



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.10.2009
SEC(2009) 1437

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Documento di accompagnamento alla

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Trasformare il dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica

e alla

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

Agevolare l'utilizzo del dividendo digitale nell'Unione europea

{COM(2009) 586 definitivo}

{C(2009) 8287 definitivo}

{SEC(2009) 1436}

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Il dividendo digitale, ossia lo spettro radio liberato grazie al passaggio dalla trasmissione televisiva terrestre analogica a quella digitale (televisione digitale terrestre, TDT) significa che in tutti gli Stati membri diventa disponibile una quantità consistente di frequenze di alta qualità. Una gestione coordinata del dividendo digitale può contribuire al raggiungimento di due importanti obiettivi dell'UE:

1. **garantire la disponibilità, in Europa, di uno spettro sufficiente per risolvere i problemi di accesso delle zone rurali ai servizi in banda larga** (zone dove spesso l'infrastruttura senza fili costituisce l'unica soluzione fattibile) e **ridurre i ritardi nella disponibilità di servizi in banda larga**;
2. **aprire la via ai futuri sviluppi nell'emittenza radiotelevisiva terrestre** (ossia la tv ad alta definizione) aumentando l'efficienza media delle infrastrutture di trasmissione televisiva. Ne risulterà rafforzata anche la capacità degli Stati membri di esercitare le loro competenze nel campo della politica audiovisiva.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

In assenza di un adeguato coordinamento tra gli Stati membri, i potenziali vantaggi sociali ed economici del dividendo digitale saranno molto più contenuti.

1.1. **Approcci nazionali non coerenti tra loro limiterebbero la fruibilità dello spettro a causa dell'effetto di interferenza**

Sotto il profilo tecnico non è una soluzione efficace usare lo stesso spettro per servizi senza fili con caratteristiche tecniche profondamente diverse, come l'emittenza radiotelevisiva tradizionale ad alta potenza e la banda larga senza fili di potenza medio-bassa. Le sue ripercussioni si fanno sentire anche a livello transnazionale perché l'interferenza residua in questa parte dello spettro può viaggiare fino a 100 km.

1.2. **La mancanza di coordinamento a livello UE impedirà agli Stati membri di assegnare il dividendo digitale agli usi di maggiore impatto sociale ed economico**

In assenza di un coordinamento volto a minimizzare l'impatto negativo dell'interferenza nell'UE, è possibile che le autorità nazionali competenti in materia di spettro scelgano di dare la preferenza alla televisione digitale terrestre mentre, in caso di coordinamento, potrebbero autorizzare altri usi che offrono maggiori vantaggi in generale.

1.3. **L'assenza di economie di scala e di copertura paneuropea dei servizi può avere ripercussioni negative sull'economia europea e dissuadere gli investimenti**

Praticamente tutti gli usi potenziali a cui potrebbe essere riservato il dividendo digitale dipendono dalla possibilità di raggiungere una massa critica e di realizzare economie di scala. Ad esempio, lo studio della Commissione ha rilevato che le industrie che producono apparecchi di comunicazione mobile aspettano di raggiungere un mercato potenziale di almeno 100 milioni di abitanti prima di investire in nuove linee di produzione di apparecchi di quarta generazione. Le economie di scala sono indispensabili anche per garantire la diffusione di apparecchiature e reti emittenti di nuova generazione.

1.4. Rischio di perturbazione di importanti servizi che già usano parte della banda UHF dove si situa lo spettro corrispondente al dividendo digitale

Gli attuali microfoni senza fili e simili applicazioni fanno uso di frequenze particolari nella banda UHF, note sotto il nome di “spettro inoccupato” (interleaved spectrum). Questi servizi sono essenziali per una serie di settori, in particolare l'emittenza televisiva e l'organizzazione di eventi. In assenza di un coordinamento europeo si corre il rischio che per questi importanti servizi vengano a mancare, a un dato momento, le frequenze necessarie per garantirne la continuità di funzionamento. Questo fenomeno ha una chiara pertinenza per tutto il mercato interno, se si pensa al numero di apparecchi in gioco (4-5 milioni nell'UE¹).

