



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

**DELIBERA N. 400/18/CONS**

**ORDINANZA INGIUNZIONE A SOCIETÀ DEL GRUPPO AMAZON PER  
L'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ POSTALE SENZA TITOLO ABILITATIVO  
(ART. 6 DEL D. LGS. N. 261/1999 E ART. 8 DEL REGOLAMENTO  
APPROVATO CON DELIBERA N. 129/15/CONS)**

## **L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 25 luglio 2018;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*” (di seguito denominata legge n. 689/1981);

VISTA la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante “*Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*”, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE;

VISTO il regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “*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*” (di seguito denominato d.lgs. n. 261/1999);

VISTO il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*” come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, e, in particolare, l'art. 21, che designa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) quale autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell'art. 22 della direttiva 97/67/CE;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 405/17/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*”, (di seguito denominato Regolamento sanzioni), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”;

VISTA la delibera n. 129/15/CONS, dell'11 marzo 2015, recante “*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*” (di seguito “*Regolamento titoli abilitativi*”);

VISTO l’atto di contestazione n. 04/18/DSP del 5 marzo 2018, notificato ad Amazon Italia Transport S.r.l., Amazon Italia Logistica S.r.l., Amazon Italia Service S.r.l., in solido con le controllanti totalitarie Amazon EU Sarl e Amazon Europe Core Sarl, (di seguito, Amazon, le società del gruppo Amazon o la Società) in data 5 marzo 2018, unitamente alla relativa relazione sulle risultanze preistruttorie;

VISTA la nota del 4 aprile 2018 con cui Amazon ha trasmesso gli scritti difensivi ed ha richiesto di essere sentita in audizione;

VISTA la nota del 6 aprile 2018 con cui Amazon ha trasmesso istanza di accesso agli atti del fascicolo;

VISTA la nota di riscontro del 19 aprile 2018 dell’Autorità con la quale ha trasmesso l’indice degli atti, al tempo, acquisiti al fascicolo con la richiesta alla Società di indicare di quali atti intendesse estrarre copia;

VISTA la nota del 27 aprile 2018 dell’Autorità con la quale è stata comunicata ad Amazon l’acquisizione al fascicolo del procedimento di ulteriori documenti, ad integrazione di quanto comunicato nella suddetta nota del 19 aprile 2018;

VISTA l’ulteriore nota del 27 aprile 2018 dell’Autorità con la quale si sono forniti chiarimenti in merito alle perplessità sollevate da Amazon nelle memorie del 4 aprile 2018 relativamente all’importo dovuto per il pagamento in misura ridotta;

VISTA la nota del 30 aprile 2018 di Amazon con la quale ha specificato di voler estrarre copia di tutti i documenti ostensibili di cui al citato indice, e degli ulteriori atti versati al fascicolo di cui alla precedente nota;

VISTA la nota del 3 maggio 2018 dell’Autorità con cui ha trasmesso gli atti del fascicolo presenti nell’indice di cui alla nota del 19 aprile;

VISTA la nota del 17 maggio 2018 dell’Autorità con cui ha convocato in audizione i rappresentanti delle società del gruppo Amazon il giorno 28 maggio 2018, poi rinviata, su richiesta delle citate società, al 6 giugno 2018;

VISTA la nota del 22 maggio 2018 dell’Autorità con cui ha trasmesso i documenti ulteriori acquisiti al fascicolo di cui alla nota del 27 aprile 2018;

VISTI i contenuti dell’audizione del 6 giugno 2018, riassunti in motivazione;

CONSIDERATO che le società del gruppo Amazon, cui è stata notificata la contestazione, non si sono avvalse della facoltà del pagamento in misura ridotta di cui all’art. 16 della legge n. 689/1981;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## 1 IL FATTO E LA CONTESTAZIONE

1. Dalle risultanze preistruttorie è emerso che l'attività svolta in Italia da società riconducibili al gruppo Amazon e iscritte nel registro delle imprese italiane (Amazon Italia Logistica S.r.l, Amazon Italia Transport S.r.l., e Amazon Italia Service S.r.l.) è qualificabile come attività postale. È risultato, infatti, che per i prodotti offerti in vendita dai venditori terzi sul *marketplace*, le società del gruppo Amazon hanno organizzato un servizio di recapito al cliente finale che in nulla si discosta dal servizio di recapito reso dagli altri operatori postali, ad esempio i corrieri espresso, e che ricomprende le ordinarie fasi di lavorazione del ciclo postale: dalla fase di smistamento fino al recapito al cliente finale presso l'indirizzo del destinatario o presso i *locker*.

2. Le società del gruppo Amazon, sopra indicate, esercitano attività postale in mancanza del prescritto titolo abilitativo e, segnatamente, dell'autorizzazione generale; conseguentemente, con la citata determina n. 4/18/DSP notificata il 5 marzo u.s., sono state contestate alle predette società le seguenti violazioni:

- I. Ad Amazon Italia Logistica S.r.l., Amazon Italia Transport S.r.l., nonché, in qualità di responsabili in solido perché soci unici delle predette società, rispettivamente Amazon EU S.à.r.l. e Amazon Europe Core S.à.r.l.: la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento titoli abilitativi*" per aver realizzato sul territorio italiano, in mancanza del prescritto titolo abilitativo, una rete preordinata all'offerta al pubblico di servizi postali, organizzata secondo *standard* e procedure da essa elaborate e sottoposta ai loro poteri di organizzazione al fine di fornire un servizio unitario;
- II. Ad Amazon Italia Transport S.r.l., in solido con la controllante totalitaria Amazon Europe Core S.à.r.l.: sette violazioni dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento titoli abilitativi*" per ciascuno dei 7 (sette) corrieri locali (Elpe Global Solution S.p.a., Teamwork S.r.l, Sum S.r.l., Delivery Mates S.r.l., HDG S.p.a., BS Autotrasporti S.p.a., Calenda S.r.l.) privi di titolo abilitativo, utilizzati ai fini dell'offerta al pubblico del servizio di recapito;
- III. Ad Amazon Italia Service S.r.l., in solido con la controllante totalitaria Amazon EU S.à.r.l.: la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento titoli abilitativi*" per il possesso e gestione dei punti di recapito (*locker*) senza il prescritto titolo abilitativo.

### 1.1 Le evidenze acquisite

3. Di seguito si riportano gli elementi istruttori acquisiti nel corso del procedimento.

4. Per comprendere le modalità attraverso le quali Amazon in Italia provvede al recapito al cliente finale è utile tenere distinte le due tipologie di servizio messe a disposizione di chi vende sul *marketplace*:

- a) *Vendor Express*: Amazon acquista direttamente i prodotti dai venditori per poi rivenderli agli utenti del portale; la società provvede poi alla consegna finale, con le modalità descritte sotto il servizio “Logistica” ovvero tramite corrieri espresso “terzi” o tramite il proprio servizio di corriere espresso;
- b) “Logistica”<sup>1</sup>: i venditori inviano la merce, che resta di loro proprietà, ad un centro logistico di Amazon; una volta ricevuta la merce, Amazon la distribuisce tra i propri centri, la lavora (p.es. stoccaggio, imballaggio) e provvede al recapito al cliente finale, così come risulta dal sito web.

5. Dalla navigazione sul sito *www.amazon.it*, dalla descrizione del funzionamento del servizio di Logistica<sup>2</sup> e dall’esame delle condizioni generali di offerta del servizio ai venditori (da intendersi, seguendo la terminologia utilizzata nel sito quali “venditori terzi” che mantengono la proprietà dei beni fino al recapito al cliente finale), risulta evidente l’attività, recentemente avviata da Amazon anche in Italia, volta ad organizzare una propria rete di recapito, così come già avvenuto in altri Paesi.

6. Le modalità di funzionamento della piattaforma, per l’attività che qui interessa, vale a dire quella finalizzata al recapito al cliente finale dei prodotti da lui acquistati dai c.d. “venditori terzi”, possono sintetizzarsi come segue: il venditore, tramite un corriere, fa pervenire la merce al centro logistico di Amazon. Una volta ricevuto l’ordine di acquisto, Amazon svolge attività logistica: preleva la merce dal deposito, la imballa e la etichetta (previa ricognizione delle sue caratteristiche specifiche, ad esempio peso e dimensioni). Una volta predisposto per la spedizione, l’articolo acquistato deve essere recapitato: ciò può avvenire o attraverso gli operatori postali nazionali già presenti sul mercato<sup>3</sup> o, per il momento soltanto in alcune aree, attraverso la propria rete attraverso il servizio Amazon Logistics (che oltre ad essere la denominazione del servizio, è il nome di una *business unit* di Amazon Italia Transport S.r.l.

7. Anche dalle pagine dedicate al cliente<sup>4</sup>, sia nelle condizioni generali sia in quelle relative all’assistenza, si ricavano gli stessi elementi sull’organizzazione del recapito: per le consegne in Italia, Amazon si avvale, oltre che degli operatori postali nazionali, del servizio di corriere denominato Amazon Logistics.

8. Il servizio di corriere di Amazon Logistics<sup>5</sup> figura in un elenco insieme al servizio offerto dai corrieri espresso ordinari<sup>6</sup> (perché operanti da decenni nel settore). L’elenco è pubblicato sul sito di Amazon con l’indicazione: “I nostri corrieri - Informazioni relative

---

<sup>1</sup><https://services.amazon.it/servizi/logistica-di-amazon/funzionamento.html#howitworks-step4>

<sup>2</sup><https://services.amazon.it/servizi/logistica-di-amazon/funzionamento.html#howitworks-step4>

<sup>3</sup> I corrieri, per le consegne espresso, e Poste Italiane, per le consegne a 3/4 giorni

<sup>4</sup> <https://www.amazon.it/gp/help/customer/display.html?nodeId=200903350>

<sup>5</sup> *Business unit* della società Amazon Italia Transport S.r.l.

<sup>6</sup> Di seguito saranno definiti “corrieri espresso ordinari” i corrieri espresso, operanti in genere a livello nazionale, che compaiono autonomamente nell’elenco pubblicato sul sito (sono contraddistinti dal proprio logo e segno distintivo, utilizzano il proprio servizio assistenza clienti ecc..) per distinguerli dai “corrieri espresso locali”, operanti in genere a livello locale che agiscono, come meglio si vedrà, nell’ambito del servizio organizzato da *Amazon Italia Transport S.r.l.* e commercializzato con il nome *Amazon Logistics*.

ai corrieri utilizzati per le spedizioni Amazon.it - Corrieri principali per spedizioni in Italia”.

9. Anche nella descrizione alla clientela delle varie modalità di consegna il servizio di Amazon Logistics è equiparato a quello degli altri corrieri espresso ordinari. Si legge testualmente: “*La maggior parte dei corrieri se non riesce a consegnare il tuo pacco, effettuerà un nuovo tentativo di consegna il giorno lavorativo successivo. Alcuni corrieri come Amazon Logistics e UPS effettueranno tre tentativi di consegna [...]*”.

10. La terminologia utilizzata ha un contenuto inequivocabile perché definisce le condizioni che caratterizzano l’offerta del servizio alla clientela (acquirenti/consumatori). La descrizione e le condizioni del servizio (tracciabilità, orari di consegna ecc.), contenute nel sito e rivolte agli acquirenti, configurano un servizio unitario che in nulla si differenzia rispetto al servizio fornito dagli altri corrieri espresso.<sup>7</sup>

11. Amazon in sede preistruttoria - nell’audizione del 26 gennaio 2018 e nelle informazioni rese il 12 febbraio 2018 - ha descritto la propria rete a supporto delle consegne dei prodotti in Italia che è composta da tre Centri Logistici (Castel San Giovanni, Passo Corese e Vercelli) e da otto cosiddette Delivery Stations,<sup>8</sup> gestite dalla società Amazon Italia Transport S.r.l., che servono solo alcune aree, sostanzialmente le grandi città metropolitane come Milano, Torino e Roma.

12. Amazon ha confermato che nei suddetti tre Centri Logistici, dopo la ricezione dell’ordine di acquisto, il prodotto è imballato e inviato ad un controllo di qualità per una verifica in termini di peso e di corretta apposizione dell’etichetta con le informazioni relative al prodotto. Superato il controllo di qualità appena citato, il macchinario SLAM appone sul pacco l’etichetta di spedizione che, oltre al codice a barre ed il numero di *tracking* del corriere, indica il nome e l’indirizzo del cliente, nonché il nominativo del corriere indicato per la consegna.

13. Amazon ha anche confermato che il logo o il nominativo del corriere è apposto – ed è visibile al cliente/destinatario - solo quando i pacchi sono affidati ad un “corriere espresso ordinario” che li prende in carico presso i Centri Logistici e li consegna direttamente all’acquirente *on-line*.

14. Se, invece, la consegna è effettuata attraverso il servizio Amazon, vale a dire attraverso la rete di “operatori locali” organizzati dalla omonima *business unit* della società Amazon Italia Transport S.r.l., sull’etichetta non è riportato né il nome né il logo del corriere locale che effettua la consegna. In questi casi, i pacchi sono presi in consegna dai corrieri presso i Centri Logistici di Amazon e poi trasportati alle cd. *delivery station* per poi essere ri-distribuiti ai “corrieri espresso locali” incaricati della consegna al destinatario.

15. Nella contestazione l’Autorità ha ritenuto che il processo di etichettatura sopra descritto segni il discrimine tra “attività logistica” (che riguarda la gestione del magazzino

---

<sup>7</sup> Denominato Amazon Logistics e svolto da Amazon Italia Transport S.r.l.

<sup>8</sup> Di seguito i Centri Logistici e le delivery station saranno indicati, per brevità, anche “Magazzini”.

ed i servizi di logistica offerti ai venditori terzi) ed “attività postale”. Infatti, la merce, dopo essere stata impacchettata e munita dell’etichetta con il nominativo, l’indirizzo e il CAP del destinatario, diventa un invio predisposto per la consegna, idoneo ad essere sottoposto al ciclo di lavorazione postale. La successiva fase di suddivisione tra i corrieri espresso, in base anche ai tempi di consegna e alle aree servite, rientra a tutti gli effetti nella fase di smistamento che caratterizza il ciclo di attività di tutti gli operatori postali.

16. L’attività di smistamento svolta presso i Centri Logistici di Amazon è, quindi, progressiva; un primo smistamento è finalizzato a ripartire i pacchi tra tutti i corrieri espresso: sia Amazon Logistics che i corrieri espresso ordinari. Questi ultimi dopo aver preso in carico gli invii provvederanno alla gestione del servizio fino alla consegna al destinatario. Le altre attività di smistamento si svolgono all’interno del servizio di consegna gestito da Amazon Logistics e consistono nella ripartizione dei pacchi tra le varie Delivery Stations di Amazon Logistics. Nelle Delivery Stations i pacchi sono ulteriormente smistati tra i corrieri espresso locali che provvederanno poi alla consegna al cliente finale.

17. Le attività descritte sono attività di smistamento usualmente svolte da tutti gli operatori postali, sono contemplate dalla normativa di settore come fasi del ciclo di lavorazione postale e, pertanto, sono attività sicuramente qualificabili come postali che possono essere esercitate soltanto se in possesso del titolo abilitativo.

18. Un’ultima notazione riguarda l’attività di etichettatura, ma sotto l’angolo visuale dell’acquirente/destinatario. Ricevuto il pacco il destinatario, se ha bisogno di assistenza (ad esempio, in caso di danneggiamento) potrà leggere sull’etichetta il nome o il logo del corriere e contattare il servizio di assistenza. Se, invece, l’etichetta apposta sul pacco è priva di logo e/o nominativo del corriere, il pacco rientra tra quelli spediti attraverso il servizio denominato Amazon Logistics ed il destinatario certo non avrà la possibilità di rivolgersi al singolo corriere locale che ha effettuato il recapito, ma soltanto all’assistenza di Amazon Logistics alla quale unitariamente è riconducibile il servizio di consegna. Il destinatario, dunque, se il recapito è effettuato attraverso Amazon Logistics, non conosce il nominativo dell’operatore locale che deve consegnargli o gli ha già consegnato il pacco, ma “conosce” solo Amazon Logistics; nell’elenco menzionato sopra,<sup>9</sup> sono indicati solo i contatti dei “corrieri espresso ordinari” e non vi è evidenza alcuna dei nominativi e/o dei contatti dei singoli operatori locali.

19. Nella contestazione è stato precisato che non è rilevante, ai fini della qualificazione come postale del servizio svolto da Amazon Logistics, che Amazon non disponga di una propria flotta e che la fase finale di recapito sia svolta da operatori locali terzi.

