



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

DELIBERA N. 49/25/CONS

**ORDINE DI INIBIZIONE ALLA SOCIETÀ CLOUDFLARE INC. AI SENSI
DELL'ART. 2 DELLA LEGGE 14 LUGLIO 2023, N. 93**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione Consiglio del 18 febbraio 2025;

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

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 in particolare l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della Direttiva sul commercio elettronico, che reca la definizione di *“prestatore”*, quale *“la persona fisica o giuridica che presta un servizio della società dell'informazione”*;

VISTA la Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (codificazione) e, in particolare, l'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), che reca la definizione di *“servizio”* come *“qualsiasi servizio della società dell'informazione, vale a dire qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi”*;

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 (Regolamento sui servizi digitali o *“DSA”*);

VISTO in particolare 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”*;

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”* (di seguito, anche il Decreto);

VISTA la legge 20 novembre 2017, n. 167, recante *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017”* (di seguito, *“Legge europea 2017”*) e, in particolare, l'art. 2, rubricato *“Disposizioni in materia di diritto d'autore. Completo adeguamento alle direttive 2001/29/CE e 2004/48/CE”*;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato”* come modificato e integrato dal decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 50 recante *“Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante il testo unico dei servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 di modifica della direttiva 2010/13/UE”*;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 recante *“Codice delle comunicazioni elettroniche”*, come modificato, da ultimo, dalla Legge 16 dicembre 2024, n. 193, recante *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023”*;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 177, recante *“Attuazione della direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE”*;

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, anche *“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;

VISTA la legge 22 aprile 1941, n. 633 recante “*Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*” (di seguito, anche solo “LDA”) e successive modifiche e integrazioni;

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. 189/23/CONS del 26 luglio 2023, di seguito denominato anche “Regolamento”;

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*”;

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

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;

VISTE le determine 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. 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. 515/24/CONS del 18 dicembre 2024;

PREMESSO QUANTO SEGUE in ordine al quadro normativo di riferimento:

1. la legge 14 luglio 2023, n. 93, entrata in vigore l’8 agosto seguente, ha attribuito nuovi poteri all’Autorità al fine di rafforzarne le funzioni per un più efficace e tempestivo contrasto delle azioni di pirateria *on line* relative agli eventi trasmessi in diretta;
2. entro la cornice delineata dal legislatore si iscrive la delibera n. 189/23/CONS, recante “*Modifiche al 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 di cui alla delibera n. 680/13/CONS con la quale sono state apportate integrazioni al regolamento sul diritto d’autore on line al fine di prevedere misure più efficaci per contrastare la diffusione illecita degli eventi sportivi live*”;
3. la legge n. 93/2023, al pari della delibera dell’Autorità, prevede il ricorso ad una piattaforma che, attraverso un sistema *machine to machine*, consenta una gestione automatizzata delle segnalazioni dei titolari allo scopo di garantire una tutela tempestiva ed efficace dei diritti e, segnatamente, un intervento entro trenta minuti dalla segnalazione secondo le modalità e la procedura ivi disciplinate in ossequio al dettato legislativo;

4. la piattaforma è strumentale al pieno dispiegarsi degli effetti della procedura cautelare prevista dai nuovi commi 4-*bis*, *ter* e *quater* dell'articolo 9-*bis* del Regolamento DDA, al fine di consentire una gestione automatizzata delle segnalazioni successive all'ordine cautelare adottato affinché i prestatori di servizi di *mere conduit* e i prestatori di servizi della società dell'informazione comunque coinvolti nell'accessibilità del contenuto illecito, possano procedere alla disabilitazione dell'accesso agli indirizzi telematici oggetto della segnalazione medesima nelle tempistiche idonee ad assicurare una effettiva tutela;

5. la legge n. 93/2023 è stata dapprima modificata dal decreto-legge n. 123/2023 e poi, successivamente, dal decreto-legge n. 113/2024. In particolare, il decreto Omnibus, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143, ha novellato l'articolo 2 introducendo un riferimento esplicito ai fornitori di servizi di VPN e quelli di DNS pubblicamente disponibili ovunque residenti e ovunque localizzati, quali destinatari degli ordini dell'Autorità. Il legislatore ha inteso, dunque, chiarire la portata soggettiva degli obblighi già introdotti con la legge antipirateria;

6. con l'adozione del provvedimento di richiamo di cui alla delibera n. 401/24/CONS, 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 sono stati richiamati 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 piattaforma è, infatti, lo strumento tecnologico messo a disposizione da Agcom in ossequio al dettato legislativo per assicurare il pieno ed efficace rispetto dell'obbligo introdotto dalla legge antipirateria;

CONSIDERATO quanto segue:

7. con determine 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, l'Autorità ha accertato la violazione dei diritti d'autore o connessi delle opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate;

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

9. 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 sono univocamente destinati alla violazione dei diritti



d'autore o connessi delle opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate oggetto delle segnalazioni;

10. a norma del comma 4-*sexies* dell'art. 9-*bis* del Regolamento, 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, 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;

CONSIDERATO che 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 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 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;

CONSIDERATO che 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;

CONSIDERATO altresì che 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 a norma dell'art. 13 del Regolamento sui servizi digitali in data 28 novembre 2024;

CONSIDERATO in particolare:

- la società Cloudflare è un fornitore di servizi della società dell'informazione e, tramite i propri servizi, è coinvolta, a vario titolo, nell'accessibilità dei siti web o dei servizi illegali;
- con una prima nota inviata in data 14 marzo 2024 (ns. prot. n. 0079199) l'Autorità, in qualità di Coordinatore dei servizi digitali, ha chiesto a Cloudflare Inc. 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 (ns. 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;

CONSIDERATO che la società Cloudflare Inc. in data 8 gennaio 2025 è stata invitata a partecipare alla riunione del Tavolo tecnico istituito a norma dell'art. 6, comma 2, della Legge antipirateria, tenutasi il successivo 16 gennaio;

PRESO ATTO che la società Cloudflare Inc. allo stato non ha dato alcun riscontro alle predette comunicazioni e non ha pertanto dato seguito alle previsioni di legge;

VISTO il ruolo svolto dalla società Cloudflare Inc. nell'accessibilità dei servizi illegali;

CONSIDERATO, in particolare, che una larghissima percentuale dei siti oggetto di segnalazione anche tramite piracy shield utilizza i servizi offerti da Cloudflare per diffondere illecitamente opere tutelate dal diritto d'autore e connessi;

CONSIDERATO che l'art. 9 del Regolamento sui servizi digitali stabilisce che *“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”*;

RITENUTA, pertanto, nel rispetto dei principi di gradualità, di proporzionalità e di adeguatezza, la sussistenza dei presupposti per l'emanazione di un ordine di disabilitazione della risoluzione DNS dei nomi di dominio e dell'instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP indicati nell'elenco di cui all'allegato A o comunque di adottare le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi abusivamente. In particolare, si riportano in allegato le risorse oggetto di segnalazione da parte dei titolari dei diritti tramite Piracy Shield negli ultimi 6 mesi;

UDITA la relazione del Presidente Giacomo Lasorella;



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

ORDINA

1. 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 o comunque di adottare le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi abusivamente;
2. di informare senza indebito ritardo e comunque entro sette giorni dalla notifica del presente provvedimento, questa Autorità del seguito dato all'ordine, specificando se e quando è stato dato seguito all'ordine.

In caso di inottemperanza al presente provvedimento l'Autorità si riserva l'adozione dei provvedimenti di competenza ai sensi dell'art. 1, commi 31 e 32-*bis*, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

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

Il presente provvedimento è notificato alla società Cloudflare Inc. e pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 18 febbraio 2025

IL PRESIDENTE

Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Giovanni Santella