1.5. In assenza di un adeguato coordinamento con i paesi terzi si potrebbe perdere una parte consistente dei vantaggi

L'interferenza transfrontaliera in provenienza da paesi non membri dell'Unione può impedire il funzionamento di specifici servizi in ampie zone geografiche dell'UE. Inoltre può impedire una copertura di tutto il territorio nazionale vista l'impossibilità di coprire tutte le regioni. Le trattative tra gli Stati membri e i paesi terzi sulle frequenze del dividendo digitale sono condotte su base bilaterale nell'ambito dei meccanismi dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), che spesso si sono rivelati deludenti. Un approccio comune permetterebbe di elaborare una strategia dell'Unione europea rafforzando la posizione negoziale della Comunità e degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La maggior parte dei problemi connessi all'uso del dividendo digitale non può essere affrontata efficacemente a livello di singoli Stati membri poiché la radiotrasmissione non si ferma alle frontiere nazionali. Per questo motivo le decisioni di uno Stato membro possono ripercuotersi pesantemente sugli interessi di altri. Inoltre, il vastissimo numero di apparecchi mobili che possono usare questo spettro presenta una chiara rilevanza in termini di mercato interno.

Un intervento a livello comunitario sarebbe certamente vantaggioso rispetto ad un'azione dei singoli Stati membri. I principali campi in cui un'azione a livello UE può avere un valore aggiunto sono i seguenti:

- leadership (è probabile che i paesi confinanti siano più propensi a seguire l'esempio di un'azione coordinata a livello UE che le iniziative individuali di certi Stati membri, con il risultato di pervenire a una maggiore disponibilità di spettro nella stessa UE);
- uso più efficiente dello spettro ed economie di scala (se si elabora un piano comune delle frequenze);
- i vantaggi generali che comporta un rafforzamento del mercato interno (attraverso l'interoperabilità e il roaming se emergono usi di massa sul mercato, come la banda larga senza fili).

¹ Fonte: APWPT.

3. OBIETTIVI

Il primo obiettivo è massimizzare i vantaggi del dividendo digitale e agire con sufficiente rapidità per evitare la frammentazione derivante dalle precedenti situazioni nazionali, che impedirebbe l'avvento di un mercato unico dei futuri servizi e delle future apparecchiature.

In secondo luogo, quest'iniziativa intende garantire una coerenza sufficiente tra gli approcci nazionali e rafforzare la convergenza nel tempo, in modo da supportare l'innovazione e i benefici a lungo termine per i consumatori e rafforzare il mercato unico e la competitività all'interno della UE.

In terzo luogo l'azione della Commissione persegue lo scopo di agevolare le iniziative precoci adottate da numerosi Stati membri per aprire la sottobanda 790-862 MHz a nuovi servizi come la banda larga senza fili e per evitare la frammentazione nel mercato interno (ossia l'imposizione di tecniche diverse o restrizioni funzionali da parte di diversi Stati membri).

4. OPZIONI

La comunicazione, completata su aspetti specifici dalla raccomandazione, presenta proposte riguardanti quattro settori principali:

- spegnimento tempestivo della tv analogica terrestre quale prerequisito per lo sfruttamento del dividendo digitale;
- coordinamento dell'azione degli Stati membri per garantire un approccio coerente per l'uso della sottobanda 790-862 MHz;
- iniziative comuni per garantire l'uso ottimale dello spettro in tutte le porzioni della banda UHF (470-862 MHz);
- armonizzazione tecnica della sottobanda 790-862 MHz (nell'ambito del meccanismo previsto dalla decisione spettro radio).

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

5.1. Impatto dell'opzione dello spegnimento tempestivo della tv analogica

5.1.1. Nessuna ulteriore azione a livello UE

Dieci o undici Stati membri continueranno probabilmente a emettere in forma analogica per tutto il 2012 o addirittura fino al 2013, col rischio di ulteriori ritardi.