20. È noto, infatti, che un modello organizzativo nel quale alcune fasi del servizio sono esternalizzate è ampiamente utilizzato da quasi tutti gli operatori postali; molto spesso è proprio la fase del recapito ad essere affidata, attraverso varie forme contrattuali,

---

<sup>9</sup> Cfr. nota n. 2 *supra*.

a corrieri terzi. Il medesimo schema organizzativo, con la c.d. esternalizzazione della fase del recapito, è stato, ad esempio, utilizzato in modo generalizzato dal fornitore del servizio universale. Benché il recapito finale fosse in concreto svolto da altro operatore, non per questo è mai sorto alcun dubbio sull'individuazione della figura del fornitore del servizio in Poste Italiane, né sulla riconducibilità ad esso, sotto tutti i profili, della responsabilità del servizio. Analogamente, molti dei fornitori del servizio universale in ambito europeo si avvalgono, nella fase di accettazione, di una rete di uffici postali spesso in partnership o in franchising con altri soggetti, dunque formalmente terzi rispetto all'operatore postale *de quo*.<sup>10</sup> In siffatti casi, i terzi forniscono il servizio di accettazione/recapito e sono pienamente integrati nella sua organizzazione dal momento che utilizzano il marchio del fornitore del servizio universale e seguono le direttive e le tempistiche impartite da quest'ultimo.

21. Se, dunque, in Italia, come negli altri paesi dell'Unione europea, sia l'*incumbent* sia altri corrieri espresso utilizzano altri operatori nella fase di recapito, senza che ciò abbia mai posto in discussione che il fornitore del servizio dovesse essere individuato nel soggetto che organizzava il servizio e non nel terzo di cui questi si avvale, non v'è ragione di escludere che il servizio postale non sia imputabile ad Amazon Logistics (*business unit* di Amazon Italia Transport S.r.l.) che, pur utilizzando corrieri locali per il recapito, agisce in tutto e per tutto come un corriere espresso, con un proprio logo, una propria organizzazione unitaria, definendo le condizioni di svolgimento del servizio e, soprattutto, in diretta competizione con gli altri operatori postali regolarmente abilitati.

22. Del resto, nelle dichiarazioni rese nell'audizione del 26 gennaio 2018 e nella nota del 12 febbraio 2018, già citate, Amazon fa esplicito riferimento ad una "*rete di corrieri locali organizzati attraverso la business unit chiamata Amazon Logistics*". E, ancora, ha dichiarato che detti operatori "*sono selezionati in base ai criteri di rapidità ed efficienza (ad es. in base al numero di furgoni, ai requisiti di sicurezza degli stessi, alla loro capacità di rispettare gli standard di velocità di recapito che caratterizzano l'offerta di Amazon)*".

23. Una sezione del sito (<https://logistics.amazon.it/>) è dedicata al reclutamento dei corrieri locali che portano i pacchi dalle Delivery Station ai destinatari.

24. Questa sezione del sito offre la possibilità di diventare "Corriere per Amazon", precisando poi che "*Un corriere è un'azienda locale i cui servizi vengono utilizzati da Amazon per consegnare le proprie spedizioni da un magazzino Amazon ai Clienti finali*". L'attività richiesta consiste nel prelevare i pacchi da un magazzino Amazon, trasportarli e consegnarli e la procedura per diventare "Corriere per Amazon" è estremamente semplificata. Non è prevista alcuna attrezzatura specifica: non è richiesto che i veicoli riportino il logo, né che gli addetti indossino una divisa anche se si aggiunge che, ove ciò fosse necessario, sarà corrisposto "*un compenso per la promozione del marchio*".

---

<sup>10</sup> Cullen International, "*Post office network figures and statistics*", settembre 2017. In UK, Finlandia, Germania, Irlanda e Svezia la maggioranza degli uffici postali non sono di proprietà dell'*incumbent*. In Olanda invece la rete commerciale è di proprietà dalla società Postkantoren BV, una joint venture tra Post NL e ING Bank.

Nell'offerta si precisa che *“tutti i percorsi sono pianificati in maniera dinamica e il numero di consegne può variare in base al servizio, all'area e al luogo della raccolta”* e che le aree di consegna sono assegnate da Amazon *“in base alle prestazioni, alle tariffe e alle necessità”*. Nell'attività di consegna il *“Corriere per Amazon”* sarà assistito dalla tecnologia di Amazon per muoversi con efficienza, *“Forniremo gli strumenti [...] ideali per gestire la pianificazione, le operazioni quotidiane, la navigazione su strada e l'assistenza clienti”*.

25. Il sito specifica, inoltre, le condizioni giuridiche ed economiche del servizio. Così tra le condizioni di svolgimento del servizio è specificato, ad esempio, il peso massimo dei pacchi da trasportare; mentre, sotto la voce *“Requisiti”* (oltre ad esempio alle caratteristiche del veicolo), si informano i candidati a svolgere l'attività di recapito che Amazon provvederà a fornire loro un servizio di formazione *on-line* sulla propria tecnologia.

26. Il rispetto della pianificazione giornaliera delle consegne è controllato da Amazon Italia Transport S.r.l. Come dichiarato nel corso dell'audizione, in fase preistruttoria, *“insieme ai pacchi da recapitare, viene consegnato ai corrieri locali uno smartphone (con una app proprietaria di Amazon) ..... con cui gli stessi scansionano le spedizioni sia all'atto di presa in consegna sia quando il bene viene infine recapitato all'utente finale. Attraverso la scansione effettuata tramite l'app, Amazon può controllare l'avvenuta consegna dei prodotti. A fine giornata, i corrieri locali restituiscono lo smartphone ad Amazon insieme ai pacchi non consegnati. Sulla base dei prodotti restituiti, Amazon organizza i successivi tentativi di consegna.”* È dunque controllo giornaliero puntuale, diretto ed immediato, sull'esecuzione del programma di lavoro assegnato.

27. La circostanza, particolarmente enfatizzata da Amazon, che la rotta tra un punto di consegna ed un altro, possa essere variata dal corriere locale, più che un riconoscimento dell'autonomia e indipendenza del corriere, è soltanto una ragionevole presa d'atto dell'impossibilità di pianificare il percorso più efficiente in anticipo, ad inizio giornata, date le mutevoli condizioni del traffico.

28. Nella citata nota del 12 febbraio u.s. Amazon ha inoltre fornito l'elenco dei corrieri locali utilizzati da Amazon Italia Transport S.r.l. per il recapito dei pacchi ai destinatari e di questi, nove (Elpe Global Solution S.p.a., Teamwork S.r.l., Sum S.r.l., HDG S.p.a., BS Autotrasporti S.p.a., Delivery Mates S.r.l., Alma Agenzia per il lavoro S.p.a. e Adecco Professional Solutions S.r.l. e Calenda S.r.l.) sono risultati essere privi del titolo abilitativo per lo svolgimento dell'attività postale.

29. L'Autorità, con l'atto di contestazione, ha stralciato le posizioni di Alma Agenzia per il lavoro S.p.a. ed Adecco Professional Solution S.r.l. dal presente procedimento, ritenendo fossero soggetti che svolgevano attività di intermediazione. Ha ritenuto, tuttavia, opportuno disporre ulteriori approfondimenti e chiedere informazioni per chiarire la posizione e la natura dell'attività svolta dalle due società.

30. Nel corso di tali approfondimenti l’Autorità ha acquisito, successivamente alla notifica dell’atto di contestazione, alcuni documenti dai quali si ricavano elementi che confermano la ricostruzione dell’assetto organizzativo e dei rapporti tra Amazon e i corrieri locali incaricati come descritto nell’atto di contestazione. I predetti documenti sono stati acquisiti al fascicolo nel rispetto del principio di economicità dell’azione e del divieto di aggravamento del procedimento che impone all’amministrazione procedente di impiegare documenti e informazioni già in suo possesso, evitando le lungaggini e i rallentamenti che sarebbero determinati da nuove formali acquisizioni e conseguenti sospensioni del procedimento. Dell’acquisizione al fascicolo è stata data tempestiva comunicazione alle società del gruppo Amazon che hanno chiesto e ottenuto pieno accesso a tutta la documentazione acquisita.

31. Gli ulteriori elementi acquisiti attraverso tale documentazione non modificano il quadro fattuale né le violazioni originariamente contestate, ma confermano l’ipotesi accusatoria descritta nella contestazione e rafforzano quindi, sotto il profilo probatorio, la ricostruzione esposta nella contestazione (cfr. paragrafo 3.5.2.).

32. La modalità di consegna attraverso gli armadietti automatici, i c.d. *locker*, è attività postale. Anche in questo caso le innovazioni di processo non variano la sostanza e l’inquadramento di questa modalità di consegna al destinatario all’interno della corrispondente fase (il recapito) di svolgimento del servizio postale. Amazon controlla pienamente questa fase: lo spazio in questione è connesso via *internet* con i sistemi informatici della società che permettono di verificare sia la consegna da parte del corriere, sia l’orario di ritiro del pacco da parte del destinatario finale. L’attuazione di un sistema innovativo, che consente un pieno controllo da remoto, non comporta una diversa qualificazione di questa modalità di recapito. La consegna di un invio in un luogo diverso dall’indirizzo del destinatario (che dovrà poi provvedere al ritiro) è modalità di recapito da tempo utilizzata nel settore postale ed è sempre stata qualificata come attività postale; è sufficiente, ad esempio, ricordare le modalità ordinariamente utilizzate per il recapito degli invii raccomandati che sono depositati in giacenza presso gli uffici postali e sono a disposizione per il ritiro da parte del destinatario.

33. Dalle risultanze preistruttorie è emerso che gli armadietti sono di proprietà di una società del gruppo Amazon<sup>11</sup> e che l’attività connessa al servizio *locker* rientra “nell’attività della consegna degli ordini ai clienti nel c.d. ultimo miglio” e che ciò che Amazon, prudentemente, definisce “ordini” in realtà sono tipicamente “invii postali” depositati ad un punto di consegna, che è precisamente il *locker*.

34. La consegna presso i *locker* è dunque controllata da remoto da Amazon Italia Services S.r.l. Gli armadietti sono connessi via *internet* coi sistemi informativi di Amazon in modo da permettere un controllo puntuale da remoto, in particolare, del momento di

---

<sup>11</sup> Come chiarito nella nota del 12/2/18 sono temporaneamente in capo ad Amazon Italia Services S.r.l. ma è previsto il loro trasferimento in capo ad Amazon Italia Transport S.r.l. entro il 2018.

effettiva consegna all'interno del *locker* da parte del corriere e di ritiro del pacco da parte del destinatario.

35. Nel descrivere le modalità operative di consegna da parte dei corrieri, Amazon ha chiarito che i pacchi possono essere depositati nei *locker* solo da personale incaricato che ha ricevuto un training specifico su come ricevere sul proprio dispositivo il codice per aprire lo sportello del *locker* ed inserirvi il pacco. Attualmente, in base a quanto dichiarato, sarebbero in grado di utilizzare i *locker* i corrieri locali, organizzati da Amazon Italia Transport S.r.l., e il personale dipendente da BRT. S.p.A.

\*\*\*

36. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 5 marzo, l'Autorità ha notificato l'atto di contenzione 4/18/DSP alle società Amazon Italia Logistica S.r.l., Amazon Italia Transport S.r.l. e ad Amazon Service S.r.l., in solido con Amazon EU S.à.r.l. e Amazon Europe Core S.à.r.l.

## **2 GLI ARGOMENTI ESPOSTI NELLA MEMORIA E LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ**

### **2.1 La posizione di Amazon**

37. La posizione della Società, esposta nella memoria inviata in data 4 aprile 2018, si articola in molteplici rilievi che possono essere ricondotti ad alcuni filoni principali.

38. Le Società del gruppo negano che la loro attività possa essere qualificata come postale e affermano di svolgere mera attività logistica.

39. Come nel seguito sarà dettagliatamente illustrato, Amazon contesta innanzitutto che le operazioni effettuate all'interno dei Centri Logistici (e delle delivery station) siano qualificabili come smistamento "postale" e quindi nega che Amazon Logistica svolga alcuna attività postale e, conseguentemente, che debba munirsi di autorizzazione generale.

40. Amazon Transport Italia non organizzerebbe l'attività di recapito dei corrieri locali e pertanto non svolgerebbe attività postale, né questi ultimi, a loro volta, svolgerebbero attività postale perché si limiterebbero al "solo trasporto".

41. Ampio spazio è dedicato nella memoria alla piena legittimità dell'attività svolta senza titolo dai corrieri locali, argomento che è trattato ancor prima del tema dei rapporti tra Amazon e i corrieri locali. I corrieri locali non necessiterebbero di alcun titolo abilitativo perché svolgerebbero attività di solo trasporto. Secondo Amazon, poi, l'Autorità utilizzerebbe, e da tempo, un'interpretazione non corretta dell'attività di smistamento e di quella di solo trasporto che sarebbe in contrasto con la direttiva postale e non troverebbe conferma in altri contesti normativi e regolamentari europei.

42. Da ultimo, Amazon ritiene che Amazon Italia Service, nel gestire i punti di recapito (*locker*) non svolgerebbe attività postale, perché questi armadietti non sono

assimilabili a “casellari privati” che, anche secondo il decreto legislativo n. 261/199, sono destinati esclusivamente agli invii per corrispondenza.

## 2.2 Osservazioni preliminari dell’Autorità

43. Per maggiore chiarezza, ed al fine di fornire esaustiva e puntuale motivazione, nei paragrafi successivi saranno riportate le singole argomentazioni della memoria e le relative valutazioni dell’Autorità.

44. È opportuno però rammentare preliminarmente che nel corso dell’istruttoria il quadro normativo dell’Unione europea in materia di servizi postali, nell’ambito del quale devono essere inquadrati le presenti vicende, si è arricchito di due pilastri fondamentali che pur non avendo, e dichiaratamente, carattere innovativo sui temi che qui interessano, rappresentano un autorevole contributo per chiarire alcune questioni, in particolare, quelle relative alla soggezione di alcune attività alla direttiva postale.

45. Si tratta del regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (di seguito anche il regolamento UE)<sup>12</sup> e della sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio 2018, sulle cause pregiudiziali riunite C-259/16 e C-260/16,<sup>13</sup> entrambi recentemente pubblicati.

46. Il filo conduttore che unisce i due interventi<sup>14</sup> è l’indiscutibile chiarezza con la quale, attraverso l’esame della normativa di settore dell’Unione europea, della prassi, e soprattutto della precedente giurisprudenza della Corte di giustizia, sono definitivamente chiariti alcuni aspetti fondamentali della normativa di settore ed è conseguentemente indicata la corretta e conforme applicazione delle previsioni della direttiva in materia di servizi postali.

47. I due autorevoli interventi, per i temi che qui interessano, confermano pienamente la correttezza dell’impostazione giuridica seguita nelle analisi e nelle valutazioni svolte nel corso della presente istruttoria.

48. La recente sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio 2018, sulle cause pregiudiziali riunite C-259/16 e C-260/16,<sup>15</sup> riprendendo in gran parte le conclusioni dell’Avvocato Generale, ha giudicato pienamente conforme alla direttiva postale 97/67/CE sia la normativa nazionale sia le singole disposizioni del regolamento adottato da questa Autorità con la delibera n. 129/15/CONS.

49. In primo luogo, la citata sentenza chiarisce definitivamente l’ambito soggettivo della direttiva postale 97/67/CE statuendo che “*le imprese di autotrasporto, di spedizione*

---

<sup>12</sup> Entrato in vigore il 22 maggio 2018

<sup>13</sup> Corte di giustizia UE, 31 maggio 2018, Confetra e altri /AGCOM e MISE, cause riunite pregiudiziali C-259/16 e C-260/16.

<sup>14</sup> Sia consentito rammentare il valore di ulteriore fonte del diritto dell’Unione europea che deve essere attribuito alle sentenze della Corte di giustizia.

<sup>15</sup> Corte di giustizia UE, 31 maggio 2018, Confetra e altri /AGCOM e MISE, cause riunite pregiudiziali C-259/16 e C-260/16.

*o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1bis, della menzionata direttiva*".<sup>16</sup>

50. In secondo luogo, la sentenza chiarisce l'ambito oggettivo di applicazione precisando che sono servizi postali, e come tali autonomamente assoggettabili ad autorizzazione generale, anche i servizi di raccolta, smistamento e distribuzione degli invii postali, in particolare affermando che "[...], un'impresa deve essere qualificata come «fornitore di un servizio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1bis, della direttiva 97/67/CE, quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale, non dovendo tuttavia la sua attività essere limitata unicamente al servizio di trasporto. Ne consegue che imprese di autotrasporto o di spedizione le quali offrano, in via principale, un servizio di trasporto di invii postali e, a titolo accessorio, servizi di raccolta, smistamento o distribuzione di siffatti invii non possono essere escluse dall'ambito di applicazione della direttiva in parola".

51. Non solo, la Corte ha anche affermato che gli obblighi indicati nel regolamento di questa Autorità sui titoli abilitativi — che Amazon ritiene confliggenti con il divieto di “gold plating” - non eccedono quanto necessario a garantire il rispetto delle esigenze essenziali, come previsto dall'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67/CE.

52. Si aggiunge ancora che il recente regolamento UE<sup>17</sup> (entrato in vigore il 22 maggio 2018) sul servizio di consegna dei pacchi segue la medesima impostazione: il servizio di consegna nel suo complesso è suddiviso in varie fasi, ciascuna fase è rilevante ed è assoggettata alla normativa di settore, l'operatore principale può affidare lo svolgimento di alcune fasi a subfornitori anch'essi soggetti alle norme di settore.

53. Sempre nel regolamento UE, nelle motivazioni, si afferma che l'applicabilità del regolamento non può essere determinata dalla qualificazione soggettiva del fornitore, secondo modelli di impresa classici e conseguentemente riconosce la necessità di ricorrere a criteri oggettivi, assoggettando al regolamento anche quelle imprese che utilizzano modelli alternativi di impresa, comprese le piattaforme per il commercio elettronico, se nella sostanza forniscono servizi di consegna postale (considerato n. 17 del regolamento: “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. ....”).

---

<sup>16</sup> Paragrafo 76 della sentenza, punto 1).

<sup>17</sup> Regolamento UE 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018, che considera il settore della consegna pacchi pienamente riconducibile al settore postale;

### **3 LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE CONTENUTE NELLA MEMORIA E LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ.**

#### **3.1 La ricostruzione fattuale: la qualificazione di Amazon Logistics come società che svolge servizio di corriere espresso**

##### **3.1.1 La tesi di Amazon**

54. Nella memoria sono svolte, in via preliminare, una serie di censure con le quali si afferma che la ricostruzione fattuale sarebbe, in generale, incoerente e contraddittoria, determinando così l'errata qualificazione come "postale" dell'attività svolta dalle società, ad esempio, nella misura in cui in alcuni passaggi della contestazione si sosterebbe che Amazon svolge il servizio di recapito direttamente all'utenza finale ed in altri, invece, si affermerebbe che Amazon si avvale di una rete di operatori.

55. Amazon afferma poi che il linguaggio utilizzato sul sito web sarebbe assolutamente "atecnico e semplificatorio" perché "finalizzato a offrire un'indicazione commerciale ad una indistinta massa dei consumatori che si avvalgono dei servizi di Amazon" e che quindi AGCOM lo avrebbe erroneamente interpretato e qualificato come "precise condizioni che caratterizzano l'offerta del servizio alla clientela".

##### **3.1.2 Le valutazioni dell'Autorità**

56. I rilevi non sono fondati. In primo luogo, perché non v'è alcuna contraddizione nella ricostruzione fattuale svolta nella contestazione.

57. Nella contestazione si afferma che Amazon Logistics (la *business unit* di Amazon Transport Italia) coordina ed organizza l'attività degli operatori locali e attraverso tale organizzazione fornisce un servizio postale (in particolare, la fase di recapito).

58. Il rilievo sull'utilizzo dell'avverbio "autonomamente" (*Amazon "... attraverso la propria rete, provvede al recapito, in alcune aree autonomamente con Amazon Logistics"*) ha natura meramente lessicale. Nella contestazione si voleva contrapporre il settore delle consegne affidato ai corrieri espresso ordinari che hanno una copertura molto più estesa rispetto a quello che Amazon Logistics sta iniziando a gestire "autonomamente" con una copertura per il momento limitata. Ma ciò non dimostra affatto contraddizione o scarsa comprensione del fenomeno, così come è ben chiaro che Amazon non possiede una flotta propria e che, per tale motivo, deve svolgere il servizio affidando la fase di recapito a soggetti terzi.

59. Il fatto che Amazon non sia proprietaria di una flotta appare del tutto irrilevante, posto che un imprenditore può sia svolgere direttamente le varie fasi del servizio postale sia affidare la fase terminale del servizio postale - il recapito - a terzi servendosi della loro attività e dei loro veicoli. L'utilizzazione dell'attività e dei veicoli di terzi prescinde dalla natura del vincolo giuridico che lega il committente (nel caso di specie Amazon) al soggetto che materialmente effettua il recapito.

60. Come chiaramente indicato nell'atto di contestazione, quando il servizio di consegna è fornito attraverso la rete di "operatori locali" organizzati da Amazon Logistics l'operatore locale che effettua la prestazione perde ogni autonomia ed indipendenza; ciò è reso evidente dalle circostanze che sul pacco non è riportato né il nome né il logo del corriere locale che effettua la consegna, che l'acquirente *on-line*/destinatario ha come unico riferimento Amazon Logistics e che non può conoscere in alcun modo il nominativo dell'operatore locale che deve consegnare, o ha già consegnato, il pacco.

61. Né può ritenersi, come si sostiene nella memoria, che Amazon Logistics svolga una mera funzione di intermediazione tra il destinatario ed il corriere locale.

62. Come già diffusamente illustrato in contestazione, nella pagina dedicata all'assistenza al cliente,<sup>18</sup> il servizio di consegna "Amazon Logistics" figura nell'elenco alla pari degli altri corrieri espresso ordinari<sup>19</sup> che da anni operano nel settore. Nella medesima pagina, nella parte dedicata alla descrizione delle modalità di consegna, il servizio di Amazon Logistics è equiparato a quello svolto dagli altri corrieri espresso ordinari.

63. È ben vero che Amazon svolge "funzione di intermediazione" quando, attraverso la sua piattaforma *Marketplace*, fa incontrare la domanda dell'acquirente e le offerte di beni/prodotti dei vari venditori.

64. Ma è proprio considerando la funzione di intermediazione svolta sul *Marketplace* che risulta evidente come, nel servizio di consegna, Amazon non svolga alcuna attività di intermediazione, ma gestisca in modo accentrato ed unitario il servizio utilizzando i corrieri locali.

65. Nel *Marketplace* quella che Amazon definisce "funzione di intermediazione" tra domanda e offerta<sup>20</sup> comporta, ovviamente, che l'acquirente abbia un certo margine di scelta. Se il medesimo prodotto è commercializzato da più venditori il cliente può indirizzarsi verso una determinata offerta in base, ad esempio, al prezzo indicato o al nominativo del venditore (sempre conoscibile) che può dare maggiore affidamento.

66. Tutto ciò non si verifica nella fase di recapito. Una volta acquistato il prodotto, infatti, se l'acquirente decide di affidarsi ad "Amazon Logistics" per il servizio di recapito non ha più margini di scelta e la "funzione di intermediazione" scompare del tutto.

67. Se Amazon Logistics si limitasse ad una funzione di intermediazione, come sul *Marketplace*, l'acquirente/destinatario dovrebbe avere la possibilità di scegliere, tra i vari operatori locali, quello del quale avvalersi per il servizio di consegna, anche in funzione

---

<sup>18</sup> <https://www.amazon.it/gp/help/customer/display.html?nodeId=200903350>

<sup>19</sup> Di seguito saranno definiti "corrieri espresso ordinari" i corrieri espresso, operanti in genere a livello nazionale, che compaiono autonomamente nell'elenco pubblicato sul sito (sono contraddistinti dal proprio logo e segno distintivo, utilizzano il proprio servizio assistenza clienti ecc..) per distinguerli dai "corrieri espresso locali", operanti in genere a livello locale che agiscono, come meglio si vedrà, nell'ambito del servizio organizzato da *Amazon Italia Transport S.r.l.* e commercializzato con il nome *Amazon Logistics*.

<sup>20</sup> Funzione di intermediazione che sarebbe più corretto definire come funzione di agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta.

della tariffa di spedizione e del nominativo, che dovrebbe essere conoscibile, dell'operatore addetto al recapito.

68. Possibilità queste che sono, invece, del tutto precluse nella fattispecie in esame. Per il servizio di consegna Amazon Logistics non svolge l'ordinaria attività di intermediazione tra acquirente ed operatore locale come sul *Marketplace*. Non mette "in esposizione sul mercato" l'offerta dei vari operatori locali per il servizio di consegna lasciando poi all'acquirente *on-line*/destinatario la scelta dell'operatore, ma mostra soltanto il nominativo di Amazon Logistics, annullando così la pretesa autonomia e indipendenza dei corrieri locali.

69. Amazon Logistics non svolge attività di mera intermediazione ma si configura incontrovertibilmente come *dominus* del servizio di recapito in quanto offre essa stessa il servizio perché, in primo luogo, definisce le condizioni tecniche ed economiche di prestazione del servizio al cliente finale.

70. Il servizio è presentato agli utenti e percepito dai medesimi come se fosse erogato, da un punto di vista economico, da un unico soggetto, Amazon Logistics, che per loro è sinonimo di servizio affidabile avente determinati *standard* qualitativi. Ed è Amazon a garantire che tali *standard* siano soddisfatti.

71. L'orientamento seguito nell'istruttoria, in base anche alle indicazioni ricavabili dalla discussione innanzi alla Corte di giustizia, induce a superare lo schermo riduttivo dell'intermediazione se l'intermediario " *non si limita ....a mettere in relazione offerta e domanda, ma crea, essa stessa, l'offerta, oltre a disciplinarne le caratteristiche essenziali e organizzarne il funzionamento*", attraverso " *condizioni molteplici che riguardano sia l'accesso all'attività che il suo svolgimento nonché il comportamento del conducente nell'erogare le prestazioni*"<sup>21</sup>.

72. Con riguardo ad Amazon, la creazione di tale offerta del servizio di recapito si evince non solo dalle summenzionate "informazioni", *rectius* condizioni, dell'offerta pubblicate sul sito, ma anche, come nel seguito illustrato, dal ruolo di Amazon Transport Italia nella puntuale organizzazione di tutte le attività svolte dai corrieri locali e nella gestione dell'intero servizio di consegna (cfr paragrafo 3.5.1).

73. Da ultimo, ad avviso di Amazon, le informazioni pubblicate sul sito non potrebbero qualificarsi come condizioni che caratterizzano l'offerta del servizio alla clientela. Si tratterebbe di mere indicazioni commerciali prive di rilevanza.

74. L'affermazione è priva di riscontro oggettivo. Anche ammesso che la descrizione e le altre informazioni, peraltro circostanziate, sulle condizioni di offerta del servizio possano essere considerate non rilevanti perché aventi una, non meglio definita, natura commerciale, resta da chiedersi quali siano allora effettivamente le condizioni dell'offerta

---

<sup>21</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale MACIEJ SZPUNAR, del'11 maggio 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain SL.

e, soprattutto, in che modo siano rese conoscibili, considerato che “con un *click*” il cliente acquista *on-line* sia il prodotto sia il servizio di spedizione.

75. Delle due l’una: o le informazioni pubblicate sul sito costituiscono le reali condizioni del servizio di spedizione cui l’acquirente aderisce inoltrando l’ordine, oppure ci si deve interrogare se e con quali modalità gli obblighi informativi a tutela dell’acquirente siano stati effettivamente assolti. Nulla risulta dall’esame del sito svolto nel corso dell’istruttoria ed è significativo che nella memoria non vi è il minimo accenno alla pubblicazione, in altra sede, di una informazione corretta sul punto. Si deve allora concludere che non esiste altra indicazione sulle condizioni di prestazione del servizio né altra descrizione dell’organizzazione, anche nella rappresentazione dell’acquirente, se non quella che può essere ricavata dalle informazioni precise, dirette e di contenuto inequivocabile che, invece, secondo Amazon sarebbero non rilevanti e meramente illustrative.

76. Secondo Amazon poi risulterebbero non corretti i riferimenti alle indicazioni contenute nei documenti del National Audit Office (“NAO”)<sup>22</sup> e di OFCOM.<sup>23</sup>

77. Con riferimento al documento del NAO, che ha evidenziato l’ingresso di Amazon Logistics nel segmento dei pacchi cosiddetti massivi (*bulk parcels*), secondo Amazon si dovrebbe considerare che nel sistema britannico vi è un’evidente distinzione tra un “*parcel operator*” e un “*postal operator*” e ciò si ricaverebbe anche dalla circostanza che solo il secondo sarebbe sottoposto alla normativa settoriale in materia di servizi postali.

78. Con riferimento al documento di OFCOM secondo Amazon esso smentirebbe ciò che l’Autorità intende dimostrare, ossia che “*questo segmento [i.e. il settore dei bulk parcels] include il recapito dei pacchi contenenti oggetti venduti attraverso Amazon Marketplace e consegnati da Amazon Logistics*”.

79. Al riguardo si osserva che il documento di OFCOM ha ad oggetto la situazione attuale e le possibili revisioni che riguardano Royal Mail ed il Servizio universale, e quindi riguarda l’incidenza del segmento di mercato *bulk parcel* sul servizio universale.

80. OFCOM ha considerato i dati di Amazon per quanto riguarda il segmento degli invii multipli (tanto è vero che nel Report, oltre a quelli di Amazon, sono stati acquistati ed analizzati anche i dati di DHL limitatamente al segmento degli invii multipli) e nell’ambito del mercato degli invii multipli OFCOM considera, evidentemente, Amazon un *competitor* di Royal Mail.

81. Al di là dell’interpretazione delle singole frasi che possono essere estrapolate da documenti di una certa complessità, ciò che rileva ai fini del presente esame è l’inquadramento e la qualificazione dell’attività di consegna dei pacchi.

---

<sup>22</sup> Documento della NAO del 27 marzo 2014, recante “*The Privatisation of Royal Mail Report by the Comptroller and Auditor General Ordered by the House of Commons*”

<sup>23</sup> Documento Ofcom, del 1 marzo 2017, “*Review of the Regulation of Royal Mail*”

82. La distinzione affermata da Amazon, e che dovrebbe essere confermata da entrambi i documenti, tra “*postal operator*” e “*parcel operator*”, è insussistente. Il motivo per cui OFCOM non “regolamenta” il settore dei pacchi è che tale segmento di mercato è considerato pienamente competitivo e quindi non necessita di interventi, più correttamente, di regolazione che possono essere giustificati in situazioni di assenza o scarsa concorrenza in determinati settori economici. Ciò non vuol dire, tuttavia, come si vuole sostenere nella memoria, che il “*parcel operator*” è una figura diversa e non rientrante nel perimetro dell’attività postale.

83. Nel merito, poi, la tesi di una presunta differenziazione tra “*postal operator*” e “*parcel operator*” è stata già proposta da alcune parti nel corso dei giudizi C-259/16 e C-260/16. La tesi com’è noto è stata respinta dalla Corte di giustizia ed è quindi ormai evidente che non esiste una separazione tra il settore dei “pacchi semplici”, non soggetto alla direttiva postale, e quello dei “pacchi postali”. Sul punto, ove mai sorgessero ulteriori dubbi, è sufficiente richiamare la definizione netta, chiara e onnicomprensiva contenuta nel regolamento UE sul servizio di consegna dei pacchi che rende inutile qualsiasi sforzo di introdurre differenziazioni allo scopo di restringerne pretestuosamente l’ambito di applicazione.

### **3.2 La qualificazione dell’attività di smistamento come postale e la definizione dell’attività di etichettatura.**

#### **3.2.1 La tesi di Amazon**

84. Secondo Amazon non sarebbe corretta la ricostruzione dell’Autorità che qualifica come smistamento l’attività svolta all’interno dei Centri Logistici e, successivamente, nelle *delivery station*, a valle del processo di etichettatura.

85. Nella memoria si afferma che “*una simile interpretazione del momento in cui viene in essere un’attività di smistamento ...non è affatto ricompresa nel linguaggio della direttiva...né sembra essere presente in altri ordinamenti europei*”. Più precisamente, la direttiva si limiterebbe a definire la nozione di invio postale (“*l’invio nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali*”) e, pertanto, attribuirebbe rilevanza solo al momento temporale in cui il pacco “*viene preso in consegna*” dal fornitore dei servizi postali.

86. Amazon sostiene che l’unica previsione che offrirebbe un sicuro criterio ermeneutico sulla nozione di “smistamento” sarebbe contenuta nell’art. 120 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), attuativa dell’art. 13 della direttiva 2014/25/UE, che distinguerebbe i “servizi postali” dagli “altri servizi diversi dai servizi postali” (“*i servizi di gestione di servizi postali, ossia servizi precedenti l’invio e servizi successivi all’invio, compresi i servizi di smistamento della posta*”). Il legislatore dell’Unione europea, e a sua volta il legislatore nazionale del Codice dei contratti pubblici, prendendo le mosse dalla direttiva postale, avrebbe individuato i servizi diversi da quelli postali in senso stretto, che non sono soggetti ad autorizzazione.

87. Sarebbe poi significativo un passaggio contenuto in una comunicazione del 1998 della Commissione in materia di concorrenza: “*la maggior parte degli esercenti consente ai clienti principali di effettuare lo smistamento degli invii in grandi quantità in cambio di sconti sulle proprie tariffe pubbliche*” e “*i servizi postali interni di grandi società sono spesso gestiti da intermediari che preparano e provvedono ad un primo smistamento della posta prima di consegnarla all’esercente postale per la distribuzione finale*”.<sup>24</sup> Secondo Amazon la Commissione avrebbe con ciò escluso che l’attività di smistamento prima della consegna nei centri dell’operatore postale possa essere considerata attività postale. La Commissione avrebbe così “correttamente” individuato le attività che debbono essere qualificate come servizi postali e legittimamente soggette a regolazione rispetto a quelle che ricadono nelle attività di logistica.

