Pubblicato il 17/07/2026

Firmato digitalmente

N. 13201/2026 REG.PROV.COLL.
N. 06084/2025 REG.RIC.
N. 10700/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6084 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Cloudflare Inc., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Cintioli, Paolo Giugliano, Ludovico Anselmi, Claudio Vivani e Simone Abellonio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio fisico *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Lega Nazionale Professionisti Serie A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Clarizia, Bruno Ghirardi, Stefano Previti, Pier Paolo Nocito e Vincenzo Colarocco, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia;

Sky Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Clarizia, Stefano Previti, Pier Paolo Nocito e Vincenzo Colarocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Reti Televisive Italiane - R.T.I. s.p.a., in persona del legale rappresentante*pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Molino, Stefano Previti, Giuseppe Rossi e Vincenzo Colarocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

DAZN Limited, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Pinnarò, Alessandra Marangelli e Anna Sofia Gatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 10700 del 2025, proposto da Cloudflare Inc., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Ludovico Anselmi, Claudio Vivani, Fabio Cintioli, Simone Abellonio e Paolo Giugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio fisico ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Dazn Limited, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Marangelli e Anna Sofia Gatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Reti Televisive Italiane - R.T.I. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Molino, Stefano Previti, Giuseppe Rossi e Vincenzo Colarocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Lega Calcio Serie A e Lega Nazionale Professionisti Serie B, in persona dei rispettivi legali rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo Clarizia, Bruno Ghirardi, Stefano Previti, Pier Paolo Nocito e Vincenzo Colarocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Sky Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Clarizia, Stefano Previti, Pier Paolo Nocito e Vincenzo Colarocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 6084 del 2025:

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della delibera AGCOM n. 49/25/CONS del 18 febbraio 2025, avente ad oggetto "*Ordine di inibizione alla società Cloudflare Inc. ai sensi dell'art. 2 della legge 14 luglio 2023*" e del relativo allegato A;
- degli atti presupposti, connessi e conseguenti;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 14 luglio 2025:

- della determina AGCOM n. 245/24/DDA recante "*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*";
- del resoconto sintetico del tavolo tecnico del 16 gennaio 2025, conosciuto in sede di accesso parziale agli atti in data 7 maggio 2025;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 1° agosto 2025:

- per l'annullamento degli atti già impugnati con i precedenti atti sulla base di ulteriori censure;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 10 ottobre 2025:

nei limiti dell'interesse:

- della delibera 209/25/CONS del 30 luglio 2025 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e del relativo allegato A 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 e s.m.i." e allegato B "*Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative*";

- dei relativi atti presupposti, preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresa la delibera AGCOM n. 47/25/CONS del 18 febbraio 2025, recante "*Avvio di una consultazione pubblica sullo schema di Delibera 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*";

- della delibera AGCOM 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*".;

quanto al ricorso n. 10700 del 2025:

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'atto di contestazione CONT. 5/25/DSDI - PROC. 74-BT dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni del 10 giugno 2025, recante "*Contestazione alla società Cloudflare Inc. per l'inottemperanza all'ordine di cui alla delibera n. 49/25/CONS*", nonché, per quanto occorrer possa, di tutti gli atti presupposti, conseguenti e/o comunque connessi a quello impugnato, ancorché non conosciuti, tra i quali (i) la proposta di avvio del procedimento sanzionatorio da parte del Direttore - Responsabile dell'Unità Organizzativa di primo livello di AGCOM; (ii) la decisione del Consiglio del 27 maggio 2025, in merito all'avvio di un procedimento sanzionatorio nei confronti di Cloudflare Inc., menzionata nell'atto di contestazione n. 5/25/DSDI;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Cloudflare Inc. in data 11 marzo 2026:

- per l'annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare, della delibera n.

333/25/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni dell'8 gennaio 2026, recante "*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*)";

- del provvedimento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni del 24 febbraio 2026, di diniego parziale all'accesso sull'istanza presentata da Clouflare in data 26 gennaio 2026, ai sensi dell'articolo 116 co. 2. cod. proc. amm.;

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Lega Nazionale Professionisti Serie A, della Lega Nazionale Professionisti Serie B, di Sky Italia s.r.l., dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – Roma, di Reti Televisive Italiane - R.T.I. s.p.a. e di DAZN Limited;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2026 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso iscritto al nrg 6084 del 2025, Cloudflare Inc. (di seguito anche solo "Cloudflare" o "Società") ha impugnato la delibera n. 49/25/CONS del 18 febbraio 2025, con la quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito anche solo "AGCOM" o "Autorità") ha ordinato alla Società 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 ogni misura idonea a impedire agli utenti finali la fruizione dei contenuti diffusi abusivamente, ai sensi dell'art. 2 della 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" (c.d. "legge antipirateria").

Il ricorso è affidato a cinque motivi di censura, con cui Cloudflare lamenta:

i) la nullità dell'ordine per difetto assoluto di attribuzione o, comunque, l'incompetenza territoriale dell'AGCOM: avendo Cloudflare designato come proprio rappresentante legale nell'Unione europea la società Cloudflare Portugal Unipessoal Lda, con sede in Portogallo, la competenza a emettere ordini, vigilare sulla loro esecuzione e irrogare sanzioni spetterebbe, ai sensi dell'articolo 56 del Regolamento (UE) 2022/2065 sui servizi digitali (*Digital Services Act*, di seguito anche solo "DSA"), esclusivamente alla corrispondente Autorità nazionale di regolamentazione del settore della Repubblica Portoghese (ANACOM);

ii) la nullità per carenza di potere o, comunque, l'illegittimità del provvedimento impugnato, sostenendo che l'AGCOM sarebbe priva del potere di adottare ordini vincolanti nei confronti di soggetti stabiliti all'estero, come Cloudflare, atteso che i poteri amministrativi delle autorità italiane incontrerebbero il limite del principio di territorialità, desumibile dagli artt. 1 e 10 della Costituzione e dagli artt. 2 e 9 del DSA, che circoscriverebbero l'efficacia soggettiva dei provvedimenti amministrativi entro i confini dello Stato;

iii) la violazione delle garanzie partecipative previste dagli artt. 7 e 10 della legge n. 241 del 1990, nonché dagli artt. 7 e 8 del "*Regolamento in materia di tutela del diritto di autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative del d. lgs. 9 aprile 2003, n. 70*", di cui alla delibera n. 680/13/CONS dell'Autorità (di seguito anche solo "Regolamento AGCOM sul diritto di autore"), in quanto la delibera impugnata, secondo Cloudflare adottata nell'ambito del procedimento ordinario disciplinato dall'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 93 del 2023, sarebbe stata emanata senza preventiva comunicazione di avvio del procedimento e senza contraddittorio, pur non ricorrendo i presupposti di urgenza che avrebbero potuto giustificare una deroga alle ordinarie garanzie partecipative;

iv) il difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto:

- la delibera avrebbe disposto la disabilitazione di migliaia di nomi di dominio e indirizzi IP sulla sola base delle segnalazioni dei titolari dei diritti sulle opere audiovisive, trasmesse mediante la piattaforma "*Piracy Shield*", sviluppata da un soggetto privato (Lega Calcio Serie A) e non dalla pubblica amministrazione, come invece prescritto dalla disciplina di riferimento;
- la piattaforma presenterebbe rilevanti criticità operative, comprovate da plurimi casi di blocco erroneo di siti legittimi;
- l'AGCOM avrebbe adottato il provvedimento senza svolgere un'autonoma, completa e trasparente attività istruttoria, né alcuna verifica circa l'attendibilità delle segnalazioni ricevute, in assenza di elementi probatori idonei a giustificare misure di tale impatto;

v) la violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità, in quanto la misura di disabilitazione sarebbe stata disposta senza un effettivo bilanciamento tra la tutela del diritto d'autore e gli ulteriori interessi coinvolti, quali la libertà di espressione, il diritto all'informazione e la libertà d'impresa, con conseguente contrasto con i principi del diritto dell'Unione europea, segnatamente quelli desumibili dal DSA; con conseguente necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale e di sottoporre la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

2. All'esito della camera di consiglio del 28 maggio 2025, fissata per l'esame dell'istanza cautelare, il Collegio, con ordinanza n. 10504 del 2025:

- ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Lega Nazionale Professionisti Serie B e di DAZN Limited, in qualità di controinteressati non evocati in giudizio;
- su richiesta della ricorrente, ha disposto l'abbinamento della domanda cautelare al merito, la cui trattazione veniva fissata all'udienza pubblica del 15 ottobre 2025 (poi rinviata a seguito della proposizione di tre atti di motivi aggiunti).

La ricorrente ha tempestivamente ottemperato all'ordine di integrazione del contraddittorio, provvedendo alla notificazione del ricorso ai predetti

controinteressati a mezzo PEC in data 12 giugno 2025.

3. Con atto di motivi aggiunti depositato in data 14 luglio 2025 Cloudflare ha impugnato:

- la determina AGCOM n. 245/24/DDA recante "*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*", ovvero una delle determine menzionate nell'ordine di inibizione di cui alla delibera 49/25/CONS;

- il resoconto sintetico del tavolo tecnico del 16 gennaio 2025, conosciuto in occasione dell'accesso agli atti in data 7 maggio 2025;

Con il medesimo atto parte ricorrente ha presentato istanza istruttoria volta ad ottenere la relazione interna dei competenti Uffici in esito ai lavori del tavolo tecnico e sulla cui base l'Autorità ha perfezionato l'accettazione della donazione della piattaforma *Piracy Shield*, completa dei relativi allegati e i verbali di tavolo tecnico menzionati nella memoria di AGCOM del 26 maggio 2025.

4. In data 1° agosto 2025, parte ricorrente ha depositato un secondo atto di motivi aggiunti, deducendo che la memoria difensiva dell'AGCOM del 26 maggio 2025 — laddove attesta che l'oscuramento dei siti segnalati è avvenuto entro trenta minuti dalla ricezione della segnalazione — confermerebbe l'insussistenza dello scopo e l'impossibilità dell'oggetto della delibera.

5. Nelle more del giudizio, con la deliberazione n. 209/25/CONS, l'AGCOM ha aggiornato e modificato il Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore. Tale atto è stato impugnato con un terzo atto di motivi aggiunti depositato in data 10 ottobre 2025.

6. Perdurando l'inottemperanza all'ordine impartito con la delibera n. 49/25/CONS l'AGCOM ha successivamente notificato a Cloudflare l'atto n. 5/25/DSDI, con il quale ha contestato alla Società la mancata esecuzione della predetta delibera e ha contestualmente accertato "*la sussistenza di una condotta rilevante per l'avvio di un procedimento sanzionatorio secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 31,*

della legge n. 249/97".

Tale atto è stato impugnato da Cloudflare con ricorso iscritto al nrg 10700 del 2025, con il quale la Società ha fatto valere sia vizi propri dell'atto di contestazione, con particolare riguardo alla sua tardività, sia profili di illegittimità derivata dall'invalidità della delibera presupposta n. 49/25/CONS.

In data 8 gennaio 2026, l'Autorità ha infine notificato a Cloudflare la delibera n. 333/25/CONS, con la quale è stata irrogata alla Società una sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 14.247.698,56.

Tale delibera è stata impugnata con atto di motivi aggiunti, affidato a undici motivi di censura, con i quali la ricorrente ha dedotto sia vizi propri del provvedimento sanzionatorio, sia profili di illegittimità derivata conseguenti all'illegittimità degli atti presupposti già impugnati con il ricorso introduttivo e con il gravame di cui al nrg 6084 del 2025. Con tali censure, in estrema sintesi, parte ricorrente fa valere:

i) la tardività della contestazione in quanto notificata oltre il termine di novanta giorni dall'accertamento della violazione previsto dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981 e dall'art. 5, comma 3, del "Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni" di cui alla delibera n. 286/23/CONS (di seguito anche solo "Regolamento sanzioni AGCOM") (censura già proposta con il primo motivo del ricorso di cui al nrg 10700 del 2025);

ii) la tardività del provvedimento sanzionatorio, in quanto adottato in violazione dei termini procedimentali stabiliti dall'articolo 6, commi 1 e 2, del Regolamento sanzioni AGCOM, nonché ulteriori vizi di eccesso di potere;

iii) la violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio e del giusto procedimento di cui agli artt. 41, 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, agli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., all'art. 6 CEDU e al considerando n. 116 e all'art. 51, par. 6, del DSA, in quanto non sarebbe stato consentito alla Società di presentare una memoria finale, né di essere sentita in audizione finale dinanzi al Collegio;

iv) la carenza di potere dell'AGCOM ad adottare ordini vincolanti nei confronti di soggetti stabiliti all'estero (censura corrispondente al secondo motivo del ricorso NRG 6084 del 2025 ed al secondo motivo del ricorso introduttivo di cui al nrg 10700 del 2025);

v) l'incompetenza territoriale dell'AGCOM ad adottare il provvedimento sanzionatorio (censura corrispondente al primo motivo del ricorso iscritto al nrg 6084 del 2025 e al terzo motivo del ricorso iscritto al nrg 10700 del 2025);

vi) l'assenza dello scopo e l'impossibilità dell'oggetto dell'ordine impartito dall'Autorità, in quanto riferito a siti già oscurati al momento della sua adozione (censura già introdotta con il secondo ricorso per motivi aggiunti depositato il 1° agosto 2025);

vii) l'illegittimità derivata del provvedimento sanzionatorio per la violazione delle garanzie partecipative nel procedimento conclusosi con la delibera n. 49/25/CONS (censura corrispondente al terzo motivo del ricorso nrg 6084 del 2025 e al quarto motivo del ricorso nrg10700 del 2025);

viii) l'illegittimità derivata del provvedimento sanzionatorio per difetto di istruttoria e di motivazione della delibera n. 49/25/CONS (censura corrispondente al quarto motivo del ricorso nrg 6084 del 2025 e al quinto motivo del ricorso nrg 10700 del 2025);

ix) l'illegittimità derivata del provvedimento sanzionatorio per violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità e difetto di bilanciamento tra gli interessi coinvolti (censura corrispondente al quinto motivo del ricorso nrg 6084 del 2025 e al sesto motivo del ricorso nrg 10700 del 2025);

x) la sproporzione della sanzione rispetto all'offensività della condotta;

xi) la violazione dell'art. 11 della legge n. 689 del 1981 per omessa ed errata valutazione delle osservazioni presentate dalla società.

7. Si sono costituite per resistere in giudizio l'A.g.com. e le controinteressate Sky Italia s.r.l., Reti televisive italiane s.p.a., DAZN limited, Lega nazionale professionisti serie A e Lega nazionale professionisti serie B, eccependo, in via

preliminare, l'inammissibilità ovvero improcedibilità dei ricorsi e dei motivi aggiunti, sotto plurimi profili:

- l'inammissibilità dei secondi motivi aggiunti al ricorso iscritto al nrg 6084 del 2025, con cui Cloudflare si limita a contestare il contenuto del provvedimento impugnato sulla base di mere affermazioni difensive dell'Autorità e volte esclusivamente a dedurre, in sede cautelare, l'insussistenza del *periculum*;

- l'inammissibilità dei terzi motivi aggiunti al ricorso iscritto al nrg 6084 del 2025, con cui Cloudflare ha impugnato un atto regolamentare generale, adottato all'esito di un autonomo procedimento amministrativo e privo di connessione oggettiva con l'ordine di inibizione gravato con il ricorso introduttivo, in violazione dei presupposti di cui all'art. 43 cod.proc.amm. per la proposizione dei motivi aggiunti;

- l'inammissibilità del ricorso introduttivo iscritto al nrg 10700 del 2025, in quanto proposto avverso l'atto di contestazione dell'inottemperanza all'ordine di disabilitazione, privo di autonoma efficacia lesiva.

Nel merito, hanno comunque dedotto l'infondatezza dei ricorsi e dei motivi aggiunti, chiedendone il rigetto.

8. All'udienza pubblica del 24 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi introdotti dai ricorsi iscritti ai nrg 6084 e 10700 del 2025, stante la connessione oggettiva e soggettiva tra le controversie, aventi ad oggetto, rispettivamente, l'ordine di inibizione dell'AGCOM avverso la delibera 49/25/CONS e la sanzione successivamente irrogata per l'inosservanza del predetto ordine.

2. Nel merito, i ricorsi, e i relativi motivi aggiunti, sono in parte inammissibili, in parte irricevibili e per il resto infondati, per le ragioni di seguito esposte.

Per ragioni di priorità logica occorre iniziare l'analisi con l'esame del ricorso iscritto al nrg 6084 del 2025 relativo all'ordine di inibizione, quale atto presupposto del successivo provvedimento sanzionatorio.

3. Con il primo motivo di ricorso, la società ricorrente lamenta la nullità dell'ordine per difetto assoluto di attribuzione o, comunque, l'incompetenza dell'AGCOM ad emetterlo deducendo che, ai sensi del DSA, la competenza a emettere ordini di inibizione, a vigilare sulla loro esecuzione e irrogare le relative sanzioni spetterebbe in via esclusiva all'Autorità nazionale di regolazione del settore del Portogallo (ANACOM), Stato membro in cui ha sede Cloudflare Portugal, nominata da Cloudflare Inc. quale rappresentante legale ai sensi dell'art. 13 del DSA.

A sostegno di tale assunto, la ricorrente richiama l'art. 56 del DSA, secondo cui, in presenza di prestatori non stabiliti nell'Unione, i poteri di vigilanza e di applicazione degli obblighi previsti dal regolamento spettano allo Stato membro in cui risiede il rappresentante legale.

3.1. La censura è infondata.

Il motivo di ricorso si basa su un'errata interpretazione del sistema delineato dal DSA, originata da un'indebita sovrapposizione tra due piani normativi distinti: da un lato, il potere dell'Autorità di adottare ordini di contrasto ai contenuti illeciti e, dall'altro, la competenza alla vigilanza sul rispetto degli obblighi procedurali e collaborativi che il DSA medesimo pone a carico dei prestatori di servizi.

Sotto il primo profilo, va evidenziato che il fondamento del potere esercitato dall'AGCOM mediante l'ordine di inibizione non si rinviene direttamente nel DSA, bensì nella normativa nazionale e sovranazionale di settore. Il DSA, come esplicitamente chiarito dal suo considerando 31, "*non fornisce una base giuridica per l'emissione di questo tipo di ordini, né disciplina il loro ambito di applicazione territoriale o la loro applicazione transfrontaliera*", limitandosi a "*stabilire determinate condizioni che tali ordini dovrebbero soddisfare nonché determinate prescrizioni complementari relative al trattamento dei suddetti ordini*". In coerenza con tale impostazione, l'art. 9, paragrafo 1, del DSA ribadisce che gli ordini sono emessi da "*autorità giudiziarie o amministrative nazionali competenti, sulla base del diritto dell'Unione o del diritto nazionale applicabili in conformità con il diritto dell'Unione*". Ne deriva che la fonte del potere inibitorio non risiede nel

DSA, il quale non ha realizzato un'armonizzazione integrale della materia, bensì nelle discipline settoriali di diritto interno che attribuiscono alle competenti autorità il potere di adottare tali provvedimenti, e che rimangono impregiudicate.

