

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

in materia di

***“CONDIZIONI ECONOMICHE AGEVOLATE DEI SERVIZI
SOGGETTI AGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO UNIVERSALE”***

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) svolta dal Servizio economico-statistico dell'Autorità si concretizza in una serie di fasi, di seguito sintetizzate, volte a **individuare e valutare** i seguenti elementi dell'intervento prospettato:

Fase 1: l'ambito di riferimento e gli obiettivi;

Fase 2: i destinatari, con particolare riguardo alle categorie di soggetti coinvolti;

Fase 3: le opzioni da valutare, accuratamente selezionate tra le diverse possibili, per poi verificarne l'impatto sui destinatari attraverso l'utilizzo di un set di indicatori quantitativi e/o informazioni di natura qualitativa laddove la misurazione quantitativa degli effetti della regolamentazione risulti di difficile fattibilità;

Fase 4: la decisione finale da adottare a seguito del confronto tra le diverse opzioni.

Di conseguenza, dopo l'individuazione dell'ambito di intervento e dei suoi obiettivi (fase 1), vengono descritti gli impatti sui vari *stakeholder* coinvolti (fase 2), individuate tre principali opzioni regolamentari (fase 3) e, infine, selezionata l'opzione finale sulla base di un'analisi costi – benefici (fase 4).

Vale, inoltre, rilevare che la presente analisi completa quella preliminare già condotta dall'Autorità in fase di consultazione pubblica del provvedimento per la definizione delle condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale (Allegato C alla delibera 299/17/CONS del 17 luglio 2017).

Fase 1: ambito e obiettivi dell'intervento

Il Codice delle comunicazioni elettroniche, all'Art. 59 comma 2, prevede che: *“L'Autorità può prescrivere che le imprese designate (alla fornitura del Servizio Universale N.d.R) ai sensi dell'articolo 58 propongano ai consumatori opzioni o formule tariffarie diverse da quelle proposte in normali condizioni commerciali, in particolare per garantire che i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari non siano esclusi dall'accesso alla rete di cui all'articolo 54, comma 1, o dall'uso dei servizi individuati all'articolo 54, comma 2-bis, e agli articoli 55, 56 e 57, soggetti agli obblighi di servizio universale e forniti dalle imprese designate”*.

Alla luce delle recenti dinamiche macroeconomiche e all'evoluzione del settore, l'Autorità ha ritenuto opportuno verificare la fattibilità relativa alla possibilità di aggiornare l'attuale sistema di tariffe agevolate (c.d. tariffe sociali), attualmente disciplinata dalla delibera 314/00/CONS e seguenti modifiche, al fine di preservare gli obiettivi socio-economici che si intendono raggiungere tramite il ricorso ad un sistema di tariffe sociali.

L'ambito di intervento, quindi, è quello che prevede l'introduzione di agevolazioni economiche per la sottoscrizione del servizio di telefonia fissa a favore dei soggetti che si trovano in condizioni di disagio economico e sociale. L'obiettivo che si intende raggiungere è l'inclusione sociale di coloro i quali si trovano in condizioni reddituali svantaggiate, garantendo la fornitura dei servizi inclusi nel Servizio Universale (SU) a condizioni economiche agevolate. Tale servizio soddisfa, talvolta in via esclusiva, un

bisogno essenziale di comunicazione, in particolare per talune specifiche categorie sociali:¹ il rischio di esclusione sia totale, tramite il mancato accesso, sia parziale, quando l'accesso non è commisurato all'esigenze del singolo utente, va di volta in volta valutato. L'analisi di impatto, dunque, va in ogni caso svolta anche laddove si presenti una situazione in cui gli assetti competitivi e le dinamiche tecnologiche hanno garantito negli ultimi anni una riduzione dei costi per l'utenza e l'ampliamento delle scelte.

L'AIR si rende, pertanto, necessaria allo scopo di valutare se, considerando la presenza di benefici tangibili e intangibili, sia per l'operatore sia per i consumatori, il guadagno sociale sia in grado di coprire i costi. Per tali tipologie di intervento, l'analisi dei costi e dei benefici deve riguardare la società nella sua interezza; al limite, un simile intervento regolatorio potrà trovare attuazione anche nel caso in cui i costi eccedano i benefici apportati alla società nel suo complesso purché si dimostri che i benefici prodotti a vantaggio di uno specifico gruppo di utenti, con particolari tipologie di vulnerabilità, siano tali da essere considerati irrinunciabili.²

Fase 2: l'individuazione dei destinatari

Questa fase dell'AIR si concretizza nell'individuazione dei destinatari e delle relative ricadute in termini di impatto della regolamentazione. Tale fase, in generale, è cruciale sia per definire con esattezza l'ampiezza, lato consumatori, dei soggetti interessati, sia per individuare gli impatti sugli operatori e sul mercato in generale che, nel caso specifico, fanno riferimento al fornitore del SU e alla eventuale sussistenza di effetti distorsivi del corretto funzionamento del libero gioco di mercato³.

Tipicamente è possibile individuare i destinatari diretti - ossia i soggetti la cui condotta sarà modificata direttamente a seguito dell'intervento (alcune tipologie di consumatori e l'operatore incaricato della fornitura del SU) - e i destinatari indiretti - ossia quei soggetti per i quali l'intervento produrrà comunque degli effetti, pur non richiedendo direttamente la modifica del loro comportamento (in questo specifico caso tale tipologia di destinatario è rappresentato dalle imprese alternative a quella incaricata della fornitura del SU, dalle associazioni dei consumatori e, chiaramente, dalla società nel suo complesso).

I consumatori

La corretta individuazione della coorte dei potenziali utenti beneficiari dell'intervento regolamentare assume particolare rilevanza dal momento che tra essi vi saranno coloro che accederanno effettivamente al servizio in condizioni agevolate, ossia ad una riduzione del 50% del canone mensile di accesso alla rete (canone di abbonamento al servizio telefonico di categoria B), come previsto nella delibera 314/00/CONS.

¹ Cfr. Agcom, Il consumo di servizi di comunicazione esperienze e prospettive, 2016, pp. 21-22.

² In termini economici, e in maniera sintetica, si tratta di considerare la funzione di benessere sociale "à la Rawls"; secondo il filosofo Americano John Rawls i benefici di cui godono gruppi sociali svantaggiati, possono avere una valutazione superiore a quelli di cui godono gruppi sociali più agiati. Al limite, quindi, al fine di realizzare una maggiore equità sociale (giustizia), alcune misure necessarie al miglioramento del benessere dei gruppi sociali svantaggiati potranno essere adottate anche se, in termini di benessere sociale complessivo, si produca un costo netto piuttosto che un beneficio netto.

³ La presente analisi di impatto regolamentare tiene conto anche del fatto che, l'esistenza di un sistema di tariffe sociali in un contesto di mercati liberalizzati, dà luogo a due tipologie di vincoli che influenzano la portata dell'attività regolamentare: i) un vincolo di natura finanziaria, relativo al rischio di generare un onere eccessivo in capo a chi fornisce il SU, e ii) un vincolo di natura competitiva, collegabile ad eventuali distorsioni introdotte da un sistema di agevolazioni sulle dinamiche di mercato.

L'impatto riguarda quegli utenti per i quali si può presumere che l'eventuale esclusione abbiano ripercussioni negative, non solo a livello individuale ma anche collettivo. Si tratta dei soggetti per i quali i servizi voce da postazione fissa presentano la caratteristica di essenzialità e che, al tempo stesso, per la loro situazione economica, incontrano problemi di sostenibilità della tariffa.

Dal punto di vista metodologico, l'unità di analisi quando si considera il cosiddetto "utente agevolato" è quella del nucleo familiare, così come per altro previsto dalla delibera 314/00/CONS. Saranno, quindi, i nuclei familiari, anche qualora composti da una sola persona, a rappresentare la base di riferimento per la stima dei beneficiari effettivi.

I nuclei per i quali si può presumere che l'eventuale esclusione abbia un impatto sociale particolarmente sfavorevole sono quelli composti da soggetti che, per diverse ragioni (spesso l'età), patiscono limiti a una piena mobilità fisica. Per questi, l'accesso a servizi specifici – quali il telesoccorso, l'assistenza remota, i servizi medici a distanza –, risulta di particolare importanza ai fini di una loro completa inclusione sociale.

Un'ulteriore categoria meritevole di inclusione tra i soggetti beneficiari dell'intervento regolamentare riguarda le cosiddette "famiglie numerose", che si caratterizzano per una maggiore incidenza media delle spese e di alcune tipologie di tassazione (quali l'IVA). Al riguardo, vale anche considerare come la percentuale di famiglie vicine alla soglia di povertà cresca in modo esponenziale al crescere del numero di figli che compongono il nucleo familiare.⁴

Sia le famiglie numerose, sia quelle composte in prevalenza da anziani, inoltre, rappresentano i gruppi sociali che maggiormente hanno visto peggiorare la loro condizione economica a seguito delle recenti dinamiche macroeconomiche.