88. Se la Commissione ha constatato che il fornitore del servizio universale (come qualsiasi altro operatore postale) accorda sconti ai clienti o intermediari che effettuano una pre-lavorazione degli invii (compreso lo smistamento), significa, deduce Amazon, che la Commissione ritiene che lo smistamento non sia attività postale e, di conseguenza, si può affermare che ricada nella logistica.

89. L’attività di smistamento non potrebbe essere attività postale e, anzi, ricadrebbe nella logistica. Aggiunge ancora Amazon che l’impostazione seguita dalla regolamentazione nazionale rappresenterebbe un *unicum*.

### **3.2.2 Le valutazioni dell’Autorità**

90. Occorre, innanzitutto, precisare che secondo l’impostazione da sempre seguita ed espressamente enunciata nella contestazione,<sup>25</sup> l’attività di etichettatura, intesa come indicazione dell’indirizzo del destinatario del pacco, non è mai stata considerata attività postale. Si tratta di una puntualizzazione necessaria perché sovente nella memoria la posizione dell’Autorità non è riportata correttamente.

91. Per comprendere come sia possibile qualificare come smistamento postale alcune delle attività che sono svolte all’interno dei Centri Logistici e successivamente nelle *delivery station*, a valle del processo di etichettatura, occorre chiarire che, in base alla direttiva 97/67 (e alla costante e univoca giurisprudenza), tutte le fasi in cui si articola il servizio postale hanno specifico rilievo e non soltanto il momento in cui l’invio è preso in consegna dal fornitore.

92. La versione originaria della direttiva conteneva già l’indicazione delle varie fasi del servizio postale (art. 2, punto 1): raccolta (accettazione), smistamento, trasporto, [smistamento] e, infine, distribuzione (recapito).

---

<sup>24</sup> “Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali” (98/C 39/02),

<sup>25</sup> Si legge nella contestazione: “Il primo luogo perché il processo di etichettatura sopra descritto segna il discrimine tra “attività logistica” (che riguarda la gestione del magazzino ed i servizi di logistica offerti ai venditori terzi) ed “attività postale”

93. La direttiva 2008/6 ha aggiunto al detto art. 2 un punto 1-bis che definisce il «prestatore di servizi postali» come «un'impresa che fornisce uno o più servizi postali».

94. Riassumendo: l'articolo 2 elenca le varie fasi (punto 1) e afferma che per aversi servizio postale e per qualificare un operatore come postale (punto 2) non è necessario che le fasi siano svolte cumulativamente (Conclusioni e sentenza relative alle cause C-148/10 e C-2-15).<sup>26</sup>

95. Ciò premesso, e restituita alla “fase di smistamento” piena ed autonoma rilevanza e sicura soggezione alla direttiva postale, si deve affrontare la ricostruzione di Amazon secondo la quale all'interno dei Centri Logistici (e delle *delivery station*) sarebbero svolte una serie di attività che costituirebbero un insieme indistinto che inevitabilmente dovrebbe essere qualificato come attività logistica. In tale quadro si inserisce il rilievo secondo il quale occorrerebbe individuare nella normativa una precisa definizione del discrimine tra la fase di etichettatura e quella di smistamento.

96. Sull'assenza di tale precisa definizione si può osservare, sotto un profilo logico e ricostruttivo, che non è plausibile che la direttiva e la normativa primaria possano scendere a un tale livello di dettaglio: secondo canoni di comune esperienza e di ragionevolezza, l'apposizione, anche con un'etichetta, dell'indirizzo del destinatario è attività tipicamente svolta dal mittente o da soggetto da esso specificamente incaricato e non può essere considerata attività postale.

97. In ogni caso, se non è possibile pretendere che direttiva o la normativa definiscano tale discrimine, è sicuramente possibile chiarire il tema ricorrendo ad altre fonti.

98. Si può innanzitutto fare riferimento al regolamento approvato con delibera n. 129 del 2015 di questa Autorità sul rilascio delle licenze<sup>27</sup> (nonché nel più recente regolamento sul rilascio delle licenze speciali per le notifiche a mezzo posta) che chiarisce quali sono le attività che non rientrano nel ciclo di lavorazione postale.<sup>28</sup>

99. Se, poi, si dubita dell'orientamento seguito nella regolamentazione nazionale, sicuri elementi della correttezza della tesi seguita nella contestazione si ricavano, com'è noto, dalle sentenze della Corte di giustizia che si occupano, appunto, dei soggetti che

---

<sup>26</sup> Come è stato messo in rilievo nella causa C-259 e 260/17, anche il recente regolamento UE sul servizio postale di consegna dei pacchi, sulla scorta della prassi e degli orientamenti della Corte di giustizia, elenca le varie fasi (raccolta, smistamento e consegna) e qualifica come servizio postale anche l'espletamento di una singola fase del servizio.

<sup>27</sup> La cui legittimità e piena conformità al diritto dell'Unione è stata di recente riconosciuta dalla Corte di giustizia

<sup>28</sup> Le motivazioni della delibera è stato precisato che le imprese che svolgono soltanto attività di stampa e imbustamento (fase che, ovviamente, e anche se non viene precisato, ricomprende l'etichettatura con l'apposizione dell'indirizzo) non devono chiedere il rilascio di un titolo abilitativo postale perché svolgono attività che si pone “a monte” dell'avvio del ciclo di lavorazione postale, a differenza di coloro che svolgono anche le attività di smistamento degli invii e predisposizione per l'accettazione presso i CMP.

svolgono attività in parte rientranti e in parte escluse dal ciclo di lavorazione postale (i c.d. consolidatori).<sup>29</sup>

100. Questi ultimi svolgono un ruolo di intermediazione tra l'operatore che effettuerà il recapito e i grandi clienti (*utilities*, banche o assicurazioni).

101. Dalle pronunce, così come dalla prassi e dalle regole di comune esperienza, si ricava che la completa predisposizione dell'invio per la spedizione, nella forma che può essere accettata da qualsiasi punto di raccolta di un operatore postale, costituisce il discrimine tra attività rientrante o meno nel ciclo di lavorazione postale.

102. L'attività dei consolidatori consiste, infatti, sia nella preparazione dell'invio postale (stampa, imbustamento, etichettatura, indicazione dell'indirizzo e affrancatura), sia nella pre-lavorazione. Soltanto in quest'ultima fase sono svolte attività postali che giustificano gli sconti operativi perché il consolidatore svolge attività che, ordinariamente, sono svolte dall'operatore postale: raccolta, smistamento (raggruppamento degli invii), trasporto e deposito presso siti designati dall'operatore postale. Il completamento della preparazione del singolo invio postale (con l'apposizione dell'indirizzo) è quindi attività che precede la fase di pre-lavorazione e rappresenta il discrimine riconosciuto - nella normativa degli altri paesi europei e nelle sentenze della Corte di giustizia - per delimitare le attività successive, vale a dire le operazioni proprie del ciclo di lavorazione postale che, se svolte dall'intermediario, giustificano gli sconti operativi, contropartita dei costi evitati dal fornitore del servizio universale o dagli altri operatori postali.<sup>30</sup>

103. Ulteriore argomento che dovrebbe dimostrare che l'attività di smistamento si pone al di fuori del ciclo di lavorazione "postale" si ricaverebbe, secondo Amazon, dalla nozione di "smistamento" contenuta all'art. 120 del Codice dei contratti pubblici. L'argomento è costruito attraverso l'estrapolazione di una parte di testo da una previsione normativa più ampia, per di più, nel caso di specie, volta a disciplinare una materia, quella degli appalti, nettamente differenziata da quella postale che presuppone e recepisce, ma non può certo modificare, le definizioni contenute nella normativa specifica del settore postale.

L'argomento è infondato. La norma della direttiva 2014/25/UE, di cui l'art. 120 del codice degli appalti è fedele trasposizione, si occupa di procedure d'appalto (nei c.d. settori esclusi, acqua, energia, trasporti e servizi postali) e non dello svolgimento dei servizi postali. Anche non considerando che l'attività di smistamento è ora nettamente definita nell'ambito della normativa postale dell'Unione europea, è assolutamente impensabile, alla luce dei principi seguiti nell'iter di approvazione della normativa

---

<sup>29</sup> Fin dalla prima sentenza della Corte, pronunciata il 6 marzo 2008 nei procedimenti riuniti da C-287/06 a C-292/06, in materia di intermediari/consolidatori.

<sup>30</sup> E' bene sottolineare che nelle cause da C 287/06 a C 292/06 (cause Deutsche Post) le questioni sollevate riguardavano gli sconti che potevano essere accordati agli intermediari/consolidatori, non la loro qualificazione come operatori postali non era in discussione tanto è vero che erano tutti soggetti in possesso di una licenza postale ai sensi della normativa nazionale.

dell'Unione europea, che una modifica di tale portata - l'attività di smistamento non sarebbe più attività postale e conseguentemente non sarebbe più condizionata ad autorizzazione, né sottoposta ad attività di vigilanza o regolamentazione - possa essere stata inserita in modo surrettizio, attraverso una modifica implicita e non testuale, per di più nell'ambito di una direttiva che riguarda tutt'altra materia.

104. Seguendo la tesi proposta nella memoria si dovrebbe poi affermare che il contenuto di una previsione della direttiva postale sarebbe stato radicalmente modificato senza, tuttavia, che né la Corte di giustizia né le Istituzioni dell'Unione europea ne fossero consapevoli, tanto è vero che di recente hanno qualificato come "postale" la fase di attività di smistamento che precede quella del recapito, senza alcun accenno alla diversa nozione che sarebbe contenuta nella direttiva appalti.

105. A parte l'evidente irrazionalità della costruzione, il contrasto con i principi generali e l'inammissibilità di un'ibridazione di definizioni tratte dalla legislazione dell'UE relativa a settori diversi, la ricostruzione proposta conduce ad una interpretazione distorta della stessa normativa in materia di appalti, con una evidente contraddizione interna.

106. Un primo elemento è testuale perché i servizi "diversi dai servizi postali" non possono che essere quelli che si svolgono al di fuori del ciclo di lavorazione postale (nelle fasi precedenti alla spedizione e successive al recapito) e che si sostanziano nell'attività di gestione dalla posta (conservazione, ulteriore ripartizione tra unità organizzative) ordinariamente svolta all'interno delle grandi aziende e amministrazioni pubbliche. Ciò è particolarmente evidente nella versione in lingua inglese dove il termine tecnico "*sorting*" (smistamento) è utilizzato per individuare una fase del servizio postale e non per i "servizi diversi da quelli postali".

107. Nella memoria, poi, si considera soltanto l'inciso relativo agli "altri servizi diversi dai servizi postali" (art. 13, paragrafo 2, lettera c) della direttiva 2014/25/UE, e non l'intero testo dell'articolo che, al medesimo paragrafo alla lettera b), ricomprende l'attività di smistamento nell'ambito del servizio postale. Accedendo alla tesi difensiva vi sarebbe un'evidente contraddizione interna: nello stesso articolo l'attività di smistamento sarebbe contemporaneamente collocata sia all'interno sia all'esterno delle fasi del ciclo di lavorazione postale.

108. Altro argomento è quello incentrato sulla Comunicazione della Commissione europea. Leggendo con attenzione il documento la Commissione si limita a constatare che il fornitore del servizio universale (come qualsiasi altro operatore postale) accorda sconti sia ai clienti sia agli intermediari che effettuano una pre-lavorazione degli invii (compreso lo smistamento). Ciò significherebbe, si legge nella memoria, che la Commissione ritiene che lo smistamento non sia attività postale e, di conseguenza, ricadrebbe nella logistica.

109. Nella memoria si omette di considerare che se è vero che l'attività di smistamento e di pre-lavorazione svolta direttamente dal cliente non può essere considerata "attività postale", non altrettanto può dirsi quando la medesima attività sia svolta da intermediari.

110. La qualificazione dell'attività degli intermediari come attività postale si desume nettamente non solo dagli orientamenti ormai consolidati della Corte di giustizia (vedi paragrafo 99) e della Commissione relativi all'attività di intermediazione (l'attività dei c.d. consolidatori) ma anche dalle pronunce (cfr. conclusioni e sentenze nelle cause C-148/10 e C-2/15), che hanno chiarito quale debba essere la corretta interpretazione dell'art. 2, punto 1 bis, della direttiva 97/67: un'impresa che svolge anche una sola fase (raccolta, smistamento e consegna) del ciclo postale svolge attività postale, fornisce un servizio postale.

111. Nel regolamento UE sul servizio di consegna dei pacchi vi è un'ulteriore conferma. Ogni fase del servizio – compresa quella dello smistamento - è considerata un "servizio postale", così come deve essere qualificato "fornitore del servizio" anche il consolidatore.<sup>31</sup>

112. A supporto della propria interpretazione della definizione di "servizi postali", Amazon svolge una sommaria analisi di quelli che dovrebbero essere gli indirizzi interpretativi dei principali regolatori europei ed in particolare quelli di Germania, Francia e Gran Bretagna, per sostenere che nei suddetti paesi: *a*) non sarebbe richiesto un titolo abilitativo per lo smistamento o per l'attività di corriere espresso; *b*) e conseguentemente mai sarebbe stata posta in discussione la natura logistica delle attività di Amazon sia presso i centri logistici, sia a valle nella fase di "trasporto".

113. Sulla qualificazione dell'attività di corriere espresso e delle diverse fasi del servizio postale, pur rinviando ad alcune considerazioni già espresse in precedenza con riferimento alle posizioni di OFCOM, sembra poco utile replicare in modo analitico alla ricostruzione contenuta nella memoria con la quale, attraverso una panoramica non approfondita e frammentaria della normativa dei singoli Stati membri, si vorrebbe dimostrare che l'interpretazione dell'Autorità "*rappresenta un unicum nel panorama normativo e regolamentare europeo*". L'elemento, allo stato, fondamentale e dirimente, è rappresentato, come già ricordato, dalla posizione espressa recentemente sia dalla Corte di giustizia, sia in sede di Unione europea; posizione che, nel confermare i principi già ricavabili dalla direttiva, dalla precedente giurisprudenza e dalla prassi seguita dalla Commissione, qualifica come "servizio postale" l'attività di corriere espresso e l'effettuazione di una qualsiasi delle fasi ricomprese nel ciclo di lavorazione (raccolta, smistamento e distribuzione) assoggettando ciascuna di esse all'applicazione della normativa di settore.

---

<sup>31</sup> In tutti i documenti che hanno preceduto l'elaborazione e l'adozione del regolamento UE è stata posta in risalto l'esigenza che le ANR acquisiscano informazioni più complete dagli operatori postali e in tale categoria sono pacificamente ricompresi non solo i fornitori del servizio universale e gli operatori alternativi, ma anche gli intermediari e consolidatori.

114. Non può essere, ovviamente, argomento decisivo la constatazione che negli altri Stati membri l'attività "logistica" di Amazon non sia stata – e si potrebbe aggiungere ancora - qualificata come postale. Si è già visto che Ofcom nel richiedere i dati ad Amazon come a qualsiasi altra impresa, ha voluto precisare che tale tipo di richiesta non esclude affatto che Amazon possa essere qualificata come operatore postale. Una differenza nell'approccio seguito può essere poi giustificata dalla diversa rilevanza oggettiva dell'attività di Amazon come operatore postale, a livello nazionale.

115. Al riguardo si osserva che la piattaforma Marketplace di Amazon è presente in sei paesi della UE (Italia, Germania, Francia, Spagna, Olanda e Regno Unito) ma solo in tre di questi agisce Amazon Logistics: oltre che in Italia, in Spagna e nel Regno Unito.

116. Negli altri paesi (Germania, Francia e Olanda) Amazon invece non organizza un servizio di recapito immediatamente riconducibile ad una unità organizzativa del gruppo (Amazon Logistics), ma oltre ad avvalersi di corrieri espresso "ordinari", come in Italia, ha preferito acquisire quote di operatori postali, come ad esempio in Francia dove detiene il 25% di Colis Privé.<sup>32</sup> In altri paesi, dunque, è stato possibile realizzare un'integrazione verticale attraverso le partecipazioni azionarie, mentre in Italia l'estrema frammentazione degli operatori postali attivi nel settore delle consegne ha favorito il ricorso allo strumento contrattuale con il singolo corriere locale.

117. Laddove la strategia di *market entry* di Amazon presenta analogie con quanto avviene in Italia, e dunque Amazon organizza in proprio una parte del recapito attraverso una società/unità organizzativa, si possono rilevare, tuttavia, alcune differenze nella cornice fattuale.

118. Nel Regno Unito, infatti, per le consegne, Amazon opera tramite Amazon Logistics o attraverso partecipazioni azionarie in società, di rilevanza nazionale, operanti nel settore postale (ad esempio, Yodel) attuando una strategia, per così dire, mista, che riduce la pressione dell'organizzazione in proprio del servizio di recapito.

119. In Spagna, Amazon soltanto di recente, nel 2017, ha iniziato ad avviare l'attività delle *delivery station* e ad organizzare un proprio servizio di recapito attraverso Amazon Logistics, utilizzando un modello simile a quello realizzato in Italia. È quindi probabile che l'operatività di Amazon Logistics sia ancora in una fase embrionale con un rilievo ancora non significativo.

### **3.3 Violazione da parte dell'Autorità del divieto di "gold plating"**

#### **3.3.1 La posizione di Amazon**

120. Ad avviso di Amazon, l'Autorità, interpretando estensivamente la nozione di servizio postale sino a farvi rientrare la fase di smistamento e assoggettandola ad

---

<sup>32</sup> Si osserva che Amazon, aveva notificato l'acquisizione integrale della medesima società ed ha successivamente rinunciato forse ipotizzando, come risulta da alcune notizie di stampa, la gravosità degli impegni che l'Antitrust francese avrebbe potuto imporre.

autorizzazione generale, avrebbe violato il divieto di cosiddetto “*gold plating*” introdotto nell’ordinamento nazionale dall’art. 15 della legge n. 183/2011.

### **3.3.2 Le valutazioni dell’Autorità**

121. Si osserva, in via preliminare, che il divieto di *gold plating* mira ad impedire che, in sede di recepimento, siano previsti obblighi e requisiti ulteriori rispetto a quelli imposti dalla legislazione UE. Per valutare, tuttavia, se sia stato violato il divieto occorrerebbe innanzitutto considerare la natura e caratteri della normativa di riferimento ed è noto che le direttive in materia postale non hanno realizzato un’armonizzazione piena o completa, ma soltanto minima come sempre riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.<sup>33</sup>

122. Nel merito il divieto non è stato violato. Come più volte ricordato, dalla pronuncia della Corte di giustizia del 31 maggio 2018 e dalle conclusioni dell’Avvocato generale<sup>34</sup> si ricava un giudizio di piena conformità alla direttiva postale delle disposizioni del regolamento di questa Autorità approvato con delibera 129/15/CONS e, in particolare, di quelle relativa alla qualificazione delle varie fasi del servizio postale ed alla loro autonoma soggezione ad un titolo abilitativo, nonché alla corretta individuazione dell’attività di “trasporto”.

## **3.4 La possibilità di ricondurre interamente ad Amazon Transport Italia l’organizzazione del servizio di recapito attraverso la rete di operatori locali**

### **3.4.1 La tesi di Amazon**

123. In primo luogo, Amazon contesta l’interpretazione adottata dall’Autorità, secondo cui Amazon Transport Italia si configurerebbe come “capogruppo” della rete di operatori locali, esercitante attività di direzione e coordinamento sui corrieri locali.

124. Amazon rileva di non possedere alcuna partecipazione nelle società in questione e di avere meri rapporti contrattuali con gli operatori locali che non possono in alcun modo configurare un’influenza dominante ai sensi dell’art. 2359 c.c. né alcun potere di direzione e coordinamento che possa configurare una responsabilità ai sensi degli artt. 2497 e ss. del codice civile. Sempre secondo Amazon nella fattispecie non sarebbe ravvisabile “controllo contrattuale” (o “controllo esterno”), che ricorre qualora sia ravvisabile un potere di direzione e di controllo della capogruppo derivante da determinati vincoli contrattuali ai sensi art. 2359, primo comma, n. 3, c.c.

125. L’interpretazione dell’Autorità sull’attività di “solo trasporto” sarebbe poi non conforme alla direttiva postale e non troverebbe riscontro negli altri contesti normativi e regolamentari europei.

---

<sup>33</sup> Analogamente il recente regolamento UE, all’art. 3, indica chiaramente qual è il livello di armonizzazione e stabilisce che i requisiti previsti nel regolamento sono requisiti minimi.

<sup>34</sup> Cause C-259/16 e C-260/16.

### 3.4.2 *Le valutazioni dell’Autorità*

126. Nella memoria Amazon si diffonde a dimostrare l’inapplicabilità alle società del gruppo di schemi organizzativi che, tuttavia, nella contestazione non sono stati affatto richiamati. Non rilevano dunque gli argomenti spesi per dimostrare che i rapporti tra le società del gruppo ed i corrieri locali non possono essere ricondotti al contratto di affiliazione (*franchising*)<sup>35</sup> o che non sussistono ipotesi di controllo societario ai sensi dell’art. 2359.

127. Nella memoria Amazon si trincerava dietro l’apparenza e non considera che, da tempo, dottrina e giurisprudenza offrono una ricostruzione dell’organizzazione, delle posizioni, dei poteri e delle responsabilità basata su criteri di effettività. L’effettiva e concreta sussistenza di attività di organizzazione delle prestazioni dei terzi che diventano parte integrante di un servizio unitario, con ingerenza nella sfera gestionale dei corrieri locali si sovrappone, ovviamente, allo schermo formale di una distinta soggettività giuridica del corriere locale.

128. La memoria non fornisce elementi che possano porre in dubbio l’esercizio di poteri di direzione, di coordinamento e di concreta ingerenza nell’attività affidata ai corrieri locali, ma limita le proprie argomentazioni al dato formale ed esteriore. Come già rilevato Amazon non svolge attività di mera intermediazione, ma si configura incontrovertibilmente come dominus del servizio di recapito svolto attraverso i corrieri locali in quanto offre essa stessa il servizio, organizzandolo secondo le proprie esigenze e definendone unilateralmente le condizioni tecniche ed economiche.

129. I poteri esercitati nei confronti dei corrieri locali travalicano quindi gli ordinari schemi contrattuali. Gli aspetti più rilevanti risultano l’esercizio di un’influenza decisiva sulle condizioni di erogazione del servizio e il potere di coordinamento delle prestazioni di lavoro di soggetti, seppure formalmente autonomi, che danno luogo ad un’unica organizzazione di attività e di lavoratori che costituisce parte integrante di un servizio complessivo. Seguendo una ricostruzione in termini di effettività e non di mera apparenza, risulta che l’ordinario schema contrattuale sia alterato e che le parti del contratto siano in realtà “eterodirette” dal soggetto capogruppo: la capacità di autodeterminazione e autonomia gestionale degli operatori locali è totalmente compressa a favore del soggetto capogruppo.

130. Un’impostazione non dissimile è stata seguita dalla Corte di giustizia nel caso Uber (C 434/15) che presentava evidenti e significative analogie.

---

<sup>35</sup> Nella contestazione ci si limita ad osservare che il contratto di affiliazione è una delle forme contrattuali che nel settore postale sono utilizzate per dar vita ad una organizzazione unitaria, costituita dall’aggregazione di più operatori postali soggetti a poteri di ingerenza da parte di un soggetto capogruppo. È vero, peraltro, che, come nel caso di specie, in altre occasioni l’Autorità ha rilevato, pur a fronte di una posizione di formale autonomia dei soggetti, l’esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentivano ad una delle parti di esercitare incisivi poteri di ingerenza nelle scelte gestionali e operative delle altre parti contrattuali.

131. Come affermato nella sentenza la società capogruppo/titolare della piattaforma esercita una significativa e rilevante attività di controllo e di gestione dell'intera prestazione del servizio e *“i conducenti che operano per Uber [ma lo stesso può valere per i corrieri locali di cui si avvale Amazon] non svolgono un'attività economica indipendente, quantomeno quando operano nell'ambito dei servizi di quest'ultima”*.

132. Una considerazione dei modelli organizzativi di impresa secondo criteri di effettività e non di mera apparenza si rinviene anche nel regolamento UE in materia di consegna dei pacchi. L'applicabilità del regolamento, si legge nei considerando, non può essere determinata sulla base della sola qualificazione soggettiva del fornitore, secondo modelli di impresa classici. È necessario ricorrere a criteri oggettivi e assoggettare al regolamento anche quelle imprese che ricorrono a modelli alternativi di impresa, comprese le piattaforme per il commercio elettronico, laddove nella sostanza forniscano servizi di consegna postale.<sup>36</sup>

133. Come già ricordato, Amazon sostiene, con particolare vigore e ricorrendo a vari argomenti, la piena legittimità dell'attività svolta senza titolo dai corrieri locali; il tema nelle difese è trattato con particolare enfasi ancor prima di quello relativo ai rapporti tra Amazon e questi ultimi. I corrieri locali non necessiterebbero di alcun titolo abilitativo perché svolgerebbero attività di solo trasporto.

134. Sotto il profilo fattuale è facile ribattere che tutti gli elementi raccolti dimostrano incontestabilmente che i corrieri locali non si limitano affatto al “solo” trasporto ma effettuano il recapito. È sufficiente ricordare che nelle istruzioni impartite ai corrieri locali sono puntualmente descritte le modalità da seguire nel recapito; si deve anche rammentare che i corrieri locali sono obbligati ad inserire tutte le informazioni relative alla fase di recapito nello *smartphone*, strumento utilizzato per organizzare il servizio di recapito. Al di là di quanto affermato nelle difese, è la stessa società, nel corso dell'audizione in fase preistruttoria, ad aver dichiarato che *“insieme ai pacchi da recapitare, viene consegnato ai corrieri locali uno smartphone (con una app proprietaria di Amazon) ..... con cui gli stessi scansionano le spedizioni sia all'atto di presa in consegna sia quando il bene viene infine recapitato all'utente finale. Attraverso la scansione effettuata tramite l'app, Amazon può controllare l'avvenuta consegna dei prodotti. A fine giornata, i corrieri locali restituiscono lo smartphone ad Amazon insieme ai pacchi non consegnati. Sulla base dei prodotti restituiti, Amazon organizza i successivi tentativi di consegna.”*. Sul piano fattuale i corrieri locali dunque non si limitano al “trasporto” ma svolgono indubitabilmente anche attività di recapito.

135. Nella memoria si tenta anche di dimostrare che l'attività svolta può continuare ad essere qualificata come attività di trasporto anche se sono svolte attività di recapito. Per avvalorare questa tesi si afferma che, in realtà, sarebbe l'interpretazione dell'Autorità

---

<sup>36</sup> Si veda il considerando n. 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. ....”*.

dell'“attività di solo trasporto” ad essere troppo restrittiva ed in contrasto con le motivazioni e le norme della direttiva e, comunque, improntata ad un approccio non conforme allo spirito delle previsioni della stessa.<sup>37</sup>

136. Per confutare, ed in modo esaustivo ed incisivo, tutti i rilievi sollevati nelle difese di Amazon sul presunto contrasto della posizione dell'Autorità con la normativa dell'Unione europea sarebbe più che sufficiente rinviare integralmente ai contenuti della sentenza della Corte di giustizia<sup>38</sup> e alle conclusioni dell'Avvocato generale<sup>39</sup> nelle cause C-259/16 e 260/16.<sup>40</sup>

137. Si può aggiungere che la tesi di Amazon è del tutto simile a quella sostenuta dalle imprese di trasporti e di spedizioni nelle più volte ricordate cause C-269/16 e C-260/16 secondo la quale le eventuali altre attività “postali” svolte insieme ai servizi di trasporto avrebbero un carattere accessorio. Nella decisione si chiarisce, invece, che l'unica interpretazione logica e sistematica è quella di considerare non assoggettabile alla normativa postale l'attività di trasporto solo ed esclusivamente se non sia svolta un'altra attività propria del servizio postale. Nella decisione, poi, le previsioni del regolamento dell'Autorità in materia di qualificazione dell'attività di solo trasporto sono esaminate e giudicate del tutto coerenti con la normativa di settore dell'Unione europea.<sup>41</sup>

138. Sotto altro profilo, la ricostruzione dei peculiari rapporti tra Amazon e i corrieri locali consente di affermare, come peraltro avviene ordinariamente nel settore postale, che la società “capogruppo” ha l'obbligo di verificare il rispetto della regolamentazione di settore, quantomeno sotto il profilo del legittimo esercizio dell'attività. Da ciò deriva, nel caso di specie, l'obbligo per Amazon di verificare l'effettivo possesso da parte dei corrieri locali del titolo abilitativo prescritto dall'Autorità di regolazione, in applicazione dei generali principi generali in tema di controllo e di obbligo di vigilanza.

139. In proposito occorre considerare che sia la dottrina che la giurisprudenza hanno evidenziato i differenti presupposti che caratterizzano e differenziano la “responsabilità” *in omittendo* o *in vigilando*, nelle diverse ipotesi in cui i soggetti, nel caso di specie legati da un rapporto contrattuale, si trovino in posizione “antagonista”, ovvero allorché gli

---

<sup>37</sup> L'Autorità nel definire la fase di trasporto avrebbe “*adottato un'interpretazione di trasporto particolarmente restrittiva che finisce, sostanzialmente, per violare il principio, consolidato in ambito comunitario e nazionale, dell'effetto utile, ponendo sostanzialmente nel nulla una norma di AGCom stessa*”

<sup>38</sup> In particolare, i punti da 30 a 41.

<sup>39</sup> In particolare, i punti da 40 a 49.

<sup>40</sup> Rammentando altresì l'efficacia vincolante riconosciuta alle decisioni della Corte di giustizia pronunciate in sede di interpretazione pregiudiziale.

<sup>41</sup> Si vedano, in particolare, i paragrafi 48 e 49 delle Conclusioni dell'Avvocato generale “*.. gli articoli ....del regolamento sui titoli abilitativi, si conformano all'interpretazione dei servizi postali e di trasporto da me suggerita.....Ciò è così, in particolare, perché il regolamento in parola (articolo 8, paragrafo 4) non richiede un'autorizzazione generale per l'attività di solo trasporto. A tenore del suo articolo 1, paragrafo 1, lettera r), tale nozione è definita come «lo svolgimento di attività relative alla fase di trasporto che non comprendano lo svolgimento di altre attività inquadrabili nelle fasi della sequenza dei servizi postali come definiti alla lettera g)», la quale, a sua volta, spiega cosa debba intendersi per «servizi postali»*”

stessi si trovino in posizione “collaborativa”. Del tutto diversi sono, infatti, i contenuti dell’obbligo di vigilanza e sorveglianza nelle ipotesi in cui (come nel caso di specie) il legame economico che intercorre tra le parti del contratto è particolarmente intenso perché dà luogo ad una prestazione unitaria: sia sotto il profilo, interno, dell’organizzazione, sia nella percezione, esterna, da parte del cliente. In quest’ultima situazione l’obbligo di vigilanza assume una connotazione di maggiore rilevanza e comporta la diretta responsabilità del soggetto (Amazon) che ha affidato a terzi l’attività di recapito anche sotto il profilo dell’obbligo di vigilare sul legittimo esercizio dell’attività postale da parte dei corrieri locali.

140. È evidente, dagli elementi ricavabili dal sito e dai contratti esaminati, che Amazon non ha mai richiesto, né ha mai verificato, che i corrieri locali fossero in possesso del titolo abilitativo per svolgere l’attività di recapito.

### **3.5 Poteri di direzione e coordinamento di Amazon sulla rete di corrieri locali**

#### ***3.5.1 La tesi di Amazon***

141. Si afferma che non sarebbero presenti gli elementi necessari per invocare l’applicazione dell’art. 2497-septies c.c., in tema di responsabilità connessa alle fattispecie di direzione e coordinamento. Nei contratti tra le Società e gli operatori locali non sarebbe previsto in alcun modo che gli operatori locali si sottopongano al dominio di Amazon, alienando alla stessa il governo della propria impresa. Si afferma ancora nella memoria che, secondo recente giurisprudenza, l’ipotesi prevista dalla norma si verificherebbe solo ove sia una espressa previsione contrattuale volta ad attribuire ad una società un potere di direzione e coordinamento su un’altra.

142. Si aggiunge poi nella memoria che sarebbe assolutamente impensabile affermare che Amazon Italia Logistics possa esercitare una qualsivoglia forma di direzione e coordinamento sui corrieri nazionali.

#### ***3.5.2 Le valutazioni dell’Autorità***

143. Sono necessarie, innanzitutto, alcune precisazioni su alcune affermazioni che non riguardano il nucleo centrale della tesi difensiva.

144. In primo luogo, nell’atto di contestazione si fa riferimento a poteri di direzione e di coordinamento esercitati nei confronti dei corrieri locali e non vi è alcun accenno a poteri esercitati nei confronti degli operatori nazionali.

145. È di palmare evidenza che i corrieri nazionali (DHL, UPS, TNT, BRT) sono società di assoluto rilievo e di notoria “autonomia ed indipendenza”, così come è chiaro che nella contestazione i poteri di ingerenza di Amazon sono stati riferiti ai corrieri locali.

146. L’argomento principale della difesa, sviluppato in questa parte della memoria, è incentrato, invece, sull’affermazione che i corrieri locali sarebbero soggetti che gestiscono in piena autonomia il servizio, secondo modalità liberamente determinate (si

cita, come esempio, “l’autonomia e discrezionalità” di cui godrebbero i corrieri locali nell’individuare la rotta da intraprendere nel giro delle consegne). Nella memoria si aggiunge poi che Amazon non avrebbe alcun potere di controllo sulle attività economico-finanziarie e sulle tariffe applicate dai corrieri locali, né sui loro *target* annuali.

147. Le affermazioni della memoria sulla presunta autonomia e indipendenza dei corrieri locali nella gestione del servizio sono prive di riscontro fattuale. Si tratta, comunque, di affermazioni non convincenti perché in contrasto con i dati di comune esperienza e con le caratteristiche oggettive del servizio svolto.

148. Gran parte del successo di Amazon si fonda proprio sulla soddisfazione del cliente e la velocità, la puntualità l’affidabilità del servizio di spedizione ne sono elementi imprescindibili. È di tutta evidenza che per raggiungere standard così elevati di qualità Amazon debba monitorare puntualmente ogni singola fase della propria attività. È impensabile, come vorrebbe far credere la Società, che essa si limiti a svolgere attività di intermediazione lasciando il servizio di recapito all’estemporanea iniziativa dei singoli corrieri locali.

149. Le informazioni pubblicate sul sito, come già osservato in precedenza, mostrano modalità di gestione del servizio e controllo dei corrieri locali, rigorose e penetranti che non lasciano spazi di autonomia, né margini di errore.

150. Una conferma<sup>42</sup> di questa gestione rigorosa e controllo puntuale di tutto il servizio si rinviene nei documenti acquisiti al fascicolo, ed in particolare nei contratti stipulati tra Amazon Transport Italia rispettivamente, con Alma Agenzia per il lavoro S.r.l. e con Adecco Professional Solutions<sup>43</sup>, dei quali la Società ha estratto copia previa istanza di accesso agli atti

151. Risulta infatti evidente che la prima società, definendo ed imponendo, *inter alia*, alle citate due società specifiche linee guida operative, requisiti di sicurezza, accordi sul livello di servizio (“*Service level Agreement*”) e relativi indicatori di *performance* per quantificare il livello minimo accettabile (misurabile) del servizio, esercita incisivi poteri di ingerenza sulle imprese contraenti.

---

<sup>42</sup> Ulteriori documenti che attengono “*alla complessiva questione*”, l’esercizio abusivo dell’attività postale, “*che era stata già oggetto della contestazione*” Consiglio di Stato, Sezione terza, n. 2241/2013.

<sup>43</sup> Nota di Adecco del 15 marzo u.s. con cui ha trasmesso: *Manuale driver\_ versione sintetica Manuale driver\_ versione sintetica; Professional Solutions - attività per Amazon in ambito dell’appalto di consegna.* Nota di Adecco del 29 marzo u.s. con cui ha trasmesso: Contratto tra Amazon Italia Transport S.r.l. e Adecco Professional Solution S.r.l. “*AMZ IT Delivery Provider Terms of Service\_Order*” e due contratti “standard” di assunzione del personale (di cui un “Contratto a termine” ed uno di “Apprendistato Professionalizzante”), con il dettaglio del numero di dipendenti assunti per tipologia di contratto: Nota di ALMA del 5 aprile u.s. con cui ha trasmesso: contratto tra Amazon Italia Transport e ALMA “*AMZL IT Delivery Provider Terms of Service - Order*” e relativo *addendum “Delivery Provider Terms of Service”*; “*Relazione tecnica sull’utilizzo del dispositivo palmare GPS “TC55” e dell’applicazione “Rabbit”*”; “*Organizzazione generale - Professional Solutions - attività per Amazon in ambito dell’appalto di consegna*”; “*Manuale dell’autista*”; “*Sedi e copertura servizio*”.

152. Nel seguito si evidenziano gli aspetti più significativi di tale potere, non potendosi in questa sede riassumere la moltitudine e la capillarità delle indicazioni fornite da Amazon ai suddetti operatori locali.

153. In via preliminare, si osserva che, dal titolo dei contratti, recanti “AMZL IT delivery provider terms of Service” l’attività svolta da questi soggetti per conto di Amazon, è definita “delivery”, dunque il servizio di cui si tratta è quello di consegna e non già di trasporto.

154. In entrambi i contratti laddove sono descritti i servizi (“Services”), è previsto che le società (ndr Alma e Adecco) debbano svolgere i servizi nel rispetto delle *Policies* e di ogni altro Programma di *Policies* (nel quale rientrano i termini, le condizioni, le linee guida etc. allegati al contratto), delle procedure operative *standard* (ivi incluse quelle relative all’accettazione e scarico della merce - “*deliverables*” (pacchi o di ogni altra merce da trasportare) - presso i punti di distribuzione indicati da Amazon, quelle relative alla consegna della merce ai clienti) concordate di volta in volta con Amazon. Ai fini della fornitura del Servizio, la società fornitrice è tenuta altresì all’utilizzo di alcune applicazioni e di altro materiale oggetto di Licenza di cui Amazon è titolare.

155. In particolare, dall’analisi dei contratti, con i quali Amazon esternalizza il servizio di consegna, si evince chiaramente il controllo ed il coordinamento su ogni fase dell’intero processo attraverso direttive stringenti in materia di: *a*) personale, anche quello in subappalto, addetto alle consegne per conto di Amazon<sup>44</sup>; *b*) rotte (linee guida operative e scheda D); *c*) indicatori di performance (KPI) e SLA (scheda C) ; *d*) tariffe (scheda D); *e*) fornitura di attrezzatura/strumenti in dotazione al personale; *f*) utilizzo di sistemi di tracciamento dei veicoli; *g*) aspetti inerenti la security; *h*) gestione dei resi; *i*) ritiro degli invii e/o la restituzione alla “*delivery station*”.

156. Con riferimento al personale, ad esempio, Amazon individua il salario minimo e non si limita a richiedere dei criteri minimi di “*compliance*”<sup>45</sup> ma si riserva la possibilità, di richiedere “*in ogni momento*”, “*esclusivamente a sua discrezione*” e “*senza dover fornire una ragione o una spiegazione*” che venga rimossa qualsiasi unità di personale addetta al Servizio<sup>46</sup>. Inoltre, le società fornitrici sono tenute a comunicare ad Amazon i nominativi di tutti i dipendenti con funzione manageriale addetti al servizio oggetto del contratto ed anche di comunicare (entro 24 ore dall’ultimo giorno di lavoro) se un addetto interrompe il rapporto lavorativo.

157. Nelle schede allegate al contratto, ed in particolare a pag. 16, Amazon impone ai dipendenti delle società contraenti alcuni obblighi relativi alle misure di sicurezza per l’accesso ai propri magazzini anche per evitare furti, prevedendo la possibilità di fermare

---

<sup>44</sup> V. Paragrafo 2.1 del contratto e scheda H.

<sup>45</sup> Come possono essere quelli previsti a pag. 28 (scheda H): età minima, esperienza punti patente etc. sui quali Amazon effettua controlli semestrali

<sup>46</sup> Punto 2.3 del contratto.

e perquisire i dipendenti addetti al Servizio. Dal contratto emerge, inoltre, che il personale è tenuto a seguire determinati corsi di formazione secondo le politiche di Amazon.

158. Con riferimento all'affermazione di Amazon secondo cui *“alla base del rapporto tra Amazon e i corrieri locali è quello di non entrare in diretto contatto con i soggetti materialmente incaricati del trasporto dei pacchi, e di rispettare completamente la gestione delle attività impostata dai singoli DSP, che rimangono pertanto del tutto indipendenti, mantenendo la più completa autonomia funzionale, operativa e gestionale”*, si rappresenta quanto segue.

159. Si osserva, innanzitutto, che nel contratto è previsto che Amazon fornisca alla società incaricata del servizio, una volta a settimana, una stima/Proiezione (*“Projection”*) con il numero delle *“rotte pianificate”*. Quest'ultima, entro 24 ore dalla ricezione della *Projection*, deve fornire un riscontro; in assenza di riscontro, si ritiene che la società abbia accettato la commessa.

160. Le tariffe che Amazon corrisponde alle società incaricate del servizio sono determinate in funzione del numero di ore stimate per completare la rotta (v schedule D) e, in particolare, sono previste sette tipologie (ossia XXS, XS, S, M, L, XL, e XXL) da un minimo di 4 ore ad un massimo di 9, 30 ore.

161. Si evidenzia che nelle Definizioni, al punto 13 del contratto, per *“Rotte Pianificate”* s'intende *“il numero di “deliverables” in una determinata zona che Amazon pianifica per la singola persona e/o veicolo per la consegna in un'ora e in un giorno determinati e che a sua volta la società fornitrice assegna ad uno specifico addetto per la consegna in un'ora /giorno determinato”*.

162. È dunque incontrovertibile che è Amazon a pianificare le rotte e che essa definisce dettagliatamente anche i percorsi grazie all'utilizzo dell'applicazione per *smartphone* (*“Rabbit”*)<sup>47</sup> fornito ai corrieri locali che utilizza per il servizio di recapito. Dalle informazioni presenti sul manuale dell'autista si specifica infatti (pag. 1) che *“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”*, pertanto Amazon organizza il giro di consegna (generalmente definita *“messa in gita”*) attraverso la determinazione del percorso più efficiente.

163. Un controllo giornaliero puntuale, diretto ed immediato, sull'esecuzione del programma di lavoro assegnato. Come già osservato, la circostanza, particolarmente enfatizzata da Amazon, che la rotta tra un punto di consegna ed un altro, possa essere variata dal corriere locale, non vale a conferire autonomia e indipendenza al corriere, ma è soltanto un temperamento, ragionevole, di una pianificazione rigorosa.

164. Ma v'è di più, il contratto prevede un *“tasso di esecuzione”* (*“Fullfillment Rate”*)<sup>48</sup> che misura il numero di rotte effettivamente portate a termine dalla società incaricata

---

47 Documento allegato alla nota di Alma recante *“Trasporto – Manuale dell'autista”*.

48 Vedi paragrafo 3.1 a pag. 21 del contratto.

rispetto a quelle richieste da Amazon secondo le tempistiche definite nella tabella dove sono riportati gli indicatori di performance (KPI).<sup>49</sup>

165. Amazon esercita perfino un controllo sui veicoli utilizzati dal personale ALMA e può richiedere, con ispezioni, addirittura l'intera documentazione relativa al chilometraggio di tali veicoli.

166. Se la società non rispetta uno solo dei citati KPI, 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.

167. Amazon afferma che gli *smartphone* consegnati ai corrieri, non svolgono una funzione di controllo ma costituiscono un ausilio ai corrieri stessi nella consegna del pacco. Dunque, a suo dire, sarebbero il frutto di una scelta organizzativa volta esclusivamente a garantire la piena soddisfazione della clientela di Amazon.

168. Al riguardo, in audizione la Società ha dichiarato: *“insieme ai pacchi da recapitare, viene consegnato ai corrieri locali uno smartphone (con una app proprietaria di Amazon) con l'indicazione di una possibile rotta da seguire (con piena libertà per il corriere locale di seguirla o meno), e con cui gli stessi scansionano le spedizioni sia all'atto di presa in consegna sia quando il bene viene infine recapitato all'utente finale. Attraverso la scansione effettuata tramite l'app, Amazon può controllare l'avvenuta consegna dei prodotti. A fine giornata, i corrieri locali restituiscono lo smartphone ad Amazon insieme ai pacchi non consegnati. Sulla base dei prodotti restituiti, Amazon organizza i successivi tentativi di consegna”*.

169. Il dispositivo fornito ai corrieri locali è connesso alla rete mobile ed è dotato di GPS per cui Amazon è in grado di registrare e controllare tutte le fasi del processo finalizzato alla consegna al destinatario (in particolare presa in carico ed avvenuta consegna dell'invio) nonché di indicare ai corrieri locali la rotta più efficiente da seguire in relazione alle consegne da effettuare.

170. Come già in precedenza si è osservato, questa fase di recapito in nulla differisce da quella svolta dagli addetti che sono alle dipendenze di operatori postali tradizionali e, sotto il profilo organizzativo, anch'essa presuppone che sia svolta un'attività di smistamento così da affidare a ciascun addetto dei corrieri locali gli invii da recapitare in una determinata zona.

171. Tale tesi è avvalorata da quanto riportato nella guida all'utilizzo dell'applicativo (denominato sistema Rabbit): *“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”*. Anche se l'itinerario è “suggerito”, lasciando intendere che non si tratti di imposizione,

---

<sup>49</sup> Vedi schedule C pag. 19

di fatto Amazon organizza il giro di consegne (quello che nel gergo di Poste Italiane è definito come “messa in gita”). Sempre in base alle istruzioni dell’applicativo l’addetto al recapito deve indicare, sempre sul dispositivo: i) il luogo esatto di partenza; ii) il numero di km percorsi, a inizio e fine giro, dal veicolo usato per la consegna; iii) la scansione di tutti gli invii nel momento della presa in carico.

172. Anche la documentazione contrattuale conferma, quindi, che il controllo di Amazon sull’attività degli addetti al servizio di consegna è puntuale e rigoroso e che Amazon controlla ogni fase del percorso degli invii postali fino al momento della consegna al destinatario.

173. Altrettanto infondata è l’affermazione secondo la quale non potrebbe sussistere una posizione di ingerenza e di dominanza di Amazon nei confronti dei corrieri locali per la circostanza che essi non avrebbero un rapporto di esclusiva con la società. Si potrebbe facilmente replicare che l’assenza di un vincolo di esclusività è connaturata al modello organizzativo utilizzato perché è funzionale a garantire un’estrema flessibilità che come si è visto caratterizza la fase di ricerca dei possibili candidati a diventare “corrieri locali”. Un vincolo di esclusività potrebbe semmai essere invocato proprio dai corrieri locali per acquisire maggiore certezza e stabilità della propria posizione all’interno dell’organizzazione.

174. Da quanto sopra illustrato risulta evidente che gli operatori locali, che Amazon ha iniziato ad utilizzare per l’attività di consegna in alcune aree metropolitane, non godono di alcuna autonomia nella gestione delle rotte, delle risorse umane, nell’organizzazione e nella determinazione delle tariffe.

175. Amazon, attraverso la politica di misurazione dei livelli di servizio controlla la capacità degli operatori locali di consegnare ai clienti. Amazon esercita altresì il controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest’ultimi, che può portare, se del caso, alla loro esclusione.

176. In una ricostruzione in termini di effettività e non di mera apparenza, risulta allora che i corrieri locali sono “eterodiretti” dal soggetto “capogruppo” Amazon: la capacità di autodeterminazione e autonomia gestionale degli operatori locali è totalmente compressa a favore del soggetto capogruppo. Ciò che rileva è, dunque, l’esercizio di un’influenza decisiva sulle condizioni di erogazione del servizio e il potere di coordinamento delle prestazioni di lavoro di soggetti, seppure formalmente autonomi, che danno luogo ad un’unica organizzazione di attività e di lavoratori che costituisce parte integrante di un servizio complessivo. Aspetti questi che non sono stati confutati, sulla base di elementi oggettivi, nella memoria.

177. Come già ricordato, il quadro sopra descritto presenta molte analogie con quello esaminato dalla Corte di giustizia nella decisione sul caso Uber<sup>50</sup>. In quell’occasione la Corte ha precisato che il profilo del coordinamento delle prestazioni di lavoro, di soggetti

---

<sup>50</sup> Corte di giustizia UE, 20 dicembre 2017, causa di rinvio pregiudiziale C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain SL.

formalmente autonomi, è rilevante, rappresentando “*una vera e propria organizzazione di lavoro e di lavoratori ...parte integrante di un servizio complessivo*”. Nella medesima sentenza si sottolinea che, nel momento in cui la società capogruppo/titolare della piattaforma esercita una significativa e penetrante attività di controllo e di gestione sull’intero svolgimento del servizio, i soggetti che prestano materialmente la propria opera non svolgono certamente un’attività economica indipendente.

178. Tale orientamento ricalca quello espresso dalla Commissione europea<sup>51</sup> secondo cui laddove una piattaforma fornisca, oltre al servizio principale, anche un servizio sottostante (ad esempio, come nel caso di specie potrebbe essere quello di recapito), potrebbe essere soggetta alla normativa settoriale, comprese le autorizzazioni per l’esercizio dell’impresa e gli obblighi di licenza generalmente applicati ai prestatori di servizi.

179. La valutazione circa lo svolgimento da parte di una piattaforma [di collaborazione] anche del servizio sottostante dovrà essere fatta caso per caso, ed è dirimente il livello di controllo o di influenza che la piattaforma esercita sul prestatore di tali servizi.

180. I criteri in presenza dei quali, secondo la Commissione, si possono ritenere esistenti poteri di controllo e di influenza, sono ad esempio la determinazione del prezzo del servizio sottostante da parte della piattaforma, la definizione di termini e condizioni, diversi dal prezzo, che definiscono la relazione contrattuale tra il prestatore dei servizi sottostanti e l’utente (come ad esempio di istruzioni vincolanti per la fornitura del servizio sottostante), la proprietà dei beni essenziali usati per fornire il servizio sottostante.

181. Sull’inquadramento dell’attività svolta da Amazon è poi necessario nuovamente evidenziare che l’ambito soggettivo di applicazione regolamento UE sulla consegna dei pacchi non è condizionato dalla qualificazione soggettiva del fornitore secondo modelli di impresa ordinari ma che possono essere utilizzati criteri sostanziali, incentrati sull’oggetto della regolamentazione, l’attività di consegna. Per tale motivo si afferma che potranno essere assoggettati al regolamento anche quelle imprese che ricorrono a modelli alternativi di impresa, comprese le piattaforme per il commercio elettronico, laddove forniscano servizi di consegna postale (considerato n. 17 del regolamento: “*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. ....*”). Il contenuto del considerando è incontrovertibile: poco conta il modello di impresa utilizzato, ciò che il rileva è il servizio svolto, l’attività in concreto esercitata. Se quest’ultima ricade in una delle fasi del servizio di consegna (raccolta, smistamento e distribuzione, compresi i servizi di ritiro) è soggetta all’applicazione del regolamento.

---

<sup>51</sup> Comunicazione recante «Un’agenda europea per l’economia collaborativa» [COM (2016) 356 final, pag. 6-7].

182. Se questi sono, dunque, i principi affermati nell'ambito dell'Unione europea (che si ripete confermano i principi già ricavabili dalla direttiva, ma che sono ora "declinati" in un regolamento per evitare qualsiasi difformità nel recepimento da parte delle legislazioni nazionali) appare assolutamente anacronistica la posizione di Amazon che per confutare la ricostruzione effettuata dall'Autorità si riferisce a modelli di impresa non richiamati nella contestazione e ad una visione formalistica e non effettiva della reale configurazione dei rapporti tra le parti.

### **3.6 La qualificazione dei *locker* come punti di consegna**

#### **3.6.1 La tesi di Amazon**

183. L'Autorità avrebbe erroneamente contestato la violazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 261/1999 e dell'art. 8 del regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi, in relazione al possesso e alla gestione dei punti di recapito (i *locker*) perché essi non potrebbero in nessun modo essere assimilati al "casellario privato" che, come indicato nel d.lgs. n. 261/99, è destinato alla consegna dei soli "invii di corrispondenza".

184. Ad avviso di Amazon, in ogni caso, gli armadietti automatizzati non potrebbero qualificarsi come punti di consegna e le attività svolte rappresenterebbero semplicemente delle modalità organizzative del servizio e, di conseguenza, non sarebbero condizionate al rilascio di alcun titolo abilitativo.

#### **3.6.2 Le valutazioni dell'Autorità**

185. È bene, innanzitutto, precisare che nella contestazione l'attività svolta attraverso gli armadietti automatici (*locker*) non è stata mai configurata e assimilata a quella che si realizza attraverso i casellari privati. È ben noto che si tratta di fattispecie differenti: gli armadietti per il recapito dei pacchi non sono riservati ad un particolare utente ed ospitano invii indirizzati a destinatari diversi, mentre, al contrario, i casellari privati sono spazi dedicati ad un destinatario determinato. Per questa parte i rilievi della memoria non sono, dunque, pertinenti.

186. Ciò premesso, si osserva che né la direttiva postale, né la legge nazionale (il d.lgs. n. 261/99) limitano in alcun modo le modalità di consegna degli invii postali (lettere e pacchi): a seconda dei servizi offerti dall'operatore postale, la consegna può avvenire al domicilio del destinatario, presso una cassetta esterna o presso una casella postale. Tutti i maggiori operatori postali utilizzano gli armadietti per il recapito dei pacchi e mai è stata messa in discussione l'inclusione del recapito attraverso gli armadietti nel ciclo di lavorazione postale (come modalità alternativa di recapito) e la sua soggezione alla normativa di settore.

187. L'utilizzo di un sistema innovativo, che consente un pieno controllo da remoto, non comporta un diverso inquadramento di questa attività che è attività postale perché riguarda la fase terminale del recapito. La consegna di un invio in un luogo diverso

dall'indirizzo del destinatario che provvederà poi al ritiro, è modalità ben conosciuta ed è sempre stata qualificata come postale (ad esempio giacenza degli invii raccomandati).

188. Premesso, quindi, che la modalità di consegna attraverso gli armadietti automatici, i c.d. *locker*, è attività postale e che 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, si deve porre in rilievo che Amazon controlla pienamente questa fase del servizio.

189. Lo spazio in questione è connesso via internet con i sistemi informatici della società che permettono di verificare sia la consegna da parte del corriere, sia l'orario di ritiro del pacco da parte del destinatario finale. Gli armadietti automatici permettono all'utente di ritirare l'invio senza limiti di orario: 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. Nella sezione *Amazon locker*<sup>52</sup>, sul sito di Amazon si legge “*Se quando effettui l'ordine non puoi selezionare un determinato punto di ritiro, significa che la modalità di spedizione [..]*” (enfasi aggiunta): pertanto, la stessa Società riconosce implicitamente che il *locker* è un punto di ritiro nonché un punto di consegna per l'operatore.

190. Si osserva, inoltre, che, come dichiarato da Amazon nel corso dell'audizione, i *locker* sono controllati da remoto per cui, da quando il corriere espresso deposita gli invii nell'armadietto a quando il destinatario li ritira, gli invii sono sotto la tutela di Amazon che svolge una attività di giacenza, del tutto analoga a quella svolta ordinariamente da qualsiasi operatore postale in relazione, ad esempio, agli invii raccomandati. Il recapito effettivo si realizza, invece, nel momento in cui l'utente ritira l'invio dal *locker*, dato che solo in quel momento Amazon cessa di essere responsabile dell'invio.

191. Per i motivi suesposti l'Autorità ritiene che gli armadietti automatici debbano essere considerati punti di giacenza destinati al successivo ritiro da parte del destinatario. Come previsto dalla normativa di settore, anche in relazione ad altre tipologie di invio, attraverso la giacenza ed il successivo ritiro, si completa la fase di recapito che, secondo i più volte richiamati principi, è attività postale e non può essere effettuata senza aver ottenuto l'autorizzazione richiesta.

### **3.7 La quantificazione dell'importo ai fini del pagamento in misura ridotta.**

#### **3.7.1 La tesi di Amazon**

192. Nell'atto di contestazione vi sarebbe un evidente elemento di indeterminatezza con riferimento alla violazione sub 1), dal momento che l'Autorità ha previsto la possibilità per Amazon Italia Logistica e per Amazon Italia Transport di versare un unico

---

<sup>52</sup> <https://www.amazon.it/gp/help/customer/display.html?nodeId=201910660>

importo di 10.000 euro, a titolo di sanzione in misura ridotta, per la creazione di una pretesa “rete preordinata all’offerta al pubblico di servizi postali”.

193. Nel far ciò, l’Autorità non avrebbe indicato quale dei due soggetti in questione avrebbe dovuto procedere al pagamento della sanzione in misura ridotta, né tale elemento risulta in alcun modo desumibile dalla (erronea) quantificazione dell’importo complessivo da pagare ai fini dell’esercizio del diritto di oblazione.

### **3.7.2 Le valutazioni dell’Autorità**

194. Prima di affrontare il tema relativo all’oblazione, si osserva che non era affatto necessario procedere con distinti ed autonomi atti di contestazione (uno per ciascuna autonoma violazione e ciascun autonomo “trasgressore”). Non si è in presenza di un atto indivisibile, concernente più soggetti unitariamente considerati, bensì di un atto plurimo, riguardante cioè una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali è titolare di una situazione giuridica autonoma, ammissibile e pienamente legittimo anche in materia sanzionatoria.

195. I rilievi sulle indicazioni degli importi da corrispondere a titolo di oblazione sono stati formulati da Amazon soltanto con la memoria (e ad essi è stata già data risposta con nota del 27 aprile 2018). Gli importi per effettuare l’oblazione in relazione alle singole violazioni sono stati correttamente e analiticamente indicati ed imputati a ciascuna delle società del gruppo per ognuna delle violazioni commesse. Pertanto, laddove una sola delle società avesse voluto esercitare il diritto di obolare, relativamente alla singola violazione ad essa contestata, nulla avrebbe impedito l’esercizio di tale diritto.

196. La circostanza che sia stato indicato anche un importo complessivo, circostanza che ora si vorrebbe far assurgere a profilo di illegittimità della contestazione, risiede nella ovvia considerazione che tutte le società nei cui confronti sono state contestate le condotte illecite sono, com’è ben noto, direttamente riconducibili al gruppo Amazon.

197. Le società Amazon EU e Amazon Europe Core, responsabili in solido in qualità di socio unico delle società Amazon Italia Logistica, Amazon Italia Transport e Amazon Italia Service, sono infatti a loro volta detenute al 100 % dal gruppo Amazon sotto il controllo apicale della società madre statunitense, la Amazon.com, Inc.

## **3.8 Vincolo di solidarietà ed imputazione della responsabilità**

### **3.8.1 La tesi di Amazon**

198. L’Autorità avrebbe erroneamente contestato ad Amazon EU e Amazon Europe Core, ritenendole responsabili in solido per le violazioni commesse da Amazon Italia Logistica, Amazon Italia Transport e Amazon Italia Service per la “sola valutazione della qualità di socio unico”.

### **3.8.2 Le valutazioni dell'Autorità**

199. Anche tale rilievo è infondato. È sufficiente richiamare la prassi comunitaria e soprattutto l'orientamento consolidato della Corte di giustizia che, sin dal caso AEG/Commissione,<sup>53</sup> ha stabilito che nel caso di controllo totalitario esiste la presunzione che la società controllante eserciti effettivamente un'influenza determinante sul comportamento della propria controllata.

200. Senza dilungarsi sulla dottrina dell'unità economica che ha da tempo affrontato, e risolto, la questione dei rapporti tra le imprese facenti parti di un gruppo e dell'imputazione della responsabilità per la violazione del diritto della concorrenza, è sufficiente ricordare il consolidato orientamento della Corte di giustizia che, superando il dato formale della personalità giuridica distinta, qualifica come medesima unità economica e come unica impresa la società controllante e la sua controllata<sup>54</sup> qualora quest'ultima sia priva di autonomia decisionale e, soprattutto, il costante orientamento secondo il quale, in presenza di un controllo totalitario come nel caso di specie, si deve ritenere che la controllata sia priva di autonomia decisionale<sup>55</sup>.

201. Si aggiunge, infine, che, sebbene tale orientamento sia sorto in sede di applicazione delle norme del diritto della concorrenza, è pacificamente applicabile<sup>56</sup> in materia sanzionatoria.

### **3.8.3 Le osservazioni formulate da Amazon nell'audizione del 6 giugno**

202. La Società ha formulato ulteriori osservazioni, riprendendo argomenti già sviluppati nella memoria difensiva, volte a dimostrare che l'attività svolta all'interno dei suoi magazzini, se esaminata sotto il profilo fattuale, sarebbe qualificabile come attività di natura tipicamente logistica e sarebbe stata, dunque, erroneamente qualificata nella contestazione come attività postali.

---

<sup>53</sup> Corte di giustizia UE, 25 ottobre 1983, causa 107/82, *AEG/Commissione*, pag. 3151.

<sup>54</sup> Corte di giustizia UE, 20 gennaio 2011, causa C90/09, *General Química SA e altri/ Commissione*, p. I-1, punti 37 e 38;

<sup>55</sup> Si ricordano qui alcuni passaggi della sentenza della Corte di giustizia sul caso AKZO: "Riguardo al caso particolare in cui una società controllante detenga il 100% del capitale della propria controllata, la quale abbia infranto le norme comunitarie in materia di concorrenza, da un lato, tale società controllante può esercitare un'influenza determinante sul comportamento della controllata e, dall'altro, esiste una presunzione relativa secondo cui detta società controllante esercita effettivamente un'influenza determinante sul comportamento della propria controllata. Alla luce di tali considerazioni è sufficiente che la Commissione provi che l'intero capitale di una controllata è detenuto dalla controllante per poter presumere che quest'ultima eserciti un'influenza determinante sulla politica commerciale di tale controllata. La Commissione potrà poi ritenere la società controllante solidalmente responsabile per il pagamento dell'ammenda inflitta alla propria controllata, a meno che la società controllante, cui incombe l'onere di confutare tale presunzione, non fornisca sufficienti elementi di prova idonei a dimostrare che la propria controllata si comporta in maniera autonoma sul mercato". Corte di giustizia UE, 10 settembre 2009 Causa C-97/08 P, *Akzo Nobel NV e altri/ Commissione*, P 58-61, 73-74.

<sup>56</sup> TAR Lazio, sez. I, 28 luglio 2017, nn. 9059, 9061. TAR Lazio, sez. I, 9 gennaio 2013, n. 125.

203. Secondo Amazon, l'impostazione seguita da Agcom nell'atto di contestazione sarebbe in contrasto, sotto il profilo giuridico, con la definizione di invio postale "*come l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali*" contenuta nella direttiva 97/67/CE. La definizione non consentirebbe di considerare come attività postale tutto ciò che avviene prima del momento della presa in consegna da parte del fornitore di servizi postali (ove presente), dunque l'attività svolta all'interno dei magazzini non necessiterebbe di alcuna autorizzazione, essendo anteriore al momento della presa in consegna.

204. Amazon sostiene che il dato letterale della direttiva 97/67/CE, come ribadito al paragrafo 33 della Sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio u.s. conferma che, fino alla presa in consegna da parte dell'operatore postale (ove presente) un pacco non può essere considerato alla stregua di un invio postale e, pertanto, fino a quel momento non vi è svolgimento di alcuna attività rilevante ai sensi della regolamentazione postale poiché "*un'attività può essere considerata come relativa ad un servizio postale solo a condizione che riguardi un bene qualificabile come "invio postale"*". Aggiunge ancora Amazon che, in base ad un esame da loro svolto, nella regolamentazione primaria e secondaria postale vigente nei diversi Stati membri non vi sarebbe alcuna definizione che estenda la disciplina postale all'attività logistica; al contrario sottolinea, richiamando i contenuti della memoria, che nei Paesi Bassi e in Germania la regolamentazione lo escluderebbe espressamente.

205. Amazon ritiene che la diversa interpretazione svolta dall'Autorità, secondo cui la fase di etichettatura è qualificabile come un'attività postale e pertanto necessiterebbe di autorizzazione generale, costituisce anche una forma di "microregolazione" che confligge sia con il principio di proporzionalità nell'attuazione della regolamentazione europea, sia con l'obiettivo di evitare la frammentazione nell'applicazione della normativa postale nei diversi Stati membri, auspicato dalla stessa Autorità in recenti comunicazioni istituzionali.

206. Altro aspetto approfondito nel corso dell'audizione riguarda la struttura dei rapporti contrattuali che intrattiene Amazon, in qualità di operatore e-commerce, con determinati operatori postali, in qualità di *delivery provider*.

207. Amazon ritiene, innanzitutto, che non vi sia alcuna documentazione acquisita al fascicolo del procedimento, e quindi possibile oggetto del contraddittorio, che possa supportare quanto sostenuto da Agcom nell'atto di contestazione, in merito alla collaborazione di Amazon con i "*delivery service provider*" (DSP) ed al presunto potere di direzione e controllo esercitato dalla Società nei confronti di detti soggetti.

208. Al riguardo, la società richiama i documenti di Adecco Professional Solution e di Alma acquisiti al procedimento in esame e si sofferma sulla descrizione delle *slides* di Adecco Professional Solution (recanti "Professional Solutions - attività per Amazon in ambito dell'appalto di consegna")<sup>57</sup>. Il documento dimostrerebbe chiaramente che a

---

<sup>57</sup> Cfr. All. 1, documento n. 2 della nota Agcom del 27 aprile u.s.).

svolgere il controllo sui drivers non sia Amazon bensì Adecco Professional Solutions: secondo la Società, infatti, Amazon si limita a fornire le indicazioni minime di “*compliance*” che rientrano nell’ambito del controllo tipico dei contratti di appalto, senza entrare nel merito del controllo e della gestione dell’azienda. La Società, inoltre, evidenzia che i citati documenti devono rappresentare un parametro di confronto per valutare quale sia, nel mercato dei servizi di trasporto, l’effettivo esercizio di un potere di direzione e coordinamento sulla forza lavoro, che è evidentemente ben lontano da quello che in concreto esercita Amazon, come documentalmente provato.

### **3.8.4 Le valutazioni dell’Autorità**

209. L’interpretazione della normativa e, in particolare, di invio postale, fornita da Amazon non può essere condivisa e i rilievi sulla presunta illegittimità delle norme applicate, oltre a non essere rilevanti in questa sede, perché diretti a contestare la legittimità della normativa che è stata violata, sono del tutto infondati.

210. Occorre, anzitutto, nuovamente precisare che secondo l’impostazione da sempre seguita ed espressamente enunciata nella contestazione<sup>58</sup>, l’attività di etichettatura, intesa come indicazione dell’indirizzo del destinatario del pacco, non è mai stata considerata attività postale.

211. In secondo luogo, si deve rammentare che in base alla direttiva 97/67/CE (e alla costante e univoca giurisprudenza della Corte di giustizia), tutte le fasi in cui si articola in servizio postale hanno specifico rilievo e non soltanto il momento in cui l’invio è preso in consegna dal fornitore. L’art. 2, punto 1-bis, della direttiva postale definisce il «prestatore di servizi postali» come «un’impresa che fornisce uno o più servizi postali».

212. Riassumendo: l’articolo 2 elenca le varie fasi (punto 1) e afferma che per aversi servizio postale e per qualificare un operatore come postale (punto 2) non è necessario che le fasi siano svolte cumulativamente (Conclusioni e sentenza relative alle cause C-148/10 e C- 2-15).<sup>59</sup>

213. Analogamente il Regolamento sul servizio di consegna dei pacchi (che è servizio postale) prevede che ogni fase del servizio postale, ossia la raccolta, lo smistamento e la consegna è considerata un “servizio postale”.

214. Con riferimento alle considerazioni svolte da Amazon sulla sentenza della Corte di giustizia, giova ribadire, come già illustrato diffusamente, che la suddetta decisione conforta totalmente l’impostazione seguita dall’Autorità nella contestazione in merito alla

---

<sup>58</sup> Si legge nella contestazione: “*Il primo luogo perché il processo di etichettatura sopra descritto segna il discrimine tra “attività logistica” (che riguarda la gestione del magazzino ed i servizi di logistica offerti ai venditori terzi) ed “attività postale”*”

<sup>59</sup> Come è stato messo in rilievo nella causa C-259/16 e 260/16, anche il recente regolamento UE sul servizio postale di consegna dei pacchi, sulla scorta della prassi e degli orientamenti della Corte di giustizia, elenca le varie fasi (raccolta, smistamento e consegna) e qualifica come servizio postale anche l’espletamento di una singola fase del servizio.

natura di attività postale svolta dai corrieri espresso, alla proporzionalità della normativa nazionale e alla qualificazione come attività postale delle singole fasi, tra cui appunto lo smistamento, anche antecedenti al momento della consegna dell'invio all'operatore postale. Non è poi trascurabile la puntuale analisi delle norme del regolamento sul rilascio dei titoli che si può leggere nelle conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause C-259/16 e C-260/16, più volte citate, che hanno condotto al giudizio finale di piena conformità di tali norme alle prescrizioni della direttiva 97/67/CE.

215. Si devono poi svolgere due ordini di considerazioni sulla tesi, accennata in memoria e svolta in audizione, incentrata sull'enfaticizzazione della definizione di invio postale contenuta nella direttiva 97/67/CE "come l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali" e conseguente affermazione che nessuna sulla successiva affermazione che nessuna fase di attività potrebbe essere considerata "postale" prima della presa in consegna da parte di un operatore postale.

216. Il primo riguarda i contenuti della sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio 2018.

217. Se è vero infatti che al punto 33, richiamato con enfasi nella memoria, la Corte riporta la già citata definizione di invio postale, è altrettanto vero che si tratta di un presupposto necessario per giungere alle valutazioni conclusive che possono agevolmente essere lette nel successivo punto 34 della medesima sentenza. Le valutazioni conclusive di cui al punto 34 smentiscono la tesi che si vorrebbe sostenere nella memoria perché riaffermano che è fornitore di un servizio postale, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della direttiva 97/67/CE, chiunque svolga almeno una delle fasi elencate all'articolo 2, punto 1.

218. In secondo luogo, a ben vedere, l'interpretazione secondo la quale, in base alla definizione della direttiva, tutto ciò che avviene prima del momento della presa in consegna da parte di un fornitore di servizi postali non sarebbe attività postale, oltre a correre il rischio di apparire tautologica, produce effetti del tutto anomali. Se è la qualifica di operatore postale che rende l'invio postale, determinando l'applicabilità della normativa di settore, e se ciascun soggetto è "operatore postale" solo se decide di munirsi del titolo, sono immaginabili le conseguenze di tale impostazione sull'azione volta a contrastare l'esercizio abusivo dell'attività postale e, più, in generale, sul contrasto a qualsiasi attività abusiva che in un mercato regolato imponga il rilascio di un titolo per esercitare una determinata attività.

219. Anche le argomentazioni svolte in merito alle *slides* di Adecco Professional Solution, secondo cui esse non proverebbero in alcun modo il controllo da parte di Amazon su Adecco, non sono fondate. Come ampiamente illustrato al paragrafo 3.5.2 del presente provvedimento sono innumerevoli le disposizioni dei contratti con Adecco ed Alma, dei relativi *addenda* e manuali operativi che dimostrano l'esistenza di poteri di ingerenza penetranti e puntuali in tutta la gestione del servizio. Amazon ha organizzato e

coordinato le prestazioni dei corrieri locali che sono diventate parte integrante di un servizio unitario.

#### 4 CONCLUSIONI DELL'AUTORITÀ

220. Nei paragrafi che precedono sono state esposte, anche attraverso l'esame delle singole argomentazioni contenute nella memoria di difesa, le valutazioni sulla sussistenza delle condotte illecite contestate, vale a dire l'esercizio di attività postale senza aver richiesto ed ottenuto la dovuta autorizzazione. Sembra opportuno aggiungere che, al di là dei singoli aspetti direttamente rilevanti ai fini del procedimento sanzionatorio, le condotte poste in essere, unitariamente considerate, hanno avuto sicura rilevanza nel mercato considerata la indiscutibile comparabilità concorrenziale del servizio di consegna di Amazon rispetto a quello svolto da altri operatori muniti del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività postale. È evidente, sotto tale profilo, oltre al possibile pregiudizio per questi ultimi, l'indebito vantaggio che può conseguire dalla violazione delle norme che disciplinano lo specifico settore; norme che non richiedono soltanto l'assolvimento dell'onere formale della titolarità dell'autorizzazione, ma che si sostanziano anche in obblighi rilevanti e significativi, come quelli in materia di rispetto delle condizioni di lavoro e di garanzia di riservatezza, posti a tutela delle esigenze essenziali di un servizio, quale quello postale, definito dal Legislatore di preminente interesse generale.

221. La complessiva ricostruzione conduce a ritenere che l'attività di smistamento all'interno dei Centri Logistici e delle *delivery station* e la successiva organizzazione del recapito attraverso i corrieri locali, riconducibili ad Amazon, sono strettamente connesse, in modo da assicurare che la fornitura del servizio sia direttamente controllata da un unico centro decisionale in grado di assicurare uniformità nelle modalità di svolgimento e nei livelli qualitativi del servizio. Ferma restando, come ampiamente esposto nei paragrafi precedenti, la qualificazione di tali fasi, in particolare lo smistamento e il successivo recapito, come attività postali e la loro soggezione alla normativa di settore, la condotta illecita di Amazon deve essere unitariamente considerata ai fini sanzionatori poiché si risolve nella costituzione di una rete unitaria in cui la società esercita estesi e capillari poteri di coordinamento delle prestazioni, di predeterminazione delle caratteristiche dei servizi e di verifica delle prestazioni rese e dei livelli qualitativi.

222. Svolte queste osservazioni conclusive, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, per le motivazioni che, anche in relazione alle osservazioni contenute nelle memorie, sono state sviluppate nei paragrafi che precedono, risulta evidente che le società del gruppo Amazon svolgono attività postale che si esplica sia nell'effettuazione di un servizio di giacenza gestito da Amazon Italia Service S.r.l., sia

nella realizzazione di una rete preordinata allo svolgimento del servizio postale e, segnatamente, della fase di smistamento svolta da Amazon Italia Logistica S.r.l. e di consegna effettuata da Amazon Italia Transport S.r.l. utilizzando corrieri locali.

223. Ciò premesso è accertata la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "Regolamento titoli abilitativi" per aver fornito servizi postali in assenza di titolo abilitativo in relazione alle fattispecie di seguito elencate, con conseguente applicazione, per ciascuna di esse, della sanzione amministrativa di cui all'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 261/1999:

1. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "Regolamento titoli abilitativi" da parte di Amazon Italia Logistica S.r.l. ed Amazon Italia Transport S.r.l., nonché, in qualità di responsabili in solido perché soci unici delle predette società, rispettivamente Amazon EU S.à.r.l. e Amazon Europe Core S.à.r.l., per aver realizzato sul territorio italiano, 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 (Elpe Global Solution S.p.a., Teamwork S.r.l, Sum S.r.l., Delivery Mates S.r.l., HDG S.p.a., BS Autotrasporti S.p.a., Calenda S.r.l.);
2. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "Regolamento titoli abilitativi" da parte di Amazon Italia Service S.r.l., in solido con la controllante totalitaria Amazon EU S.à.r.l., per il possesso e la gestione dei punti di recapito (*locker*) in assenza del prescritto titolo abilitativo.

CONSIDERATO che, benché il presente provvedimento sia atto plurimo a contenuto scindibile in relazione a ciascuno degli illeciti accertati, le valutazioni ai fini della determinazione della sanzione, ad eccezione di quelle relative alla gravità, non possono che essere identiche tenuto conto, tra l'altro, della natura sostanziale di unità produttiva attribuibile a ciascuna società del Gruppo Amazon;

CONSIDERATO, pertanto, quanto segue ai fini della determinazione della sanzione ai sensi dell'art. 11 della legge n. 689/1981:

#### **A) Gravità della violazione**

224. Con riguardo alla gravità della violazione, nella fattispecie in esame si tiene innanzitutto conto dell'importanza di Amazon che costituisce uno dei principali, se non il principale, operatore mondiale sul mercato delle piattaforme di commercio *on-line*.

225. Risulta altresì rilevante considerare, ai fini dell'apprezzamento della gravità delle condotte censurate, che, dal punto di vista concorrenziale, le condotte tenute dalle società del gruppo danneggiano gli operatori concorrenti che esercitano regolarmente la medesima attività postale in conformità alle disposizioni normative di settore, rispettando gli obblighi imposti dalla qualificazione del servizio postale come servizio di interesse generale e dalla necessità di salvaguardare le esigenze essenziali (ad esempio, rispetto delle condizioni di lavoro e delle garanzie di riservatezza).

226. Per quanto riguarda la realizzazione della rete, pur dovendosi affermare la responsabilità concorrente di Amazon Italia Logistica S.r.l., per l'attività di smistamento e di Amazon Italia Transport S.r.l. per la successiva fase di recapito, occorre considerare la differente gravità delle violazioni imputabili alle predette società, entrambe comunque integralmente riconducibili al gruppo Amazon. La disciplina dei titoli abilitativi, nell'ambito del quadro regolamentare europeo e nazionale, è infatti preordinata alla necessità di garantire che i servizi postali, quali servizi di interesse economico generale, siano svolti in conformità alle esigenze essenziali degli utenti. Il rispetto di tali esigenze deve essere garantito in particolar modo nell'ambito delle attività in cui c'è un contatto diretto con gli utenti, quali il ritiro degli invii presso i clienti (mittenti) e la consegna degli invii ai destinatari. L'esternalizzazione del servizio di recapito gestita da Amazon Logistics, *business unit* della società Amazon Transport Italia, e quindi imputabile a quest'ultima, è stata realizzata attraverso l'utilizzazione di corrieri locali, in assenza di qualsiasi verifica preventiva e di adeguate azioni di vigilanza sul possesso di un titolo abilitativo. Ciò ha consentito di creare e di attuare in modo sempre più diffusivo una modalità di consegna totalmente abusiva che, oltre a non garantire le già ricordate esigenze degli utenti, ha recato un evidente pregiudizio agli operatori postali concorrenti ai quali non è consentito utilizzare, per l'attività di recapito, tali forme estremamente flessibili e non regolari di organizzazione della fase del recapito.

227. La violazione della normativa imputabile ad Amazon Italia Service S.r.l., in solido con la controllante totalitaria Amazon EU S.à.r.l., per la gestione dei punti di recapito (locker) deve essere considerata di particolare gravità. L'attività di giacenza, del tutto analoga a quella svolta ordinariamente da qualsiasi operatore postale, è attività postale subordinata al possesso di un titolo. Amazon, tuttavia, ed è questo l'aspetto rilevante, offre e gestisce il servizio in modo generalizzato, non limitato, quindi, agli invii recapitati attraverso il proprio servizio di consegna (Amazon Logistics), ma esteso anche agli invii affidati ad altri corrieri espresso ordinari.

## **B) Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione**

228. Con riferimento all'opera svolta dall'agente, si rileva che le società del Gruppo Amazon, nell'ambito del procedimento sanzionatorio in esame, a seguito della notifica dell'atto di contestazione, non risultano essersi attivate al fine di eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni commesse.

### **C) Personalità dell'agente**

229. Con riferimento alla personalità dell'agente, si rileva che a nessuna delle società del Gruppo risultano essere state irrogate, in precedenza, sanzioni da questa Autorità.

230. Amazon rappresenta la prima piattaforma di commercio elettronico, a livello nazionale e internazionale, ed è un soggetto dotato di un'organizzazione di personale e di mezzi tali da renderla sicuramente in grado di valutare la conformità dell'attività svolta alla normativa europea in materia di servizi postali e alle prescrizioni della legislazione e della regolamentazione applicabile a livello nazionale.

### **D) Condizioni economiche dell'agente**

231. Con riferimento alle condizioni economiche delle società del Gruppo, considerata innanzitutto la posizione di Amazon sul mercato (nazionale ed internazionale), si ritiene che siano tali da giustificare le sanzioni pecuniarie comminate a ciascuna delle società del gruppo Amazon.

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 21, comma 5, del decreto legislativo n. 261/99, è punito con la sanzione amministrativa da cinquemila a centocinquantamila euro chiunque espletì servizi soggetti ad autorizzazione generale senza aver ottenuto l'abilitazione richiesta;

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa per ciascuna delle condotte violative accertate nella misura di seguito indicata, ritenendola sufficientemente afflittiva in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981:

- per aver realizzato sul territorio italiano una rete unitariamente organizzata per svolgere servizi postali, consistenti nell'attività di smistamento e nella successiva fase recapito, utilizzando, per realizzare tale fase, società non munite di autorizzazione generale per svolgere tale servizio, in mancanza del prescritto titolo abilitativo, in violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "Regolamento titoli abilitativi", in applicazione dei principi in tema di concorso nell'illecito amministrativo, euro 50.000/00 (cinquantamila/00), per la condotta violativa attribuibile ad Amazon Italia Logistica S.r.l. ed euro 100.000/00 (centomila/00) per quella attribuibile ad Amazon Italia Transport S.r.l., in solido, rispettivamente, con Amazon EU S.à.r.l. e con Amazon Europe Core S.à.r.l. perché soci unici delle predette società;
- per il possesso e la gestione dei punti di recapito (*locker*), senza il prescritto titolo abilitativo, in violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "Regolamento titoli abilitativi", condotta violativa attribuibile ad Amazon Italia

Service S.r.l., euro 150.000/00 (centocinquantamila/00), in solido con la controllante totalitaria Amazon EU S.à.r.l..

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

### **ACCERTA**

le condotte che integrano violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e l'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*", sanzionabili ai sensi dell'articolo 21, comma 5, del medesimo decreto legislativo;

### **ORDINA**

ad Amazon Italia Logistica S.r.l., nonché, in qualità di responsabile in solido, perché socio unico della predetta società, Amazon EU S.à.r.l., di pagare la somma di euro 50.000,00 (cinquantamila/00), quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata;

Amazon Italia Transport S.r.l., nonché, in qualità di responsabile in solido, perché socio unico della predetta società, Amazon Europe Core S.à.r.l. di pagare la somma di euro 100.000,00 (centomila/00), quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata;

ad Amazon Italia Service S.r.l. nonché, in qualità di responsabile in solido perché socio unico della predetta società, Amazon EU S.à.r.l., di pagare la somma di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00), quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata;

### **DIFFIDA**

ai sensi dell'art. 21, comma 7-ter, del d.lgs. 261/1999, le anzidette società dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione del divieto di esercitare l'attività postale senza il prescritto titolo abilitativo e a regolarizzare la propria posizione presentando, entro sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, la domanda per il conseguimento dell'autorizzazione generale;

### **INGIUNGE**

Alle società del gruppo Amazon - Amazon Italia Transport S.r.l., Amazon Italia Logistica S.r.l., Amazon Italia Service S.r.l., con sede legale in Viale Monte Grappa 3/5,

20124 Milano, Amazon EU S.à.r.l. e Amazon Europe Core S.à.r.l., con sede in Lussemburgo Rue Plaetis, 5, Lussemburgo - in relazione alle violazioni dettagliatamente riportate nella parte precedente contenente l'ordine di pagare, di versare le somme indicate alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN IT5400100003245348010237900, evidenziando nella causale "*Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 400/18/CONS*", entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'articolo 27 della citata legge n. 689/81.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "*Delibera n. 400/18/CONS*".

Ai sensi dell'art. 135 comma 1, *lett. b*), del decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104, il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva. Ai sensi dell'articolo 119 del medesimo decreto legislativo, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è comunicata alle società del gruppo Amazon ed è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 25 luglio 2018

IL PRESIDENTE  
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE  
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Riccardo Capecchi