Su un piano distinto si colloca invece l'art. 56 del DSA, richiamato dalla ricorrente. Tale disposizione non disciplina la competenza ad adottare gli ordini di contrasto ai contenuti illegali, ma individua esclusivamente l'autorità competente a vigilare sul rispetto degli obblighi che il DSA pone a carico dei prestatori di servizi intermediari. In tal senso depone espressamente il considerando 126 del DSA, il quale chiarisce che i criteri di riparto della competenza previsti dal Regolamento "*dovrebbero applicarsi solo alla vigilanza sull'esecuzione di tali obblighi, ma non ad altre questioni connesse all'ordine, come la competenza ad emettere l'ordine*".

Il legislatore europeo ha dunque chiaramente distinto la fase dell'esercizio del potere inibitorio — regolata dalle leggi nazionali — dalla fase successiva, riguardante la vigilanza sul rispetto degli obblighi procedurali, informativi e di cooperazione del DSA, la cui eventuale inosservanza integra una violazione autonoma degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione.

3.2. Applicando tali coordinate al caso di specie, deve ritenersi che il potere esercitato dall'Autorità trovi il proprio titolo legittimante nell'art. 2, comma 3, della l. n. 93 del 2023, che attribuisce espressamente all'AGCOM il potere di ordinare la disabilitazione dell'accesso ai contenuti diffusi in violazione del diritto d'autore nei confronti dei prestatori di servizi coinvolti, inclusi i fornitori di servizi VPN e DNS, "*ovunque residenti e ovunque localizzati*". Il legislatore italiano ha così inteso assoggettare al potere inibitorio dell'Autorità tutti gli operatori che rendano disponibili servizi idonei a consentire la fruizione dei contenuti illeciti nel territorio nazionale, indipendentemente dal luogo di stabilimento del prestatore o del suo rappresentante legale.

La circostanza che il rappresentante legale di Cloudflare abbia sede in Portogallo è pertanto irrilevante ai fini della competenza ad adottare l'ordine di inibizione, la

quale trova il proprio fondamento esclusivo nella normativa nazionale richiamata e non nelle disposizioni del DSA invocate dalla ricorrente. Ne deriva l'infondatezza della censura.

4. Parimenti infondata è la censura, formulata con il secondo motivo di ricorso, secondo cui l'AGCOM sarebbe comunque priva del potere di adottare ordini vincolanti nei confronti di soggetti stabiliti all'estero, come Cloudflare Inc., con sede negli Stati Uniti. Tale tesi si fonda sull'assunto che i poteri delle autorità nazionali incontrino il limite del principio di territorialità, desumibile sia dagli artt. 1 e 10 Cost., sia dall'art. 9 del DSA, il quale, nel disciplinare gli ordini delle autorità competenti, ne circoscrive l'ambito territoriale "*a quanto strettamente necessario per conseguire il suo obiettivo*".

4.1. Come già evidenziato, il potere esercitato dall'Autorità trova una specifica e diretta base legislativa nell'art. 2, comma 3, della legge n. 93 del 2023, il quale attribuisce all'AGCOM il potere di adottare ordini di disabilitazione nei confronti dei prestatori di servizi coinvolti nella diffusione di contenuti illeciti, inclusi i fornitori di servizi DNS e VPN, "*ovunque residenti e ovunque localizzati*". La disposizione esprime in modo inequivoco la scelta del legislatore di estendere l'ambito soggettivo del potere inibitorio anche a operatori stabiliti al di fuori del territorio nazionale, sempre che l'attività da essi svolta presenti un collegamento qualificato con gli interessi tutelati dall'ordinamento italiano.

Deve, pertanto, escludersi che l'ordine impugnato costituisca esercizio extraterritoriale della potestà amministrativa. Con il provvedimento impugnato, infatti, AGCOM non pretende di disciplinare in via generale l'attività del prestatore né di conformarne la condotta al di fuori dell'ordinamento italiano, ma impone esclusivamente l'adozione di misure idonee a impedire che contenuti protetti dal diritto d'autore secondo la legge italiana siano accessibili illecitamente agli utenti presenti nel territorio nazionale. L'efficacia dell'ordine rimane dunque circoscritta agli effetti che l'attività del prestatore produce in Italia.

4.2. Tale conclusione si impone, del resto, alla luce delle caratteristiche proprie

dell’ambiente digitale. La smaterializzazione delle reti rende la diffusione illecita di contenuti protetti un fenomeno transfrontaliero che non si presta a essere disciplinato sulla base dell’interpretazione tradizionale del criterio di territorialità, atteso che titolare del diritto, prestatore, infrastrutture e utenti finali sono frequentemente localizzati in Stati diversi. Ne consegue che un criterio di collegamento ancorato esclusivamente alla sede fisica o al luogo di stabilimento del prestatore si rivelerebbe inidoneo ad assicurare un’effettiva tutela degli interessi protetti, frustrando le finalità stesse della disciplina antipirateria. In tale contesto non può che assumere rilievo il criterio degli effetti, in forza del quale la sovranità pubblica può radicarsi non soltanto nel luogo in cui l’attività è materialmente svolta, ma anche nel territorio in cui essa produce l’evento lesivo o i suoi riflessi giuridicamente rilevanti. Di conseguenza, il potere inibitorio dell'AGCOM deve ritenersi legittimo in quanto spiega la propria efficacia nello Stato italiano, quale territorio di destinazione degli effetti lesivi.

4.3. Questa impostazione trova significativo riscontro anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea. Nella sentenza 3 ottobre 2013, Pinckney, C-170/12, pronunciata in materia di violazione transfrontaliera del diritto d’autore via Internet, la Corte ha affermato che il luogo in cui il danno si concretizza costituisce un autonomo criterio di collegamento territoriale rispetto a quello del luogo dell’evento causale (parr. 26-34). La Corte ha inoltre precisato che, con riguardo ai diritti patrimoniali d’autore, il rischio di verificazione del danno in un determinato Stato membro dipende dal fatto che tali diritti siano tutelati in quello Stato (par. 33). Detti diritti, pur soggetti al principio di territorialità, “*devono tuttavia essere protetti automaticamente in tutti gli Stati membri*”, in funzione del diritto sostanziale applicabile; e dunque possono essere violati in ciascuno di essi (par. 39) per effetto della sola accessibilità del contenuto illecito (par. 44). Sulla base di questi principi è stata riconosciuta la competenza del giudice dello Stato nel cui territorio il danno si produce, sia pure limitatamente ai

pregiudizi ivi verificatisi (parr. 45-47). Pur riferendosi alla competenza giurisdizionale, tale pronuncia conferma un principio di carattere generale, in forza del quale nei fenomeni lesivi realizzati attraverso Internet, il collegamento territoriale non può essere individuato esclusivamente nel luogo di stabilimento dell'operatore, ma deve tenere conto anche del territorio nel quale l'attività esplica i propri effetti; ciò in coerenza con il principio per cui lo Stato, pur esercitando una generale potestà di governo esclusiva sulla comunità territoriale sottoposta alla sua sovranità, può legittimamente attivare i propri poteri sovrani rispetto ad attività che, sebbene condotte all'estero, presentino collegamenti o producano effetti sul territorio nazionale.

È proprio in tale prospettiva che deve essere letta la scelta del legislatore italiano di assoggettare agli ordini di inibizione anche prestatori "*ovunque residenti e ovunque localizzati*". Il legislatore nazionale ha infatti inteso assicurare l'effettività della tutela del diritto d'autore nell'ambiente digitale, facendo leva non sul luogo in cui è stabilito il prestatore, bensì sul luogo in cui la diffusione dei contenuti illeciti produce i propri effetti.

4.4. Nel caso di specie è inequivoco che gli effetti dell'attività illecita siano localizzati (anche) nel territorio italiano, poiché il servizio DNS fornito dalla ricorrente è accessibile dagli utenti presenti in Italia e consente loro di accedere a contenuti protetti dal diritto d'autore in base alla legislazione nazionale. Sussiste, pertanto, un collegamento diretto e immediato tra l'attività svolta dal prestatore estero e gli interessi che l'ordinamento italiano intende tutelare mediante la disciplina antipirateria.

4.5. Né può condividersi la doglianza relativa alla pretesa "assenza di limiti spaziali" degli atti impugnati. Come costantemente ribadito dall'Autorità, da ultimo nella delibera n. 209/25/CONS recante modifiche al Regolamento AGCOM sul diritto di autore, "*tutti gli ordini emanati dall'Autorità in materia di tutela del diritto d'autore e connessi hanno effetti esclusivamente sul territorio italiano*". Ciò discende, da un lato, dalla funzione e dai poteri dell'Autorità, chiamata a garantire

la tutela del diritto d'autore nell'ordinamento nazionale, e, dall'altro, dalla struttura del provvedimento impugnato, che impone ai destinatari un obbligo di risultato, limitandosi a prescrivere l'adozione delle misure tecniche e organizzative necessarie a "*rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi abusivamente*", senza predeterminare le modalità della relativa esecuzione. Ne consegue che resta rimessa al prestatore la scelta della soluzione tecnica più idonea a conseguire il risultato imposto; e, poiché l'ordine trova fondamento nella legge italiana ed è diretto a tutelare il mercato nazionale, un blocco su base geografica limitato agli utenti che accedono dal territorio italiano costituirebbe modalità di esecuzione pienamente idonea e proporzionata al conseguimento dell'obiettivo perseguito.

Ne deriva l'infondatezza anche del secondo motivo di ricorso.

5. Con il terzo motivo di ricorso, Cloudflare lamenta la violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, nonché degli artt. 7 e 8 del Regolamento AGCOM sul diritto di autore, per la mancata comunicazione di avvio del procedimento, che le avrebbe impedito di esercitare il diritto di partecipazione procedimentale mediante la presentazione di memorie e documenti (ex art. 10 della l. n. 241 del 1990 e art. 7, comma 4, del Regolamento AGCOM sul diritto di autore).

Parte ricorrente, in particolare, sostiene che il provvedimento gravato sia stato adottato in esito al procedimento ordinario di cui all'art. 2, commi 1, 2 e 5 della l. n. 93/2023 e di cui agli artt. 7 e 8 del Regolamento AGCOM sul diritto di autore; modulo procedimentale, in tesi, pienamente soggetto alle garanzie partecipative, e la cui omissione nel caso di specie avrebbe determinato vizi di violazione di legge, eccesso di potere e difetto di istruttoria.

La difesa della Società, oltre a negare la sussistenza di qualsiasi presupposto cautelare che possa giustificare la deroga alle regole ordinarie, sostiene che, anche laddove si volesse ricondurre l'atto ad una finalità d'urgenza, i relativi presupposti sarebbero comunque venuti meno. Nel ricorso, in particolare, si afferma che "*non*

solo non sussiste alcun profilo di urgenza o cautela, ma persino in un contesto ordinario i presupposti temporali per l'ordine non paiono più sussistenti, tenendo anche conto che – ai sensi dell'art. 2, comma 7-bis, della L. 93/2023, decorsi sei mesi si dovrebbe procedere alla riabilitazione dei nomi di dominio e allo sblocco del traffico verso gli indirizzi IP in precedenza bloccati, donde ulteriore profilo di violazione dei principi di logicità e di proporzionalità nonché della ratio delle norme sopracitate" (p. 18 ricorso).

5.1. Ai fini dello scrutinio di tale motivo di ricorso si rende necessario ricostruire il quadro normativo di riferimento.

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*", entrata in vigore l'8 agosto 2023, ha conferito nuovi poteri all'AGCOM per un più efficace e tempestivo contrasto alle azioni di pirateria *online*.

L'art. 2 di detta legge rubricato "*Provvedimenti urgenti e cautelari dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per la disabilitazione dell'accesso a contenuti diffusi abusivamente*" dispone quanto segue:

"*1. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di seguito denominata «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.

3. Nei casi di gravità e urgenza, che riguardino la messa a disposizione di

contenuti trasmessi in diretta, prime visioni di opere cinematografiche e audiovisive o programmi di intrattenimento, contenuti audiovisivi, anche sportivi, o altre opere dell'ingegno assimilabili, eventi sportivi nonché eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico ai sensi dell'articolo 33, comma 3, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, con provvedimento cautelare adottato con procedimento abbreviato senza contraddittorio, l'Autorità ordina ai 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, di disabilitare l'accesso ai contenuti diffusi abusivamente mediante blocco dei nomi di dominio e degli indirizzi IP ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo. Il provvedimento è adottato a seguito di istanza presentata ai sensi del comma 4 dal titolare o licenziatario del diritto o dall'associazione di gestione collettiva o di categoria alla quale il titolare o licenziatario del diritto abbia conferito mandato o da un soggetto appartenente alla categoria dei segnalatori attendibili, come definiti dall'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali, quali enti che hanno dimostrato, tra l'altro, di disporre di capacità e competenze particolari nella lotta alla diffusione abusiva di contenuti e di svolgere le propria attività in modo diligente, accurato e obiettivo. Nei casi di cui al primo periodo, qualora sia prevista la trasmissione in diretta, il provvedimento è adottato ed eseguito prima dell'inizio o, al più tardi, nel corso della trasmissione medesima; qualora non si tratti di eventi trasmessi in diretta, il provvedimento è adottato ed eseguito prima dell'inizio della prima trasmissione o, al più tardi, nel corso della medesima. L'Autorità, con proprio regolamento, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplina il procedimento cautelare abbreviato di cui al presente comma, assicurandone la necessaria tempestività e garantendo strumenti di reclamo al soggetto destinatario del provvedimento garantendo altresì ad ogni

soggetto che dimostri di possedere un interesse qualificato la possibilità di chiedere la revoca dei provvedimenti di inibizione all'accesso, per documentata carenza dei requisiti di legge, anche sopravvenuta.

4. Il titolare o licenziatario del diritto o l'associazione di gestione collettiva o di categoria alla quale il titolare o licenziatario del diritto abbia conferito mandato o un soggetto appartenente alla categoria dei segnalatori attendibili di cui al comma 3, sotto la propria responsabilità, presenta all'Autorità la richiesta di immediato blocco della risoluzione DNS dei nomi di dominio e dell'instradamento del traffico di rete agli indirizzi IP, anche congiuntamente. Il soggetto legittimato ai sensi del primo periodo allega alla richiesta la documentazione necessaria, tra cui l'elenco dei nomi di dominio e degli indirizzi IP attraverso i quali sono resi disponibili i contenuti diffusi abusivamente. Tale elenco può essere aggiornato da parte del titolare dei diritti o dei suoi aventi causa e comunicato direttamente e simultaneamente tramite la piattaforma all'Autorità e ai soggetti destinatari del provvedimento, che devono provvedere tempestivamente alla rimozione o alla disabilitazione, comunque entro il termine massimo di 30 minuti dalla comunicazione.

5. Il provvedimento di disabilitazione di cui al comma 1 è notificato immediatamente dall'Autorità ai prestatori di servizi di accesso alla rete, compresi i fornitori di servizi di VPN e quelli di DNS pubblicamente disponibili, ovunque residenti e ovunque localizzati, ai soggetti gestori di motori di ricerca e ai fornitori di servizi della società dell'informazione coinvolti a qualsiasi titolo nell'accessibilità del sito web o dei servizi illegali, nonché alla European Union Internet Referral Unit dell'Europol e al soggetto che ha richiesto l'adozione del provvedimento medesimo. 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. I soggetti gestori di motori di ricerca e i fornitori di servizi della società dell'informazione, nel caso in cui non siano coinvolti nell'accessibilità del sito web o dei servizi illegali, provvedono comunque, entro il medesimo termine massimo di trenta minuti dalla notificazione del provvedimento di disabilitazione, ad adottare tutte le misure tecniche utili ad ostacolare la visibilità dei contenuti illeciti, tra le quali in ogni caso la deindicizzazione dai motori di ricerca di tutti i nomi di dominio oggetto degli ordini di blocco dell'Autorità ivi inclusi i nomi di dominio oggetto delle segnalazioni effettuate per il tramite della piattaforma ai sensi del comma 4.

5-bis. I prestatori di servizi di assegnazione di indirizzi IP, il Registro italiano per il country code Top Level Domain (ccTLD) .it, i prestatori di servizi di registrazione di nome a dominio per i ccTLD diversi da quello italiano e per i nomi a generic Top Level Domain (gTLD), provvedono periodicamente a riabilitare la risoluzione dei nomi di dominio e l'instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP bloccati ai sensi del presente articolo, decorsi almeno sei mesi dal blocco, e che non risultino utilizzati per finalità illecite."

In attuazione della legge antipirateria, con delibera n. 189/23/CONS, l'AGCOM ha modificato il "*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*", introducendo specifiche disposizioni per il contrasto alla pirateria *online*, tra cui il procedimento cautelare di cui al citato comma 3 della legge antipirateria.

In particolare l'articolo 9-bis del Regolamento AGCOM sul diritto di autore, come modificato dalla delibera n. 189/23/CONS, così dispone:

- art. 9-bis "*Procedimento cautelare*":

"1. Con l'istanza di cui all'art. 6, comma 1, può essere fatta motivata richiesta all'Autorità di ordinare in via cautelare ai prestatori di servizi di cui all'art. 1, comma 1, lett. f), di porre fine alla violazione del diritto d'autore o dei diritti connessi ai sensi dell'art. 8, commi 3, 4, 4-bis e 5, entro il termine di due giorni dalla notifica dell'ordine. La direzione procede all'emanazione dell'ordine cautelare qualora la violazione risulti manifesta sulla base di un sommario apprezzamento dei fatti e sussista la minaccia di un pregiudizio imminente, grave e irreparabile per i titolari dei diritti.

2. L'ordine cautelare di cui al comma 1 è adottato entro tre giorni dalla ricezione dell'istanza ovvero dei documenti integrativi richiesti dalla direzione ai fini della ricevibilità dell'istanza medesima.

3. L'ordine cautelare di cui al comma 1 è notificato ai prestatori di servizi all'uopo individuati ed è comunicato al soggetto che ha presentato l'istanza di cui all'art. 6, comma 1.

4. L'ordine cautelare è notificato altresì, ove rintracciabili, all'uploader e ai gestori della pagina e del sito internet, i quali possono porre fine alla violazione. Qualora ciò si verifichi, la direzione revoca l'ordine cautelare e archivia in via amministrativa l'istanza ai sensi dell'art. 6, comma 4, lett. b).

