

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 92

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (QUINTA SEZIONE) DEL 18 DICEMBRE 2025, CAUSA C-345/24, AVENTE AD OGGETTO LA DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA ALLA CORTE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 267 TFUE, DAL CONSIGLIO DI STATO, CON ORDINANZA DEL 9 MAGGIO 2024, PERVENUTA IN CANCELLERIA IL 10 MAGGIO 2024, NEL PROCEDIMENTO: AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI (AGCOM) CONTRO BRT SPA E ALTRI, CON L'INTERVENTO DI AMAZON ITALIA TRANSPORT SRL E AMAZON ITALIA LOGISTICA SRL. SERVIZI DI CONSEGNA DI PACCHI POSTALI AL PUBBLICO - DIRETTIVA 97/67/CE - ARTICOLI 22 E 22 BIS - REGOLAMENTO (UE) 2018/644 - ARTICOLO 4 - DECISIONE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE DI REGOLAMENTAZIONE CHE IMPONE OBBLIGHI DI INFORMAZIONE AI FORNITORI DI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI - FONDAMENTO GIURIDICO DELLA COMPETENZA DI TALE AUTORITÀ AD IMPORRE OBBLIGHI INFORMATIVI SPECIFICI NEI CONFRONTI DI OPERATORI CHE NON EFFETTUANO CONSEGNE TRANSFRONTALIERE DI PACCHI - PROPORZIONALITÀ

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 12 gennaio 2026

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

18 dicembre 2025 ([*](#))

« Rinvio pregiudiziale – Servizi di consegna di pacchi postali al pubblico – Direttiva 97/67/CE – Articoli 22 e 22 bis – Regolamento (UE) 2018/644 – Articolo 4 – Decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione che impone obblighi di informazione ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi – Fondamento giuridico della competenza di tale autorità ad imporre obblighi informativi specifici nei confronti di operatori che non effettuano consegne transfrontaliere di pacchi – Proporzionalità »

Nella causa C-345/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 9 maggio 2024, pervenuta in cancelleria il 10 maggio 2024, nei procedimenti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

contro

BRT SpA,

Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT),

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI),

DHL Express (Italy) Srl,

TNT Global Express Srl,

Fedex Express Italy Srl,

United Parcel Service Italia Srl,

Amazon Italia Transport Srl,

Amazon Italia Logistica Srl,

Amazon EU Sàrl,

con l’intervento di:

Amazon Italia Transport Srl,

Amazon Italia Logistica Srl,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da M.L. Arastey Sahún, presidente di sezione, J. Passer, E. Regan, D. Gratsias e B. Smulders (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 26 marzo 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per la BRT SpA, da E. Fumagalli, A. Manzi, e L. Scambiato, avvocati;
- per la Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), da M. Giordano, avvocato;
- per l'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), la DHL Express (Italy) Srl, la TNT Global Express Srl, la Fedex Express Italy Srl e la United Parcel Service Italia Srl, da M. Giordano, avvocato;
- per l'Amazon Italia Transport Srl, l'Amazon Italia Logistica Srl e l'Amazon EU Sàrl, da M. Clarich, G. Fonderico e G. Nava, avvocati;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da E. De Bonis e B. Fiduccia, avvocati dello Stato;
- per il Parlamento europeo, da I. Anagnostopoulou, C. Ionescu Dima e L. Stefani, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell'Unione europea, da M. Balta e A. Maceroni, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Conte e M. Mataijs, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 giugno 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione e la legittimità del regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (GU 2018, L 112, pag. 19), nonché sull'interpretazione della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU 1998, L 15, pag. 14), come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008 (GU 2008, L 52, pag. 3) (in prosieguo: la «direttiva 97/67»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie tra l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) (Italia) e taluni operatori autorizzati a fornire al pubblico servizi di consegna di pacchi postali, la BRT SpA, la Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), l'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), la DHL Express (Italy) Srl, la TNT Global Express Srl, la Fedex Express Italy Srl, la United Parcel Service Italia Srl, la Amazon Italia Transport Srl, la Amazon Italia Logistica Srl e la Amazon EU Sàrl (queste ultime tre sono in prosieguo denominate le «società del gruppo Amazon»), in merito alla legittimità di una decisione adottata da tale autorità che impone ai suddetti operatori taluni obblighi di informazione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- *Direttiva 97/67*

- 3 Ai sensi dei considerando 11, 13 e 22 della direttiva 97/67:

«(11) (...) è essenziale garantire a livello comunitario un servizio postale universale che offre un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità [europea];

(...)

(13) (...) il servizio universale deve comprendere sia i servizi nazionali che i servizi transfrontalieri;

(...)

(22) (...) gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di regolamentare sul rispettivo territorio, mediante appropriate procedure di autorizzazione, la fornitura dei servizi postali non riservati ai prestatori del servizio universale; (...) queste procedure debbono essere trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e basate su criteri oggettivi;

(...»).

4 L'articolo 2 della direttiva in parola così dispone:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

1) *servizi postali*: i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali;

1 bis) *fornitore di un servizio postale*: l'impresa che fornisce uno o più servizi postali;

(...)

6) *invio postale*: l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali. Si tratta, oltre agli invii di corrispondenza, di, ad esempio, libri, cataloghi, giornali, periodici e pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale;

(...)

19 *esigenze essenziali*: i motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali. Tali motivi sono la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose, il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto comunitario e nazionale e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e l'assetto territoriale. (...»).

5 L'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della suddetta direttiva, che rientra nel capitolo 4, intitolato «Condizioni per la fornitura dei servizi postali e condizioni di accesso alla rete postale», così recita:

«1. Per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali.

2. Per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per garantire la fornitura del servizio universale.

La concessione di autorizzazioni può:

(...)

– se opportuno, essere subordinata ad un obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale.

(...»).

6 A norma dell'articolo 22, paragrafi 1 e 2, della stessa direttiva:

«1. Ciascuno Stato membro designa una o più autorità nazionali di regolamentazione [(in prosieguo: l'«ANR»)] per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali. Gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di fornitori di servizi postali provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione [europea] le [ANR] designate per svolgere i compiti che derivano dalla presente direttiva. Essi rendono pubbliche, in forma facilmente accessibile, le funzioni esercitate dalle [ANR], in particolare quando tali funzioni vengano assegnate a più organismi. Gli Stati membri assicurano inoltre, ove opportuno, la consultazione e la cooperazione fra queste autorità e le autorità nazionali incaricate di attuare il diritto della concorrenza e la normativa sulla tutela dei consumatori, nelle materie di interesse comune.

2. Le [ANR] hanno in particolare il compito di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva, in particolare istituendo procedure di monitoraggio e regolamentazione per garantire la fornitura del servizio universale. Esse possono inoltre avere il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale.

(...)).

7 L'articolo 22 *bis* della direttiva 97/67, che rientra nel capitolo 9 *bis* di quest'ultima, intitolato «Fornitura di informazioni», così dispone:

«1. Gli Stati membri assicurano che i fornitori di servizi postali forniscono, in particolare alle [ANR], tutte le informazioni, anche di carattere finanziario e attinenti alla fornitura del servizio universale, necessarie in particolare ai fini seguenti:

- a) affinché le [ANR] assicurino la conformità alle disposizioni della presente direttiva o alle decisioni adottate ai sensi della presente direttiva;
- b) a fini statistici chiaramente definiti.

2. Su richiesta, e se del caso in via riservata, i fornitori di servizi postali forniscono sollecitamente tali informazioni, osservando i tempi ed il livello di dettaglio richiesti dall'[ANR]. Le informazioni richieste da detta [ANR] sono proporzionate rispetto all'assolvimento dei suoi compiti. L'[ANR] motiva adeguatamente la richiesta di informazioni.

