Messaggio 201

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2025) 1539

Direttiva (UE) 2015/1535

Notifica: 2025/0085/IT

Ritrasmissione della risposta dello Stato membro notificante (Italy) a osservazioni (5.2) di Estonia.

MSG: 20251539.IT

1. MSG 201 IND 2025 0085 IT IT 13-06-2025 12-06-2025 IT ANSWER 13-06-2025

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 e Direzione Generale per la sicurezza stradale e l'autotrasporto

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

5.

6. Si fa seguito alla pregressa corrispondenza nell’ambito della notifica 2025/0085/IT della Commissione, avente ad oggetto il progetto di Decreto del Presidente del consiglio dei Ministri recante la «Disciplina dell’attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea ai sensi dell’art. 10-bis, comma 8, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12», al fine di rappresentare quanto segue.

Si prende atto delle osservazioni inoltrate dello Stato membro Estonia, ai sensi dell’articolo 5, paragrafo 2, della Direttiva (UE) 2015/1535 del 9 settembre 2015, con nota prot. n. 20251249.IT, nell’ambito delle quali si chiede di «specificare in che modo il progetto di legge italiano è conforme al principio del paese di origine, ovvero all’articolo 3 della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico».

Tenuto conto della corrispondenza tra i rilievi esposti nella predetta nota dello Stato Membro e i contenuti del parere circostanziato e delle osservazioni della Commissione, si rinvia alle considerazioni contenute nel relativo documento di riscontro, che si riportano di seguito per le parti rilevanti.

I. SUL PARERE CIRCOSTANZIATO

1. In via preliminare, nel richiamare anche quanto già dedotto nella nota di riscontro alle precedenti richieste di chiarimento, si evidenzia che al progetto notificato non possono applicarsi “strictu sensu” le disposizioni contenute nella Direttiva UE n. 2000/31/CE.

Lo schema di D.P.C.M., infatti, nel rivolgersi alle infrastrutture tecnologiche deputate allo svolgimento di attività di intermediazione fra domanda e offerta di servizi di trasporto pubblico non di linea, non detta norme sul funzionamento

delle piattaforme, né sull'attività da esse svolte, ma si limita a prevedere che tale attività si svolga in conformità dei principi quadro che regolano la materia.

2. Sul punto, peraltro, si ribadisce come la regolamentazione di tale materia sia demandata agli Stati membri, sulla base di quanto affermato dalla stessa Corte di giustizia nelle sentenze richiamate nella nota di riscontro di questa Amministrazione in data 24 marzo u.s.

Tra i principi regolatori della materia rientra quello della distinzione fra servizio taxi e servizio di noleggio con conducente, che trova rispondenza non soltanto nella normativa nazionale (Legge 15 gennaio 1992, n. 21) ma finanche nella regolamentazione sovranazionale, rispecchiando l'assetto previsto nella Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ("Direttiva Bolkestein").

Il cardine assiologico e strutturale che orienta, quindi, il progetto notificato, per quanto qui rileva, è la neutralità non solo rispetto alla tecnologia di funzionamento delle piattaforme, ma alla stessa regolazione delle medesime.

In questa prospettiva, le disposizioni del decreto non riguardano le piattaforme in quanto infrastrutture tecnologiche, ma in quanto strumenti funzionali all'intermediazione tra domanda ed offerta di servizi di trasporto pubblico non di linea, soggetti alla regolazione dello Stato membro.

Ne deriva, pertanto, il carattere meramente ricognitivo della disciplina recata dal decreto in parola.

3. L'obiettivo del progetto notificato è quello di evitare che il ricorso a strumenti tecnologici possa alterare, in modo surrettizio e radicale, la natura dei servizi di trasporto pubblico locale come disciplinati non soltanto in Italia ma anche negli altri Stati membri.

È infatti necessario ribadire che l'uso di servizi di intermediazione tramite piattaforma non può determinare indebite commistioni tra il servizio taxi ed il servizio di noleggio con conducente (NCC) né può prescindere dal rispetto della normativa che chiaramente li distingue in alcuni aspetti regolatori fondamentali:

(i) la natura obbligatoria o non obbligatoria del servizio;

(ii) la natura differenziata o indifferenziata dell'utenza;

(iii) la necessaria sussistenza di una preventiva prenotazione per il servizio di noleggio.