4-bis. Con l'istanza di cui all'art. 6, comma 1, può essere fatta motivata richiesta all'Autorità di ordinare in via cautelare ai prestatori di servizi di mere conduit operanti nel territorio italiano di porre fine alla violazione del diritto d'autore o dei diritti connessi riguardanti opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate, ai sensi dell'art. 8, comma 4. La direzione procede all'emanazione dell'ordine cautelare qualora la violazione risulti manifesta ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1.

4-ter. L'ordine cautelare di cui al comma 4-bis è adottato entro tre giorni dalla ricezione dell'istanza ovvero dei documenti integrativi richiesti dalla direzione ai fini della ricevibilità dell'istanza medesima ed eseguito da parte dei destinatari del provvedimento entro il termine stabilito dall'Autorità e comunque entro 24 ore

dalla notifica dello stesso.

4-quater. Con l'istanza di cui al comma 4-bis un soggetto legittimato può altresì chiedere che, una volta adottato l'ordine cautelare di cui al comma 4-bis, i destinatari del provvedimento procedano attraverso segnalazioni successive, 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 tal fine, nell'istanza sono indicati i siti internet gestiti o autorizzati dal titolare dei diritti a trasmettere le opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate.

4-quinquies. Il soggetto legittimato comunica all'Autorità con le successive segnalazioni di cui al comma 4-quater i siti internet/indirizzi telematici su cui, dopo l'adozione dell'ordine cautelare di cui al comma 4-bis, sono disponibili le opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e assimilate in violazione dei diritti d'autore o connessi. Il soggetto legittimato dichiara altresì, sotto la propria responsabilità, fornendo, per ogni indirizzo IP e nome a dominio segnalato, 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.

4-sexies. L'Autorità, tramite le misure tecnologiche adeguate e individuate nell'ambito del tavolo tecnico istituito in collaborazione con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale verifica, anche avvalendosi della collaborazione degli appartenenti alla Guardia di Finanza e alla Polizia Postale e delle Comunicazioni ai sensi dell'art. 1, commi 13 e 15, della legge 31 luglio 1997, n. 249, la conformità e la completezza delle segnalazioni pervenute ai sensi del comma 4-quinquies e comunica le stesse ai destinatari del provvedimento cautelare che immediatamente

e comunque non oltre 30 minuti dalla ricezione, disabilitano l'accesso ai siti internet/indirizzi telematici segnalati, con contestuale reindirizzamento automatico verso una pagina internet redatta secondo le modalità indicate dall'Autorità. La pagina internet contiene l'avviso della facoltà in capo ai soggetti interessati di presentare reclamo ai sensi del comma 5, nonché le relative modalità di presentazione.

5. I destinatari della notifica dell'ordine cautelare, nonché delle comunicazioni di cui al comma 4-sexies possono proporre reclamo entro cinque giorni dalla notifica stessa. La proposizione del reclamo non sospende l'esecuzione dell'ordine cautelare.

6. Qualora avverso l'ordine cautelare di cui al comma 1 e di cui al comma 4-bis, nonché delle segnalazioni di cui al comma 4-sexies non sia stato presentato reclamo nel termine di cui al comma 5, le stesse assumono carattere definitivo e la direzione ne informa l'organo collegiale nella prima riunione utile.

7. Qualora avverso l'ordine cautelare di cui al comma 1 e di cui al comma 4-bis, nonché delle segnalazioni di cui al comma 4-quinquies sia stato presentato reclamo ai sensi del comma 5, la direzione dispone l'avvio del procedimento, dandone comunicazione ai soggetti legittimati a proporre reclamo e al soggetto che ha presentato l'istanza di cui all'art. 6, comma 1. Per la trasmissione di controdeduzioni si applica il termine di cui all'art. 9, comma 1, lett. b). L'organo collegiale adotta la decisione definitiva sul procedimento ai sensi dell'art. 8 entro sette giorni dalla proposizione del reclamo. Si applicano le disposizioni di cui all'art. 8, comma 7.

8. In caso di inottemperanza agli ordini di cui al comma 1 e di cui al comma 4-bis, nonché delle segnalazioni di cui al comma 4-quinquies e di mancata proposizione del reclamo di cui al comma 5 la direzione ne informa l'organo collegiale ai fini dell'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, dandone comunicazione agli organi di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 182-ter della Legge sul diritto d'autore. Si provvede all'applicazione delle

predette sanzioni e alla comunicazione agli organi di polizia giudiziaria anche nel caso di reiezione del reclamo di cui al comma 5”.

Dal quadro normativo appena delineato emerge come la disciplina del contrasto alla pirateria *online* sia governata da un regime normativo speciale e derogatorio, il quale prevale sulle disposizioni generali in materia di partecipazione procedimentale di cui alla l. n. 241 del 1990. L'art. 2, comma 3, della legge antipirateria, infatti, attribuisce espressamente all'Autorità il potere di adottare provvedimenti cautelari "*con procedimento abbreviato senza contraddittorio*"; ciò al fine di garantire l’efficacia e la tempestività della tutela dei diritti d'autore a fronte di violazioni che si consumano in un lasso di tempo estremamente circoscritto (eventi sportivi in diretta, prime visioni cinematografiche ed altri eventi di particolare rilevanza sociale o pubblica ai sensi dell’art. 33, comma 3, del d.lgs. n. 208 del 2021).

Il legislatore e l'Autorità hanno così delineato un procedimento dalla peculiare struttura bifasica, espressamente finalizzata a coniugare l’esigenza di tempestiva tutela dei diritti audiovisivi relativi a manifestazioni sportive trasmesse in diretta ed eventi assimilati con le imprescindibili garanzie partecipative dei soggetti incisi. L'iter si articola infatti in:

- una prima fase, caratterizzata da una cognizione necessariamente sommaria e priva di contraddittorio preventivo. In questa fase, l’interesse pubblico alla tempestiva cessazione della violazione prevale temporaneamente sull’esigenza di un contraddittorio immediato e pieno. Tale scelta normativa trova una specifica e condivisibile giustificazione nella materia della pirateria audiovisiva legata ad eventi sportivi in diretta (ed eventi ad essi assimilati), ambito in cui il pregiudizio economico per i titolari dei diritti si consuma in tempi estremamente rapidi e risulta, per sua stessa natura, difficilmente reversibile *ex post*;
- una seconda fase, di natura eventuale, a cognizione piena e a contraddittorio differito, attivabile su istanza di parte mediante la presentazione del reclamo, la cui

decisione è affidata a un organo collegiale a piena garanzia di terzietà e completezza istruttoria.

La medesima esigenza di assicurare l'effettività della tutela cautelare spiega, altresì, l'introduzione del meccanismo delle c.d. ingiunzioni dinamiche. L'esperienza applicativa ha infatti evidenziato come gli operatori dediti alla pirateria *online* siano in grado di eludere gli ordini di blocco sostituendo con estrema rapidità i nomi di dominio, i sottodomini o gli indirizzi IP attraverso i quali rendono disponibili i medesimi contenuti illeciti. In un simile contesto, l'attivazione di un nuovo procedimento cautelare per ogni variazione degli indirizzi renderebbe la tutela sostanzialmente inefficace, poiché, nelle more dell'adozione del nuovo provvedimento, la diffusione abusiva dei contenuti si sarebbe già consumata. Per ovviare a tale fenomeno, l'art. 9-bis del Regolamento AGCOM sul diritto di autore, ai commi 4-quater, 4-quinquies e 4-sexies, ha previsto un particolare meccanismo di estensione dell'efficacia dell'originario ordine cautelare, consentendo al soggetto legittimato di segnalare successivamente ulteriori nomi di dominio, sottodomini o indirizzi IP riconducibili ai medesimi contenuti illeciti, affinché il blocco venga tempestivamente esteso anche ad essi. Le ingiunzioni dinamiche non costituiscono, pertanto, nuovi provvedimenti cautelari autonomi, ma rappresentano una modalità di esecuzione e di aggiornamento dell'originaria misura interdittiva, diretta ad impedirne l'elusione.

La deroga alle ordinarie regole del procedimento amministrativo deve valere, dunque, sia per gli ordini cautelari "originari", sia per le successive ingiunzioni dinamiche.

Le presenti conclusioni risultano supportate dalle seguenti considerazioni.

In primo luogo, come si è detto, le ingiunzioni dinamiche non inaugurano un nuovo procedimento, ma rappresentano la mera propaggine esecutiva e l'attuazione tecnica del modulo cautelare a monte. Di conseguenza, la deroga al contraddittorio preventivo che caratterizza l'ordine originario non può che valere — per identità di ratio e nesso di strumentalità necessaria — anche per le successive diramazioni

dell'illecito, impedendo così che le misure di blocco vengano eluse mediante la rapida modifica degli identificativi dei canali abusivi. Se le garanzie partecipative preventive sono omesse per l’ordine a monte, a maggior ragione non possono essere pretese per le ingiunzioni dinamiche, che di quest'ultimo costituiscono la mera attuazione tecnica.

In secondo luogo, l'esegesi letterale e sistematica delle disposizioni in esame conferma come l'ordinamento speciale appresta il medesimo meccanismo rimediale del reclamo (di cui si è detto sopra) sia per gli ordini cautelari c.d. “originari”, sia per i blocchi derivanti dalle segnalazioni successive, ovvero le citate “ingiunzioni dinamiche.

Depone univocamente in tal senso il comma 5 dell'art. 9-bis che chiude il cerchio rimediale attribuendo la facoltà di proporre reclamo nel termine decadenziale di cinque giorni nei confronti di tutti i "soggetti interessati", sia per il provvedimento cautelare originario, sia per le successive ingiunzioni dinamiche.

Occorre evidenziare che tra i soggetti interessati rientra incontestabilmente il prestatore di servizi che subisce l’inibitoria sugli asset infrastrutturali da esso gestiti. L’attivazione di tale rimedio costituisce l’onere di diligenza posto a carico di chiunque sia attinto dalla misura, indipendentemente dalla ricezione del singolo *ticket* automatico di piattaforma (ricezione che, nel caso della ricorrente, è stata resa tecnicamente impossibile dal suo deliberato rifiuto di accreditarsi al sistema *Piracy Shield*).

Il quadro normativo di settore, pertanto, equipara sotto il profilo delle garanzie di difesa i due momenti procedimentali: l’ordine originario adottato ai sensi del comma 4-bis e i provvedimenti esecutivi di blocco generati dal flusso di segnalazioni successive, atteso che entrambi condividono lo stesso statuto rimediale *ex post*, che assorbe ed esaurisce le esigenze di difesa del destinatario.

In terzo luogo, l'architettura tecnologica e automatizzata del modulo — che impone l'oscuramento entro il termine massimo di 30 minuti dalla comunicazione

dell'ordine — esclude in radice la possibilità materiale di applicare i tempi dilatati e le formalità proprie della legge n. 241 del 1990. L'attivazione di una formale comunicazione di avvio procedimentale per ogni singola segnalazione successiva, difatti, si porrebbe in palese e insanabile contrasto con gli obiettivi di efficace contrasto della pirateria.

La compressione iniziale del diritto del provider è tuttavia bilanciata, a monte, dalla rigorosa verifica di conformità e completezza delle segnalazioni operata da AGCOM secondo le misure di cui al comma 4-sexies e, a valle, dal richiamato rimedio del reclamo, capace di attivare il pieno contraddittorio differito.

La tecnica normativa adottata - fondata sul "recupero" delle garanzie difensive nella fase eventuale di reclamo al provvedimento pronunciato *inaudita altera parte* - si inscrive in un paradigma ormai consolidato e da tempo ritenuto dalla Corte costituzionale compatibile con i principi costituzionali del giusto processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost. (cfr. Corte cost., sentt. n. 74 del 2022 e n. 245 del 2020; ord. n. 291 del 2005, n. 352 del 2003 e n. 8 del 2003), e dunque, a maggior ragione, con le meno intense e più flessibili garanzie del giusto procedimento amministrativo.

Il sistema si fonda, in particolare, su un meccanismo di inversione dell'onere di attivazione del contraddittorio, coerente con la struttura stessa del fenomeno contrastato. L'instaurazione della seconda fase è infatti rimessa al soggetto inciso dalla misura, il quale si trova nella posizione oggettivamente più idonea per valutare la fondatezza delle proprie contestazioni e, dunque, per individuare le segnalazioni effettivamente meritevoli di approfondimento. Tale impostazione risponde altresì a un'esigenza di buon andamento e di efficienza dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 Cost., non essendo realisticamente esigibile un controllo analitico, diffuso e contestuale su una pluralità elevata di segnalazioni, caratterizzate dalla rapida modificabilità degli identificativi digitali e dall'intrinseca replicabilità delle condotte illecite.

In tale contesto, il modello procedimentale consente di evitare che l'esigenza di

verifica preventiva e generalizzata si traduca in un rallentamento incompatibile con la natura urgente dell'intervento, preservando al contempo la possibilità di un controllo successivo pieno ed effettivo.

Prima di passare all'esame nel merito specifico della presente vicenda vale, da ultimo, chiarire che il quadro regolamentare delineato dall'Autorità, in ossequio alle norme di rango primario, è già stato vagliato e ritenuto legittimo dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato (cfr. sentenza 4993/2019, pubblicata il 15 luglio 2019), proprio nell'ambito di un contenzioso avviato per l'annullamento della delibera 680/13/CONS, nella formulazione allora vigente.

La legittimità del Regolamento AGCOM sul diritto di autore, e la sua compatibilità con le pertinenti norme europee, è stata da ultimo confermata anche da questa Sezione (sentenza 1223/2024, pubblicata il 22 gennaio 2024), la quale ha evidenziato che la "*tutela del diritto d'autore, in linea con la previsione di cui all'art. 3 della Direttiva 2001/29 (…) costituisce sul piano delle garanzie di effettività dell'ordinamento speciale il caposaldo dell'interesse pubblico che giustifica la previsione di procedure urgenti e l'elaborazione, in itinere, di misure tecniche che possano garantirne l'effettività*".

5.2. Chiarite tali coordinate ermeneutiche, e venendo al caso di specie, va rimarcato che la delibera n. 49/25/CONS si innesta esattamente in tale architettura procedimentale, trovando il suo presupposto:

- in precedenti provvedimenti cautelari, adottati ai sensi dell'art. 9-bis del Regolamento AGCOM sul diritto di autore, con i quali "*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*" (cfr. determina n. 49/25/CONS, p. 5), e divenuti inoppugnabili per mancata proposizione del reclamo;
- nelle successive segnalazioni con cui i titolari dei diritti sulle opere audiovisive aventi ad oggetto manifestazioni sportive trasmesse in diretta e opere assimilate hanno indicato nomi di dominio e indirizzi IP su cui, anche dopo l'adozione dei

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

Il provvedimento – segnatamente - esplicita che l'oggetto del blocco è costituito da flussi di dati emersi "*dopo l'adozione dei menzionati ordini cautelari*" e veicolati tramite la piattaforma *Piracy Shield*. Si tratta, quindi, della precisa fattispecie astratta regolata dal comma 4-quinquies del citato articolo 9, in cui i titolari dei diritti aggiornano l'elenco dei siti internet/indirizzi telematici di rete per estendere l'efficacia dell'ordine originario alle variazioni tecniche (IP e domini evolutivi) create in *itinere* dai pirati informatici.

Stante quanto precede risulta evidente come la delibera n. 49/25/CONS non costituisca l'esito di un autonomo e ordinario procedimento amministrativo inibitorio, ma rappresenti l'attuazione dinamica del modulo cautelare originario, onde garantirne effettività.

Non vi è, pertanto, alcuno spazio logico-giuridico per ravvisare l'obbligo di una comunicazione di avvio del procedimento *ex novo*, atteso che il provvedimento impugnato si è limitato a dare atto dell'inottemperanza continuata del prestatore di servizi rispetto a obblighi cautelari e flussi di segnalazione che, in assenza di tempestivo reclamo ex comma 5, erano già divenuti definitivi e inoppugnabili. E peraltro dovendosi evidenziare che nemmeno l'ordine di cui all'impugnata delibera è stato oggetto di reclamo.

Occorre inoltre ricordare che la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di chiarire che il procedimento AGCOM in materia di diritto d'autore "*è un procedimento di natura meramente amministrativa, caratterizzato dal meno pregnante principio della partecipazione procedimentale – e non già dal principio del contraddittorio tipico dei procedimenti contenziosi - che va ponderata con le eventuali ragioni d'urgenza di cui alla delibera n. 680/13/CONS*" (cfr. T.a.r. Lazio -Roma, sez. I, 30 marzo 2017, n. 4101 e Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4993).

Oltre a quanto appena rilevato, vale ricordare che la giurisprudenza amministrativa

è costante nell'affermare che il privato che lamenti un vizio partecipativo ha l'onere di allegare e dimostrare quali elementi di fatto o di diritto avrebbe potuto introdurre nel procedimento qualora fosse stato attivato il contraddittorio.

Nel caso in esame, parte ricorrente si è limitata a censurare astratti vizi procedurali, senza dimostrare la liceità dei contenuti diffusi tramite gli IP e i domini oggetto di blocco. Sul punto, non può ritenersi decisivo il richiamo alla relazione tecnica di parte prodotta in giudizio i cui contenuti – in tesi - sarebbero idonei a dimostrare un "uso esclusivamente lecito" (i) dei nomi a dominio/host (Fully Qualified Domain Name "FQDN") e (ii) degli indirizzi IP elencati nell'allegato A alla delibera AGCOM n. 49/25/CONS del 18 febbraio 2025. Gli accertamenti tecnici prodotti dalla ricorrente non risultano infatti idonei a dimostrare la fondatezza delle censure dedotte.

Il Collegio rileva, anzitutto, che le verifiche di Cloudflare sono state eseguite nel mese di novembre 2025, a circa nove mesi dagli eventi che hanno dato origine alle segnalazioni e all'adozione delle misure di blocco del 18 febbraio 2025, sicché si riferiscono ad una situazione di fatto ormai profondamente mutata rispetto a quella esistente al momento dell'emissione dell'ingiunzione impugnata.

La metodologia seguita, inoltre, non tiene adeguatamente conto delle peculiari caratteristiche del fenomeno della pirateria audiovisiva in diretta, connotato dalla continua e rapidissima sostituzione di nomi di dominio, sottodomini e indirizzi IP, proprio al fine di eludere i provvedimenti inibitori. In un simile contesto, l'accertamento compiuto a distanza di molti mesi, dal quale emerga che un determinato dominio non sia più raggiungibile ovvero non diffonda più contenuti illeciti, non è logicamente idoneo a smentire la documentazione raccolta dagli aventi diritto nel momento in cui si è consumata la violazione, né consente di desumere che il medesimo identificativo non fosse allora impiegato per la diffusione abusiva delle opere audiovisive. Ne consegue che le verifiche svolte dalla ricorrente, proprio perché riferite ad un contesto temporale diverso da quello

rilevante ai fini del decidere, non presentano un’apprezzabile efficacia dimostrativa rispetto ai fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato.

