



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Messaggio 201

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2025) 0895

Direttiva (UE) 2015/1535

Notifica: 2025/0085/IT

Ritrasmissione della risposta dello Stato membro notificante (Italy) a una richiesta di informazioni supplementari (INFOSUP) di European Commission.

MSG: 20250895.IT

1. MSG 201 IND 2025 0085 IT IT 13-05-2025 26-03-2025 IT ANSWER 13-05-2025

2. Italy

3A. Ministero delle imprese e del Made in Italy

Dipartimento Mercato e Tutela

Direzione Generale Consumatori e Mercato

Divisione II. Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi

00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dipartimento per i trasporti e la navigazione

Direzione generale per la motorizzazione

4. 2025/0085/IT - SERV60 - Servizi Internet

5.

6. 1) La Commissione invita le autorità italiane a chiarire se le disposizioni del progetto notificato siano destinate ad applicarsi ai prestatori dei servizi della società dell'informazione ai sensi della direttiva 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno ("Direttiva sul commercio elettronico").

In particolare, si rappresenta che all'art. 2, lettera a) per definire i "servizi della società dell'informazione" la citata direttiva rimanda all'art. 1, punto 2 della direttiva 98/34/CE, oggi sostituita dalla direttiva (UE) 2015/1535 - che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione - la quale definisce tali servizi come: qualsiasi servizio della società dell'informazione, vale a dire qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi.

a) Nel caso affermativo, la Commissione chiede se il progetto notificato si applicherebbe a prestatori di servizi stabiliti nel territorio di Stati membri diversi dall'Italia, e dal tenore dell'art. 8, lettera a) il progetto di regola tecnica parrebbe applicarsi anche a questi.

b) In tal caso la Commissione chiede in che modo le autorità italiane intendono conformarsi ai requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2000/31/CE, in particolare alla luce della giurisprudenza C-376/22 della Corte di giustizia. L'art. 3, paragrafo 4 della direttiva sul commercio elettronico, prevede che gli Stati membri possano adottare provvedimenti in deroga al paragrafo 2, ovvero sia limitativi della libera circolazione dei servizi della società dell'informazione alle condizioni ivi previste, che prevedono condizioni di "eccezionalità", per le quali interviene anche la Commissione stessa ai sensi del successivo paragrafo 6. Inoltre, nella sentenza C-376/22 della Corte di giustizia, nella quale si discute principalmente della portata della definizione di "un determinato servizio della società dell'informazione" di cui al citato art. 3, paragrafo 4, sono stabiliti i seguenti principi:



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

- interpretare la nozione di «provvedimenti adottati per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2000/31, nel senso che gli Stati membri possono adottare provvedimenti di carattere generale e astratto applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di una categoria di servizi della società dell'informazione, rimettendo de facto in discussione il principio del controllo nello Stato membro di origine sul quale si fonda tale direttiva e l'obiettivo del buon funzionamento del mercato interno da essa perseguito;

- la direttiva 2000/31 si basa quindi sull'applicazione dei principi del controllo nello Stato membro di origine e del reciproco riconoscimento, cosicché, nel quadro dell'ambito regolamentato definito all'articolo 2, lettera h), di tale direttiva, i servizi della società dell'informazione sono disciplinati unicamente nello Stato membro nel cui territorio sono stabiliti i prestatori di tali servizi;

- autorizzare il secondo Stato membro ad adottare, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2000/31, provvedimenti di carattere generale e astratto applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di una categoria di tali servizi, indipendentemente dal fatto che sia stabilito o meno in quest'ultimo Stato membro, provocherebbe uno sconfinamento nella competenza normativa del primo Stato membro e produrrebbe l'effetto di assoggettare tali prestatori tanto alla normativa dello Stato membro di origine quanto a quella dello Stato membro o degli Stati membri di destinazione;

- consentire agli Stati membri di adottare, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2000/31, provvedimenti di carattere generale e astratto riguardanti una categoria di determinati servizi della società dell'informazione descritta in termini generali, e applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di tale categoria di servizi equivarrebbe, in definitiva, ad assoggettare i prestatori di servizi interessati a normative diverse e, pertanto, a reintrodurre gli ostacoli giuridici alla libera prestazione che tale direttiva intende sopprimere;

- in definitiva, l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, dev'essere interpretato nel senso che:

provvedimenti generali e astratti, riguardanti una categoria di determinati servizi della società dell'informazione descritta in termini generali, e applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di tale categoria di servizi, non rientrano nella nozione di «provvedimenti adottati per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione», ai sensi di tale disposizione.

