CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 9 luglio 2026 (1)

Cause riunite da C-535/25 a C-537/25

Amazon Italia Logistica Srl (C-535/25),
Amazon Italia Services Srl (C-536/25),
Amazon Italia Transport Srl (C-537/25)
contro
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
con l'intervento di:
Ministero delle Imprese e del Made in Italy

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Servizi postali nell'Unione europea – Direttiva 97/67/CE – Articoli 2 e 9 – Autorizzazione generale – Gruppo di imprese che si incarica della consegna ai clienti finali di merci vendute da terzi – Imprese appartenenti a tale gruppo che effettuano un servizio postale – Nozione di fornitore di un servizio postale – Normativa nazionale che assoggetta tali imprese ad un'autorizzazione generale »

1. Negli ultimi anni, l'aumento del commercio elettronico ha comportato una profonda trasformazione del settore postale e dei settori vicini (tra cui quello della logistica), i cui operatori ricorrono a nuovi modelli commerciali che travalicano la nozione classica di «servizi postali» (2).

2. Uno di tali operatori è Amazon (3), che, tramite il suo mercato elettronico, agisce come intermediario nella vendita di articoli proposti da venditori terzi, offrendo ai suoi clienti servizi integrati di immagazzinamento, imballaggio e distribuzione dei prodotti commercializzati.

3. La Corte è chiamata ad esaminare se, e in quale misura, l'attività di cui trattasi nei procedimenti principali, della quale si occupano tre imprese del gruppo Amazon (4), costituisca un «servizio postale». Se così fosse, essa sarebbe soggetta al regime di autorizzazione previsto all'articolo 9 della direttiva 97/67/CE (5).

4. Proprio per il motivo che non dispongono di tale autorizzazione, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) (Italia) ha sanzionato ciascuna delle tre imprese ricorrenti.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione. Direttiva 97/67

5. Ai sensi dell'articolo 2:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

1) servizi postali: i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali;

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

(…)

4) raccolta: l'operazione di raccolta degli invii postali da parte di un fornitore di servizi postali;

5) distribuzione: il processo che va dallo smistamento nel centro incaricato di organizzare la distribuzione alla consegna degli invii postali ai destinatari;

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;

(…)

14) autorizzazioni: ogni permesso che stabilisce i diritti e gli obblighi specifici nel settore postale e che consente alle imprese di fornire servizi postali e, se del caso, creare e/o sfruttare le proprie reti per la fornitura di tali servizi, sotto forma di "autorizzazione generale" oppure di "licenza individuale" (…);

(…)

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 (…) e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e l'assetto territoriale. La protezione dei dati può comprendere la protezione dei dati personali, la riservatezza delle informazioni trasmesse o conservate, nonché la tutela della vita privata;

(…)».

6. L'articolo 9 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.

(…)».

B. Diritto italiano

7. La direttiva 97/67 è stata trasposta nel diritto italiano mediante il decreto legislativo n. 261/1999 – 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 (6), il cui articolo 1 contiene definizioni che corrispondono, in sostanza, a quelle di cui all'articolo 2 di detta direttiva.

8. È applicabile *ratione temporis* la delibera n. 129/15/CONS – Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (7), il cui allegato A, articolo 8 («Servizi postali assoggettati all'autorizzazione generale»), dispone quanto segue:

«1. È soggetta al conseguimento di un'autorizzazione generale l'offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel servizio universale ai sensi del decreto legislativo [n. 261/1999].

2. L'autorizzazione generale è necessaria per lo svolgimento anche di una sola delle fasi delle attività per l'offerta dei servizi postali di cui al comma 1 e per l'offerta di servizi postali a valore aggiunto».

II. Fatti, procedimenti e questioni pregiudiziali

9. Con delibera del 25 luglio 2018 (8), l'AGCOM ha sanzionato le tre imprese del gruppo Amazon dopo avere constatato che, senza disporre del titolo abilitativo richiesto dalla normativa italiana, esse offrivano «un servizio di recapito al cliente finale [dei prodotti venduti sul mercato elettronico di Amazon] che in nulla si discosta dal servizio di recapito reso dagli altri operatori postali (…) e che ricomprende le ordinarie fasi di lavorazione del ciclo postale (…)».

10. Dal fascicolo risulta che Amazon opera come intermediario nella vendita di articoli commercializzati da venditori terzi tramite il suo mercato elettronico (*Amazon Marketplace*). Il suo modello commerciale si articola come segue:

– un venditore terzo fa pervenire la merce al centro logistico di Amazon (l'AIL) tramite un corriere. La merce rimane sempre di proprietà del venditore;

– Amazon (l'AIL) riceve, smista e immagazzina la merce;

– una volta ricevuto l'ordine del cliente, Amazon (l'AIL) preleva la merce dai suoi depositi, la imballa e la etichetta (previa ricognizione delle sue caratteristiche specifiche, ad esempio peso e dimensioni);

– quando il prodotto acquistato è pronto per la spedizione, si procede ad uno smistamento progressivo (9). In un primo momento, l'AIL ripartisce i pacchi già etichettati tra i corrieri incaricati della consegna, che possono essere, a seconda dei casi, imprese già presenti sul mercato oppure *Amazon Logistics*;

– se la consegna è affidata ad *Amazon Logistics* (unità aziendale dell'AIT), l'AIT raccoglie (10) le merci dai centri logistici dell'AIL per trasportarle verso le *Delivery Stations* (11), gestite dall'AIT;

– nelle *Delivery Stations* viene effettuato un secondo smistamento, tramite la ripartizione dei pacchi tra differenti corrieri locali con i quali Amazon collabora a livello locale (12);

– gli operatori locali provvedono, sotto la direzione dell'AIT (13), alla consegna al cliente finale (c.d. «*last mile*» o «ultimo miglio»);

– la consegna al cliente finale può essere effettuata all'indirizzo indicato dal destinatario dell'invio o, se il destinatario lo richiede, tramite gli armadietti (*lockers*) gestiti dall'AIS;

– l'AIS «non si limita a mettere a disposizione degli spazi fisici utilizzati da terzi per il recapito degli invii postali», bensì li «gestisce» controllando tali armadietti da remoto, monitorando il deposito degli invii postali da parte dei corrieri nonché il successivo ritiro da parte del destinatario (14).

11. Alla luce di tali fatti, l'AGCOM ha dichiarato che:

– l'attività di imballaggio e di etichettatura svolta dall'AIL non ha, di per sé, natura postale. Hanno invece siffatta natura le attività immediatamente successive, mediante le quali gli articoli imballati ed etichettati diventano un «invio definitivo» e vengono ripartiti tra differenti corrieri in base ai tempi di consegna e alle zone servite. Tali attività corrisponderebbero alla fase di «smistamento» che caratterizza il ciclo di attività di tutti gli operatori postali (15);

– l'attività di gestione degli armadietti effettuata dall'AIS «è attività postale e le particolari innovazioni apportate al modello non variano la sostanza, né tantomeno la qualificazione e

l'inquadramento di questa modalità di recapito all'interno della corrispondente fase di svolgimento del servizio postale» (distribuzione);

– l'AIT e l'AIL hanno realizzato, «senza aver ottenuto il prescritto titolo abilitativo, una rete unitariamente organizzata per lo svolgimento di fasi del servizio postale, predeterminandone le condizioni giuridiche, tecniche ed economiche, e utilizzando per la fase di recapito sette società, non munite di autorizzazione generale per svolgere tale servizio». Gli operatori locali «perdono ogni autonomia ed indipendenza» a motivo delle direttive stringenti imposte dall'AIT, cosicché quest'ultima può essere considerata il «*dominus*» (sic) del servizio.

12. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia), dinanzi al quale l'AIL, l'AIT e l'AIS hanno contestato separatamente la delibera dell'AGCOM, ha sostanzialmente confermato quest'ultima.

13. In tale contesto, il Consiglio di Stato (Italia), adito in appello dall'AIL, dall'AIT e dall'AIS, sottopone alla Corte la seguente questione pregiudiziale nelle tre cause:

«Se gli articoli 2 e 9 della direttiva [97/67] ostino ad una disciplina nazionale che sottopone al regime autorizzatorio previsto per l'offerta al pubblico di servizi postali le attività del tipo di quelle svolte da[ll'AIL, dall'AIS e dall'AIT] e descritte ne[i] provvediment[i] impugnat[i]».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

14. Le tre domande di pronuncia pregiudiziale sono pervenute alla cancelleria della Corte il 6 agosto 2025. Tenuto conto della stretta connessione tra le stesse, ne è stata disposta la riunione.

15. Hanno presentato osservazioni scritte l'AIL, l'AIS e l'AIT (congiuntamente), i governi spagnolo, italiano, dei Paesi Bassi e norvegese, nonché la Commissione europea.

