

DELIBERA N. 347/24/CONS

**ORDINANZA INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ
“FOODINHO S.R.L.” (P.I.: 09080990964), PER LA VIOLAZIONE
DELL’ARTICOLO 6 DEL D.LGS. N. 261/1999 IN COMBINATO DISPOSTO
CON L’ARTICOLO 8 DEL “REGOLAMENTO IN MATERIA DI TITOLI
ABILITATIVI PER L’OFFERTA AL PUBBLICO DI SERVIZI POSTALI”
(ALL. A DELLA DELIBERA N. 129/15/CONS)**

L’AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 24 settembre 2024;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689 recante “*Modifiche al sistema penale*” e successive modifiche;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”;

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 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 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, 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. 434/22/CONS;

VISTA la delibera n. 383/23/CONS, del 24 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;

VISTA la delibera n. 220/08/CONS, del 7 maggio 2008, recante “*Procedure per lo svolgimento delle funzioni ispettive e di vigilanza dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 173/22/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014 e, in particolare, l’Allegato A, recante “*Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*” (di seguito, “Regolamento”), come modificato, da ultimo, dalla Delibera n. 286/23/CONS, dell’8 novembre 2023 e l’allegato 1, in calce al Regolamento stesso recante “*Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori*”;

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*”, e il relativo allegato A;

VISTA la delibera n. 413/14/CONS del 29 luglio 2024, recante “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*”;

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*” e, in particolare, gli articoli 8, 9, 10, 11, 12;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 24 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 24 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”, come da ultimo modificato con delibera n. 205/23/CONS;

VISTA la nota del Segretariato generale prot. n. 0302857 del 24 novembre 2023, con cui è stata disposta un’attività ispettiva nei confronti della società “Glovo Infrastructure Services Italy S.r.l.” (di seguito solo “Glovo Infrastructure”), con sede legale in via Giovanni Battista Pirelli n. 31, da svolgersi a partire dal 4 dicembre 2023, finalizzata ad accertare l’ottemperanza alla Delibera n. 129/15/CONS, recante “*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*”, nonché alle disposizioni di cui alla Delibera n. 413/14/CONS, sulle cd. “Carte dei servizi postali” accessibili al pubblico e alla delibera n. 184/13/CONS, relativamente alle modalità di gestione dei reclami;

VISTO il verbale delle operazioni compiute a seguito dell’ispezione svolta il giorno 4 dicembre 2023, in Milano (MI) presso la sede legale della società Glovo Infrastructure;

VISTA la relazione finale dell’Ufficio CORECOM e coordinamento ispettivo (prot. n. 0034234 del 5 febbraio 2024) concernente l’attività di verifica ex delibera n.

220/08/CONS svolta presso la Glovo Infrastructure con la collaborazione della Guardia di Finanza;

VISTA la richiesta di documentazione ai fini istruttori trasmessa alla società Glovo Infrastructure prot. n. 0087995 in data 22 marzo 2024 e il riscontro della Società in data 5 aprile 2024, con nota prot. n. 100964, con richiesta di audizione;

VISTA la documentazione trasmessa dalla Società in data 8 aprile 2024 che fa seguito all'ispezione;

VISTA la lettera del 22 aprile 2024 prot. n. 0114604 con la quale la Direzione ha convocato in audizione i rappresentanti delle società Foodinho s.r.l. e Glovo Infrastructure;

VISTO il verbale dell'audizione del 3 maggio 2024, nel corso della quale i rappresentanti delle Società hanno esposto la propria posizione, fornendo alcune precisazioni e ulteriori elementi di dettaglio sulla propria attività;

VISTO il procedimento sanzionatorio avviato nei confronti della società Glovo Infrastructure con atto di contestazione n. 8/24/DSP del 6 giugno 2024, notificato in pari data, per avere la società svolto attività postale senza rispettare la delibera n. 413/14/CONS, in difformità a quanto prescrivono gli artt. 2, comma 4, e 8 della citata delibera, non avendo adottato la carta dei servizi postali e non avendo a disposizione della clientela un numero di assistenza telefonica gratuito;

VISTO il procedimento sanzionatorio avviato nei confronti della Società Foodinho s.r.l. con atto di contestazione n. 9/24/DSP del 6 giugno 2024, notificato in pari data;

VISTA la memoria difensiva del 5 luglio 2024, acquisita al protocollo in data 8 luglio 2024 (prot. 187780) con la quale Foodinho s.r.l. ha, inoltre, richiesto di essere audita;

VISTO il verbale dell'audizione del 29 luglio 2024 prot. n. 216614 del 7 agosto 2024, nel corso della quale i rappresentanti della società hanno avuto modo di esporre la propria posizione relativamente ad entrambi i procedimenti sanzionatori, nonché di fornire precisazioni e ulteriori elementi di dettaglio sulla propria attività, esercitando il proprio diritto di contraddittorio e di difesa;

VISTA la determina n. 38/24/DSP con cui è stato archiviato il procedimento sanzionatorio n. 8/24/DSP per intervenuta oblazione da parte della società Glovo Infrastructure;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Compagine societaria

In ordine alla composizione della compagine societaria, come risulta da visura camerale rilasciata dalla Camera di commercio di Milano, la società Foodinho controlla

al 100% Glovo Infrastructure e le sue quote sono detenute al 100% da GLOVO APP23 SL, società iberica.