4. Nel caso di specie, le piattaforme digitali oggetto dello schema di D.P.C.M. non hanno ad oggetto l'erogazione di servizi di prenotazione online disgiunti dalla fornitura di servizi di trasporto in quanto tali.

Al contrario, il progetto notificato ha ad oggetto il funzionamento delle piattaforme di intermediazione digitale secondo modalità strettamente interconnesse rispetto alle prescrizioni tecnico-operative sullo svolgimento dei servizi taxi e NCC. Nello specifico, in base allo schema di D.P.C.M., le predette piattaforme costituiscono lo strumento attraverso cui i prestatori di servizi di trasporto pubblico non di linea adempiono gli obblighi in capo ad essi derivanti dalla legge nazionale di riferimento (legge 15 gennaio 1992, n. 21) la cui aderenza alla normativa unionale non può essere messa in dubbio.

Così, ad esempio, le disposizioni del predetto D.P.C.M. assicurano il rispetto dei principi sulle modalità di prenotazione dei servizi taxi e NCC previsti dalla predetta Legge n. 21/1992, assicurando che i servizi NCC vengano richiesti presso la rimessa o la sede, ai sensi dell'art. 11, comma 4, della Legge n. 21/1992, che risulta confermato dall'art. 4 dello schema di D.P.C.M.

Da quanto sopra si evince che le prestazioni erogate dalle piattaforme di intermediazione digitale di cui allo schema di D.P.C.M. sono strettamente connaturate ai servizi di trasporto mediante taxi e NCC e ne costituiscono parte integrante ed

essenziale, in quanto assicurano che il singolo prestatore di servizi, nello svolgimento della propria attività, riceva le prenotazioni e gestisca il rapporto con l'utenza secondo modalità operative conformi alla predetta disciplina statale.

Sulla base di quanto sopra, si ritiene che le attività erogate dalle piattaforme di cui sopra siano qualificabili come "servizi di trasporto" e risultino, pertanto, sottratte all'ambito applicativo delle predette Direttive n. 2000/31/CE e n. 2015/1535/UE.

Alla luce di tale ricognizione, si ritiene in sintesi di poter affermare che lo schema di D.P.C.M.:

(i) non introduce alcuna "specificazione tecnica", essendo del tutto neutro rispetto alla infrastruttura tecnologica o all'interfaccia utente delle piattaforme;

(ii) non prescrive alcuna regola che possa «influenzare in modo significativo […] la natura del prodotto o la sua commercializzazione», posto che ci si limita a chiarire in che modo i principi, già ad oggi vigenti, che regolano i servizi offerti tramite le piattaforme devono essere da queste rispettati;

(iii) non introduce alcuna «regola relativa ai servizi», poiché esso non pone alcun «requisito di natura generale relativo all'accesso alle attività di servizio […] e al loro esercizio, in particolare le disposizioni relative al prestatore di servizi, ai servizi e al destinatario di servizi»; a tal proposito, è opportuno soggiungere che i requisiti e le disposizioni di cui il decreto tratta sono, per l'appunto, quelli testualmente esclusi dal campo di applicazione dell'art. 1, par. 1, lett. e) della Direttiva 2015/1535, poiché si è esattamente in presenza di «regole che non riguard[a]no specificamente i servizi ivi definiti».

Premesso quanto sopra, in via prudenziale si è comunque ritenuto di dover informare la Commissione sul progetto normativo di cui trattasi, declinando in maniera molto ampia il concetto di regola tecnica, anche nell'ottica di avviare un confronto con i competenti Uffici della Commissione, stante il rilievo della materia anche sotto il profilo della tutela della concorrenza.

5. In ogni caso, anche volendo considerare la normativa sui servizi della società dell'informazione applicabile al caso di specie, il progetto notificato risulta conforme con quanto stabilito all'art. 3, paragrafi 1 e 2, della Direttiva UE n. 2000/31/CE dell'8 giugno 2000, secondo cui:

(i) gli Stati membri dell'Unione Europea devono provvedere affinché i «servizi della società dell'informazione» forniti da un prestatore di servizi stabilito nel proprio territorio rispettino disposizioni nazionali vigenti nei medesimi Stati membri nell'ambito regolamentato;

(ii) fermo quanto sopra, i medesimi Stati membri non possono limitare la circolazione dei servizi della società dell'informazione «per motivi che rientrano nell'ambito regolamentato».

Da tali disposizioni, si evince che i servizi della società dell'informazione devono essere erogati in conformità al quadro regolatorio vigente nello Stato membro in cui i medesimi servizi vengono erogati, a prescindere dallo Stato membro di provenienza del prestatore dei medesimi servizi.

Sulla base di tali disposizioni, se un operatore economico proveniente da uno Stato membro dell'UE che si sia "stabilito" nel territorio italiano – circostanza che, ai sensi dell'art. 49, paragrafo 1, TFUE, si verifica anche allorché tale prestatore abbia costituito società o semplicemente succursali o filiali in tale territorio – il medesimo operatore è tenuto a rispettare le disposizioni di natura regolatoria introdotte dal legislatore italiano in un determinato ambito.

In altri termini, l'erogazione dei servizi della società dell'informazione in uno specifico ambito regolamentato non può giustificare l'introduzione di deroghe o, comunque, l'alterazione della disciplina regolatoria vigente in tale settore.

Il quadro regolatorio sopra descritto si pone in linea anche con la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea (CGUE,

20 dicembre 2017, Grande Sezione, Causa C-434/15, Asociación Profesional Élite Taxi/Uber Systems Spain SL), laddove ha affermato che:

(i) «un servizio d'intermediazione che consente la trasmissione, mediante un'applicazione per smartphone, delle informazioni relative alla prenotazione di un servizio di trasporto tra il passeggero e il conducente non professionista che, usando il proprio veicolo, effettuerà il trasporto soddisfa, in linea di principio, i criteri per essere qualificato «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34»;

(ii) tuttavia, nel caso in cui il predetto servizio di intermediazione, anche per via digitale, risulta parte integrante delle attività del vettore, lo stesso si configura come un «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della Direttiva n. 2006/123/CE e, dunque, non è soggetto all'applicazione delle Direttive sui servizi della società dell'informazione.

6. L'ambito dei servizi di trasporto pubblico non di linea, afferenti sia alle attività dei vettori tramite taxi, sia dei vettori NCC, costituisce senza dubbio un ambito regolamentato, nell'ambito del quale i vari trasportatori sono ammessi ad operare nel rispetto di requisiti speciali e di specifiche prescrizioni tecnico-operative sulle modalità di svolgimento dei servizi.

Le disposizioni dello schema di D.P.C.M. notificato alla Commissione ai sensi della Direttiva n. 1535/2015 sono volte a regolare le modalità di svolgimento delle attività delle piattaforme di intermediazione tra gli utenti finali e i prestatori di servizi di trasporto pubblico non di linea nell'ottica di garantire il rispetto della regolamentazione introdotta dal legislatore italiano sulle modalità di erogazione dei predetti servizi taxi e NCC.

Le disposizioni del citato D.P.C.M. non introducono limitazioni alla circolazione per i servizi della società dell'informazione, ma soltanto previsioni di raccordo tra le modalità di erogazione di tali servizi e la disciplina regolatoria applicabile ai settori di mercato sottostanti, relativi ai servizi di trasporto tramite taxi e NCC.

Ne deriva che non trova applicazione, né assume rilievo, la previsione di cui all'art. 3, paragrafo 2, della citata Direttiva n. 2000/31/CE, secondo cui «Gli Stati membri non possono, per motivi che rientrano nell'ambito regolamentato, limitare la libera circolazione dei servizi società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro».

Tale disposizione, a ben vedere, si riferisce ai vincoli specificamente ed esclusivamente afferenti ai servizi della società dell'informazione, senza pregiudicare la possibilità, per i singoli legislatori statali, di conformare le modalità di esercizio di tali servizi per garantire il rispetto delle norme vigenti nei singoli "ambiti regolamentati" sottostanti, ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, della Direttiva n. 2000/31/CE.

