



EUROPEAN COMMISSION

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

Message 201

Communication de la Commission - TRIS/(2025) 1539

Directive (UE) 2015/1535

Notification: 2025/0085/IT

Retransmission de la réponse de l'Etat membre notifiant (Italy) à des observations (5.2) de Estonia.

MSG: 20251539.FR

1. MSG 201 IND 2025 0085 IT FR 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 - Services Internet

5.

6. Cette correspondance fait suite à des communications antérieures dans le cadre de la notification 2025/0085/IT de la Commission concernant le projet de décret du président du Conseil des ministres relatif à la « discipline de l'activité des plateformes technologiques pour l'intermédiation entre l'offre et la demande de services publics d'autobus non réguliers au titre de l'article 10 bis, paragraphe 8, du décret-loi n° 135 du 14 décembre 2018, converti avec modifications par la loi n° 12 du 11 février 2019 ». L'objet de cette correspondance est de représenter ce qui suit.

Il est reconnu que les observations transmises par l'État membre qu'est l'Estonie au titre de l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 ont été prises en compte. Le document portant le numéro de référence 20251249. L'IT demande que le projet de loi italien soit analysé afin de vérifier sa conformité avec le principe du pays d'origine, tel qu'énoncé à l'article 3 de la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique.

Compte tenu de la correspondance susmentionnée entre les remarques formulées dans la note de l'État membre et le contenu de l'avis circonstancié et des observations de la Commission, il est fait référence aux considérations contenues dans le document de retour d'information pertinent, qui est reproduit ci-dessous pour les parties appropriées.

I. SUR L'AVIS CIRCONSTANCIÉ

1. À titre de remarque préliminaire, rappelant également ce qui a déjà été déduit dans la note de réponse aux demandes de clarification précédentes, il est souligné que les dispositions de la directive 2000/31/CE de l'UE ne peuvent pas être appliquées « stricto sensu » au projet notifié.

En effet, le projet de décret ministériel, en traitant des infrastructures technologiques chargées d'assurer l'intermédiation entre la demande et l'offre de services de transport public non réguliers, ne fixe pas de règles relatives au



EUROPEAN COMMISSION

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

fonctionnement des plateformes, ni aux activités qu'elles exercent, mais se limite à prévoir que ces activités doivent être exercées dans le respect des principes-cadres régissant la matière.

2. Sur ce point, il est en outre rappelé que la réglementation en la matière relève de la compétence des États membres, comme l'a indiqué la Cour de justice elle-même dans les arrêts mentionnés dans la note de cette administration en date du 24 mars dernier.

Parmi les principes réglementaires en la matière figure la distinction entre le service de taxi et le service de location avec chauffeur, qui se reflète non seulement dans la législation nationale (loi n° 21 du 15 janvier 1992), mais aussi dans les réglementations supranationales, reflétant la structure établie par la directive no 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil (ci-après la « directive Bolkestein »).

La charnière axiologique et structurelle qui guide le projet notifié est donc, dans la mesure où elle est pertinente en l'espèce, la neutralité non seulement en ce qui concerne la technologie d'exploitation des plateformes, mais également en ce qui concerne leur réglementation elle-même.

De ce point de vue, les dispositions du décret ne concernent pas les plateformes en tant qu'infrastructures technologiques, mais plutôt en tant qu'outils fonctionnels d'intermédiation entre l'offre et la demande de services de transport public non réguliers, soumis à la réglementation de l'État membre.

D'où le caractère purement déclaratoire des dispositions contenues dans le décret en question.

3. L'objectif du projet notifié est d'éviter que l'utilisation d'outils technologiques ne modifie subrepticement et radicalement la nature des services de transport public local tels qu'ils sont réglementés non seulement en Italie, mais aussi dans d'autres États membres.

Il est nécessaire de rappeler que le recours à des services d'intermédiation via une plateforme ne peut pas conduire à une confusion induite entre les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur (NCC en italien), ni faire abstraction du respect des réglementations qui les distinguent clairement sur certains aspects essentiels :

i) le caractère obligatoire ou non obligatoire du service ;

(ii) la nature différenciée ou indifférenciée des utilisateurs ;

(iii) l'existence nécessaire d'une réservation préalable pour le service de location.

4. En l'espèce, les plateformes numériques couvertes par le projet de décret ministériel n'ont pas pour objectif principal la fourniture de services de réservation en ligne distincts de la fourniture de services de transport.

Au contraire, le projet notifié traite de l'exploitation des plateformes d'intermédiation numérique d'une manière étroitement liée aux exigences techniques et opérationnelles pour la fourniture de services de taxi et de NCC. Plus précisément, selon le projet de décret ministériel, les plateformes ci-dessus constituent l'instrument par lequel les prestataires de services de transport public non réguliers remplissent leurs obligations découlant du droit national de référence (loi n° 21 du 15 janvier 1992), dont l'adhésion à la réglementation de l'UE ne peut être remise en cause.

Ainsi, par exemple, les dispositions du projet de décret ministériel susmentionné garantissent le respect des principes relatifs aux modalités de réservation des services de taxi et de NCC prévus par la loi n° 21/1992 précitée, en veillant à ce que les services de NCC soient demandés au garage ou dans les locaux, en vertu de l'article 11, paragraphe 4, de la loi n° 21/1992, ce qui est confirmé par l'article 4 du projet de décret ministériel.

Il résulte de ce qui précède que les services fournis par les plateformes d'intermédiation numérique visées dans le projet d'arrêté ministériel sont strictement liés aux services de taxi et de NCC et en font partie intégrante et essentielle, étant



EUROPEAN COMMISSION

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

donné qu'ils garantissent que le prestataire de services individuel, dans l'exercice de ses activités, reçoit les réservations et gère la relation avec les utilisateurs par des méthodes d'exploitation conformes aux réglementations nationales susmentionnées.

Sur la base de ce qui précède, il est considéré que les activités fournies par les plateformes susmentionnées sont considérées comme des « services de transport » et ne relèvent donc pas du champ d'application des directives susmentionnées n° 2000/31/CE et n° 2015/1535/UE.

À la lumière de cette reconnaissance, il peut être indiqué en résumé que les grandes lignes du projet de décret ministériel :

- i) n'introduisent aucune « spécification technique », étant totalement neutres en ce qui concerne l'infrastructure technologique ou l'interface utilisateur des plateformes ;
- ii) ne prescrivent aucune règle susceptible d'« influencer de manière significative la nature du produit ou sa commercialisation », étant donné qu'elle ne fait que clarifier la manière dont les principes, déjà en vigueur aujourd'hui, régissant les services offerts par l'intermédiaire des plateformes doivent être respectés par ceux-ci ;
- iii) n'introduisent pas de « règles relatives aux services », puisqu'ils ne prévoient pas d'« exigences de nature générale relatives à l'accès aux activités de services [...] et à leur exercice, notamment les dispositions relatives au prestataire, aux services et au destinataire des services » ; à cet égard, il convient d'ajouter que les exigences et dispositions visées par le décret sont précisément celles qui sont exclues textuellement du champ d'application de l'article 1er, paragraphe 1, sous e), de la directive 2015/1535, dès lors que l'on se trouve précisément en présence de « règles qui ne concernent pas spécifiquement les services qui y sont définis ».

Compte tenu de ce qui précède, par mesure de prudence, il a néanmoins été jugé nécessaire d'informer la Commission du projet de législation en question, en définissant de manière très large la notion de réglementation technique, ainsi que d'engager une discussion avec les services compétents de la Commission, compte tenu de l'importance de la question également du point de vue de la protection de la concurrence.

5. En tout état de cause, même si l'on devait considérer la législation sur les services de la société de l'information applicable en l'espèce, le projet notifié est conforme à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 2000/31/CE de l'UE du 8 juin 2000, selon lequel :

- i) les États membres de l'UE doivent veiller à ce que les « services de la société de l'information » fournis par un prestataire de services établi sur leur territoire soient conformes aux dispositions nationales en vigueur dans ces États membres dans le domaine réglementé ;
- (ii) Nonobstant ce qui précède, les mêmes États membres ne peuvent pas restreindre la circulation des services de la société de l'information pour des raisons relevant du domaine réglementé.

Il résulte de ces dispositions que les services de la société de l'information doivent être fournis par le cadre réglementaire en vigueur dans l'État membre où les services sont fournis, quel que soit l'État membre d'origine du prestataire de services.

Sur la base de ces dispositions, si un opérateur économique d'un État membre de l'UE est « établi » sur le territoire italien — ce qui, en vertu de l'article 49, paragraphe 1, du TFUE, est également le cas lorsque cet opérateur a créé des sociétés ou simplement établi des succursales ou des filiales sur ce territoire — il est tenu de se conformer aux dispositions réglementaires introduites par le législateur italien dans un domaine donné.

En d'autres termes, la fourniture de services de la société de l'information dans un domaine réglementé spécifique ne saurait justifier l'introduction de dérogations ou, en tout état de cause, la modification du cadre réglementaire existant



EUROPEAN COMMISSION

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

dans ce domaine.

Le cadre réglementaire décrit ci-dessus est également conforme à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 20 décembre 2017, grande chambre, affaire C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain SL*), où elle a déclaré que :

i) « un service intermédiaire permettant la transmission, à l'aide d'une application pour smartphone, d'informations relatives à la réservation d'un service de transport entre le passager et le conducteur non professionnel qui, à l'aide de son véhicule, effectuera l'opération de transport satisfait, en principe, aux critères de qualification de « service de la société de l'information » au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 98/34 » ;

ii) toutefois, si le service d'intermédiation susmentionné, également par des moyens numériques, fait partie intégrante des activités du transporteur, il est configuré comme un « service dans le domaine des transports », au sens de l'article 2, paragraphe 2, point d), de la directive 2006/123/CE, et n'est par conséquent pas soumis à l'application des directives sur les services de la société de l'information.

6. Le domaine des services de transport public non réguliers, englobant à la fois les opérateurs de taxi et de NCC, constitue sans aucun doute un domaine réglementé, dans lequel les différents transporteurs sont autorisés à opérer selon des exigences spécifiques et des prescriptions techniques et opérationnelles régissant la prestation de services.

Les dispositions du projet de décret du Premier ministre notifié à la Commission en vertu de la directive n° 1535/2015 visent à réglementer les activités des plateformes d'intermédiation entre les utilisateurs finaux et les fournisseurs de services de transport public non réguliers afin d'assurer le respect de la réglementation introduite par le législateur italien concernant la fourniture des services de taxi susmentionnés et de véhicules de location privés.

Les dispositions du projet de décret ministériel ci-dessus n'introduisent pas de restrictions de circulation pour les services de la société de l'information, mais établissent plutôt un lien entre les modalités de fourniture de ces services et le cadre réglementaire applicable aux secteurs de marché sous-jacents, en particulier les services de transport en taxi et en NCC.

Il s'ensuit que la disposition de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2000/31/CE précitée, selon laquelle « les États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine réglementé, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre », ne s'applique pas ou ne prend pas effet.

À y regarder de plus près, cette disposition fait spécifiquement et exclusivement référence aux contraintes relatives aux services de la société de l'information, sans préjudice de la possibilité pour les législateurs nationaux d'adapter la manière dont ces services sont exercés afin d'assurer le respect des règles en vigueur dans les « domaines réglementés » au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/31/CE.