2. Il procedimento sanzionatorio culminato nella determina n. 38/24/DSP nei confronti di Glovo Infrastructure

Il procedimento sanzionatorio in esame, avviato con atto di contestazione n. 9/24/DSP in data 6 giugno 2024, fa seguito ad un altro procedimento avviato nella medesima data con atto di contestazione 8/24/DSP, con il quale si è proceduto a contestare a Glovo Infrastructure, società interamente controllata dalla stessa Foodinho s.r.l., l'inosservanza di alcuni obblighi imposti dalla normativa postale: procedimento conclusosi successivamente con determina di archiviazione n. 38/24/DSP del 5 agosto 2024 per intervenuta oblazione.

Preliminarmente, è bene sottolineare come la società controllata Glovo Infrastructure ha svolto precedentemente attività postale mediante il servizio “*logistics as a service*”, occupandosi di attività di ritiro, di smistamento e di recapito dei colli all’ultimo miglio, dotandosi del titolo abilitativo, in ossequio a quanto imposto dalla normativa del settore postale. Tuttavia, come dichiarato in sede ispettiva, la Società sopra menzionata, in costanza di titolo, non ha adottato la “carta dei servizi postali”, di cui all’art. 2, comma 4, dell’All. A alla delibera n. 413/14/CONS, mancando altresì l’assistenza telefonica gratuita per la clientela, in spregio all’articolo 8 della delibera n. 413 cit., violazioni contestate nell’ambito del procedimento sanzionatorio avviato nei suoi confronti con atto di contestazione sopra menzionato.

L’intervenuta oblazione da parte della Società rappresenta un aspetto di notevole rilevanza. Infatti, in tal modo, la Società ha riconosciuto non solo di aver svolto attività postale, ma di aver altresì contravvenuto agli obblighi imposti dalla normativa di settore. Tuttavia, è bene precisare come la sua attività sia mutata nel corso del tempo e attualmente consiste nella gestione di magazzini chiusi al pubblico, dove vengono conservati i prodotti da essa stessa acquistati e successivamente venduti alla clientela finale da Foodinho, attraverso la sezione “Glovo Express” dell’applicazione utilizzata dagli utenti. Eppure, la precedente attività, seppure dismessa formalmente dalla società Glovo Infrastructure, non è mai stata interrotta, essendo attualmente svolta dalla sua controllante, Foodinho s.r.l.

Infatti, si precisa come l’attività postale di ritiro, smistamento e recapito, precedentemente svolta da Glovo Infrastructure, è attualmente svolta da Foodinho s.r.l., che fa di questi servizi il *core business* del proprio modello imprenditoriale, come di seguito meglio specificato.

Alla luce di ciò, in seguito all’ispezione, la Società ha prodotto i documenti richiesti e a seguito di un’audizione svolta nel mese di maggio 2024, l’Autorità ha avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti della Società Foodinho s.r.l. con atto di

contestazione n. 9/24/DSP del 6 giugno 2024, notificato in pari data, per la violazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 261/1999 in combinato disposto con l'articolo 8 del "Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali" (All. A della delibera N. 129/15/CONS). Il destinatario del procedimento risiede nella Foodinho in quanto, da un lato, Foodinho è la società madre, detentrica della partecipazione totalitaria della Glovo Infrastructure e, dall'altro, essa stessa, come riconosciuto nel corso delle audizioni, esercita l'attività di *delivery*, precedentemente svolta da Glovo Infrastructure.

Con memoria difensiva del 5 luglio 2024, acquisita al protocollo in data 8 luglio 2024 (prot. 187780), la società Foodinho s.r.l. ha richiesto di essere audita e nel corso di due audizioni ha avuto modo di esporre la propria posizione, nonché di fornire precisazioni e ulteriori elementi di dettaglio sulla propria attività postale, esercitando il proprio diritto di contraddittorio e di difesa.

3. Descrizione sintetica dell'attività svolta da Foodinho s.r.l.

La società Foodinho s.r.l. è titolare di licenza per l'uso di *software*, rilasciata dalla proprietaria "GLOVOAPP23 S.A.", che le consente di gestire le diverse applicazioni "Glovo" (Glovo courier, Glovo – cibo a domicilio) in Italia, essendo, altresì, deputata alla sottoscrizione dei contratti con gli esercizi commerciali e alla gestione dei rapporti con gli utenti e i corrieri. In sostanza, Foodinho è titolare della gestione di tutte le attività che avvengono a mezzo piattaforma e app Glovo.

Essa svolge non solo attività di intermediazione, tramite la piattaforma digitale Glovo, tra utenti, esercizi commerciali e corrieri, ma anche ulteriori attività esplicitate nel corso delle interlocuzioni e qui di seguito riassunte:

- svolgimento di attività commerciale di vendita al dettaglio di qualsiasi prodotto, alimentare e non, attraverso la società Glovo Infrastructure, la quale, a sua volta, si occupa della gestione di magazzini chiusi al pubblico, il cui inizio può essere ricondotto all'ottobre del 2022, dove vengono conservati i prodotti acquistati all'ingrosso e poi venduti alla clientela finale, attraverso la sezione "Glovo Express" dell'applicazione utilizzata dagli utenti;
- servizio di consegna *Consumer To Consumer* (C2C), attraverso il quale una persona ha la possibilità di spedire un oggetto qualsiasi ad un'altra persona attraverso il servizio "Spedizioni" presente sulla piattaforma Glovo;
- svolgimento di attività di consegna di beni alimentari e non, provenienti sia dai magazzini Glovo sia da esercizi commerciali estranei alla compagine societaria, servendosi di lavoratori denominati *riders*.