16. Non è stato ritenuto indispensabile lo svolgimento di un'udienza.

IV. Ricevibilità

17. Il governo italiano ritiene che i tre rinvii pregiudiziali siano irricevibili, a causa della carente esposizione del contesto di fatto, in quanto non chiarirebbero con sufficiente precisione:

– se la questione si riferisca, in generale, all'insieme delle attività svolte da ciascuna delle imprese implicate (comprese le attività che, nelle fasi successive o precedenti, non vengono svolte dalle altre imprese ricorrenti) o, al contrario, soltanto alle attività svolte in successione in una catena di fornitura unitaria dall'AIL, dall'AIT e dall'AIS (16);

– se la questione riguardi la qualificazione come «servizi postali» delle attività svolte individualmente da ciascuna impresa o piuttosto dell'attività complessiva derivante dal coordinamento tra di esse (17).

18. Non condivido l'obiezione del governo italiano e ritengo, al contrario, che i rinvii pregiudiziali siano ricevibili.

19. È vero che l'(unica) questione pregiudiziale è redatta in modo succinto e formulata in termini sostanzialmente identici nelle tre cause, sebbene i problemi di ciascuna di esse siano diversi.

20. Tuttavia, il giudice del rinvio espone i suoi dubbi in termini che consentono di comprendere le ragioni che giustificano i rinvii. In sintesi, esso chiede:

– se la ripartizione dei pacchi da parte dell'AIL dopo l'etichettatura possa essere considerata uno «smistamento» di un «invio postale» (causa C-535/25);

– se la gestione degli armadietti (*lockers*) da parte dell'AIS formi parte della fase di «distribuzione» di un invio postale (causa C-536/25);

– se sia «fornitore di un servizio postale» un'impresa (l'AIT) che, pur non svolgendo materialmente compiti di consegna di pacchi postali, li organizza esercitando «poteri di direzione e di coordinamento» sugli operatori locali che collaborano con essa (causa C-537/25);

– se, e in che modo, la connessione tra le attività svolte dall'AIL, dall'AIS e dall'AIT influisca sulla qualificazione come «servizi postali» delle prestazioni sopra descritte (18);

– se si configuri un'«offerta al pubblico di servizi postali» allorché i servizi forniti non sono rivolti in modo indifferenziato a tutti gli utenti e non esistono uffici aperti al pubblico (causa C-535/25, rilevante anche per le cause C-536/25 e C-537/25) (19).

21. Dagli argomenti delle parti e degli intervenienti nel presente procedimento emerge la loro comprensione delle questioni di cui trattasi. La Corte dispone quindi di elementi di valutazione sufficienti per risolvere tali questioni, contrariamente a quanto obietta il governo italiano.

22. In particolare, la dinamica di azione delle tre imprese di Amazon è descritta (nelle ordinanze di rinvio e nelle osservazioni delle parti) con un livello di dettaglio sufficiente a giustificare i dubbi del Consiglio di Stato e a consentire la risposta della Corte (20).

V. Analisi

A. Considerazioni preliminari

23. Un problema di fondo sotteso ai presenti rinvii pregiudiziali è l'*inadeguatezza* delle definizioni della direttiva 97/67 rispetto all'attività di piattaforme come Amazon.

24. La direttiva 97/67 è stata adottata in un contesto incentrato sul servizio postale «tradizionale». Nel 1997, il servizio postale era affidato ad operatori incaricati principalmente della gestione e della distribuzione della posta, costituita per lo più da lettere e pacchi.

25. La liberalizzazione promossa dalla direttiva 2008/6 ha spostato il fulcro del sistema dal servizio universale a uno scenario aperto alla concorrenza: essa ha favorito l'ingresso sul mercato di operatori i cui servizi, pur mantenendo una certa equivalenza funzionale con quelli dell'operatore postale «tradizionale», erano orientati verso altri, come i servizi di corriere espresso. Nella sentenza Confetra (21), la Corte ha confermato che essi rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 97/67 e nel regime di autorizzazione da essa istituito.

26. Il consolidamento di nuovi modelli commerciali, basati sul commercio elettronico e sulla consegna del prodotto al domicilio del cliente finale, ha comportato un aumento del numero di operatori economici coinvolti. I loro servizi, in parte analoghi e in parte sostitutivi di quelli degli operatori postali «tradizionali», non sono facilmente riconducibili alla concezione classica del «servizio postale» (22).

27. In tale nuovo contesto, alcune nozioni della direttiva 97/67, concepite per il modello postale tradizionale, risultano insufficienti, se non obsolete(23). In particolare, la definizione di «invio postale», sulla quale si articola l'intero sistema, soffre di una marcata circolarità (24), che ne compromette la chiarezza e ne rende difficile l'applicazione a casi concreti. La direttiva 2008/6 ha ovviato a tali carenze solo in misura limitata (25).

28. L'interpretazione della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, potrà tenere conto di altri strumenti normativi successivi, come il regolamento (UE) 2019/1020 (26) e il regolamento (UE) 2018/644 (27), sui quali tornerò in prosieguo.

29. In particolare, il regolamento 2018/644, pur non essendo applicabile *ratione materiae* alle presenti cause, può fornire elementi utili per interpretare la direttiva 97/67, tenuto conto del rapporto di complementarità esistente tra questi due strumenti (28).

30. Ricordo tuttavia che, in un rinvio pregiudiziale effettuato a seguito di una controversia tra l'AGCOM e alcuni operatori economici, tra cui l'AIL e l'AIT, la Corte (29) ha già implicitamente qualificato questi ultimi come «fornitori di servizi di consegna dei pacchi», che sono «servizi postali» ai sensi dell'articolo 2, punti 1 e 3, del regolamento 2018/644 (30).

31. Fatte queste precisazioni, affronterò separatamente l'analisi di ciascuno dei tre rinvii pregiudiziali.

B. Causa C-535/25

32. Il Consiglio di Stato chiede se l'attività dell'AIL possa essere qualificata come «offerta al pubblico di servizi postali» (31).

33. Esso indica che occorre, anzitutto, stabilire «quando possano definirsi come aventi natura "postale" le attività svolte da un determinato operatore», al quale fine sono rilevanti sia la definizione di «invio postale», sia la nozione di «smistamento». Aggiunge che «[a]ltra questione interpretativa sottesa al quesito che si solleva attiene ai casi in cui i servizi postali possano considerarsi "offerti al pubblico"».

1. «Smistamento» di un «invio postale»

34. Affinché un'attività rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 97/67:

– deve consistere nella prestazione di *almeno uno* dei «servizi postali» elencati dall'articolo 2, punto 1, di detta direttiva (32);

– il servizio così svolto deve inoltre avere ad oggetto un «invio postale» (33).

a) Natura «postale» di un invio

35. Concordo con il giudice del rinvio (34) sul fatto che il nucleo centrale del problema ruota attorno alla definizione di «invio postale». Da essa dipende «il discrimine tra i "servizi postali" e i servizi che, pur anche consistendo nelle medesime attività materiali, non sono "postali" in quanto non hanno ad oggetto "invii postali"».

36. L'articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67 definisce l'«invio postale» come «l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali».

37. Sulla base di tale definizione, l'AGCOM e il giudice di primo grado hanno dichiarato che «un invio è postale quando, al termine del processo di etichettatura, si presenta nella sua forma atta alla sottoposizione al ciclo di lavorazione postale» (35). L'attività condotta dall'AIL *dopo l'etichettatura* rientra quindi nei servizi postali ed è «riconducibile al concetto di smistamento ai sensi della [direttiva 97/67]» (36).

38. Amazon contesta tale posizione. Essa ritiene che le attività dell'AIL siano di natura logistica, meramente «preparatorie», e vengano svolte «quando la catena postale non è stata avviata» (37).

39. A sostegno della sua tesi, Amazon deduce, in sostanza, tre argomenti, riguardanti a) la definizione di «invio postale», b) il rapporto tra le attività di «raccolta» e di «smistamento» di un «invio postale», e c) la necessità di individuare una linea di demarcazione oggettiva tra un'attività «logistica» e il settore postale (38).

1) Definizione di «invio postale»

40. Amazon rinvia al tenore letterale della definizione di «invio postale» (articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67), affermando che tutte le versioni linguistiche di tale disposizione si concentrano sul «momento cronologico» in cui l'invio «viene preso in consegna» dall'operatore postale «per la consegna» (39).

41. Da tale premessa essa deduce che le merci commercializzate attraverso il suo mercato elettronico non «possono essere trasformat[e] in invii postali semplicemente in ragione dell'apposizione di un'etichetta» da parte dell'AIL. La natura «postale» sorgerebbe «solo quando [gli articoli] sono *fisicamente affidati* a un operatore postale per la loro consegna» (40).

42. A mio avviso, le differenti versioni linguistiche dell'articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67 non corroborano la tesi di Amazon. In realtà, solo la versione italiana rinvia al «momento» (in senso cronologico) della presa in consegna fisica dell'invio da parte del vettore ai fini della sua consegna (41). Ciò non accade invece nelle altre versioni che ho potuto consultare, il cui accento si sposta piuttosto sulla *forma* (configurazione materiale) che l'invio acquista *in un momento precedente* al suo trasporto (42).

43. Il tenore di tali versioni linguistiche non consente di sostenere che solo la *consegna materiale* al *vettore* determina la trasformazione dell'invio in «invio postale». Esse non escludono la possibilità che, tra il momento in cui l'invio acquista la sua conformazione definitiva e quello della presa in consegna ai fini del trasporto, abbiano luogo altre attività, eventualmente effettuate dalla medesima impresa che si è occupata dell'imballaggio e dell'etichettatura (43), che possano essere qualificate come «raccolta» e «smistamento».

