti con basso reddito	servizi telefonia fissa			SI	Certificazione	Nessuna. Gli utenti possono richiedere informazioni all'operatore	T-Croatian Telecom
DANIMARCA	si	sordomuti	servizio inoltro di testi e servizi di consultazione	Tariffa per servizio inoltro testi non superiore a quella del servizio voce del fornitore SU. Tariffa per servizio di consultazione inferiore a quella dello stesso servizio fornito nell'ambito del SU	disabilità	SI	Nessuna procedura specifica. Attestazione da NRA solo su richiesta del fornitore SU	Nessuna. Le informazioni sono disponibili sul <i>web</i>	<i>incumbent</i> (TDC) fornitore SU
GERMANIA	no. Tariffe sociali sono su base volontaria	disabili (non vedenti, muti e sordi); utenti con disagio economico-sociale	Sono escluse offerte <i>bundle</i> con tariffa flat		disabilità al 90%; utenti che fruiscono di sussidi (studenti con borsa di studio e esenti da canone su radio e Tv)				<i>incumbent</i> Deutsche Telecom
GRECIA	si	disabili (handicap intellettivi gravi, handicap motori gravi, cechi, sordi, muti, utenti con particolari patologie)	servizi di telefonia fissa (accesso a internet e servizio telefonico di base); apparecchiature per disabili a prezzi orientati ai costi; accessibilità dei telefoni pubblici;	Sconto pari a 31,98 euro mensili sul costo delle chiamate. Servizi di consultazione gratuiti per i cechi disponibili anche in formato elettronico	Disabilità. Le categorie agevolate sono definite da decreto ministeriale	SI	Certificazione che attesta la disabilità da presentare all'operatore	Nessuna. L'operatore incaricato fornisce le informazioni	OTE fornitore SU
LETONIA	si (1)	tutti i cittadini possono optare per la tariffa sociale	1 offerta di servizi di telefonia fissa	canone mensile di 4,30 euro e 0,03 euro addizionali rispetto alla tariffa standard al minuto per le chiamate		SI	Richiesta a operatore	Nessuna	<i>incumbent</i> tic fisso

## Continuo Tabella A2

Paese	Regolamentazione tariffe sociali	Soggetti beneficiari	Servizi	Tariffe	Criteri di inclusione	Poteri sanzionatorio e di vigilanza delle NRA	Procedura di ammissione alle agevolazioni	Campagne di informazione	Operatori obbligati
MALTA	si	disabili e utenti con disagio economico-sociale	servizi telefonia; Telecare (sistema di accesso facilitato ai servizi di emergenza e assistenza); servizi di consultazione elenchi per non vedenti	Riduzioni sul noleggio della linea (line rental); riduzioni su servizio Telecare; servizi di consultazione elenchi gratuiti per non vedenti	Definiti dal Ministero della Famiglia e Solidarietà Sociale che redige graduatoria degli utenti ammessi alle agevolazioni	No (2)			
OLANDA	no								
PORTOGALLO	si	disabili; pensionati con basso reddito	apparecchiature per non udenti e non vedenti (amplificatori di volume, spie luminose di chiamata, bollette in Braille, sistemi automatici di chiamata); telefonia fissa per pensionati con basso reddito	apparecchiature per disabili gratuite; 20 chiamate mensili gratuite ai servizi di consultazione; sconto del 50% sul noleggio della linea telefonica fissa (line rental) per i pensionati con basso reddito	disabilità; pensionati con reddito mensile inferiore alla retribuzione mensile minima garantita	Si	Certificazione che attesta la disabilità o la condizione economica da presentare all'operatore	Nessuna. L'operatore incaricato fornisce le informazioni sul proprio sito <i>web</i> . ANACOM mette a disposizione una guida per l'utente	fornitore SU Zon Optimus (NOS)
ROMANIA	no								
SLOVACCHIA	no	disabili (cechi; sordi)	servizi di consultazione per non vedenti; servizi di sintesi vocale per non udenti; apparecchiature telefoniche per non udenti e non vedenti	i servizi specifici per i disabili sono gratuiti					
SLOVENIA (3)	no								
TURCHIA	si	disabili, veterani	servizi telefonia fissa	25% di sconto su tariffa DSL	utenti disabili (o familiari) con almeno il 40% di disabilità; veterani (o familiari)	Si		Nessuna. Gli operatori sono tenuti a informare gli utenti mediante il sito <i>web</i>	tutti gli operatori
UNGHERIA (4)	no								

(1) Le tariffe sociali non saranno più in vigore da gennaio 2016, poiché i prezzi dei servizi sono ritenuti sufficientemente abbordabili

(2) La vigilanza e l'azione sanzionatoria spettano al Ministero della famiglia e della solidarietà sociale

(3) L'Autorità definisce i criteri di determinazione delle tariffe agevolate e/o dei pacchetti se riscontra, a seguito di un'indagine ad hoc annuale, che i prezzi retail dei servizi SU hanno subito aumento in

(4) Misure specifiche ci sono state dal 2004 al 2008, poi ritirate per assenza di fondi pubblici da destinare

Fonte: elaborazione Autorità su dati forniti dalle Autorità Nazionali di Regolamentazione