3.1. L'attività di consegna e la multi-categoria

Foodinho s.r.l., nell'ambito della propria attività, si connota per la sua particolare capacità di espandere sempre di più il proprio raggio di azione. In particolare, il suo continuo ampliamento è dato dal fatto che svolge attività di delivery multi-categoria, che fin da subito ha permesso la consegna di prodotti di diverso genere (alimentare e non), rendendola una delle poche società, se non l'unica, in grado di offrire sul mercato un servizio così ampio, veloce e capillare su tutto il territorio nazionale.

Infatti, attualmente la società multinazionale Foodinho s.r.l., definita “della consegna veloce di tutto” (*anything delivery*), ha ampliato la propria offerta aggiungendo servizi fondamentali al *core business* della propria attività di consegna a domicilio o sul luogo di lavoro. Bevande, prodotti di bellezza, medicinali, fiori e tanto altro rappresentano i prodotti principali offerti sull'app Glovo, di cui gli utenti possono servirsi.

3.2. Funzionamento della piattaforma Glovo

L'intero processo di acquisto e recapito di un prodotto si svolge sull'applicazione “Glovo” ed è suddiviso in diverse fasi: l'utente effettua l'ordine sull'app Glovo; l'ordine viene notificato tramite l'app al ristorante o all'esercizio commerciale interessato, che procede alla preparazione (cibo o altro bene di consumo anche non alimentare). Da quel momento, l'applicazione provvede ad inviare la notifica al corriere (*rider*) che risulta più vicino, il quale procederà all'accettazione dell'ordine, al ritiro del prodotto, alla sua etichettatura, apponendo al bene (o alla busta o al pacchetto) una “bolletta” che ha tutte le caratteristiche essenziali di una etichetta (il nome del destinatario, l'indirizzo di consegna e le informazioni relative al prodotto) e, infine, alla consegna, mediante una “gita” del *rider* secondo le rotte indicate sull'applicazione. Durante la fase di consegna, l'utente e il corriere possono interagire mediante chat sempre tramite la piattaforma Glovo o telefonicamente (il rider utilizza un numero telefonico con prefisso 02, fornito da un provider terzo – *Messagebird* – contrattualizzato da Glovo, tramite GlovoApp23, ed utilizzato da Foodinho e da Glovo Infrastructure – sul display appare “Glovo” quale mittente), mentre, a sua volta, il partner commerciale (il negozio fisico) può contattare il corriere o può essere l'utente a contattare il negozio, qualora intenda apportare modifiche o rappresentare specifiche richieste rispetto all'ordine, attraverso i recapiti che trova nell'apposita sezione sempre della piattaforma Glovo.

Nell'ambito dell'attività di acquisto e consegna del prodotto, il pagamento del prezzo del prodotto stesso può avvenire secondo due modalità: pagamento in contanti nelle mani del *rider* ovvero pagamento anticipato con carta di credito al momento dell'invio dell'ordine.

Non esiste fatturazione, ma dalle comunicazioni elettroniche, via mail, acquisite agli atti, si evince che il servizio di spedizione ha un costo disgiunto da quello del prodotto, e tiene conto della distanza chilometrica, del costo stimato del servizio, delle

condizioni meteorologiche, dell'orario e delle commissioni aggiuntive in caso di ordini inferiori ad un determinato prezzo.

Quanto al processo di fatturazione, non chiarito nel corso dell'istruttoria dalla Società, dalle evidenze empiriche si rileva che i riders, che la Società ritiene essere lavoratori autonomi, non rilasciano alcun documento fiscale al cliente per il servizio di recapito reso e il cliente finale, che paga regolarmente il servizio di recapito nel momento della conclusione della transazione sulla app Glovo, non riceve alcuna fatturazione nemmeno da Foodinho. In sede di audizione, d'altra parte, la Foodinho ha dichiarato di corrispondere ai riders le spettanze per il recapito che riscuote dai clienti finali, attraverso un sistema di fatturazione periodica, ma non ha poi prodotto alcuna evidenza a tale riguardo.

Inoltre, come chiarito in sede di audizione, in caso di disservizio, la società Foodinho s.r.l. provvede al rimborso integrale dell'utente, specificando come questo avvenga automaticamente, fatti salvi i tempi necessari richiesti dall'istituto bancario per procedere all'accreditamento.

Con riferimento al servizio di consegna C2C, anch'esso svolto a mezzo piattaforma Glovo, si tratta di un servizio col quale l'utente richiede, tramite l'app, i servizi di "ritiro e consegna di un determinato oggetto da e verso gli indirizzi" (così il par. 3.3 dei Termini generali di utilizzo di Glovo) da esso stesso indicati. Si precisa come, anche in tal caso, l'attività è svolta dal *rider* e nessuna fattura per il servizio è rilasciata al cliente.

In audizione, i rappresentanti della Società in intestazione hanno affermato trattarsi di "*un rapporto tra utente e corriere*".