Le superiori considerazioni trovano pieno riscontro sul piano tecnico nelle valutazioni espresse nella relazione della Task Force Agcom (istituita con determina n. 3/25/SG), prodotta in giudizio il 3 giugno 2026. In detta relazione, attraverso una dettagliata e motivata analisi, viene evidenziata l’inattendibilità della perizia di Cloudflare proprio per: «...*mancata pertinenza temporale rispetto al periodo dei ticket; assenza di un protocollo di verifica dettagliato e ripetibile; insufficienza delle evidenze e dei tracciati tecnici; gestione non adeguatamente documentata di risposte condizionate e blocchi*...»,

Né tale carenza probatoria è stata in alcun modo colmata nel corso del giudizio.

Sotto un primo profilo, la ricorrente non ha contestato puntualmente i contenuti della predetta relazione dell’AGCOM, che segnalava, peraltro, diverse criticità anche in ordine alla metodologia eseguita da Cloudflare per effettuare i controlli.

Sotto un secondo profilo, va rimarcato che, a seguito dell'accesso agli atti del procedimento, Cloudflare non ha proposto motivi aggiunti per dimostrare carenze istruttorie o errori tecnici sulle singole segnalazioni. Al contrario, Cloudflare si è limitata a formulare, solo con l’ultima memoria depositata prima dell’udienza pubblica (memoria dell’8 giugno 2026), un'istanza per la nomina di un consulente tecnico d'ufficio per accedere ai file in possesso di AGCOM, al fine di ottenere una valutazione e un’analisi completa circa il meccanismo di funzionamento della piattaforma *Piracy Shield*. Sul punto, il Collegio rileva come tale richiesta sia del tutto inammissibile. In forza del principio dell'onere della prova, spettava a Cloudflare fornire tempestivamente almeno un principio di prova a supporto del dedotto malfunzionamento del sistema di gestione delle segnalazioni poste a fondamento della delibera impugnata. La consulenza tecnica d'ufficio, come noto, non costituisce un mezzo di ricerca della prova, né può essere invocata per supplire all'inerzia probatoria della parte o per compiere indagini esplorative alla ricerca di elementi che la ricorrente avrebbe dovuto allegare e dimostrare. Non avendo la

ricorrente assolto a tale specifico onere, la domanda di accertamento tecnico deve essere respinta.

Alla luce di quanto precede è quindi evidente che, anche ove l'Amministrazione avesse instaurato il preventivo contraddittorio formale richiesto, il contenuto dispositivo della delibera non avrebbe potuto essere diverso, non essendo stati forniti elementi idonei a contraddire la rilevata abusività dei canali segnalati. Pertanto, anche a voler ritenere sussistente (*quod non*) un vizio procedimentale, troverebbero comunque piena applicazione i principi di strumentalità delle forme e di conservazione degli atti giuridici di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990.

Sotto un ultimo profilo, assume rilievo la valutazione del comportamento complessivo tenuto dalla parte ricorrente nel corso del procedimento e nei rapporti con l'Amministrazione.

Dalle risultanze istruttorie emerge che l'Autorità ha attivato plurimi moduli di confronto e interlocuzione tecnica con l'operatore, formalizzati, tra l'altro:

- con la nota del 14 marzo 2024, nella quale l'Autorità ha fatto presente a Cloudflare di aver accertato, nel corso di dieci anni di esercizio delle sue competenze in materia di tutela del diritto d'autore *onlin*e, che una larghissima percentuale dei siti oggetto di segnalazione utilizza i servizi offerti dalla Società per diffondere illecitamente opere tutelate dal diritto d'autore e connessi;
- con la nota dell'8 maggio 2024, con cui 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 la comunicazione della delibera quadro n. 401/24/CONS, con cui l'Autorità ha richiamato i fornitori di servizi di VPN e DNS a porsi in piena conformità con gli obblighi di legge, tramite il definitivo e completo accreditamento alla piattaforma *Piracy Shield* e con l'invito alla partecipazione al tavolo tecnico del 16 gennaio

2025, istituito a norma dell'art. 6, comma 2, della legge antipirateria.

A fronte di tali iniziative, la ricorrente ha sistematicamente disatteso le sessioni di coordinamento e omesso di adottare presidi preventivi — quali l'inserimento di *whitelist* sulla piattaforma— volti a mitigare i rischi di criticità operativa. Parimenti, ha rinunciato ad attivare il reclamo amministrativo (art. 9-bis, comma 5), strumento che le avrebbe garantito il pieno esercizio del contraddittorio secondo il modello differito previsto dal medesimo articolo.

Tale condotta omissiva depotenzia radicalmente la tesi di una violazione delle prerogative partecipative, risolvendosi in una rivendicazione di formalità procedurali strutturalmente incompatibili con le preminenti esigenze di urgenza ed efficacia della tutela inibitoria.

Alla luce di quanto precede il terzo motivo di ricorso va respinto.

6. Con il quarto motivo di ricorso, Cloudflare deduce l'illegittimità della delibera n. 49/25/CONS sotto i concorrenti profili del difetto di istruttoria e della violazione del principio di proporzionalità, censurando l'eccezionale ampiezza dell'ordine di blocco irrogato.

Parte ricorrente evidenzia, in primo luogo, l'abnorme portata del provvedimento gravato, il quale impone la disabilitazione della risoluzione DNS e dell'instradamento del traffico di rete verso oltre 15.000 indirizzi IP. A sostegno della propria tesi, prospetta che l'ordine risulterebbe radicalmente viziato da un macroscopico travisamento delle caratteristiche tecniche delle reti internet e, in particolare, delle Content Delivery Networks (CDN) gestite da operatori intermediari come la ricorrente. In tale sistema tecnologico, l'indirizzo IP — osserva Cloudflare — non identifica univocamente un singolo portale, bensì costituisce un punto di accesso condiviso (*shared IP*) per una complessa infrastruttura di server alla quale afferiscono migliaia, o in taluni casi milioni, di siti web e servizi del tutto legittimi. Ne deriverebbe, pertanto, la necessità di un'istruttoria tecnica particolarmente attenta e approfondita, la cui assenza esporrebbe l'azione amministrativa al rischio di un effetto moltiplicatore,

determinando il fenomeno del c.d. *overblocking:* l'oscuramento collaterale e ingiustificato di piattaforme del tutto estranee a qualsiasi attività illecita, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e di stretta necessità che devono presiedere ogni provvedimento limitativo dell'attività economica.

Sotto un profilo procedimentale, vengono censurate l'adozione e l'utilizzo, da parte di AGCOM, della piattaforma tecnologica *Piracy Shield*, al fine di verificare la diffusione di contenuti in violazione del diritto di autore. Al riguardo, parte ricorrente evidenzia che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della l. n. 93 del 2023, la piattaforma informatica deputata all'espletamento di tali pubbliche funzioni di vigilanza e inibizione avrebbe dovuto essere progettata e sviluppata dalla Pubblica Amministrazione, con il supporto dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, a presidio dei fondamentali principi di imparzialità, trasparenza e adeguatezza. Al contrario, con la deliberazione presupposta n. 190/23/CONS, l'Autorità ha accettato in donazione un *software* predisposto autonomamente da un'organizzazione privata portatrice di un interesse di parte (la Lega Calcio Serie A).

Peraltro, continua parte ricorrente, la validità e l'efficacia di tale donazione erano condizionate all'avveramento della condizione sospensiva dell'avvenuta conclusione dei lavori del tavolo tecnico e della correlata relazione interna di conformità degli uffici. Poiché dalla stessa delibera n. 49/25/CONS emerge che, all'inizio del 2025, i lavori del tavolo tecnico erano ancora in corso, la predetta condizione sospensiva dovrebbe ritenersi non avverata. La conseguente inefficacia della donazione privava AGCOM del potere di avvalersi della piattaforma *Piracy Shield* per l'adozione dell'atto gravato, inficiando in radice la legittimità della stessa istruttoria procedimentale.

La ricorrente, inoltre, lamenta che l'Autorità abbia integralmente abdicato alle proprie inderogabili prerogative pubblicistiche di accertamento, recependo acriticamente i dati inseriti sulla piattaforma dai titolari dei diritti sotto la loro "esclusiva responsabilità", omettendo qualsiasi autonoma e indipendente verifica di

attendibilità. A conferma del vizio istruttorio si richiamano gli esiti dell'accesso agli atti dai quali emergerebbe che "*Piracy Shield si fonda su meccanismo di funzionamento che, in concreto, impedisce ad AGCOM di poter svolgere l'istruttoria che sarebbe necessaria ad impedire distorsioni del sistema*" (p. 2 memoria Cloudflare dell'8 giugno 2026).

Tale totale carenza di vaglio istruttorio, unita al fatto che i segnalatori accreditati sulla piattaforma non rivestono necessariamente la qualifica di «segnalatori attendibili» (*trusted flaggers*) ai sensi dell'art. 22 del DSA, potrebbe generare macroscopici errori di blocco.

L'Autorità, difatti, avrebbe omesso di accertare la destinazione "univoca" dei canali all'illecito e, per di più, avrebbe basato l'ordine inibitorio su accertamenti e procedimenti cautelari risalenti al 2024. Tale impianto istruttorio risulterebbe del tutto inidoneo ad intercettare la nota volatilità dei "siti vetrina" pirata.

Con un ulteriore ordine di censure, la Società lamenta l'erroneità del provvedimento per un asserito e macroscopico travisamento in merito alla natura dei propri servizi. Secondo la prospettazione attorea, Cloudflare opererebbe in un regime di piena neutralità tecnologica quale mero intermediario di rete (fornitore di servizi di *mere conduit* e, in via residuale, di *caching*); circostanza che escluderebbe in radice ogni nesso causale tra la propria attività e le condotte illecite contestate.

Sempre secondo parte ricorrente, inoltre, l'Autorità avrebbe omesso di analizzare e comunicare alla Società gli specifici contenuti, l'entità o il fondamento giuridico delle violazioni asserite, pretendendo inammissibilmente l'abbattimento di interi indirizzi IP — di portata amplissima — anziché fornire gli URL esatti idonei a localizzare e circoscrivere l'intervento. Tale omissione integrerebbe una violazione dell'art. 9 del DSA, ove:

- impone che l'ordine trasmesso al prestatore di servizi intermediari contenga motivazioni chiare, riferimenti normativi precisi e informazioni atte a consentire l'individuazione univoca dei contenuti illegali;

- prescrive che l'ambito di applicazione territoriale dell'ordine debba limitarsi a quanto strettamente necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

In relazione a tale ultimo profilo evidenzia altresì che, in forza del consolidato orientamento della Corte di Giustizia UE (*Google Inc. v. CNIL e Glawischnig-Piesczek*), l'effetto di un provvedimento inibitorio in un contesto transfrontaliero dovrebbe essere limitato al territorio dello Stato membro dell'autorità emittente, previo bilanciamento con i diritti fondamentali di tutte le parti interessate. Tale necessaria ponderazione e la relativa delimitazione geografica risulterebbero del tutto assenti nel provvedimento impugnato, determinando l'estensione incontrollata di un ordine privo di motivazione e proporzionalità, idoneo a travolgere la funzionalità della rete ben oltre i confini nazionali.

Il motivo è infondato.

6.1. Va anzitutto dichiarata priva di pregio la censura relativa all'asserita sproporzione dell'ordine, all'erroneità tecnica del provvedimento e al paventato rischio di un oscuramento collaterale (*overblocking*) di piattaforme terze legittime attestate sulla rete di Cloudflare.

Le affermazioni della ricorrente risultano indimostrate, non avendo la stessa, come evidenziato nell'esaminare il precedente motivo, assolto all'onere di provare che gli indirizzi IP e i nomi di dominio oggetto dell'ordine fossero, al momento del blocco, destinati alle attività lecite.

Parimenti apodittica è l'affermazione secondo cui l'inibizione per indirizzi IP anziché per URL esatti sacrificherebbe l'infrastruttura neutrale delle Content Delivery Networks (CDN). Per converso, deve rilevarsi che i rigorosi meccanismi procedurali della piattaforma *Piracy Shield,* preventivamente validati dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), depongono nel senso dell'idoneità del sistema a evitare fenomeni di *overblocking*.

L'attendibilità del sistema poggia, infatti, su un duplice livello di verifica:

- la prova forense qualificata: i titolari dei diritti hanno l'onere di caricare sulla

piattaforma un compendio probatorio certo che attesti l'attualità della condotta illecita, unitamente a una relazione tecnica sulla metodologia di raccolta del dato, idonea a dimostrare l'univoca destinazione della risorsa alla violazione;

- il meccanismo preventivo delle *whitelist*: la piattaforma è protetta a monte da liste tassative di risorse di rete integre (quali siti istituzionali o nodi infrastrutturali critici degli operatori) che non possono in alcun caso essere oggetto di inibitoria.

Il sistema elabora e verifica in automatico la conformità e la completezza dei dati tecnici (FQDN, indirizzi IP) alla luce dei requisiti del Regolamento AGCOM sul diritto d'autore; ove il caricamento presenti anomalie, il dato viene immediatamente scartato. È inoltre prevista una finestra di salvaguardia di 24 ore entro la quale il segnalatore può motivatamente ritirare un'istanza inoltrata per errore.

A smentire radicalmente la tesi secondo cui vi sarebbe un serio rischio di un effetto moltiplicatore foriero di potenziali danni al funzionamento della rete, inoltre, depone la circostanza che, a seguito dell'adozione dei provvedimenti cautelari, presupposti dell'ordine odiernamente impugnato, non è stato segnalato né documentato alcun fenomeno di *overblockin*g. Al contrario, l'assoluta sostenibilità tecnologica di tali misure trova riscontro nel precedente speculare relativo a Google (decreto dell'11 marzo 2025 del Tribunale di Milano). Secondo quanto rappresentato dalle parti del giudizio, a fronte di analoghi ordini di blocco DNS rivolti a servizi di risoluzione del tutto speculari a quelli di Cloudflare, Google ha implementato i blocchi sul proprio DNS alternativo in modo tempestivo, senza arrecare alcun pregiudizio a terzi estranei né malfunzionamenti alla rete internet (*https://www.AGCOMit/comunicazione/comunicati-stampa/comunicato-stampa-39*). Né la sussistenza di un rischio di *overblocking* può essere validamene dimostrata dal contenuto dello studio scientifico predisposto da ricercatori dell'Università di Twente, depositato da parte ricorrente.

Contrariamente a quanto prospettato da Cloudflare, al menzionato *paper* non può attribuirsi alcun rilievo probatorio, né l'idoneità a inficiare il quadro istruttorio

posto a fondamento del provvedimento impugnato, palesandosi le conclusioni che se ne vorrebbero trarre del tutto eccedenti rispetto al reale e limitato contenuto scientifico dello scritto.

Sotto un primo profilo, emerge l'inutilizzabilità, per assenza di certa attendibilità, del materiale fattuale posto alla base della ricerca. Gli stessi autori qualificano programmaticamente il proprio lavoro come un mero studio preliminare ("*a first look*"), condotto peraltro su un dataset parziale e di attendibilità incerta. Non disponendo della lista effettiva degli IP bloccati dall'Autorità — in quanto non pubblica —, i ricercatori hanno basato le proprie simulazioni su un elenco reperito anonimamente sulla piattaforma GitHub, recante l'esplicita avvertenza secondo cui si trattava di dati generati in via casuale e non reali ("*data... randomly generated and not real*"). Ne deriva che l'indagine poggia su dati astratti e ipotetici, il che impedisce di attribuire all'esito di tale studio valore di riscontro oggettivo nel presente giudizio.

Sotto un secondo profilo, lo studio non mette in discussione la legittimità o la correttezza metodologica delle verifiche condotte da AGCOM. Al contrario, gli autori muovono dal presupposto metodologico che le risorse attinte dai blocchi fossero effettivamente correlate a flussi di streaming illeciti, limitandosi a stimare — su base puramente teorica e speculativa — il potenziale impatto indiretto (*overblocking*) derivante dalla condivisione delle medesime infrastrutture di rete (IP o *nameserver*). L'evidenziato rischio di sovra-blocco non descrive un malfunzionamento specifico o un vizio istruttorio imputabile a *Piracy Shield*, bensì un effetto collaterale prospettato come astrattamente intrinseco di ogni tecnologia di blocco IP-based.

Peraltro, secondo quanto affermato da DAZN e non oggetto di contestazione nel giudizio, la piattaforma ha sin qui elaborato oltre 119.185 richieste di blocco con un margine di errore dello 0,0059%, e dall'ottobre 2024 non si sono più verificati errori di blocco imputabili ai segnalatori (errori che comunque non hanno

riguardato le risorse in contestazione). Ne deriva che, con specifico riferimento al caso di specie, non vi è alcun elemento da cui possano desumersi rischi di *overblocking.*

Sotto un terzo profilo, l'analisi comparativa contenuta nel medesimo documento smentisce radicalmente l'assunto di Cloudflare secondo cui l'infrastruttura nazionale rappresenterebbe un’anomalia isolata nel panorama globale. Il testo evidenzia come analoghi sistemi di blocco dinamico dei flussi audiovisivi siano già operativi in diversi ordinamenti europei, citando espressamente i modelli applicati in Spagna (La Liga/Telefónica) e in Francia (ARCOM), con ciò travolgendo la tesi della "peculiarità nazionale" priva di riscontri esteri.

Né, infine, possono assumere rilievo le considerazioni evocate nel *paper* in ordine a paventati rischi per la sicurezza nazionale derivanti da possibili attacchi cibernetici, atteso che il rischio che un "attore ostile" violi i sistemi dell'Autorità è comune a qualsiasi amministrazione digitalizzata e non costituisce una debolezza specifica della piattaforma, la quale, al contrario, è congegnata secondo sofisticati meccanismi di sicurezza.

Parimenti errato è l'assunto secondo cui l’utilizzo della piattaforma rischierebbe di creare un vuoto di tutela: i provvedimenti adottati all’esito dell’istruttoria condotta tramite la piattaforma, come chiarito, possono essere oggetto di reclamo e sono pienamente sottoposti al sindacato giurisdizionale di questo Giudice — come l'odierno gravame ampiamente dimostra — senza contare che gli operatori dispongono delle ordinarie azioni risarcitorie.

A conferma dell'inconsistenza del dedotto difetto di istruttoria, assume rilievo, sul piano logico e processuale, anche il comportamento tenuto dalla stessa ricorrente a seguito dell'accesso ai documenti amministrativi.

