

La gratuità apparente del comodato agrivoltaico: causa concreta, continuità agricola e disciplina dei contratti agrari

di *Francesco Tedioli e Stefano Pisciotta*

1. La centralità della conduzione agricola nel progetto agrivoltaico. - 2. L'attrattiva del comodato: flessibilità formale e neutralizzazione del rapporto agrario. - 3. Gratuità dichiarata e utilità economica della prestazione agricola. - 4. Continuità produttiva e precarietà restitutoria. - 5. Coordinamento tecnico ed eterodirezione dell'impresa agricola. - 6. Qualificazione del rapporto e disciplina imperativa dell'affitto agrario. - 7. Comodato agrivoltaico e fattispecie prelatizie. - 8. Continuità agricola, produzione lorda vendibile e rischio incentivante. - 9. Imputazione dei rischi della conduzione agricola: responsabilità civile e posizione autorizzativa dell'operatore. - 10. Gratuità formale e onerosità sostanziale nella qualificazione tributaria. - 11. Conclusioni. Il comodato come schema residuale.

1. - La centralità della conduzione agricola nel progetto agrivoltaico. Il modello agrivoltaico si distingue dal fotovoltaico a terra tradizionale perché non comporta la mera destinazione del fondo agricolo a supporto fisico dell'infrastruttura energetica, ma presuppone la permanenza di una conduzione agricola effettiva, contestuale alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile¹. La specificità dell'intervento risiede, dunque, nella coesistenza funzionale tra impianto e attività agricola o pastorale, sicché il suolo non viene sottratto alla propria vocazione produttiva, ma continua a rilevare come fondo rustico inserito in un più complesso assetto tecnico, amministrativo e contrattuale.

Tale coesistenza non ha valore meramente descrittivo. L'effettività dell'attività colturale o pastorale incide sulla qualificazione dell'intervento, sulla sua sostenibilità amministrativa e, nei progetti incentivati, sulla permanenza dei presupposti di accesso ai benefici pubblici². Il terreno, pertanto, non può essere considerato come area libera sulla quale collocare l'impianto, né come spazio residuale affidato a una coltivazione di mera apparenza. Esso conserva la natura di fondo rustico e, proprio per questo, deve essere coltivato, gestito e documentato in modo coerente con la funzione che l'ordinamento attribuisce alla componente agricola dell'operazione.

Da questa premessa deriva una conseguenza civilistica di rilievo. Se la continuità agricola è elemento strutturale dell'intervento, il titolo che abilita l'impresa agricola a operare sul fondo non può essere trattato come profilo secondario o neutro. Non è sufficiente che un soggetto sia materialmente ammesso a svolgere lavorazioni nell'area interessata dall'impianto. Occorre, invece, che il rapporto giuridico gli attribuisca una posizione adeguata alla funzione produttiva e documentale che gli viene assegnata: programmare l'attività agronomica, assumere le relative scelte imprenditoriali, sostenere costi, organizzare mezzi e manodopera, adempiere agli obblighi informativi e cooperare, ove richiesto, alla verifica della continuità agricola³.

In questo contesto si colloca il problema del comodato. Nella prassi, esso può assumere due configurazioni principali: talora il fondo, o una sua porzione, viene concesso in comodato all'operatore energetico; talora, invece, è l'operatore, dopo avere acquisito un titolo di disponibilità sull'area, a mettere il terreno a

¹ Sul modello dell'agrivoltaico avanzato, cfr. d.m. MASE 22 dicembre 2023, n. 436, e relativo Allegato 2, che configurano l'impianto agrivoltaico come sistema integrato tra attività agricola o pastorale e produzione elettrica, richiedendo soluzioni spaziali e tecnologiche idonee a preservare la continuità della funzione agricola sul terreno interessato.

² Cfr. GSE, *Regole operative per l'accesso agli incentivi del d.m. Agrivoltaico*, ove la continuità dell'attività agricola o pastorale è assunta quale requisito rilevante ai fini dell'accesso e del mantenimento degli incentivi nel corso della vita utile dell'impianto.

³ Sul rilievo dell'attività agricola come attività organizzata, cfr. artt. 2082 e 2135 c.c. La conduzione del fondo, quando assume consistenza imprenditoriale, non si esaurisce nell'esecuzione materiale di lavorazioni, ma implica organizzazione dei fattori produttivi, assunzione del rischio e imputazione dell'attività all'impresa agricola.

disposizione dell'impresa agricola chiamata a garantire la permanenza della coltivazione nell'area dell'impianto. È soprattutto questa seconda configurazione a rendere problematica la scelta del comodato come titolo della conduzione agricola stabile.