Quanto sopra, pare rendere incompatibile l'imposizione, prevista in maniera generale e astratta, di qualsiasi obbligo aggiuntivo che non sia previsto dalla legislazione di stabilimento ai prestatori di servizi della società dell'informazione stabiliti in altri Stati membri.

Collegandosi a quanto sopra, la Commissione chiede infatti di esplicitare quali obblighi si applicherebbero a tali prestatori di servizi.

a) Ancora, la Commissione chiede chiarimenti in merito al sistema dei controlli circa l'applicazione di tali obblighi, e se sono previste sanzioni per l'inosservanza.

b) insiste ancora sull'interazione del citato art. 4 della direttiva 2000/31/CE con il progetto, in particolare con l'art. 7, che prevede l'obbligo d'iscrizione per i soggetti gestori in una specifica sezione del Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Con riferimento al punto 1) si richiama la giurisprudenza consolidata della CGUE, che trova il proprio fondamento in una decisione pronunciata dai giudici di Lussemburgo (Causa C.434-15, 20 dicembre 2017) su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dallo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona (Tribunale di Commercio n. 3 di Barcellona, Spagna) con la quale il giudice del rinvio aveva chiesto di conoscere se i servizi forniti da Uber dovessero essere considerati servizi di trasporto, servizi propri della società dell'informazione oppure una combinazione di entrambi.

Sebbene la fattispecie sottoposta all'esame della Corte avesse ad oggetto il servizio di intermediazione offerto da UberPop, laddove l'intermediazione consisteva nel mettere in contatto un conducente non professionista - che utilizza il proprio veicolo - e una persona che intende effettuare uno spostamento in un'area urbana, tuttavia in quella sede la Corte si è espressa in modo inequivoco su quale fosse la natura giuridica del servizio offerto dalla compagnia statunitense.

In altri termini, ci si chiedeva se l'attività di intermediazione fosse ascrivibile a un servizio di trasporto ovvero se si trattasse di un mero servizio tecnologico finalizzato all'intermediazione fra utenti e conducenti.

In quella sede la Corte ha chiarito che il servizio offerto da Uber non rientra nell'ambito dell'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi in generale, quanto piuttosto nell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, disposizione specifica ai



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

sensi della quale “la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti”.

Peraltro, si precisa in quella sede che, per i servizi di trasporto non collettivi in area urbana e i servizi ad esso collegati, non sono state approvate norme comuni o altre misure ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, e, dunque, è compito degli Stati Membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi, anche d'intermediazione, nel rispetto delle norme generali del TFUE.

Per le ragioni predette la Corte ha statuito che: “L'articolo 56 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, nonché l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e l'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), devono essere interpretati nel senso che un servizio d'intermediazione, come quello di cui al procedimento principale, avente ad oggetto la messa in contatto mediante un'applicazione per smartphone, dietro retribuzione, di conducenti non professionisti, che utilizzano il proprio veicolo, con persone che desiderano effettuare uno spostamento nell'area urbana, deve essere considerato indissolubilmente legato a un servizio di trasporto e rientrante, pertanto, nella qualificazione di «servizi nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE. Un servizio siffatto deve, di conseguenza, essere escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE, della direttiva 2006/123 e della direttiva 2000/31.”

La stessa Corte di Giustizia ribadisce la sua posizione nella sentenza CGUE 10 aprile 2018 causa C-320/16) su richiesta del Tribunale di primo grado di Lille, Francia.