3. Gli Stati membri assicurano che le [ANR] forniscono alla Commissione, a richiesta, informazioni appropriate e pertinenti necessarie all'esecuzione delle sue mansioni ai sensi della presente direttiva.

4. Qualora le informazioni fossero considerate riservate da parte di un'[ANR], in conformità alle regole comunitarie e nazionali in materia di riservatezza degli affari, la Commissione e le [ANR] interessate mantengono la suddetta riservatezza».

– *Direttiva 2008/6/CE*

8 A norma del considerando 51 della direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari:

«Le [ANR] devono poter raccogliere informazioni presso gli operatori in modo da adempiere efficacemente ai compiti loro assegnati. Le richieste di informazioni dovrebbero essere proporzionate e non costituire un onere eccessivo per le imprese. (...))».

9 L'articolo 1, punto 21, della direttiva 2008/6 ha inserito nella direttiva 97/67/CE il capitolo 9 *bis* comprendente un articolo 22 *bis*, citato al punto 7 della presente sentenza.

– *Regolamento 2018/644*

10 I considerando 5, 13 e da 16 a 18 del regolamento 2018/644 enunciano quanto segue:

«5) Vi sono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto concerne le competenze delle [ANR] con riguardo al controllo del mercato e alla sorveglianza regolamentare dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi. Ad esempio, alcune autorità possono esigere che i fornitori trasmettano informazioni pertinenti sui prezzi. L'esistenza di tali differenze è stata confermata da un parere congiunto dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche [ORECE] e del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali [(ERGP)], il quale ha concluso che le [ANR] devono disporre degli opportuni poteri di regolamentazione per intervenire e che tali poteri non sembrano esistere in tutti gli Stati membri. Tali differenze comportano oneri amministrativi e costi di conformità aggiuntivi per i fornitori di servizi di consegna dei pacchi che operano attraverso le frontiere. Tali differenze costituiscono pertanto un ostacolo alla fornitura transfrontaliera di tali servizi, incidendo direttamente sul funzionamento del mercato interno.

(...)

13) I servizi postali sono attualmente regolati dalla direttiva [97/67]. Tale direttiva stabilisce norme comuni che disciplinano la fornitura dei servizi postali e il servizio postale universale nell'Unione [europea]. Essa si concentra principalmente, ma non esclusivamente, sui servizi universali nazionali e non si occupa della sorveglianza regolamentare dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi. Il rispetto dei requisiti minimi di servizio universale stabiliti dalla direttiva è garantito dalle [ANR] nominate dallo Stato membro. Il presente regolamento integra pertanto le norme stabilite nella direttiva [97/67] relativamente ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. Il presente regolamento fa salvi i diritti e le garanzie indicati nella direttiva [97/67], compresa, in particolare, la prestazione continuativa di un servizio postale universale agli utenti.

(...)

16) Ai fini dell'applicazione del presente regolamento, è pertanto necessario fornire una definizione chiara di pacco, di servizi di consegna dei pacchi e di fornitore dei servizi di consegna dei pacchi e specificare quali invii postali siano compresi in tali definizioni. (...)

17) I fornitori di servizi di consegna dei pacchi che utilizzano modelli di impresa alternativi, per esempio quelli che si avvalgono dell'economia collaborativa e delle piattaforme per il commercio elettronico, dovrebbero essere soggetti al presente regolamento laddove forniscano almeno una delle fasi del servizio di consegna postale. La raccolta, lo smistamento e la distribuzione, compresi i servizi di ritiro, dovrebbero essere considerati servizi di consegna dei pacchi, anche quando sono assicurati da fornitori di servizi espressi e di servizi di corriere, nonché da consolidatori, in linea con la prassi attuale. (...)

18) Il presente regolamento non si dovrebbe applicare alle imprese stabilite in un solo Stato membro e che si avvalgono di reti di consegna interne nazionali solo per evadere gli ordini di beni che esse stesse hanno venduto conformemente a un contratto di vendita ai sensi dell'articolo 2, punto 5, della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio [del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 304, pag. 64)]. Le imprese che si avvalgono anche di reti di consegna interne nazionali per la consegna di beni venduti da terzi dovrebbero essere soggette al presente regolamento».

11 L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Definizioni», definisce, al suo punto 3, la nozione di «fornitore di servizi di consegna dei pacchi» come «un'impresa che fornisce uno o più servizi di consegna dei pacchi, a eccezione delle imprese che sono stabilite in un solo Stato membro, che forniscono soltanto servizi nazionali di consegna dei pacchi nel quadro di un contratto di vendita e che, nel quadro del contratto, consegnano personalmente i beni previsti all'utente».

12 L'articolo 4 di detto regolamento, intitolato «Comunicazione di informazioni», così recita:

«1. Tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi trasmettono all'[ANR] dello Stato membro in cui sono stabiliti le seguenti informazioni, a meno che tale [ANR] non le abbia già richieste e ricevute:

- a) la loro denominazione, status e forma giuridica, numero di registrazione in un registro commerciale o in un altro registro analogo, numero di identificazione IVA, indirizzo del loro luogo di stabilimento e i recapiti di una persona di contatto;
 - b) le caratteristiche e, ove possibile, una descrizione dettagliata dei servizi di consegna dei pacchi offerti;
 - c) i loro termini e le condizioni generali dei servizi di consegna dei pacchi, compresi i dettagli delle procedure per i reclami degli utenti e di eventuali limitazioni potenziali di responsabilità.
2. I fornitori di servizi di consegna dei pacchi informano l'[ANR] di eventuali modifiche delle informazioni di cui al paragrafo 1 entro 30 giorni.
3. Entro il 30 giugno di ogni anno civile tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi trasmettono all'[ANR] dello Stato membro in cui sono stabiliti le seguenti informazioni, a meno che l'[ANR] non le abbia già richieste e ricevute:
- a) il fatturato annuo dei servizi di consegna dei pacchi per l'anno civile precedente nello Stato membro in cui sono stabiliti, suddiviso per servizi di consegna di pacchi nazionali e transfrontalieri in entrata e in uscita;
 - b) il numero di persone impiegate dal fornitore di servizi di consegna dei pacchi nell'anno civile precedente coinvolte nella fornitura di servizi di consegna dei pacchi nello Stato membro in cui sono stabiliti, con una suddivisione basata sul numero di persone occupate e, in particolare, di lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi;
 - c) il numero di pacchi trattati nel corso dell'anno civile precedente nello Stato membro in cui sono stabiliti, suddivisi per pacchi nazionali e transfrontalieri in entrata e in uscita;
 - d) il nome dei loro subappaltatori, insieme a qualsiasi informazione detenuta da essi sulle caratteristiche dei servizi di consegna dei pacchi forniti da tali subappaltatori;
 - e) ove disponibili, eventuali listini prezzi accessibili al pubblico applicabili al 1° gennaio di ogni anno civile ai servizi di consegna dei pacchi.
4. Entro il 23 settembre 2018, la Commissione adotta un atto di esecuzione, che definisce un modulo per la trasmissione delle informazioni di cui ai paragrafi 1 e 3. Tale atto di esecuzione è adottato secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 12.
5. Le [ANR] possono imporre ulteriori obblighi di informazione oltre a quelli di cui ai paragrafi 1 e 3, a condizione che siano necessari e proporzionati.
6. I paragrafi da 1 a 5 non si applicano ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi che, nell'anno civile precedente, hanno impiegato in media meno di 50 persone coinvolte nella fornitura di servizi di consegna dei pacchi nello Stato membro in cui sono stabiliti, a meno che non siano stabiliti in più di uno Stato membro. Le [ANR] possono includere nella soglia di 50 persone quelle impiegate dai subappaltatori dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi.
7. Fatto salvo il paragrafo 6, le [ANR] possono richiedere a un fornitore di servizi di consegna dei pacchi che, nell'anno civile precedente, abbia impiegato un numero medio di persone compreso tra 25 e 49 di trasmettere le informazioni di cui agli articoli da 1 a 5, qualora le caratteristiche specifiche dello Stato membro in questione lo richiedano e a condizione che ciò sia necessario e proporzionato al fine di assicurare la conformità al presente regolamento».

