

**Allegato B alla Delibera n. 606/07/CONS**

**ALLEGATO B ALLA DELIBERA N. 606/07/CONS  
ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

## **ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

L'analisi dell'impatto regolamentare richiede di valutare:

- a) l'ambito dell'intervento regolamentare proposto, con particolare riferimento alle categorie di soggetti coinvolti, sia direttamente sia indirettamente;
- b) gli obiettivi generali e specifici del provvedimento, sia immediati sia di medio/lungo periodo, indicando contestualmente l'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero realizzarsi;
- c) la metodologia adottata per l'analisi dell'impatto della regolamentazione;
- d) l'impatto dell'intervento regolamentare sui destinatari diretti ed indiretti, attraverso l'analisi delle categorie di costi e benefici economici e finanziari, nonché una valutazione dell'effettivo rispetto del principio di proporzionalità.

### **A. AMBITO OGGETTIVO E SOGGETTIVO DI INTERVENTO; DESTINATARI INDIRETTI E DIRETTI**

#### **A.1 Ambito oggettivo di intervento**

L'ambito di intervento oggettivo è identificato dal mercato rilevante oggetto della presente analisi, ovvero il mercato nazionale al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*.

Tale ambito comprende, quindi, i servizi di accesso ad Internet in modalità commutata su linee analogiche, e su linee ISDN-B; esso include tanto i servizi offerti con tariffa minutaria, quanto quelli offerti forfetariamente, ricorrendo a numerazioni geografiche e non geografiche.

#### **A.2 Ambito soggettivo di intervento**

L'Autorità, nell'analizzare il mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*, ha ritenuto che non vi fossero elementi che impedissero la rimozione degli obblighi previgenti in capo a Telecom Italia. A tale conclusione, infatti, è pervenuta dopo una disamina della situazione competitiva presente sul mercato nazionale che ha evidenziato la presenza, da lungo tempo, di due tipologie di attori di dimensioni differenti: gli operatori di telecomunicazioni e gli Internet Service Provider. La presenza di tali operatori, unitamente alla regolamentazione all'ingrosso dei servizi di originazione e all'assenza di barriere all'ingresso di tipo economico e normativo, all'assenza di costi non recuperabili (*sunk cost*), allo scarso peso delle economie di scala nella fornitura del servizio (tenuto conto della modesta capacità produttiva necessaria a fornire il servizio a costi medi di produzione minimi), alla possibilità, per gli utenti, di accedere senza notevoli difficoltà al servizio offerto dai diversi fornitori con la conseguenza che gli *switching cost* totali (tanto

quelli sostenuti dal consumatore per cambiare fornitore, quanto quelli sostenuti dal fornitore per poter servire il nuovo consumatore) associati alla transizione da un vecchio ad un nuovo fornitore sono praticamente nulli, rappresentano, congiuntamente, fattori che denotano una struttura di mercato tendenzialmente concorrenziale.

L'Autorità ha, peraltro, evidenziato che il mercato si trova in una fase di maturità o addirittura di declino ed ha considerato che nel segmento dei servizi di accesso ad Internet, si presenta un fenomeno di progressiva sostituzione con i più innovativi servizi a banda larga; questa considerazione, assume un rilievo significativo se si considera che la possibilità di ingresso di nuovi concorrenti è estremamente limitata nel particolare segmento di mercato.

In particolare, il provvedimento regolamentare adottato dall'Autorità comporta la rimozione dei seguenti obblighi in capo all'*incumbent*:

- a. obblighi di comunicazione preventiva delle condizioni di offerta al pubblico;
- b. obblighi di controllo dei prezzi dei servizi finali;
- c. obblighi di non differenziazione dei prezzi al dettaglio relativi alle numerazioni 701.

L'ambito soggettivo di intervento è, quindi, costituito dai destinatari diretti ed indiretti delle misure regolamentari introdotte.