3.3. Recruiting di personale e qualificazione giuridica del rapporto di lavoro.

La società Foodinho s.r.l. effettua *recruiting* di personale disposto a lavorare come corriere per il servizio di smistamento e di consegna urbano. Infatti, mediante un'apposita selezione del personale, si avvale dell'attività di lavoratori, denominati *riders*, i quali effettuano, per conto della società e mediante l'uso della piattaforma digitale, attività di consegna di prodotti e/o servizi acquistati dagli utenti, attraverso mezzi autonomi e cellulare personale, le cui telefonate sono veicolate da un call center Glovo schermato.

Da quanto emerso in audizione e attraverso l'analisi dell'app "*Glovo Courier*", si tratta di soggetti selezionati attraverso colloqui nei quali si valuta principalmente la comprensione della lingua italiana e, nel caso di extracomunitari, la regolarità della propria posizione sul territorio italiano. Essi non hanno obiettivi di consegna, ma per lo svolgimento dell'attività si richiede loro unicamente la frequentazione di un corso sulla sicurezza stradale e di un corso sull'igiene alimentare.

La loro attività è svolta mediante l'apposita piattaforma "*Glovo courier*" dedicata ai corrieri, i quali sono soggetti a specifiche verifiche concernenti sia la loro identità che

il mezzo di trasporto utilizzato. La verifica può avvenire sia d'ufficio da parte di Foodinho sia su segnalazione dell'utente o del partner commerciale. Essa viene svolta attraverso l'account del *riders* eventualmente mediante riconoscimento facciale, per appurare se il volto corrisponde a quello indicato sul documento di identità.

Per quanto concerne l'aspetto retributivo, la società Foodinho S.r.l. prevede una retribuzione minima oraria normalmente raggiunta attraverso le consegne effettuate ovvero, qualora il numero modesto di consegne non lo consenta, il corriere beneficia dell'accredito automatico dell'importo mancante per il raggiungimento della retribuzione minima oraria. Ai corrieri di cui si serve si applica il CCNL di Assodelivery-UGL, sottoscritto in data 15 settembre 2020, il quale s'intitola "*Contratto collettivo nazionale per la disciplina dell'attività di consegna di beni per conto altrui, svolta da lavoratori autonomi cd. riders*". Giova rappresentare che Assodelivery è un'associazione italiana che si occupa dell'industria del *food delivery* e che, insieme all'organizzazione sindacale UGL, ha sottoscritto il Contratto Collettivo Nazionale di riferimento per tutti i lavoratori che svolgono l'attività di consegna a domicilio attraverso piattaforme digitali, al quale ha aderito anche la Società Foodinho s.r.l. per i suoi corrieri; a questi ultimi si applica l'art. 2, comma 1, del D.lgs. 81/2015, il quale, a sua volta, dispone l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente.

4. Considerazioni dell'Autorità

Alla luce di quanto sopra esposto e della istruttoria svolta emerge il mancato rispetto di quanto disposto dalla normativa di settore.

Invero, l'attività svolta dalla società Foodinho s.r.l., per come essa risulta agli atti, in nulla differisce dalla tipica attività postale, come definita all'articolo 1 del decreto legislativo n. 261/1999 e della direttiva n. 97/67/CE; in particolare, si rinvengono gli elementi tipici del ciclo di lavorazione postale: pur prescindendo dalla etichettatura (che avviene, come accennato, secondo modalità semplificate e *sui generis*), il ciclo postale si rinviene nell'attività di raccolta, di smistamento e di consegna (e tanto sia nel caso della consegna di prodotti prelevati da esercizi commerciali sia nell'ipotesi della consegna di un bene da un privato ad altro privato, C2C - *consumer to consumer*). Emerge in particolare che Foodinho non si limita ad esternalizzare la fase del ritiro e della raccolta mediante *partnership* commerciali con soggetti che operano in assoluta autonomia e libertà imprenditoriale, ma organizza, coordina, controlla tali fasi, mediante il software che governa la piattaforma e i *riders* ai quali viene dato il relativo *input*. In tal modo essa svolge, segnatamente, un'attività di raccolta fisica presso gli esercizi commerciali; di smistamento – quest'ultimo ancorché non materiale, ma a mezzo piattaforma - degli ordini effettuati dai clienti di beni di proprietà di esercizi commerciali di terzi come anche, nel caso del servizio C2C, di beni personali di privati cittadini; e, infine, di consegna materiale ai clienti finali.

Per meglio specificare, la “raccolta” consiste in un’attività di reperimento dei diversi ordini di consegna presso i differenti esercizi commerciali convenzionati, i quali, a loro volta, rappresentano dei punti di ritiro della merce per i *riders*. Questi ultimi sono deputati al ritiro dell’ordine, a seguito di un’attività -effettuata *a monte*- di selezione e di smistamento degli ordini stessi da Foodinho mediante l’uso della piattaforma, a seconda dell’indirizzo di destinazione. Sia la raccolta materiale dei beni e la successiva attività di smistamento sia l’attività di distribuzione (cd. fase di consegna) dei beni al destinatario sono svolte direttamente da questi ultimi, i quali operano per conto di Foodinho s.r.l., per ammissione della Società e come risulta anche dal contratto collettivo firmato con *Assodelivery*, e nei confronti della quale rispondono.