5.1.2. Raccomandazione che gli Stati membri adottino tutti i provvedimenti necessari per spegnere i segnali analogici entro il 1° gennaio 2012

Secondo le stime dello studio della Commissione se si riuscisse ad evitare un anno di ritardo - imputabile a pochi Stati membri - nella disponibilità della sottobanda 790-862 MHz in tutta l'UE, si potrebbero risparmiare parecchi miliardi di euro al valore netto attuale (come minimo un miliardo di euro contando solo consumatori e fornitori, accumulato per 15 anni²).

² Secondo la Ofcom britannica il vantaggio per il solo Regno Unito, in condizioni simili, può variare da 100 a 400 milioni di GBP.

Poiché tutti gli Stati Membri si sono già impegnati a favore della tv digitale, il costo si limita ad anticipare solo di qualche mese la procedura in 10 o 11 Stati membri.

Ci sono **costi sociali**, dovuti in particolare alla necessità di acquistare convertitori digitale-analogico per i consumatori che continuano ad usare la televisione analogica attuale³. L'esperienza dello spegnimento della tv analogica fatta nei cinque Stati membri che sono già passati al digitale (e negli Usa) indica tuttavia che questo impatto sociale è limitato e può essere attenuato da aiuti specifici soprattutto per le categorie sfavorite.

5.1.3. Obbligo di abbandono dell'analogico entro il 1° gennaio 2012 (mediante l'adozione di una norma comunitaria)

I costi e benefici, compreso l'impatto sociale, sarebbero uguali a quelli dell'opzione precedente (spegnimento raccomandato), ma con maggiore probabilità di realizzare globalmente i benefici maggiori.

5.2. Iniziative comuni per garantire l'uso ottimale dello spettro in tutte le porzioni della banda UHF (470-862 MHz)

Si tratta di coordinare gli interventi per facilitare la liberazione di una porzione supplementare di spettro, che riguarda soprattutto le frequenze inferiori a 790 MHz, rafforzando in questo modo il dividendo digitale. Gli impatti dettagliati non sono stati quantificati, perché queste misure rappresentano **attualmente solo proposte preliminari da discutere a livello UE**.

5.2.1. Nessun ulteriore intervento di coordinamento UE delle attività

Il vantaggio principale di quest'opzione è l'assenza di costi aggiuntivi obbligatori per ammodernare i ricevitori o le reti emittenti.

5.2.2. Impatto di ulteriori attività di coordinamento nelle sottobande inferiori a 790 MHz

Alcune delle ulteriori attività di coordinamento che si potrebbero realizzare sono le seguenti:

- garantire norme minime di qualità per la trasmissione e la compressione sulle reti emittenti, compresi i nuovi ricevitori TDT;
- fare un uso più ampio delle reti a frequenza singola (SFN);
- privilegiare sistemi funzionanti con “agilità di frequenza”, eventualmente ricorrendo a finanziamenti comunitari;
- aiutare gli attuali utenti di microfoni senza fili a migrare verso le nuove frequenze e a valutare la possibilità di usare gli spazi inoccupati per le tecnologie cognitive⁴;
- migliorare il coordinamento transfrontaliero dello spettro tra gli Stati membri e i paesi terzi.

³ Il costo della maggior parte dei convertitori digitale-analogico non supera i 50 euro.

⁴ Le radiotecnologie cognitive permettono alle apparecchiature radio di identificare le frequenze non occupate da un utente primario in un dato momento e di sfruttarle temporaneamente.

Ogni tipo di iniziativa ha potenzialmente ripercussioni positive ma è difficile effettuare un'analisi di sensitività attendibile in questa fase. Un impatto sociale negativo potrebbe risiedere nel fatto che non tutti i telespettatori avrebbero accesso ai nuovi apparecchi; questo svantaggio potrebbe essere compensato prevedendo un periodo di trasmissione dei segnali simultaneamente sia col vecchio che col nuovo sistema, in modo da permettere la ricezione dei segnali anche da parte degli apparecchi TDT di prima generazione.

5.2.3. *Impatto dell'imposizione obbligatoria di condizioni per migliorare l'efficienza dello spettro connessa al dividendo digitale*

L'impatto di condizioni obbligatorie è generalmente incrementale per ogni misura specifica.