Si ricorda infatti che «l'attività di N.C.C. non è un'attività liberalizzata, ma soggetta ad autorizzazione , che viene rilasciata al ricorrere di determinati requisiti che non hanno natura "soggettiva" (es. precedenti penali, capacità finanziaria, competenze professionali, e per i quali troverebbe pacificamente applicazione il principio del c.d. home country control) ma piuttosto "oggettiva" in quanto legati a determinati standard di tipo organizzativo ("sede operativa" e "rimessa" entrambi da collocare nel territorio del comune che rilascia l'autorizzazione quali "fattori spia" di tale dimensionamento territoriale) e di tipo funzionale (relativi all'esigenza di prestare il servizio di noleggio prevalentemente all'interno del territorio provinciale di riferimento)» (Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2022, n. 5765).

Come si evince dal testo del D.P.C.M., gli obblighi posti a carico dei prestatori dei servizi della società dell'informazioni sono volti a recepire le disposizioni statali che regolano l'erogazione dei servizi taxi e NCC e assicurano il rispetto delle prescrizioni contenute nella Legge 15 gennaio 1992, n. 21, che contiene il quadro normativo di riferimento con riguardo allo svolgimento dei predetti servizi di trasporto.

Trattasi, si ribadisce, di normativa che non collide in alcun modo con la disciplina europea (come ad esempio la Direttiva Bolkestein) che, peraltro, è analoga a quella dei principali Paesi europei.

7. Ad ogni modo, si può ritenere che sussistano le condizioni per l'introduzione di una eventuale deroga al medesimo art. 3, paragrafo 2, della citata Direttiva.

Sulla base dell'art. 3, paragrafo 3, lett. a), punto i) della Direttiva in questione fanno salve le esigenza di pubblica sicurezza, prevedendo che «Gli Stati membri possono adottare provvedimenti in deroga al paragrafo 2, per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione, in presenza delle seguenti condizioni: a) i provvedimenti sono: i) necessari per una delle seguenti ragioni […] - pubblica sicurezza, compresa la salvaguardia della sicurezza, e della difesa nazionale».

Le disposizioni contenute all'interno progetto notificato trovano giustificazione in esigenze di salvaguardia della pubblica sicurezza, in quanto volte a introdurre un meccanismo di registrazione delle piattaforme di intermediazione con i prestatori di servizi di trasporto pubblico non di linea allo specifico scopo di garantire lo svolgimento di controlli sulle modalità di erogazione delle rispettive attività di trasporto da parte di tali operatori.

Tali controlli sono diretti a garantire che i servizi di trasporto pubblico non di linea vengano erogati da soggetti in possesso dei necessari requisiti professionali e con l'osservanza delle prescrizioni tecniche-operative previste dal legislatore statale con riferimento a tali operatori, impedendo a tali operatori di eludere i predetti requisiti normativi per il solo fatto che la conclusione del contratto di servizio con l'utente finale viene concluso attraverso l'utilizzo di una piattaforma digitale.

Le disposizioni contenute nel D.P.C.M. hanno dunque una fondamentale funzione di garanzia delle norme poste a presidio della sicurezza della circolazione stradale con riferimento a tutti i casi in cui i servizi di trasporto vengono acquistati o prenotati per via telematica e, dunque, risultano pienamente rispondenti alle esigenze di tutela della "pubblica sicurezza" ai sensi dell'art. 3, paragrafo 3, della Direttiva n. 2000/31/CE.

8. La necessità di prevedere controlli stringenti sul rispetto delle predette disposizioni regolatorie risulta particolarmente rilevante nel settore dei servizi di trasporto pubblico non di linea risulta confermato dall'elevato numero di irregolarità ordinariamente riscontrate in questo settore dalle competenti autorità di controllo. A titolo di esempio, si consideri che, nell'ambito delle attività di accertamento svolte nel corso del 2017 dal Comune di Roma, è emerso che, su 1.294 controlli totali effettuati su taxi e NCC, sono state riscontrate 228 violazioni, ossia un numero corrispondente a circa il 17,6% dei veicoli controllati.

Si ringrazia per la collaborazione e si rimane a disposizione per quant'altro dovesse occorrere.

**********
Commissione europea
Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu