

DELIBERA N. 333/25/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE ALLA SOCIETÀ CLOUDFLARE INC. PER L'INOTTEMPERANZA ALL'ORDINE DI CUI ALLA DELIBERA N. 49/25/CONS PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 31, DELLA LEGGE 31 LUGLIO 1997, N. 249 (CONT. 5/25/DSDI – PROC. 74-BT)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 29 dicembre 2025;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

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*”;

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

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”;

VISTA la Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell’8 giugno 2000 Relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (“*Direttiva sul commercio elettronico*”);

VISTO il Regolamento (UE) n. 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (di seguito anche “*Regolamento sui servizi digitali*” o “*DSA*”);

VISTO il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, recante “*Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico*”;

VISTO l’art. 89 del Regolamento sui servizi digitali;

VISTO l’art. 9 del Regolamento sui servizi digitali a mente del quale “*Appena ricevuto l’ordine di contrastare uno o più specifici contenuti illegali, emesso dalle autorità giudiziarie o amministrative nazionali competenti, sulla base del diritto*

dell'Unione o del diritto nazionale applicabili in conformità con il diritto dell'Unione, i prestatori di servizi intermediari informano senza indebito ritardo l'autorità che ha emesso l'ordine, o qualsiasi altra autorità specificata nell'ordine, del seguito dato all'ordine, specificando se e quando è stato dato seguito all'ordine”;

VISTA la legge 22 aprile 1941, n. 633, recante “*Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*”;

VISTA la legge 14 luglio 2023, n. 93, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dal diritto d'autore mediante le reti di comunicazione elettronica*” (di seguito, “Legge antipirateria”);

VISTO il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante “*Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*”, convertito con modificazioni dalla legge 15 novembre 2023, n. 159 e, in particolare, gli artt. 15 - che designa l’Autorità quale coordinatore dei servizi digitali per l’Italia in attuazione dell’art. 49 del Regolamento sui servizi digitali – e 15-ter che ha modificato e integrato alcune specifiche previsioni della menzionata legge n. 93/2023;

VISTO il decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113 recante “*Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico*” (di seguito, anche “*decreto Omnibus*”), convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143, che ha apportato ulteriori modificazioni alla menzionata Legge antipirateria;

VISTO in particolare l’art. 2 della Legge antipirateria, il quale dispone che l’Autorità “[...] con proprio provvedimento, ordina ai prestatori di servizi, compresi i prestatori di accesso alla rete, di disabilitare l’accesso a contenuti diffusi abusivamente mediante il blocco della risoluzione DNS dei nomi di dominio e il blocco dell’instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP prevalentemente destinati ad attività illecite. 2. Con il provvedimento di cui al comma 1, l’Autorità ordina anche il blocco di ogni altro futuro nome di dominio, sottodominio, o indirizzo IP, a chiunque riconducibili, comprese le variazioni del nome o della semplice declinazione o estensione (cosiddetto top level domain), che consenta l’accesso ai medesimi contenuti diffusi abusivamente e a contenuti della stessa natura”;

VISTO in particolare il comma 5 dell’art. 2 della Legge antipirateria, il quale dispone che “*I prestatori di servizi di accesso alla rete, i soggetti gestori di motori di ricerca e i fornitori di servizi della società dell’informazione, nel caso in cui siano coinvolti a qualsiasi titolo nell’accessibilità del sito web o dei servizi illegali, eseguono il provvedimento dell’Autorità senza alcun indugio e, comunque, entro il termine massimo di trenta minuti dalla notificazione, disabilitando la risoluzione DNS dei nomi di dominio e l’instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP indicati nell’elenco di cui al comma 4 o comunque adottando le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi abusivamente.*” (enfasi aggiunta);

VISTA la delibera n. 680/13/CONS, del 12 dicembre 2013, recante “*Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 209/25/CONS, del 30 luglio 2025, di seguito denominato anche *Regolamento DDA*;

VISTA la delibera n. 321/23/CONS, del 5 dicembre 2023, recante “*Definizione dei requisiti tecnici e operativi della piattaforma tecnologica unica con funzionamento automatizzato per l'esecuzione della delibera n. 189/23/CONS attuativa della legge 14 luglio 2023, n. 93*”;

VISTA altresì la delibera n. 48/25/CONS, del 18 febbraio 2025, recante “*Aggiornamento dei requisiti tecnici e operativi della piattaforma tecnologica unica con funzionamento automatizzato denominata Piracy Shield*”;

VISTE le comunicazioni notificate alla Società Cloudflare Inc. (di seguito, anche Cloudflare o la Società) in data 14 marzo 2024 (prot. n. 0079199) e 8 maggio 2024 (prot. n. 0126524);

VISTE le determinate nn. 37/24/DDA, 38/24/DDA, 39/24/DDA, 42/24/DDA, 43/24/DDA, 57/24/DDA, 59/24/DDA, 58/24/DDA, 62/24/DDA, 64/24/DDA, 99/24/DDA, 100/24/DDA, 147/24/DDA, 198/24/DDA, 213/24/DDA, 243/24/DDA, 246/24/DDA, 245/24/DDA, 249/24/DDA, 251/24/DDA, 257/24/DDA, 270/24/DDA, 273/24/DDA, recanti “*Ordine cautelare ai sensi degli articoli 8, commi 4 e 5, e 9-bis, commi 4-bis, 4-ter, 4-quater, del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica*”;

VISTA la delibera n. 401/24/CONS del 23 ottobre 2024, recante “*Richiamo ai fornitori di servizi di VPN, ai fornitori di servizi di DNS pubblicamente disponibili, ai soggetti gestori di motori di ricerca e ai fornitori di servizi della società dell'informazione coinvolti a qualsiasi titolo nell'accessibilità di siti web o di servizi illegali ad accreditarsi alla piattaforma Piracy Shield in attuazione della legge 14 luglio 2023, n. 93 e delle relative disposizioni attuative*”, notificata alla società Cloudflare Inc. tramite raccomandata internazionale presso la sede legale della Società e presso la sede del suo rappresentante legale a norma dell’art. 13 del Regolamento sui servizi digitali in data 28 novembre 2024;