5.3. **Impatto delle opzioni di coordinamento dell'azione degli Stati membri nella sottobanda 790-862 MHz**

5.3.1. *Nessuna ulteriore azione a livello UE*

Un certo numero di Stati membri⁵ sono già, o saranno tra breve, in grado di decidere l'apertura di questa banda a favore dei servizi di comunicazioni elettroniche. Quest'opzione potrebbe dar luogo all'adozione di misure regolamentari nazionali che potrebbero essere in contraddizione con quelle degli altri paesi, mettendo a repentaglio l'armonizzazione tecnica di questa sottobanda per permetterne nuovi utilizzi in banda larga.

5.3.2. *Raccomandazione che gli Stati membri non adottino provvedimenti tali da interferire con l'armonizzazione tecnica prevista a livello UE nella banda di frequenze 790-862 MHz*

In pratica questo dovrebbe riguardare esclusivamente (in via temporanea) gli Stati membri che prevedono nuovi usi in questa sottobanda. Pertanto, virtualmente non emergeranno nuovi costi, mentre gli sforzi si orienteranno ad agevolare il raggiungimento rapido di un consenso permanente sull'armonizzazione delle condizioni tecniche.

5.4. **Impatto delle opzioni per l'armonizzazione tecnica della sottobanda 790-862 MHz**

Una delle principali conclusioni dello studio della Commissione è che il "valore privato"⁶ che si potrebbe creare se tutti gli Stati membri adottassero la sottobanda 790-862 MHz per i servizi di comunicazione elettronica in condizioni di utilizzo coerenti, oscillerebbe tra almeno 17 e 44 miliardi di euro nell'ipotesi più ottimistica, in funzione del livello ipotizzato di domanda dei vari servizi⁷.

Un accesso più ampio ai servizi in banda larga e la possibilità di garantire l'interoperabilità paneuropea dei servizi costituirebbero un significativo vantaggio sul piano sociale.

Non ci sarebbe alcun impatto negativo generale sul piano della distribuzione dei servizi di radiodiffusione poiché le eventuali perdite di emittenza nella banda 790-862 MHz sarebbero compensate da una riprogrammazione della rete o da una migliore tecnologia di trasmissione.

⁵ Come minimo Austria, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Germania, Spagna, Svezia, Paesi Bassi e Regno Unito.

⁶ Eccedenze per consumatori e produttori.

⁷ Valore attuale netto in 15 anni raffrontato con l'ipotesi del mancato coordinamento a livello UE.

I relativi costi dipenderanno dal numero di trasmettitori TDT operanti in questa sottobanda per ogni Stato membro (impatto distributivo). Si ritiene tuttavia che l'intervento comunitario sia tale da agevolare, piuttosto che complicare, la riprogrammazione delle reti emittenti.

5.4.1. Orientamenti (non obbligatori) per l'armonizzazione della sottobanda 790-862 MHz

I relativi costi saranno probabilmente molto contenuti, ma non aumenterà in misura significativa la probabilità di ottenere i principali vantaggi dell'armonizzazione.

5.4.2. Decisione della Commissione per la fissazione di parametri tecnici per la banda 790-862 MHz

Quest'opzione promette la realizzazione della maggior parte dei vantaggi attesi, come indicato nello studio della Commissione citato nella sezione 5.4 dell'introduzione, giacché un maggior livello di armonizzazione permetterà la creazione di economie di scala e favorirà l'interoperabilità. A sua volta sarà più agevole il raggiungimento di importanti obiettivi sociali sul piano europeo come quello di garantire "l'accesso alla banda larga per tutti".