Il convient de noter que « l'activité des chauffeurs privés n'est pas une activité libéralisée, mais est soumise à une autorisation, qui est accordée sur la base de certaines exigences qui ne sont pas « subjectives » (p. ex. un casier judiciaire vierge, une capacité financière, des compétences professionnelles, et pour lesquelles le principe du contrôle par le pays d'origine s'appliquerait sans aucun doute), mais plutôt « objectives » en ce sens qu'elles sont liées à certaines normes organisationnelles (« siège social » et « garage », tous deux devant être situés sur le territoire de la municipalité délivrant l'autorisation en tant que « signaux d'avertissement » de cette dimension territoriale) et de nature fonctionnelle (concernant la nécessité de fournir le service de location principalement sur le territoire provincial pertinent) » (Conseil d'État, Article V, 11 juillet 2022, n° 5765).

Ainsi qu'il ressort du texte du décret du Premier ministre, les obligations imposées aux prestataires de services de la société de l'information visent à transposer les dispositions de l'État régissant la fourniture de services de taxi et de NCC et à assurer le respect des dispositions contenues dans la loi n° 21 du 15 janvier 1992, qui comprend le cadre réglementaire de référence concernant l'exécution des services de transport susmentionnés.



EUROPEAN COMMISSION

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

Nous réaffirmons qu'il s'agit d'une législation qui n'entre en aucun cas en conflit avec la réglementation européenne (telle que la directive Bolkestein), qui, en outre, est similaire à celle des principaux pays européens.

7. En tout état de cause, les conditions d'introduction d'une éventuelle dérogation à l'article 3, paragraphe 2, de la directive susmentionnée peuvent être considérées comme remplies.

Sur la base de l'article 3, paragraphe 3, point a) i), de ladite directive, elles sont sans préjudice des exigences de sécurité publique, prévoyant que « les États membres peuvent prendre des mesures dérogeant au paragraphe 2, à l'égard d'un service de la société de l'information donné, si les conditions suivantes sont remplies : a) les mesures sont : i) nécessaires pour une des raisons suivantes : - la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales ».

Les dispositions contenues dans le projet notifié sont justifiées par la nécessité de préserver la sécurité publique, étant donné qu'elles visent à introduire un mécanisme d'enregistrement pour les plateformes intermédiaires qui fournissent des services de transport public non réguliers, dans le but spécifique de veiller à ce que des contrôles soient effectués sur la manière dont ces opérateurs fournissent les services de transport respectifs.

Ces contrôles visent à garantir que les services de transport public non réguliers sont fournis par des entités possédant les exigences professionnelles nécessaires et respectant les exigences techniques d'exploitation établies par le législateur de l'État à l'égard de ces opérateurs, empêchant ces opérateurs de contourner les exigences réglementaires susmentionnées simplement parce que le contrat de service avec l'utilisateur final est conclu via une plateforme numérique.

Les dispositions contenues dans le projet d'arrêté ministériel ont donc pour fonction fondamentale de garantir les règles énoncées pour protéger la sécurité de la circulation routière concernant tous les cas dans lesquels des services de transport sont achetés ou réservés par des moyens télématiques et, par conséquent, sont pleinement conformes aux exigences de la protection de la «sécurité publique» au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive n° 2000/31/CE.

8. La nécessité de mettre en œuvre des mécanismes rigoureux pour assurer le respect des dispositions réglementaires susmentionnées est particulièrement pertinente dans le domaine des services de transport public non réguliers, comme en témoigne le nombre important d'irrégularités qui sont fréquemment identifiées dans ce secteur par les autorités réglementaires compétentes. À titre d'exemple, il convient de noter que, dans le cadre des activités d'inspection menées en 2017 par la municipalité de Rome, il a été constaté que, sur un total de 1 294 contrôles effectués sur les taxis et les NCC, 228 violations ont été détectées, soit un nombre correspondant à environ 17,6 % des véhicules contrôlés.

Nous apprécions votre coopération et restons à votre disposition pour toute assistance supplémentaire dont vous pourriez avoir besoin.

Commission européenne

Point de contact Directive (UE) 2015/1535

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