Il tema non è, quindi, l'astratta ammissibilità del comodato avente a oggetto un fondo agricolo. Una simile impostazione sarebbe riduttiva e, al tempo stesso, eccessiva. La questione è piuttosto stabilire se, nel concreto assetto di interessi, il contratto conservi la propria funzione tipica oppure venga utilizzato per regolare una conduzione agricola stabile, produttiva e funzionale alla tenuta tecnico-amministrativa dell'operazione. Solo nel primo caso il comodato resta entro il proprio perimetro fisiologico; nel secondo, la forma prescelta rischia di non corrispondere più alla funzione effettivamente svolta dal rapporto.

Ne consegue che il comodato non deve essere escluso in termini assoluti, ma ricondotto al suo ambito fisiologico. Esso può trovare spazio quando l'uso del fondo sia temporaneo, accessorio, marginale o realmente gratuito. Diviene, invece, problematico quando venga assunto come titolo ordinario della conduzione agricola, soprattutto se la permanenza dell'attività colturale o pastorale costituisce un presupposto essenziale della qualificazione e della stabilità del progetto agrivoltaico.

2. - L'attrattiva del comodato: flessibilità formale e neutralizzazione del rapporto agrario. Una volta riconosciuta la centralità della conduzione agricola nel progetto agrivoltaico, occorre comprendere perché, nella prassi, il comodato venga percepito come uno strumento particolarmente conveniente. La sua attrattiva non deriva soltanto dalla gratuità, ma dalla possibilità di costruire un rapporto apparentemente "leggero", reversibile e meno impegnativo rispetto agli schemi tipici della contrattualistica agraria. L'operazione agrivoltaica si fonda, di regola, su una pluralità di titoli e pattuizioni⁴: da un lato, il titolo che legittima la disponibilità dell'area e la presenza dell'impianto; dall'altro, gli accordi che regolano accessi, manutenzioni, interferenze operative, prescrizioni tecniche, monitoraggi e rapporti con l'impresa agricola chiamata a coltivare il fondo. In tale contesto, il comodato sembra offrire una soluzione di raccordo semplice: consente di attribuire all'agricoltore l'uso del terreno senza introdurre, almeno formalmente, un canone e senza collocare espressamente il rapporto nell'area dell'affitto agrario. La convenienza dello schema risiede, dunque, nella sua apparente neutralità. Il comodato si presenta come messa a disposizione gratuita del fondo, non come contratto di impresa. Non richiama immediatamente la durata legale, la stabilità del conduttore, la disciplina delle migliorie, il regime delle deroghe assistite o il sistema di garanzie previsto dalla l. 3 maggio 1982, n. 203. Proprio per questo, esso consente di mantenere la componente agricola dentro l'operazione, ma senza riconoscerle necessariamente una posizione giuridica corrispondente alla funzione che essa svolge. Il punto diviene particolarmente delicato quando il comodante sia l'operatore energetico, o comunque il soggetto che ha acquisito la disponibilità dell'area per la realizzazione dell'impianto. In questa configurazione, il fondo viene messo a disposizione dell'impresa agricola affinché questa continui a coltivare, mantenga il terreno in condizioni compatibili con l'infrastruttura energetica, collabori agli adempimenti documentali e contribuisca, direttamente o indirettamente, alla conservazione della qualificazione agrivoltaica dell'intervento. La concessione gratuita del terreno, allora, non esprime necessariamente una logica liberale o di mera cortesia; può diventare il mezzo attraverso cui l'operatore ottiene una prestazione agricola utile al progetto, evitando di qualificarla come rapporto agrario stabile. La stessa ambiguità emerge quando il comodato non vive isolatamente, ma viene inserito in una più ampia architettura negoziale. Accordi di superficie, clausole di accesso, obblighi manutentivi, prescrizioni agronomiche, protocolli tecnici, obblighi informativi, penali, clausole risolutive e impegni di cooperazione possono incidere profondamente sul contenuto effettivo del rapporto. Singolarmente con-

⁴Sul piano civilistico, l'operazione agrivoltaica può essere letta come operazione negoziale complessa, nella quale una pluralità di contratti e titoli conserva autonomia strutturale, ma concorre alla realizzazione di un assetto unitario di interessi. In termini generali, sul collegamento negoziale quale coordinamento funzionale tra più contratti autonomi, cfr. Cass. Sez. III 19 luglio 2012, n. 12454, in *Giur. it.*, 2013, 8-9. 1813; Cass. Sez. III 13 novembre 2024, n. 29288, *ivi*, 2025, 7, 1529.

siderati, tali elementi possono apparire compatibili con un ordinario uso del fondo. Valutati nel loro insieme, possono, però, trasformare il comodato in un titolo funzionale alla gestione stabile del segmento agricolo dell'operazione.

La distinzione è essenziale. Un conto è concedere gratuitamente un terreno affinché il comodatario lo utilizzi, per un periodo limitato e secondo un uso determinato, traendone una propria utilità. Altro conto è affidare all'impresa agricola la continuità produttiva del fondo, il rispetto di parametri agronomici, il coordinamento con l'impianto, la collaborazione ai monitoraggi e l'esecuzione di attività che incidono sulla tenuta amministrativa o economica del progetto energetico. Nel primo caso, il comodato conserva la propria fisionomia tipica. Nel secondo, esso comincia a operare come veste formale di una conduzione agricola organizzata. L'apparente semplicità dello schema, dunque, non è un dato neutro. Il comodato attrae perché alleggerisce il rapporto, ma proprio tale alleggerimento può risultare incompatibile con la funzione assegnata all'impresa agricola. Se la componente agricola è essenziale al progetto agrivoltaico, il rapporto che la disciplina non può essere costruito come se essa fosse un elemento meramente occasionale, accessorio o revocabile senza conseguenze. In questa prospettiva, la scelta del comodato deve essere valutata con particolare cautela. Non perché la gratuità sia, di per sé, sospetta, né perché il fondo agricolo non possa formare oggetto di messa a disposizione gratuita. Il problema sorge quando la gratuità diventa lo strumento attraverso cui si rende meno visibile il valore economico e funzionale della coltivazione. La prassi sceglie il comodato perché sembra non impegnare; l'interprete deve verificare se dietro tale apparente assenza di impegno non vi sia, in realtà, una conduzione agricola stabile, utile all'operazione energetica e sottratta alla disciplina che l'ordinamento predispone per il fondo rustico.

3. - Gratuità dichiarata e utilità economica della prestazione agricola. Il primo indice di verifica riguarda la gratuità. L'art. 1803 c.c. definisce il comodato come il contratto con cui una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta; il secondo comma precisa che il comodato è essenzialmente gratuito. La gratuità non è, dunque, un elemento esterno alla fattispecie, ma appartiene alla sua struttura causale. Questo non significa che qualunque obbligo imposto al comodatario alteri la natura del rapporto. Il prestito d'uso tollera doveri coerenti con la conservazione della cosa e con l'utilizzazione pattuita. Il comodatario deve custodire e conservare il bene con la diligenza del buon padre di famiglia, ai sensi dell'art. 1804 c.c.; può essere tenuto a rispettarne la destinazione, a evitare usi incompatibili e a sostenere le spese ordinarie necessarie per servirsi della cosa, secondo la regola espressa dall'art. 1808, comma 1, c.c. Tali obblighi restano interni alla causa gratuita, perché non remunerano il godimento, ma ne disciplinano l'esercizio. Il limite viene superato quando l'obbligo assunto dal comodatario non serve soltanto a rendere possibile l'uso del bene, ma procura al concedente, o al soggetto nel cui interesse l'operazione è organizzata, un'utilità autonoma e programmata⁵. In questo caso, la gratuità non viene meno necessariamente sul piano formale, ma perde consistenza sul piano causale. Il contratto continua a presentarsi come comodato, mentre la sua economia concreta si allontana dal prestito d'uso. Nel progetto agrivoltaico, tale verifica deve essere condotta con particolare rigore, soprattutto quando il comodante sia l'operatore energetico o il soggetto che ha acquisito la disponibilità dell'area per la realizzazione dell'impianto. In tale ipotesi, l'impresa agricola può ricevere il fondo senza versare un canone e, tuttavia, essere chiamata a svolgere un'attività utile non soltanto a sé stessa, ma anche alla stabilità dell'intervento energetico. Se la coltivazione consente di mantenere la coerenza agronomica del sito, di preservare la qualificazione dell'impianto o di

⁵ Sul comodato modale e sul limite oltre il quale l'onere posto a carico del comodatario assume funzione corrispettiva, cfr. Cass. Sez. III 15 gennaio 2003, n. 485, in *Giur. it.*, 2003, 7, 1333, secondo cui il comodato non perde il requisito della gratuità per la sola previsione di un onere a carico del comodatario, purché tale onere non costituisca una vera e propria controprestazione del godimento; Cass. Sez. VI-III 17 gennaio 2019, n. 1039 ord., in *Altalex*, che ribadisce come il comodato possa essere gravato da un *modus*, a condizione che questo non snaturi il contenuto del rapporto e che il vantaggio conseguito dal comodante non si ponga come corrispettivo del godimento della cosa.

ridurre rischi amministrativi ed economici dell'operatore, essa non è più un fatto neutro nell'economia del rapporto. Diventa una prestazione dotata di valore. Il criterio distintivo non è il nome attribuito dalle parti alle singole utilità. Rimborso spese, contributo agronomico, indennità compensativa, ristoro, fornitura agevolata o collaborazione documentale non sono decisivi in sé. Occorre verificare se tali elementi abbiano funzione meramente accessoria rispetto all'uso gratuito del fondo oppure se costituiscano il vantaggio che giustifica la concessione dell'area. La qualificazione dipende dalla funzione dell'assetto negoziale, non dalla sua denominazione. La gratuità resta effettiva quando l'agricoltore utilizza il fondo per una propria finalità produttiva e assume soltanto obblighi coerenti con l'uso, la custodia e la conservazione del bene. Diventa, invece, apparente quando la disponibilità del terreno rappresenta il mezzo attraverso cui l'operatore energetico ottiene una prestazione agricola necessaria o comunque utile al proprio progetto, senza riconoscerla come corrispettivo e senza collocare il rapporto nello schema contrattuale corrispondente alla sua funzione. La criticità del comodato agrivoltaico si concentra, allora, in questa possibile dissociazione tra gratuità dichiarata e utilità economica effettiva. Non occorre necessariamente individuare un canone occulto. È sufficiente che la prestazione agricola assuma, nell'equilibrio concreto dell'operazione, il ruolo di utilità corrispettiva. In tale ipotesi, il comodato non descrive più fedelmente il rapporto: lo semplifica sul piano formale, ma ne oscura la reale funzione economica.

4. - Continuità produttiva e precarietà restitutoria. Il secondo indice di verifica riguarda la stabilità del rapporto. Anche quando la gratuità sia effettiva, occorre chiedersi se il comodato sia idoneo a sostenere la continuità produttiva richiesta dal progetto agrivoltaico. Il comodato, per sua struttura, resta ordinato alla restituzione della cosa. L'art. 1803 c.c. definisce il rapporto attraverso la consegna del bene, l'uso consentito al comodatario e l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta. La posizione del comodatario è, quindi, intrinsecamente limitata: egli non riceve il fondo come base stabile della propria impresa, ma come bene da utilizzare entro il perimetro dell'uso convenuto.

La disciplina codicistica conferma questa impostazione. Nel comodato senza determinazione di durata, l'art. 1810 c.c. consente al comodante di esigere la restituzione in qualunque momento. Nel comodato a termine, il comodatario può trattenere la cosa fino alla scadenza pattuita o fino al compimento dell'uso determinato; tuttavia, l'art. 1809, comma 2, c.c. consente al comodante di pretendere la restituzione immediata se sopravviene un urgente e impreveduto bisogno. Il termine, dunque, riduce la precarietà, ma non elimina la struttura restitutoria del rapporto⁶. Questa struttura si adatta con difficoltà alla conduzione agricola del fondo agrivoltaico. La coltivazione non è un uso puntuale del bene. Presuppone programmazione colturale, rotazioni, investimenti, organizzazione dei mezzi, gestione della manodopera, rapporti con il fascicolo aziendale, eventuale impiego di titoli PAC, adempimenti documentali e continuità produttiva. L'impresa agricola non può essere chiamata a garantire stabilità agronomica se il titolo che fonda la sua presenza sul fondo resta fragile, reversibile o comunque costruito intorno alla prospettiva della restituzione. La criticità diviene più evidente nei progetti di lunga durata. L'impianto energetico è normalmente destinato a operare per un arco temporale pluriennale, spesso coincidente con la vita utile dell'infrastruttura, con la durata degli incentivi o con la permanenza del titolo che legittima l'occupazione dell'area. Se la componente agricola deve accompagnare l'intero ciclo dell'operazione, anche il titolo che la regola deve offrire un orizzonte coerente con tale funzione. Non basta, tuttavia, apporre al comodato un termine particolarmente lungo. Se il rapporto resta breve o facilmente reversibile, non assicura la continuità richiesta dal progetto. Se, invece, viene costruito per durare quanto l'impianto, con obblighi colturali, prescrizioni tecniche, doveri documentali, clausole di coordinamento e responsabilità articolate, il contratto tende ad abbandonare la fisionomia del prestito d'uso per assumere quella di un titolo stabile di conduzione. La durata estesa, dunque, non risolve l'ambiguità: può renderla più evidente. Il confronto

⁶ La struttura personale e restitutoria del comodato emerge anche dall'art. 1811 c.c., secondo cui, in caso di morte del comodatario, il comodante può esigere dagli eredi l'immediata restituzione della cosa, benché sia stato convenuto un termine. La norma conferma la distanza tra il prestito d'uso e i rapporti destinati a garantire una conduzione produttiva stabile del fondo.

con l'affitto agrario consente di cogliere la diversa logica dei due modelli⁷. La l. 3 maggio 1982, n. 203, attribuisce alla durata del rapporto una funzione essenziale. L'art. 1 prevede, per l'affitto a coltivatore diretto, una durata minima ordinaria di quindici anni; l'art. 22 estende la medesima durata ai contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto. Questa disciplina, pur derogabile nelle forme assistite previste dall'art. 45 della legge n. 203/1982, non risponde soltanto a un'esigenza protettiva del conduttore, ma riflette una precisa valutazione funzionale: la conduzione agricola richiede un tempo adeguato alla programmazione produttiva⁸. La differenza è, quindi, qualitativa. Nell'affitto agrario, il fondo entra nell'organizzazione dell'impresa agricola come base della produzione. Nel comodato, invece, il fondo viene consegnato affinché il comodatario se ne serva nei limiti dell'uso convenuto, restando sullo sfondo l'obbligo di restituzione. Il primo schema è costruito per governare la continuità della conduzione; il secondo per consentire un uso gratuito, determinato e reversibile. Il comodato può, pertanto, conservare uno spazio quando l'uso del fondo sia temporaneo, accessorio o realmente marginale rispetto all'assetto produttivo dell'operazione. Diventa, invece, inadeguato quando pretende di regolare la presenza ordinaria dell'impresa agricola nell'area dell'impianto. In quel caso, non si tratta più di consentire un prestito d'uso, ma di disciplinare una conduzione agricola stabile. È questa funzione, più che la denominazione del contratto, a rendere insufficiente lo schema del comodato.

5. - Coordinamento tecnico ed eterodirezione dell'impresa agricola. Dopo gratuità e stabilità, il terzo profilo di verifica riguarda l'autonomia dell'impresa agricola. La conduzione del fondo rustico non si esaurisce nell'esecuzione di operazioni materiali sul terreno, ma implica scelte produttive, agronomiche e imprenditoriali: individuazione delle colture, programmazione delle lavorazioni, gestione dei cicli biologici, organizzazione dei mezzi, impiego della manodopera, destinazione dei prodotti e assunzione del rischio dell'attività. L'imprenditore agricolo, ai sensi dell'art. 2135 c.c., non è un ausiliario del gestore dell'impianto, ma il soggetto che esercita professionalmente l'attività agricola secondo una propria organizzazione produttiva⁹. Nel progetto agrivoltaico, tale autonomia incontra necessariamente alcuni vincoli. La presenza dell'infrastruttura energetica impone regole su accessi, sicurezza, fasce di rispetto, lavorazioni meccaniche, manutenzioni, protezione di moduli, tracker, cabine, cavidotti e sistemi di monitoraggio. Queste limitazioni non sono, di per sé, patologiche. La coesistenza tra produzione agricola e produzione energetica richiede un coordinamento tecnico, senza il quale l'interferenza tra le due attività renderebbe instabile l'intera operazione.

Il problema nasce quando il coordinamento supera la soglia della compatibilità funzionale e si traduce in direzione esterna dell'attività agricola. Vi è coordinamento quando le parti regolano le interferenze tra fondo coltivato e impianto, preservando all'impresa agricola un effettivo spazio decisionale. Vi è, invece, eterodirezione quando l'interesse energetico orienta in modo prevalente le scelte produttive: colture ammesse o vietate, altezza massima delle piante, tempi delle lavorazioni, modalità di sfalcio, divieto di determinate attrezzature, obblighi di intervento a richiesta, prescrizioni tecniche unilaterali, penali collegate

⁷ Sul tema dell'affitto di fondo rustico nel parco agrivoltaico come titolo idoneo a governare la funzione agricola, il coordinamento dei titoli e la continuità colturale, v. F. TEDIOLI, *L'affitto del fondo rustico nel parco agrivoltaico: funzione agricola, coordinamento dei titoli e continuità colturale*, in questa Riv., 2026, 3.

⁸ La durata minima dell'affitto di fondo rustico, prevista dagli artt. 1 e 22 della legge n. 203/1982, esprime la funzione produttiva del rapporto agrario: il fondo entra nell'organizzazione dell'impresa agricola e richiede un orizzonte temporale compatibile con programmazione colturale, investimenti e continuità aziendale. Le deroghe sono ammesse, ma nelle forme assistite previste dall'art. 45 della medesima legge.

⁹ Il riferimento all'art. 2135 c.c. va letto in collegamento con la nozione generale di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c. La coltivazione del fondo, quando assuma consistenza imprenditoriale, non si esaurisce nell'esecuzione materiale di lavorazioni, ma implica organizzazione dei fattori produttivi, assunzione del rischio e imputazione dell'attività all'impresa agricola. Nel contesto agrivoltaico, il punto non è la subordinazione in senso lavoristico, ma la possibile perdita dell'autonomia decisionale sulle scelte agronomiche.