5.4.3. Decisione della Commissione per la fissazione di parametri tecnici e di un termine ultimo obbligatorio per eliminare i servizi di radiodiffusione (ad alta potenza) dalla sottobanda 790-862 MHz

Quest'opzione garantirebbe i massimi benefici in quanto eliminerebbe ogni incertezza per le parti interessate. Una simile decisione dovrebbe tuttavia essere approvata **dal Parlamento europeo e dal Consiglio** dato il suo potenziale impatto in particolare sullo sviluppo dei servizi di radiodiffusione.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

6.1. Confronto delle opzioni riguardanti lo spegnimento dell'analogico entro i termini

È probabile che una misura comunitaria obbligatoria incontrerà l'opposizione di molti Stati membri, che addurrebbero motivi di interesse generale.

L'opzione della raccomandazione (opzione di cui alla sezione 5.1.2) sembra quindi la più appropriata e tale da rafforzare impegni politici assunti in precedenza, con un effetto psicologico positivo sulle parti interessate. Se contribuisce ad accelerare di qualche mese l'adozione della sottobanda 790-862 MHz in tutta l'UE, quest'opzione potrebbe come già detto comportare vantaggi significativi e ridurre il costo della radiodiffusione simultanea (diffusione simultanea di segnali analogici e digitali) a carico delle emittenti.

6.2. Confronto delle opzioni sull'uso ottimale dello spettro nella banda UHF (470-862 MHz)

L'opzione "ulteriori attività di coordinamento" permetterà di creare un ulteriore dividendo digitale a lungo termine senza comportare costi elevati. Quest'opzione appare giustificata e proporzionata, in quanto attualmente nessuna delle misure considerate dimostra che un approccio UE obbligatorio sarebbe decisamente vantaggioso.

6.3. Confronto delle opzioni di coordinamento degli interventi degli Stati membri nella sottobanda 790-862 MHz

Gli Stati membri che attualmente stanno valutando di intervenire adottando misure regolamentari nazionali per questa sottobanda sono soggetti a una pressione crescente per la loro adozione, per cui l'assenza di un quadro comunitario per affrontare urgentemente la questione in maniera coordinata comporta il rischio di una frammentazione all'interno del mercato unico e di perdita delle economie di scala che si potrebbero altrimenti realizzare. La proposta di raccomandazione (v. 5.3.2.) appare quindi l'opzione preferibile.

6.4. Confronto delle opzioni che riguardano l'armonizzazione tecnica della sottobanda 790-862 MHz

Se l'assenza di un termine ultimo obbligatorio per liberare la sottobanda 790-862 MHz nell'ambito di questa opzione (5.4.2.) potrebbe comportare incertezze nel mercato unico a causa dei diversi gradi di attuazione e di diffusione nei vari Stati membri, è importante tener conto delle peculiarità a livello degli Stati membri dovute principalmente ai diversi calendari di spegnimento dell'analogico e alla diversa situazione pregressa dell'emittenza radiotelevisiva.

Di conseguenza l'opzione migliore in questa fase, anche sotto il profilo della proporzionalità, sembra quella di fare obbligo a tutti gli Stati membri di applicare le stesse condizioni tecniche nel modificare la designazione della sottobanda 790-862 MHz, attualmente destinata all'emittenza radiotelevisiva, e di raccomandare che le attribuzioni avvengano in base al principio della neutralità della tecnologia e dei servizi con condizioni tecnologiche comuni e un piano di frequenze comuni.

Non è sicuro che tutti gli Stati membri accetterebbero la fissazione di un termine perentorio da parte della Commissione. L'opzione prescelta presuppone che, pur lasciando agli Stati membri una certa flessibilità nella scelta e nella tempistica del passaggio all'uso della banda larga senza fili, le condizioni tecniche da applicare una volta fatta questa scelta siano precise e coordinate in modo da evitare ogni rischio di frammentazione.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Si propone che la valutazione e il monitoraggio si basino su obiettivi operativi negli specifici settori, in particolare:

- la tempestività delle misure adottate dagli Stati membri per garantire il completo spegnimento della tv analogica entro il 1° gennaio 2012;
- i progressi compiuti per rendere disponibile la sottobanda 790-862 MHz per le comunicazioni elettroniche in condizioni tecniche armonizzate;
- i progressi compiuti nella migrazione alle tecnologie migliori per le reti emittenti.

È opportuno che la Commissione sia assistita dai comitati consultivi competenti.