In quella sede il giudice del rinvio aveva chiesto, in sostanza, se l'articolo 1 della direttiva 98/34 e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, la quale sanziona penalmente il fatto di organizzare un sistema di messa in contatto di clienti con persone che forniscono a titolo oneroso prestazioni di trasporto di persone su strada mediante veicoli aventi meno di dieci posti, senza disporre di una licenza a tal fine, deve essere qualificata come regola relativa ai servizi della società dell'informazione, assoggettata all'obbligo di previa notifica alla Commissione previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 98/34, oppure se, al contrario, una normativa siffatta riguarda un servizio nel settore dei trasporti, escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 98/34 nonché da quello della direttiva 2006/123.

La decisione della Corte riprende le medesime enunciazioni di principio della citata sentenza 20 dicembre 2017, affermando che un servizio di trasporto non collettivo in area urbana, quale un servizio di taxi, deve essere qualificato «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, letto alla luce del considerando 21 di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 1o ottobre 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 49).

Tale servizio d'intermediazione deve quindi essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, ma di «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123.

Una siffatta qualificazione è inoltre avvalorata dalla giurisprudenza della Corte secondo cui la nozione di «servizio nel settore dei trasporti» ricomprende non soltanto i servizi di trasporto considerati come tali, ma altresì ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto [v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2015, *Grupo Itevelesa e a.*, C-168/14, EU:C:2015:685, punti 45 e 46, nonché parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61].

Peraltro la sentenza del 2018 precisa nel contempo come [l']articolo 1, punto 5, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle norme relative ai servizi della società dell'informazione, come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, in combinato disposto con il punto 2 di tale articolo, deve essere interpretato nel senso che una disposizione di diritto nazionale che vieta e sanziona l'organizzazione di un sistema che mette in contatto clienti con persone che svolgono l'attività di trasporto di passeggeri in violazione delle



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

norme applicabili a tali attività di trasporto, non costituisce una regola relativa ai servizi soggetta all'obbligo di notifica di cui all'articolo 8 di tale direttiva".

La disamina della giurisprudenza di settore consente quindi di affermare la piena compatibilità con il diritto unionale di qualsiasi normativa nazionale che assoggetti l'attività di intermediazione tra domanda e offerta di servizi di trasporto pubblico non di linea Uber a licenze o autorizzazioni, al pari di quanto avviene in altre realtà europee.

La funzione prestata dalla piattaforma elettronica rispetto a questi servizi non costituisce di per sé il fine perseguito, ma piuttosto un mero mezzo prodromico rispetto alla prestazione complessivamente offerta, rappresentata, nel caso in questione, dal servizio di trasporto.

Ed è in forza di quanto affermato dagli stessi giudici di Lussemburgo che possiamo affermare che l'attività di intermediazione offerta dalle Piattaforme tecnologiche non può sic et simpliciter essere ricondotta nell'ambito della libera prestazione dei servizi in generale ma dovrà necessariamente sottostare alle regole nazionali che sovrintendono alla disciplina del settore del trasporto pubblico non di linea.

2) Al secondo punto la Commissione chiede se e quali disposizioni del progetto si applicherebbero ai prestatori dei servizi di intermediazione online ai sensi del regolamento (UE) 2022/2065 (regolamento sui servizi digitali). Nel caso in cui le disposizioni si applichino la Commissione chiede:

- gli obblighi concreti derivanti dal progetto per le piattaforme online come definite dal regolamento;
- in che modo le piattaforme dovrebbero conformarsi agli obblighi, nel rispetto degli articoli 6 e 8 del regolamento, i quali prevedono, con eccezioni, che il prestatore del servizio non è responsabile delle informazioni memorizzate su richiesta di un destinatario del servizio e l'assenza di obblighi di sorveglianza e accertamento dei fatti;
- in generale l'interazione prevista tra il progetto notificato e il regolamento (UE) 2022/2065, in considerazione del suo effetto massimo di armonizzazione (poiché direttamente applicabile), ed in particolare con gli artt. 14 (Termini e condizioni), 27 (Trasparenza dei sistemi di raccomandazione), 34 (valutazione del rischio) e 35 (attenuazione dei rischi);
- anche in tal caso la Commissione chiede chiarimenti in merito al sistema dei controlli circa l'applicazione di tali obblighi, e se sono previste sanzioni per l'inosservanza, nonché l'interazione con il capo IV del regolamento (UE) 2022/2065.