13 L'articolo 5 dello stesso regolamento, intitolato «Trasparenza delle tariffe transfrontaliere», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«Tutti i fornitori di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi che non siano esclusi dall'articolo 4, paragrafi 6 e 7, trasmettono all'[ANR] dello Stato membro in cui sono stabiliti l'elenco pubblico delle

tariffe applicabili alla data del 1° gennaio di ogni anno civile per la consegna degli invii postali unitari diversi dalla corrispondenza che rientrano nelle categorie di cui all'allegato. Dette informazioni sono trasmesse entro il 31 gennaio di ogni anno civile».

14 L'articolo 6 del regolamento 2018/644, intitolato «Valutazione delle tariffe per le consegne transfrontaliere di pacchi unitari», così dispone:

«1. Sulla base dell'elenco pubblico delle tariffe ottenuto a norma dell'articolo 5, l'[ANR] individua le tariffe transfrontaliere del fornitore di servizi di consegna dei pacchi originari del proprio Stato membro per ciascuno degli invii postali unitari figuranti nell'allegato e ai quali si applica un obbligo di servizio universale che l'[ANR] ritiene oggettivamente necessario valutare.

2. L'[ANR] valuta oggettivamente, conformemente ai principi di cui all'articolo 12 della direttiva 97/67/CE, le tariffe transfrontaliere individuate a norma del paragrafo 1, al fine di individuare le tariffe transfrontaliere che ritiene irragionevolmente elevate. Ai fini di tale valutazione, l'[ANR] prende in particolare in considerazione i seguenti elementi:

a) le tariffe interne e qualsiasi altra tariffa pertinente dei servizi comparabili di consegna dei pacchi nello Stato membro d'origine e nello Stato membro di destinazione;

(...)».

15 L'articolo 7 di tale regolamento, intitolato «Informazioni ai consumatori», è del seguente tenore:

«Per i contratti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/83/UE, tutti i professionisti che concludono contratti di vendita con i consumatori che prevedano l'invio transfrontaliero di pacchi provvedono, ove possibile e applicabile, a mettere a disposizione, in fase precontrattuale, informazioni sulle opzioni di consegna transfrontaliera relative allo specifico contratto di vendita e sugli oneri pagabili dai consumatori per la consegna transfrontaliera dei pacchi, nonché, se del caso, sulle loro politiche di gestione dei reclami».

16 L'articolo 9 del medesimo regolamento, intitolato «Riservatezza», prevede quanto segue:

«Le informazioni commerciali riservate fornite alle [ANR] o alla Commissione a norma del presente regolamento sono soggette a rigorosi obblighi di riservatezza in conformità delle disposizioni applicabili del diritto dell'Unione e nazionale».

Diritto italiano

– *Decreto legislativo n. 261/99*

17 L'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo del 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (GURI n. 182, del 5 agosto 1999), nella versione applicabile ai procedimenti principali (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 261/99»), dispone che l'ANR del settore postale:

«(...) svolge, con indipendenza di valutazione e di giudizio, le seguenti funzioni:

a) regolazione dei mercati postali;

b) partecipazione ai lavori e alle attività dell'Unione europea e internazionali entro i limiti delle competenze di attribuzione;

c) adozione di provvedimenti regolatori in materia di qualità e caratteristiche del servizio postale universale di cui all'articolo 12, anche con riferimento alla determinazione dei criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio;

- d) adozione di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e relativi servizi, determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e promozione della concorrenza nei mercati postali;
- e) svolgimento, anche attraverso soggetti terzi, dell'attività di monitoraggio, controllo e verifica del rispetto di standard di qualità del servizio postale universale;
- f) vigilanza – anche avvalendosi degli organi territoriali del Ministero dello sviluppo economico – sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale e su quelli derivanti da licenze ed autorizzazioni, con particolare riferimento alle condizioni generali della fornitura dei servizi postali;
- g) analisi e monitoraggio dei mercati postali, con particolare riferimento ai prezzi dei servizi, anche mediante l'istituzione di un apposito osservatorio».

18 L'articolo 14 *bis* del decreto legislativo n. 261/99, intitolato «Informazioni», così dispone:

«1. I fornitori di servizi postali sono tenuti a comunicare all'[ANR], anche in via riservata, osservando i tempi ed il livello di dettaglio richiesti, tutte le informazioni, anche di carattere finanziario e attinenti alla fornitura del servizio universale, necessarie alle seguenti finalità:

- a) assicurare il rispetto delle disposizioni contenute nel presente decreto nonché nelle decisioni adottate ai sensi del presente decreto;
- b) a fini statistici chiaramente definiti.

2. L'[ANR] fornisce alla Commissione (...), previa richiesta, informazioni appropriate e pertinenti necessarie all'esecuzione delle sue funzioni.

3. L'[ANR], qualora ritenga riservate le informazioni di cui al comma 1, ne garantisce la riservatezza del trattamento, in conformità alle regole comunitarie e nazionali in materia di riservatezza degli affari».

– *Delibera n. 94/22/CONS*

19 Il dispositivo della delibera n. 94/22/CONS recante «Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi», del 31 marzo 2022, dell'AGCOM, prevede i seguenti obblighi:

«Articolo 1

Obblighi informativi generali

1. I soggetti abilitati (...) per la fornitura al pubblico di servizi per la consegna di pacchi postali che occupano, in attività postali, almeno 50 addetti ed hanno realizzato, per almeno tre anni consecutivi, un fatturato annuo relativo ad attività rientranti nel perimetro dei servizi postali, così come definiti dall'articolo 1, comma 2, lettera a), del [decreto legislativo, n. 261/1999] superiore a 10 milioni di euro, trasmettono, con cadenza annuale, all'Autorità le informazioni di cui ai commi successivi.

2. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all'Autorità le informazioni relative alle condizioni economiche dei servizi offerti al pubblico, già oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera d) ed e) dell'Allegato A alla delibera n. 413/14/CONS. Gli operatori trasmettono, inoltre, le condizioni economiche di riferimento (prezzi medi) per i seguenti cluster di clienti business individuati sulla base del fatturato annuo:

- oltre 1 milione di euro di fatturato annuo
- 250 mila euro < fatturato annuo < 1 milione di euro
- 50 mila euro < fatturato annuo < 250 mila euro

- 5 mila euro < fatturato annuo < 50 mila euro.
3. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all’Autorità i contratti vigenti che regolano i rapporti commerciali con le imprese di settore, direttamente contrattualizzate, che concorrono a fornire il servizio postale.
4. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all’Autorità una dichiarazione sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio e a qualsiasi livello dell’organizzazione di rete.
5. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all’Autorità gli schemi tipo di contratto utilizzati nei confronti del personale appartenente alle diverse categorie ad ogni livello organizzativo.