Invero, sebbene Cloudflare rappresenti di aver tratto elementi di conferma del difetto di istruttoria a seguito dell’accesso agli atti e di aver proposto ricorso di ottemperanza avverso gli esiti dell’accesso, va rimarcato che la società ricorrente non ha ritenuto di articolare alcun nuovo motivo aggiunto volto a contestare

specifici blocchi o puntuali carenze delle singole istruttorie relative alle segnalazioni, né ha formulato istanza di rinvio della discussione di merito per attendere gli esiti del giudizio di ottemperanza promosso per ottenere l'integrale esecuzione dell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 10236 del 23 dicembre 2025, che ha accolto, in parte, la domanda di accesso. La scelta di mantenere le censure nell'alveo di contestazioni generiche, astratte e programmatiche, rinunciando a tradurre le risultanze dell'accesso in precise e rituali censure aggiuntive, è un ulteriore argomento di prova a sostegno dell'insussistenza del dedotto vizio di istruttoria.

Occorre inoltre evidenziare che l'istituzione di una piattaforma con funzionamento automatizzato, volta a consentire una tempestiva ed efficace disabilitazione dei nomi di dominio e/o degli indirizzi IP, relativi a contenuti illeciti, non deriva da una scelta discrezionale dell'Autorità, bensì è frutto di puntuali previsioni normative, ovvero gli artt. 2 e 6 della l. n. 93 del 2023. Tali disposizioni si conformano, a loro volta, al quadro eurounitario e, in particolare, alla Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2021 (recante raccomandazioni alla Commissione sulle sfide per gli organizzatori di eventi sportivi nell'ambiente digitale) e alla Raccomandazione (UE) 2023/1018 della Commissione del 4 maggio 2023 sulla lotta alla pirateria online degli eventi sportivi e di altri eventi in diretta.

6.2. Per quanto riguarda le censure mosse in ordine alla legittimità della donazione e dell'utilizzo della piattaforma tecnologica *Piracy Shield*, si osserva quanto segue.

In accoglimento dell'eccezione sollevata dalla controinteressata Lega Calcio Serie A, la doglianza in esame deve essere dichiarata irricevibile per tardività.

La delibera AGCOM n. 190/23/CONS, recante l'autorizzazione all'accettazione della donazione del *software* da parte della medesima Lega Calcio, risale infatti al 26 luglio 2023; ne deriva che il gravame, proposto a distanza di quasi due anni dall'avvenuta acquisizione dell'infrastruttura tecnologica da parte dell'Autorità, si colloca ben oltre i termini decadenziali di legge.

Né può trovare condivisione la tesi della ricorrente secondo la quale il provvedimento di approvazione e acquisizione della piattaforma *Piracy Shield* fosse privo di immediata lesività, sì da spostare il *dies a quo* per l'impugnazione al momento in cui l'AGCOM ha concretamente utilizzato le risultanze della piattaforma "a danno" della ricorrente stessa.

Al contrario, deve rilevarsi come la delibera n. 190/23/CONS non si esaurisse in un mero atto endoprocedimentale. Con tale provvedimento, infatti, l'Autorità non si è limitata ad incamerare un *software,* ma ha validato e introdotto nell'ordinamento settoriale lo strumento tecnologico destinato ad essere utilizzato per la verifica di eventuali violazioni del diritto d'autore da parte di tutti gli operatori del settore. Questi ultimi, dunque, sin dal momento della sua approvazione, erano tenuti a segnalare l'eventuale portata illegittima e lesiva del meccanismo tecnologico alla base della piattaforma.

Vale rimarcare, sul punto, che la società ricorrente era stata espressamente invitata a partecipare ai lavori del tavolo tecnico finalizzato proprio alla definizione dei requisiti operativi e all'implementazione della piattaforma medesima. L'estensione dell'invito a prendere parte alle sedute del tavolo tecnico, non solo collocava la ricorrente al centro del dibattito regolamentare e tecnologico relativo all'adozione del *software*, ma le consentiva — e, anzi, le imponeva secondo l'ordinaria diligenza professionale — di monitorare costantemente l'evoluzione del procedimento e le determinazioni assunte dall'Autorità.

I meccanismi di funzionamento della piattaforma erano già pienamente configurati e percepibili con la delibera del 26 luglio 2023, con conseguente tardività e irricevibilità del gravame proposto sul punto a distanza di circa due anni.

Nel merito, le censure riguardanti la piattaforma sono comunque infondate. Secondo quanto rappresentato da AGCOM, la rispondenza del s*oftware* ai requisiti tecnici fissati dal tavolo tecnico è stata tempestivamente attestata da un'apposita relazione interna dei competenti uffici e, su tale base, l'Autorità — con la successiva delibera n. 321/23/CONS — ha definitivamente perfezionato

l’accettazione della donazione proprio in ragione dell'avveramento della condizione sospensiva, verificatosi nel corso del 2023.

La circostanza per cui, all'inizio del 2025, fossero ancora in corso le attività del tavolo tecnico non depone per la pendenza della condizione originaria. Si è trattato, invece, di un ordinario aggiornamento dei requisiti tecnici e operativi reso strettamente necessario dalle novità apportate dal d.l. n. 145/2024 (c.d. decreto omnibus, convertito in l. n. 193 del 2024) alla legge antipirateria, alla cui definizione è stata invitata a partecipare la stessa Società. L'aggiornamento normativo e tecnico non influisce in alcun modo sui requisiti strutturali che avevano già determinato, nel 2023, il definitivo consolidamento del trasferimento della piattaforma in capo ad AGCOM, pienamente legittimata all'esercizio delle relative funzioni pubblicistiche al momento dell'adozione dell'atto gravato.

Alla luce di quanto precede, le censure riguardanti la piattaforma *Piracy Shield* sono irricevibili e comunque infondate.

Parimenti infondate sono le doglianze circa il presunto totale deficit istruttorio, l'asserito recepimento acritico delle segnalazioni rimesse alla "esclusiva responsabilità" dei titolari dei diritti e la mancanza di prossimità temporale degli accertamenti.

In primo luogo, non trova riscontro l'assunto secondo cui l'Autorità avrebbe integralmente abdicato alle proprie prerogative pubblicistiche di accertamento. Le determine richiamate nella delibera n. 49/25/CONS sono state infatti adottate a valle di autonomi procedimenti cautelari attivati ai sensi dell’articolo 9-bis del Regolamento di settore, nell'ambito dei quali la competente Direzione dell'Autorità ha agito nel pieno rispetto di quanto imposto dalla disciplina di riferimento.

6.3. Analogamente, per quanto concerne la gestione ordinaria e automatizzata delle segnalazioni che hanno portato alle ingiunzioni dinamiche qui impugnate, il modulo procedimentale applicato costituisce la fedele esecuzione dei citati articoli 2 della legge n. 93 del 2023 e 9-bis del Regolamento AGCOM sul diritto d’autore.

La previsione della responsabilità esclusiva in capo ai segnalatori non esclude i presidi pubblicistici, ma si inserisce in un sofisticato sistema di controllo e garanzie fondato su rigorosi requisiti di validazione tecnica, sulla prova forense qualificata, sulla possibilità di attivare un contraddittorio pieno (sia pur in forma differita secondo il meccanismo ampiamente descritto) e su un regime di responsabilità civile e penale in capo ai soggetti accreditati.

In tale prospettiva, il modello procedimentale in esame si inscrive altresì nel più ampio fenomeno della digitalizzazione dell'azione amministrativa e del ricorso ad algoritmi per l'adozione di decisioni automatizzate, già ritenuti compatibili con i principi di legalità, imparzialità e buon andamento. Sul punto, la giurisprudenza ha infatti chiarito che l'utilizzo di procedure informatiche fondate su criteri predeterminati e dati oggettivi costituisce una possibile declinazione dell'art. 97 Cost., idonea a garantire efficienza, uniformità e neutralità dell'azione amministrativa.

In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che, nelle procedure seriali e standardizzate caratterizzate dall'elaborazione di ingenti quantità di istanze, l'utilizzo di algoritmi "*non deve essere stigmatizzato, ma anzi, in linea di massima, incoraggiato*", in quanto consente riduzione dei tempi, eliminazione di interferenze soggettive e maggiore imparzialità della decisione (Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270). Nello stesso arresto si precisa che "*l'assenza di intervento umano in un'attività di mera classificazione automatica di istanze numerose, secondo regole predeterminate (…) e l'affidamento di tale attività a un efficiente elaboratore elettronico appaiono come doverose declinazioni dell'art. 97 Cost. coerenti con l'attuale evoluzione tecnologica*".

Nel caso di specie, l'assoluta precisione dell'istruttoria trova conferma nel fatto che, come detto, nessuna delle oltre 15.000 risorse incluse nell'allegato A è stata oggetto di reclamo o di documentati fenomeni di blocco erroneo.

Né ha pregio la contestazione relativa alla mancanza della qualifica di «segnalatori attendibili» (*trusted flaggers*) ai sensi dell'articolo 22 del DSA in capo ai soggetti

accreditati sulla piattaforma *Piracy Shield*. L'impianto censorio della ricorrente oblitera il chiaro quadro normativo di riferimento, sia nazionale che eurounitario.

L'articolo 2, comma 3, della legge antipirateria prevede espressamente che il provvedimento d'urgenza sia adottato «*a seguito di istanza presentata ai sensi del comma 4 dal titolare o licenziatario del diritto o dall'associazione di gestione collettiva o di categoria [...] o da un soggetto appartenente alla categoria dei segnalatori attendibili*». Il successivo comma 4 ribadisce che il titolare o licenziatario del diritto, «*sotto la propria responsabilità*», presenta all'Autorità la richiesta di immediato blocco allegando l'elenco dei nomi di dominio e degli indirizzi IP. È lo stesso Legislatore, pertanto, ad aver attribuito la legittimazione attiva direttamente ai titolari dei diritti — in via alternativa e non subordinata rispetto ai *trusted flaggers* — escludendo peraltro, in questa fase di reitera, un onere di preventiva istruttoria in capo all'Autorità.

In perfetta consonanza con la legge primaria, il Regolamento AGCOM sul diritto d'autore considera soggetti legittimati ad effettuare la segnalazione il titolare o il licenziatario del diritto, nonché le associazioni di categoria o gli organismi di gestione collettiva ed entità di gestione indipendenti di cui al d.lgs. n. 35/2017. Il Regolamento, di conseguenza, non condiziona affatto la proponibilità dell'istanza al possesso della qualifica di segnalatore qualificato.

La tesi di Cloudflare sconta, inoltre, un evidente travisamento del diritto dell'Unione. Lo stesso articolo 22 del DSA si limita ad affermare che alle segnalazioni dei *trusted flaggers* debba essere data «priorità» e che le stesse debbano essere «*trattate e decise senza indebito ritardo*» dai fornitori di piattaforme *online*; la norma eurounitaria non attribuisce un monopolio della facoltà di segnalazione a tali soggetti, né priva gli Stati membri del potere di conformare i rimedi interni a tutela della proprietà intellettuale abilitando i titolari dei diritti.

Ad ogni modo, l'attendibilità soggettiva del sistema è preservata dal fatto che, come

rappresentato da AGCOM e non oggetto di contestazione, tali operatori sono stati abilitati a interagire con la piattaforma *Piracy Shield* solo a valle di puntuali e rigorose verifiche d'identità e di titolarità svolte dagli uffici dell'Autorità.

6.4. Nemmeno può ravvisarsi una carenza di prossimità temporale negli accertamenti per il fatto che l'ordine si basi su procedimenti risalenti al 2024. Gli indirizzi IP censurati nell'allegato A integrano l'elenco delle risorse legittimamente segnalate nei sei mesi antecedenti all'adozione della delibera n. 49/25/CONS (fino al 18 febbraio 2025), ed inoltre, come chiarito, è nella fisiologia dell'ingiunzione dinamica che questa riguardi segnalazioni successive agli originari blocchi cautelari.

6.5. Vanno da ultimo disattese le censure sollevate in ordine alla presunta violazione dell'articolo 9 del DSA e all'asserito difetto di nesso causale tra le attività di Cloudflare e gli illeciti contestati.

Per quanto concerne il primo profilo di doglianza, l'ordine inibitorio gravato soddisfa pienamente i requisiti minimi di validità prescritti dall'articolo 9 del DSA. L'Autorità, coerentemente al principio di specificità dei dati di cui al paragrafo 2, lettera a), della medesima disposizione, ha puntualmente indicato gli elementi idonei a individuare e localizzare i contenuti illeciti, recando nell'allegato A l'esatta indicazione sia dei FQDN sia degli indirizzi IP univocamente destinati all'illecito da disabilitare. A fronte di siffatte e precise risultanze istruttorie, la parte ricorrente non aveva necessità di ottenere informazioni aggiuntive per eseguire l'ordine. Il provvedimento, inoltre, non viola i principi di cui alla successiva lettera b) del citato articolo 9, né i canoni elaborati dalla giurisprudenza europea in materia, atteso che i suoi effetti rispondono ai criteri di stretta necessità e risultano implicitamente e rigorosamente limitati al solo territorio dello Stato membro dell'autorità emittente, gravando esclusivamente sugli obblighi di instradamento e risoluzione del traffico entro i confini della giurisdizione nazionale.

Ugualmente infondata si palesa la censura riguardante il presunto errore tecnico in cui sarebbe incorsa l'AGCOM per non aver compreso l'estraneità di Cloudflare alla

diffusione dei contenuti illeciti. La doglianza, difatti, è del tutto fuori fuoco rispetto al contenuto del provvedimento impugnato e al quadro normativo di riferimento. A Cloudflare, infatti, non viene contestata la fornitura diretta dei contenuti, bensì la mancata adozione — in linea con quanto richiesto dalla normativa vigente — delle misure tecnologiche e organizzative necessarie ad impedire la diffusione dei contenuti illeciti caricati da terzi. Sotto questo profilo, la Società non può utilmente eccepire la propria neutralità tecnologica invocando lo *status* di *mere conduit* o *caching*, né eccepire la mancata conoscenza dell'uso strumentale dei propri servizi. È pacifico, difatti, che la ricorrente operi quale *reverse proxy* per i siti pirata, fornendo in tal modo un contributo causale, sia pur involontario, alla realizzazione dell'illecito. Sul punto, è utile richiamare il provvedimento del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa (ord. cronol. n. 4412/2024 del 19 dicembre 2024), ove si afferma che il servizio DNS pubblico denominato 1.1.1.1 e/o 1.0.0.1 «*può essere utilizzato come servizio alternativo alla risoluzione DNS generalmente fornita dagli operatori di telecomunicazioni: così, quando questi ultimi, su ordine dell'AGCOM, bloccano l'accesso ai siti vetrina, il servizio DNS offerto da Cloudflare consente agli utenti di individuare comunque e successivamente accedere a tali siti.*

Cloudflare offre inoltre gratuitamente un servizio VPN, che consente di aggirare i blocchi disposti dall'autorità di vigilanza, nonché servizi di content delivery network ("CDN"), DNS Autoritativo e di reverse proxy che aiutano ad ottimizzare la consegna dei contenuti agli utenti, nascondendo il dominio di provenienza e proteggendolo in caso di blocco, e che rendono più efficiente la trasmissione e velocizzando lo scaricamento dei dati.

La messa a disposizione di tali servizi contribuisce dunque causalmente alla violazione compiuta dai terzi, i quali sfruttano consapevolmente le potenzialità offerte dai servizi dell'intermediario per proseguire nell'attività illecita anche dopo l'adozione di provvedimenti di disabilitazione dei siti vetrina adottati dall'autorità

di vigilanza nei confronti dei prestatori di servizi di mere conduit”. Tale impostazione è stata confermata da successive pronunce della medesima sezione specializzata del Tribunale di Milano, che ha ravvisato nella condotta di Cloudflare un concorso nell’illecito ex art. 2055 c.c., nella misura in cui, fornendo reverse proxy, maschera l’hosting provider e rende più difficoltosa l’interruzione della violazione, agendo come “contributo agevolatore” alla trasmissione dei programmi protetti.» (in senso analogo cfr. sentenze Tribunale di Milano, sez. spec. impresa, 20 marzo 2025, n. 2359; ID, 7 gennaio 2026, n. 131).

Il quarto motivo di ricorso deve essere, pertanto, dichiarato, in parte irricevibile, in parte infondato.

7. Parimenti infondato è il quinto motivo di ricorso, con il quale la ricorrente lamenta la violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità, denunciando l’assenza di un effettivo bilanciamento tra la tutela del diritto d’autore e gli ulteriori interessi coinvolti.

7.1. È indubbio che gli ordini di disabilitazione adottati dall’Autorità, in quanto preordinati alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, siano astrattamente suscettibili di incidere anche su ulteriori posizioni giuridiche di rilievo costituzionale ed eurounitario, quali, da un lato, la libertà di iniziativa economica dei prestatori di servizi intermediari, garantita dall’art. 41 Cost. nonché dall’art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, e, dall’altro, la libertà di manifestazione del pensiero e il diritto all’informazione degli utenti della rete, tutelati dagli artt. 21 Cost. e 11 della Carta. Proprio la concorrente rilevanza costituzionale di tali interessi impedisce che uno solo assuma un carattere assoluto o incondizionato. Al contrario, essendo destinati a convivere all'interno dell'ordinamento, richiedono un reciproco bilanciamento basato su criteri di proporzionalità e ragionevolezza, affinché venga preservato il nucleo essenziale di ciascuno.

Le direttrici entro le quali tale bilanciamento deve essere condotto sono state tracciate dalla Corte di giustizia dell’Unione europea nella sentenza del 27 marzo

2014, *UPC Telekabel contro Constantin Film (causa C-314/12)*, la quale, nell'esaminare la compatibilità con il diritto dell'Unione di un'ingiunzione rivolta ad un *Internet Service Provider*, ha chiarito che:

- con riguardo alla libertà d'impresa del prestatore di servizi, l'ingiunzione di blocco non fosse tale da "*pregiudicare la sostanza stessa del diritto alla libertà d'impresa*", in quanto: i) non predetermina le modalità tecniche di esecuzione, ma "*lascia al suo destinatario l'onere di determinare le misure concrete da adottare per raggiungere il risultato perseguito*" consentendogli di scegliere le "*misure che più si adattino alle risorse e alle capacità di cui dispone e che siano compatibili con gli altri obblighi e sfide cui deve far fronte nell'esercizio della propria attività*" (parr. 51-52); ii) il destinatario può comunque "*sottrarsi alla propria responsabilità qualora dimostri di aver adottato tutte le misure ragionevoli*", con esclusione di "*sacrifici insostenibili o sproporzionati*", e tenuto conto anche della possibilità, che deve rimaner salva, di far valere dinanzi al giudice la correttezza delle misure adottate prima dell'irrogazione di eventuali sanzioni (par. 53-54);
- quanto alla libertà d'informazione degli utenti della rete, le misure di blocco devono essere "*rigorosamente mirate*" al conseguimento dell'obiettivo perseguito e non devono impedire inutilmente l'accesso ai contenuti leciti (par. 56);
- quanto al diritto di proprietà intellettuale, la Corte ha escluso che la sua tutela richieda la completa eliminazione di ogni violazione, potendo "*non esistere alcuna tecnica che consenta di porre completamente fine alle violazioni*" ovvero potendo le misure essere suscettibili di elusione (parr. 58-60); è invece sufficiente che esse risultino "*sufficientemente efficaci*" vale a dire idonee a "*impedire o, almeno, rendere difficilmente realizzabili le consultazioni non autorizzate*" e a "*scoraggiare seriamente gli utenti di Internet*" dall'accedere ai contenuti illeciti (parr. 61-62).

Nel caso in esame, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, il provvedimento impugnato non realizza alcuna indebita espansione "tirannica" del diritto di proprietà intellettuale, né attribuisce a quest'ultimo una tutela assoluta e

incondizionata, ma si colloca all'interno del punto di equilibrio delineato dal legislatore nazionale in attuazione del diritto dell'Unione e in perfetta coerenza con i criteri elaborati dalla Corte di giustizia.

7.2. Sotto un primo profilo, il provvedimento è formulato secondo un criterio di neutralità tecnologica. L'Autorità, invero, non ha imposto alla ricorrente una determinata soluzione tecnica né uno specifico modello organizzativo, ma si è limitata a ordinare 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*". L'ordine, pertanto, lascia al prestatore la scelta delle modalità esecutive concretamente più idonee, nel rispetto della propria organizzazione aziendale e delle proprie capacità tecniche. Ciò precisato, le dedotte difficoltà tecniche che la ricorrente afferma di incontrare nell'esecuzione degli ordini di disabilitazione attengono esclusivamente alle modalità di organizzazione dell'attività imprenditoriale e non incidono sulla legittimità del potere esercitato dall'Autorità.

Del resto, la Società svolge professionalmente la propria attività nel mercato digitale, trae profitto economico dall'erogazione dei servizi di risoluzione DNS e mette a disposizione degli utenti un'infrastruttura tecnologica suscettibile di essere utilizzata anche per la diffusione di contenuti illeciti.

Proprio in ragione del ruolo stabilmente rivestito nel mercato e dei vantaggi economici che ne derivano, incombe sul prestatore l'onere di predisporre assetti organizzativi, procedure interne e strumenti tecnologici idonei ad assicurare il rispetto della disciplina applicabile, ivi comprese le misure necessarie per dare esecuzione agli ordini legittimamente impartiti dall'autorità competente.

Ragionando diversamente, i costi per la prevenzione e il contrasto delle violazioni del diritto d'autore verrebbero integralmente traslati sui titolari dei diritti lesi o sulla collettività, in contrasto con il principio di ragionevolezza. Risponde infatti al

principio di proporzionalità e a criteri economici di corretta allocazione dei costi dell'attività d'impresa far gravare tali oneri sull'operatore che trae beneficio economico dall'attività esercitata e che, proprio per la posizione rivestita nella filiera digitale, si trova nelle condizioni migliori per internalizzare il rischio connesso all'utilizzo illecito delle proprie infrastrutture e per adottare le misure tecniche necessarie a prevenirlo o limitarlo.

7.3. Né può ritenersi che l'ordine abbia imposto un sacrificio sproporzionato, posto che dagli atti non risulta che la ricorrente abbia nemmeno tentato di individuare o prospettare soluzioni alternative idonee ad assicurare, anche solo parzialmente, l'effetto richiesto. Le doglianze, in sostanza, si risolvono nell'affermazione apodittica della radicale impossibilità di qualunque forma di cooperazione all'esecuzione dell'ordine; una simile posizione risulta, tuttavia:

- incompatibile con il principio, affermato dalla Corte di giustizia, secondo cui il destinatario dell'ingiunzione è tenuto ad adottare tutte le misure ragionevoli concretamente esigibili per conseguire il risultato perseguito;
- insostenibile alla luce della circostanza, già evidenziata nella presente decisione, secondo cui, a fronte di analoghi ordini di blocco DNS rivolti a servizi di risoluzione comparabili a quello gestito dalla ricorrente, Google ha dato tempestiva esecuzione ai provvedimenti senza che siano stati allegati pregiudizi per soggetti terzi estranei o malfunzionamenti della rete internet. Tale circostanza comprova inequivocabilmente la concreta praticabilità delle misure richieste e la non manifesta sproporzione dell'ordine impartito.

7.4. Palesemente inconferente, ai fini della dimostrazione dei vizi denunciati, si rivela infine il richiamo alla libertà di espressione e al diritto all'informazione.

Come già ampiamente argomentato in sede di scrutinio del quarto motivo - alle cui conclusioni si fa rinvio - il paventato rischio di una compressione indiscriminata del diritto all'informazione degli utenti (*overblocking)* risulta meramente teorico, oltre che smentito dall'architettura procedimentale e tecnologica del sistema.

L’inibitoria disposta dall’Autorità integra, infatti, una misura “rigorosamente mirata”, secondo il richiamato parametro individuato dalla Corte di giustizia, in quanto il bilanciamento con il diritto degli utenti ad accedere a contenuti leciti è assicurato da una pluralità di presidi, atteso che:

- gli ordini di disabilitazione riguardano esclusivamente quelle specifiche risorse (indirizzi IP e FQDN) per le quali è stata fornita e validata una prova forense qualificata circa la loro univoca destinazione alla diffusione abusiva di contenuti audiovisivi protetti;

- il sistema è inoltre assistito dal citato meccanismo di *whitelist*, che esclude in via preventiva e automatica la possibilità di oscuramento di portali funzionali a esigenze pubbliche, scolastiche, sanitarie o umanitarie.

A fronte di tali garanzie, le allegazioni della ricorrente si mantengono ad un livello del tutto astratto, non essendo stato individuato alcun concreto contenuto lecito che sarebbe stato inciso dagli ordini impugnati, né alcuna specifica posizione soggettiva meritevole di tutela che risulti sacrificata in modo irragionevole.

Del resto, è pacifico che la libertà di espressione e di informazione non possa estendersi fino a coprire la trasmissione illecita di contenuti protetti dal diritto di autore. Pertanto, acclarata la sistematica abusività dei flussi audiovisivi intercettati, la doglianza si risolve in una mera petizione di principio, priva di riscontro in ordine a una reale e indebita limitazione dei diritti fondamentali degli utenti.

7.5. Il bilanciamento tra i diritti fondamentali coinvolti è ulteriormente garantito dall’esistenza di un articolato sistema di rimedi successivi. L’ordinamento prevede, come chiarito nell’esaminare i precedenti motivi, strumenti amministrativi rapidi, quali l’istanza di revoca fondata sulla documentata insussistenza dei presupposti dell’inibitoria e il reclamo dinanzi all’organo collegiale dell’Autorità, esperibili da qualunque soggetto che dimostri un interesse qualificato e finalizzati all’immediato ripristino dell’accesso alle risorse eventualmente interessate da un blocco non dovuto. A tali rimedi si affianca poi la piena tutela giurisdizionale, assicurata mediante l’impugnazione degli atti dell’Autorità dinanzi al giudice amministrativo.

Risulta così soddisfatta anche l'ulteriore condizione individuata dalla Corte di giustizia nella sentenza *UPC Telekabel Wien* (parr. 54 e 57), secondo cui le misure di blocco sono compatibili con i diritti fondamentali solo se gli interessati dispongono della possibilità di far valere dinanzi a un giudice la lesione delle proprie posizioni giuridiche e di ottenere un effettivo controllo sulla legittimità e proporzionalità dell'intervento.

7.6. Né, infine, può condividersi l'assunto secondo cui le misure sarebbero inidonee per la sola circostanza che possano essere eluse mediante strumenti tecnologici quali le VPN. Come chiarito dalla Corte di giustizia, la possibilità di aggirare una misura non ne esclude, di per sé, la legittimità né l'efficacia, purché essa sia concretamente idonea a ostacolare in misura significativa la fruizione illecita dei contenuti e a ridurne la diffusione. L'eventuale aggiramento da parte di soggetti particolarmente esperti non priva infatti di utilità l'ordine di disabilitazione, che conserva una significativa capacità di ridurre l'accessibilità ai contenuti illeciti e di ostacolarne la fruizione da parte del pubblico ordinario. Diversamente opinando, nessuna misura di blocco potrebbe mai ritenersi legittima, poiché qualsiasi intervento tecnico è, in astratto, suscettibile di essere eluso con strumenti alternativi.

7.7. Ne consegue che il sistema delineato dal legislatore nazionale, nel suo complesso, si pone al riparo dai dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità con la normativa sovranazionale paventati dalla ricorrente, in quanto realizza un bilanciamento coerente con i parametri normativi invocati assicurando che la tutela del diritto d'autore si accompagni a garanzie effettive a presidio degli ulteriori diritti fondamentali coinvolti. L'ordine impugnato costituisce, a sua volta, puntuale e proporzionata applicazione di tale assetto, non imponendo limitazioni eccedenti quelle strettamente necessarie al perseguimento della predetta finalità di tutela.

8. Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso introduttivo iscritto al

nrg 6084 del 2025 deve essere dichiarato in parte infondato e in parte irricevibile.

9. I motivi aggiunti depositati in data 14 luglio 2025 fanno valere nei confronti degli atti esibiti a seguito dell'accesso agli atti le medesime censure già proposte con il ricorso introduttivo e ne seguono, pertanto, le sorti. Quanto appena evidenziato esime il Collegio anche da una specifica pronuncia sulla richiesta istruttoria contenuta nel primo atto di motivi aggiunti; deve, a fini di completezza, comunque rilevarsi che tutte le questioni concernenti l'accesso ai documenti relativi ai procedimenti oggetto delle delibere impugnate, rilevanti ai fini del decidere, sono state già definite, rispettivamente, con l'ordinanza del Consiglio di Stato del 7 novembre 2025, n. 4025 e con la sentenza di questa Sezione del 30 aprile 2026, n. 7894, alle quali si fa integrale rinvio.

10. Con motivi aggiunti depositati in data 1° agosto 2025, Cloudflare evidenzia come la «*memoria del 26 maggio 2025, depositata in vista della Camera di Consiglio del successivo 28 maggio, contiene affermazioni che hanno fatto emergere ulteriori profili di illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio e con i primi motivi aggiun*ti».

In particolare, la parte ricorrente si duole dei contenuti della memoria dell'AGCOM, ove viene affermato che:

«*l'intervento di oscuramento [di tutti i 15.000 indirizzi IP, N.d.R.] è già avvenuto nella mezz'ora successiva alla segnalazione e dunque non dipende dalla delibera impugnata e quindi la sospensione dei suoi effetti non avrebbe nessuna utilità per i ricorrenti* (…)» (memoria cit. p. 30);

non sussiste «un *rischio di coinvolgere "milioni di ulteriori siti" in quanto gli indirizzi IP elencati nell'Doc. A alla delibera impugnata sono tutti univocamente destinati alla violazione del diritto d'autore e connessi. Infine, e a riprova di quanto detto, si ricorda che nessuna risorsa elencata nel citato All. A è stata oggetto di reclamo a seguito del blocco*» (memoria cit. p. 29).

Secondo la prospettazione attorea, tali dichiarazioni dimostrerebbero l'assenza di uno scopo reale della delibera e l'impossibilità del suo oggetto, atteso che i siti ai

quali l'atto si riferisce risultavano già oscurati prima della sua formale adozione. Di qui il vizio di manifesta irragionevolezza dell'ordine per l’asserita inidoneità dello stesso a incidere sulle condotte contestate, con conseguente violazione dell’art. 97 Cost., degli artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere sotto i profili della logicità, proporzionalità, effettività, travisamento dei presupposti e sviamento.

Sotto un ulteriore profilo, la ricorrente evidenzia come le misure inibitorie imposte risulterebbero comunque prive di utilità concreta, in quanto strutturalmente aggirabili dagli utenti per il tramite di strumenti s*oftware* liberamente disponibili in rete.

In via preliminare, deve osservarsi che l'assunto secondo cui il precedente oscuramento dei domini e degli indirizzi IP determini l'inutilità o l'impossibilità dell'oggetto della delibera è del tutto fuori fuoco rispetto al contenuto dell’ordine e non tiene conto del dato che i siti pirata utilizzano proprio il sistema di DNS *resolver* per aggirare l’ordine dell’Autorità, riproponendo i contenuti illeciti oggetto degli ordini di blocco, secondo quanto già in precedenza chiarito.

Il provvedimento impugnato dà infatti atto che, successivamente all’adozione dei primi ordini inibitori, sono pervenute — per il tramite della piattaforma *Piracy Shield* — distinte e successive segnalazioni da parte dei titolari dei diritti d'autore, relative a nuove risorse di rete (nomi a dominio e indirizzi IP) attivate per la prosecuzione delle medesime condotte illecite. L'intervento formale dell'Autorità non si pone, pertanto, in termini di duplicazione tardiva di ordini i cui effetti sono già esauriti, ma risponde alla necessità di stabilizzare gli effetti del blocco rispetto a violazioni reiterate e traslate su canali differenti.

La doverosità dell'adozione dell'atto amministrativo formale emerge, altresì, dal disposto dell’art. 2, comma 7-bis, della legge n. 93 del 2023. La norma, difatti, prevede che, decorsi sei mesi dall’ordine di blocco, si debba procedere alla riabilitazione dei nomi di dominio e allo sblocco del traffico verso gli indirizzi IP in precedenza oggetto di inibitoria. Ne deriva che il provvedimento impugnato

costituisce il presupposto giuridico necessario per impedire la revoca automatica dei blocchi e per confermare le misure inibitorie a carico di risorse che l'istruttoria ha accertato (in via definitiva in assenza di reclami) essere univocamente destinate alla violazione del diritto d'autore.

Sotto il secondo profilo, relativo alla dedotta inefficacia causale della misura per la presenza in rete di applicativi volti ad eludere i blocchi, l'argomentazione non è idonea a inficiare la legittimità dell'atto amministrativo. La circostanza che un ordine inibitorio possa essere materialmente aggirato attraverso specifiche configurazioni informatiche — tra le quali rientrano i sistemi DNS e i servizi *proxy* — non esclude la necessità della misura adottata, la quale è diretta precisamente a interdire i canali ordinari di accesso alle risorse illecite e a contrastare le condotte elusive.

La concreta fattibilità tecnica e l'idoneità delle misure osteggiate trovano d'altronde riscontro in elementi documentali agli atti del giudizio, dai quali emerge che:

- analoghe soluzioni di rimozione e filtraggio dei contenuti illeciti accessibili tramite DNS pubblici sono oggetto di sperimentazione da parte di altri primari operatori globali, d'intesa con l'Autorità (ad es. Google);
- la stessa società ricorrente ha implementato, nel Regno Unito, restrizioni finalizzate a inibire l'accesso alle proprie reti VPN ove utilizzate per l'elusione di blocchi di protezione del diritto d'autore.

Quanto precede conferma la congruità logica e l'esigibilità delle condotte imposte da AGCOM, escludendo la configurabilità dei vizi di irragionevolezza, travisamento ed eccesso di potere dedotti con il secondo atto di motivi aggiunti, il quale deve essere, pertanto, respinto.

L’infondatezza nel merito del secondo atto di motivi aggiunti assorbe ogni questione in rito posta dalle parti.

11. Sono, invece, inammissibili i motivi aggiunti depositati in data 8 ottobre 2025, con i quali Cloudflare ha impugnato la delibera AGCOM n. 209/25/CONS del 30 luglio 2025, 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".

Al riguardo, occorre ricordare che nel processo amministrativo trova applicazione il principio secondo cui ciascun ricorso deve essere rivolto avverso un solo provvedimento, salva l'ipotesi in cui tra gli atti impugnati sussista un vincolo di connessione oggettiva tale da rendere opportuna o necessaria la loro trattazione unitaria.

Come chiarito dalla giurisprudenza, "*a differenza che nel processo civile, in cui il cumulo delle domande può essere giustificato tanto da una connessione oggettiva quanto da una connessione soggettiva, nel processo amministrativo impugnatorio assume rilievo esclusivamente la connessione oggettiva. La mera connessione soggettiva non consente, di per sé, l'impugnazione con un unico ricorso di provvedimenti distinti, salvo che tra essi ricorra anche un collegamento oggettivo*" (Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2011, n. 6537).

La deroga alla regola dell'autonoma impugnazione è, pertanto, configurabile soltanto quando i diversi atti costituiscano espressione del medesimo procedimento amministrativo ovvero siano legati da un rapporto di presupposizione, consequenzialità o reciproca dipendenza tale da imporre una valutazione unitaria della legittimità dell'azione amministrativa. I motivi aggiunti non possono, invece, essere utilizzati per ampliare il *thema decidendum* mediante l'impugnazione di atti che, pur eventualmente attinenti alla medesima materia, appartengano a una diversa e autonoma sequenza procedimentale.

Ciò posto, nel caso di specie, non è ravvisabile alcun rapporto di connessione oggettiva tra l'ordine di inibizione impugnato con il ricorso introduttivo e la delibera n. 209/25/CONS, tale da giustificarne la trattazione congiunta nell'ambito del medesimo giudizio.

La delibera n. 209/25/CONS costituisce, infatti, un atto regolamentare di carattere generale, adottato all'esito di un autonomo procedimento volto ad aggiornare la

disciplina regolamentare in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica. Essa non costituisce né il presupposto, né l'atto conseguenziale o di esecuzione dell'ordine di inibizione impugnato con il ricorso introduttivo, il quale è stato emanato sulla base della disciplina regolamentare vigente al momento della sua adozione.

Né assume rilievo, in senso contrario, la circostanza che la delibera n. 209/25/CONS abbia modificato gli artt. 8, 9 e 10 del Regolamento AGCOM sul diritto d'autore, sulla cui base è stato adottato il provvedimento inibitorio impugnato. Le modifiche regolamentari, essendo intervenute successivamente all'adozione dell'ordine, non incidono sulla legittimità dello stesso (da valutarsi allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione), in quanto introducono una disciplina nuova e destinata a operare esclusivamente *pro futuro*.

In definitiva, la delibera n. 209/25/CONS si inserisce in una sequenza procedimentale del tutto autonoma rispetto a quella culminata nell'adozione dell'ordine di inibizione oggetto del ricorso introduttivo. Difetta, pertanto, quel rapporto di connessione oggettiva richiesto dall'art. 43 cod. proc. amm. per la proposizione dei motivi aggiunti, con conseguente inammissibilità degli stessi.

12. Accertata l'infondatezza, l'inammissibilità o l'irricevibilità delle censure di cui al ricorso iscritto al nrg 6084 del 2025 e dei relativi motivi aggiunti, occorre ora procedere all'esame del ricorso iscritto al nrg 10700 del 2025 e dei connessi motivi aggiunti, concernenti, rispettivamente, l'atto di contestazione della violazione della delibera 49/25/CONS e il provvedimento conclusivo del procedimento con cui l'Autorità ha disposto la sanzione impugnata.

13. In via preliminare, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalle società controinteressate, deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso introduttivo di cui al nrg 10700 del 2025, in quanto proposto avverso l'atto di contestazione dell'inottemperanza all'ordine di disabilitazione (CONT. 5/25/DSDI), atto privo di autonoma efficacia lesiva e, pertanto, insuscettibile di immediata impugnazione.

Come noto, la contestazione prevista dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981

consiste nella comunicazione all'interessato degli estremi della violazione amministrativa accertata nei suoi confronti ed è funzionale a portare a conoscenza del destinatario l'avvio del procedimento sanzionatorio, assicurandogli l'effettivo esercizio del diritto di difesa attraverso l'instaurazione del contraddittorio procedimentale. A tal fine, la comunicazione di avvio deve contenere l'indicazione degli elementi essenziali della violazione contestata, mediante l'esposizione delle risultanze dell'attività di vigilanza e della loro rilevanza rispetto agli elementi costitutivi dell'illecito, così da consentire all'interessato di comprendere le ragioni dell'addebito e di svolgere utilmente le proprie difese. La contestazione assolve, dunque, a una funzione esclusivamente partecipativa e difensiva, quale atto endoprocedimentale destinato a precedere la determinazione conclusiva dell'Autorità.

Ne consegue che essa non determina, di per sé, alcuna lesione della sfera giuridica del destinatario, la quale si realizza soltanto con il provvedimento conclusivo che definisce il procedimento mediante l'eventuale irrogazione della sanzione. Gli eventuali vizi dell'attività ispettiva, di vigilanza e di accertamento, così come quelli propri della contestazione, non assumono, pertanto, autonoma rilevanza sul piano processuale, ma confluiscono nel provvedimento finale che ne recepisce gli esiti e costituisce il primo atto effettivamente incidente sulla posizione giuridica dell'interessato. È esclusivamente in sede di impugnazione di tale provvedimento che possono essere dedotte tutte le censure concernenti la legittimità dell'istruttoria, dell'accertamento e della contestazione della violazione, poiché è su di esso che si concentra il sindacato giurisdizionale, quale unico atto idoneo a produrre effetti lesivi diretti e immediati.

14. Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ora procedersi all'esame dei motivi aggiunti proposti avverso l'ordinanza di ingiunzione di cui alla delibera n. 333/25/CONS dell'8 gennaio 2026.

15. Con il primo motivo, la ricorrente afferma che il termine di novanta giorni per

la notifica della contestazione decorra dalla data del 7 marzo 2025, giorno in cui è stata notificata la delibera n. 49/25/CONS. Ciò in quanto l'ordine di disabilitazione ivi contenuto, da eseguirsi in trenta minuti, avrebbe consumato immediatamente l'illecito in caso di inottemperanza. Da tale *dies a quo*, il termine sarebbe spirato il 5 giugno 2025, rendendo tardiva la notifica dell'atto di contestazione, intervenuta solo in data 10 giugno 2025.

La censura non può essere condivisa, atteso che, in disparte ogni questione in ordine alla decorrenza del termine invocato dalla ricorrente, non può comunque farsi applicazione del termine di 90 giorni di cui all'art. 14, comma 2, della legge n. 689 del 1981, riferibile ai soli soggetti residenti nel territorio dello Stato.

Nel caso di specie, infatti, l'ordine di inibizione e la conseguente contestazione sono rivolti a Cloudflare Inc., società avente sede legale negli Stati Uniti d'America. Trova quindi applicazione il diverso termine di 360 giorni previsto per la notificazione degli estremi della violazione nei confronti dei soggetti non residenti nel territorio dello Stato, con conseguente piena tempestività della contestazione.

16. Con il secondo motivo dell'atto di motivi aggiunti, Cloudflare deduce l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio, lamentando la violazione dei termini procedimentali stabiliti dall'articolo 6, commi 1 e 2, del Regolamento sanzioni AGCOM, nonché vizi di eccesso di potere. In sintesi, la ricorrente sostiene che:

- la fase istruttoria avrebbe dovuto concludersi inderogabilmente entro l'8 ottobre 2025 (termine di 120 giorni dalla notifica della contestazione) e che la successiva proroga/sospensione, disposta dal Consiglio dell'Autorità in data 6 novembre 2025, sia tardiva;
- la scelta di svolgere approfondimenti istruttori sul fatturato nazionale ed europeo sarebbe irragionevole e contraddittoria rispetto alla decisione, poi assunta in sede di provvedimento conclusivo del procedimento, di parametrare la sanzione finale sul fatturato globale della Società.

Il motivo è infondato e va respinto.

16.1. Ai fini dello scrutinio del secondo motivo di ricorso occorre ricordare che l'art. 6, co. 1, del Regolamento sanzioni AGCOM prevede che "*il termine per l'adozione del provvedimento finale è di 150 giorni decorrenti dalla data di notificazione dell'atto di contestazione di cui all'articolo* 5", mentre il successivo comma 2 dispone che "*entro il termine di 120 giorni il responsabile del procedimento conclude l'attività istruttoria e il Direttore competente trasmette gli atti di cui all'art. 10, comma 1, all'organo collegiale competente per l'irrogazione della sanzione*".

Il termine assegnato al Responsabile del procedimento per la chiusura della fase istruttoria (120 giorni), come costantemente affermato dalla giurisprudenza (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2026, n. 3071), riveste una rilevanza meramente endoprocedimentale. Essendo previsto a tutela di esigenze organizzative interne dell'Amministrazione, esso ha natura ordinatoria e sollecitatoria, con la conseguenza che il suo superamento non determina alcuna decadenza dalla potestà sanzionatoria, né inficia la legittimità dell'atto finale. Il termine finale di 150 giorni ha invece natura perentoria e rilevanza esterna, in quanto posto a presidio della certezza giuridica del destinatario della sanzione.

Nel caso di specie, a fronte di un atto di contestazione notificato il 10 giugno 2025, il termine perentorio di 150 giorni veniva a cadere il successivo 7 novembre. Risulta pertanto priva di fondamento la censura di tardività formulata avverso la disposta proroga, atteso che la stessa è stata adottata dal Consiglio dell'Autorità il 6 novembre 2025, ossia prima della scadenza di conclusione del procedimento normativamente prevista.

Alla luce di quanto precede, la proroga deve ritenersi legittima in quanto disposta in puntuale applicazione degli artt. 6, comma 3, e 11 del Regolamento sanzioni AGCOM, i quali consentono di differire il termine di conclusione del procedimento per il tempo necessario ad eseguire i dovuti approfondimenti istruttori (nello

specifico, le richieste di informazioni a Cloudflare e alla Guardia di Finanza sul fatturato nazionale ed europeo della Società).

A conferma della legittimità dell'operato dell'Autorità sul punto, si rivela utile il richiamo ad una recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale ha ribadito che, avuto riguardo all'esigenza di effettività dell'azione di vigilanza, non è contraria al diritto dell'Unione una regolamentazione che consenta a un'autorità indipendente di differire unilateralmente i termini istruttori inizialmente fissati — purché con atto motivato e nel rispetto del principio del termine ragionevole — al sopravvenire di elementi che richiedano un ampliamento del quadro conoscitivo (cfr. CGUE, Sez. X, 15 gennaio 2026, causa C-588/24).

Giova infine osservare che opinare diversamente, nel senso prospettato da parte ricorrente, condurrebbe all'effetto paradossale di inibire all'Amministrazione l'acquisizione di elementi di valutazione indispensabili dopo il centoventesimo giorno, costringendola a scegliere tra l'adozione di un provvedimento inevitabilmente viziato per difetto di istruttoria o l'estinzione anticipata del procedimento, in aperta violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

16.2. Parimenti destituite di fondamento si palesano le censure con le quali parte ricorrente lamenta la presunta superfluità dell'approfondimento istruttorio, alla luce dei dati già in possesso dell'AGCOM.

Sotto il profilo fattuale, va anzitutto rimarcato che le uniche informazioni di pubblico dominio al momento della formulazione della richiesta istruttoria riguardavano esclusivamente il fatturato globale della compagnia. La natura intrinsecamente riservata delle performance economiche sui mercati locali trova, peraltro, conferma nel comportamento della stessa Società: quest'ultima, nel riscontrare le richieste dell'Autorità, ha espressamente qualificato i dati sul fatturato nazionale come "estremamente riservati" (*extremely confidential*), invocandone il trattamento secretato.

In secondo luogo, occorre rilevare che la scelta del parametro di riferimento

(fatturato nazionale o globale) ha costituito l'oggetto di una specifica trattazione e di un approfondimento istruttorio. Appare dunque coerente e conforme ai canoni di buon andamento che l'AGCOM, impregiudicata la valutazione finale sul parametro da prendere a riferimento, acquisisse, in tempo utile per maturare una decisione nei termini, tutti gli elementi di fatto astrattamente rilevanti.

Inoltre, pur avendo l'Organo collegiale assunto quale definitivo parametro di commisurazione il fatturato globale, l'esame congiunto di quest'ultimo e delle quote di *business* realizzate sul territorio nazionale consentiva di tracciare un quadro ancora più preciso delle condizioni economiche dell'agente, verificando l'omogeneità del *trend* di crescita della Società (cfr. sul punto il provvedimento impugnato ove si evidenzia che: "*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*").

Deve dunque ritenersi che l'Amministrazione abbia esercitato i propri poteri istruttori in perfetta aderenza al tessuto regolamentare e ai canoni di logicità.

Il motivo in esame deve essere, pertanto, integralmente respinto.

17. Con il terzo motivo di ricorso, la società Cloudflare deduce l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio e, in *parte qua*, dello stesso Regolamento sanzioni AGCOM. La ricorrente lamenta una radicale violazione del diritto di difesa e del principio del c.d. "contraddittorio rafforzato" tipico dei procedimenti sanzionatori, dolendosi di non aver potuto presentare una memoria finale né di essere stata ammessa a un'audizione orale conclusiva direttamente dinanzi al Consiglio dell'Autorità, quale organo collegiale investito del potere decisionale finale. A supporto della censura, la parte evoca l'assimilazione del procedimento sanzionatorio al processo penale alla luce della giurisprudenza della Corte EDU,

dell'art. 41 della Carta di Nizza e del DSA.

Il terzo motivo è infondato nel merito e va respinto, non configurandosi alcun *vulnus* alle prerogative di difesa della ricorrente.

Deve anzitutto evidenziarsi che l'art. 9 del Regolamento sanzioni AGCOM garantisce espressamente ai soggetti interessati la facoltà di presentare memorie e documenti, nonché di chiedere di essere auditi. Tali prerogative sono state formalmente e chiaramente ribadite dall'Autorità alla Società nello stesso atto di contestazione.

Risulta per *tabulas* che Cloudflare abbia esercitato le proprie prerogative mediante il deposito di controdeduzioni scritte, mentre non abbia formulato richiesta di audizione dinanzi alla Direzione tecnica competente per l'istruttoria.

L'impugnazione del Regolamento sanzioni AGCOM — nella parte in cui non prevede un'ulteriore e successiva audizione finale dinanzi al Collegio — si pone in oggettiva contraddizione logica (c.d. divieto di venire *contra factum proprium*) con la libera scelta della parte di non attivare lo snodo centrale del contraddittorio orale già accordatole dall'ordinamento. A tal riguardo, sebbene la ricorrente lamenti la mancata audizione davanti all'organo decisionale (il Consiglio) anziché davanti a quello istruttorio (la Direzione), resta fermo che quest'ultimo ufficio riveste un ruolo strutturale e decisivo nella formazione del convincimento dell'Autorità: è proprio in questa sede che si raccolgono, si vagliano e si cristallizzano gli elementi di fatto e di diritto.

La regolarità del contraddittorio va quindi valutata considerando l'intero impianto procedimentale. All'interno di questo quadro, la pretesa lesione lamentata si scontra con il principio di autoresponsabilità: la decisione della ricorrente di rinunciare all'audizione istruttoria dimostra che le garanzie procedurali offerte dall'Autorità erano già pienamente adeguate a soddisfare le sue esigenze difensive.

Sotto altro profilo, vale rimarcare che, né l'ordinamento nazionale, né quello unionale impongono, nell'ambito del procedimento amministrativo sanzionatorio, il principio dell'assoluta identità tra l'organo che raccoglie le prove e quello che

commina la sanzione, né tantomeno un'audizione finale obbligatoria direttamente dinanzi all'organo collegiale deliberante. È perfettamente legittimo che il regolamento procedimentale demandi l'audizione al responsabile dell'istruttoria, il quale provvede poi a sottoporre le evidenze emerse e le deduzioni della parte al Consiglio dell'Autorità tramite la relazione finale. La natura collegiale della decisione non implica un obbligo di audizione innanzi al predetto organo, ma solo la necessità che la decisione sia assunta sulla base di un'istruttoria completa, condivisa e verificabile.

Parimenti infondata è la doglianza relativa alla mancata previsione di una facoltà di presentare ulteriori memorie finali direttamente dinanzi all'organo collegiale. Nel sistema delle garanzie procedimentali, il diritto di difesa è pienamente soddisfatto dall'assegnazione di un termine per il deposito di scritti difensivi e documenti a seguito dell'atto di contestazione. Una volta che la parte ha potuto declinare compiutamente le proprie tesi in quella sede, non sussiste alcun diritto a una "duplicazione" delle difese scritte in prossimità della decisione, tanto più in assenza di elementi di fatto nuovi o di una mutazione del quadro accusatorio da parte degli uffici istruttori. L'omessa previsione di una memoria "conclusiva" o "di replica" innanzi al Consiglio risponde, pertanto, a un legittimo principio di concentrazione e semplificazione procedimentale, che non comprime il nucleo essenziale del contraddittorio, già ampiamente garantito.

Non giova a supporto della tesi attorea il richiamo ad una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. VI, 28 giugno 2024, n. 5716 sul c.d. "caso AGCM"). Tale pronuncia, infatti, ha circoscritto la doverosità dell'audizione innanzi al Collegio decidente ai soli casi in cui:

- il soggetto interessato ne faccia esplicita richiesta;
- vi sia una mancanza di una formale contestazione a monte (come la comunicazione delle risultanze istruttorie nelle procedure antitrust).

Nel caso di specie, entrambi i presupposti risultano assenti: da un lato, Cloudflare

ha ricevuto un formale e analitico atto di contestazione degli addebiti; dall'altro, come sopra evidenziato, ha scientemente scelto di non formulare alcuna istanza di audizione.

Nel merito, le previsioni regolamentari applicate dall'AGCOM nel presente procedimento hanno offerto alla Società tutti gli strumenti idonei a garantire una piena e satisfattiva difesa: Cloudflare ha ricevuto la formale contestazione degli addebiti, ha esercitato il diritto di accesso agli atti, ha depositato memorie difensive e ha mantenuto la facoltà di interloquire continuativamente con gli uffici procedenti. L'avvenuta e regolare instaurazione del contraddittorio esclude l'invocata violazione dei parametri costituzionali e convenzionali, risultando il complesso delle garanzie difensive pienamente satisfattivo dell'interesse di cui si lamenta la lesione in questa sede.

Palesemente inconferente è, infine, il richiamo ai precedenti della Corte EDU (*Menarini Diagnostics c. Italia*, *Grande Stevens c. Italia*). La giurisprudenza convenzionale ha chiarito in modo univoco che, pur a fronte di sanzioni amministrative a cui debba riconoscersi natura "afflittiva" o sostanzialmente "penale" ai sensi dei criteri Engel, l'art. 6 della CEDU non risulta violato qualora i provvedimenti dell'Autorità siano assoggettabili — come avviene nel sistema italiano ex art. 134, comma 1, lett. c), cod.proc.amm. — al sindacato pieno e di merito di un giudice indipendente e imparziale.

A supporto di tali conclusioni assumono valore dirimente i principi già espressi da questa Sezione con la sentenza del 28 settembre 2025, n. 16701 i cui passaggi motivazionali, interamente condivisi dal Collegio, meritano di essere qui integralmente richiamati:

«*In materia di sanzioni amministrative di natura afflittiva, il rispetto del principio del contraddittorio – e più in generale del giusto procedimento – deve essere valutato in modo sistemico, considerando l'intero iter procedurale, le modalità di partecipazione riconosciute alla parte interessata e, soprattutto, l'effettiva disponibilità di un sindacato giurisdizionale pieno ed effettivo, come richiesto*

dall'art. 6 della CEDU.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte EDU ha più volte ribadito che il requisito del "tribunale indipendente e imparziale" ex art. 6, § 1, è soddisfatto quando l'atto adottato da un'autorità amministrativa – anche in assenza di un contraddittorio in senso tecnico – sia soggetto a piena giurisdizione da parte di un giudice (Corte EDU, 10 dicembre 2020, ric. n. 68957/14 – 70495/13, c.d. "caso AGCOM"). In tale pronuncia, la Corte ha affermato espressamente che il giudizio davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato contro le sanzioni irrogate da AGCOM «non risulta limitato a un semplice controllo di legalità, dal momento che tali autorità possono verificare se, con riguardo alle circostanze particolari della causa, l'AGCOM abbia fatto un uso appropriato dei suoi poteri, e possono esaminare la fondatezza e la proporzionalità delle scelte dell'AGCOM». Da ciò deriva che il sistema italiano, nella sua interezza, rispetta pienamente i parametri dell'art. 6 CEDU.

Quanto al modello procedimentale adottato dall'Autorità, lo stesso è stato costruito in coerenza con i principi della legge n. 689/1981 e rispetta pienamente i canoni del giusto procedimento. […] Quanto alla mancata partecipazione diretta davanti al Collegio deliberante, va osservato che essa non è richiesta né dalla legge né da principi costituzionali o convenzionali, trattandosi di una fase interna all'Autorità, funzionale alla decisione. La funzione di contraddittorio e garanzia è ampiamente assolta nella fase istruttoria, e non si traduce in un diritto della parte a "dibattere" direttamente con l'organo collegiale.

Del resto, anche il Consiglio di Stato ha recentemente chiarito (Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990) che non è necessaria la piena equiparazione del procedimento sanzionatorio amministrativo a un processo penale, in quanto ciò che rileva è l'effettiva possibilità di contestare e confutare gli addebiti, nonché di impugnare il provvedimento davanti a un giudice munito di piena giurisdizione. È, quindi, sufficiente che l'ordinamento garantisca al destinatario della sanzione

un'adeguata fase partecipativa nel procedimento e, soprattutto, l'accesso a un giudice imparziale, con poteri cognitivi e decisori non limitati. […] Né può ritenersi che l'assenza di un confronto con il Collegio decidente costituisca, in sé, vizio del procedimento, atteso che la natura collegiale della decisione non implica un obbligo di interlocuzione diretta, ma solo la necessità che la decisione sia assunta sulla base di un'istruttoria completa, condivisa e verificabile».

I requisiti sopra richiamati risultano tutti sussistenti nel caso di specie.

In conclusione, l'assenza di una formale richiesta di audizione da parte di Cloudflare, l'avvenuta notifica di un regolare atto di contestazione, la completezza dell'istruttoria procedimentale e l'odierno dispiegarsi di un sindacato giurisdizionale pieno ed effettivo determinano la totale infondatezza del terzo motivo di ricorso.

18. Con i motivi quarto, quinto, sesto, settimo, ottavo e nono, parte ricorrente ripropone, in via derivata, le medesime censure già formulate avverso la delibera n. 49/25/CONS nel giudizio nrg 6084 del 2025, deducendo che i vizi del presupposto ordine di inibizione si riflettano sul successivo provvedimento sanzionatorio, adottato per l'inottemperanza al predetto ordine.

In particolare sono riprodotte:

- con il quarto motivo, la censura di cui al motivo ii) del ricorso nrg 6084 del 2025, concernente la carenza di potere dell'AGCOM ad adottare ordini vincolanti nei confronti di soggetti stabiliti all'estero;
- con il quinto motivo, quelle formulate nel motivo i) del medesimo ricorso, relative all'incompetenza territoriale dell'Autorità di regolazione italiana;
- con il sesto motivo, quelle già dedotte con il secondo atto di motivi aggiunti del ricorso nrg 6084 del 2025, concernenti l'asserita impossibilità dell'oggetto e il difetto di scopo dell'ordine di disabilitazione;
- con il settimo motivo, quelle svolte nel motivo iii) del ricorso nrg 6084 del 2025, concernenti la violazione delle garanzie partecipative;
- con l'ottavo motivo, quelle formulate nel motivo iv) del medesimo ricorso, relative al dedotto difetto di istruttoria e di motivazione;

- con il nono motivo, quelle svolte nel motivo v) del ricorso nrg 6084 del 2025, concernenti il mancato bilanciamento degli interessi coinvolti.

Tutte le censure così riproposte devono essere quindi respinte, dichiarate irricevibili o inammissibili, a seconda dei casi, per le ragioni diffusamente illustrate ai corrispondenti paragrafi della presente sentenza, ai quali il Collegio integralmente rinvia.

19. Con il decimo motivo di gravame, Cloudflare contesta il *quantum* della sanzione pecuniaria, irrogata dall'Autorità con la delibera n. 333/25/CONS, ritenendola eccessiva e sproporzionata rispetto alla condotta e criticando l'uso del fatturato globale quale base di calcolo, deducendo la violazione dei criteri di quantificazione previsti dall'art. 11 della l. n. 689 del 1981 e dall'art. 1, comma 31, della l. n. 249 del 1997, nonché il vizio di eccesso di potere per irragionevolezza, travisamento dei fatti e difetto di proporzionalità.

Il motivo è infondato in ogni sua articolazione e deve essere respinto per le ragioni di seguito esposte.

19.1. In primo luogo, è destituita di fondamento la censura di difetto di motivazione in ordine alla qualificazione della condotta come di "gravità elevata".

La parte ricorrente assume erroneamente che l'Autorità abbia parametrato la gravità della sanzione ai danni arrecati dalla pirateria *online* in astratto, anziché al pregiudizio derivante dalla specifica inottemperanza all'ordine. Tuttavia, dalla piana lettura del provvedimento, emerge che l'Autorità ha ancorato la sanzione al dato oggettivo dell'inosservanza dell'ordine di inibizione (delibera n. 49/25/CONS), avente ad oggetto circa 15.000 risorse di rete. La mancata menzione della delibera presupposta in ogni passaggio motivazionale della delibera n. 333/25/CONS, non inficia la legittimità dell'atto, atteso che il contenuto dell'obbligo e la gravità della violazione sono chiaramente desumibili dal contesto complessivo del provvedimento impugnato.

La tesi relativa alla totale estraneità della ricorrente rispetto al danno

macroeconomico arrecato al settore, ad ogni modo, non può essere condivisa per un duplice ordine di ragioni. Da un lato, il danno citato funge da parametro di contesto per valutare l'offensività della violazione; dall'altro, sussiste un nesso causale tra la condotta della ricorrente e il pregiudizio al mercato. Come rilevato nell'atto impugnato, Cloudflare è coinvolta in circa il 70% dei provvedimenti adottati dall'Autorità a tutela del diritto d'autore. Ne consegue che, data la sua posizione di assoluta preminenza nell'offerta di un servizio che consente ai siti pirata di aggirare gli ordini di blocco, l'inottemperanza della Società si qualifica all'evidenza come grave, perché contribuisce al pregiudizio economico arrecato al mercato nazionale.

19.2. Altrettanto infondata è la doglianza con cui parte ricorrente lamenta una contraddizione logica tra la qualificazione della violazione in termini di "gravità elevata" e la precisazione che si trattasse della "prima applicazione della normativa nei confronti della Società".

Si osserva in proposito che le affermazioni contestate non si pongono affatto in contraddizione, avendo la richiamata precisazione proprio la funzione di chiarire che l'eventuale presenza di precedenti violazioni da parte di Cloudflare avrebbe comportato l'applicazione di una percentuale sanzionatoria ancor più alta, in considerazione della specifica personalità dell'agente.

Peraltro, l'assenza di un pregresso storico costituisce la lineare conseguenza della recente evoluzione del precetto normativo. Solo nel mese di ottobre 2024, infatti, all'art. 2 della legge antipirateria (per effetto delle modifiche apportate dal citato d.l. n. 145/2024) è stato esplicitamente e perentoriamente sancito l'obbligo di notifica dei provvedimenti di blocco ai "*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*".

Tale specificazione del perimetro soggettivo della legge ha colmato ogni margine di ambiguità, imponendo un obbligo immediato di collaborazione indipendentemente dall'accreditamento alla piattaforma *Piracy Shield*. Ne consegue che la natura di "prima applicazione" della norma non esclude affatto

l'antigiuridicità della condotta, né costituisce un elemento di particolare merito che consenta alla ricorrente di rivendicare un'ulteriore riduzione del trattamento sanzionatorio rispetto a quello già applicato.

19.3. Non meritano accoglimento, del pari, le doglianze relative alla presunta erronea applicazione del secondo criterio per l'applicazione della sanzione, concernente l'«*opera svolta per l'eliminazione delle conseguenze della violazione*».

Il ricorso si limita sul punto a contestazioni del tutto generiche, omettendo di allegare e comprovare quali precise e tempestive condotte riparatorie Cloudflare abbia posto in essere prima della conclusione del procedimento per dar seguito all'ordine dell'Autorità.

Quanto all'eccezione secondo cui le risorse inviate fossero "già oscurate da tempo" (o rimosse dai titolari dei diritti), la difesa dell'Autorità — come già evidenziato nei precedenti passaggi motivazionali di questa sentenza — ha esaustivamente chiarito che l'elenco trasmesso comprendeva esclusivamente risorse accertate come attive e destinate ad attività illecite nei mesi immediatamente precedenti l'ordine, confermando l'attualità e la cogenza dell'obbligo di intervento in capo alla Società.

Allo stesso modo, privo di pregio è il richiamo operato da parte ricorrente alle risultanze del resoconto del tavolo tecnico, istituito ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge 14 luglio 2023, n. 93, recante la data del 30 ottobre 2025, nel quale – secondo la tesi di Cloudflare– si darebbe atto di una presunta incompatibilità strutturale delle misure inibitorie imposte rispetto all'architettura globale della rete web e, quindi, dell'impossibilità di dar seguito all'ordine.

Il Collegio rileva come l'argomento sia del tutto inidoneo a inficiare la legittimità del provvedimento impugnato, per le seguenti ragioni.

Anzitutto, Cloudflare non ha preso parte ai lavori del tavolo tecnico, risultando priva di legittimazione a invocare elementi emersi in un contesto di confronto a cui è rimasta estranea. In secondo luogo, l'esame del verbale smentisce radicalmente l'assunto difensivo. Il documento dà infatti atto che un operatore globale (Google),

lungi dal teorizzare una radicale impossibilità tecnica di conformarsi a quanto richiesto dall'Autorità, si sia limitato a rappresentare alcune complessità operative, dando conto comunque dei correttivi già introdotti, secondo un approccio costruttivo. Trova così conferma la piena fattibilità tecnica delle misure in contestazione, già attuate con successo da altri player del settore. Del resto, l'AGCOM, nel medesimo tavolo, ha ribadito l'esistenza di un obbligo di legge inderogabile, precisando che il mancato rispetto delle prescrizioni espone gli operatori a iniziative sanzionatorie.

Orbene, la riscontrata eseguibilità tecnica della misura inibitoria dimostra l'assenza di impedimenti oggettivi all'adempimento. In quanto operatore globale ad altissima specializzazione, la Società era pertanto gravata da un dovere di diligenza qualificata che le imponeva di approntare idonei strumenti di filtraggio, quali il *geo-blocking*, per dare esecuzione al provvedimento dell'Autorità. Il mancato adeguamento alla delibera n. 49/25/CONS configura, di conseguenza, una condotta di intenzionale inottemperanza. Tale omissione preclude l'applicazione dell'attenuante relativa all'opera svolta per l'eliminazione delle conseguenze dell'illecito, giustificando la quantificazione della sanzione nella misura operata dall'Autorità.

19.4. Parimenti priva di fondamento si palesa la contestazione riguardante la legittimità della scelta operata dall'AGCOM di calcolare la sanzione amministrativa tenendo conto del fatturato mondiale della Società.

Il Collegio ritiene l'operato dell'Autorità del tutto immune da vizi, risultando la metodologia applicata pienamente conforme al dato letterale, alla ratio della disciplina sanzionatoria di settore e alla comune nozione economico-contabile di fatturato.

Sotto un primo profilo, occorre valorizzare il chiaro dato testuale emergente dall'art. 1, comma 31, della l. n. 249 del 1997, il quale fa riferimento in termini generici e assoluti al "fatturato", senza introdurre alcuna limitazione di ordine geografico o territoriale. Tali limitazioni, in quanto derogatorie e restrittive rispetto

alla portata generale della nozione, avrebbero dovuto essere espressamente previste dal legislatore.

L'interpretazione letterale, inoltre, trova un simmetrico riscontro nella scienza contabile ed economico-aziendale. Sotto il profilo economico-patrimoniale, la nozione ordinaria di "fatturato" coincide intrinsecamente con la totalità dei ricavi conseguiti dall'ente giuridico nella sua interezza, quale espressione della sua complessiva cifra d'affari. Nel bilancio di una società commerciale, il fatturato rappresenta un dato consolidato e globale; pertanto, l'isolamento di una singola frazione territoriale (il c.d. "fatturato nazionale") costituisce un'eccezione logica e contabile che richiede un'esplicita qualificazione normativa (es. "fatturato generato nel territorio nazionale"), del tutto assente nel testo di legge in esame.

In secondo luogo, l'assunzione del fatturato globale risponde alla ratio stessa del criterio sanzionatorio, la quale impone di valorizzare la natura del soggetto regolato, la fisionomia dell'illecito e, soprattutto, il principio di effettività della sanzione. Nel caso di specie, è pacifico e incontestato che la Società non possieda una stabile organizzazione o una controllata commerciale sul territorio italiano che fatturi in loco i servizi di rete contestati, i quali vengono erogati e monetizzati direttamente dalla Società statunitense. Accogliere la tesi della ricorrente – secondo cui la sanzione dovrebbe parametrarsi sul solo fatturato registrato in Italia – condurrebbe all'irrogazione di una sanzione di entità palesemente irrisoria per un soggetto multinazionale che registra ricavi superiori a 1,6 miliardi di dollari, svuotando di significato la sanzione stessa.

Una siffatta scelta, in sintesi, si porrebbe in frontale contrasto con i principi europei e nazionali di:

- adeguata afflittività e deterrenza della sanzione, vanificando gli obiettivi di tutela del diritto d'autore perseguiti dalla legge antipirateria;
- parità di trattamento a danno degli operatori nazionali (i quali, fatturando interamente in Italia, subirebbero sanzioni proporzionalmente assai più gravose e

idonee a incidere sulla propria stabilità aziendale rispetto alle *Big Tech* estere).

Occorre inoltre evidenziare che l'ordinamento sanzionatorio contemporaneo dei mercati tecnologici – come confermato per analogia dai sistemi del GDPR e del DSA – impiegano sistematicamente il fatturato globale quale indice della reale "*capacità economica dell'agente*", proprio al fine di calibrare l'impatto della sanzione sulla reale struttura dell'operatore globale, evitando che la frammentazione societaria o la delocalizzazione della fatturazione si trasformino in una indebita esenzione dalla potestà sanzionatoria degli Stati membri. Non vi è ragione per applicare una diversa regola nel caso di specie.

Le considerazioni sopra svolte non sono scalfite dalle deduzioni formulate dalla ricorrente nella memoria dell’8 giugno 2026. In tale sede, la difesa di Cloudflare assume l'esistenza di un vizio di eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di motivazione, fondandolo sul tenore di alcuni atti endoprocedimentali (in particolare le relazioni istruttorie del 31 ottobre e del 3 dicembre 2025, esibite a seguito dell’accesso agli atti).

Al riguardo, il Collegio rileva che le risultanze preliminari e gli orientamenti iniziali espressi dagli uffici istruttori nel corso del procedimento non vincolano in modo immutabile la successiva attività di valutazione dell'Amministrazione. Il fatto che la Direzione procedente, a seguito di doverosi approfondimenti e di una più compiuta analisi delle risultanze emerse, sia giunta a conclusioni parzialmente difformi rispetto alle proprie primigenie ipotesi di decisione costituisce espressione fisiologica della dialettica procedimentale e del corretto esercizio della discrezionalità tecnica. Non è pertanto configurabile un vizio di contraddittorietà, rappresentando il mutamento di orientamento il legittimo frutto dell'evoluzione e del progressivo affinamento dell'istruttoria, dovendosi ribadire che la volontà dell'Amministrazione si esprime validamente e definitivamente solo con l'adozione del provvedimento finale.

Né tale determinazione conclusiva può ritenersi immotivata. Al contrario, sia la relazione del 29 dicembre 2025 sia la delibera impugnata danno puntuale ed

esaustivo conto delle ragioni logico-giuridiche – avallate da questo Collegio – che hanno imposto l'assunzione del fatturato mondiale quale base di calcolo, e che di seguito, a fini di chiarezza, si riportano: AGCOM "*ritiene che ai fini del procedimento in oggetto rilevi 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 agli utenti su scala globale. Inoltre, i servizi offerti da Cloudflare che consentono la fruizione illecita di contenuti al pubblico italiano non appaiono essere fatturati sul territorio italiano. Al riguardo, si rappresenta che dall'esperienza maturata dall'Autorità nell'applicazione del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore emerge che la quasi totalità dei siti che diffondono opere digitali in violazione dei diritti sono stabiliti all'estero e si avvalgono, nella maggioranza dei casi, di servizi offerti da Cloudflare. Pertanto, è molto probabile che gli introiti derivanti dalla fornitura dei servizi rilevanti nell'ambito del procedimento siano stati conseguiti fuori dal territorio nazionale. 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.*".

La delibera n. 333/25/CONS si appalesa, pertanto, come il frutto di un corretto e proporzionato bilanciamento tra l'esigenza di repressione dell'illecito e la capacità patrimoniale del trasgressore.

Per tali motivi, il decimo motivo di ricorso va integralmente respinto, non sussistendo i presupposti per l'esercizio del potere di rideterminazione giudiziale del *quantum.*

20. Con l'undicesimo motivo dell'atto di motivi aggiunti, Cloudflare deduce l'illegittimità della delibera n. 333/25/CONS per omessa ed errata valutazione delle osservazioni presentate in sede procedimentale. In particolare, la ricorrente lamenta

che l'Autorità non abbia preso in considerazione i rilievi attinenti alla carenza di potere e al difetto di competenza, nonché quelli relativi alla pretesa impossibilità tecnica di esecuzione dell'ordine e al conseguente eccessivo aggravio a carico della Società in violazione del principio di proporzionalità. Sotto altro profilo, qualifica come errate e illegittime le motivazioni offerte da AGCOM in ordine ai restanti punti focali delle proprie deduzioni (natura dei servizi resi, assenza di contributo causale agli illeciti, rischio di sovra-blocco di siti leciti, efficacia dei presidi tecnici e sufficienza dell'istruttoria).

Il motivo è infondato e va respinto.

L'Autorità ha infatti ampiamente dato conto, alle pagine da 7 a 9 della delibera n. 333/257CONS, delle articolate deduzioni rassegnate dalla odierna ricorrente, confutandole e disattendendole puntualmente nelle successive pagine da 9 a 12. Non è pertanto configurabile alcun vizio di omesso esame o difetto di istruttoria, avendo l'Amministrazione preso cognizione del contenuto sostanziale degli scritti difensivi e avendone esplicitato le ragioni del rigetto attraverso un percorso logico-argomentativo completo e autosufficiente.

Va peraltro rilevato che le osservazioni riprodotte da Cloudflare in sede procedimentale – e di cui si lamenta la non corretta valutazione – costituiscono l'esatta replica delle censure di merito già capillarmente analizzate e respinte nei precedenti passaggi della presente sentenza.

Poiché i vizi di carenza di potere, di difetto di competenza, l'asserita impossibilità oggettiva di esecuzione, nonché l'invocata violazione dei principi di logicità e proporzionalità sono già stati giudicati del tutto infondati da questo Collegio, le corrispondenti doglianze qui reiterate non possono trovare accoglimento. Sul punto, si richiamano interamente le motivazioni già espresse nella narrativa che precede in ordine alla legittimità intrinseca del provvedimento e alla cogenza degli obblighi di inibizione imposti alla ricorrente.

L'undicesimo motivo dell'atto di motivi aggiunti va, pertanto, integralmente respinto.

21. Alla luce di quanto precede i ricorsi in epigrafe, come riuniti, vanno in parte dichiarati inammissibili, in parte irricevibili e per il resto infondati.

22. La novità delle questioni normative trattate e la complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li dichiara in parte inammissibili, in parte irricevibili e per il resto infondati nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Marianna Scali, Primo Referendario, Estensore

Giulia La Malfa, Referendario

L'ESTENSORE
Marianna Scali

IL PRESIDENTE
Francesco Mele

IL SEGRETARIO