VISTA la delibera n. 49/25/CONS del 18 febbraio 2025, recante “*Ordine di inibizione alla società Cloudflare Inc. ai sensi dell’art. 2 della legge 14 luglio 2023, n. 93*”, notificata alla società Cloudflare Inc. tramite raccomandata internazionale presso la sede legale della Società e presso la sede, nonché all’indirizzo email, del suo rappresentante legale a norma dell’art. 13 del Regolamento sui servizi digitali in data 7 marzo 2025;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 118/14/CONS;

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. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025;

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*”;

VISTO l’atto di contestazione CONT. 5/25/DSDI – PROC. 74-BT notificato a Cloudflare Inc., in data 10 giugno 2025;

VISTE le controdeduzioni presentate da Cloudflare nel corso del procedimento;

VISTE le verifiche istruttorie condotte dall’Autorità dalle quali emerge il perdurare dell’inottemperanza all’ordine impartito con delibera n. 49/25/CONS da parte di Cloudflare;

CONSIDERATO che il Consiglio nella riunione del 6 novembre 2025 ha disposto la proroga di 60 giorni dei termini del procedimento per ulteriori approfondimenti istruttori;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e Contestazione

Con determinate nn. 37/24/DDA, 38/24/DDA, 39/24/DDA, 42/24/DDA, 43/24/DDA, 57/24/DDA, 59/24/DDA, 58/24/DDA, 62/24/DDA, 64/24/DDA, 99/24/DDA, 100/24/DDA, 147/24/DDA, 198/24/DDA, 213/24/DDA, 243/24/DDA, 246/24/DDA, 245/24/DDA, 249/24/DDA, 251/24/DDA, 257/24/DDA, 270/24/DDA, 273/24/DDA adottate ai sensi dell’art. 9-bis commi 4-bis, 4-ter e 4-quater del Regolamento DDA¹, l’Autorità ha accertato la violazione dei diritti d’autore e connessi delle opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate.

Con successive segnalazioni sono stati comunicati, tramite piattaforma Piracy Shield dai titolari dei diritti sulle opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate, i nomi a dominio e gli indirizzi IP su cui, dopo

¹ Tutti i riferimenti si intendono al Regolamento di cui alla delibera n. 189/23/CONS, vigente all’epoca dei fatti.

l'adozione dei menzionati ordini cautelari, erano disponibili i medesimi contenuti audiovisivi trasmessi in diretta in violazione dei diritti d'autore e connessi.

I titolari dei diritti hanno dichiarato altresì, sotto la propria responsabilità, fornendo prova documentale certa in ordine all'attualità della condotta illecita, che i nomi a dominio e gli indirizzi IP segnalati erano univocamente destinati alla violazione dei diritti d'autore e connessi delle opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate oggetto delle segnalazioni.

A norma del comma 4-sexies dell'art. 9-bis del Regolamento DDA, l'Autorità, tramite la piattaforma "Piracy Shield", i cui requisiti tecnici e operativi sono stati definiti nell'ambito del tavolo tecnico istituito in collaborazione con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, comunica le predette segnalazioni ai destinatari del provvedimento i quali procedono, secondo le modalità previste dal combinato disposto degli artt. 2, comma 5, della Legge antipirateria e 9-bis, comma 4-sexies del Regolamento DDA, al blocco di ogni altro futuro nome di dominio e sottodominio, o indirizzo IP, comprese le variazioni del nome o della semplice declinazione o estensione, riconducibili ai medesimi contenuti e tramite i quali avvengono le violazioni.

A norma del comma 5 dell'articolo 2 della Legge antipirateria, tutti i fornitori di servizi della società dell'informazione, nel caso in cui siano coinvolti a qualsiasi titolo nell'accessibilità del sito web o dei servizi illegali, devono eseguire i provvedimenti dell'Autorità senza alcun indugio e, comunque, entro il termine massimo di trenta minuti dalla notificazione, disabilitando la risoluzione DNS dei nomi di dominio e l'instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP segnalati dai titolari dei diritti tramite piattaforma Piracy Shield o comunque adottando le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi abusivamente.

Con comunicazione del 14 marzo 2024 (prot. n. 0079199) l'Autorità, in qualità di Coordinatore dei servizi digitali, ha chiesto a Cloudflare di comunicare il proprio rappresentante legale ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sui servizi digitali, ai fini dell'applicazione della Legge antipirateria. Con la stessa nota l'Autorità ha sottolineato che nel corso di dieci anni di attività nell'esercizio delle sue competenze in materia di tutela del diritto d'autore on line ha rilevato che una larghissima percentuale dei siti oggetto di segnalazione utilizza i servizi offerti da Cloudflare per diffondere illecitamente opere tutelate dal diritto d'autore e connessi.

Con una seconda nota inviata in data 8 maggio 2024 (prot. n. 0126524) l'Autorità, prendendo atto che Cloudflare ha incoraggiato i propri clienti a presentare reclamo avverso i blocchi effettuati tramite piattaforma Piracy Shield, ha invitato la Società ad accreditarsi alla medesima piattaforma.

Con tali comunicazioni la Società è stata messa effettivamente a conoscenza dell'uso strumentale dei propri servizi per la trasmissione illecita di opere tutelate dal diritto d'autore e connessi, ivi incluse quelle audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta.

Con delibera n. 401/24/CONS, l’Autorità ha richiamato i fornitori di servizi di VPN e quelli di DNS pubblicamente disponibili, ovunque residenti e ovunque localizzati, i soggetti gestori di motori di ricerca e, più in generale, i fornitori di servizi della società dell’informazione coinvolti a qualsiasi titolo nell’accessibilità del sito web o dei servizi illegali a porre in essere, in esecuzione delle citate previsioni normative, tutte le attività necessarie per assicurare il pieno funzionamento della piattaforma Piracy Shield attraverso il definitivo e completo accreditamento alla stessa.

La citata delibera è stata resa nota tramite pubblicazione sul sito internet dell’Autorità in data 6 novembre 2024 ed è stata altresì notificata alla società Cloudflare Inc. tramite raccomandata internazionale presso la sede legale della Società e presso la sede del suo rappresentante legale nominato a norma dell’art. 13 del Regolamento sui servizi digitali in data 28 novembre 2024.

La Società, in data 8 gennaio 2025, è stata, inoltre, invitata a partecipare alla riunione del Tavolo tecnico istituito a norma dell’art. 6, comma 2, della Legge antipirateria, tenutasi il successivo 16 gennaio.