Articolo 2

Obblighi informativi specifici in capo ad Amazon

1. In aggiunta alle informazioni di cui all’articolo 1, Amazon trasmette all’Autorità le seguenti informazioni:
- a) il prezzo medio praticato ai retailer che aderiscono al programma di Logistica di Amazon (c.d. “FBA”) per il servizio di consegna;
 - b) il prezzo medio unitario corrisposto ai DSP [Delivery Service Providers (prestatori di servizi di consegna)], per il servizio di consegna;
 - c) il prezzo medio unitario corrisposto agli altri operatori di consegna per il servizio di consegna».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 20 Il 31 marzo 2022, l’AGCOM ha adottato la delibera n. 94/22/CONS. Con tale delibera, detta ANR ha imposto a tutti gli operatori di medie e grandi dimensioni attivi sul mercato dei servizi di consegna dei pacchi l’obbligo di comunicarle ogni anno talune informazioni generali. Oltre a queste ultime, tale decisione ha imposto alle società del gruppo Amazon obblighi informativi specifici.
- 21 Tali obblighi informativi generali, che il giudice del rinvio designa come «simmetrici», si applicano a operatori di servizi postali che occupano, in attività postali, almeno 50 addetti ed hanno realizzato, per almeno tre anni consecutivi, un fatturato superiore a EUR 10 milioni per attività rientranti nel perimetro dei servizi postali. Tali obblighi informativi generali riguardano:
- le informazioni relative alle condizioni economiche dei servizi offerti al pubblico la cui pubblicazione è già obbligatoria in virtù di una decisione precedente;
 - le condizioni economiche di riferimento (prezzi medi) per alcuni gruppi di clienti business individuati sulla base del fatturato annuo;
 - i contratti vigenti che regolano i rapporti commerciali con le imprese di settore, direttamente contrattualizzate, che concorrono a fornire il servizio postale;
 - una dichiarazione sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio e a qualsiasi livello dell’organizzazione di rete;
 - gli schemi tipo di contratto utilizzati nei confronti del personale appartenente alle diverse categorie ad ogni livello organizzativo.
- 22 Le società del gruppo Amazon devono trasmettere all’AGCOM informazioni supplementari. Tali obblighi informativi specifici sono designati dal giudice del rinvio come «asimmetrici».
- 23 La delibera n. 94/22/CONS è stata oggetto di quattro ricorsi di annullamento dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia).

- 24 Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto questi quattro ricorsi. Per tre di essi, introdotti, rispettivamente, dalla BRT, dalla FEDIT nonché dall'AICAI, dalla DHL Express (Italy), dalla TNT Global Express, dalla Fedex Express Italy e dalla United Parcel Service Italia, detto giudice avrebbe censurato, oltre ad un difetto di istruttoria, l'insufficiente necessità e proporzionalità degli obblighi informativi designati come «simmetrici».
- 25 Per quanto riguarda il quarto ricorso, proposto dalle società del gruppo Amazon, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio avrebbe ritenuto che tali società non svolgessero un'attività transfrontaliera e che non vi fosse quindi alcun fondamento giuridico «certo» che consentisse all'AGCOM di imporre obblighi informativi nei loro confronti.
- 26 L'AGCOM ha interposto appello avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, il quale ha riunito i quattro procedimenti principali.
- 27 Alla luce dei motivi dedotti dall'AGCOM, il giudice del rinvio si interroga sull'esistenza e sulla portata della base giuridica che potrebbe dare fondamento alla competenza dell'AGCOM ad imporre obblighi di informazione come quelli di cui trattasi nei procedimenti principali.
- 28 Tale giudice si pone, anzitutto, la questione se, nei confronti di fornitori di servizi di consegna non transfrontalieri, quali le società del gruppo Amazon, l'AGCOM disponga di una base giuridica per imporre siffatti obblighi.
- 29 I dubbi di detto giudice al riguardo sono alimentati dal fatto che, nella sua impugnazione, l'AGCOM farebbe valere che le sue competenze derivano, in particolare, da taluni considerando della direttiva 97/67 e del regolamento 2018/644. Tale autorità darebbe particolare enfasi al considerando 51 della direttiva 2008/6. Orbene, secondo lo stesso giudice, ciò potrebbe rivelare la difficoltà di individuare una norma chiara ed esplicita che dia fondamento ai poteri esercitati dall'AGCOM.
- 30 Per quanto riguarda poi la portata della competenza dell'AGCOM, il giudice del rinvio si chiede quali siano i limiti dell'intervento normativo di tale autorità quando impone obblighi informativi generali. A tal riguardo detto giudice rileva che, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67, per i servizi che esulano dall'ambito del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali. Esso si chiede se gli obblighi di informazione imposti dall'AGCOM possano essere giustificati da una delle esigenze essenziali definite all'articolo 2, paragrafo 1, punto 19, di tale direttiva e se siano proporzionati.
- 31 Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, detto giudice ricorda che l'articolo 14 *bis* del decreto legislativo n. 261/99, che mirerebbe a recepire l'articolo 22 *bis* della direttiva 97/67 nel diritto italiano, ha previsto, in materia di obblighi di informazione, un potere generale che può essere esercitato caso per caso motivando in ciascun caso il rispetto del principio di proporzionalità. L'AGCOM sarebbe quindi legittimata a chiedere informazioni agli operatori al fine di poter svolgere efficacemente i compiti ad essa affidati dal legislatore dell'Unione e dal legislatore nazionale, rivolgendosi a ciascuno degli operatori le cui attività siano a suo avviso pertinenti per l'esercizio concreto di tali compiti, sulla base di richieste specifiche e in relazione a detti compiti.
- 32 Orbene, secondo il giudice del rinvio, la risposta alla questione se le disposizioni summenzionate consentano anche di imporre obblighi informativi generali o se esse costituiscano il fondamento giuridico dell'esercizio dei poteri di cui trattasi nei procedimenti principali resta incerta.
- 33 Infine, il giudice del rinvio rileva che l'adozione della delibera n. 94/22/CONS è stata giustificata, nell'ambito della normativa favorevole alla concorrenza, dall'obiettivo di evitare o ridurre il rischio di distorsione delle dinamiche concorrenziali nel settore interessato.
- 34 Al fine, in particolare, di migliorare la concorrenza e la trasparenza nell'interesse dei consumatori e delle piccole e medie imprese nonché di agire efficacemente contro i problemi di concorrenza che sorgono in settori economici in cui le piattaforme *online* agiscono in qualità di controllori di accesso (*gatekeepers*), l'AGCOM avrebbe imposto agli operatori del mercato della consegna dei pacchi

obblighi di informazione che, secondo il giudice del rinvio, vanno oltre quelli strettamente connessi alla tutela della concorrenza e dei consumatori. Tale giudice si chiede nondimeno se non sia necessario riconoscere alle ANR anche il potere di verificare il modo in cui le imprese acquisiscono ed esercitano il loro potere e quali potrebbero essere le conseguenze di un potere indebito, non solo per i consumatori, ma anche per i concorrenti del settore di cui trattasi, i lavoratori e la società in generale.

35 Ciò premesso, il Consiglio di Stato (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. [s]e il regolamento [2018/644], per quel che attiene la raccolta di informazioni, si applica come tale solamente ai fornitori di servizi di consegna transfrontaliera ovvero, in generale, a tutti i fornitori dei servizi di consegna dei pacchi, salvo specifiche esclusioni relative a singole disposizioni.
- 2. Se, ove la risposta sia nella prima direzione, sia ravvisabile nella direttiva [97/67], ovvero nei cosiddetti “poteri impliciti” la base giuridica che consente alle [ANR] comunque di imporre ai fornitori di servizi di consegna anche non transfrontaliera obblighi di informazione in via generale.
- 3. Se, ove la risposta sub [2] sia negativa, sia da ritenersi ragionevole, non discriminatorio e conforme agli articoli 14, 114 e 169 TFUE, il fatto che il regolamento [2018/644] non si applichi ai fornitori di consegna non transfrontaliera.
- 4. Entro quali limiti (anche sotto il profilo della necessità e della proporzionalità) l’[ANR] può imporre ai fornitori di servizi di consegna pacchi obblighi di informazione e, in particolare, se è possibile imporre obblighi informativi simmetrici che riguardino:
 - i) le condizioni praticate alle diverse tipologie di clienti;
 - ii) i contratti che regolano i rapporti tra la singola impresa che eroga il servizio di consegna pacchi e le imprese che a vario titolo, secondo il paradigma proprio della filiera, concorrono a fornire detto servizio;
 - iii) le condizioni economiche e le tutele giuridiche riconosciute ai lavoratori impiegati a diverso titolo nell’erogazione del servizio».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 36 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento 2018/644 debba essere interpretato nel senso che esso si applica, per quanto riguarda la comunicazione di informazioni all’ANR interessata, ai soli fornitori di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi o, in generale, a qualsiasi fornitore di servizi di consegna dei pacchi, salvo in caso di specifica esclusione.
- 37 Come risulta dal suo titolo, il regolamento 2018/644 riguarda i servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. Tuttavia, occorre osservare, in primo luogo, che l’articolo 2, prima frase, di tale regolamento dispone che, ai fini di quest’ultimo, si applicano le definizioni di cui all’articolo 2 della direttiva 97/67. Infatti, come risulta dal suo articolo 1, letto alla luce del suo considerando 13, detto regolamento integra la summenzionata direttiva. Orbene, ai sensi dell’articolo 2, punto 1 *bis*, di tale direttiva, il «fornitore di un servizio postale» è definito come «l’impresa che fornisce uno o più servizi postali». Tale disposizione non opera quindi alcuna distinzione tra i prestatori di servizi nazionali e i prestatori di servizi transfrontalieri.
- 38 Inoltre, ai sensi dell’articolo 2, punto 3, del regolamento 2018/644, un «fornitore di servizi di consegna dei pacchi» viene definito come «un’impresa che fornisce uno o più servizi di consegna dei pacchi, a eccezione delle imprese che sono stabilite in un solo Stato membro, che forniscono soltanto servizi nazionali di consegna dei pacchi nel quadro di un contratto di vendita e che, nel quadro del contratto, consegnano personalmente i beni previsti all’utente». Pertanto, da tale disposizione non si può neppure

dedurre che il legislatore dell’Unione abbia inteso riferirsi unicamente ai fornitori di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, cosicché i fornitori di servizi di consegna nazionale dei pacchi *a priori* sarebbero tutti esclusi dal suo ambito di applicazione.

- 39 Infatti, come risulta dalla formulazione di detta disposizione, che deve essere letta alla luce del considerando 18 del regolamento 2018/644, essa esclude da tale ambito di applicazione solo una categoria specifica di fornitori di servizi di consegna nazionale dei pacchi, vale a dire quella delle imprese stabilite in un solo Stato membro che effettuano tali consegne unicamente al fine di evadere ordini di merci vendute a consumatori sulla base di contratti conclusi tra tali imprese e tali consumatori. Detta eccezione non riguarda quindi le imprese che utilizzano le loro reti di consegna nazionali per consegnare merci vendute da terzi.
- 40 Ne consegue che l’eccezione prevista all’articolo 2, punto 3, del regolamento 2018/644 ha una portata limitata e non implica che i fornitori di servizi di consegna dei pacchi siano esclusi dall’ambito di applicazione *ratione personae* di tale regolamento, per il solo motivo che effettuano solo consegne nel territorio nazionale di uno Stato membro.
- 41 In secondo luogo, occorre rilevare che l’articolo 4 del regolamento 2018/644, che riguarda, come risulta dalla sua formulazione, specificamente la comunicazione di informazioni, si applica, in linea di principio, a tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi, ai sensi dell’articolo 2 di tale regolamento.
- 42 Infatti, l’articolo 4, paragrafi 1 e 3, del regolamento 2018/644 impone a «tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi» di comunicare determinate informazioni all’ANR interessata. L’articolo 4, paragrafo 2, di tale regolamento obbliga «i fornitori di servizi di consegna dei pacchi» a comunicare entro il termine indicato qualsiasi modifica riguardante le informazioni richieste ai sensi del citato articolo 4, paragrafo 1, il che implica che tale obbligo riguarda la stessa categoria di fornitori interessata da quest’ultimo paragrafo.
- 43 Pertanto, l’articolo 4, paragrafo 3, lettera c), di detto regolamento impone a tali fornitori di comunicare il numero di pacchi trattati nel corso dell’anno civile precedente nello Stato membro in cui sono stabiliti, suddivisi in pacchi nazionali e in pacchi transfrontalieri. Il fatto che i fornitori nazionali di servizi di consegna dei pacchi possano comunicare informazioni all’ANR solo per quanto riguarda i pacchi nazionali non comporta quindi che essi debbano considerarsi esclusi dall’ambito di applicazione del medesimo regolamento.
- 44 Inoltre, l’articolo 4, paragrafo 5, del regolamento 2018/644, che consente all’ANR di chiedere informazioni supplementari, fa esplicito riferimento ai paragrafi 1 e 3 di detto articolo, il che implica che tali richieste possono essere trasmesse agli stessi destinatari, vale a dire tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi, ai sensi dell’articolo 2 di tale regolamento.
- 45 Sebbene l’articolo 4, paragrafo 6, del regolamento 2018/644 preveda l’esenzione di talune categorie di fornitori di tali servizi dagli obblighi di cui ai paragrafi da 1 a 5 del summenzionato articolo, tale esenzione si applica solo alle imprese di servizi di consegna dei pacchi di piccole dimensioni che effettuano consegne interne e a condizione che esse siano stabilite in un solo Stato membro. Peraltro, l’articolo 4, paragrafo 7, di tale regolamento consente a un’ANR di chiedere, a determinate condizioni, informazioni a taluni prestatori di servizi rientranti, in linea di principio, nel paragrafo 6 di tale articolo.
- 46 Dall’insieme delle disposizioni sopra citate risulta che, indipendentemente dalla portata territoriale dei servizi di consegna dei pacchi erogati, i fornitori di servizi di consegna dei pacchi di cui all’articolo 4, paragrafo 1, del regolamento 2018/644, in linea di principio, sono soggetti agli obblighi di comunicazione di informazioni imposti da tale regolamento.
- 47 In terzo luogo, occorre osservare, al pari del Parlamento europeo, che il regolamento 2018/644, nel suo capitolo II, presenta il sistema di sorveglianza regolamentare come composto da una serie di fasi interconnesse. Così, l’articolo 4 di quest’ultimo consente alle ANR di ottenere informazioni al fine di comprendere la composizione e il funzionamento del mercato della consegna dei pacchi, sia sul piano nazionale sia per quanto riguarda le consegne transfrontaliere. In forza dell’articolo 5 di tale regolamento, le ANR ricevono gli elenchi pubblici delle tariffe dai fornitori di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. In applicazione dell’articolo 6 di detto regolamento, le ANR individuano le

tariffe che ritengono necessario valutare e le valutano. L'articolo 7 del medesimo regolamento obbliga infine, a determinate condizioni, i professionisti che hanno venduto ai consumatori beni che saranno oggetto di un invio transfrontaliero di pacchi, a informarli, in particolare, in merito alle opzioni di consegna transfrontaliera e alle relative spese.