Pertanto, l'individuazione della "platea eleggibile" avviene tramite l'incrocio di una dimensione economica (reddito) con una o più dimensioni di tipo qualitativo (età, stato occupazionale, numerosità della famiglia). Se da un lato tale approccio consente di individuare in maniera più puntuale coorti di potenziali beneficiari con esigenze specifiche, dall'altro comporta una problematica connessa alla corretta quantificazione dell'universo dei potenziali clienti⁵. La corretta valutazione della platea eleggibile è di fondamentale importanza per stimare, *ex ante*, i "beneficiari effettivi" dell'intervento regolamentare, da cui dipende gran parte del costo direttamente sostenuto dall'operatore incaricato della fornitura del SU.

⁴ Secondo i dati forniti dall'ISTAT (Report: La povertà in Italia Anno 2016), "Nel 2016 l'incidenza della povertà assoluta sale al 26,8%, dal 18,3% del 2015, tra le famiglie con tre o più figli minori, coinvolgendo nell'ultimo anno 137.771 famiglie e 814.402 individui." e che "nel 2016 la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie con 4 componenti (17,1%) o 5 componenti e più (30,9%). Nel lungo periodo la crescita della povertà assoluta è più marcata tra le famiglie con 4 componenti (l'incidenza passa da 2,2% del 2005 a 9,1% del 2016) e tra quelle di 5 componenti e oltre (da 6,3% a 17,2%). Alla luce di questi andamenti, il numero medio di componenti delle famiglie in povertà assoluta è ormai prossimo a tre (era poco più di due nel 2005). Nello stesso arco temporale la povertà assoluta è rimasta sostanzialmente stabile tra le famiglie composte da una persona (passando rispettivamente da 5,3% del 2015 a 4,9% nel 2016)".

⁵ Tale aspetto è già stato evidenziato in sede di AIR preliminare: Allegato C alla Delibera 299/17/CONS del 17 luglio 2017: *Le "tariffe sociali" nella fruizione dei servizi telefonici accessibili al pubblico: una valutazione preliminare sul possibile aggiornamento della delibera 314/00/CONS*. In effetti, al crescere della specificità dei gruppi di potenziali beneficiari (ad esempio famiglie con la presenza di un membro che percepisca la pensione sociale), cresce la difficoltà di reperire statistiche ufficiali che consentano una corretta quantificazione del numero di destinatari. Tale difficoltà, naturalmente, si riverbera nella correttezza della valutazione quantitativa dei futuri beneficiari che, quindi, per forza di cosa si deve basare su approssimazioni (proxy) di quello effettivo.

L'operatore incaricato della fornitura del SU

L'altro destinatario diretto dell'intervento regolamentare è l'incaricato della fornitura del SU. Ai fini del calcolo del costo, in conformità con la normativa vigente (comma 2 dell'Articolo 2 dell'Allegato 11, articoli 52 e 63 del Codice delle Comunicazioni), è necessario effettuare la differenza tra i costi netti sostenuti dall'impresa in quanto fornitrice 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). Tale differenza implica di dover considerare, nel calcolo del costo netto, due grandezze:

- i **"costi evitabili"** cioè quelli sostenuti dall'operatore per la fornitura del SU e che non sarebbero stati sostenuti in mancanza dell'obbligo;
- i **"ricavi mancati"** cioè quelli che l'operatore non conseguirebbe nel caso controfattuale dal momento che tali ricavi non sarebbero stati conseguiti in assenza di obbligo di fornitura del SU.

Dal punto di vista dell'operatore di SU, quindi, si tratta di considerare l'effettivo esborso al quale, però, vanno sottratti i benefici materiali e intangibili di cui gode per il fatto di essere incaricato della fornitura de servizio universale.

Il calcolo dei "costi evitabili" e dei "ricavi mancati", per la parte strettamente attinente al numero di beneficiari, risulta abbastanza agevole da stimare. Nel primo caso si tratta di considerare il prodotto tra l'ammontare dell'agevolazione (pari al 50% dell'attuale offerta "VOCE" di TIM)⁶ e il numero di beneficiari; nel secondo caso, invece, va considerato il prodotto tra la parte del canone che gli utenti corrispondono all'operatore, e che questo non avrebbe ricevuto se non fosse stato incaricato della fornitura del SU, e il numero di utenti agevolati.

Tuttavia, per quanto riguarda i primi (i costi), bisogna considerare anche quelli legati alla **"gestione"**, vale a dire quei costi legati alla struttura organizzativa (personale, sua formazione e disponibilità di piattaforme di supporto) necessari per la fornitura del servizio.

Sempre ai fini di una corretta stima dei costi dell'operatore SU, bisogna anche valutare come gli utenti si comporterebbero nel caso "controfattuale", vale a dire in uno scenario in cui non sia presente un regime di tariffe sociali.

Inoltre, dal costo così ottenuto, vanno sottratti anche i **"benefici intangibili"** di cui gode l'operatore in quanto designato alla fornitura del SU. Tali benefici, di cui risulta difficile la quantificazione, possono essere individuati in:

- **reputazione del marchio:** si fa riferimento ai vantaggi che l'operatore ottiene per il fatto di fornire una prestazione riconosciuta da tutti come socialmente utile e che quindi contribuisce a fortificare la reputazione del marchio presso i consumatori. In parte tale vantaggio si è affievolito nel tempo grazie agli effetti derivanti da una maggiore concorrenza. Tuttavia, per alcuni gruppi sociali, tra cui anche quelli verso cui è rivolto il sistema delle tariffe sociali, la fedeltà al marchio

⁶ Dal sito dell'operatore si legge: "Riduzione superiore al 50% dell'importo di abbonamento al servizio telefonico che diventa così pari a 7,72€/4 settimane (IVA inclusa) per i clienti che presentano particolari condizioni di disagio economico e sociale come stabilito nelle delibere AGCom 314/00/CONS e 330/01/CONS. TIM alle "fasce sociali" che beneficiano di tale agevolazione applica di fatto una riduzione sull'importo dell'abbonamento pari al 55,8% superiore a quella del 50% stabilita dalle delibere AGCom." <https://www.tim.it/assistenza/per-i-consumatori/info-consumatori-fisso/agevolazioni-economiche>

dell'operatore "storico" è ancora molto sentita, sia perché in molti casi si tratta di consumatori inerti, sia perché è ancora forte in loro l'associazione tra SU e Operatore Pubblico;

- **valore pubblicitario;** riguarda i benefici, in termini di valore pubblicitario, derivanti dai vantaggi commerciali che possono scaturire dalle occasioni di contatto con la clientela tramite l'invio periodico di fatture;
- **ciclo di vita del cliente;** si fa riferimento ai benefici indiretti che è possibile associare al ciclo di vita del cliente. Tali benefici derivano dal presupposto che, un utente, o un gruppo di essi, attualmente agevolato e quindi non remunerativo possa in futuro trovarsi in una situazione migliore e diventare, così, un utente profittevole;
- **utilizzo dei dati personali;** è il vantaggio derivante dalla possibilità di utilizzare i dati (personali e di consumo) degli utenti per il miglioramento delle politiche di *marketing*.

I destinatari indiretti (il mercato)

I principali destinatari indiretti dell'attività regolamentare sono rappresentati, in prima istanza, dagli altri consumatori (quelli non agevolati) e dagli altri operatori di mercato (quelli non incaricati alla fornitura di SU).

Gli effetti indiretti su questi soggetti derivano, in primo luogo, dalla presenza di esternalità di rete (soprattutto di tipo diretto) come conseguenza del traffico generato dagli utenti agevolati sia verso rete fissa, sia verso rete mobile.

In secondo luogo, sono prevedibili degli effetti sul contesto competitivo, dal momento che, una parte dei consumatori che attualmente si rivolgono al mercato, potrebbe rientrare, a seguito dell'intervento regolatorio, tra gli utenti agevolati. Tuttavia, tale effetto "spiazzamento" risulta, come mostrato anche nell'AIR preliminare, assai decrescente rispetto all'innalzamento della soglia di accesso; in altri termini, al crescere del reddito, la composizione del paniere di consumo di una famiglia tende a modificarsi e quindi le scelte di consumo si orientano sempre più verso servizi qualitativamente migliori che, appunto, possono ritrovarsi nelle offerte di mercato.

Vi è poi un vantaggio indiretto, in capo all'intera società, rinvenibile nell'aumento del senso di sicurezza. Per talune categorie sociali l'accesso a servizi di telefonia fissa rappresenta, infatti, ancora un fattore abilitante la possibilità di richiedere aiuto (telesoccorso) o assistenza; tali vantaggi diretti in capo al singolo individuo, si espandono, in maniera decrescente, nei confronti dell'insieme dei conoscenti più prossimi dell'utente agevolato.