3) Infine, la Commissione chiede informazioni sull'interazione del progetto con il regolamento (UE) 2019/11501 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

Con riferimento ai punti 2) e 3) – che devono essere esaminati alla luce di quanto precisato al punto 1) relativamente alla corretta qualificazione giuridica dei servizi di intermediazione – si precisa che lo schema di d.P.C.M. sulle piattaforme di intermediazione consente di comprendere i principi al quale il medesimo risulta ispirato, declinati in apposito articolo:

- il principio di neutralità: le piattaforme non possono costituire un mezzo di elusione della normativa nazionale che – analogamente a quanto accade in altri Paesi europei – distingue tra i servizi taxi ed NCC;
- il principio di tipicità: la prenotazione o l'assegnazione tiene conto delle peculiarità dei due servizi, per cui il taxi è un servizio rivolto ad una utenza indifferenziata e "su piazza", mentre l'NCC è un servizio rivolto ad una utenza differenziata e sulla base di prenotazione;
- il principio di territorialità: il vincolo della territorialità è un vincolo che permane anche dopo le recenti sentenze della Corte costituzionale;
- il principio della parità di accesso alla piattaforma, nel senso che l'accesso ai servizi della piattaforma deve essere offerto a condizioni di parità e non discriminazione sia rispetto agli utenti che rispetto ai conducenti e vettori.

Si tratta, dunque, di una regolamentazione che è neutra rispetto all'attività svolta dalle piattaforme e limitata ad assicurare che l'attività del trasporto pubblico non di linea si svolga in conformità alla legge italiana che disciplina la materia anche quando servizi sono "intermediati".

In tal senso la piattaforma elettronica potrà essere collegata con il costituendo sistema di "Gestione TaxiNCC", all'interno del quale saranno registrate le imprese che svolgono servizio pubblico non di linea Taxi e NCC per mezzo di autovetture, motocarrozette o natanti, a valle di un processo di iscrizione e successivi controlli utili a verificare nel tempo la regolarità delle licenze e autorizzazioni e dei mezzi associati, grazie al coinvolgimento dei soggetti che hanno rilasciato i titoli abilitativi e alla cooperazione con l'anagrafe nazionale dei veicoli della Motorizzazione.

La registrazione delle piattaforme in un registro pubblico e l'individuazione di requisiti e obblighi omogenei per i soggetti gestori si prefigge il solo obiettivo di garantire che l'utilizzo delle piattaforme sia svolto conformemente ai vincoli normativi sulle condizioni di svolgimento dei servizi di taxi e NCC: la natura obbligatoria o non obbligatoria del servizio; la natura differenziata o indifferenziata dell'utenza; l'ambito territoriale di riferimento; il diverso regime di determinazione del prezzo del servizio di trasporto; i diversi vincoli di copertura oraria del servizio.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Sul punto, si ribadisce che la regola per cui il servizio NCC è vincolato ad una prenotazione non può essere alterata surrettiziamente a seconda dello strumento tramite il quale la richiesta della prestazione è veicolata. Se così fosse, dovremmo assumere che il ricorso a strumenti tecnologici non è un fattore neutrale rispetto alla regolazione di servizi di trasporto pubblico, ma può alterarne radicalmente la natura, il che - evidentemente - sarebbe manifestamente irragionevole, oltre che contrario alla legislazione vigente.

La "ratio" sottesa alla disciplina dello schema di provvedimento in esame è quella di assicurare il rispetto della natura differenziata dei due servizi taxi ed NCC, che a legislazione primaria vigente non sono pienamente fungibili in virtù del diverso quadro autorizzatorio e regolatorio che li contraddistingue.

Commissione europea

Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu