

# Abuso di posizione dominante. La Corte di Giustizia si pronuncia sul diniego di accesso ad un'infrastruttura essenziale opposto a imprese terze

 07/01/2026

 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, CONTENZIOSO, SOCIETÀ

Marco Stillo

In data 18 dicembre 2025, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-245/24, «Lukoil Bulgaria» EOOD, «Lukoil Neftohim Burgas» AD contro Komisia za zashtita na konkurentsia, sull'interpretazione dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione

Europea (TFUE). Tale domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la «Lukoil Bulgaria» EOOD ("Lukoil Bulgaria")<sup>1</sup> e la «Lukoil Neftohim Burgas» AD ("Lukoil Burgas")<sup>2</sup>, appartenenti al gruppo economico Lukoil, e, dall'altro, la Komisia za zashtita na konkurentsia (autorità bulgara garante della concorrenza) in merito alla validità della decisione con cui quest'ultima aveva dichiarato che, nel

<sup>1</sup> La Lukoil Bulgaria opera nella distribuzione di prodotti petroliferi, e per le sue attività principali di vendita all'ingrosso di carburanti dispone di depositi ripartiti in tutto il territorio bulgaro, mentre per le sue attività di distribuzione al dettaglio di carburanti utilizza la sua rete nazionale di stazioni di servizio. Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 e il 30 novembre 2020, la Lukoil Bulgaria disponeva di tre depositi fiscali nei quali erano detenuti prodotti soggetti ad accisa.

<sup>2</sup> La Lukoil Burgas è il principale produttore di prodotti petroliferi in Bulgaria, e gestisce la raffineria di Burgas nonché il terminale portuale di Rosenets, per la cui gestione essa dispone di una concessione di servizi rilasciata nel 2011 dallo Stato bulgaro. Quest'ultimo detiene un'azione specifica nel capitale della Lukoil Burgas che gli conferisce diritti speciali, in virtù dei quali l'assemblea generale della società deve ottenere il previo accordo scritto di tale Stato Membro e rispettare talune condizioni quando intende adottare una decisione che riduca sostanzialmente la produzione di carburanti o neghi l'accesso agli impianti portuali e agli oleodotti a fronte di un compenso adeguato.



mercato dello stoccaggio di carburanti per autoveicoli in Bulgaria, tali società avevano commesso un abuso di posizione dominante vietato sia dall'articolo 102 TFUE sia dalle corrispondenti disposizioni nazionali.

Questi i fatti.

In virtù di un contratto di privatizzazione stipulato il 12 ottobre 1999, lo Stato bulgaro aveva ceduto al gruppo Lukoil il 58% del capitale della società subentrata al *Neftohimicheski Kombinat Burgas* (complesso petrolchimico di Burgas), che era così divenuto proprietario dell'infrastruttura di trasporto e di stoccaggio gestita da tale società. Successivamente, lo Stato bulgaro aveva dichiarato che il porto di Burgas, compreso il terminale portuale di Rosenets al quale è collegato, nonché gli oleodotti che vi conducono costituivano impianti strategici in quanto rilevanti per la sicurezza nazionale.

Dopo aver constatato che, nel corso del mese di marzo del 2020, il prezzo al dettaglio dei carburanti in Bulgaria era diminuito in misura minore rispetto al prezzo del petrolio sui mercati mondiali, la *Varhovna administrativna prokuratura* (pubblico ministero presso la Corte suprema amministrativa) aveva chiesto all'autorità bulgara garante della concorrenza (ANC) di indagare sull'esistenza di infrazioni al diritto della concorrenza in relazione alla fissazione dei prezzi di vendita dei carburanti al dettaglio. Più particolarmente, secondo quest'ultima, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 e il 31 marzo 2021, la Lukoil Bulgaria e la Lukoil Burgas avrebbero commesso diverse forme di abuso di posizione dominante con uno scopo anticoncorrenziale comune, negando ad altri produttori o importatori di carburanti l'accesso ai depositi fiscali da esse gestiti, a quelli situati nei terminali portuali di Rosenets e di Varna nonché agli oleodotti. Di conseguenza, l'ANC aveva inflitto alla Lukoil Burgas e alla Lukoil Bulgaria, rispettivamente, un'ammenda di importo pari a circa 72

milioni e 28 milioni di euro. Queste ultime, pertanto, si erano rivolte all'*Administrativen sad Sofia-oblást* (Tribunale amministrativo della regione di Sofia; il "giudice del rinvio") che, alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante in materia, aveva deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia quattro questioni pregiudiziali.

Con la prima questione, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 102 TFUE debba essere interpretato nel senso che, affinché possa ritenere che comportamenti di due società facenti parte di una stessa impresa in posizione dominante – consistenti nel negare l'accesso ad impianti posti sotto il loro rispettivo controllo e facenti parte di una stessa infrastruttura essenziale controllata da tale impresa, e nel limitare il commercio al riguardo – ne costituiscano un abuso, un'ANC è tenuta ad accertare che le condizioni dell'articolo 102 TFUE ricorrono per quanto riguarda sia i comportamenti qualificati come restrizioni del commercio sia quelli qualificati come diniego di accesso a tali impianti.

La Corte ha preliminarmente ricordato che per poter considerarlo considerare, in un determinato caso, come "sfruttamento abusivo di una posizione dominante" è necessario dimostrare che un determinato comportamento, avvalendosi di mezzi diversi da quelli che reggono la concorrenza tra le imprese fondata sui meriti, ha l'effetto, attuale o potenziale, di restringere quest'ultima estromettendo dal mercato o dai mercati interessati *competitors* parimenti efficienti, o impedendo il loro sviluppo su detti mercati, tenendo conto che può trattarsi sia dei mercati su cui è detenuta la posizione dominante sia di quelli, collegati o vicini, su cui detto comportamento è destinato a produrre i suoi effetti attuali o potenziali<sup>3</sup>. Tale dimostrazione, tuttavia, deve essere sempre compiuta valutando tutte le circostanze fattuali pertinenti, concernenti sia il comportamento stesso,

<sup>3</sup> CGUE 21.12.2023, Causa C-333/21, *European Superleague Company*, punto 129.

sia il mercato o i mercati in questione o il funzionamento della concorrenza su detto o su detti mercati, e deve essere volta ad attestare, sulla base di elementi di analisi e di prova precisi e concreti, che tale comportamento ha, in ogni caso, la capacità di produrre effetti preclusivi<sup>4</sup>. A tale riguardo, oltre ai suddetti comportamenti, possono essere qualificati come “sfruttamento abusivo di una posizione dominante” anche quelli rispetto ai quali è dimostrato che hanno per effetto, attuale o potenziale, o pure per oggetto, di impedire in una fase preliminare alle imprese potenzialmente concorrenti, mediante la creazione di ostacoli all’ingresso o il ricorso ad altre misure ostruttive o ad altri mezzi diversi da quelli che reggono la concorrenza basata sui meriti, di accedere al o ai mercati in questione e, in tal modo, di precludervi lo sviluppo della concorrenza a danno dei consumatori, ivi limitando la produzione, lo sviluppo di prodotti o di servizi alternativi o, ancora, l’innovazione<sup>5</sup>.

Tutto ciò premesso, le norme europee in materia di concorrenza, facendo riferimento alle attività delle imprese, stabiliscono come criterio decisivo l’esistenza di un’unità di comportamento sul mercato, senza che la formale separazione tra le diverse società, conseguente alla loro personalità giuridica distinta, possa escludere tale unità ai fini dell’applicazione delle norme in questione<sup>6</sup>. In una fattispecie come quella del caso concreto, pertanto, l’ANC non è tenuta ad accettare che tanto la categoria delle condotte considerate come un diniego di accesso a tale infrastruttura essenziale, quanto quella delle condotte considerate come una restrizione del commercio relative a tale infrastruttura integrino, separatamente, l’insieme degli elementi costitutivi di un

abuso di posizione dominante ai sensi dell’articolo 102 TFUE, purché essa possa dimostrare che tutti questi elementi sussistono in relazione al comportamento abusivo complessivo addebitato a tale impresa.

Con le questioni seconda e terza, invece, il giudice del rinvio chiedeva se l’articolo 102 TFUE debba essere interpretato nel senso che le condizioni enunciate nella c.d. “sentenza Bronner”<sup>7</sup>, che consentono di ritenere che un diniego di concedere l’accesso ad un’infrastruttura possa costituire un abuso di posizione dominante, siano inapplicabili qualora tale infrastruttura sia stata sviluppata non già dall’impresa dominante per le esigenze delle proprie attività, e bensì dai pubblici poteri e sia stata oggetto di una concessione di servizi da parte dello Stato a tale impresa o sia stata acquisita da quest’ultima al termine di un’operazione di privatizzazione.

La Corte ha preliminarmente ricordato che le condizioni enunciate nella sentenza Bronner sono volte a stabilire un giusto equilibrio tra, da un lato, le esigenze di una concorrenza non falsata e, dall’altro, la libertà di contrattare e il diritto di proprietà dell’impresa dominante<sup>8</sup>. La constatazione che un’impresa dominante ha abusato della propria posizione essendosi rifiutata di contrattare con un concorrente, infatti, ha come conseguenza che tale impresa è costretta a contrattare con quest’ultimo. Un obbligo del genere, pertanto, è particolarmente lesivo della libertà di contrattare e del diritto di proprietà dell’impresa dominante, dal momento che un’impresa, anche dominante, resta, in linea di principio, libera di rifiutarsi di

<sup>4</sup> *Ibidem*, punto 130.

<sup>5</sup> *Ibidem*, punto 131.

<sup>6</sup> CGUE 06.10.2021, Causa C-882/19, *Sumal*, punto 41.

<sup>7</sup> CGUE 26.11.1998, Causa C-7/97, *Bronner*. Nello specifico, affinché il rifiuto, da parte di un’impresa in posizione dominante, di concedere l’accesso ad un servizio possa costituire un abuso ai sensi dell’articolo 102 TFUE è necessario che i) il rifiuto possa eliminare del tutto la concorrenza nel mercato da parte del richiedente il servizio, ii) il rifiuto non sia oggettivamente giustificabile, e iii) il servizio in questione sia, di per sé, indispensabile per l’esercizio dell’attività del richiedente.

<sup>8</sup> CGUE 12.01.2023, Causa C-42/21 P, *Lietuvos geležinkeliai/Commissione*, punto 86.

contrattare e di sfruttare l'infrastruttura da essa sviluppata per le proprie esigenze<sup>9</sup>.

Benché, nel breve termine, la condanna di un'impresa per aver abusato della propria posizione dominante rifiutandosi di contrattare con un concorrente abbia l'effetto di favorire la concorrenza, inoltre, nel lungo termine è generalmente favorevole allo sviluppo della concorrenza, e va nell'interesse dei consumatori, consentire ad una società di riservare al proprio uso le infrastrutture da essa sviluppate per le esigenze della propria attività. Qualora si consentisse con eccessiva facilità l'accesso ad un'infrastruttura di produzione, acquisto o distribuzione, infatti, i concorrenti non sarebbero incentivati a predisporre infrastrutture concorrenti<sup>10</sup>. Di conseguenza, è proprio la necessità di continuare ad incentivare le imprese in posizione dominante ad investire nello sviluppo di prodotti o servizi di qualità, nell'interesse dei consumatori, a giustificare l'applicazione delle condizioni della sentenza Bronner nell'ipotesi in cui un'impresa in posizione dominante abbia sviluppato un'infrastruttura per le esigenze delle proprie attività e da essa detenuta<sup>11</sup>.

Tutto ciò premesso, il criterio secondo cui l'impresa dominante deve detenere l'infrastruttura mira a circoscrivere l'applicazione delle condizioni della sentenza Bronner alle situazioni in cui, al fine di raggiungere un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco, occorre prestare particolare attenzione al diritto di proprietà o al grado equivalente di controllo di cui dispone l'impresa dominante e che le consente di negare l'accesso a tale infrastruttura da parte di terzi. Dal momento che l'impresa dominante dispone, nei confronti di detta infrastruttura, di un'autonomia decisionale limitata da prerogative o obblighi, imposti per via legislativa, regolamentare o contrattuale, che le vietano di negare a terzi l'accesso

all'infrastruttura medesima, pertanto, non si può ritenere che tale impresa la detenga e, di conseguenza, essa non si trova in una situazione analoga a quella da cui è scaturita la causa che aveva dato luogo alla sentenza Bronner. In tutte queste ipotesi, un giusto equilibrio tra la concorrenza e i diritti dell'impresa dominante sull'infrastruttura essenziale deve riflettere le limitazioni di tali diritti risultanti, in particolare, dall'intervento delle autorità pubbliche. Di conseguenza, il fatto che non disponga di un'autonomia decisionale totale per quanto riguarda l'accesso all'infrastruttura da essa gestita è sufficiente ad escludere che un'impresa dominante possa essere considerata come detentrice di quest'ultima e, con ciò, anche l'applicazione delle condizioni della sentenza Bronner.

In presenza di un'autonomia decisionale totale, invece, non si può ritenere che il fatto che un'infrastruttura sia stata costituita o sviluppata da autorità pubbliche o mediante finanziamenti pubblici sia sufficiente ad escludere, in ogni caso, l'applicazione delle condizioni della sentenza Bronner. Poiché è stata acquistata dall'impresa dominante ad un prezzo e a condizioni risultanti da una procedura concorrenziale, infatti, un'infrastruttura del genere è simile ad una costituita o sviluppata da tale impresa. Del pari, quando l'impresa dominante, pur non essendo proprietaria dell'infrastruttura in questione, dispone di diritti esclusivi che le conferiscono un'autonomia decisionale che le consente di controllare totalmente l'accesso a tale infrastruttura, essa deve essere assimilata ad un'infrastruttura detenuta dall'impresa di cui trattasi.

Alla luce di quanto visto finora, la Corte ha pertanto statuito che:

*“L'articolo 102 TFUE deve essere interpretato nel senso che, affinché un'autorità garante della concorrenza*

<sup>9</sup> CGUE 10.09.2024, Causa C-48/22 P, *Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping)*, punto 91; CGUE 25.03.2021, Causa C-152/19 P, *Deutsche Telekom/Commissione*, punto 46.

<sup>10</sup> CGUE 25.03.2021, Causa C-152/19 P, *Deutsche Telekom/Commissione*, punto 47; CGUE 25.03.2021, Causa C-165/19 P, *Slovak Telekom/Commissione*, punto 47.

<sup>11</sup> CGUE 25.02.2025, Causa C-233/23, *Alphabet e a.*, punto 43.

*possa ritenere che comportamenti di due società facenti parte di una stessa impresa dominante, consistenti, secondo tale autorità, nel negare l'accesso ad impianti collocati sotto il loro rispettivo controllo e facenti parte di una stessa infrastruttura essenziale controllata da tale impresa, e nel restringere il commercio al riguardo, costituiscano un abuso di siffatta posizione dominante, detta autorità non è tenuta ad accettare che le condizioni dell'articolo 102 TFUE ricorrono sia per i comportamenti considerati come dinieghi ingiustificati di accesso a tali impianti, sia per i comportamenti considerati come restrizioni al commercio, purché essa possa dimostrare che tali condizioni ricorrono con riferimento al comportamento abusivo globale addebitato a tale impresa.*

*L'articolo 102 TFUE deve essere interpretato nel senso che le condizioni enunciate al punto 41 della sentenza del*

*26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569), che consentono di ritenere che un diniego di concedere l'accesso a un'infrastruttura possa costituire un abuso di posizione dominante, sono applicabili a un'infrastruttura che è stata sviluppata dall'autorità pubblica e poi acquistata da un'impresa dominante, in esito ad un'operazione di privatizzazione, o utilizzata da tale impresa in forza di diritti esclusivi che le sono stati trasferiti da detta autorità pubblica, a condizione, da un lato, che tale operazione di privatizzazione o di trasferimento di diritti esclusivi si sia svolta in condizioni idonee a garantire la natura concorrenziale del prezzo e delle altre condizioni di tale privatizzazione e, dall'altro, che detta impresa disponga di un'autonomia decisionale totale per quanto riguarda l'accesso a tale infrastruttura".*



**Marco Stillo**

**ASSOCIATE**

 m.stillo@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7  
20121 – Milano

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
milan@dejalex.com

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
rome@dejalex.com

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
brussels@dejalex.com

**MOSCOW**

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
moscow@dejalex.com