In definitiva, tra i destinatari diretti e indiretti, risultano essere coinvolti l'insieme di tutti i consumatori (beneficiari e non dall'intervento) e quindi anche le associazioni che li rappresentano, il cui ruolo di intermediario, nel soddisfare le istanze degli utenti, risulta, in questi casi, assai rilevante.

Fase 3: la definizione delle opzioni

Nelle sezioni precedenti è stata discussa la *ratio* sottostante la facoltà posta in capo ad AGCOM di introdurre forme di agevolazioni per i soggetti che versano in condizioni di difficoltà economica e sociale, nonché gli obiettivi ad essa associata e i principali elementi da prendere in considerazione in un'analisi costi – benefici tesa a stabilire l'opzione regolamentare più idonea per l'aggiornamento della delibera 314/00/CONS.

In questa sezione verranno espone le varie opzioni regolamentari individuate e i costi e benefici ad esse associate sulla base dei fattori precedentemente descritti. Le opzioni che verranno messe a confronto fanno riferimento al caso di nessun aggiornamento del proprio intervento (**Opzione regolamentare “0”**); ad un aggiornamento di semplice rivalutazione (**Opzione regolamentare “1”**), vale a dire una modifica che non preveda la riformulazione degli aspetti qualitativi, ma solo la rivalutazione del parametro quantitativo riconducibile al livello di reddito (soglia); e, infine, al caso di un aggiornamento della struttura dell'intervento per quanto riguarda i parametri di natura sia qualitativa sia quantitativa (**Opzione regolamentare “2”**).

Opzione regolamentare “0” – Nessuna modifica dell'impianto regolamentare

Tipo di intervento

Fa riferimento all'ipotesi di mantenimento dell'attuale impianto regolamentare, non prevedendo nessun tipo di intervento aggiuntivo rispetto a quello attualmente in vigore, nemmeno di tipo rivalutativo. Si tratta più che altro di un'ipotesi di “scuola”, molto utile per il successivo confronto (*benchmark*) tra le diverse opzioni.

Stima utenti beneficiari

Per quanto riguarda l'aspetto qualitativo, le categorie sociali da ammettere ad agevolazione sono:

1. i nuclei familiari al cui interno vi sia un percettore di pensione di invalidità civile;
2. i nuclei familiari al cui interno vi sia un percettore di pensione sociale;
3. i nuclei familiari al cui interno vi sia un anziano al di sopra dei 75 anni di età;
4. i nuclei familiari in cui il capofamiglia risulti disoccupato.

In relazione al requisito quantitativo, è prevista una situazione reddituale – a livello di nucleo familiare – inferiore a 6.713,93 euro.

Dagli ultimi dati forniti dall'operatore incaricato della fornitura del SU, il numero degli utenti beneficiari a dicembre 2016 è pari a 11.342 utenze, in ulteriore sensibile calo rispetto al dato utilizzato nell'AIR preliminare e risalente al 2014 (56.541 unità). Per il futuro, quindi, non sono prevedibili grandi scostamenti rispetto a quanto mostrato dalla dinamica in atto negli ultimi anni. Applicando un tasso di decrescita del 10% rispetto alle utenze agevolate rilevate nel 2016, i potenziali beneficiari sono stimabili in 10.000 utenze.

Stima del costo atteso

Il costo netto (differenza tra costi evitabili e ricavi mancati a cui aggiungere i costi operativi) è stimabile in 1,59 mln di euro (dato fornito dall'operatore e riferito al 2016), a cui occorre decurtare un ulteriore 15%⁷ per tener conto dell'effetto sostituzione fisso-mobile sul livello dei ricavi mancati. Ne deriva un costo netto totale pari a 1,351 mln di euro, a cui corrisponde un costo medio unitario per beneficiario di 135,15 euro.

Benefici sociali attesi

I benefici sociali attesi sono strettamente dipendenti dal numero di utenti beneficiari che, per le citate dinamiche, risultano in calo. Tuttavia, la quantificazione delle differenti dimensioni che caratterizzano il fenomeno dell'inclusione sociale è assai difficile. In tal senso, così come proposto nell'AIR preliminare, un indicatore sintetico di inclusione sociale può essere rappresentato dal tasso di penetrazione degli utenti effettivi rispetto alla platea di famiglie che l'Istat individua in condizione di povertà assoluta e pari a 1.619.000 nuclei familiari;⁸ sotto l'opzione "0", tale indicatore risulta pari allo 0,61%.

Opzione regolamentare "1" – Intervento regolamentare di rivalutazione

Tipo di intervento

L'intervento propone un aggiornamento regolamentare di mera rivalutazione del parametro quantitativo riconducibile al livello di reddito ISEE (soglia) al di sotto della quale, se vengono rispettati gli aspetti di natura qualitativa, si può avere accesso all'agevolazione sul canone a cui si propone l'aggiunta di 30 minuti di chiamate gratis al mese.

Stima utenti beneficiari

Per quanto riguarda l'aspetto qualitativo, le categorie sociali da ammettere ad agevolazione sono:

1. i nuclei familiari al cui interno vi sia un percettore di pensione di invalidità civile;
2. i nuclei familiari al cui interno vi sia un percettore di pensione sociale;
3. i nuclei familiari al cui interno vi sia un anziano al di sopra dei 75 anni di età;
4. i nuclei familiari in cui il capofamiglia risulti disoccupato.

In relazione al requisito quantitativo, la rivalutazione della soglia, applicando l'indice dei prezzi FOI (pari a 1,284) all'attuale soglia ISEE di 6.713,93 euro, risulta pari a 8.620,69 euro.⁹

Per quanto riguarda la stima dei beneficiari effettivi, si è partiti dalla precedente opzione (i requisiti qualitativi sono inalterati rispetto all'opzione "0"), allargando il numero di potenziali consumatori in maniera proporzionale all'incremento dei nuclei familiari che, in virtù dell'aggiornamento, possono potenzialmente accedere all'agevolazione. Attraverso questo procedimento, e in considerazione del fatto

⁷ Delibera n. 100/14/CIR, pag. 42.

⁸ Fonte Istat: La povertà in Italia, Anno 2016.

⁹ Cfr. Allegato C alla Delibera 299/17/CONS del 17 luglio 2017: *Le "tariffe sociali" nella fruizione dei servizi telefonici accessibili al pubblico: una valutazione preliminare sul possibile aggiornamento della delibera 314/00/CONS*, pag. 21.

che la platea eleggibile aumenta del 28%, il numero di beneficiari effettivi può essere stimato in 15.000 utenze.

Stima del costo atteso

Il costo netto (differenza tra costi evitabili e ricavi mancati a cui aggiungere i costi operativi) è stimabile in 2,56 mln di euro (media dei costi per il 2015 e il 2016 sui dati forniti dall'operatore), a cui bisogna decurtare un ulteriore 15% per tener conto dell'effetto sostituzione fisso-mobile. Ne deriva un costo netto totale pari a 2,176 mln di euro, a cui corrisponde un costo medio unitario per beneficiario di 145,00 euro.

Benefici sociali attesi

I benefici sociali risultano in crescita rispetto all'opzione regolamentare "0"; il tasso di penetrazione rispetto alle famiglie in condizione di povertà assoluta sale infatti all'1% (0,61% nell'opzione "0").

Opzione regolamentare "2" – Intervento regolamentare di tipo strutturale

Tipo di intervento

Questa opzione regolamentare prevede un aggiornamento dell'impianto dell'azione regolamentare per quanto riguarda i parametri di natura sia qualitativa, sia quantitativa; per questo motivo, può essere considerato un intervento di aggiornamento strutturale della regolamentazione (in linea con le evidenze emerse nell'AIR preliminare).

Stima utenti beneficiari

In merito all'aggiornamento dei requisiti di accesso alle agevolazioni, si rimanda al contenuto della 299/17/CONS, per gli aspetti di dettaglio.

In sintesi, l'aggiornamento prevede quale unico parametro valido per l'accesso all'agevolazione quello di natura quantitativa fissata nella soglia ISEE di 8.112,23 euro. Questa soglia consente di individuare, come potenziali beneficiari, tutte le famiglie che, secondo l'Istat, versano in una condizione di povertà relativa, pari a 2,678 mln nuclei.¹⁰ La soglia, tra l'altro, è in linea con quanto già avviene in altri contesti di servizi di pubblica utilità¹¹ e perciò appare assumere connotati di semplicità amministrativa per i consumatori e robustezza metodologica.

Per la stima dei potenziali beneficiari effettivi, si può agevolmente partire dal caso del bonus elettrico che, come detto, presenta una soglia ISEE quasi analoga (e pari 8.107,5 euro): nel 2016, circa il 55% (pari a 2.261.000 nuclei familiari) delle dichiarazioni ISEE¹² riguardava famiglie con un reddito inferiore ai 9.000 euro, mentre, nello stesso anno, le utenze attivate ai fini del bonus elettrico sono state pari a 622.410¹³, ossia il 27,5% della platea di tutti i potenziali beneficiari.

¹⁰ Fonte Istat: La povertà in Italia, Anno 2016.

¹¹ V. quanto stabilito dall'Autorità di regolazione per energia reti ed ambiente (ARERA) per la concessione del bonus elettrico e del gas.

¹² Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: *Il nuovo ISEE - Rapporto di monitoraggio 2016* - Direzione Generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale.

¹³ Cfr. Autorità di regolazione per energia reti ed ambiente (ARERA); *Il bonus elettrico e il bonus gas 2014 – I semestre 2017*, dell'11 luglio 2017.

In considerazione della maggiore anelasticità al prezzo dei servizi energetici e della minore incidenza sul reddito delle spese di comunicazione rispetto a quelle energetiche, i beneficiari effettivi previsti nel caso di questa opzione, possono essere stimati in 190.000 utenze.¹⁴

Stima del costo atteso

Il costo netto (differenza tra costi evitabili e ricavi mancati a cui aggiungere i costi operativi) è stimabile in 18,55 mln di euro (stima sui dati forniti dall'operatore), a cui bisogna decurtare un ulteriore 15% per tener conto dell'effetto sostituzione fisso-mobile.

Ne deriva un costo netto totale stimato pari a 15,77 mln di euro, cui corrisponde un costo medio unitario per beneficiario di 83,00 euro. Tale stima del costo atteso è comprensiva anche della valutazione relativa ai 30 minuti di chiamate gratuite previste in aggiunta al 50% di sconto sul canone.¹⁵

Questo valore risulta in linea, anche se leggermente inferiore, con il (al) costo unitario per beneficiario rilevato nel periodo di massima adesione all'offerta (negli anni dal 2005 al 2009 il costo unitario medio risultava, infatti, pari a 86,00 euro).

Benefici sociali attesi

Sotto questa opzione, i benefici sociali risultano amplificati; il tasso di penetrazione rispetto alle famiglie considerate in condizioni di povertà assoluta aumenta fino a raggiungere il 11,7%.

Tra gli ulteriori effetti positivi, per l'intera società (consumatori e imprese), vanno annoverati anche quelli derivanti dalla possibilità di offrire, alle utenze agevolate, prestazioni aggiuntive (es. servizi *ultrabroadband*) valorizzate ai prezzi di mercato.

¹⁴ Tale stima è ottenuta applicando, al numero di utenze che hanno ottenuto il bonus elettrico distribuito per fasce di reddito ISEE, una quota pari al 35% per la fascia fino a 2.500 euro, del 30% per la fascia di reddito tra 2.501 e 5.000 euro e del 25% per la fascia di reddito tra 5.001 e 7.500; in altri termini si è tenuto conto dei citati effetto reddito e effetto sostituzione, la cui intensità, plausibilmente, cresce all'aumentare del reddito.

¹⁵ In considerazione delle informazioni fornite dall'operatore incaricato della fornitura del SU (risposta alla richiesta di informazioni, n. protocollo 0085834 del 06-12-2017), "... il traffico medio generato, ai prezzi correnti, dagli attuali clienti target dell'agevolazione risultava superiore a 30 minuti/mese. In particolare, i consumi registrati dai clienti TIM che fruiscono dell'agevolazione evidenziano un traffico medio mensile compreso tra 44 e 61 minuti/mese, tenendo conto della stagionalità dei valori considerati." Ne deriva che l'incidenza dei costi relativi a 30 minuti di telefonate gratuite è coperta quasi del tutto dalla presenza di ricavi che, senza fornire l'agevolazione, l'operatore non avrebbe mai ottenuto (c.d. ricavi mancati derivanti dal fatto che la durata delle chiamate media è compresa tra 44 e 61), a cui vanno aggiunti i ricavi derivanti dalla presenza di esternalità di rete (soprattutto di tipo diretto), come conseguenza del traffico generato dagli utenti agevolati sia verso rete fissa, sia verso rete mobile effetti di rete. L'incidenza sul costo netto di tale voce, quindi, appare del tutto marginale rispetto alle altre variabili utilizzate per individuazione del costo netto della prestazione, in particolare il numero di utenti agevolati e lo sconto sul canone.

Sintesi delle Opzioni

Opzione regolamentare “0” – Nessuna modifica dell’impianto regolamentare

Tipologia di intervento	Nessuna modifica alla delibera 314/00/CONS
Impatti attesi	Stima beneficiari effettivi: 10.000 utenze agevolate.
Costo atteso	Nessun tipo di costo incrementale è previsto dal momento che lasciando inalterata la struttura delle agevolazioni non si prevedono cambiamenti rispetto all'attuale sistema. La stima è di un costo netto di 1,35 mln di euro pari a un costo medio per beneficiario di 135,15 euro.
Livello di inclusione sociale atteso	Basso: 0,6% delle famiglie dichiarate in condizione di povertà assoluta dall'Istat.

Opzione regolamentare “1” – Intervento regolamentare di rivalutazione

Tipologia di intervento	Modifica alla delibera 314/00/CONS: rivalutazione della soglia minima di accesso
Impatti attesi	L'aumento della soglia minima amplia la platea di potenziali beneficiari; l'impatto atteso non dovrebbe superare il numero di 15.000 utenze agevolate.
Costo atteso	È previsto un incremento del costo per la fornitura del servizio agevolato. La stima del costo netto è pari a 2,17 milioni di euro pari ad un costo medio per beneficiario di 145,00 euro.
Livello di inclusione sociale atteso	Medio-Basso: 1% delle famiglie dichiarate in condizione di povertà assoluta dall'Istat.

Opzione regolamentare “2” – Intervento regolamentare di tipo strutturale

Tipologia di intervento	Modifica alla delibera 314/00/CONS: aumento della soglia minima di accesso e inclusione di nuove categorie di beneficiari e di servizi aggiuntivi
Impatti attesi	L'aumento della soglia minima e l'inclusione delle famiglie numerose ampliano la platea di potenziali beneficiari; la stima delle utenze è di circa 190.000.
Costo atteso	È previsto un incremento sostenuto del costo per la fornitura del servizio agevolato. La stima del costo netto è di 15,77 milioni di euro pari ad un costo medio per beneficiario di 83,00 euro.
Livello di inclusione sociale atteso	Alto: 11,7% delle famiglie dichiarate in condizioni di povertà assoluta + altri benefici collegati alla vendita <i>stand alone</i> di servizi aggiuntivi.

Fase 4: la decisione finale

La comparazione tra le varie opzioni analizzate, mostra come l'intervento regolatorio di tipo strutturale (*Opzione regolamentare "2"*), basato cioè sulla ridefinizione complessiva e armonizzata dei parametri di accesso alle agevolazioni (qualitativi e quantitativi), abbia un impatto, in termini di inclusione sociale, ben superiore alle altre alternative regolamentari.

A fronte di questo incremento del livello di inclusione sociale, l'*Opzione regolamentare "2"* genera un incremento del costo netto legato alla fornitura del servizio; tuttavia, come ricordato in precedenza, bisogna tener conto che si tratta di interventi regolatori che di per sé prevedono il sostenimento di uno sforzo finanziario in capo alla collettività. L'*Opzione regolamentare "2"*, inoltre, prevede un costo medio associabile a ciascun beneficiario effettivo assai inferiore rispetto alle altre opzioni considerate; ciò in conseguenza del fatto che sono all'opera fattori associabili alla presenza di economie di scala nell'organizzazione e di posizionamento lungo la curva di apprendimento dell'operatore incaricato alla fornitura del SU, che consentono la gestione di un numero maggiore di pratiche senza che ciò si scarichi completamente sui costi.

Riguardo a possibili effetti sulle dinamiche concorrenziali, non appaiono emergere significativi effetti di spiazzamento imputabili all'ipotetica circostanza di un travaso di consumatori dal mercato alle tariffe agevolate. Per la natura stessa dell'azione regolamentare, volta appunto all'inclusione sociale, l'intervento è calibrato in modo da scongiurare tali effetti. Viceversa, appaiono sussistere notevoli effetti positivi di natura sociale legati all'operare di esternalità sia di tipo economico (es. effetti diretti di rete, scalabilità dinamica delle offerte alle utenze agevolate), sia di tipo sociale (es. effetti sull'efficienza del sistema di monitoraggio e prevenzione sanitaria).

In definitiva, a seguito dell'analisi d'impatto, l'*Opzione regolamentare "2"* risulta essere quella preferibile dal momento che, tenuto conto del difficile contesto macroeconomico degli ultimi anni e della centralità assunta dagli strumenti di comunicazione, tale opzione sembra essere la più idonea a fare in modo che il sistema delle tariffe agevolate preservi la sua natura di strumento volto all'inclusione sociale.

Tuttavia, alla luce della rilevante differenza esistente tra utenti potenziali ed effettivi beneficiari dell'agevolazione, la rimodulazione prevista dall'*Opzione regolamentare "2"* andrà sottoposta ad una attenta e continua attività di monitoraggio dell'Autorità.