Cloudflare non ha dato alcun riscontro alle predette comunicazioni, non ha partecipato ai lavori del Tavolo né ha ritenuto opportuno accreditarsi alla piattaforma Piracy Shield.

Pertanto, con la delibera n. 49/25/CONS l’Autorità ha ordinato alla società Cloudflare Inc., quale fornitore di servizi della società dell’informazione coinvolto nell’accessibilità di contenuti diffusi illecitamente secondo quanto previsto dalla Legge antipirateria, di provvedere alla disabilitazione della risoluzione DNS dei nomi di dominio e dell’instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP segnalati dai titolari dei diritti di cui all’allegato A della stessa delibera o comunque di adottare le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi abusivamente.

Con la suddetta delibera n. 49/25/CONS l’Autorità ha altresì ordinato a Cloudflare, ai sensi dell’art 9 del Regolamento sui servizi digitali, di informare senza indebito ritardo e comunque entro sette giorni dalla notifica del provvedimento, l’Autorità del seguito dato all’ordine, specificando se e quando è stato dato seguito all’ordine.

La citata delibera è stata notificata alla Società in data 7 marzo 2025 tramite raccomandata internazionale presso la sede legale della Società e presso la sede dichiarata del suo rappresentante legale a norma dell’art. 13 del Regolamento sui servizi digitali, nonché tramite posta elettronica certificata all’indirizzo email del rappresentante legale, e pubblicata sul sito internet dell’Autorità in data 14 marzo 2025.

Tuttavia, Cloudflare non ha comunicato di aver ottemperato all’ordine di cui alla delibera 49/25/CONS, in violazione dell’articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento sui servizi digitali.

Dalle verifiche svolte dalla Direzione servizi digitali e tutela dei diritti fondamentali risultava che Cloudflare non avesse provveduto alla disabilitazione della risoluzione DNS dei nomi di dominio e dell’instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP segnalati dai titolari dei diritti di cui all’allegato A alla delibera n. 49/25/CONS e che, pertanto, la

Società non avesse adottato le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi illegalmente, così come previsto dal comma 5 dell'articolo 2 della Legge antipirateria.

In data 10 giugno 2025 è stata quindi accertata, con l'atto di contestazione CONT. 5/25/DSDI – PROC. 74-BT, la sussistenza di una condotta rilevante per l'avvio di un procedimento sanzionatorio e contestata a Cloudflare l'inottemperanza all'ordine impartito con delibera n. 49/25/CONS del 18 febbraio 2025 in violazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

L'atto di contestazione summenzionato è stato notificato in data 10 giugno 2025 tramite raccomandata internazionale presso la sede legale della Società, presso la sede dichiarata del suo rappresentante legale a norma dell'art. 13 del Regolamento sui servizi digitali, tramite posta elettronica certificata all'indirizzo email del rappresentante legale, nonché all'indirizzo del legale nominato in forza di procura dalla Società. In data 10 luglio 2025, Cloudflare ha trasmesso le proprie controdeduzioni nell'ambito del presente procedimento.

In data 6 novembre 2025 il Consiglio ha deliberato una proroga dei termini del procedimento finalizzato a ulteriori accertamenti istruttori.

In particolare, è stata trasmessa una richiesta di informazioni a Cloudflare (prot. n. 0280998) e alla Guardia di Finanza (prot. n. 0281001) finalizzate ad ottenere informazioni sul fatturato realizzato dalla Società all'interno dell'Unione Europea e in Italia, dal momento che le informazioni pubblicamente disponibili sono riferite esclusivamente al fatturato globale.

Cloudflare ha dato riscontro alla predetta richiesta (prot. n. 0302653 del 25 novembre 2025) comunicando che il fatturato realizzato in Italia è pari a € [Omissis] per l'anno 2023 e € [Omissis] per l'anno 2024.

2. Deduzioni della Società

In data 10 luglio 2025 sono pervenute all'indirizzo pec dell'Autorità le controdeduzioni della Società (prot. n. 0174282). In via preliminare, la Società dichiara di essersi immediatamente attivata, subito dopo aver ricevuto la delibera n. 49/25/CONS (attraverso una istanza di accesso agli atti – prot. n. 0089346 del 7 aprile 2025- e una richiesta di chiarimenti - prot. n. 0108673 del 2 maggio 2025) per reperire la documentazione in essa menzionata e poter effettuare le verifiche necessarie per fornire riscontro all'Autorità.

Ad avviso di Cloudflare “*L'accesso agli atti e tali chiarimenti si rendevano necessari alla luce del fatto che Cloudflare, non essendo iscritta a Piracy Shield (né avendo ricevuto le determinate menzionate nella Delibera) non aveva contezza alcuna degli oltre 15.000 nomi a dominio e indirizzi IP in merito rispetto ai quali, tramite la Delibera, si richiedeva l'implementazione di attività di contrasto (e che, pacificamente, sono stati oggetto di segnalazioni di parte trasmesse tramite Piracy Shield)*”.

Ha, inoltre, precisato che non seguendo alcuna risposta da parte di AGCOM, la Delibera veniva successivamente impugnata da Cloudflare avanti al TAR Lazio con ricorso iscritto a ruolo sub NRG 6084/2025 e poi veniva fissata un'udienza per la discussione del merito per il 15 ottobre 2025.

La Società si dice inoltre sorpresa della contestazione di inadempimento ricevuta, di cui non vede le ragioni, per plurimi motivi. In particolare, a detta di Cloudflare, l'Autorità avrebbe contestato la richiesta di sospensione della efficacia esecutiva della Delibera negando espressamente e recisamente l'esistenza stessa del *periculum*, e quindi del rischio di una sua eventuale messa in esecuzione. Quindi a Cloudflare verrebbe richiesto un comportamento pacificamente irrilevante sotto il profilo del contrasto delle condotte di soggetti terzi affermate nella Delibera.

Sottolinea, inoltre, che il termine di conclusione del procedimento sanzionatorio dovrebbe scadere il 7.11.2025, quindi in data successiva all'udienza di discussione del ricorso pendente avanti al TAR Lazio inizialmente fissata per il 15 ottobre 2025. Ciò avrebbe comportato, sempre a detta della Società, il rischio di una sostanziale inutilità di tutta l'attività difensiva svolta dalle parti nell'ambito del procedimento sanzionatorio, laddove la Delibera fosse stata annullata dal TAR Lazio.

Contesta, infine, l'intero quadro fattuale che emerge nella contestazione che, a suo dire, presenterebbe i servizi di Cloudflare “*come contigui al mondo della pirateria*”.

Pertanto, Cloudflare chiede all'Autorità di voler dichiarare chiuso il procedimento sanzionatorio, confermando la volontà di non procedere con l'emissione di alcuna sanzione o, in subordine, di sospendere il medesimo sino alla decisione del ricorso pendente avanti al TAR Lazio.

Nelle sue memorie Cloudflare afferma, inoltre che i propri servizi: “*non danno origine alla trasmissione del contenuto presente sui siti dei fruitori dei servizi; [...] non permettono a Cloudflare di conoscere, controllare o modificare in alcun modo il contenuto dei siti, il quale rimane sempre e comunque disponibile su un Web Server di soggetti terzi a prescindere dai suoi servizi [...] non censurano né pubblicizzano alcuno dei suddetti contenuti; non esplicano alcun apporto causale in rapporto all'accessibilità dei siti in questione [...] non ha la possibilità tecnica di conoscere, controllare, modificare o interferire in alcun modo con i contenuti pubblicati sui siti Internet che utilizzano i suoi servizi, né la sospensione dei servizi di Cloudflare influisce sulla presenza online e normale operatività del sito dei soggetti che si avvalgono dei suoi servizi, il cui sito Internet resta pienamente fruibile a prescindere dall'erogazione dei servizi della Società; non gestisce piattaforme on line ed è estranea ai contenuti che soggetti terzi inseriscono su siti Internet, eventualmente tutelati dal diritto d'autore e diritti connessi.*”

La Società contesta che la Delibera ha indicato ordini insuscettibili di attuazione in concreto da parte di Cloudflare Inc., a maggior ragione secondo le tempistiche indicate da AGCOM in quanto, a suo parere, “*per intervenire sulla risoluzione DNS sarebbe*

necessaria l'installazione di un "filtro" nel software di Cloudflare Inc (c.d. "DNS Resolver 1.1.1.1"), ma si tratterebbe di soluzione irragionevole, sproporzionata e insuscettibile di concreta attuazione perché un tale filtro dovrebbe essere applicato a ciascuna delle circa 200 miliardi di richieste quotidiane al sistema DNS di Cloudflare, e ciò avrebbe un impatto estremamente negativo sulla latenza, cioè sul comportamento del tempo di risposta, che sarebbe sproporzionato rispetto al tempo di elaborazione abituale e priverebbe di efficienza il sistema. Inoltre, il filtro al sistema DNS Resolver 1.1.1.1 avrebbe un effetto negativo sulla risoluzione dei DNS relativi a tutti gli altri siti non oggetto di contestazione, nonché sugli altri servizi di Cloudflare, poiché l'applicazione del filtro a 200 miliardi di query al giorno sottrarrebbe una notevole capacità di calcolo ad altre funzioni. [...] Per poter valutare eventuali soluzioni tecniche alternative da sottoporre all'Autorità, Cloudflare Inc. ha esigenza di ricevere i documenti richiesti con l'istanza del 5 aprile scorso, in assenza dei quali la scrivente non dispone degli elementi tecnici necessari.".

Ha infine allegato il parere *pro veritate* del Prof. Juan Carlos De Martin, ordinario di Ingegneria informatica, al Politecnico di Torino a sostegno della propria posizione.

3. Valutazioni dell'Autorità

3.1. Sui servizi di Cloudflare

L'ordine di cui alla delibera n. 49/25/CONS è stato indirizzato alla società Cloudflare Inc. in qualità di fornitore di servizi della società dell'informazione coinvolto nell'accessibilità di contenuti diffusi illecitamente secondo quanto previsto dalla Legge antipirateria. Tale legge, all'articolo 2, individua i soggetti destinatari degli ordini dell'Autorità nei prestatori di servizi, compresi i prestatori di servizi di accesso alla rete, nonché i fornitori di servizi di VPN e quelli di DNS pubblicamente disponibili ovunque residenti e ovunque localizzati, i soggetti gestori di motori di ricerca e, più in generale, i fornitori di servizi della società dell'informazione coinvolti a qualsiasi titolo nell'accessibilità del sito web o dei servizi illegali. Cloudflare, in ragione dei servizi da essa offerti, rientra a pieno titolo nella definizione di prestatori di servizi di cui alla Legge antipirateria. La Società, infatti, offre servizi di accesso alla rete -essendo per sua stessa ammissione nel ricorso presentato al TAR del Lazio un prestatore di servizi di mere conduit-, servizi di VPN nonché servizi di DNS pubblicamente disponibili, come è facilmente riscontrabile da una semplice disamina del suo sito internet.

Ciò premesso, giova rilevare che sia il Tribunale di Roma, sia il Tribunale di Milano, con pronunce sfavorevoli a Cloudflare hanno adottato delle decisioni nei confronti della Società che prescindono dalla natura del servizio da essa di volta in volta svolto in quanto hanno rilevato un concorso nell'illecito da parte di Cloudflare. In particolare, con ordinanza emessa dal Tribunale ordinario di Roma - Sezione specializzata in materia di impresa - nella causa civile iscritta al n. 14261/2024 R.G, il giudice ha

sottolineato che “A prescindere dalla qualificazione della resistente come hosting provider e, quindi, dalla questione della responsabilità degli internet service providers anche alla luce della recente giurisprudenza comunitaria, peraltro posta in maniera implicita, l’attività da essa svolta così come prospettata dalla ricorrente appare potersi configurare come un’attività di concorso nella realizzazione degli illeciti compiuti da terzi inquadrabile nell’ambito della fattispecie di cui all’art. 2055 c.c..” (enfasi aggiunta), in quanto “la sua attività concorre con i portali perché fornendo attività di reverse proxy per il nome a dominio parte resistente maschera il relativo hosting provider, sicché l’attività di concorso nell’illecito appare svolgersi sotto forma di contributo agevolatore alla trasmissione dei programmi protetti. Invero, da un lato Cloudflare agisce come un intermediario che aiuta a ottimizzare la consegna di questi contenuti agli utenti, nasconde il dominio di provenienza e lo protegge nel caso di blocco traghettando gli utenti al nome di dominio non ancora bloccato e dall’altro si preoccupa di come questi dati arrivano ai visitatori in modo veloce e sicuro, rendendo più efficiente la trasmissione e velocizzando lo scaricamento dei dati”.

Con particolare riferimento alle deduzioni della Società in merito alla natura dei propri servizi che, a suo dire, “non esplicano alcun apporto causale in rapporto all’accessibilità dei siti in questione”, si rappresenta che i servizi della Società permettono agli utenti di raggiungere un determinato sito internet, anche qualora questo sia oggetto di un ordine di disabilitazione, in particolare attraverso l’uso di VPN o DNS pubblicamente disponibili. Una VPN, acronimo di *Virtual Private Network* (Rete Privata Virtuale), è un servizio che protegge la connessione a internet, creando un tunnel virtuale tra un dispositivo (computer, smartphone, ecc.) e il web usando la crittografia. Nasconde l’indirizzo IP di origine e permette di superare i blocchi geografici assegnando un nuovo indirizzo IP attestato su un server estero. Un DNS pubblicamente disponibile (DNS pubblico) è un sistema gratuito che traduce i nomi a dominio in indirizzi IP. Tale servizio può essere offerto da aziende (come Google, Cloudflare o OpenDNS), enti e fondazioni. Un DNS pubblico, se offerto da soggetti che non ottemperano ai blocchi ordinati dall’Autorità permette di aggirarli e raggiungere il dominio oscurato rendendo meno efficaci i blocchi disposti dall’Autorità ed eseguiti da tutti gli altri soggetti destinatari degli ordini.

Pertanto, attraverso i servizi di Cloudflare, i contenuti diffusi illecitamente sulla rete internet possono essere raggiunti dagli utenti nonostante i blocchi imposti dall’Autorità e l’intervento della società in ottemperanza a quanto disposto con delibera n. 49/25/CONS è essenziale ai fini dell’attuazione della Legge antipirateria e in ultima analisi del contrasto all’attività illecita.

La Società, inoltre, è da tempo a conoscenza della circostanza che molti siti dediti alla pirateria utilizzano i suoi servizi. Nel corso di undici anni di applicazione del Regolamento DDA, Cloudflare è stata destinataria di quasi la totalità delle comunicazioni di avvio dei procedimenti – che hanno portato all’adozione di migliaia di ordini di disabilitazione dell’accesso-, in qualità di fornitore di servizi di reverse proxy, ma non ha mai ritenuto di intervenire con le proprie controdeduzioni.

Nell’ambito del presente procedimento, giova sottolineare, inoltre, che ben 14 delle 23 determinate citate nella delibera n. 49/25/CONS sono state trasmesse a Cloudflare Inc.

in quanto dalle verifiche istruttorie appariva essere fornitore di hosting operando come reverse proxy per i siti che trasmettevano illecitamente eventi sportivi trasmessi in diretta. Tutte le determinate, inoltre, sono pubblicate sul sito internet dell’Autorità.

Inoltre, prima dell’adozione dell’ordine di cui alla citata delibera n. 49/25/CONS, l’Autorità ha indirizzato diverse comunicazioni alla Società, rimaste tutte prive di riscontro, finalizzate all’implementazione della Legge antipirateria. La Società è stata altresì invitata a partecipare ai lavori del Tavolo tecnico di cui all’art. 6 della legge antipirateria al fine di offrire il proprio contributo tecnico per l’implementazione della piattaforma tecnologica unica con funzionamento automatizzato prevista dalla legge e ad accreditarsi alla stessa Piracy Shield, ma tali richieste sono tutte rimaste senza riscontro².

3.2. Sulle risorse oggetto di ordine

I nomi a dominio e gli indirizzi IP oggetto dell’ordine sono stati allegati alla delibera n. 49/25/CONS notificata alla Società che, pertanto, è stata messa a conoscenza degli FQDN e indirizzi IP oggetto di inibizione in maniera puntuale.

Al riguardo, e con particolare riferimento al parere *pro veritate* allegato alle deduzioni della Società, si rappresenta che gli indirizzi IP elencati nell’Allegato A alla delibera n. 49/25/CONS costituiscono gli indirizzi segnalati dai titolari dei diritti nei sei mesi precedenti all’adozione dell’ordine (ossia al 18 febbraio 2025) in applicazione della formulazione dell’art. 2 della Legge antipirateria antecedente alla modifica apportata dal decreto Omnibus. Se, infatti, il decreto Omnibus è in vigore già dall’ottobre del 2024, i titolari dei diritti hanno continuato a segnalare indirizzi IP “**univocamente** destinati ad attività illecite” fino alle modifiche apportate all’addendum al manuale utente di funzionamento della piattaforma Piracy Shield a valle dell’adozione della delibera n. 48/25/CONS del 18 febbraio 2025 che aggiorna i requisiti tecnici della piattaforma. Pertanto, non vi è il rischio di alcun effetto su siti o attività lecite in quanto gli indirizzi IP elencati nell’Allegato A alla delibera impugnata sono tutti univocamente destinati alla violazione del diritto d’autore e connessi.

Quanto alla asserita mancanza di presupposti temporali per ottemperare all’ordine impartito con la delibera in oggetto, fermo restando che tale valutazione non compete al prestatore di servizi destinatario dell’ordine, si chiarisce che l’attività di sblocco delle risorse introdotta dal decreto Omnibus con il comma 7-bis dell’articolo 2 della Legge antipirateria deve avvenire “*al fine di garantire il corretto funzionamento del processo di oscuramento dei FQDN e degli indirizzi IP, in base al raggiungimento della capacità massima dei sistemi di blocco implementata dagli Internet Service Provider (ISP) secondo le specifiche tecniche già definite ovvero anche in base alla segnalazione dei soggetti di cui al comma 4*”.

Al riguardo si sottolinea che l’Autorità, nell’ambito del Tavolo tecnico istituito a norma della Legge antipirateria ha accettato i limiti massimi relativi alle risorse da

² Solo in occasione dell’ultima riunione del Tavolo tecnico, in data 30 ottobre 2025, ha preso parte il rappresentante della Computer and Communications Industry Association, associazione cui aderisce anche Cloudflare Inc.

bloccare come richiesti dagli ISP sulla base di ragioni di natura tecnica rappresentate dagli stessi in più occasioni.

Lo sblocco delle risorse oscurate da sei mesi avviene, quindi, in relazione al raggiungimento della capacità massima della piattaforma, oppure su richiesta dei titolari dei diritti anche prima del termine di sei mesi se le risorse non sono più destinate ad attività illecita. Si ricorda che Piracy Shield è operativa dal 1° febbraio 2024 e che, pertanto, i titolari dei diritti hanno iniziato a fare segnalazioni da quella data. Al 18 febbraio 2025 l'Autorità aveva già provveduto a riabilitare le risorse bloccate da oltre sei mesi oppure quelle non destinate più ad attività illecita, come richiesto dai titolari dei diritti e, pertanto, la lista delle risorse trasmessa a Cloudflare con la delibera n. 49/25/CONS è costituita esclusivamente da risorse segnalate più recentemente e ancora destinate ad attività illecita.

Tutto ciò premesso, la memoria di Cloudflare mal interpreta le argomentazioni svolte dall'Autorità nell'ambito del ricorso. Al riguardo si chiarisce che nonostante il blocco sia stato effettuato dai fornitori di servizi di mere conduit operanti in Italia nei 30 minuti successivi alle segnalazioni effettuate dai titolari dei diritti sulla piattaforma Piracy Shield, l'intervento di Cloudflare, come sopra specificato, è essenziale ai fini dell'efficacia dei provvedimenti di disabilitazione dell'Autorità, che diversamente possono essere aggirati con i servizi offerti dalla Società.

3.3. Sulle richieste di Cloudflare

Quanto alla richiesta di sospendere il presente procedimento, posto che Cloudflare nell'ambito del citato ricorso al TAR Lazio ha richiesto l'abbinamento dell'istanza cautelare al merito e considerato altresì che l'udienza inizialmente fissata per il 15 ottobre è stata rinviata al 22 dicembre 2025, non si vedono ragioni per accordare una sospensione del procedimento, che potrebbe essere motivata dalla sola necessità di acquisire informazioni o ulteriori elementi di valutazione. Si ribadisce che il presente procedimento sanzionatorio non è motivato dalla sussistenza di responsabilità in capo a Cloudflare per l'aver messo a disposizione contenuti in violazione del diritto d'autore ma, come a più riprese rappresentato, nel non aver ottemperato all'ordine di disabilitazione dell'accesso agli FQDN e agli indirizzi IP segnalati dai titolari dei diritti tramite piattaforma Piracy Shield e allegati alla delibera n. 49/25/CONS e per non aver adottato le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi illegalmente, così come previsto dal comma 5 dell'articolo 2 della Legge antipirateria.

Inoltre, dalle verifiche istruttorie condotte da questa Autorità sia nel mese di maggio 2025, prima dell'avvio della contestazione, che ad ottobre 2025, è emerso che risultavano ancora accessibili attraverso i DNS pubblici di Cloudflare le risorse oggetto di ordine, configurando così la reiterazione della violazione contestata.

4. Conclusioni

Sulla base di quanto sopra riportato, risulta confermata l'inottemperanza all'ordine impartito con la delibera n. 49/25/CONS a causa della perdurante violazione da parte di Cloudflare dell'articolo 2, comma 5, della Legge antipirateria, in combinato disposto con il Regolamento DDA, per non aver disabilitato gli FQDN e gli indirizzi IP allegati alla delibera n. 49/25/CONS né adottato le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali contenuti diffusi abusivamente.

Le evidenze istruttorie hanno infatti confermato che sia nel mese di maggio 2025, prima dell'avvio della contestazione, che ad ottobre 2025, gli indirizzi FQDN e IP oggetto di ordine risultavano ancora accessibili attraverso i DNS pubblici di Cloudflare, configurando così la reiterazione della violazione contestata.

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249;

CONSIDERATO che, in base al comma 31 dell'articolo 1 della Legge 31 luglio 1997, n. 249, se l'inottemperanza riguarda ordini impartiti dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni di tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi, si applica a ciascun soggetto interessato una sanzione amministrativa pecuniaria da euro diecimila fino al 2 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della contestazione;

CONSIDERATO che Cloudflare, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica della contestazione, non ha inteso avvalersi della facoltà di pagamento della somma in misura ridotta, secondo quanto previsto dall'art. 16 della legge n. 689 del 1981;

CONSIDERATO altresì che Cloudflare non risulta destinataria di precedenti sanzioni per inottemperanza agli ordini impartiti dall'Autorità nell'esercizio delle proprie funzioni di tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi, in base al comma 31 dell'articolo 1 della Legge 31 luglio 1997, n. 249 e dunque trattandosi della prima applicazione della suddetta normativa nei confronti di Cloudflare si ritiene opportuno non irrogare una sanzione nella misura massima consentita;

CONSIDERATO che Cloudflare offre i propri servizi in numerosi Paesi europei ed extra europei e, dunque, gli stessi superano i soli confini nazionali ed è dotata infatti, per sua stessa ammissione, di una rete globale che copre oltre 330 città in più di 100 paesi, raggiungendo il 95% della popolazione internet connessa ed è proprio in virtù di tale struttura globale che risulta coinvolta nell'accessibilità dei siti web e dei servizi illegali;

RITENUTO di dover determinare la sanzione amministrativa nella misura dell'1% per cento del fatturato globale realizzato da Cloudflare Inc. nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della contestazione, corrispondente ad un importo pari a 14.247.698,56 euro (quattordicimilioni duecentoquarantasettemilaseicentonovantotto/56)

(equivalenti a 16.696.000,00 dollari al tasso di cambio USD/euro del 29 dicembre 2025 pari a 0,85) e che in tale commisurazione rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all’articolo 11 della legge n. 689/1981 anche alla luce delle Linee guida adottate con delibera n. 265/15/CONS:

A. Gravità della violazione

Il comportamento posto in essere da Cloudflare deve ritenersi di gravità elevata in quanto la stessa assume un ruolo determinante per la diffusione dei contenuti in violazione del diritto d’autore, generando un danno economico significativo in termini economici e sociali. Al riguardo, dalla ricerca Fapav/Ipsos sulla pirateria audiovisiva in Italia relativa all’anno 2024 (anno nel quale sono state rilevate le violazioni in esame) emerge, infatti, che, per quanto riguarda lo sport live, si stimano 12 milioni di fruizioni perse e 350 milioni di euro di danno economico, in aumento rispetto al 2023, mentre 2,2 miliardi di euro è la stima del fatturato perso da tutti i settori economici italiani a causa della pirateria di film, serie/fiction, sport live. Il danno potenziale stimato sull’economia italiana in termini di PIL è pari a 904 milioni di euro. Cloudflare appare come fornitore di servizi in circa il 70% dei provvedimenti assunti da Agcom in materia di tutela del diritto d’autore on Line.

Parimenti si rileva che Cloudflare non è stata in passato destinataria di sanzioni per inottemperanza agli ordini impartiti dall’Autorità nell’esercizio delle proprie funzioni di tutela del diritto d’autore e dei diritti connessi e dunque si tratta della prima applicazione della suddetta normativa nei confronti della Società.

B. Opera svolta dall’agente per l’eliminazione o l’attenuazione delle conseguenze della violazione

In data 2 maggio 2025 è pervenuta a questa Autorità una lettera (prot. n. 108673) da parte di Cloudflare con la quale la Società chiedeva chiarimenti in merito al contenuto dell’ordine. In particolare, Cloudflare sosteneva che nella delibera non si indichi “*quali sarebbero i diritti violati; chi ne sarebbero i relativi titolari; quando e come questi avrebbero sollevato doglianze in merito alla violazione dei loro diritti; quali accertamenti AGCOM avrebbe effettuato in merito alla fondatezza di tali doglianze; se, quando e come gli accertamenti, e le conseguenti deliberazioni, di AGCOM sarebbero stati portati a conoscenza di Cloudflare; quali sarebbero i servizi offerti da Cloudflare a vostro avviso utilizzati per la commissione degli illeciti di cui si tratta (fermo restando che nessun servizio della Società è funzionale al compimento di qualsivoglia attività illecita e/o rende “accessibile” un qualunque sito).*”

Al riguardo si rappresenta che tale richiesta di chiarimenti appare essere pretestuosa in quanto sia la delibera che le determine in essa citate contengono tutte le informazioni richieste da Cloudflare e, come detto, la Società è stata diretta destinataria di tali atti. Inoltre, si ribadisce che Cloudflare è stata invitata a partecipare alla riunione del Tavolo tecnico istituito a norma dell’art. 6, comma 2, della Legge antipirateria, ma a tale invito non ha dato alcun riscontro non partecipando ai lavori del Tavolo nel quale avrebbe potuto offrire il proprio contributo nella definizione di una soluzione tecnica alternativa,

finalizzata alla notifica di tutti gli ordini e delle segnalazioni comunicate dai titolari dei diritti tramite Piracy Shield.

In merito agli accertamenti condotti dall'Autorità, è ampiamente noto che in linea generale, la valutazione sulla proporzionalità e adeguatezza della misura viene effettuata dall'Autorità caso per caso, sulla base di quanto richiesto dai titolari dei diritti (i quali possono chiedere la disabilitazione del DNS o dell'indirizzo IP ma anche un blocco congiunto), a seguito di istruttoria sui contenuti diffusi tramite un determinato sito internet. Ciò è avvenuto anche per l'adozione di tutte le determinate citate nella delibera n. 49/25/CONS e che costituiscono i provvedimenti su cui si fondano le segnalazioni relative agli FQDN e IP allegati all'ordine trasmesso a Cloudflare. Per le segnalazioni effettuate tramite piattaforma Piracy Shield, invece, la valutazione circa la proporzionalità della misura è, in prima istanza, esclusivamente in capo ai segnalatori. L'Autorità, infatti, interviene con una valutazione circa la proporzionalità e adeguatezza della misura esclusivamente in caso di reclamo, così come previsto dal Regolamento DDA. Infatti, il Regolamento prevede la facoltà di presentare reclamo non solo avverso gli ordini adottati dall'Autorità ma anche a seguito di blocchi effettuati dai titolari dei diritti tramite la piattaforma Piracy Shield. In caso di reclamo l'Autorità avvia un procedimento nel corso del quale tutti i soggetti interessati possono presentare controdeduzioni. In tal caso, la valutazione sulla proporzionalità e adeguatezza della misura viene effettuata dall'Autorità sulla base di quanto richiesto dai titolari dei diritti, a seguito di istruttoria sui contenuti diffusi tramite un determinato sito internet e alla luce delle argomentazioni eventualmente presentate dai soggetti interessati attraverso le proprie controdeduzioni.

Tutto ciò premesso, si ribadisce che le risorse di cui all'Allegato A alla delibera impugnata contengono solo ed esclusivamente siti di streaming o IPTV che diffondevano direttamente contenuti in violazione del diritto d'autore e connessi. Inoltre, nessuna di quelle risorse è stata oggetto di reclamo.

Alla luce delle considerazioni suseinte in merito alle "Valutazioni dell'Autorità" appare evidente che Cloudflare non si sia attivata per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione a seguito della ricezione della delibera né abbia tantomeno collaborato efficacemente con l'Autorità ma si sia limitata a sollevare dubbi e richieste che appaiono pretestuose e dilatorie. Questo, a maggior ragione, se si considerano le precedenti pronunce dell'Autorità giudiziaria, nonché un dettato normativo particolarmente chiaro che all'art. 2 della Legge Antipirateria chiarisce quali siano i soggetti obbligati a dare seguito agli ordini dell'Autorità.

Inoltre, giova evidenziare come la condotta di Cloudflare abbia avuto una durata particolarmente estesa e, si presume, continuativa, se si considera che la delibera n. 49/25/CONS è stata notificata alla Società in data 7 marzo 2025 e che la Legge antipirateria richiede che l'ottemperanza avvenga nei trenta minuti successivi alla comunicazione.

C. Personalità dell'agente

Cloudflare è per natura e funzioni svolte, dotata di elevate competenze tecnologiche e dunque ha a disposizione le conoscenze tecniche necessarie per impedire o porre fine alla realizzazione di eventuali violazioni da parte dei suoi utenti, nonché per dare esecuzione celermemente agli ordini dell'Autorità. Inoltre, deve essere fornita di un'organizzazione interna idonea a garantire lo svolgimento delle proprie attività nel pieno rispetto del quadro legislativo e regolamentare vigente. Cionondimeno, nel caso di specie, rileva che, sebbene Cloudflare fosse a conoscenza dell'utilizzo dei propri servizi per la diffusione illecita di contenuti audiovisivi, non abbia posto in essere alcun accorgimento finalizzato ad impedire la reiterazione della violazione.

Si rileva inoltre che la società nei confronti della quale è adottata la presente ordinanza ingiunzione è Cloudflare Inc. società che ha una infrastruttura globale, che opera al di là dei confini nazionali, e proprio in virtù di tale struttura consente agli utenti italiani di accedere ai contenuti diffusi in violazione del diritto d'autore e connessi.

D. Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si rappresenta che Cloudflare, come dalla stessa dichiarato nelle sue ultime controdeduzioni del luglio 2025, è stata di recente inserita nella classifica delle 100 società più influenti al mondo per l'anno 2025 dalla prestigiosa rivista "Time", ed è una società quotata alla Borsa di New York e, per tale ragione, soggetta a stringenti obblighi informativi.

Dai dati disponibili sul sito di Cloudflare emerge che il fatturato globale della Società per l'anno 2024, cioè l'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della contestazione, è pari a 1.669.6 milioni di dollari che, consultando i dati presenti sullo stesso sito, mostrano un incremento dello stesso del 29% su base annua.

Questi dati fotografano dunque l'immagine di una Società che non solo ha un fatturato particolarmente elevato, ma anche sensibilmente in crescita rispetto all'anno precedente e, rapportando queste notizie con il fatturato relativo al territorio italiano comunicato da Cloudflare in risposta alla richiesta di informazioni inviata dall'Autorità, si evidenzia un analogo trend di crescita del business anche sul territorio nazionale.

Tuttavia, ai fini del presente procedimento rileva il fatturato mondiale della Società in ragione dell'attività svolta da Cloudflare Inc. che non è limitata al perimetro nazionale e che consiste nella fornitura di servizi che, tra l'altro, abilitano la fruizione di contenuti (anche quelli illegali) agli utenti su scala globale. Inoltre, i servizi offerti da Cloudflare che consentono la fruizione illecita di contenuti al pubblico italiano in larga parte sono verosimilmente fatturati in altri Stati, come dimostrato dall'applicazione del Regolamento DDA da cui emerge che la quasi totalità dei siti che diffondono opere digitali in violazione del diritto d'autore e connessi sono stabiliti all'estero e si avvalgono dei servizi forniti proprio da Cloudflare.

Inoltre, la determinazione dell'importo della sanzione viene, dallo stesso legislatore, parametrata al fatturato proprio per rendere la stessa adeguatamente afflittiva e dunque rapportata alle effettive e concrete capacità economiche del soggetto sottoposto a procedimento sanzionatorio.

Sul punto, giova sottolineare altresì che anche in altri contesti normativi in cui la violazione ha portata relativa ad uno specifico perimetro geografico, come il Digital Services Act o il GDPR, il fatturato preso in considerazione è quello mondiale, a prescindere dalle strutture societarie degli autori della violazione. *A fortiori* si deve dunque ritenere in un caso come quello in questione - in cui non solo la violazione è commessa dalla Cloudflare Inc. e tenuto conto soprattutto che la sua struttura globale è strumentale alla prestazione dei servizi che permettono agli utenti di fruire di contenuti - che la sanzione debba essere parametrata al fatturato globale;

Tutto ciò premesso, sulla base dei dati economici complessivamente acquisiti nel corso della fase preistruttoria e nell'ambito del procedimento, si ritiene congrua l'irrogazione della sanzione come di seguito determinata e che le condizioni economiche dell'agente siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente provvedimento.

UDITA la relazione del Presidente;

ACCERTA

l'inottemperanza, da parte della società Cloudflare Inc. con sede in 101 Townsend St, CA 94107 San Francisco, California, Stati Uniti d'America, all'ordine impartito con delibera n. 49/25/CONS, in violazione dell'articolo 1, comma 31, della Legge 31 luglio 1997, n. 249.

ORDINA

alla medesima Cloudflare Inc., con sede in 101 Townsend St, CA 94107 San Francisco, California, Stati Uniti d'America, di pagare la sanzione amministrativa di 14.247.698,56 euro (quattordicimilioniduecentoquarantasettemilaseicentonovantotto/56) (equivalenti a 16.696.000,00 dollari al tasso di cambio USD/euro del 29 dicembre 2025 pari a 0,85) al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto.

INGIUNGE

alla medesima Cloudflare Inc., con sede in 101 Townsend St, CA 94107 San Francisco, California, Stati Uniti d'America, di versare entro 30 giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'art. 27, della citata l. n. 689/1981, fatta salva la facoltà di chiedere il pagamento rateale della sanzione ai sensi dell'art. 26 della l. n. 689/1981 in caso di condizioni economiche disagiate, la somma di 14.247.698,56 euro

(quattordicimilioni duecentoquarantasettemilaseicentonovantotto/56) (equivalenti a 16.696.000,00 dollari al tasso di cambio USD/euro del 29 dicembre 2025 pari a 0,85) evidenziando nella causale “*Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi dell’ art. 1, comma 31, della l. n. 249/1997, con delibera n. 333/25/CONS*” utilizzando il codice IBAN: IT37E0100003245BE00000002XU per l’imputazione della medesima somma al capitolo 2379, capo X mediante bonifico sul conto corrente bancario dei servizi di Tesoreria dello Stato.

Cloudflare Inc. ha facoltà di chiedere il pagamento rateale della somma dovuta, entro e non oltre 30 giorni dalla data di notifica della presente delibera, mediante istanza da presentare all’Autorità attraverso posta elettronica certificata all’indirizzo agcom@cert.agcom.it, secondo le modalità previste dall’Allegato 1 recante “*Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori*” in calce all’Allegato A alla Delibera n. 410/14/CONS, come modificato da ultimo dalla Delibera n. 286/23/CONS. L’istanza di rateizzazione è indirizzata al Servizio programmazione, bilancio e digitalizzazione.

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. 333/25/CONS*”.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito web dell’Autorità.

Roma, 29 dicembre 2025

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella