

***ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE***

***in materia di***

***“Aggiornamento delle condizioni economiche agevolate per utenti con disabilità di cui alla delibera n. 46/17/CONS”***

## ***ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE***

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) svolta dal Servizio economico-statistico si concretizza in un approccio strutturato all'implementazione di modifiche normative, sia in caso di introduzione di nuova regolamentazione, sia di modifiche alle norme vigenti, il cui intento è quello di identificare le opzioni regolamentari idonee al raggiungimento di un determinato obiettivo, tenendo conto degli effetti su tutti gli *stakeholder* interessati.

Nel condurre l'AIR, l'Agcom utilizza i criteri delineati nella delibera n. 125/16/CONS, in accordo con le *best practice* di *better regulation* previste a livello europeo; l'analisi si concretizza in una serie di fasi, di seguito sintetizzate, attraverso cui **individuare e valutare** le varie opzioni regolamentari.

**Fase 1: definizione degli ambiti di intervento e dei relativi obiettivi;**

**Fase 2: individuazione dei destinatari,** con particolare riguardo alle categorie di soggetti coinvolti;

**Fase 3: analisi delle opzioni regolamentari e del loro impatto,** accuratamente selezionate tra le diverse possibili;

**Fase 4: valutazione delle opzioni e decisione finale.**

È importante premettere che nel condurre un'AIR, in particolare nel determinare l'impatto delle varie opzioni regolamentari, l'Agcom fa riferimento, come poc'anzi ricordato, ai principi base della *better regulation* che prevedono, in linea generale, l'applicazione di un processo valutativo ispirato ad un'analisi costi benefici che, laddove possibile, viene effettuata anche tramite l'utilizzo di informazioni di natura quantitativa.

### **Fase 1: definizione degli ambiti di intervento e dei relativi obiettivi**

La materia di intervento fa riferimento all'aggiornamento del sistema di agevolazioni per gli utenti con disabilità di cui alla delibera n. 46/17/CONS a tre anni dalla sua entrata in vigore.<sup>1</sup> Si tratta di un insieme di misure che rientrano nell'importante compito, attribuito all'Agcom e previsto all'interno del *framework* legislativo delle comunicazioni elettroniche, di promuovere l'equivalenza nell'accesso e nelle scelte per gli utenti finali con disabilità.<sup>2</sup> Il termine "equivalenza" va inteso come un diritto per i disabili a poter disporre (in termini di accesso e varietà) di servizi di comunicazione elettronica in maniera equiparabile all'esperienza vissuta in mancanza di tali disabilità. Ciò può essere realizzato implementando soluzioni specifiche per gli utenti finali con disabilità non necessariamente coincidenti con quelle disponibili per gli altri utenti finali e che si concretizzano sia nell'implementazione da parte dei fornitori di servizi specifici, sia in sconti tariffari per compensare gli utenti disabili del maggior tempo necessario per ottenere la stessa (equivalente) esperienza di consumo degli altri utenti. Si pensi, ad esempio, al maggior tempo che un utente non udente deve necessariamente impiegare, in termini di uso

---

<sup>1</sup> Cfr. Delibera n. 46/17/CONS, del 26 gennaio 2017, recante "Misure specifiche e disposizioni in materia di condizioni economiche agevolate, riservate a particolari categorie di clientela, per i servizi di comunicazione elettronica da postazione fissa e mobile".

<sup>2</sup> Art. 111 European Electronic Communications Code 2018/1972/EC.

dei servizi di comunicazione, in caso di arrivo di un messaggio vocale – deve farsi aiutare da qualcuno o utilizzare un software che traduca il messaggio vocale in messaggio scritto; analogamente, per un utente non vedente, l'arrivo di un messaggio di testo dovrà necessariamente richiedere un tempo maggiore di utilizzo dei servizi di comunicazione.

L'aggiornamento della delibera n. 46/17/CONS si prefigura come un intervento organico di revisione della normativa attualmente in vigore. Ai fini della presente AIR, l'aggiornamento della normativa viene scomposto nelle singole aree di intervento; in questo modo, infatti, senza perdere di vista l'obiettivo generale, è possibile valutare l'impatto delle specifiche azioni di cui l'Autorità valuta l'introduzione.<sup>3</sup>

In particolare, si possono individuare tre specifici ambiti di intervento:

**Ambito 1:** aggiornamento delle agevolazioni per i servizi di rete mobile;

**Ambito 2:** inclusione di una nuova categoria di disabili fra i beneficiari delle agevolazioni;

**Ambito 3:** attivazione dei servizi di *text/video relay*.

L'**Ambito 1** è relativo all'aggiornamento delle caratteristiche (combinazione prezzo / servizi) delle offerte che l'attuale disciplina (art. 5 della delibera n. 46/17/CONS) già prevede per i servizi di rete mobile.

Per quanto riguarda l'**Ambito 2**, esso fa riferimento all'allargamento dell'agevolazione ad altre categorie di disabili oltre a quelle attualmente previste (cd. allargamento soggettivo).

L'**Ambito 3** si riferisce alla possibilità di includere, tra le agevolazioni rivolte ai disabili, servizi di *text/video relay* (cd. allargamento oggettivo), in grado di supportare la trasmissione di contenuti video/audio in tempo reale, spesso necessitando di un rilevante consumo di banda. Tali servizi e applicativi sono in grado di migliorare (equivalenza) la capacità degli utenti disabili di godere della fondamentale libertà di comunicare e, di conseguenza, l'Autorità si pone il problema di valutare la loro introduzione nell'ambito del sistema di agevolazioni previste per i disabili.

Va sottolineato che per gli ambiti di intervento appena descritti, 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.<sup>4</sup> In tal senso, vale la pena ricordare che, sia in ambito comunitario, sia in ambito Berec,<sup>5</sup> viene data enfasi all'inclusione sociale, in generale, e dei disabili in particolare. All'uopo, ai vari Paesi membri, viene richiesto di porre in essere tutte le misure necessarie per migliorare l'accesso ai mezzi di comunicazione di chi è affetto da disabilità sulla base del presupposto che l'utilizzo degli strumenti di comunicazione (in particolare di internet) rappresenti, nelle

---

<sup>3</sup> Si fa presente che tale approccio disgiunto in ogni caso consente di traslare, da un ambito all'altro, alcune stime relative alle grandezze di base, come la stima degli utenti beneficiari e la stima dei costi.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Direttiva (UE) 2018/1972, Art. 111 e "BEREC Strategy 2018-20206" - "Exploring new ways to boost consumer empowerment".

moderne società e per questa categoria di utenti, un rilevante strumento per apportare sostanziali miglioramenti alla vita di tutti i giorni.

## **Fase 2: 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 è cruciale sia per definire l’ampiezza, lato consumatori, dei soggetti interessati, sia per individuare gli impatti, lato offerta di mercato, sugli operatori e sulla competizione (concorrenza).

Tipicamente, per ciascun intervento normativo, è possibile individuare i **destinatari diretti** - ossia i soggetti la cui condotta sarà modificata direttamente a seguito dell’intervento (alcune tipologie di consumatori e il complesso dei fornitori di servizi di comunicazione) - e i **destinatari indiretti** - ossia quei soggetti per i quali l’intervento produrrà comunque degli effetti, pur non determinando direttamente la modifica del loro comportamento (la società nel suo complesso, le specifiche associazioni dei consumatori ed eventuali effetti di *spillover*).

In primo luogo, va individuata la “platea elegibile”, ovvero l’insieme dei potenziali utenti che potrebbero decidere di accedere all’agevolazione; essi rappresentano i principali **destinatari diretti**. Tale individuazione assume particolare rilevanza dal momento che tra essi vi saranno coloro che accederanno effettivamente al servizio in condizioni agevolate e che diventeranno “utenti agevolati”. In riferimento alla delibera n. 46/17/CONS, gli utenti destinatari diretti sono quelli attualmente già inclusi dalla normativa (sordi, ciechi totali e parziali),<sup>6</sup> ma anche quelli potenzialmente da includere una volta individuata la platea a cui si intende allargare il provvedimento.

Tra gli altri destinatari diretti bisogna includere i fornitori di servizi di comunicazione elettronica. Per essi, in prima istanza, concedere agevolazioni, che si concretizzano anche in sconti sul prezzo di offerta, rappresenta un costo (cosiddetti “*costi evitabili*”) il cui ammontare è rappresentato dalla differenza tra il prezzo commercializzato e quello, più basso, al netto dell’agevolazione.<sup>7</sup> A tale costo vanno aggiunti quelli operativi e di gestione necessari a implementare il servizio che possono distinguersi in costi fissi e ricorrenti, legati alla struttura organizzativa, alla formazione del personale, a quelli amministrativi, e ai costi di esercizio e manutenzione delle componenti software e hardware, tutti costi che gli operatori avrebbero potuto evitare in caso di assenza della regolamentazione. Da tali costi vanno sottratti i cosiddetti *ricavi mancati*,<sup>8</sup> cioè quella parte di ricavi che nell’ipotesi controfattuale (assenza del regime di agevolazioni) le imprese non è detto che conseguirebbero e i cosiddetti *benefici intangibili* di cui godono gli operatori in quanto sottoposti all’obbligo regolamentare. Tali benefici, di cui risulta difficile la quantificazione, possono essere sintetizzati nella *reputazione del marchio*, dal momento che il singolo operatore ottiene un beneficio d’immagine per il fatto di fornire una prestazione riconosciuta dalla collettività come socialmente utile che contribuisce a fortificarne la reputazione presso i consumatori, e

---

<sup>6</sup> La delibera 46/17/CONS individua i “sordi” (definiti tali ai sensi dell’art. 2 legge n. 381 del 1970), i “ciechi totali” (definiti tali ai sensi dell’art. 2 della legge n. 138 del 2001) e i “ciechi parziali” (definiti tali ai sensi dell’art. 3 della legge 138 del 2001) come le categorie a cui sono rivolte le agevolazioni.

<sup>7</sup> Delibera n. 1/08/CIR e successive modificazioni ed integrazioni, art 1 (Definizioni), lettera c) “costi evitabili”, i costi che l’impresa designata non sosterrrebbe in assenza di obblighi di servizio universale.

<sup>8</sup> Delibera n. 1/08/CIR e successive modificazioni ed integrazioni, art 1 (Definizioni), lettera d) “ricavi mancati”, i ricavi che l’impresa designata non conseguirebbe in assenza di obblighi di servizio universale.

vantaggi, in termini di *marketing*, derivanti dalle occasioni di contatto con la clientela tramite l'invio periodico di fatture.<sup>9</sup>

I principali **destinatari indiretti** dell'attività regolamentare sono rappresentati dagli altri consumatori (quelli non agevolati) e dal complesso di operatori, ovverosia il "mercato" dal lato dell'offerta. 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.

Vi è poi un vantaggio indiretto, alla base di tutta la disciplina relativa al sistema delle tariffe agevolate, in capo all'intera società e rinvenibile nell'aumento dell'inclusione sociale. Per talune categorie sociali, infatti, l'accesso a servizi di comunicazioni elettronica risulta essenziale configurandosi innanzitutto come un fattore abilitante la possibilità di richiedere aiuto (telesoccorso) o assistenza, e, più in generale, come uno strumento in grado di migliorare, *tout court*, l'inclusione nella società. I vantaggi diretti in capo al singolo individuo, quindi, si espandono in primo luogo nei confronti dell'insieme dei conoscenti più prossimi dell'utente agevolato e poi a catena sull'intera società (effetti di *spillover*). In particolare, il miglioramento dei servizi di comunicazione, che passa soprattutto attraverso l'introduzione di nuovi servizi e/o applicativi, aumenta il livello di indipendenza del singolo disabile, grazie alla possibilità di svolgere azioni quali spostarsi (mediante mappe interattive), tutelarsi dai pericoli (attraverso la sensoristica) e comunicare senza l'aiuto di terzi, determinando un aumento del benessere complessivo di cui la riduzione dei costi di assistenza e una maggiore tempestività negli interventi di soccorso ne rappresentano, sia per gli enti pubblici, sia per le famiglie, un tangibile esempio.

Ai fini della valutazione dell'impatto della regolamentazione, inoltre, è importante sottolineare che gli interventi atti a garantire un accesso equivalente agli strumenti di comunicazione elettronica ai disabili sono tesi a generare un vero e proprio **incremento di benessere sociale secco**. In effetti, in analogia con quanto avviene anche in altri paesi,<sup>10</sup> emerge un accesso agli strumenti di comunicazione da parte di soggetti che presentano delle limitazioni nelle attività abitualmente svolte, come accade per i ciechi (totali e parziali) e i sordi, statisticamente inferiore rispetto al resto dei consumatori.

Secondo i dati Istat nel 2017, il 72,1% della popolazione che non lamenta limitazioni ha utilizzato internet; tale percentuale scende al 45,1% nel caso di individui con limitazioni non gravi e al 25% tra gli individui che lamentano gravi limitazioni nelle attività abitualmente svolte; ne emerge che vi è circa il 47% in più di utilizzatori di internet tra coloro che non soffrono di alcuna causa di limitazione fisica.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Per una corretta stima dei costi, per il singolo operatore bisognerebbe prendere in considerazione quali sarebbero le scelte del consumatore in una ipotetica situazione "controfattuale", vale a dire in uno scenario in cui non sia presente il regime di agevolazioni; in effetti, in assenza di regolamentazione, bisogna considerare il comportamento che avrebbero gli utenti i quali potrebbero pure optare per un diverso operatore rispetto a quello scelto in regime di agevolazione.

<sup>10</sup> OFCOM, ottobre 2015, *Disabled consumers' use of communications services. A Consumer Experience report*.

<sup>11</sup> Fonte: Istat Disabilità in cifre <http://dati.disabilitaincifre.it/dawinciMD.jsp?p=hm>.

Secondo i dati forniti dall'Istat, in Italia le persone che presentano limitazioni nelle attività svolte rappresentano il 21,2% della popolazione (12.769.000 individui). In base alla gravità delle limitazioni, il 5,2% della popolazione italiana risulta affetta da gravi limitazioni e il 16% da limitazioni non gravi. Vale la pena precisare che sono considerate con disabilità le persone che vivono in famiglia e dichiarano di avere delle limitazioni gravi, a causa di motivi di salute e che durano da almeno 6 mesi, nelle attività che le persone svolgono abitualmente.

Similmente accade con l'uso del PC; anche in questo caso la differenza tra chi soffre di gravi limitazioni e chi no raggiunge il 41%.<sup>12</sup> Ciò implica che uno dei principali strumenti attraverso cui poter usufruire dei servizi di comunicazione trova un uso molto limitato tra le categorie vulnerabili, come quelle rappresentate da chi soffre di gravi limitazioni.

L'andamento storico fornisce ulteriori interessanti informazioni. I soggetti con gravi limitazioni che hanno utilizzato un PC sono cresciuti di 6,3 punti percentuali dal 2009 al 2017, crescita che sale a 8,3 punti percentuali se si fa riferimento agli individui senza limitazioni. Per quanto riguarda l'uso di internet, nello stesso periodo di riferimento, mentre tra coloro che non soffrono di limitazioni la quota di utilizzatori è salita di 23,2 punti percentuali, quella tra i soggetti con gravi limitazioni è aumentata solo di 12,5 punti percentuali. In altri termini, negli ultimi anni il divario nell'utilizzo di internet si è ulteriormente allargato, ponendo così le basi per un grave e crescente problema di inclusione sociale.

Alla luce di queste evidenze, il coinvolgimento di un maggior numero di utenti con disabilità appare atto a generare un benessere aggiuntivo alla società (cd. "beneficio netto secco"), in quanto incoraggia l'ingresso sul mercato di nuovi utenti. La probabilità di generare un aumento di benessere secco risulta, pertanto, superiore tra i disabili piuttosto che tra le altre categorie di consumatori.

### **Fase 3: definizione delle opzioni**

Nelle sezioni precedenti è stata discussa la *ratio* di un intervento da parte dell'Autorità di aggiornamento del sistema di agevolazioni previsto per chi versa in condizioni di disabilità. In questa sezione verranno esposte, per ciascun ambito di intervento (v. *supra* per la definizione degli ambiti), le varie opzioni regolamentari individuate e i costi e i benefici ad esse associati.