alla perdita di efficienza dell'impianto o alla mancata cooperazione documentale. In questa seconda ipotesi, l'attività agricola muta progressivamente funzione. Non è più conduzione del fondo nell'interesse proprio dell'impresa, ma attività servente rispetto alla gestione dell'infrastruttura energetica. L'agricoltore non viene coinvolto perché sviluppi un autonomo programma produttivo, ma perché mantenga l'area in condizioni compatibili con l'impianto e con gli obiettivi amministrativi o economici dell'operatore. La prestazione agricola tende, così, a essere assorbita nella logica organizzativa del progetto energetico. Questa trasformazione è particolarmente problematica quando il rapporto sia qualificato come comodato. Il prestito d'uso presuppone che il comodatario si serva della cosa ricevuta secondo l'uso convenuto. Se, però, l'utilizzazione del fondo è disciplinata in modo tale da subordinare le decisioni agricole alle esigenze tecniche dell'impianto, il rapporto non coincide più con la semplice concessione gratuita del bene. Il fondo non è soltanto messo a disposizione dell'agricoltore; è affidato a quest'ultimo affinché svolga una funzione organizzativa utile all'operazione energetica. Occorre, tuttavia, evitare automatismi. Non ogni clausola tecnica è indice di eterodirezione. Sono fisiologiche le previsioni dirette a evitare danni all'impianto, garantire la sicurezza del sito, disciplinare gli accessi, coordinare le manutenzioni e assicurare lo scambio delle informazioni necessarie. Tali clausole restano compatibili con l'autonomia dell'impresa agricola quando si limitano a rendere possibile la convivenza tra le due attività. Diventano, invece, sintomatiche di un diverso assetto quando incidono sul nucleo delle scelte produttive e trasformano l'agricoltore nel gestore operativo del presidio agronomico richiesto dall'impianto.

Il modello agrivoltaico presuppone l'integrazione tra funzione agricola e funzione energetica, non l'assorbimento della prima nella seconda¹⁰. Non è coerente con tale modello ridurre la coltivazione a manutenzione verde, attività ancillare di pulizia del sito o adempimento documentale destinato a dimostrare la permanenza di requisiti formali. Quando ciò accade, il fondo conserva una destinazione agricola solo in apparenza, mentre la sua gestione effettiva risponde prevalentemente all'interesse energetico. Sotto questo profilo, l'affitto agrario offre una cornice più coerente. Non perché escluda vincoli tecnici o obblighi di cooperazione, ma perché riconosce apertamente la natura produttiva della conduzione del fondo. Le esigenze dell'impianto possono essere innestate su un rapporto agrario dichiarato e, ove necessario, regolate mediante accordi in deroga assistiti ai sensi dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Nel comodato, invece, le medesime limitazioni rischiano di essere occultate dentro uno schema che presenta l'attività agricola come semplice uso gratuito della cosa.

La verifica dell'autonomia agricola diviene, quindi, decisiva. Occorre chiedersi chi determini realmente l'ordinamento colturale, chi sopporti il rischio produttivo, chi stabilisca tempi e modalità delle lavorazioni, chi benefici della continuità agricola e chi subisca le conseguenze del suo venir meno. Se l'impresa agricola opera essenzialmente come presidio tecnico dell'investimento energetico, il comodato perde neutralità. Diventa la forma giuridica attraverso cui una funzione agricola eterodiretta viene collocata fuori dal rapporto agrario che meglio ne esprimerebbe la natura.

6. - Qualificazione del rapporto e disciplina imperativa dell'affitto agrario. I profili esaminati impongono, a questo punto, di spostare l'attenzione dalla convenienza pratica del comodato alla qualificazione giuridica del rapporto. Il problema non è stabilire una sanzione uniforme per ogni rapporto gratuito di godimento inserito in un progetto agrivoltaico, ma individuare quali effetti derivino dallo scarto tra il tipo dichiarato dalle parti e la funzione concretamente svolta dal contratto. Il primo piano di verifica è quello della qualificazione. Il *nomen iuris* attribuito dalle parti non vincola l'interprete quando il contenuto del rapporto riveli una funzione diversa da quella formalmente dichiarata. Se il contratto è denominato comodato, ma regola il godimento stabile di un fondo rustico destinato all'esercizio di un'attività agricola

¹⁰ La disciplina dell'agrivoltaico avanzato valorizza l'integrazione tra attività agricola e produzione energetica, ma presuppone la permanenza effettiva della funzione agricola. In questa prospettiva, l'attività colturale o pastorale non può essere ridotta a mera manutenzione dell'area o a presidio documentale del progetto energetico, dovendo conservare consistenza produttiva e autonomia organizzativa.

organizzata, occorre verificare se la causa concreta non sia, piuttosto, quella dell'affitto agrario¹¹. In questa prospettiva, non è necessario dimostrare un accordo simulatorio: è sufficiente accertare che durata, contenuto obbligatorio, utilità economica e inserimento dell'attività agricola nell'operazione complessiva siano incompatibili con la causa gratuita del prestito d'uso. Diverso è il caso della simulazione relativa. Essa ricorre quando il comodato costituisce la veste apparente di un diverso rapporto effettivamente voluto dalle parti. Il contratto dissimulato potrà essere, a seconda dei casi, un affitto di fondo rustico, una locazione, una concessione onerosa di godimento o altro schema coerente con l'assetto reale degli interessi. Vengono, allora, in rilievo gli artt. 1414 ss. c.c., con la necessità di distinguere la sorte del negozio apparente dalla validità del negozio dissimulato. La simulazione, tuttavia, non deve essere invocata automaticamente ogni volta che il comodato appaia economicamente anomalo. Essa presuppone uno scarto consapevole tra dichiarazione negoziale e volontà effettiva, e pone un problema probatorio più intenso rispetto alla riqualificazione oggettiva del rapporto. L'art. 1417 c.c. disciplina, infatti, la prova della simulazione, distinguendo la posizione delle parti da quella dei terzi e dei creditori¹². Nella prassi agrivoltaica, il terreno più lineare sarà spesso quello della qualificazione oggettiva del rapporto: non occorre dimostrare che le parti abbiano voluto fingere un comodato, ma che il rapporto, per come è costruito ed eseguito, non corrisponde alla funzione tipica del comodato. Un ulteriore piano è quello della frode alla legge. Ai sensi dell'art. 1344 c.c., la causa è illecita quando il contratto costituisce il mezzo per eludere l'applicazione di una norma imperativa; la conseguenza è la nullità ai sensi dell'art. 1418 c.c. Qui il comodato non viene in rilievo perché apparente, ma perché eventualmente utilizzato per conseguire un risultato pratico equivalente alla conduzione agraria stabile, evitando l'applicazione della disciplina inderogabile che l'ordinamento collega al fondo rustico. Il riferimento centrale è l'art. 58 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che sancisce l'inderogabilità delle disposizioni in materia di contratti agrari e la nullità delle convenzioni in contrasto con esse, salvo quanto espressamente previsto. La norma impedisce che la disciplina dell'affitto agrario venga neutralizzata mediante clausole o schemi negoziali formalmente diversi, quando la sostanza del rapporto sia quella della conduzione agricola del fondo. Il fondo rustico, infatti, non è considerato dall'ordinamento come un bene produttivo qualsiasi, ma come base dell'impresa agricola e, per tale ragione, la sua conduzione stabile è attratta in un regime speciale. Questa conclusione non comprime indebitamente l'autonomia privata. La stessa legge n. 203/1982, all'art. 45, consente alle parti di stipulare accordi in deroga alle disposizioni vigenti in materia di contratti agrari, anche non transattivi, purché con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali¹³. Il sistema, dunque, non ignora le esigenze di adattamento del rapporto; le colloca, però, entro una procedura che rende esplicite le deroghe e presidia

¹¹ Sul problema della qualificazione dei rapporti di concessione di fondi rustici e sulla possibile riconduzione all'affitto agrario, v., tra gli altri, A. CARROZZA, *La «riconduzione» all'affitto dei contratti agrari di concessione*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, 317; L. COSTATO, *Affitto e riconduzione: l'ondivaga giurisprudenza della Cassazione*, *ivi*, 1997, II, 177; F. MASTROPAOLO, *Tipicità dei contratti agrari e comodato di fondo rustico*, in *Dir. agric.*, 1997, 303; N. RAUSEO, *Il contratto di comodato nella concessione di fondi rustici*, in *Giur. agr. it.*, 1989, 97; A. TOMMASINI, *La concessione in comodato di un fondo rustico non è un contratto agrario e come tale non è riconducibile all'affitto*, nota a Cass. Sez. III 13 gennaio 2005, n. 562, in questa Riv., 2006, 303. In giurisprudenza, con specifico riferimento al comodato di fondo rustico, si è escluso che la concessione gratuita del terreno sia, per ciò solo, riconducibile ai contratti agrari, quando il rapporto conservi la causa propria del comodato, distinta da quella dell'affitto di fondo rustico: nel primo caso, la consegna gratuita della cosa per un uso determinato; nel secondo, la costituzione di un'impresa agraria su fondo altrui. Cfr. Cass. Sez. III 8 marzo 1988, n. 2347, in *Consulenzaagricola.it*; Cass. Sez. III 5 ottobre 1995, n. 10447 e Cass. Sez. II 12 febbraio 2016, n. 2861, entrambe in *www.tedioli.com*. Proprio tale distinzione impone, però, di verificare se, nel caso concreto, il rapporto formalmente gratuito conservi la funzione del prestito d'uso oppure assuma quella di una conduzione agricola stabile.

¹² Per una vicenda in cui il rapporto formalmente qualificato come comodato gratuito era stato contestato quale affitto agrario dissimulato, v. Cass. Sez. III 2 marzo 2023, n. 6312 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2023, relativa anche ai profili probatori e all'ammissibilità della prova testimoniale nel giudizio di qualificazione del rapporto.