2) Assenza di «raccolta»

44. In secondo luogo, Amazon sottolinea la sequenza delle fasi della catena postale risultante dall'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67. Essa sostiene, su tale base, che l'AIL non potrebbe svolgere alcuna attività di «smistamento» postale tra la «raccolta» e la «distribuzione» poiché essa gestisce i prodotti quando non si è ancora verificata alcuna «raccolta» (44).

45. Secondo Amazon, quando un prodotto è stoccato come inventario, il suo invio sarebbe mantenuto in una «forma non definitiva» e non acquisirebbe natura «postale» fino a che non venga svolta un'operazione di effettiva «raccolta» (da parte del vettore). Nel caso dell'AIL, in mancanza di tale raccolta, l'attività di «smistamento» non sarebbe un «servizio postale», bensì «logistico» e preparatorio.

46. L'analisi dell'argomento di Amazon richiede di tenere conto dell'evoluzione della nozione di «raccolta», a seguito della modifica introdotta dalla direttiva 2008/6.

47. Nella sua formulazione iniziale, l'articolo 2, punto 4, della direttiva 97/67 limitava la raccolta all'«operazione di raccolta degli invii postali *depositati nei punti di accesso*» (45). Il riferimento ai «punti di accesso» (46) non compare invece nella versione attualmente in vigore (47). Tale scomparsa significa che non permane la concezione precedente, secondo la quale la «raccolta» implicava il ritiro dell'invio postale da un'«ubicazione fisica» «mess[a] a disposizione del pubblico (…)», preceduto da un «deposito» di tale invio postale da parte dei «clienti/mittenti».

48. Ampliare la portata della «raccolta» è coerente con l'obiettivo di consentire ai fornitori di servizi postali di diversificare la propria attività «offrendo servizi di commercio elettronico o altri servizi della società dell'informazione» (considerando 14 della direttiva 2008/6).

49. Pertanto, la definizione vigente di «raccolta» può essere applicata ad un modello commerciale in cui il mittente non «deposita» nei locali di un fornitore di servizi postali un «invio postale» già confezionato, bensì un prodotto che tale fornitore immagazzina e successivamente trasforma in «invio postale» al momento della preparazione degli ordini (48).

3) Distinzione tra servizi «di logistica» e «postali»

50. Non mi convince neppure l'argomento di Amazon relativo al regolamento 2019/1020. L'obiettivo di tale regolamento non consiste nell'istituire un quadro normativo per i «servizi di logistica» (49), bensì nel «(…) garantire che nel mercato dell'Unione siano disponibili soltanto prodotti conformi che soddisfano prescrizioni che offrono un livello elevato di protezione degli interessi pubblici (…)» (50).

51. Il regolamento 2019/1020 tratta solo incidentalmente (51) la figura del «fornitore di servizi di logistica», che è definita dal suo articolo 3, punto 11. Esso intende come tale «qualsiasi persona fisica o giuridica che offre, nell'ambito di un'attività commerciale, almeno due dei servizi seguenti: immagazzinamento, imballaggio, indirizzamento e spedizione, senza essere proprietaria dei prodotti interessati, *escludendo i servizi postali definiti all'articolo 2, punto 1), della direttiva* [*97/67*] (…)» (il corsivo è mio).

52. Il giudice del rinvio e Amazon sono in disaccordo quanto all'interpretazione di tale esclusione dei servizi postali:

– secondo Amazon, «[d]a tale definizione risulta quindi chiaro che un'impresa può svolgere tutte e quattro le attività di immagazzinamento, imballaggio, indirizzamento e spedizione in relazione a beni non di sua proprietà (come nel caso di AIL), senza essere un "fornitore di servizi postali"» (52);

– secondo il giudice del rinvio, al contrario, la definizione conferma che «le stesse attività materiali di tipo logistico possono avere natura postale o meno, a seconda che abbiano o non abbiano ad oggetto "invii postali"» (53).

53. Ritengo che quest'ultima interpretazione sia corretta.

54. Da un punto di vista materiale, le attività «di logistica» e «postale» presentano tratti comuni. La difficoltà di delimitarle è dovuta al fatto che, nel settore dell'attività postale, risulta indispensabile l'implementazione di *strategie logistiche*, intese come l'insieme dei mezzi e dei metodi necessari per una gestione efficiente della catena di fornitura postale.

55. I lavori preparatori del regolamento 2019/1020 (54), come pure i suoi obiettivi, confermano che la clausola di esclusione inserita nel suo articolo 3, punto 11, mira ad evitare che un fornitore il quale presti *esclusivamente* servizi postali sia soggetto al regime di responsabilità imposto dal regolamento 2019/1020 ai fornitori di servizi di logistica.

56. Nella logica del regolamento 2019/1020, i fornitori di servizi di logistica partecipano alla *commercializzazione* del prodotto sul mercato europeo (55). Su tale base, possono essere loro imposti, a titolo sussidiario, gli stessi obblighi che incombono all'importatore in materia di rispetto della normativa sulla conformità dei prodotti commercializzati (56).

57. Si può supporre che un partecipante alla catena di fornitura commerciale disponga delle informazioni necessarie per adempiere a tali obblighi, il che non può dirsi del soggetto che si limiti a fornire esclusivamente servizi postali. Quest'ultimo non è coinvolto nella commercializzazione dei prodotti, poiché si limita a gestire invii già imballati «nella loro forma definitiva». Non ha quindi una conoscenza precisa del contenuto di tali invii, sicché non è tenuto ad adempiere gli obblighi in materia di conformità.

58. A mio avviso, l'esclusione in esame non è intesa ad esentare, in generale, i «fornitori di servizi di logistica» dall'applicazione della direttiva 97/67, laddove tali operatori partecipino sia alla commercializzazione dei prodotti, sia alla loro distribuzione mediante un servizio di natura postale.

59. Le rispettive finalità della direttiva 97/67 e del regolamento 2019/1020 non si escludono a vicenda (57). Nulla osta quindi alla loro applicazione cumulativa allorché, a motivo della natura dell'attività svolta da un determinato operatore, sia necessario garantire il rispetto di entrambe.

60. Concordo pertanto con il giudice del rinvio sul fatto che è decisivo stabilire se l'AIL gestisca «invii postali» e, in caso affermativo, a partire da quale momento.

61. Come sottolinea la relazione dell'ERGP, un chiarimento della nozione di «invio postale» da parte del legislatore dell'Unione sarebbe la soluzione ottimale del problema. Tuttavia, *de lege lata*, occorre attenersi alla direttiva 97/67, eventualmente facendo riferimento al regolamento 2018/644.

62. La definizione di «invio postale» di cui all'articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67 contiene un elenco che, sebbene non sia esaustivo, raggruppa beni che presentano caratteristiche relativamente omogenee. In tale elenco figurano i «pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale», nozione indubbiamente molto ampia.

63. Per precisare i profili di tale nozione, è utile il regolamento 2016/844, il cui articolo 2, punto 1 (58), specifica che i pacchi sono gli invii postali contenenti beni con o senza valore commerciale, diversi da un invio di corrispondenza, di peso massimo di 31,5 kg. Possono assumere rilevanza questa e altre caratteristiche del prodotto (come la forma che assume l'ordine al termine della fase preparatoria dell'imballaggio e dell'etichettatura), in quanto un «invio postale» deve non solo essere diretto a un destinatario determinato, ma anche presentarsi in una configurazione definitiva e non più modificabile nel suo contenuto.

b) Lo «smistamento» degli invii

64. Alla luce delle informazioni risultanti dal fascicolo, e fatta salva la valutazione finale che spetta al giudice del rinvio, tutto sembra indicare che, come afferma l'AGCOM, l'AIL tratti invii che hanno già natura «postale».

65. Muovendo da tale premessa, l'AIL sarà soggetta alla direttiva 97/67 (compreso il suo regime di autorizzazione) se le sue attività relative a tali «invii postali» rientrano, dal punto di vista materiale, in una o più fasi di cui all'articolo 2, punto 1 (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione).

66. L'ordinanza di rinvio si concentra, in particolare, sull'attività di «smistamento», che non è espressamente definita nella direttiva 97/67. Secondo i criteri ermeneutici usuali (59), lo «smistamento» comprende l'insieme delle attività svolte, di regola, *dopo* la raccolta degli invii (60) e dirette a garantire la corretta ed efficiente esecuzione delle *successive fasi* di trasporto e distribuzione.

67. Concordo con la Commissione sul fatto che occorre fare riferimento «alle attività concretamente realizzate dal soggetto (…) per valutare il coinvolgimento dello stesso nel ciclo di lavorazione postale e il collegamento funzionale tra le attività di smistamento e le successive fasi di trasporto e distribuzione» (61).