Similmente nel caso delle spedizioni C2C, la raccolta avviene direttamente, su indicazione di Foodinho, per il tramite dell’app e del palmare, a cura del *rider* che si occupa altresì della successiva consegna, sempre per conto di Foodinho.

Si precisa che il rapporto di lavoro dei *riders* è inquadrabile nell’ambito delle collaborazioni etero-organizzate di cui all’articolo 2 del D.lgs. n. 81/2015, con la conseguenza che detti lavoratori godono di una protezione equivalente a quella dei lavoratori subordinati con applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato. Del resto, come noto, anche recenti pronunce giurisprudenziali (*Trib. Milano, sent. 3237/2023; Trib. Milano, sent. 1018/2022; Trib. Firenze, sent. 781/2021*) hanno statuito che il rapporto di lavoro dei *riders* è inquadrabile nell’ambito delle collaborazioni etero-organizzate di cui all’articolo 2 del D.lgs. n. 81/2015, con la conseguenza che detti lavoratori godono di una protezione equivalente a quella dei lavoratori subordinati con applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato. Si aggiunge, in ogni caso, che se anche vi fosse un diverso inquadramento giuridico-formale di tali soggetti, in ogni caso ciò che rileva è che essi agiscono per conto di Foodinho e secondo le sue stringenti direttive in materia di personale, di retribuzione, di rotte, di tariffe, di tracciamento dei veicoli, di aspetti inerenti alla *security*, di reso dei prodotti.

L’organizzazione del servizio di recapito per i prodotti in vendita sulla piattaforma Glovo al cliente finale in nulla si discosta dal servizio di recapito reso da molti altri operatori postali. Lo schema organizzativo di Foodinho, con la cd. esternalizzazione della fase del recapito, è utilizzato da molti operatori postali (Amazon – per cui si veda Tar Lazio, Sez. IV, 13 dicembre 20243, n. 18864; Poste Italiane; GLS, etc.). D’altro canto, ciascun operatore del settore postale ha introdotto particolari modalità di gestione, sempre più innovative, ai fini di una maggiore efficienza gestionale, ma si tratta di elementi funzionali, serventi e secondari rispetto alla qualificazione fattuale e giuridica della prestazione in argomento, che è quella dell’offerta e fornitura di un servizio postale.

Foodinho s.r.l., attraverso il sistema di selezione, di organizzazione, coordinamento e controllo dei *riders*, della gestione delle loro rotte, dei loro tempi, delle loro dotazioni,

di traccia e monitoraggio delle consegne effettuate dai corrieri, esercita un potere di direzione, coordinamento e controllo organizzativo ed imprenditoriale sulla rete – che essa stessa ha costituito - degli operatori che effettuano il recapito al cliente finale, a nulla rilevando la circostanza che ciò avvenga mediante una piattaforma informatica. Anche qualora da un punto di vista formale i *riders* potessero considerarsi formalmente soggetti distinti e autonomi da Foodinho, tuttavia è indubbio che da un punto di vista sostanziale essi lavorino per tale società e, dunque, la loro attività di recapito è senza dubbio riconducibile ad una organizzazione unitaria che fa capo direttamente a Foodinho s.r.l.

In tal senso, del resto, la giurisprudenza più recente, in materia di servizio postale, si è espressa in maniera chiara, stabilendo che un operatore può definirsi postale e svolgere attività di consegna quando *“organizza un proprio servizio, coerentemente col fatto che esso viene pubblicizzato come proprio, tramite un complesso di pattuizioni, direttive e poteri di controllo che la rendono, di fatto il dominus dell’attività di recapito”* (Tar Lazio, IV Sez., sent. n. 18864 del 13 dicembre 2023), come avviene nel caso di specie.

CONSIDERATO, altresì, che l’attività svolta dai *riders* si muove all’interno di un raggio chilometrico predeterminato, in quanto il corriere, all’atto della registrazione del proprio account, indica preventivamente il luogo in cui svolgerà la propria attività, è evidente, dunque, come la suddivisione degli ordini, mediante affidamento ai corrieri, tiene conto non solo dei tempi di consegna, ma anche delle aree da questi servite. Si tratta, quindi, di una preselezione svolta a monte ad opera di Foodinho a mezzo della piattaforma digitale, mediante la quale viene svolta la fase di smistamento che caratterizza il ciclo di attività di tutti gli operatori postali, seppur in modo virtuale;

CONSIDERATO che l’attività dei *riders* è strettamente funzionale alla tipologia organizzativa predisposta e utilizzata da Foodinho, in assenza della quale la loro attività non avrebbe ragione d’essere né potrebbe esistere. Infatti, se non ci fosse una rete, come quella costituita da Foodinho, che organizza il loro lavoro, predeterminando perfino il raggio chilometrico entro cui svolgere la propria attività, i *riders* non potrebbero operare e dispiegare le mansioni per le quali sono stati adibiti e Foodinho dovrebbe rivolgersi a corrieri più strutturati, come faceva in passato la sua controllata Glovo Infrastructure;

CONSIDERATO, altresì, che Foodinho s.r.l. corrisponde a ciascun *rider* l’importo mancante per il raggiungimento della retribuzione minima oraria, qualora il numero di consegne effettuato non sia sufficiente a raggiungerla, e che ciò si giustifica solo in virtù di un potere di coordinamento e di gestione dei *riders* e, soprattutto, di un rapporto di lavoro che consente ai “corrieri” di ottenere quelle garanzie minime retributive, senza le quali il rapporto di lavoro rischierebbe d’integrare fattispecie non consentite dal nostro ordinamento giuridico giuslavoristico;

CONSIDERATO che non rileva al riguardo la qualificazione delle prestazioni lavorative dei *riders* quali prestazioni occasionali (fino al raggiungimento della soglia di

5000 euro di retribuzione), così come non rileverebbe, ai fini in argomento, una diversa qualificazione di tali rapporti di lavoro come autonomo, subordinato o parasubordinato. Neppure rileverebbe l'eventuale qualificazione delle prestazioni alla stregua di subforniture: anche la regolamentazione europea di settore, con il Regolamento UE n. 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (Regolamento pacchi) ha adottato un approccio sostanzialistico che, oltre ai modelli di impresa tradizionali, guarda anche ai modelli alternativi di impresa, tra cui le piattaforme per il commercio elettronico; il Regolamento riconduce il subfornitore che espleta singole fasi del servizio, all'organizzazione del fornitore principale (art. 2, c. 4, Regolamento pacchi). Ciò che, quindi, rileva è la sussistenza di una rete unitaria di riders che lavorano per conto di Foodinho nel settore delle consegne;

CONSIDERATO che Foodinho s.r.l. è il soggetto che organizza il servizio e che esercita un controllo rilevante su tutti gli aspetti della prestazione del servizio postale e, in particolar modo, delle fasi di ritiro, smistamento e di consegna. Pertanto, non può che essere considerato un fornitore del servizio postale ed essere responsabile del servizio anche se svolto attraverso soggetti formalmente terzi che compongono la rete soprattutto laddove, come nel caso di specie, il consumatore sia indotto a ritenere che la qualità elevata e l'omogeneità della prestazione siano garantiti in modo uniforme attraverso l'unicità della rete e dei servizi forniti sotto la denominazione *Glovo*;

CONSIDERATO, quindi, che la Società svolge un'attività che ricomprende le fasi di raccolta, di smistamento e di consegna del servizio postale;

CONSIDERATO, infatti, che, all'atto dell'ordine effettuato dall'utente, la Società, mediante la piattaforma *Glovo*, è in grado di ricevere i diversi ordini di consegna presso i differenti esercizi commerciali convenzionati, i quali, a loro volta, rappresentano dei punti di ritiro della merce per i riders, svolgendo una vera e propria attività di consegna;

CONSIDERATO che, successivamente, una volta ricevuto l'ordine, la Società tenendo conto dell'ubicazione dell'esercizio commerciale, delle aree servite dai riders e dei tempi di consegna, suddivide gli ordini tra i diversi soggetti, occupandosi, in tal modo, anche della fase di smistamento che caratterizza il ciclo di attività di tutti gli operatori postali;

CONSIDERATO che, a sua volta, la Società, mediante l'applicazione *Glovo*, fornisce al rider il nome del destinatario, l'indirizzo di consegna e le informazioni relative al prodotto, apponendo al bene (o alla busta o al pacchetto) una "bolletta" che ha tutte le caratteristiche essenziali di una etichetta, e configurandosi, quindi, una ordinaria attività di etichettatura;

CONSIDERATO che, come già specificato in un precedente procedimento sanzionatorio reso nei confronti di altro operatore (delibera n. 400/18/CONS, la cui legittimità è stata confermata da Tar Lazio, Sez. IV, 12 dicembre 2023, n. 18757) "*l'invio etichettato precede la qualificazione come postale dell'operatore. L'operatore è postale*

*quando svolge una delle attività previste dalla direttiva relativamente a oggetti qualificabili come invii postali. E un invio è postale quando, al termine del processo di etichettatura, si presenta nella sua forma atta alla sottoposizione al ciclo di lavorazione postale. [...] Nel caso di prodotti compravenduti e gestiti sul marketplace, che già si trovano nei magazzini di ALL, quest'ultima procede essa stessa alla realizzazione dell'invio postale tramite le attività di **impacchettamento ed etichettatura**.”.*

CONSIDERATO che, alla luce di quanto sopra esposto, la società Foodinho raccoglie autonomamente sulla propria piattaforma gli ordini ed organizza il relativo servizio di consegna, fornendo indicazioni precise per i riders. Infatti, per ogni prodotto acquistato fornisce un indirizzo specifico al rider, ponendo in essere una vera e propria attività di etichettatura, seppur virtuale, in quanto ogni prodotto viene consegnato sulla base di indicazioni che la piattaforma Glovo fornisce ad un solo destinatario predeterminato nella fase di ordinazione;

CONSIDERATO, dunque, che, all'esito di tale processo distinto nelle varie fasi di raccolta, smistamento, etichettatura, l'ordine è completato mediante l'attività di consegna, svolta dai riders, i quali, svolgono un servizio che Foodinho s.r.l. pubblicizza come proprio, tramite un complesso di pattuizioni, direttive e poteri di controllo che la rendono, di fatto, il dominus dell'attività di recapito;

CONSIDERATO che è del tutto irrilevante il fatto che Foodinho s.r.l. non sia proprietaria di una flotta propria, 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. Infatti, l'utilizzazione dell'attività e dei veicoli di terzi prescinde dalla natura del vincolo giuridico che lega il committente al soggetto che materialmente effettua il recapito;