I destinatari diretti della rimozione degli obblighi suddetti sono rappresentati dagli attori attualmente presenti nel mercato, dal lato della domanda e dal lato dell'offerta. Dal lato della domanda di mercato, i destinatari diretti sono, quindi, i clienti finali che usufruiscono dei servizi di accesso commutato ad Internet e che, con tale provvedimento, beneficiano della maggiore chiarezza delle condizioni economiche di offerta (e quindi una più attenta capacità di valutazione) e della possibilità di scegliere liberamente tra tutti gli operatori per l'acquisizione del servizio di accesso ad Internet; dal lato dell'offerta, gli operatori e i providers che competono con Telecom Italia sono anch'essi direttamente coinvolti dal presente provvedimento in quanto possono trarre beneficio dalle misure regolamentari introdotte, volte ad incrementare la concorrenzialità nel mercato, soprattutto in quelle zone del Paese ancora non raggiunte dai servizi di accesso ad Internet con tecnologia ADSL.

Tenuto conto dello scarso interesse che potrebbero manifestare eventuali operatori non presenti sul mercato, stando l'attuale stato di declino dello stesso, l'Autorità ritiene che i principali destinatari indiretti del provvedimento sono rappresentati da quei potenziali utenti che, non potendo usufruire di accessi alternativi ad Internet o non avendo ancora un collegamento alla rete, potrebbero decidere di fornirsi di questo servizio incoraggiati dalla più ampia libertà di scelta del fornitore di riferimento, indipendentemente dal proprio operatore telefonico, e da una riduzione dei prezzi del servizio fornito, indotta dal presente provvedimento.

## **B. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI**

### **B.1. Obiettivi generali**

Il provvedimento oggetto di questa analisi persegue gli obiettivi stabiliti dal nuovo quadro regolamentare e recepiti nel Codice.

In particolare, l'Autorità (ai sensi dell'art. 13, comma 4, del Codice) promuove "la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nonché delle risorse e servizi correlati: a) assicurando che gli utenti, compresi i disabili, ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità; b) garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche; c) incoraggiando investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture e promuovendo l'innovazione e lo sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica ...". Inoltre, l'art. 13, comma 6, impone all'Autorità di promuovere gli interessi dei cittadini e di garantire la tutela dei consumatori.

Pertanto, come indicato nelle Linee guida (paragrafi 117 e 118), l'Autorità è chiamata a verificare che ogni correttivo imposto sia compatibile con il "principio di proporzionalità", ovvero che l'obbligo sia basato sulla natura della restrizione della concorrenza accertata e sia giustificato alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'azione regolamentare di cui all'articolo 8 della direttiva Quadro e agli articoli 4 e 13 del Codice.

### **B.2. Obiettivi specifici**

Tra gli obiettivi specifici del provvedimento regolamentare in esame, quelli principali sono rappresentati dallo sviluppo ed il mantenimento della concorrenza nel mercato dell'accesso commutato ad Internet, e dall'assicurazione che gli utenti finali traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità dei servizi richiesti. La rimozione degli obblighi in capo all'*incumbent*, infatti, si giustifica, come riportato nel documento di analisi, con la presenza di condizioni strutturali di concorrenza del mercato che si ritiene, ragionevolmente, siano destinate a perdurare nel tempo, tenuto conto, comunque, dello stato di declino del mercato dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up*.

## **C. METODOLOGIA DI ANALISI ADOTTATA**

Metodologia impiegata per l'analisi dell'impatto regolamentare

La metodologia utilizzata per l'analisi dell'impatto regolamentare è volta all'individuazione dei benefici e dei costi derivanti ai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari previste per il mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*. Essa è finalizzata a confrontare l'efficienza di differenti alternative utilizzabili in un dato

contesto per raggiungere gli obiettivi generici e specifici sopra menzionati, propri dell'attività di regolamentazione.

L'analisi costi benefici è fondata su alcuni principi di teoria microeconomica, dalla quale mutua modelli e concetti; pertanto le tecniche quantitative solitamente utilizzate si basano su analisi di indicatori statistici, modelli di mercato, creazione di benchmark attraverso l'analisi dello sviluppo dei dati (*Dea –Data Envelopment Analysis*) oppure mediante analisi basate su indagini effettuate tra le imprese e tra i consumatori.