- 48 L'obiettivo perseguito da ciascuna di tali disposizioni giustifica la distinzione operata dal regolamento 2018/644 tra i destinatari dell'obbligo di informazione di cui trattasi. Infatti, taluni obblighi, che sono più mirati per la loro natura e la loro funzione, si rivolgono specificamente ai fornitori di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. Così, l'articolo 5 di tale regolamento si applica solo a tali fornitori di servizi, in quanto mira ad attuare l'obiettivo di trasparenza delle tariffe di consegna transfrontaliera dei pacchi già pubblicate. L'informazione pertinente al riguardo può, infatti, essere ottenuta solo dai fornitori che erogano tali servizi di consegna. Per contro, altri obblighi quali gli obblighi informativi generali enunciati all'articolo 4 del regolamento 2018/644 si applicano indistintamente ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi, indipendentemente dal territorio nel quale tali consegne sono effettuate.
- 49 Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni, il carattere nazionale o transfrontaliero del servizio di consegna dei pacchi è pertinente non per delimitare l'ambito di applicazione *ratione personae* di tale regolamento, bensì per determinare il tipo di informazione pertinente che deve essere comunicata alla luce dell'obiettivo perseguito da ciascuna delle summenzionate disposizioni.
- 50 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che il regolamento 2018/644 deve essere interpretato nel senso che esso si applica, per quanto riguarda la comunicazione di informazioni all'ANR interessata, a qualsiasi fornitore di servizi di consegna dei pacchi, indipendentemente dal carattere nazionale o transfrontaliero dei servizi di cui trattasi, salvo in caso di specifica esclusione.

Sulle questioni seconda e terza

- 51 Come risulta dal loro tenore letterale, le questioni seconda e terza sono poste nell'ipotesi in cui la risposta alla prima questione implichi che il regolamento 2018/644 si applica, per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni, solo ai fornitori di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.
- 52 In considerazione della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alle questioni seconda e terza.

Sulla quarta questione

- 53 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 22 e 22 *bis* della direttiva 97/67 e/o l'articolo 4 del regolamento 2018/644, letti alla luce del principio di proporzionalità, debbano essere interpretati nel senso che ostano a che un'ANR imponga ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi obblighi informativi generali vertenti, in particolare, sulle condizioni praticate nei confronti dei diversi tipi di clienti, vale a dire il pubblico e taluni clienti professionali, sui contratti che disciplinano i rapporti con le imprese che, a vario titolo, concorrono a fornire detti servizi, nonché sulle condizioni economiche e sulle tutele giuridiche riconosciute ai lavoratori impiegati a diverso titolo nell'erogazione del servizio di cui trattasi.
- 54 A tal riguardo, da un lato, occorre rilevare che, come risulta dall'articolo 22 *bis*, paragrafi 1 e 2, della direttiva 97/67, tale disposizione impone agli Stati membri di provvedere affinché i fornitori di servizi postali comunichino alle ANR, su richiesta di queste ultime, tutte le informazioni, comprese le informazioni finanziarie e quelle relative alla fornitura del servizio universale, in particolare, affinché tali ANR possano garantire la conformità alle disposizioni di tale direttiva o delle decisioni adottate conformemente a quest'ultima nonché a fini statistici chiaramente definiti.
- 55 Sebbene tale articolo 22 *bis* non contenga limitazioni per quanto riguarda l'insieme delle informazioni che possono essere oggetto di una siffatta richiesta di comunicazione, tenuto conto dei termini ampi utilizzati al riguardo, occorre rilevare che tali informazioni devono essere richieste ai fini dell'assolvimento dei compiti dell'ANR interessata o a fini statistici chiaramente definiti. Tale interpretazione è corroborata dall'obiettivo perseguito da tale disposizione, che consiste precisamente,

come enunciato al considerando 51 della direttiva 2008/6, nel consentire alle ANR di raccogliere informazioni presso gli operatori del mercato «in modo da adempiere efficacemente ai compiti loro assegnati». Ne consegue che tale potere dell'ANR di chiedere informazioni ai fornitori di servizi postali conformemente all'articolo 22 *bis* della direttiva 97/67 è delimitato in funzione dei compiti che le sono affidati.

- 56 Come risulta dall'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 97/67, tali compiti consistono nel garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla stessa direttiva, in particolare istituendo procedure di monitoraggio e regolamentazione per garantire la fornitura del servizio universale.
- 57 D'altro lato, l'articolo 4, paragrafi 1 e 3, del regolamento 2018/644 elenca le informazioni che tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi devono comunicare all'ANR interessata. Tali informazioni riguardano, in particolare, le caratteristiche dei servizi di consegna dei pacchi che essi offrono, le loro condizioni generali, il numero di pacchi trattati all'anno, il numero di dipendenti nonché il nome dei loro subappaltatori e qualsiasi informazione in loro possesso per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi di consegna dei pacchi effettuati da tali subappaltatori, o anche qualsiasi elenco accessibile al pubblico che riporta le tariffe applicabili.
- 58 Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento 2018/644, un'ANR ha la facoltà di richiedere informazioni supplementari.
- 59 Dalle citate disposizioni risulta che tanto la direttiva 97/67 quanto il regolamento 2018/644 consentono di attribuire a un'ANR, ai fini dell'assolvimento dei suoi compiti, un ampio potere per quanto riguarda il tipo o il volume di informazioni che essa può esigere dai fornitori di servizi di consegna dei pacchi, per quanto riguarda i soggetti sui quali tali informazioni devono vertere, il loro carattere pubblico o riservato, o anche, la frequenza con cui essa può chiederle loro.
- 60 Occorre tuttavia rilevare che l'esercizio di tale ampio potere deve avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità.
- 61 Infatti, da un lato, la facoltà di chiedere informazioni supplementari ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento 2018/644 è subordinata alla condizione che una siffatta richiesta sia «necessaria e proporzionata».
- 62 D'altro lato, l'articolo 22 *bis*, paragrafo 2, seconda frase, della direttiva 97/67 prevede che le informazioni richieste dall'ANR debbano essere proporzionate alle sue esigenze nell'assolvimento dei suoi compiti. Il considerando 51 della direttiva 2008/6, alla luce del quale deve essere letto l'articolo 22 *bis* della direttiva 97/67, enuncia al riguardo che le richieste di informazioni di un'ANR devono essere proporzionate e non comportare un onere eccessivo per le imprese interessate.
- 63 In tale contesto, occorre del resto rilevare che, in forza dell'articolo 22, paragrafo 2, primo comma, seconda frase, della direttiva 97/67, le ANR possono essere incaricate, oltre ai compiti imposti da tale direttiva, quali l'istituzione di procedure di monitoraggio e di regolamentazione al fine di garantire la fornitura del servizio universale, di un compito che può essere loro affidato dagli Stati membri, vale a dire quello di garantire il rispetto delle norme sulla concorrenza nel settore postale. Infatti, come risulta da tale disposizione, l'armonizzazione realizzata dalla direttiva 97/67 è solo parziale e lascia agli Stati membri la libertà di adottare altre disposizioni in materia, le quali potrebbero, se del caso, demandare alle ANR interessate compiti supplementari.
- 64 A tal riguardo, occorre osservare che, come rilevato, in sostanza, dalla Commissione in udienza, il potere di regolamentazione *ex ante* dei mercati al fine di promuovere la concorrenza si distingue dai poteri di garantire il rispetto delle norme sulla concorrenza, il che implica l'applicazione *ex post* delle norme sulla concorrenza stabilite, che si effettua in casi specifici. Ne consegue che tale applicazione *ex post* delle norme sulla concorrenza può giustificare una richiesta mirata di informazioni, incentrata sull'indagine specifica in corso, mentre l'obiettivo della promozione della concorrenza può giustificare una richiesta di informazioni più ampia, che consente all'ANR, incaricata di tale compito, di esaminare il mercato interessato al fine di migliorare la concorrenza in prospettiva. Pertanto, una conoscenza approfondita del mercato, vertente, in particolare, sul potere di taluni operatori che vi sono attivi, sui prezzi di taluni servizi e sulle condizioni di lavoro che potrebbero compromettere la parità di condizioni

su tale mercato, può rivelare la necessità di adottare misure di regolamentazione, al fine di scongiurare un rischio di distorsione della concorrenza nel settore interessato.

- 65 Spetterà al giudice del rinvio pronunciarsi sulla proporzionalità degli obblighi di informazione di cui trattasi nei procedimenti principali. Occorre infatti ricordare che, in forza dell'articolo 267 TFUE, la Corte è competente non già ad applicare le norme del diritto dell'Unione a una fattispecie concreta, bensì unicamente a pronunciarsi sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione. Tuttavia, conformemente a una giurisprudenza costante, la Corte, nell'ambito della cooperazione giudiziaria istituita da tale articolo 267 TFUE, in base agli elementi del fascicolo, può fornire al giudice nazionale gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano fornirgli tutte le indicazioni necessarie per guidarlo nella sua valutazione [sentenze del 19 settembre 2024, Booking.com e Booking.com (Deutschland), C-264/23, EU:C:2024:764, punti 45 e 46 e giurisprudenza citata, e del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punto 47 e giurisprudenza citata].
- 66 A tal fine, nel caso di specie, il giudice del rinvio dovrà valutare, anzitutto, se gli obblighi di informazione imposti dall'AGCOM siano tali da consentire di raggiungere l'obiettivo perseguito dall'ANR, vale a dire garantire l'adempimento dei suoi compiti, se tali obblighi siano poi necessari per raggiungere tale obiettivo e, infine, se detti obblighi siano proporzionati, in particolare in quanto non arrecano, a causa dell'onere amministrativo che comportano, un pregiudizio eccessivo ai diritti e agli interessi tutelati dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi.
- 67 A tal riguardo, occorre rilevare che solo gli obblighi informativi «simmetrici» imposti dall'AGCOM costituiscono l'oggetto della quarta questione pregiudiziale. Tali obblighi riguardano, secondo il giudice del rinvio, le condizioni praticate nei confronti dei diversi tipi di clienti [quarta questione, *sub i*], i contratti che disciplinano i rapporti tra l'impresa che fornisce il servizio di consegna dei pacchi e le imprese che, a vario titolo, secondo il modello organizzativo proprio della filiera, concorrono a fornire detto servizio [quarta questione, *sub ii*], le condizioni economiche e le tutele giuridiche riconosciute ai lavoratori impiegati a diverso titolo nell'erogazione del servizio [quarta questione, *sub iii*]. Fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, gli obblighi di cui alla quarta questione, *sub i*), corrispondono a quelli previsti all'articolo 1, paragrafo 2, della delibera n. 94/22/CONS, quelli di cui alla quarta questione, punto *ii*), corrispondono a quelli previsti all'articolo 1, paragrafo 3, di tale delibera e quelli di cui alla quarta questione, *sub iii*), corrispondono a quelli previsti all'articolo 1, paragrafi 4 e 5, di detta delibera.
- 68 Occorre osservare, in primo luogo, che, nei limiti in cui le informazioni richieste rientrano nelle categorie di dati di cui all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento 2018/644, il giudice del rinvio non deduce alcun elemento che consenta di mettere in discussione la proporzionalità dei relativi obblighi imposti da tale regolamento, la cui validità, al riguardo, non è stata discussa da tale giudice, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 83 delle sue conclusioni.
- 69 In tale contesto, occorre rilevare che l'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), di tale regolamento impone a tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi di comunicare all'ANR il nome dei loro subappaltatori nonché qualsiasi informazione in possesso di tali fornitori di servizi in merito alle caratteristiche dei servizi di consegna dei pacchi erogati da tali subappaltatori, quali le modalità di raccolta e di distribuzione del pacco, a seconda del suo peso o delle sue dimensioni. Ne deriva che, in primo luogo, tali caratteristiche non riguardano le condizioni di lavoro del personale impiegato da soggetti terzi, come i subappaltatori, che concorrono a fornire detti servizi, condizioni che sono oggetto degli obblighi di informazione previsti all'articolo 1, paragrafi 4 e 5, della delibera n. 94/22/CONS. In secondo luogo, rientrano nell'ambito di applicazione di detto articolo 4, paragrafo 3, lettera d), del regolamento 2018/644 solo le informazioni che un siffatto fornitore di servizi detiene effettivamente. Tale obbligo non implica quindi che tale fornitore debba raccogliere informazioni supplementari presso i suoi subappaltatori.
- 70 Ne consegue, in secondo luogo, che le informazioni che non rientrano nelle categorie di dati elencate all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento 2018/644 devono essere oggetto di un esame delle condizioni del principio di proporzionalità. Ciò vale, in particolare, per le informazioni relative, per quanto riguarda il mercato pertinente, alle condizioni di lavoro dei dipendenti dei fornitori di servizi o

dei loro subappaltatori, nonché per quelle relative ai fattori che determinano il prezzo e la qualità dei servizi di cui trattasi.

- 71 Per quanto riguarda, anzitutto, l'idoneità delle informazioni richieste a consentire all'ANR di svolgere i propri compiti, occorre ricordare che le ANR hanno, conformemente all'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 97/67, in particolare, il compito di garantire il rispetto degli obblighi derivanti da tale direttiva, segnatamente, istituendo procedure di monitoraggio e di regolamentazione al fine di garantire la fornitura del servizio universale.
- 72 Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 97/67, gli Stati membri possono sottoporre la fornitura dei servizi postali a un'autorizzazione generale o a una licenza individuale, subordinando la concessione di autorizzazioni al rispetto di talune condizioni, relative, in particolare, al rispetto delle condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale.
- 73 Dall'ordinanza di rinvio risulta che gli obblighi informativi «simmetrici» di cui trattasi nei procedimenti principali sono imposti alle imprese che forniscono servizi di consegna dei pacchi in qualità di titolari di una licenza individuale o di un'autorizzazione generale. Non viene precisato se i servizi di consegna dei pacchi erogati da tali imprese rientrino o meno nel servizio universale. Così, la BRT rileva, nelle sue osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte, che i suoi servizi non rientrano nel servizio universale.
- 74 A tal riguardo, occorre osservare che la Corte ha dichiarato che dall'analisi della struttura complessiva dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67 risulta che il termine «autorizzazioni», utilizzato in tale disposizione, designa sia le autorizzazioni di cui al paragrafo 2, primo comma, di tale articolo sia quelle di cui al paragrafo 1 di detto articolo, vale a dire le autorizzazioni che riguardano sia i servizi che non rientrano nel servizio universale sia quelli che vi rientrano. Pertanto, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quinto trattino, di tale direttiva, tutti i fornitori di servizi postali, compresi quelli che non forniscono servizi nell'ambito del servizio universale, possono essere soggetti all'obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale [v., in tal senso, sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punti 27 e 28].
- 75 Peraltro, occorre osservare che, nel caso di una prestazione di servizi non rientrante nell'ambito del servizio universale, possono essere concesse autorizzazioni generali, in forza dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67, nei limiti in cui ciò sia necessario per garantire il rispetto delle esigenze essenziali per la fornitura dei servizi postali. Queste ultime sono definite all'articolo 2, punto 19, di detta direttiva. Tra esse figura «il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto comunitario e nazionale».
- 76 Ne consegue che informazioni relative alle condizioni di lavoro, come quelle richieste dall'AGCOM in forza dell'articolo 1, paragrafi 4 e 5, della delibera n. 94/22/CONS, possono essere considerate idonee a consentire all'ANR di assolvere il suo compito relativo al controllo dell'esecuzione degli obblighi imposti a fornitori di servizi di consegna dei pacchi titolari di una licenza individuale o di un'autorizzazione generale, ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 97/67.
- 77 Per quanto riguarda, poi, la necessità delle informazioni richieste, essa deve essere considerata dimostrata se, in mancanza di tali informazioni, l'ANR non può assolvere adeguatamente i compiti che le sono stati attribuiti.
- 78 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 88 delle sue conclusioni, l'assolvimento del compito di vigilare sull'esecuzione degli obblighi derivanti dalle licenze individuali e dalle autorizzazioni generali concesse ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi implica che l'ANR disponga di informazioni relative alle condizioni di lavoro dei dipendenti e alle tutele giuridiche riconosciute ai lavoratori attivi nell'ambito dell'erogazione dei servizi di cui trattasi. Pertanto, l'obbligo di comunicare i contratti tipo conclusi con tali dipendenti, a qualsiasi livello organizzativo, nonché quello di trasmettere una dichiarazione relativa al rispetto delle condizioni di lavoro nei confronti delle persone che partecipano all'erogazione del servizio di consegna dei pacchi, quali imposti all'articolo 1,

paragrafi 4 e 5, della delibera n. 94/22/CONS, non risultano eccedere quanto necessario per assolvere efficacemente tale compito.

- 79 Parimenti, il compito di garantire la fornitura di servizi postali di qualità, in particolare del servizio universale, nell'interesse degli utenti di tali servizi richiede di poter raccogliere informazioni sui fattori che determinano il prezzo e la qualità dei servizi di cui trattasi o ancora sulle condizioni di lavoro dei dipendenti dei fornitori di servizi presenti sul mercato di cui trattasi e delle persone che concorrono all'erogazione di tali servizi. Come rilevato, in sostanza, dal governo italiano nelle sue osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte, il ricorso all'esternalizzazione dei servizi di cui trattasi e l'utilizzo di contratti di subappalto, spesso a cascata fino a una frammentazione molto spinta della fase di consegna, possono rendere poco trasparenti le condizioni economiche e di lavoro in cui tali servizi sono forniti. Ne consegue che la conoscenza dell'organizzazione della rete è necessaria per consentire all'ANR di sorvegliare efficacemente il mercato di cui trattasi e, se del caso, di intervenire adottando misure di regolamentazione.
- 80 In tale ottica, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, l'imposizione di obblighi di informazione relativi alle condizioni di lavoro dei dipendenti che partecipano all'erogazione di servizi di cui trattasi, ai contratti che disciplinano i rapporti commerciali con le imprese che concorrono a tale erogazione di servizi nonché ai prezzi e alle altre condizioni alle quali i servizi di consegna dei pacchi sono forniti al pubblico e a determinati clienti professionali, come quelli imposti dall'articolo 1, paragrafi da 2 a 5, della delibera n. 94/22/CONS, risulta necessaria al fine di raggiungere siffatti obiettivi.
- 81 Infine, in terzo luogo, spetterà al giudice del rinvio esaminare se le informazioni richieste siano proporzionate, in particolare in quanto non fanno gravare un onere eccessivo sui fornitori di servizi di consegna dei pacchi. Tale valutazione consiste in un esame dell'onere imposto dagli obblighi di informazione di cui trattasi nei procedimenti principali in termini di tempo, di risorse finanziarie ed umane alla luce delle dimensioni dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi soggetti a tali obblighi di informazione. Essa presuppone che si tenga conto di diversi fattori, quali i termini entro i quali tali obblighi devono essere adempiuti, la natura e la quantità delle informazioni richieste, nonché il grado di precisione richiesto.
- 82 Sebbene una siffatta valutazione spetti al giudice del rinvio, conformemente alla giurisprudenza rilevata al punto 65 della presente sentenza, si può osservare che, nei limiti in cui la fornitura di contratti tipo consente di comunicare le informazioni richieste all'ANR, sarebbe eccessivo esigere dai fornitori di servizi di consegna dei pacchi di comunicare tutti i contratti in corso che disciplinano i rapporti tra l'operatore autorizzato a fornire al pubblico servizi di consegna dei pacchi e i suoi dipendenti nonché le persone che concorrono a tale erogazione di servizi.
- 83 Inoltre, anche qualora dati quali i prezzi negoziati con i clienti professionali, che nel caso di specie sono oggetto dell'obbligo di informazione imposto dalla delibera n. 94/22/CONS, costituissero, per i fornitori di servizi di consegna dei pacchi, informazioni commerciali riservate, occorre ricordare che la rigorosa riservatezza delle informazioni commerciali riservate comunicate dai fornitori di servizi di consegna dei pacchi deve essere garantita conformemente all'articolo 9 del regolamento 2018/644 e all'articolo 22 *bis*, paragrafo 2, della direttiva 97/67. Pertanto, nel garantire che tali dati non devono essere oggetto di anonimizzazione da parte di tali fornitori, il che implicherebbe un notevole onere amministrativo per questi ultimi, risulta che il legislatore dell'Unione abbia ponderato, da un lato, i loro interessi nell'esercizio della libertà d'impresa garantita dall'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, dall'altro, quelli di un'ANR ad ottenere tali informazioni ai fini dell'assolvimento dei suoi compiti.
- 84 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quarta questione dichiarando che gli articoli 22 e 22 *bis* della direttiva 97/67 nonché l'articolo 4 del regolamento 2018/644 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che un'ANR imponga a fornitori di servizi di consegna dei pacchi obblighi informativi generali vertenti, in particolare, sulle condizioni praticate nei confronti dei diversi tipi di clienti, vale a dire il pubblico e determinati clienti professionali, sui contratti che disciplinano i rapporti con le imprese che, a vario titolo, concorrono a tali servizi, nonché sulle condizioni economiche e sulle tutele giuridiche riconosciute ai lavoratori

impiegati, a diverso titolo, in tale erogazione di servizi, purché gli obblighi imposti siano tali da consentire l'adempimento dei compiti assegnati a tale autorità, siano necessari a tal fine e siano proporzionati in quanto non fanno gravare un onere eccessivo su tali fornitori di servizi.

Sulle spese

85 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

1) **Il regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi,**

deve essere interpretato nel senso che:

esso si applica, per quanto riguarda la comunicazione di informazioni all'autorità nazionale di regolamentazione interessata, a qualsiasi fornitore di servizi di consegna dei pacchi, indipendentemente dal carattere nazionale o transfrontaliero dei servizi di cui trattasi, salvo in caso di specifica esclusione.

2) **Gli articoli 22 e 22 bis della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, nonché l'articolo 4 del regolamento 2018/644,**

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano a che un'autorità nazionale di regolamentazione imponga a fornitori di servizi di consegna dei pacchi obblighi informativi generali vertenti, in particolare, sulle condizioni praticate nei confronti dei diversi tipi di clienti, vale a dire il pubblico e determinati clienti professionali, sui contratti che disciplinano i rapporti con le imprese che, a vario titolo, concorrono a fornire tali servizi, nonché sulle condizioni economiche e sulle tutele giuridiche riconosciute ai lavoratori impiegati, a diverso titolo, in tale erogazione di servizi, purché gli obblighi imposti siano tali da consentire l'adempimento dei compiti assegnati a tale autorità, siano necessari a tal fine e siano proporzionati in quanto non fanno gravare un onere eccessivo su tali fornitori di servizi.

Arastey Sahún

Passer

Regan

Gratsias

Smulders

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 2025.

Il cancelliere

La presidente di sezione

* Lingua processuale: l'italiano.