CONSIDERATO che, infatti, il rider perde ogni autonomia e indipendenza quando effettua il servizio di consegna per Foodinho e ciò è reso evidente dalla circostanza che l'acquirente ha come unico riferimento Foodinho s.r.l., che, mediante l'app Glovo, è in grado di comunicare all'utente tutte le informazioni inerenti ai tempi di consegna, ai costi del prodotto, alla distanza chilometrica percorsa e/o da percorrere del rider, oltre che eventuali chiarimenti, informazioni e/o suggerimenti circa le modalità di rimborso in caso di disservizi occorsi in fase di consegna;

CONSIDERATO, inoltre, che è evidente come il rider, sebbene formalmente sia libero di poter svolgere attività di consegna anche per conto di altre società nello stesso arco di tempo, come dichiarato in sede di audizione dalla Società, naturalmente durante l'esercizio della propria attività di consegna per conto e nell'interesse di Foodinho s.r.l., non potrebbe che mantenere un rapporto di esclusività con la Società, in quanto una eventuale multi-committenza non sarebbe fisicamente compatibile con i tempi di consegna, con i mezzi utilizzati, con la divisa, etc.;

CONSIDERATO che, in ogni caso, la normativa vigente non esclude la possibilità della imputazione di una o più fasi del servizio postale a una piattaforma di commercio

elettronico, in quanto il Regolamento pacchi si applica, per espressa previsione, anche alle piattaforme di commercio elettronico che svolgono “*almeno una della fasi del servizio di consegna postale*” né tale Regolamento esclude il rispetto delle diverse normative di settore;

CONSIDERATO che, come chiarito dalla Corte di Giustizia UE (Grande Sezione, 20 dicembre 2017, C-434/15), va escluso che una piattaforma svolga esclusivamente un’attività di intermediazione quando 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 e che nel caso di Foodinho l’offerta è relativa all’attività postale;

CONSIDERATO che, con particolare riferimento alla creazione dell’offerta, l’analisi dei prezzi del servizio reso ha evidenziato che le tariffe praticate dai partners commerciali per i beni venduti tramite app Glovo sono molto spesso più elevate di quelle offerte dagli stessi esercenti al pubblico, e le tariffe per i servizi di spedizione C2C sono in molti casi più elevate di quelle dei principali operatori postali di corrispondenza e di pacchi;

CONSIDERATO che tale fattispecie induce a ritenere che Foodinho, ricavando un margine di profitto dalla vendita dei beni suddetti, configura una autonoma offerta commerciale;

CONSIDERATO che, proprio con riferimento all’attività di Foodinho s.r.l., si è di recente espresso il Tribunale di Palermo, il quale, al fine di qualificare in termini di subordinazione o autonomia il rapporto tra rider e la piattaforma, si è soffermato sulla natura giuridica dell’attività svolta dalla piattaforma, escludendo che la Società svolga un’attività di mera intermediazione e qualificandola come “*impresa di trasporto e distribuzione*”;

CONSIDERATO che il “*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*” (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS) qualifica come servizi postali “*i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e distribuzione degli invii postali*” e, in conformità alle norme della citata direttiva n. 97/67/CE, prevede il rilascio di un titolo abilitativo per lo svolgimento anche di una sola delle suddette fasi, ad esclusione del caso in cui sia svolta attività di mero trasporto (art. 3, comma 2);

CONSIDERATO che, all’esito dell’istruttoria, emerge che la società Foodinho S.r.l., titolare della piattaforma “Glovo”, si avvale della medesima ed assume la direzione, il coordinamento, l’organizzazione e il controllo dell’attività di smistamento e di consegna, mediante una rete capillare di *riders* su tutto il territorio nazionale, in assenza del titolo abilitativo richiesto;

CONSIDERATO che, come statuito anche di recente dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato n. 4107/2024, ove peraltro si è valutata la gravità della condotta unitaria della società di servizi postali proprio alla luce della capillarità della rete

di partner di consegna), per l'esercizio lecito di attività postale è necessaria apposita autorizzazione rilasciata con provvedimento amministrativo, non essendo consentito dalla normativa di settore l'esercizio dell'attività postale senza apposito titolo abilitativo, in conformità con quanto chiarito dalla nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 31 maggio 2018, nelle cause C-269/16 e C-260/16;

CONSIDERATO che la disciplina dei titoli abilitativi, nell'ambito del quadro regolamentare europeo e nazionale, è preordinata alla necessità di garantire che i servizi essenziali, quali servizi di interesse economico generale, siano svolti in conformità alle esigenze degli utenti;

CONSIDERATO, inoltre, che il mancato rispetto della normativa del settore postale determina nel caso di specie un *vulnus* nella tutela degli utenti (mittenti e destinatari), i quali non hanno la possibilità d'individuare, con certezza, il soggetto responsabile del servizio di spedizione né di accedere al sistema di tutela previsto dall'Autorità (per le carte dei servizi e per le controversie, per il reclamo, la conciliazione, la definizione della controversia);

CONSIDERATO, inoltre, che l'attività svolta dalla società Foodinho s.r.l., senza il rispetto delle prescrizioni della normativa postale vigente, cagiona altresì un pregiudizio all'intero settore delle consegne cd. di ultimo miglio, a detrimento di quei corrieri che assumono di sé tutti gli oneri imposti dalla normativa vigente, tra i quali segnatamente quelli inerenti al rispetto dei contratti collettivi di categoria a tutela dei lavoratori e quelle a tutela dei consumatori, a detrimento dell'intero sistema della distribuzione e della consegna;

CONSIDERATO, infatti, che i titolari di servizi postali sono tenuti al rispetto di una serie di oneri e impegni previsti ex lege che, nel caso di specie, Foodinho s.r.l., operando abusivamente, non osserva, garantendosi un vantaggio competitivo sia da un punto di vista economico sia operativo, contravvenendo a quanto previsto dalla normativa di settore;

RITENUTO che, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio per le motivazioni sopra espresse, risulta accertata in capo a Foodinho s.r.l. la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 in combinato disposto con l'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 261/1999, per lo svolgimento senza titolo di attività postale;

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

A) Gravità della violazione

Con riferimento alla gravità della violazione, prima di tutto, si considera che Foodinho s.r.l. è uno dei più importanti operatori di settore collegato al mondo delle

piattaforme di *delivery* cd. di prossimità. Risulta, altresì, rilevante considerare, ai fini dell'apprezzamento della gravità della condotta censurata che, dal punto di vista concorrenziale, la condotta tenuta dalla società almeno potenzialmente è atta a danneggiare gli operatori concorrenti che esercitano regolarmente la medesima attività postale in conformità alle disposizioni normative di settore, in special modo quelle relative al costo del lavoro, e non fornisce ai clienti finali, i consumatori, quel set minimo di garanzie e di tutele che la regolazione dell'Autorità impone (numero gratuito di assistenza clienti; possibilità di presentare reclamo; di effettuare la conciliazione; di ottenere la definizione delle controversie innanzi all'Autorità).

Inoltre, va rilevato che il carattere abusivo dell'attività è diffuso lungo tutta la catena del ciclo postale e non deriva da negligenza, ma dalla consapevole trasfigurazione dell'attività come estranea al settore postale; difatti, la condotta di Foodinho non è omissiva (non essersi curata che i riders fossero muniti di titolo), ma commissiva, consistente nell'aver creato una rete di offerta di servizi postali al pubblico, con impiego del proprio *brand* e del proprio *know how* e sotto i propri poteri di organizzazione, direttivi e di controllo.

Anche la diffusività e capillarità dell'attività, su tutto il territorio nazionale, contribuisce a caratterizzare la gravità della condotta di Foodinho s.r.l.

Infine, ulteriore aspetto da sottolineare che aggrava la condotta di Foodinho s.r.l. è, di certo, il fatto che la sua attività è la medesima precedentemente svolta da Glovo Infrastructure, società controllata dalla stessa Foodinho s.r.l., in tal modo configurandosi una continuità nell'illecito.

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

Con riferimento all'opera svolta dall'agente, si rileva che la Società, nell'ambito del presente procedimento sanzionatorio, non ha reso noto di aver intrapreso alcuna iniziativa specifica volta a eliminare o attenuare le conseguenze della violazione contestata.

C) Personalità dell'agente

Con riferimento alla personalità dell'agente, si rileva che la Società ha ammesso la propria responsabilità nel procedimento n. 8/24/DSP conclusosi con oblazione ed è già stata parte di numerosi giudizi, sul territorio nazionale, in materia di trattamento giuridico ed economico dei cd. *riders*.

D) Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche della Società, si ritiene che esse siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto, in particolare il fatturato registrato nell'anno 2022 ammonta a circa 151 ml. di euro e quello del 2021 a circa 114 ml. di euro.

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 espleti servizi soggetti ad autorizzazione generale senza aver ottenuto l'abilitazione richiesta;

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa per la condotta violata accertata 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:

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 in combinato disposto con l'art. 8 del "Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS) nella misura di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00), ritenendola proporzionata ed adeguata rispetto alla gravità della condotta, alle qualità soggettive dell'agente, alle caratteristiche della violazione compiuta, in conformità agli ordinari criteri per la determinazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981;

UDITA la relazione del Presidente;

ACCERTA

la violazione, da parte della Società FOODINHO S.R.L. (P.I.: 09080990964), con sede legale in Via Giovanni Battista Pirelli 31 - 20124 Milano (MI) - PEC: foodinholdt@pec.it la violazione degli obblighi inerenti all'autorizzazione in relazione alla condotta sopra descritta;

ORDINA

alla medesima Società di pagare la somma di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto, quale sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni accertate;

DIFFIDA

ai sensi dell'art. 21, comma 7-ter e quater, del d.lgs. 261/1999, e dell'art. 12 del "Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali"

approvato con delibera n. 129/15/CONS la medesima Società dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione degli obblighi inerenti all'autorizzazione generale;

INGIUNGE

alla medesima Società di versare la predetta somma 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_IT54O0100003245348010237900, evidenziando nella causale “*Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 347/24/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. 347/24/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 Società ha facoltà di chiedere il pagamento rateale della somma dovuta, entro e non oltre 30 giorni dalla data di notifica della presente, mediante istanza motivata da presentare al protocollo generale dell’Autorità attraverso posta elettronica certificata all’indirizzo agcom@cert.agcom.it, secondo le modalità previste dall’Allegato 1 in calce al Regolamento stesso recante “*Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli operatori*”.

La presente delibera è comunicata alla Società ed è pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 24/09/2024

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba