

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

3 settembre 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Servizi nel mercato interno – Direttiva 2006/123/CE – Articolo 2, paragrafo 1 – Ambito di applicazione – Articolo 4, punto 1 – Nozione di “servizio” – Selezione tra diversi candidati – Articolo 12, paragrafi 1 e 2 – Concessioni di piccole derivazioni idroelettriche e relativi impianti di produzione di energia – Normativa nazionale che prevede il rinnovo automatico delle concessioni rilasciate – Articolo 49 TFUE »

Nella causa C-653/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Corte costituzionale (Italia), con ordinanza del 7 ottobre 2024, pervenuta in cancelleria il 7 ottobre 2024, nel procedimento

Presidente del Consiglio dei ministri

contro

Regione Emilia-Romagna,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, F. Schalin (relatore), M. Gavalec e Z. Csehi, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 13 ottobre 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Regione Emilia-Romagna, da G. Falcon, avvocato;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da G. Aiello e G. Iappelli, avvocati dello Stato;
- per il governo tedesco, da J. Möller e P.-L. Krüger, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da J.-L. Carré e M. Guiresse, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da G. Conte e B. Stromsky, in qualità di agenti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 dicembre 2025,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Presidente del Consiglio dei ministri (Italia) e la Regione Emilia-Romagna (Italia) in merito a una normativa che prevede la proroga di concessioni rilasciate per l'esercizio di piccoli impianti di derivazioni idroelettriche.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 1 della direttiva 2006/123, intitolato «Oggetto», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi».
- 4 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Campo di applicazione», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro».
- 5 L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», recita:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "servizio": qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 [CE] [(divenuto articolo 57 TFUE)] fornita normalmente dietro retribuzione;

(...)».
- 6 L'articolo 12 della medesima direttiva, intitolato «Selezione tra diversi candidati», così dispone ai paragrafi 1 e 2:

«1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

Diritto italiano

Regio decreto n. 1775/1933

7 L'articolo 6 del regio decreto dell'11 dicembre 1933, n. 1775 – Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici (GURI n. 5, dell'8 gennaio 1934), nella versione applicabile alla controversia oggetto del procedimento principale (in prosieguo: il «regio decreto n. 1775/1933»), definisce le «grandi» derivazioni di acqua ad uso idroelettrico come quelle che alimentano impianti di produzione di forza motrice la cui potenza nominale annua media è superiore a 3 000 kilowatt (kW). Per potenze uguali o inferiori a 3 000 kW, tali derivazioni idriche sono considerate «piccole».

8 L'articolo 21 del regio decreto n. 1775/1933 stabilisce che tutte le concessioni di derivazioni di acqua ad uso idroelettrico sono temporanee e che la loro durata non può superare un periodo di 30 anni, al termine del quale esse possono essere rinnovate conformemente all'articolo 28 di tale regio decreto.

Legge regionale 17/2023

9 L'articolo 3 della legge regionale della Regione Emilia-Romagna del 28 dicembre 2023, n. 17 – Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2024 (Burert n. 364, del 28 dicembre 2023), nella versione applicabile alla controversia oggetto del procedimento principale (in prosieguo: la «legge regionale n. 17/2023»), prevede che, «[q]ualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3 000 [kW] abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza presentata da parte del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista all'articolo 21 del [regio decreto n. 1775/1933]».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

10 Con ricorso del 23 febbraio 2024, il presidente del Consiglio dei Ministri ha avviato un procedimento dinanzi alla Corte costituzionale (Italia), odierno giudice del rinvio, ai fini del controllo di costituzionalità dell'articolo 3 della legge regionale n. 17/2023.

- 11 Secondo il presidente del Consiglio dei ministri, tale articolo 3 viola l'articolo 117, primo comma, della Costituzione della Repubblica italiana, letto in combinato disposto con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123. A suo avviso, l'ambito di applicazione di tale direttiva si estende alle concessioni di piccole derivazioni di acqua ad uso idroelettrico e detta direttiva osta dunque alla legge regionale n. 17/2023, nella misura in cui l'articolo 3 di quest'ultima prevede una proroga *ex lege* della data di scadenza di tali concessioni. Tale proroga corrisponderebbe ad un rinnovo automatico di dette concessioni, a causa dell'allineamento della durata della concessione al periodo in cui il titolare ha ottenuto «incentivi» per la produzione di energia elettrica mediante un'attività di derivazione di acqua ad uso idroelettrico.
- 12 La Regione Emilia-Romagna esclude che la legge regionale n. 17/2023 autorizzi una proroga di dette concessioni, cosicché la produzione di energia mediante piccoli impianti di derivazioni di acqua ad uso idroelettrico non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123. A suo avviso, tenuto conto dell'esistenza di direttive che trattano specificamente del mercato dell'energia elettrica, è infatti poco probabile che la nozione di «servizio», ai sensi della direttiva 2006/123, possa includere la produzione di un bene immateriale, come l'energia idroelettrica.
- 13 Il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità delle disposizioni della legge regionale n. 17/2023 con l'articolo 12 della direttiva 2006/123, in quanto esistono elementi che consentono di qualificare la produzione di energia elettrica sia come «servizio», ai sensi di tale direttiva, sia come «bene».
- 14 Alla luce di tali circostanze, la Corte costituzionale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) [s]e l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva [2006/123] debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche.
- 2) In caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva [2006/123] debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osta a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l'attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW).
- 3) Infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva [2006/123] debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili,

fermo restando il rispetto della durata massima (trent'anni) che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 15 In via preliminare occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice del rinvio una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia portata al suo esame. In tale prospettiva, incombe alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. Inoltre, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare le sue questioni (v. sentenze del 20 marzo 1986, *Tissier*, 35/85, EU:C:1986:143, punto 9; del 28 novembre 2000, *Roquette Frères*, C-88/99, EU:C:2000:652, punto 18, nonché del 1° agosto 2025, *Alace e Canpelli*, C-758/24 e C-759/24, EU:C:2025:591, punto 44).
- 16 Infatti, la circostanza che, sul piano formale, il giudice del rinvio abbia preso in considerazione, nelle sue questioni, determinate disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte gli fornisca tutti gli elementi interpretativi che possono essere utili per decidere nella causa oggetto del procedimento principale, isolando dall'insieme degli elementi forniti da tale giudice, e in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione tenuto conto dell'oggetto della controversia (v. sentenze del 29 novembre 1978, *Redmond*, 83/78, EU:C:1978:214, punto 26, e del 1° agosto 2025, *Alace e Canpelli*, C-758/24 e C-759/24, EU:C:2025:591, punto 45).
- 17 Orbene, nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi sulla conformità al diritto dell'Unione di una normativa nazionale che prevede il rinnovo automatico delle concessioni di piccole derivazioni di acqua ad uso idroelettrico. In concreto, nell'ambito della sua prima questione, il giudice del rinvio si interroga sull'applicabilità della direttiva 2006/123 a impianti di questo tipo.
- 18 Date tali circostanze, occorre considerare che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 1, l'articolo 4, punto 1, e l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che tale direttiva si applica agli impianti che hanno come unica attività, o, quanto meno, come attività principale, la produzione di energia elettrica, quali i piccoli impianti di derivazioni idroelettriche.
- 19 A tale riguardo, occorre ricordare che la direttiva 2006/123 si applica, ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro, tenendo presente che la nozione di «servizio» è definita all'articolo 4, punto 1, di tale

direttiva come «qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo [57 TFUE] fornita normalmente dietro retribuzione».

- 20 Inoltre, l'articolo 12, paragrafo 1, di detta direttiva contempla la situazione specifica nella quale il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. In un caso del genere, in forza del paragrafo 2 di tale articolo, l'autorizzazione deve essere concessa per una durata limitata, al termine di una procedura di selezione tra candidati. Inoltre, tale autorizzazione non deve essere oggetto di una procedura di rinnovo automatico e non deve prevedere alcun altro vantaggio a favore del prestatore la cui autorizzazione è appena scaduta.
- 21 In tale contesto, dalla decisione di rinvio risulta che i piccoli impianti di derivazioni idroelettriche svolgono una funzione di semplice produzione di elettricità, finalizzata talora alla sua cessione, attraverso «l'immissione nella rete», e talora, in via prevalente, se non esclusiva, all'autoconsumo.
- 22 A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'energia elettrica è una merce, un bene, un prodotto e che l'attività di produzione di un prodotto non può essere considerata, in quanto tale, un servizio. Ne consegue che la produzione di energia elettrica, in quanto attività di produzione di un bene, non costituisce una prestazione di servizi (v., in tal senso, sentenze del 27 aprile 1994, Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, punto 28, nonché del 28 maggio 2020, ECO-WIND Construction, C-727/17, EU:C:2020:393, punti 56 e 57).
- 23 Inoltre, la Corte ha parimenti dichiarato che il fatto che l'attività di produzione di energia elettrica sia accompagnata da una prestazione di servizi non conduce ad una valutazione diversa qualora i servizi di cui trattasi siano accessori all'attività principale di produzione di energia elettrica (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, ECO-WIND Construction, C-727/17, EU:C:2020:393, punto 59).
- 24 Nel caso di specie, il giudice del rinvio rileva che l'unica attività dei piccoli impianti di derivazioni idroelettriche è la produzione di elettricità. Pertanto, secondo la giurisprudenza citata al punto 22 della presente sentenza, si deve considerare che la direttiva 2006/123 non può applicarsi a tali piccoli impianti.
- 25 Tale constatazione non può essere rimessa in discussione dall'argomentazione del governo italiano secondo cui i piccoli impianti di derivazioni idroelettriche esercitano un'attività che va oltre la semplice produzione di un bene. In particolare, tale governo fa valere che l'operatore di un siffatto impianto è tenuto ad esercitare una serie di attività inerenti alla gestione di questo tipo di impianto, come la limitazione della captazione di acqua a valori compatibili con la ricarica della falda acquifera interessata o le attività necessarie per salvaguardare l'interesse pubblico connesso alle risorse idriche, mantenendo al contempo intatto l'equilibrio idrogeologico.

- 26 A questo proposito, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 37 e 39 delle sue conclusioni, il fatto che l'esercizio dell'attività di produzione di energia mediante piccoli impianti di derivazioni idroelettriche sia soggetto al rispetto di obblighi volti a tutelare la sanità pubblica o l'interesse generale non è sufficiente a trasformare la produzione del bene di cui trattasi in una prestazione di servizi.
- 27 Nel caso di specie, anche supponendo che le attività connesse alla gestione della portata e alla preservazione dell'equilibrio idrogeologico possano essere qualificate, in quanto tali, come «prestazioni di servizi», si tratterebbe soltanto di servizi accessori all'attività principale di produzione di energia elettrica, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 23 della presente sentenza.
- 28 Infatti, se e in quanto simili attività complementari siano «prestazioni di servizi», esse rivestono un carattere intrinsecamente accessorio, dal momento che l'operatore economico interessato non può esercitarle in modo indipendente e in via principale, in quanto «attività economica non salariata fornita normalmente dietro retribuzione», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123. Inoltre, tali attività sono intrinsecamente connesse al diritto di deviare l'acqua del demanio pubblico dal suo corso naturale, nell'ambito delle concessioni rilasciate per la gestione di piccoli impianti di derivazioni idroelettriche, il quale è inscindibile dall'obiettivo specifico e principale della produzione di energia idroelettrica.
- 29 Allo stesso modo, l'argomentazione della Commissione europea secondo cui i servizi di stabilizzazione della rete elettrica potrebbero essere qualificati, in talune ipotesi, come «prestazioni di servizi», sicché la direttiva 2006/123 sarebbe applicabile a tutti gli impianti, deve essere respinta, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 51 e 52 delle sue conclusioni. Infatti, l'eventuale fornitura di «servizi» di stabilizzazione della rete non modifica l'attività di derivazione di acqua ad uso idroelettrico, indipendentemente dal fatto che si tratti di un impianto di grandi dimensioni o di un piccolo impianto. L'attività principale resta, in ogni caso, quella della produzione di energia. Tale constatazione è stata del resto confermata dal governo italiano in udienza. Infatti, l'eventuale fornitura di servizi di stabilizzazione della rete implicherebbe solo un aumento temporaneo di tale produzione al fine di rispondere a un fabbisogno eccezionale. Del pari, la Commissione ha riconosciuto, in udienza, che, almeno nel caso dei piccoli impianti di derivazione idroelettrica, si tratta di un'attività puramente contingente.
- 30 Quanto all'argomentazione del governo italiano relativa all'allegato I del regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, del 28 novembre 2007, recante modifica del regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) e delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV (GU 2008, L 74, pag. 1), che classifica

come servizio, con il codice 65410000-0, la gestione di una centrale elettrica, una classificazione siffatta non è determinante.

31 A tal riguardo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 44 e 45 delle sue conclusioni, la gestione di una centrale elettrica e la produzione di energia elettrica sono due attività distinte, i cui rispettivi regimi giuridici non coincidono necessariamente. Inoltre, nulla osta a che il produttore di energia elettrica interessato possa affidare la gestione della sua centrale elettrica a un terzo, eventualmente ad un prestatore di servizi, senza che ciò lo privi della sua qualità di produttore e senza che ciò implichi una vera e propria concessione di servizi o l'affidamento di un appalto pubblico di servizi.

32 Infine, la sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa e a.* (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), invocata dal governo italiano, non è idonea a rimettere in discussione le conclusioni che precedono. Infatti, in tale sentenza, la Corte non ha statuito che la direttiva 2006/123 si applica a tutte le concessioni riguardanti l'autorizzazione ad esercitare un'attività economica in una zona demaniale. Al contrario, da detta sentenza risulta che l'applicazione di tale direttiva dipende, in particolare, dalla questione se l'attività esercitata mediante l'utilizzo di un bene demaniale possa essere qualificata come «servizio», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, di detta direttiva. Nelle cause che hanno dato luogo alla stessa sentenza, si trattava di una concessione per la gestione di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi e quindi di un'attività economica qualificabile come «servizio». Per contro, l'oggetto delle concessioni disciplinate dalla normativa nazionale in discussione nel procedimento principale riguarda la produzione di elettricità e quindi la produzione di un bene, mediante derivazioni di acqua del demanio pubblico.

33 Alla luce di tutti i motivi che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 1, l'articolo 4, punto 1, e l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 devono essere interpretati nel senso che tale direttiva non si applica agli impianti che hanno come unica attività, o, quanto meno, come attività principale, la produzione di energia elettrica, quali i piccoli impianti di derivazioni idroelettriche.

Sulla seconda e sulla terza questione

34 In considerazione della risposta data alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda e alla terza questione.

Sulle spese

35 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

L'articolo 2, paragrafo 1, l'articolo 4, punto 1, e l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno,

devono essere interpretati nel senso che:

tale direttiva non si applica agli impianti che hanno come unica attività, o, quanto meno, come attività principale, la produzione di energia elettrica, quali i piccoli impianti di derivazioni idroelettriche.

Jürimäe

Lenaerts

Schalin

Gavalec

Csehi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 settembre 2026.

Il cancelliere

La presidente di sezione

A. Calot Escobar

K. Jürimäe

* Lingua processuale: l'italiano.