68. In quest'ottica, vi è «smistamento» degli invii postali quando il «comportamento attivo» dell'operatore economico:

– si concretizza nella separazione e nell'organizzazione degli invii, secondo criteri territoriali, logistici e operativi, al fine di introdurli in modo razionale nella catena postale;

– consente l'ottimizzazione delle rotte di trasporto, la riduzione dei tempi di transito, l'allocazione efficiente delle risorse o persegue finalità analoghe.

69. Spetta al giudice del rinvio, che è il solo ad avere una conoscenza completa dei fatti, stabilire se le attività svolte dall'AIL possano essere ascritte a tale nozione.

2. «Offerta al pubblico» di servizi postali

70. Il Consiglio di Stato chiede, in tale contesto, quali siano «i casi in cui i servizi postali possano considerarsi "offerti al pubblico"» (62).

71. La domanda è correlata all'argomento di Amazon secondo cui essa «non offre servizi postali "indifferenziati" a chiunque abbia necessità di gestire logisticamente un bene ai fini della sua spedizione e non dispone di locali e/o uffici aperti al pubblico» (63).

72. Concordo con il giudice del rinvio, la Commissione e il governo spagnolo sul fatto che l'offerta indifferenziata di servizi a «tutti gli utenti», in locali aperti al pubblico in cui chiunque possa depositare gli invii, è un requisito tipico del servizio universale (64), ma non di qualsiasi servizio postale.

73. L'esistenza di «cassette postali *messe a disposizione del pubblico*, o sulla via pubblica o nei locali del fornitore o dei fornitori di servizi postali», è menzionata soltanto (e a titolo non esaustivo) in relazione ai «punti di accesso». Ricordo che la nozione di «punti di accesso» non compare più nella definizione di «raccolta», applicabile a qualsiasi «fornitore di un servizio postale», ed è utilizzata, nella versione vigente della direttiva 97/67, solo in relazione al fornitore del servizio universale (65).

74. Ritengo pertanto che un'«offerta al pubblico» di servizi postali non richieda che essi siano forniti in modo indifferenziato a tutti gli utenti mediante locali o uffici messi a disposizione del pubblico.

3. Conclusione intermedia

75. Sulla base di quanto precede, e salva la valutazione dei fatti spettante al giudice del rinvio, ritengo che l'attività consistente nel ripartire prodotti, previamente imballati ed etichettati, tra diversi vettori mediante una selezione attiva, secondo criteri logistici che tengano conto dei tempi di consegna e delle aree servite, possa costituire uno «smistamento di invii postali» ai sensi della direttiva 97/67.

C. Causa C-536/25

76. L'AIS gestisce gli armadietti utilizzati per il recapito e il ritiro di «invii postali» contenenti prodotti commercializzati tramite Amazon (66). Il giudice del rinvio chiede se tale attività costituisca un «servizio postale» ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67 e se l'AIS sia, pertanto, un «fornitore di un servizio postale» ai sensi del punto 1 *bis* del medesimo articolo.

77. Il giudice del rinvio (67), i governi spagnolo e italiano (68) nonché la Commissione (69) concordano sul fatto che tale attività rientra nella nozione di «distribuzione di invii postali» (70), ultima fase della catena postale ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67.

78. Amazon contesta tale qualificazione. Essa afferma che il deposito negli armadietti è una mera «alternativa» alla consegna nella cassetta postale domiciliare del destinatario (71): la catena postale terminerebbe quindi con tale deposito (72). A suo parere, gli armadietti sarebbero un «punto di contatto» la cui gestione, al pari di quella delle cassette postali che costituiscono i «punti di accesso», è esclusa dai «servizi postali» (73).

79. Di nuovo non condivido la tesi di Amazon (74).

80. Il deposito di un invio nella cassetta postale domiciliare del destinatario è diverso dal deposito negli armadietti gestiti dall'AIS:

– concordo con Amazon sul fatto che le cassette postali, quando servono come semplici punti di «accesso» o di «uscita» dalla rete postale, devono essere considerate esterne a tale rete. La loro gestione è meramente *passiva* (ciò risulta dall'articolo 2, punto 4, della direttiva 97/67), giacché la cassetta postale è un semplice luogo di «deposito» o di «ritiro» dell'invio da parte dei soggetti interessati (mittente e destinatario). Il servizio postale, in tale contesto, è prestato solo dal fornitore che effettua la «raccolta» e la «distribuzione»;

– per contro, come giustamente sottolineato dal giudice del rinvio, il carattere *attivo* della gestione degli armadietti (75) da parte dell'AIS inficia il «chiaro parallelismo» che Amazon tenta di stabilire tra questi ultimi e le cassette postali. L'invio depositato negli armadietti è sotto la tutela e il monitoraggio attivo dell'AIS fino al suo ritiro da parte del destinatario. Se il prodotto non viene ritirato entro il termine stabilito dall'AIS, l'invio è restituito al mittente, senza che sia necessario un intervento del destinatario (76).

81. La restituzione automatica al mittente, che non avviene nel caso di un invio depositato in una cassetta postale domiciliare, conferma il carattere «attivo» della gestione degli armadietti e che il deposito negli stessi non comporta l'«uscita» dell'invio dalla catena postale: non si verifica una vera e propria «consegna dell'invio al destinatario», ai sensi dell'articolo 2, punto 5, della direttiva 97/67, fino al suo ritiro effettivo da parte del destinatario stesso.

82. Tale soluzione è confermata dall'interpretazione sistematica e teleologica dell'articolo 2, punto 5, della direttiva 97/67.

83. Dal punto di vista sistematico, la risposta che propongo è conforme al concetto di «consegna» di cui alla direttiva 2011/83/UE (77): in quest'ultima, la decorrenza del termine per l'esercizio del diritto di recesso e il trasferimento del rischio è fissata disponendo che il prodotto venduto a distanza si considera «consegnato» quando «il consumatore o un terzo, diverso dal vettore e designato dal consumatore, acquisisce il possesso fisico dei beni» (78).

84. Dal punto di vista teleologico, il regime di autorizzazione che gli Stati membri possono istituire conformemente all'articolo 9 della direttiva 97/67 è inteso a consentire loro di «garantire la conformità alle esigenze essenziali» definite all'articolo 2, punto 19, di tale direttiva. Concordo con il giudice del rinvio e il governo italiano sul fatto che il conseguimento di tale obiettivo può essere richiesto anche ad un operatore che agisca in qualità di depositario di invii postali, fino al momento del loro effettivo ritiro da parte del destinatario.

85. Di conseguenza, la gestione degli armadietti effettuata dall'AIS fa parte della fase di «distribuzione» di un invio postale, ai sensi dell'articolo 2, punto 5, della direttiva 97/67.

D. Causa C-537/25

86. Il giudice del rinvio chiede se l'AIT possa essere qualificata come «fornitore di un servizio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1 *bis*, della direttiva 97/67, sebbene *non effettui materialmente* alcuna delle attività menzionate nel punto 1 di tale disposizione (79).

87. L'AIT sostiene di limitarsi alla «mera organizzazione» dell'attività svolta da terzi, gli operatori locali, e che tale organizzazione non costituirebbe un «servizio postale» (80). L'AIT non sarebbe quindi un fornitore di un servizio postale poiché semplicemente organizza l'attività di terzi (gli operatori locali).

88. Al contrario, secondo l'AGCOM e il giudice del rinvio, «(…) de[ve] considerarsi fornitore del servizio postale anche il soggetto che effettivamente organizza (…) tale servizio pur demandando lo svolgimento delle attività materiali a soggetti terzi solo formalmente autonomi» (81).

89. Il tenore letterale della definizione di «fornitore di un servizio postale» (articolo 2, punto 1 *bis*, della direttiva 97/67) non è utile per risolvere il dibattito, visto il suo enunciato tautologico.

90. A tal fine non è concludente neppure l'articolo 2, punto 4, del regolamento 2018/644, ai sensi del quale un «fornitore di servizi di consegna dei pacchi» (i servizi di consegna dei pacchi sono «servizi postali») (82) può affidare l'esecuzione di fasi della catena postale ad un «subappaltatore», senza per questo perdere il suo status.

91. L'«approccio sostanzialistico» adottato dall'AGCOM punta verso il titolare effettivo del servizio postale e sottolinea il carattere «puramente formale» dell'autonomia degli operatori locali in subappalto. Pur essendo imprese indipendenti ed estranee al gruppo Amazon, tali operatori locali sarebbero soggetti al potere di direzione e controllo dell'AIT per quanto riguarda le condizioni di fornitura del loro servizio.

92. A quest'ultimo riguardo, il giudice del rinvio e l'AGCOM sottolineano che:

– Amazon pianifica puntualmente i compiti specifici che ogni corriere deve svolgere nella fase del recapito. Secondo l'AGCOM, tale pianificazione si concretizza in istruzioni rivolte direttamente *all'autista/addetto al recapito*, dipendente dell'impresa locale, e riguardano individualmente ciascun pacco che l'addetto al recapito preleva dalla *Delivery Station* per consegnarlo (83);

– Amazon controlla *in itinere* (utilizzando sistemi di tracciamento dei veicoli e dispositivi forniti al personale) l'esecuzione di tali compiti;

– sulla base delle informazioni così acquisite, l'AIT monitora *a posteriori* le performance degli operatori locali mediante indicatori da essa stessa stabiliti, la cui inosservanza comporta penalizzazioni economiche per l'impresa locale (84);

– le specifiche condizioni contrattuali che regolano il rapporto tra gli operatori locali e l'AIT attribuiscono ad Amazon la gestione delle risorse umane e materiali necessarie per effettuare il servizio di consegna (85);

– per quanto riguarda le risorse umane (dipendenti degli operatori locali), l'AIT può determinarne le condizioni di assunzione (86) e richiedere la rimozione di dipendenti delle imprese locali che non siano di suo gradimento (87).

93. Nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, la Corte deve attenersi ai fatti che le vengono indicati dal giudice del rinvio (88). Quest'ultimo è il solo competente a valutare se le constatazioni di fatto dell'AGCOM riflettano con esattezza i rapporti contrattuali tra l'AIT e gli operatori locali nonché il potere di direzione che la prima esercita sui secondi (89).

94. Pertanto, tenuto conto del contesto fattuale esposto dal giudice del rinvio, condivido il suo giudizio secondo cui i rapporti contrattuali degli operatori locali con l'AIT «fuoriescono dalle ordinarie relazioni che fisiologicamente intercorrono tra i fornitori dei servizi postali e i soggetti che a quest'ultimi si rivolgono per usufruire di [determinati] servizi».

95. Qualora sia confermato che l'AIT esercita un controllo sulle condizioni materiali di esecuzione del servizio da parte dell'operatore locale, comprese quelle relative alla gestione del personale di quest'ultimo, come sostiene l'AGCOM, l'affermazione dell'AIT (secondo cui essa «non effettua materialmente il servizio» di recapito e si limita alla sua «mera organizzazione») è poco convincente.

96. In realtà, sembra che l'AIT provveda, da un punto di vista materiale e non solo concettuale, a buona parte della fase di «distribuzione», intesa come «processo» che inizia con lo «smistamento *nel centro incaricato di organizzare la distribuzione*» (le *Delivery Stations*). In tale contesto, l'operatore locale si occupa materialmente solo del trasporto fino al destinatario finale conformemente alle direttive dettagliate dell'AIT e non si può escludere che il vero «servizio postale» sia fornito dall'AIT, *utilizzando i mezzi dell'impresa locale* il cui livello di indipendenza è quasi totalmente azzerato quando l'invio è gestito da Amazon (90).

97. Per rispondere all'argomento di Amazon relativo alla mancanza di una propria flotta di veicoli e all'assenza di rapporti contrattuali con gli autisti incaricati della consegna, il giudice del rinvio cita la sentenza Uber France (91). Amazon contesta la rilevanza di detta sentenza per la presente controversia, adducendo che quel caso era sostanzialmente diverso da quello qui in questione (92).

98. In particolare, Amazon afferma che il criterio dell'«influenza determinante» non è stato né l'unico né quello decisivo per la soluzione adottata nella sentenza Uber France. Al contrario, la Corte ha sottolineato che il servizio di trasporto fornito dai conducenti autonomi *non sarebbe esistito* senza il servizio di intermediazione fornito dalla Uber, condizione che non ricorre nel caso di specie (93).

99. Sebbene l'osservazione di Amazon sia parzialmente corretta, occorre tenere presente che:

– nella sentenza Uber France, l'approccio della Corte riguardo alla condizione della «creazione integrale dell'offerta» si spiega alla luce della questione sollevata all'epoca. In tale causa si trattava di chiarire se, in presenza di un servizio misto, la componente erogata per via elettronica (servizio di intermediazione mediante l'applicazione per smartphone) costituisse la «prestazione principale» del servizio misto. Solo in caso affermativo il servizio misto avrebbe potuto rientrare tra i «servizi della società dell'informazione» ai sensi del diritto dell'Unione (94);

– per contro, nel settore postale, conformemente alla sentenza Confetra, il carattere «accessorio» di un «servizio postale» rispetto ad un altro servizio prestato dal medesimo fornitore non incide sull'applicabilità della direttiva 97/67 (95);

– pertanto, ai fini della presente causa, è pertinente solo il secondo dei criteri elaborati nella sentenza Uber France, relativo all'«influenza determinante», che consente di imputare la prestazione del servizio al soggetto che stabilisce, in concreto, le condizioni materiali alle quali deve attenersi la sua esecuzione.

100. Tenuto conto dell'influenza determinante che l'AIT esercita sulla definizione delle condizioni applicate agli operatori locali, può esserle richiesta un'«autorizzazione» per garantire il rispetto delle «esigenze essenziali» di cui all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67, vale a dire 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.

101. A tale proposito, non è sufficiente che le imprese locali che collaborano con l'AIT dispongano *ora* (96) dell'autorizzazione ad operare come operatori postali (cosicché, secondo Amazon, il rispetto delle esigenze essenziali sarebbe già sufficientemente garantito) (97). Nel caso di specie si tratta di stabilire se l'AIT debba disporre essa stessa di una siffatta autorizzazione.

102. Ritengo pertanto che l'articolo 2, punto 1 *bis*, della direttiva 97/67 debba essere interpretato nel senso che la nozione di «fornitore di un servizio postale» include un'impresa, come l'AIT, che, pur non effettuando materialmente il «servizio postale», esercita un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione da parte di un operatore locale cui abbia subappaltato.

E. Incidenza della connessione tra le attività dell'AIL, dell'AIT e dell'AIS

103. Il giudice del rinvio invita la Corte a valutare se «e in che termini (…) [la] connessione tra le attività [dell'AIL, dell'AIT e dell'AIS] possa rilevare ai fini della risoluzione del quesito interpretativo che le viene sottoposto» (98).

104. Nel 2022 la Commissione ha realizzato uno studio in cui ha esaminato la comparsa di modelli commerciali emergenti nel settore postale. Essa ha concluso che gli operatori postali tradizionali devono affrontare la concorrenza di una moltitudine di nuovi attori e che il ciclo postale tradizionale si è frammentato (99).

105. Tale «frammentazione» si manifesta su un duplice piano: a) il ciclo postale non è più gestito da un unico operatore, bensì da molteplici operatori, ciascuno specializzato in una determinata fase del processo, e b) generalmente tali operatori sono entità giuridicamente autonome, spesso integrate in strutture societarie complesse e interdipendenti, come nel caso di specie.

106. Alcune autorità nazionali di regolamentazione del settore postale hanno tentato di «sollevare il velo societario», ritenendo che un'attività di natura postale non potesse essere esclusa dall'applicazione della direttiva 97/67 a motivo della sola segmentazione della personalità giuridica del suo prestatore, da cui derivava che «l'attività postale del gruppo "si perde[sse] in tutto questo intreccio» (100).

107. Nello stesso ordine di idee, il governo italiano propone, in via sussidiaria (101), di ricorrere, per analogia, alla teoria dell'«unità economica», utilizzata nella giurisprudenza della Corte al fine di sanzionare una società madre per il comportamento anticoncorrenziale delle sue società figlie (102).

108. Tale approccio mira a preservare l'effetto utile della direttiva 97/67, evitando le distorsioni generate allorché, mediante la frammentazione societaria, si tenta di eludere l'applicazione del regime istituito da tale direttiva (103). Tuttavia, ritengo che non sia necessario ricorrere alla teoria dell'unità economica (il suo utilizzo potrebbe, a seconda dei casi, essere perfino controproducente) (104) qualora l'analisi dell'attività di ciascuna impresa del gruppo riveli, di per sé, che tale impresa effettua servizi postali.

109. La definizione di «fornitore di un servizio postale» di cui alla direttiva 97/67 consente di concepire una prestazione frammentata, da parte di diversi operatori, dei servizi che compongono le fasi successive del ciclo postale; nella stessa misura, essa consente di qualificare ciascuno di tali operatori come «fornitore di un servizio postale», soggetto all'applicazione della direttiva 97/67.

110. Come ho già indicato, rinviando all'analisi dell'ERGP, le principali difficoltà dei casi come quelli in esame derivano dall'insufficienza dell'attuale definizione di «invio postale». *De lege ferenda*, la sua riformulazione permetterebbe di chiarire meglio l'ambito di applicazione della direttiva 97/67 (105).

111. Tuttavia, *de lege lata*, è sufficiente interpretare la nozione di «fornitore di un servizio postale» in termini che consentano di qualificare come tali più operatori di uno stesso ciclo postale, compresi quelli che si limitano a organizzare l'attività dei loro subappaltatori, assoggettandoli al proprio potere di direzione e controllo. Il riferimento contenuto nell'articolo 2, paragrafo 1 *bis*, della direttiva 97/67 a «uno o più servizi postali» permette di attribuire tale qualificazione.

VI. Conclusione

112. Tutto ciò considerato, propongo alla Corte di rispondere al Consiglio di Stato (Italia) nei seguenti termini:

«Gli articoli 2 e 9 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,

devono essere interpretati nel senso che

essi non ostano a che gli Stati membri assoggettino al regime di autorizzazione generale le attività di un operatore economico consistenti:

1) nella ripartizione tra diversi prestatori di servizi, in base ai tempi e alle zone servite, della consegna al cliente finale di invii postali contenenti articoli acquistati su un mercato elettronico, precedentemente imballati ed etichettati dal medesimo operatore che effettua tale ripartizione;

2) nella gestione di armadietti (*lockers*) per la consegna, che comprende il monitoraggio attivo del deposito di invii postali da parte degli operatori locali addetti al recapito e del successivo ritiro da parte dei rispettivi destinatari;

3) nell'organizzazione di un servizio di distribuzione di invii postali effettuato da operatori locali giuridicamente indipendenti, ma che eseguono il servizio attenendosi alle istruzioni dettagliate del committente, il quale detiene, in realtà, nei loro confronti potere di direzione e di controllo».

---

1 Lingua originale: lo spagnolo.

---

2 Come ho esposto nelle mie conclusioni nelle cause riunite Confetra e a. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2017:910, paragrafo 39).

---

3 Con la denominazione «Amazon» designo il gruppo proprietario di una piattaforma online volta a mettere in contatto venditori e consumatori affinché effettuino tra loro operazioni relative alla vendita di beni. Le controversie di cui ai procedimenti principali non sono connesse all'attività di vendita diretta, da parte di Amazon, di prodotti di sua proprietà.

---

4 Si tratta della Amazon Italia Logistica Srl, della Amazon Italia Services Srl e della Amazon Italia Transport Srl; in prosieguo farò riferimento ad esse rispettivamente come l'«AIL», l'«AIS» e l'«AIT» o, più brevemente, come «Amazon».

---

5 Direttiva 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).

---

6 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).

---

7 Delibera n. 129/15/CONS – Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali. Nelle sue osservazioni scritte (punti da 12 a 15), Amazon afferma che nel 2024 l'AGCOM ha adottato una nuova versione di tale regolamento (delibera n. 388/24/CONS), che confermerebbe alcune delle sue tesi. Tuttavia, tale nuovo regolamento non è applicabile *ratione temporis* alla controversia.

---

8 Delibera n. 400/18/CONS – Ordinanza ingiunzione a società del gruppo Amazon per l'esercizio di attività postale senza titolo abilitativo (in prosieguo: la «delibera dell'AGCOM»).

---

9 Delibera dell'AGCOM, punto 16.

---

10 Punto 73 delle osservazioni scritte del governo italiano.

---

11 Al punto 3 delle osservazioni scritte di Amazon, esse sono definite come «magazzini di dimensioni inferiori, situati nei pressi delle principali città da cui le merci vengono consegnate ai clienti finali tramite corrieri locali (…) che collaborano con AIT».

---

12 Nel prosieguo farò riferimento a questi ultimi come «operatori locali» o «imprese locali». Sono tutti imprese estranee al gruppo Amazon.

---

13 L'AIT non esegue materialmente il servizio di consegna, ma gestisce la rete di operatori locali organizzando il servizio di recapito in base alle proprie esigenze. L'AIT definisce unilateralmente le condizioni tecniche ed economiche del servizio attraverso direttive stringenti, che riguardano: a) la gestione del personale, anche quello in subappalto, addetto alle consegne per conto di Amazon; b) l'organizzazione delle rotte; c) la verifica del rispetto degli indicatori di performance; d) le tariffe; e) la fornitura di attrezzatura/strumenti in dotazione al personale; f) l'utilizzo di sistemi di tracciamento dei veicoli; g) gli aspetti inerenti la security; h) la gestione dei resi i) il ritiro degli articoli e/o la loro restituzione alla «*delivery station*» (ordinanza di rinvio nella causa C-537/25, punto 4, quarto trattino).

---

14 Ordinanza di rinvio nella causa C-536/25, punti 4, 25 e da 34 a 36. Secondo il punto 4, gli armadietti sono connessi via Internet ai sistemi informatici dell'AIS, che permettono di verificare sia la consegna da parte del corriere sia il ritiro del pacco da parte del destinatario finale. In tal senso, «i *locker* sono controllati da remoto». Una volta che l'invio è arrivato all'armadietto selezionato, l'utente riceve un'e-mail di notifica con le istruzioni e un codice per il ritiro. Da quando la merce è depositata nell'armadietto a quando il destinatario la ritira, gli invii sono sotto la tutela di Amazon, che agisce come depositario. Il recapito effettivo si realizza quando l'utente ritira l'invio dall'armadietto, momento in cui Amazon cessa di essere responsabile dell'invio.

---

15 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 22.

---

16 Così intendo i punti 44 e 46 delle osservazioni scritte del governo italiano per quanto riguarda le attività dell'AIL e dell'AIS. Non comprendo invece la critica espressa in relazione all'attività dell'AIT (punto 45).

---

17 Osservazioni scritte del governo italiano, punto 50.

---

18 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 70; ordinanza di rinvio nella causa C-536/25, punto 44; ordinanza di rinvio nella causa C-537/25, punto 58.

---

19 Oltre a tali dubbi, si pone quello relativo all'eventuale autoprestazione del servizio. Tutte le parti e gli intervenienti (ad eccezione del governo dei Paesi Bassi) escludono che il servizio di Amazon sia fornito in regime di autoprestazione.

---

20 Le attività di «smistamento» e di «distribuzione» imputate rispettivamente all'AIL e all'AIS sono identiche, sia che le fasi successive o precedenti del servizio siano affidate all'AIT, sia che intervengano altre imprese. Per quanto riguarda l'attività dell'AIT, la questione è limitata all'attività che gli operatori locali svolgono per conto di Amazon e non per la propria clientela.

---

21 Sentenza del 31 maggio 2018, Confetra e a. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2018:370); in prosieguo: la «sentenza Confetra».

---

22 Ciò vale per i servizi logistici di terzi (*third-party logistics* o «3PL»). In tale modello, un'impresa esternalizza ad un operatore specializzato la gestione totale o parziale della sua catena logistica, comprese attività quali l'immagazzinamento, la preparazione degli ordini, il trasporto e la distribuzione. Generalmente l'operatore 3PL agisce come fornitore di servizi integrati, senza assumere la proprietà delle merci gestite, e ottimizza la gestione dei flussi fisici e operativi di merci tra il venditore e il destinatario finale.

---

23 V. relazione del Gruppo europeo dei regolatori per i servizi postali, del 2 luglio 2025 (disponibile all'indirizzo https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/f1d8ad07-415d-429f-9673-0cb8e41dc806/download; in prosieguo: la «relazione dell'ERGP»). Essa rileva, nella sezione 4.1, che, tenuto conto dei rapidi progressi tecnologici, alcune definizioni della direttiva 97/67 sono divenute «obsolete, ambigue e impraticabili».

---

24 Nella definizione di «invio postale» di cui all'articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67 è utilizzato come elemento centrale il concetto di «fornitore di servizi postali», ossia «l'impresa che fornisce uno o più *servizi postali*». A sua volta, la definizione di «servizi postali» ha come elemento chiave la nozione di «invio postale». La relazione dell'ERGP, sezione 4.1, indica che la nozione di «invio postale» dovrebbe essere definita con maggior chiarezza.

---

25 La direttiva 2008/6 si è limitata ad introdurre, come spiegherò più avanti, la definizione di «fornitore di un servizio postale» e ad indicare, nel considerando 7, che «[i] mercati postali europei hanno subito un enorme cambiamento negli ultimi anni, uno sviluppo che è stato stimolato dai progressi tecnologici e da un aumento della concorrenza derivante dalla deregolamentazione. (…)». Il considerando 14 aggiunge che, «(…) [p]er far fronte alla concorrenza, per soddisfare le nuove richieste degli utenti (…), i fornitori di servizi postali possono diversificare la propria attività offrendo servizi di commercio elettronico o altri servizi della società dell'informazione».

---

26 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e

(UE) n. 305/2011 (GU 2019, L 169, pag. 1).

27 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (GU 2018, L 112, pag. 19).

28 Considerando 13 del regolamento 2018/644.

29 Sentenza del 18 dicembre 2025, AGCOM (C-345/24, EU:C:2025:1009), dispositivo, punto 1.

30 Nella causa C-345/24, l'AIT e l'AIL non avevano contestato tale qualificazione e la conseguente applicabilità *ratione personae* del regolamento 2018/644. Secondo il punto 13 delle osservazioni scritte di Amazon nel presente procedimento, tali società (o quanto meno l'AIL) hanno avuto per un certo periodo l'autorizzazione nazionale richiesta dalla direttiva 97/67 e vi hanno rinunciato solo dopo la modifica del regolamento dell'AGCOM menzionata nella nota 7.

31 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 23.

32 Sentenza Confetra, punto 34.

33 Sentenza Confetra, punto 34. L'«attività di solo trasporto» di invii postali è esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva 97/67: v. considerando 17 della direttiva 2008/6.

34 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 35.

35 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 7.

36 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 7.

37 Osservazioni scritte di Amazon, punto 22.

38 Osservazioni scritte di Amazon, rispettivamente sezioni IV (ii), IV (i) e IV (iii)-(iv).

39 Osservazioni scritte di Amazon, punto 31 [NdT: citazione testuale non rilevante per il lettore italiano].

40 Osservazioni scritte di Amazon, punto 38.

41 Nella versione italiana della disposizione: un «invio postale» è «l'invio, nella forma definitiva *al momento in cui viene preso in consegna* dal fornitore di servizi postali» (il corsivo è mio).

42 Nella versione spagnola, l'«envío postal» è «el envío con destinatario presentado en la forma definitiva *en que* deba ser transportado por el proveedor del servicio postal». Nella versione francese, esso è definito come ««un envoi portant une adresse sous la forme définitive *dans laquelle* il doit être acheminé par le prestataire de services postaux»; in quella inglese, «an item addressed in the final form *in which* it is to be carried by a postal service provider» (il corsivo è mio). Altre versioni, come quella portoghese («o envio

endereçado na forma definitiva sob a qual *fica a cargo* do prestador do serviço postal»), quella tedesca («eine adressierte Sendung in der endgültigen Form, in der sie von einem Postdiensteanbieter *übernommen wird*») o quella neerlandese (geadresseerde zending in de definitieve vorm die een aanbieder van postdiensten *verzorgt*), non fanno riferimento al «trasporto» o alla «consegna» e utilizzano verbi (*ficar a cargo*, *übernehmen*, *verzorgen*) più prossimi all'idea di un'assunzione di responsabilità che a quella di uno spostamento materiale.

---

43 Ciò risulta, in particolare, dalle versioni linguistiche che utilizzano l'espressione «incaricarsi di»: sotto il profilo semantico, nulla osta a che l'AIL «si incarichi» essa stessa della raccolta e dello smistamento degli «invii postali» e sia il «fornitore di servizi postali» cui fa riferimento l'articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67. È questa, in sintesi, la tesi dell'AGCOM.

---

44 Osservazioni scritte di Amazon, punto 25. Un argomento analogo si riscontra nelle osservazioni scritte del governo dei Paesi Bassi: in assenza di una «raccolta», l'attività dell'AIL dovrebbe essere qualificata come «autoprestazione» di servizi postali estranea all'ambito di applicazione della direttiva 97/67. Il governo dei Paesi Bassi, pur riconoscendo che l'articolo 2, punto 1 *bis*, della direttiva 97/67 ammette che le diverse fasi del ciclo postale possano essere affidate a operatori diversi, ritiene che un «servizio» possa essere qualificato come «postale» solo quando un «invio postale» attraversa *tutte le fasi* previste all'articolo 2, punto 1, di detta direttiva. Tale interpretazione, tuttavia, è in contrasto con la sentenza Confetra e comprometterebbe il conseguimento degli obiettivi della direttiva 97/67.

---

45 Il corsivo è mio.

---

46 Definiti dall'articolo 2, punto 3, della direttiva 97/67 come le «ubicazioni fisiche, comprendenti in particolare le cassette postali messe a disposizione del pubblico, o sulla via pubblica o nei locali del fornitore del servizio universale, dove gli invii postali possono essere depositati dai clienti nella rete postale pubblica» (versione del 1997). Nella modifica del 2008, i termini «fornitore del servizio universale» sono stati sostituiti con «fornitore o (…) fornitori del servizio postale», «clienti» con «mittenti» e «rete postale pubblica» con «rete postale».

---

47 Nella sua formulazione attuale, l'articolo 2, punto 4, della direttiva 97/67 definisce la «raccolta» come «l'operazione di raccolta degli invii postali da parte di un fornitore di servizi postali».

---

48 Il governo italiano giunge alla stessa conclusione al punto 69 delle sue osservazioni scritte.

---

49 Alcune versioni del regolamento 2019/1020, come la italiana e la spagnola, utilizzano il termine, più generale, «logistica» («servizi di logistica»; «servicios de logística»). Altre, come la versione inglese e la francese, si riferiscono all'evasione di ordini («fulfilment»; «exécution des commandes»), ovvero a un subprocesso della logistica in uscita.

---

50 Articolo 1, paragrafo 1: si tratta di «migliorare il funzionamento del mercato interno rafforzando la vigilanza del mercato sui prodotti oggetto della normativa di armonizzazione dell'Unione (…)».

---

51 Considerando 13: per «evitare un vuoto nel sistema di applicazione, è opportuno includere i fornitori di servizi di logistica nell'elenco degli operatori economici nei confronti dei quali le autorità di vigilanza del mercato possono adottare misure di applicazione».

---

52 Osservazioni scritte di Amazon, punto 40.

---

53 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 40.

---

54 Si veda la formulazione, decisamente più chiara, di tale esclusione nel documento 2017/0353(COD), disponibile all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5841_2019_INIT: «(…) Services provided according to Article 1(1) of Directive 97/67/EC (…) are not considered fulfilment services».

---

55 Considerando 12 e articolo 3, punto 1, del regolamento 2019/1020.

---

56 L'articolo 3, punto 13, del regolamento 2019/1020 include i «fornitori di servizi di logistica» nella categoria degli «operatori economici» che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento, devono svolgere i compiti elencati nel paragrafo 3 di detto articolo in quanto condizione preliminare per l'immissione di un prodotto sul mercato dell'Unione. Tali compiti comprendono la verifica che i prodotti commercializzati siano corredati della dichiarazione UE di conformità o di una dichiarazione di prestazione e della documentazione tecnica richieste dalla vigente normativa applicabile, nonché la conservazione di tali documenti e la loro messa a disposizione delle autorità di vigilanza del mercato. Essi devono inoltre mantenere con tali autorità una cooperazione proattiva e permanente. La responsabilità del «fornitore di servizi di logistica» ricorre solo qualora non vi sia un fabbricante, un importatore o un rappresentante stabilito nell'Unione [articolo 4, paragrafo 2, lettera d)].

---

57 La direttiva 97/67 riguarda la disciplina e la liberalizzazione del mercato dei servizi postali, mentre il regolamento 2019/1020 mira a garantire il rispetto delle norme in materia di conformità delle merci immesse sul mercato interno.

---

58 V. anche considerando 15 e 16 di detto regolamento.

---

59 Vale a dire, il significato e la portata di tale termine «sulla base del significato abituale del termine stesso nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui esso è utilizzato e degli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui è inserito». L'ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 34, e le osservazioni scritte del governo spagnolo, punto 37, rinviano, a tale proposito, alla sentenza del 15 novembre 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912), punto 30.

---

60 Per quanto riguarda l'asserita assenza di «raccolta» da parte dell'AIL, rinvio a quanto precedentemente esposto.

---

61 Punti da 52 a 54 delle osservazioni scritte della Commissione.

---

62 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 41. Tuttavia, come rilevano la Commissione e il governo spagnolo (rispettivamente punti 27 e 50 delle loro osservazioni scritte), né le definizioni di cui all'articolo 2 né l'articolo 9 della direttiva 97/67, disposizioni alle quali fa riferimento la questione pregiudiziale, richiedono che i servizi postali siano offerti «al pubblico». L'unico riferimento in tal senso figura nel considerando 24 e nell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 97/67, estranei al caso di specie.

---

63 Ordinanza di rinvio nella causa C-535/25, punto 10. Il governo italiano (punto 19 delle sue osservazioni scritte) rileva, correttamente, che è discutibile che i servizi postali dell'AIL (in quanto servizi accessori alla sua attività logistica) non siano offerti ad un pubblico indeterminato.

---

64 A tenore del considerando 12 della direttiva 97/67, «l'obiettivo del servizio universale è quello di consentire *a tutti gli utenti* accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione [e garantendo a tutti gli utenti] un trattamento equo e non discriminatorio» (il corsivo è mio).

---

65 Considerando 12 e articolo 3 della direttiva 97/67.

---

66 Osservazioni scritte del governo italiano, punto 96.

---

67 Ordinanza di rinvio nella causa C-536/25, punto 37.

---

68 Punti da 90 a 96 e da 58 a 60 delle loro rispettive osservazioni scritte.

---

69 Punto 75 delle osservazioni scritte della Commissione.

---

70 La direttiva 97/67 definisce la «distribuzione» all'articolo 2, punto 5, come il «processo che va dallo smistamento nel centro incaricato di organizzare la distribuzione alla consegna degli invii postali ai destinatari».

---

71 Punto 3 delle osservazioni scritte di Amazon.

---

72 Punti da 81 a 85 delle osservazioni scritte di Amazon.

---

73 Punti 83 e 84 delle osservazioni scritte di Amazon.

---

74 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui la «natura postale» del servizio fornito dall'AIS sarebbe esclusa in quanto esso non è rivolto ad un pubblico indifferenziato, rinvio ai paragrafi precedenti delle presenti conclusioni.

---

75 Ordinanza di rinvio nella causa C-536/25, punto 35.

---

76 Ciò risulta dalla pagina web di Amazon.it dedicata ai *lockers*: https://www.amazon.it/gp/help/customer/display.html?nodeId=GRQMENKQV9RQ6BWF.

---

77 Direttiva 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). V., in particolare, articolo 18, paragrafo 1, e considerando 51 di tale direttiva. Sebbene perseguano obiettivi diversi, la direttiva 2011/83 e la direttiva 97/67 presentano diversi punti di contatto, ad esempio in materia di rimborso dei costi di consegna e postali, il che suggerisce la necessità di mantenere una certa coerenza interpretativa tra loro.

---

78 Rispettivamente, articoli 9, paragrafo 2, lettera b), e 20 della direttiva 2011/83. I considerando 37 e 51 confermano che non può valere come consegna, a tal fine, il deposito in un armadietto, e che il gestore di quest'ultimo non può essere considerato come «il terzo» cui fa riferimento tale definizione.

79 Ricordo che, conformemente a tale disposizione, un «fornitore di un servizio postale» è l'impresa che fornisce uno o più servizi postali.

80 Ordinanza di rinvio nella causa C-537/25, punto 13.

81 Ordinanza di rinvio nella causa C-537/25, punto 41.

82 L'articolo 2, punto 1, del regolamento 2018/644 conferma, come ho già esposto, che un «pacco» è un «invio postale». L'articolo 2, punto 4, del medesimo regolamento qualifica il «subappaltatore» come «un'impresa che provvede alla raccolta, allo smistamento, al trasporto o alla distribuzione dei pacchi per il fornitore dei servizi di consegna dei pacchi».

83 Punti 134, 162, 163 e 171 della delibera dell'AGCOM. In particolare, nelle *Delivery Stations*, all'autista viene consegnato, insieme ai pacchi, un dispositivo dotato di un'applicazione di Amazon. Nel manuale di tale dispositivo si legge quanto segue: «una volta entrato con il tuo log-in, troverai l'itinerario di viaggio suggerito per l'intera giornata con tutti gli stop e le consegne da effettuare». L'AGCOM rileva che, anche se l'itinerario è «suggerito» (il che lascerebbe intendere che non si tratti di un'imposizione), l'addetto al recapito deve indicare, sempre sul dispositivo, i) il luogo esatto di partenza, ii) il numero di chilometri percorsi, a inizio e fine giro, dal veicolo usato per la consegna, e iii) la scansione di tutti gli invii nel momento della presa in carico.

84 Dalla delibera dell'AGCOM, punto 166, risulta che, se l'impresa locale non rispetta anche uno solo degli indicatori menzionati, presso qualsiasi punto di distribuzione, per due volte consecutive, è tenuta a trasmettere ad Amazon un piano di rientro/recupero garantendo prontamente il raggiungimento del livello minimo di servizio. Nel caso in cui tale livello minimo non sia raggiunto entro le quattro settimane successive all'inadempimento, Amazon trattiene il 10% sull'importo complessivo delle fatture presentate.

85 Ordinanza di rinvio nella causa C-537/25, punto 38.

86 Delibera dell'AGCOM, punto 156. In particolare, Amazon fisserebbe il salario minimo e altre condizioni di idoneità (età minima, esperienza professionale, punti patente).

87 Ordinanza di rinvio nella causa C-537/25, punto 39. Secondo la delibera dell'AGCOM, l'AIT può esercitare tale facoltà «in ogni momento», «esclusivamente a sua discrezione» e «senza dover fornire una ragione o una spiegazione».

88 «[L]a Corte deve, in linea di principio, limitare il proprio esame agli elementi di valutazione che il giudice del rinvio ha deciso di sottoporle e attenersi alla situazione che tale giudice ritenga accertata (…)» (sentenza del 2 aprile 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, punto 22 e giurisprudenza citata).

89 Nelle cause C-535/25 e C-536/25, il giudice del rinvio afferma che Amazon non contesta la descrizione dei fatti contenuta nella delibera dell'AGCOM, ma solo la loro qualificazione giuridica. Al contrario, nella causa C-537/25, la base fattuale del rinvio appare più controversa e il Consiglio di Stato si riserva la facoltà di procedere ad «eventuali approfondimenti in fatto (…) all'esito del rinvio pregiudiziale» (punto 36 dell'ordinanza di rinvio della causa C-537/25).

90 Non osta a tale constatazione la circostanza che l'operatore locale determini liberamente le condizioni di prestazione del servizio nei contratti conclusi con altri clienti.

---

91 Sentenza del 10 aprile 2018 (C-320/16, EU:C:2018:221, punto 21; in prosieguo: la «sentenza Uber France»). In tale causa, la Corte avrebbe ammesso che un intermediario può «fornire» un servizio (nella fattispecie, un servizio di trasporto) anche utilizzando mezzi e risorse umane che non gli appartengono quando tale intermediario esercita «un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione» effettuata con tali mezzi.

---

92 Punti da 65 a 68 delle osservazioni scritte di Amazon.

---

93 La situazione degli operatori locali sarebbe diversa, giacché essi avrebbero una propria clientela e fornirebbero servizi (postali) di corriere espresso, indipendentemente dal servizio di intermediazione offerto da Amazon.

---

94 Come spiegato dall'avvocato generale Szpunar nelle sue conclusioni nella causa Uber France (C-320/16, EU:C:2017:511, paragrafi 15 e 16).

---

95 Sentenza Confetra, punti 34 e 35. Non condivido l'argomento di Amazon (punto 63 delle sue osservazioni scritte) secondo cui tale sentenza escluderebbe la necessità di un controllo caso per caso del livello di influenza esercitato da un'impresa sull'attività postale fornita da un'altra. Tale controllo è imprescindibile a motivo della strategia commerciale adottata da Amazon stessa, che segmenta la sua attività tra diverse imprese del gruppo e subappalta ad imprese terze lo svolgimento di una parte dei suoi servizi.

---

96 Amazon spiega che l'AGCOM ha adottato la sua delibera (del 25 luglio 2018) quando non era ancora stata pronunciata la sentenza Confetra. Essa ammette che, all'epoca, gli operatori locali non disponevano di un titolo abilitativo, poiché Amazon riteneva che i corrieri espresso non rientrassero nell'ambito di applicazione della direttiva 97/67 (punto 17 delle sue osservazioni scritte) in quanto prestatori di un'attività di «solo trasporto». Tuttavia, successivamente a tale sentenza, tutti gli operatori locali avrebbero ottenuto il titolo abilitativo richiesto dalla normativa postale. Rilevo, a tale proposito, che la controversia principale verte sulla legittimità di una decisione amministrativa sanzionatoria adottata dall'AGCOM in base al contesto di fatto esistente al 25 luglio 2018.

---

97 Se l'operatore locale è una piccola impresa, le cui entrate dipendono in gran parte dai contratti con l'AIT, esso potrebbe essere indotto ad accettare condizioni di servizio contrarie alle norme vigenti. Di conseguenza, ritengo che non sia convincente l'argomento secondo cui, in base all'esperienza comune, l'operatore locale non avrebbe interesse ad accettare condizioni che mettano a rischio la sua autorizzazione. In ogni caso, il rispetto delle esigenze essenziali è ottenuto con maggiore efficacia mediante la vigilanza sull'AIT da parte dell'AGCOM.

---

98 Tale quesito si pone, secondo il giudice del rinvio, in un contesto di espansione del commercio elettronico e di comparsa di nuove tipologie di imprese che forniscono servizi integrati nell'ambito di una rete societaria complessa. V. ordinanza di rinvio nella causa C-537/25, punto 25.

---

99 Commissione europea, Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI e Copenhagen Economics, *Main developments in the postal sector (2017-2021). Volume 1, Main report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, disponibile all'indirizzo https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en. In particolare, detto studio fa riferimento all'ingresso di nuovi attori a diversi livelli del ciclo postale, ai modelli commerciali specificamente incentrati sulla consegna di ultimo miglio (pag. 194) nonché

all’integrazione verticale dei dettaglianti nella fornitura di servizi di logistica e di recapito (pag. 202, in cui è specificamente menzionata Amazon).

---

100 È quanto ha fatto la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza, Spagna) nella sua decisione n. STP/DTSP/006/20, del 24 settembre 2020, alla quale ha fatto riferimento Amazon. Tale decisione è stata impugnata dinanzi alla sezione del contenzioso amministrativo dell’Audiencia Nacional (Corte centrale, Spagna), la quale, con sentenza n. 4355/2023 del 14 luglio 2023, l’ha annullata con la motivazione che la CNMC «esprime[va] più una volontà di controllo che una realtà giuridicamente sostenibile» (punto 10). La sentenza n. 4355/2023 è stata oggetto di un ricorso per cassazione dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna).

---

101 Osservazioni scritte del governo italiano, punti da 100 a 102. Esso ammette, in ogni caso, che tale approccio non sembra necessario nel caso di specie.

---

102 Sulla genesi di tale teoria e sulle sue diverse applicazioni, rinvio all’analisi approfondita svolta dall’avvocato generale Pitruzzella nelle sue conclusioni nella causa Sumal (C-882/19, EU:C:2021:293).

---

103 L’effetto distorsivo è ampiamente documentato e analizzato nella relazione dell’ERGP, sezioni 4.1 e 4.2, nonché nello studio citato alla nota 99.

---

104 Esso potrebbe rendere più difficile la vigilanza delle autorità nazionali di regolamentazione qualora l’attività fosse imputata a una società madre non soggetta alla giurisdizione territoriale di tali autorità (l’AIL, l’AIS e l’AIT sono società figlie di una società madre con sede in Lussemburgo).

---

105 Relazione dell’ERGP, sezione 4.1.