#### **Ambito 1- Aggiornamento delle tariffe agevolate dei servizi di rete mobile**

Le due opzioni sottoposte a valutazione si riferiscono al caso di nessun aggiornamento della normativa (**Opzione regolamentare "0"**) messo a confronto con la scelta di un aggiornamento dell'impianto delle offerte agevolate per i servizi di rete mobile (**Opzione regolamentare "1"**).

#### ***Opzione regolamentare "0" – Nessuna modifica dell'impianto regolamentare***

##### *Tipo di intervento*

Mantenimento dell'impianto normativo vigente.

In questo contesto, l'art. 5 della delibera n. 46/17/CONS prevede per i servizi di rete mobile destinati agli utenti disabili (ciechi e sordomuti) differenti obblighi in capo ai fornitori di servizi a seconda che essi siano operatori MNO o MVNO, introducendo, di fatto, un'asimmetria regolamentare. Mentre per gli MNO l'attuale disciplina prevede la predisposizione di offerte *ad hoc* contenenti uno specifico mix di servizi voce e dati (a seconda della tipologia di disabilità), per gli MVNO è previsto un obbligo differente

---

<sup>12</sup> Persone di 6 anni e più per gravità delle limitazioni nelle attività abitualmente svolte e utilizzo del PC (%) - Nazione Italia - Anno 2017: gravi limitazioni 20,7%, limitazioni non gravi 39,4% e senza limitazioni 61,6%. <http://dati.disabilitaincifre.it/dawinciMD.jsp?p=hm>.

che prevede l'aggancio della tariffa agevolata a quelle proposte al mercato.<sup>13</sup> Tale meccanismo, come rilevato anche in sede di consultazione pubblica,<sup>14</sup> rappresenta un aggravio per tali ultimi operatori alla luce del fatto che non sempre nel loro ventaglio di offerte si trovano proposte commerciali caratterizzate da volumi (in particolare quelli relativi al traffico in Gigabyte) che rispondono agli obblighi dell'attuale regolamentazione. Inoltre, in base alla classificazione degli MVNO, alcuni operatori virtuali sono in grado di gestire solo parzialmente le attività di distribuzione commerciale e quindi non risultano avere il completo controllo su tutte le variabili sottostanti la predisposizione delle offerte commerciali.

Infine, per effetto della loro specificità, gli operatori MVNO presentano una remuneratività per utente inferiore a quella degli MNO; in termini di ARPU (*Average Revenue Per Unit*), per esempio, gli operatori MNO ottengono un ricavo medio annuo per utente più che doppio rispetto a quello degli operatori virtuali e tale divario, nel tempo, si è ulteriormente allargato.<sup>15</sup> Ne consegue che per gli MVNO, in particolare quelli di piccole dimensioni, l'obbligo previsto dalla delibera n. 46/17/CONS incide sui costi in maniera differente e maggiore rispetto a quanto avviene per gli operatori MNO.

### *Stima utenti beneficiari*

Per quanto riguarda questo ambito di intervento, la stima degli utenti agevolati si basa sulle informazioni raccolte dall'Autorità presso gli operatori dal momento dell'entrata in vigore della delibera nell'ambito dell'attività di monitoraggio.<sup>16</sup>

Non è previsto nessun requisito di natura quantitativa (soglia di reddito) in quanto è la situazione di disabilità stessa che rende automatica la possibilità di accedere, o meno, alle agevolazioni. Per quanto riguarda l'aspetto qualitativo, le categorie dei disabili ammesse ad agevolazione sono:

- i ciechi (parziali e totali)
- i sordi

---

<sup>13</sup> Nello specifico, l'attuale normativa (art. 5 della delibera 46/17/CONS) prevede per gli utenti sordi un'offerta da parte degli operatori MNO che comprenda "...un volume di traffico dati di almeno 20 (venti) Giga byte, da consumarsi entro il periodo di riferimento dell'offerta, e l'invio di almeno 50 (cinquanta) SMS gratuiti al giorno e nella quale il prezzo di ciascun altro servizio, fruibile all'interno dell'offerta, non superi il miglior prezzo dello stesso servizio comunque applicato dal medesimo operatore all'utenza". Per gli utenti ciechi, gli MNO devono prevedere "un'offerta specificamente destinata agli utenti ciechi totali e ciechi parziali che comprenda almeno 2000 (duemila) minuti di traffico voce gratuiti ed un volume di traffico dati di almeno 10 (dieci) Giga byte, da consumarsi entro il periodo di riferimento dell'offerta e nella quale il prezzo di ciascun altro servizio, fruibile all'interno dell'offerta, non superi il miglior prezzo dello stesso servizio comunque applicato dal medesimo operatore all'utenza". Per gli operatori virtuali (MVNO), la normativa prevede che essi riconoscano agli utenti sordi "...uno sconto del 50% sull'offerta dati caratterizzata dal massimo plafond di Giga byte disponibile e l'invio di almeno 50 (cinquanta) SMS gratuiti al giorno e nella quale il prezzo di ciascun altro servizio, fruibile all'interno dell'offerta, non superi il miglior prezzo dello stesso servizio comunque applicato dal medesimo operatore all'utenza", mentre per gli utenti ciechi "...uno sconto del 50% sull'offerta dati caratterizzata dal massimo plafond di Giga byte disponibile e che comprenda almeno 2000 (duemila) minuti di traffico voce gratuiti, e nella quale il prezzo di ciascun altro servizio, fruibile all'interno dell'offerta, non superi il miglior prezzo dello stesso servizio comunque applicato dal medesimo operatore all'utenza".

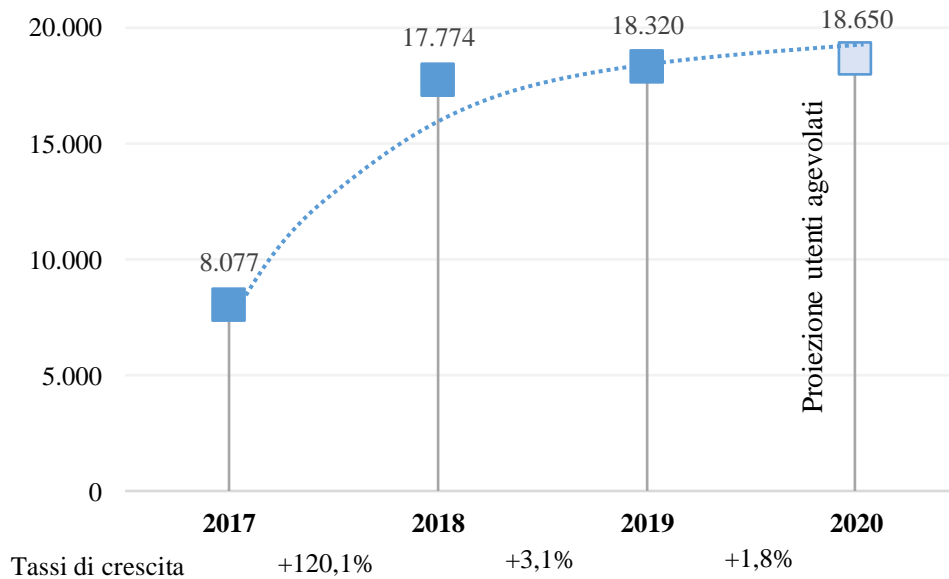
<sup>14</sup> Allegato 1 alla delibera 46/17/CONS: *Sintesi della consultazione pubblica avviata con delibera 378/16/CONS*

<sup>15</sup> Delibera n. 599/18/CONS su "Identificazione e analisi dei mercati dei servizi della terminazione delle chiamate vocali su singola rete mobile (mercato n. 2/2014)"

<sup>16</sup> Tra cui l'ultima richiesta di informazioni datata 11/11/2019. Va rilevato che, in merito all'attuale distinzione prevista tra utenti affetti da sordità e da cecità, non tutti gli operatori dispongono dei dati differenziati a seconda del tipo di disabilità; ciò rende di fatto complicato la disaggregazione dei dati. Alcuni operatori classificano le agevolazioni come "richieste di agevolazioni ai sensi della delibera 46/17/CONS" e distinguibili unicamente tra agevolazioni per i servizi di rete fissa e mobile.

La **Figura 1** mostra l'andamento del numero di utenti disabili che hanno aderito all'agevolazione per i servizi di telefonia mobile.

**Figura 1:** Utenti delibera 46/17/CONS – Servizi di telefonia mobile - Vari anni.



Fonte: elaborazioni Agcom su dati operatori

Successivamente all'entrata in vigore della delibera n. 46/17/CONS si è assistito a una impennata nel numero di adesioni che sono cresciute, dal 2017 al 2018, del 120%; il valore del 2017, tuttavia, non si riferisce all'intero anno solare dal momento che dalla sua approvazione (gennaio 2017) era previsto un periodo di 120 giorni per implementare il servizio (art. 8 delibera n. 46/17/CONS). Nel secondo periodo (2018-2019), pur in presenza di un ulteriore aumento, si può notare una sostanziale frenata nella crescita del numero dei beneficiari (+1,8%). In proiezione, ferma restando l'attuale disciplina, è plausibile supporre un'ulteriore riduzione dei tassi di crescita, se non un completo azzeramento, e la conseguente stabilizzazione del numero di utenti disabili: in tal senso, le utenze agevolate stimate per il 2020 sono pari a 18.650.<sup>17</sup>

#### *Stima del costo atteso*

In relazione al costo sostenuto dagli operatori, va sottolineato che, sulla base delle informazioni acquisite, emerge una forte eterogeneità, sia dal punto di vista della composizione, sia in termini di ammontare totale.

<sup>17</sup> La proiezione degli utenti disabili per il 2020 è stata fatta sulla base di una linea di tendenza logaritmica sebbene, in questo caso specifico, la performance statistica della proiezione soffre del limitato numero di anni in cui il fenomeno stesso è stato osservato, ovvero dal limitato numero di osservazioni "reali" utilizzabili per le successive proiezioni. In quest'ottica va quindi tenuto conto del particolare peso assunto dal valore del primo anno, il 2017 l'anno dell'introduzione dell'agevolazione, giacché risulta particolarmente anomalo rispetto a quanto osservabile in un periodo, il biennio 2018 – 2019, più omogeneo in quanto successivo alla fase di messa a punto da parte degli operatori dell'agevolazione.



In linea generale, il limitato tasso di adesione rende contenuto l'impatto economico della delibera n. 46/17/CONS, soprattutto considerando che i mercati dei servizi di comunicazione elettronica mobile contano circa 71 milioni di sim residenziali, per cui gli utenti disabili dei servizi di rete mobile rappresentano lo 0,03% del complesso delle linee attive.<sup>18</sup> Essendo il regime delle agevolazioni non solo di tipo qualitativo (tipologia di servizi da includere), ma anche di natura quantitativa (sconti commerciali), l'onere principale sostenuto dagli operatori è quello che fa riferimento ai cosiddetti "costi evitabili", ovvero al mancato introito conseguente all'applicazione di uno sconto. Inoltre, gli operatori dichiarano di dover sostenere dei costi in relazione all'implementazione del servizio (ad esempio quei costi necessari per la formazione del personale, o sostenuti per l'aggiornamento dei software) che, tipicamente, assumono un andamento a scalini giacché richiedono nuovi investimenti (un loro aumento) sono nel momento in cui si raggiunge determinati livelli di base utenti.

Sulla base delle informazioni acquisite, la funzione stimata del costo medio mensile appare caratterizzata da un andamento decrescente rispetto al numero di utenti; in particolare, fino a 500 utenti, il costo medio mensile risulta pari a 20,22€, per poi diminuire a 12,31€, per un numero di utenti tra 501 a 1.200, per diminuire ulteriormente, ma in misura meno rilevante, nel tratto successivo (oltre i 1.200 utenti) fino a 9,20€.

L'incidenza media mensile sui ricavi complessivi di settore è stimabile nello 0,015%.<sup>19</sup>

#### *Benefici attesi*

Dal punto di vista dell'inclusione sociale non ci sono benefici aggiuntivi rispetto a quelli sottostanti l'attuale regolamentazione disciplinata dalla delibera n. 46/17/CONS. Nessun beneficio sarebbe previsto anche per quel che riguarda gli aspetti competitivi, dal momento che il differente trattamento tra MNO e MVNO non verrebbe a cadere.

Rispetto alla potenziale platea elegibile (secondo i dati INPS<sup>20</sup> nel 2019 risultano 122.712 prestazioni – pensioni e indennità – ai ciechi e 43.893 prestazioni ai sordomuti, per un totale di 166.605 prestazioni) il tasso di adesione alle agevolazioni per disabili per i servizi di telefonia mobile risulta pari all'11%.

### ***Opzione regolamentare "1" – Equiparazione degli obblighi tra operatori MVNO e MNO***

#### *Tipo di intervento*

L'intervento propone di modificare la struttura della tariffa agevolata per i soli servizi di rete mobile. La delibera n. 46/17/CONS prevede attualmente che gli MNO (Mobile Network Operator) rendano disponibili offerte ad hoc per gli utenti sordi con plafond mensili di almeno 20 Gigabyte e per gli utenti ciechi di almeno 10 Gigabyte, scontate del 50% rispetto ad analoghe offerte presenti sul mercato e caratterizzate dallo stesso volume di traffico dati. Per gli MVNO (Mobile Virtual Network Operator), la

---

<sup>18</sup> Secondo i dati dell'Osservatorio sulle comunicazioni n.4/2019, le schede sim residenziali ammontano a 71,097 milioni di unità (settembre 2019); le utenze relative ai disabili, come mostrato in figura 1, ammontano a 18.320, pari allo 0,03% delle sim complessive.

<sup>19</sup> Per il complesso dei ricavi da servizi da rete mobile, è stato utilizzato il dato raccolto ai fini della redazione della [Relazione Annuale 2019](#), Figura 3.1.2 - Telecomunicazioni fisse e mobili: ricavi complessivi (miliardi di €).

<sup>20</sup> <https://www.inps.it/webidentity/banchestatistiche/vig9/index01.jsp?CMDNAME=NAV26>

delibera n. 46/17/CONS prevede l'obbligo di praticare uno sconto del 50% sulla migliore offerta sottoscrivibile in termini di traffico dati.

L'opzione proposta prevede, in analogia alle offerte di servizi internet da postazione fissa, uno sconto del 50% su tutte le offerte sottoscrivibili che comprendano un plafond di dati, di SMS e di minuti su tecnologia mobile sia per gli MNO che per gli MVNO.

Ciò consentirebbe, da un lato, di ridurre/eliminare l'asimmetria regolamentare tra MVNO e MNO (v. *supra*), dall'altro, di accompagnare la recente evoluzione di mercato secondo la quale le offerte commerciali di servizi di telefonia mobile si caratterizzano per una sempre maggiore quantità di Gigabyte offerti a prezzi in diminuzione.<sup>21</sup>

In tale prospettiva, quanto previsto dalla delibera n. 46/17/CONS, con specifico riferimento alla definizione di offerte *ad hoc* da parte degli operatori agli utenti disabili, appare potere essere utilmente superato.<sup>22</sup> Ai fini della valutazione AIR, l'opzione regolamentare alternativa al mantenimento dello *status quo* prevede, pertanto, una modifica nella formulazione delle offerte che comporta l'introduzione di uno sconto del 50% su tutte le offerte sottoscrivibili che comprendano un *bundle* di servizi voce e dati (sms e traffico internet).

#### *Stima utenti beneficiari*

La tipologia di intervento, piuttosto che incidere direttamente sul numero di utenti beneficiari, è rivolta ad ottenere una serie di miglioramenti nei meccanismi di mercato. È tuttavia plausibile supporre anche un incremento della base utenti, proprio in virtù del miglioramento dell'offerta che potrebbe attrarre utenti disabili attualmente non aderenti al regime delle agevolazioni (determinando un aumento del tasso di penetrazione rispetto alla popolazione di riferimento).

La stima dei beneficiari parte dal numero individuato nella precedente opzione regolamentare, pari a 18.650 utenze, a cui, come detto, si aggiunge una percentuale di maggiori adesioni rispetto alla popolazione di riferimento (che ovviamente resta stabile). Si è quindi proceduto a traslare, anche per i periodi futuri, il tasso di crescita delle adesioni dell'ultimo periodo considerato (2018-2019) e pari al 3,1% (Figura 1). In sostanza, il prevedibile effetto di tale opzione sarebbe quello di contrastare il previsto processo di rallentamento della crescita di adesioni (illustrato in precedenza).

Pertanto, sotto l'opzione "1", la stima dei beneficiari risulta pari a 18.880 utenze nel 2020.

#### *Stima del costo atteso*

In relazione ai costi, in via preliminare e per quanto descritto nella precedente opzione "0", va sottolineato che l'impatto di qualsiasi tipo di aggiornamento sarà differente a seconda della ripartizione degli utenti in capo a ciascun operatore. Al crescere degli utenti, infatti, il costo medio sotteso all'agevolazione diminuisce, per una prima parte in maniera alquanto sostenuta al crescere degli utenti, per poi tendere a stabilizzarsi su di un valore di circa 9,20€.

---

<sup>21</sup> Dati mensili sui prezzi fonte Istat.

<sup>22</sup> Nel rapporto del Berec del 2018, ad esempio, si fa esplicito riferimento, per il caso francese, alle cosiddette offerte *abundance packages*, ovverosia, pacchetti caratterizzati, per i servizi di rete mobile, da un accesso illimitato ai servizi voce e ai servizi di messaggistica, a prezzi abbordabili, che si aggiungono all'offerta base.

Berec, 2018, *Report on NRAs' practices for ensuring equivalence of access and choice for disabled end-users*. Pag. 25.

In valore assoluto, l'aggiornamento previsto dovrebbe produrre effetti minimi sui costi in capo agli operatori, sulla base del basso incremento del numero di utenti beneficiari (la penetrazione in termini del totale delle sim resta dello 0,03%), nonché della presenza di costi fissi regressivi che si andrebbero a spalmare su una maggiore quota di utenti (rispetto all'opzione "0", l'incidenza mensile dei costi sui ricavi resta dello 0,015%). Inoltre, per quanto descritto in precedenza, per gli operatori minori, gli MVNO in particolare, vi sarebbero notevoli benefici dalla rimozione dell'asimmetria presente sotto l'attuale regime che si potrebbero riverberare in una riduzione dei costi.

### *Benefici attesi*

I benefici sociali che l'implementazione di un simile aggiornamento prevede sono collegati ad un più corretto funzionamento del mercato e a una maggiore semplicità nell'attività di monitoraggio da parte dell'Autorità.

Più nello specifico, si possono individuare i seguenti benefici sociali:

- a) l'aumento della varietà nelle offerte e conseguentemente un miglioramento del benessere dei consumatori. Inoltre, l'aggiornamento prospettato facilita il raggiungimento dell'equivalenza nelle scelte, assicurando, allo stesso tempo, una maggiore competizione tra le imprese.
- b) L'eliminazione di una regolamentazione asimmetrica che consente di ridurre i vincoli che gli operatori virtuali fronteggiano, in particolare per ciò che concerne il controllo delle variabili sottostanti la predisposizione delle offerte commerciali.
- c) Una maggiore rispondenza alla recente evoluzione delle offerte di mercato che prevedono crescenti quantitativi di traffico dati (in gigabyte) inclusi, così come chiamate vocali e messaggi di testo illimitati.
- d) Un aumento dell'inclusione sociale.

**Tavola 1: Sintesi delle opzioni**

**Ambito 1 - Equiparazione degli obblighi tra operatori MVNO e MNO**

	<b>Impatto sui disabili</b>	<b>Impatto sulla competizione</b>	<b>Incidenza sui costi</b>
	<b>Nulla</b> (rispetto all'attuale regime)	<b>Nulla</b> (rispetto all'attuale regime)	<b>Nulla</b> (rispetto all'attuale regime)
Opzione 0	Non ci sono indizi rispetto ad una modifica né della base utenti eleggibili, né di un aumento nel ventaglio di scelte per gli utenti disabili  <b>Stima utenti agevolati:</b> 18.650	Asimmetria di trattamento tra operatori MNO e MVNO  Difficoltà di monitoraggio da parte dell'Autorità	Incidenza sul numero di sim residenziali 0,03%  Incidenza dei costi sui ricavi complessivi: 0,015%
	<b>Medio</b>	<b>Positivo e molto alto</b>	<b>Minima</b>
Opzione 1	Incremento nelle possibilità di scelta tra diverse offerte e collocarsi su di un'offerta più consona alle proprie esigenze  Aumento nella varietà delle offerte  <b>Stima utenti agevolati:</b> 18.880	Eliminazione dell'asimmetria regolamentare tra MNO e MVNO  Una maggiore equivalenza nella scelte per gli utenti disabili assicura una maggiore competizione al mercato  La domanda per servizi potrebbe potenzialmente aumentare (effetto di rete)	Trascurabile incremento dei costi dovuto all'aumento degli utenti, tale da non modificare lo scenario rispetto all'opzione "0".  Incidenza sul numero di sim residenziali 0,03%  Incidenza sui ricavi complessivi: 0,015%

## Ambito 2 - Inclusione di una nuova categoria di disabili

Le due opzioni che vengono analizzate riguardano la conferma dell'impostazione normativa vigente (**Opzione regolamentare "0"**) e l'inclusione di una nuova categoria di disabili tra gli utenti beneficiari (**Opzione regolamentare "1"**).

### *Opzione regolamentare "0" – Nessuna modifica dell'impianto regolamentare*

#### *Tipo di intervento*

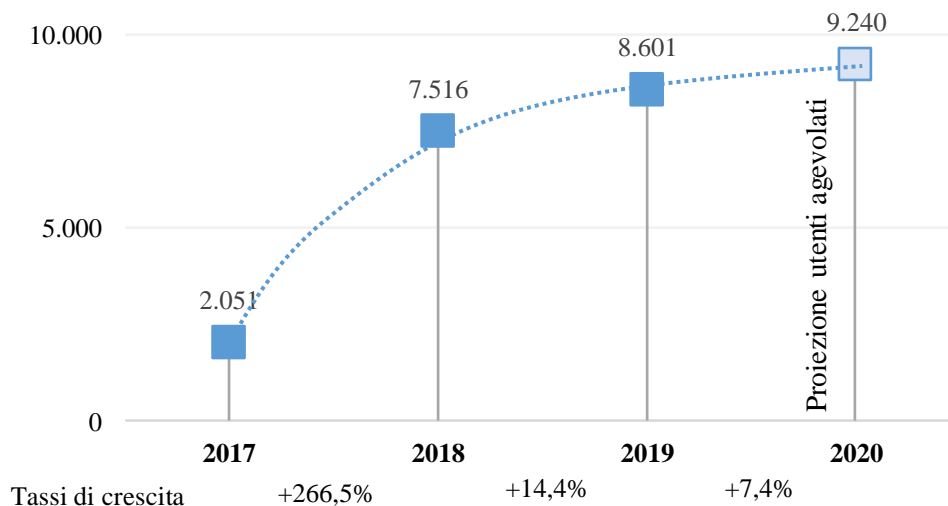
Mantenimento dell'attuale impianto regolamentare.

#### *Stima utenti beneficiari*

In relazione alla stima degli utenti disabili che accedono ai servizi di telefonia mobile, si può fare riferimento a quanto già descritto per l'**Ambito 1 - Aggiornamento delle tariffe agevolate dei servizi di rete mobile**; il numero di utenti agevolati stimato per il 2020 è quindi pari a 18.650 unità.

Con riferimento alle utenze da rete fissa, in analogia a quanto operato nel caso degli utenti di rete mobile (v. supra), si tiene conto dell'andamento degli utenti disabili così come risultante dai dati raccolti dall'Autorità. La **Figura 2** mostra che a settembre 2019 risultavano attive 8.601 agevolazioni; in particolare, la crescita maggiore, pari al 266,5%, si è registrata nel corso del primo anno, 2017 – 2018, quando è entrata in vigore della delibera n. 46/17/CONS. Nel secondo periodo, 2018-2019, si osserva una sostanziale frenata del tasso di crescita dei beneficiari (+14,4%).

**Figura 2:** Utenti delibera 46/17/CONS – Servizi di telefonia fissa - Vari anni.



Fonte: elaborazioni Agcom su dati operatori

In proiezione, ferma restando l'attuale disciplina, è plausibile supporre un ulteriore rallentamento del tasso di crescita, anche se il suo completo azzeramento, si può proiettare su di un orizzonte temporale più lungo.

Sulla base di queste considerazioni, si stima un valore pari a 9.240 utenze agevolate per il 2020.<sup>23</sup>

Di conseguenza, il totale dei beneficiari risulta pari a 27.890 utenze (18.650 utenti per i servizi da rete mobile + 9.240 utenti per i servizi da rete fissa).

#### *Stima del costo atteso*

Per il calcolo del costo medio unitario mensile, per i servizi di rete mobile si può fare riferimento a quanto già indicato nella valutazione dell'**Ambito 1** di intervento.

Per i servizi di rete fissa, emerge un costo medio per utente più elevato rispetto a quello registrato per i servizi da rete mobile. Anche in questo caso, il valore del costo medio viene a dipendere dal numero di sottoscrizioni; tuttavia, rispetto a quanto osservato per i servizi da rete mobile, per i servizi di rete fissa il costo tende a crescere all'aumentare del numero di utenti. In particolare, fino a 500 utenti il costo unitario medio mensile risulta pari a 15,10€, per poi salire a 19,70€ per un livello di utenze tra 700 e 1.500 unità, per aumentare ulteriormente a 21,90€ per un numero di utenze superiori a 1500.

L'incidenza di tali oneri sui ricavi complessivi mensili è stimata pari allo 0,014%.<sup>24</sup>

Il limitato tasso di adesione rispetto all'insieme di accessi residenziali alla rete fissa implica un impatto economico di ridotta portata; gli utenti disabili che usufruiscono di agevolazione per i servizi da rete fissa, infatti, rappresentano una quota pari allo 0,07% del totale delle linee fisse residenziali.<sup>25</sup>

#### *Benefici attesi*

I benefici sociali attesi sono strettamente dipendenti dal numero di utenti beneficiari. Sotto tale opzione regolamentare, il tasso di inclusione per i servizi di comunicazione mobile, come descritto in precedenza, è pari all'11,3%. Quello relativo ai servizi di rete fissa, invece, è pari al 5,2%; si fa presente che, comunemente, le utenze di rete fissa fanno riferimento ad un nucleo familiare, mentre le utenze di rete mobile fanno capo ai singoli individui. Ciò suggerisce, nel momento del calcolo dell'indice di inclusione sociale, di considerare quale denominatore una misura del numero di famiglie con disabili a carico. Tuttavia, è difficile risalire con correttezza al numero di famiglie presso le quali risiedono individui con le disabilità rientranti nel regime della delibera n. 46/17/CONS e, quindi, seppure con la precauzione di una possibile sottostima del tasso di inclusione, si è preferito fare ricorso allo stesso denominatore utilizzato per determinare il tasso di inclusione sociale nel caso dei servizi di rete mobile.

### ***Opzione regolamentare "1" – Intervento regolamentare strutturale***

#### *Tipo di intervento*

L'opzione regolamentare "1" prevede l'inclusione nel perimetro degli aventi diritto (platea elegibile) di una nuova categoria di individui affetti da disabilità: si fa riferimento ai cittadini che presentano gravi

---

<sup>23</sup> Come per la stima delle utenze agevolate per i servizi di rete mobile (cfr. nota 17), anche per i servizi di rete fissa la proiezione degli utenti disabili è stata fatta sulla base di una linea di tendenza logaritmica; sono altrettanti validi i *caveat* in relazione alla scarsa numerosità della serie storica dei dati "reali" osservati e utilizzabili per effettuare le successive proiezioni e al valore anomalo rappresentato dall'anno di introduzione dell'agevolazione, il 2017.

<sup>24</sup> Per il complesso dei ricavi da servizi da rete fissa, è stato utilizzato il dato raccolto ai fini della redazione della [Relazione Annuale 2019](#), Figura 3.1.2 - Telecomunicazioni fisse e mobili: ricavi complessivi (miliardi di €).

<sup>25</sup> Secondo i dati dell'Osservatorio sulle comunicazioni n.4/2019, gli accessi da rete fissa residenziali ammontano a 14,105 milioni di unità (settembre 2019); le utenze relative ai disabili, come mostrato in figura 1, ammontano a 8.601, pari allo 0,06% delle linee fisse complessive.

limitazioni della capacità di deambulazione o affetti da pluriamputazioni e che ai sensi dell'articolo 30, comma 7, della legge n. 388/2000, sono destinatari di benefici fiscali come riportato nei rispettivi verbali di *handicap* rilasciati dall'INPS a partire dal 2012 nella sezione relativa all'esame obiettivo.<sup>26</sup>

Secondo i dati forniti dall'INPS il numero totale di questa categoria di disabili è di 448.869 soggetti. Un simile ampliamento strutturale potrebbe, potenzialmente, porre dei problemi in relazione alla proporzionalità dell'intervento dal momento che l'impatto della misura rischierebbe di incidere in misura notevole sui fornitori di servizi di comunicazione elettronica. Ai fini di preservare la proporzionalità dell'intervento l'aggiornamento prevede la possibilità di aderire ad una sola agevolazione, o quella riguardante i servizi di telefonia mobile, o quella relativa ai servizi di telefonia fissa.

### *Stima utenti beneficiari*

Relativamente agli utenti sordi e ciechi (totali e parziali), è possibile utilizzare quanto già stimato sotto l'opzione "0", mentre per la nuova categoria si è proceduto considerando la platea di disabili accertata dall'INPS pari a 448.869 unità e riferita al totale di invalidi con verbali di *handicap* art. 30 comma 7 della legge 388/2000.

Su questa platea di utenti potenziali sono stati calcolati i presumibili tassi di adesione. La metodologia utilizzata ha traslato i *pattern* di diffusione sperimentati per i sordi e i ciechi (totali e parziali) tenendo conto del fatto che *i*) l'agevolazione non è cumulabile, *ii*) le specifiche esigenze degli utenti con problemi di deambulazione, ragionevolmente, presentano probabilità di adesione più elevate per i servizi di rete fissa, e *iii*) la presenza di un effetto reddito tale per cui, al suo crescere, vi è una maggiore possibilità di accedere (cosiddetta *affordability*) alle offerte commerciali anche al di fuori del sistema di agevolazioni.

Va considerato, inoltre, che al crescere della platea di potenziali utenti, cresce naturalmente anche la probabilità di imbattersi in individui che non accedono alle agevolazioni per questioni di natura "psicologica" e "economica" ampiamente dibattuti nella letteratura economica sui benefici connessi alle politiche sociali.<sup>27</sup> L'effetto combinato di questi fattori con il reddito fa calare notevolmente il valore economico che il singolo individuo attribuisce al beneficio sottostante l'agevolazione, a maggior ragione nel caso in cui tale beneficio si concretizza in un vantaggio monetario di ridotte entità.<sup>28</sup>

Come sottolineato poc'anzi, l'utilizzo di stime più sofisticate si rende necessario, rispetto al caso di una platea di soli sordi e ciechi, per il considerevole aumento della potenziale platea eleggibile (2,5 volte quella relativa ai soli sordi e ciechi) che rende, potenzialmente, gli aspetti legati alla proporzionalità dell'intervento quanto mai rilevanti.

---

<sup>26</sup> Si tratta di coloro che ai sensi dell'articolo 30, comma 7, della legge n. 388/2000, sono destinatari di benefici fiscali, come riportato nei rispettivi verbali di *handicap*, rilasciati dall'INPS a partire dal 2012, nella sezione relativa all'esame obiettivo che fa parte dell'iter diagnostico per l'individuazione della disabilità.

<sup>27</sup> In estrema sintesi, tra i fattori che possono spiegare la mancata adesione ad un'agevolazione da parte di un soggetto che rientra tra la popolazione eleggibile, si possono individuare in primo luogo la carenza di informazioni, che spesso porta ad una mancanza di consapevolezza o a un'errata percezione del beneficio sottostante l'agevolazione, dell'effettivo diritto o delle procedure per accedere. Non meno rilevanti sono anche i costi di ricerca, legati in particolare alla disponibilità di tempo necessario per assolvere alle incombenze necessarie per accedere all'agevolazione, e la presenza di barriere sociali, sia relative a fenomeni di stigmatizzazione sociale, sia per orgoglio o mancanza di fiducia nelle istituzioni. Per una sintesi sull'argomento, tra gli altri, si veda; Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg.

<sup>28</sup> Hernandez, M., Pudney, S., and Hancock, R., 2007, *The welfare cost of means-testing: pensioner participation in Income Support*, *Journal of Applied Econometrics*, 22.

Si è dunque proceduto, in primo luogo, a delimitare la platea degli elegibili in base al reddito per tener conto dell'effetto reddito. In tal senso, utilizzando le informazioni relative alla distribuzione ISEE delle famiglie con disabili,<sup>29</sup> si è proceduto avendo come riferimento la soglia prevista per l'accesso al reddito di cittadinanza (soglia ISEE di 9.360 €).<sup>30</sup> Il bacino di potenziali utenti è stato di conseguenza ridotto del 39,4%. Successivamente, su questo nuovo bacino di potenziali elegibili è stata quantificata la percentuale di utenti agevolati di rete fissa, sulla base della media dei tassi di inclusione registrati per le agevolazioni per i ciechi e per i sordi nei primi tre anni dall'introduzione della delibera 46/17/CONS, per un ammontare di utenze pari a 9.800. Infine, si è passati alla quantificazione delle utenze di rete mobile utilizzando lo stesso approccio visto per gli utenti di rete fissa, ma su di un bacino di potenziali utenti ulteriormente diminuito per il numero di utenze fisse agevolate (duplicazione); gli utenti agevolati così calcolati sono pari a 23.300 unità.

In sintesi, gli utenti beneficiari previsti sotto l'opzione regolamentare "1" sono pari a:

- 41.950 utenti agevolati per la rete mobile (18.650 attuale regime di soli sordi e ciechi + 23.300 a seguito dell'allargamento della platea elegibile);
- 19.040 utenti agevolati per la rete fissa (9.240 attuale regime di soli sordi e ciechi + 9.800 a seguito dell'allargamento della platea di elegibile).

In totale si stimano 60.990 utenze una volta che la nuova agevolazione andrà a regime.

La potenziale "platea elegibile", sulla quale poter calcolare i tassi di penetrazione (inclusione sociale) è data dalla somma degli invalidi civili sordomuti e ciechi con questo nuovo gruppo di utenti, per una totale di 615.474 individui.

#### *Stima del costo atteso*

L'impatto sui costi derivante da un allargamento della platea elegibile è strettamente dipendente dal numero di utenti che aderiscono all'agevolazione, dalla tipologia di servizio a cui aderiscono e, per ciascun operatore, dal numero assoluto di adesioni.

Va specificato che i costi risultano avere un andamento leggermente differente a seconda che si tratti di servizi di rete mobile o di servizi di rete fissa; come mostrato in precedenza, infatti, il costo medio associabile a ciascun utente disabile per i servizi di rete mobile tende a essere in media più basso rispetto a quello da rete fissa.

Ne consegue, per quanto descritto circa l'andamento dei costi medi per utente (cfr. *supra*) che la distribuzione tra gli operatori dei nuovi utenti beneficiari determinerà, per le agevolazioni relative ai

---

<sup>29</sup> In termini assoluti il numero di dichiarazioni ISEE di nuclei familiari con disabili è superiore all'insieme di soggetti ricadenti sotto la disciplina dell'articolo 30, comma 7, della legge n. 388/2000. Per tale motivo si è preferito utilizzare la distribuzione percentuale potendo così replicare tale distribuzione sui soli disabili interessati dall'aggiornamento, ovvero 448.869.

Dati sulla distribuzione delle dichiarazioni ISEE:

<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/II%20nuovo%20ISEE.%20Rapporto%20di%20monitoraggio%202016/Appendice-territoriale-Rapporto-ISEE-2016.pdf>

Il calcolo dell'ISEE prende in considerazione i cosiddetti "carichi familiari" vale a dire la presenza nelle famiglie sia di minorenni, sia la presenza di disabili; la riforma intervenuta nel 2015, ha introdotto ulteriori benefici per i nuclei familiari con persone disabili, prevedendo l'azzeramento e la sostanziale riduzione dell'ISEE per una consistente quota delle famiglie con disabili.

<sup>30</sup> <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>



servizi di rete mobile, una riduzione del costo per alcuni fornitori ed un incremento per altri, mentre per i servizi di rete fissa vi sarà un tendenziale incremento, seppure marginale, del costo. Tuttavia, il numero di adesioni risulta essere ancora marginale rispetto all'insieme di linee mobili residenziali e degli accessi residenziali alla rete fissa, il che implica un impatto economico, seppure in aumento, ancora di ridotta portata.

Più nello specifico, per i servizi di rete mobile, il complesso degli utenti agevolati stimato, sul totale delle sim residenziali, rappresenta lo 0,07% rispetto allo 0,03% sotto l'opzione "0"; in termini di incidenza dei costi sui ricavi, il maggior numero di utenti agevolati fa crescere il loro peso dallo 0,015% (opzione "0") allo 0,032%. Per quanto riguarda i servizi residenziali di rete fissa, la quota dei beneficiari sul totale degli accessi passerebbe dallo 0,07%, sotto l'opzione "0", allo 0,13% sotto l'opzione "1" il che implica una incidenza dei costi sui ricavi dello 0,026% rispetto allo 0,014% sotto l'opzione "0".

### *Benefici attesi*

Il principale e più rilevante beneficio sociale atteso è rinvenibile nell'aver considerato tra gli utenti agevolati una nuova categoria di individui vulnerabili. Ciò determina un aumento secco di benessere sociale come conseguenza del fatto che tale categoria precedentemente non poteva accedere all'agevolazione. Tale opzione regolamentare si pone l'obiettivo di recepire in maniera concreta i dettami (cfr. *supra*) volti a garantire la massima inclusione sociale sostenibile (dal mercato) di categorie vulnerabili, soprattutto alla luce dello sviluppo e della diffusione tra la popolazione dell'uso di strumenti digitali. I servizi di comunicazione, infatti, costituiscono la base essenziale per un più efficiente uso di tali strumenti (sia sottoforma di *device*, sia di *software*) e rendere il loro accesso alle categorie vulnerabili più agevole permette di migliorare sensibilmente l'inclusione sociale, mitigando, di fatto, il divario attualmente esistente (cfr. *supra*) nell'accesso e nell'uso di strumenti digitali tra gruppi vulnerabili e non.

## Tavola 2: Sintesi delle opzioni

### Ambito 2 – Inclusione di una nuova categoria di disabili

	Impatto sui disabili	Impatto sulla competizione	Incidenza sui costi
Opzione 0	<p style="text-align: center;"><b>Nulla</b> (rispetto all'attuale regime)</p> <p>Non ci sono indizi per una modifica della base utenti</p> <p><b>Stima utenti agevolati:</b> 27.890 (18.650 utenti di servizi da rete mobile + 9.240 utenti di servizi da rete fissa)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Nulla</b> (rispetto all'attuale regime)</p> <p><b>Rete mobile:</b> Incidenza sul numero di sim residenziali <b>0,03%</b></p> <p><b>Rete fissa:</b> Incidenza sul numero di linee fisse residenziali <b>0,07%</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Nulla</b> (rispetto all'attuale regime)</p> <p><b>Rete mobile:</b> Incidenza sui ricavi complessivi: <b>0,015%</b></p> <p><b>Rete fissa:</b> Incidenza sui ricavi complessivi: <b>0,014%</b></p>
Opzione 1	<p style="text-align: center;"><b>Molto alto</b></p> <p>Inclusione di una <b>nuova categoria</b> di disabili (aumento secco del benessere sociale)</p> <p>Incremento della platea elegibile di 448.869 soggetti da 166.065 a 615.474 potenziali utenti beneficiari (<b>+270%</b>)</p> <p><b>Stima utenti agevolati:</b> 60.990 (41.950 utenti di servizi da rete mobile +19.040 utenti di servizi da rete fissa)</p> <p>* monitoraggio necessario</p>	<p style="text-align: center;"><b>Positivo</b></p> <p>La nuova categoria di utenti agevolati può rivolgersi indistintamente a una molteplicità di operatori di mercato, il che può condurre a una maggiore competizione</p> <p><b>Rete mobile:</b> Incidenza sul numero di sim residenziali <b>0,06%</b></p> <p><b>Rete fissa:</b> Incidenza sul numero di linee fisse residenziali <b>0,13%</b></p> <p>Incentivo per gli operatori ad offrire nuovi servizi</p> <p>Effetti di <i>spillover</i> positivi in altri ambiti: sviluppo di applicativi e apparecchiature specifiche</p>	<p style="text-align: center;"><b>Medio - basso</b></p> <p>Possibile incremento dei costi di implementazione e operativi</p> <p><b>Rete mobile:</b> Incidenza sui ricavi complessivi: <b>0,032%</b></p> <p><b>Rete fissa:</b> Incidenza sui ricavi complessivi: <b>0,026%</b></p> <p>* monitoraggio necessario</p>

### Ambito 3 – Inclusione di specifici servizi di *text* – *video relay*

L'aggiornamento previsto in questo ambito riguarda l'inclusione di specifici servizi di *text* e/o *video relay* tra i servizi da rendere disponibili nelle offerte agevolate per utenti disabili. Gli strumenti di *text* e/o *video relay* sono in grado di fornire un elevato supporto a questa tipologia di utenti, rappresentando di fatto uno dei principali mezzi attraverso cui garantire loro una maggiore equivalenza nell'accesso (v. *supra*). Non a caso in numerosi contesti internazionali la regolamentazione già prevede, in capo agli operatori di servizi di comunicazione elettronica, l'obbligo di fornire specifici servizi appartenenti a tale tipologia merceologica.

Tra questi, un ruolo rilevante è assunto dal *communication assistant* (assistente, interprete della lingua dei segni, o semplicemente un altoparlante) che funge da intermediario nella chiamata telefonica effettuata da un utente disabile e che rende di fatto l'esperienza nell'uso del servizio equivalente a quella degli utenti che non presentano disabilità.

Gli operatori stessi possono fornire un notevole contributo al raggiungimento di tali obiettivi sociali attraverso il monitoraggio dei fabbisogni di queste categorie di utenti, fornendo utili indicazioni per valutare l'efficacia dei diversi regimi regolamentari, in considerazione anche del rapido e mutevole contesto socioeconomico e tecnologico.

L'aggiornamento in esame appare idoneo a diminuire quell'insieme di barriere che limitano i benefici derivanti dall'accesso ai servizi di comunicazione elettronica e si integra perfettamente con l'obiettivo di Agcom di garantire l'equivalenza nell'accesso ai servizi di comunicazione elettronica, nella scelta dei fornitori e dei servizi per gli utenti disabili, come, tra l'altro, indicato anche tra le priorità di politica sociale a livello comunitario.

Tuttavia, si fa presente che le informazioni attualmente in possesso dell'Autorità rendono necessario un approfondimento di natura tecnico-operativa al fine di poter effettuare l'analisi dei costi e dei benefici sottostanti le diverse modulazioni tecnico-economiche dell'intervento.

#### Tavola 3: Sintesi delle opzioni

##### Ambito 3 – Introduzione di servizi di *text*/*video relay*

Impatto sui disabili	Impatto sulla competizione
<b>Molto alto</b>	<b>Positivo</b>
L'introduzione di un simile aggiornamento produce un notevole impatto nella capacità di rendere equivalente l'esperienza di consumo degli utenti con disabilità	Incremento dei costi per l'implementazione del servizio
Probabile aumento della base utenti a seguito dell'aumento della varietà nell'offerta	Aumento della competizione fra gli operatori
Possibilità per i disabili di scegliere tra operatori e offerte diversificate	Effetti di spillover nei segmenti industriali che producono servizi (applicativi e device) per utenti disabili
Importanza dei sistemi di comunicazione tra fornitore e utente (maggiore accessibilità alle informazioni, ad esempio su fatturazione, sulle caratteristiche delle offerte, ecc.) il cui miglioramento consente ai disabili di ottimizzare le scelte (come ad esempio il cambio operatore, o il cambio dell'offerta) migliorando il livello di equivalenza nella fruizione dei servizi di comunicazione	Miglioramento del flusso informativo fornitore - cliente con possibili effetti positivi in termini di riduzione del numero di reclami e richieste da parte degli utenti

#### Fase 4: decisione finale

Da quanto illustrato, appare evidente come i benefici sottostanti l'aggiornamento, nel suo complesso, della delibera n. 46/17/CONS, superino i costi potenziali. Si ritiene che le misure proposte siano giustificate, data la necessità di garantire una maggiore equivalenza nell'accesso degli utenti disabili ai servizi di comunicazione, e proporzionate, stante la rigorosa valutazione dei costi e dei benefici posti in capo agli operatori.

Ne consegue, anche alla luce della recente evoluzione tecnologica e di mercato, che l'opzione regolamentare di *status quo* (nessun aggiornamento) non sia più in grado di assolvere a pieno all'obiettivo dell'intervento regolatorio sottostante la delibera n. 46/17/CONS.

In relazione agli specifici ambiti di intervento, per l'**Ambito 1**, sotto l'opzione regolamentare "1" emergono rilevanti vantaggi di natura concorrenziale anche connessi all'eliminazione di una serie di vincoli asimmetrici in capo agli operatori minori. Sempre in riferimento alle tariffe dei servizi di rete mobile, si suggerisce di considerare l'eventuale opzione, da declinare nella decisione finale, di esonerare gli operatori di dimensioni minori dall'obbligo di fornire le agevolazioni. Tale argomentazione trova un valido sostegno nel principio della proporzionalità, che va comunque considerato quando si implementano forme di agevolazioni, ed è infatti un meccanismo già in uso in altri contesti regolamentari. In relazione all'**Ambito 2**, la considerazione dei rilevanti benefici attesi sotto l'opzione "1" identifica l'elemento in grado di rendere preferibile tale scelta regolamentare rispetto a quella di mantenere l'attuale approccio. I benefici sociali appaiono chiari e sono da rinvenirsi nell'allargamento della platea di potenziali utenti agevolati che riguarda individui vulnerabili che precedentemente non avevano accesso a nessuna agevolazione. L'incertezza sul numero esatto di utenti agevolati impone un'attenta attività di monitoraggio al fine di raccogliere le informazioni necessarie per verificare se il percorso intrapreso risponderà in toto ai principi prefissati con l'intervento stesso.

Per l'analisi di impatto relativo all'**Ambito 3**, che fa riferimento all'inclusione nelle offerte commerciali di specifici servizi (di *text / video relay*) a supporto delle categorie agevolate, la mancanza di informazioni non consente, allo stato attuale, di definire un'analisi costi benefici accurata. Si rileva, in via preliminare, l'importanza di affrontare in modo fattivo tale argomento, attraverso un approfondimento dell'analisi, dal momento che tali strumenti consentono un netto miglioramento dell'equivalenza nell'accesso.

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. Come ampiamente ricordato, infatti, il numero di utenti agevolati, ma anche la "platea elegibile", rappresentano una minima parte del complesso di utenti di rete fissa e mobile. Per la natura stessa dell'azione regolamentare, volta appunto all'inclusione sociale, l'intervento è calibrato in modo da scongiurare tali effetti e rispondere così ai criteri di equità oltre che di proporzionalità. Al contrario, appaiono sussistere alcuni effetti positivi legati a un auspicabile incremento della competizione fra gli operatori e all'operare di esternalità sia di tipo economico (es. effetti diretti di rete), sia di tipo sociale (es. effetti sull'efficienza del sistema di monitoraggio e prevenzione sanitaria).

Come ricordato, alla luce della rilevante differenza esistente tra utenti potenziali ed effettivi beneficiari dell'agevolazione, la rimodulazione dall'aggiornamento andrà sottoposta ad una continua attività di monitoraggio da parte dell'Autorità, anche allo scopo di verificare se e come gli operatori attuino, nel concreto, le misure previste tra cui assumono rilievo quelle non prettamente legate allo sconto monetario.

Si tratta, più nello specifico, di una serie di attività volte a garantire che gli utenti vulnerabili, come i disabili, siano trattati in modo equo e appropriato (ad esempio tramite specifiche competenze in seno ad alcuni dipendenti, forme di fatturazione specifiche, individuazione di specifici canali di comunicazione con il cliente). Ciò consentirebbe di creare un sistema integrato di monitoraggio volto a valutare costantemente, alla luce dei rapidi cambiamenti proposti dalla tecnologia e dal mercato, l'efficacia dell'intervento regolatorio.

Infine, osservando l'aggiornamento nel suo complesso, va presa in considerazione, in particolare per gli operatori non soggetti all'obbligo di definire agevolazioni, la possibilità di introdurre forme di regolamentazione basate sulla predisposizione di una "carta dei servizi / impegni" lasciando, così, agli operatori la libertà di formulare specifiche offerte commerciali per gli utenti disabili.