L'analisi costi/benefici della regolamentazione, peraltro, deve necessariamente tener conto delle condizioni caratterizzanti il mercato di riferimento, vale a dire deve considerare il comportamento delle imprese, gli indicatori della struttura competitiva del mercato, le caratteristiche del mercato che facilitano comportamenti collusivi e di cartello ed, infine, gli indicatori di rischio e i fallimenti del mercato stesso.

Nella fattispecie del mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up* l'Autorità dopo aver definito l'ambito di analisi (il mercato nella sua espressione merceologica, geografica e temporale), sulla base dei dati quali - quantitativi a disposizione ha individuato i costi e i benefici rilevanti, espressi, ciascuno, nella propria unità di misura. In mancanza di dati attendibili e/o confrontabili ha, ragionevolmente, formulato delle previsioni e delle stime in termini quantitativi circa i valori assumibili dalle due variabili in esame. L'Autorità ha cercato, inoltre, laddove possibile, di monetizzare i vantaggi e gli svantaggi ottenendo i benefici totali ed i costi totali del provvedimento regolatorio.

## **D. IMPATTO DELL'INTERVENTO REGOLAMENTARE**

### **D.1. Impatto sui destinatari diretti**

Per quanto riguarda l'impatto della deregolamentazione sugli utenti finali, l'Autorità ha valutato che il principale beneficio che essi possono ricevere dalla rimozione degli obblighi suddetti in capo all'*incumbent*, risiede nella possibilità di scegliere liberamente l'operatore telefonico e/o l'ISP cui affidare il servizio di accesso ad Internet, senza dover pagare tariffe maggiorate nel caso di una connessione tramite un operatore o ISP che non sia quello che gestisce il proprio traffico telefonico. Tenuto conto che il mercato attraversa una fase di declino e quindi risulta di scarso interesse per eventuali nuovi operatori, tale beneficio potrebbe essere quantificato in un risparmio massimo ottenibile di circa 164 milioni di Euro annui (corrispondenti a circa 28 miliardi di minuti di connessione annui o 470 milioni di ore circa all'anno), pari al valore complessivo dei ricavi netti *off-net* dichiarati da tutti gli operatori, nell'ipotesi che le imprese operanti nel mercato preferiscano trarre il massimo profitto perseguendo una strategia di cooperazione, e che, pertanto, a seguito della rimozione degli obblighi regolamentari preesistenti non applichino più tariffe differenziate a seconda dell'operatore di terminazione.

Il provvedimento adottato dall'Autorità, incide in maniera differente sugli operatori e sui provider in quanto il beneficio degli utenti finali rappresenterebbe apparentemente un costo per gli operatori complessivamente individuati; tuttavia si ritiene improbabile che tali risorse vengano destinate, dai consumatori finali, verso usi differenti da quelli cui attualmente sono destinati e, pertanto si può ragionevolmente presumere che per gli operatori la sfida concorrenziale si sposti soltanto su un terreno limitrofo.

Peraltro il beneficio, per tutti gli operatori attuali e potenziali, dell'affermarsi di una situazione di concorrenza del mercato, è ben rappresentato dall'indice di Herfindhal-Hirschmann calcolato sui ricavi che mostra livelli di concentrazione progressivamente decrescenti nel tempo.

Anche l'analisi delle quote di mercato dimostra che nel tempo si è raggiunto un sostanziale equilibrio sia in termini di ricavi che di volumi di traffico.

D'altra parte è importante segnalare che, con il provvedimento adottato, vengono ad eliminarsi i costi diretti della regolamentazione che hanno gravato finora sia sull'*incumbent* che sull'Autorità stessa.

### **D.3. Impatto sui destinatari indiretti**

In considerazione del fatto che i principali destinatari indiretti del provvedimento sono quei potenziali utenti che, non potendo usufruire di accessi alternativi ad Internet o non avendo ancora un collegamento alla rete, potrebbero decidere di fornirsi di questo servizio, nonché quegli operatori di telefonia o ISP che non fornendo ancora il servizio possano comunque voler comunque entrare nel mercato, l'Autorità ritiene che l'impatto su di essi possa essere assimilato, di conseguenza, a quello dei destinatari diretti della regolamentazione.