¹³ Sulla funzione dell'assistenza delle organizzazioni professionali agricole negli accordi in deroga ex art. 45 della legge n. 203/1982, v. Cass. Sez. VI-III 2 agosto 2016, n. 16105, in *www.tedioli.com*, secondo cui la nullità conseguente alla mancanza

l'equilibrio tra le parti. Questo dato assume rilievo particolare nel progetto agrivoltaico. Accessi, manutenzioni, prescrizioni tecniche, obblighi di sicurezza, interferenze operative, monitoraggi e sopravvenienze autorizzative o incentivanti possono essere regolati all'interno di un contratto agrario correttamente costruito, anche mediante pattuizioni assistite quando occorra derogare al regime ordinario. Non vi è, quindi, una contrapposizione necessaria tra disciplina agraria e complessità dell'operazione energetica. Vi è, piuttosto, l'esigenza di evitare che tale complessità diventi il pretesto per sottrarre la conduzione agricola al suo statuto naturale. La valutazione deve restare concreta. Non basta la presenza di un impianto agrivoltaico per trasformare ogni comodato in affitto; non basta una clausola tecnica per affermare la frode alla legge; non basta un rimborso spese per escludere la gratuità. Occorre considerare l'assetto complessivo del rapporto e verificare se il prestito d'uso sia ancora tale, oppure se sia divenuto il contenitore formale di una conduzione agricola stabile, economicamente utile al progetto energetico e sottratta alla disciplina dei contratti agrari. Quando questa seconda ipotesi ricorre, il richiamo alla libertà contrattuale non è decisivo. L'autonomia negoziale consente alle parti di scegliere lo schema più adeguato ai propri interessi, ma non di attribuire a un contratto una denominazione incompatibile con la sua causa concreta, né di eludere norme imperative mediante una diversa qualificazione formale. Nel fondo agrivoltaico, dunque, il comodato diventa giuridicamente fragile quando non è più un vero prestito d'uso, ma il sostituto opaco dell'affitto agrario.

7. - Comodato agrivoltaico e fattispecie prelatizie. Il comodato, in quanto tale, non integra né un trasferimento oneroso del fondo, né una concessione in affitto. La prelazione dell'affittuario coltivatore diretto in caso di trasferimento oneroso trova il proprio riferimento nell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590; quella del proprietario coltivatore diretto confinante nell'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817; la prelazione in caso di nuovo affitto nell'art. 4 *bis* della l. 3 maggio 1982, n. 203. Il comodato non rientra direttamente in tali ipotesi, ma può assumere rilievo quando, valutato secondo la causa concreta, attribuisca a un terzo una disponibilità stabile, produttiva ed economicamente significativa del fondo¹⁴. Il punto è particolarmente delicato con riferimento all'art. 4 *bis* della legge n. 203/1982. La prelazione nel nuovo affitto presuppone che, alla scadenza del precedente rapporto, il concedente intenda affittare il fondo a terzi. Se viene stipulato un vero comodato gratuito, la norma non opera direttamente. Essa può, però, tornare in rilievo quando il comodato costituisca lo schermo di un affitto dissimulato o, comunque, di una concessione del godimento produttivo riconducibile, per funzione concreta, alla fattispecie protetta. Anche sotto questo profilo, la valutazione deve restare concreta. Non ogni comodato relativo a un fondo interessato da un impianto agrivoltaico interferisce con le prelazioni agrarie. Tuttavia, quando il titolo gratuito attribuisce a un terzo una disponibilità stabile, economicamente rilevante e funzionalmente incidente sulla conduzione agricola, la gratuità formale non può rendere irrilevante ciò che, nella sostanza, modifica l'assetto produttivo del fondo o sottrae il rapporto alla fattispecie agraria protetta.

8. - Continuità agricola, produzione lorda vendibile e rischio incentivante. La critica al comodato non si esaurisce sul piano civilistico. Nell'agrivoltaico incentivato, la conduzione agricola del fondo assume anche rilievo pubblicistico, poiché concorre alla qualificazione dell'intervento e alla conservazione dei presupposti del beneficio. Il d.m. MASE 22 dicembre 2023, n. 436, richiede, per l'accesso agli incentivi,

dell'assistenza richiesta per derogare alle previsioni imperative della legge agraria ha natura di nullità di protezione, invocabile dalla parte non assistita. Il dato conferma che la flessibilità del rapporto agrario non è esclusa, ma viene ricondotta a un procedimento assistito e trasparente.

¹⁴ La precisazione è necessaria perché le prelazioni agrarie operano in presenza delle fattispecie tipiche previste dalla legge: trasferimento oneroso del fondo, nuovo affitto o acquisto da parte del confinante coltivatore diretto nei casi previsti. Il comodato genuino resta estraneo a tali ipotesi; diverso è il caso in cui esso costituisca, secondo la causa concreta del rapporto, lo schermo di una concessione stabile del godimento produttivo del fondo riconducibile a una fattispecie agraria protetta.

che gli impianti garantiscano la continuità dell'attività di coltivazione agricola e pastorale sottostante l'impianto; l'Allegato 2 al medesimo decreto stabilisce, inoltre, che sul terreno oggetto dell'intervento deve essere garantita la continuità dell'attività agricola e pastorale¹⁵. Questo profilo è stato ulteriormente rafforzato dalla disciplina sopravvenuta. In sede di conversione del d.l. 21 novembre 2025, n. 175, la l. 15 gennaio 2026, n. 4, ha previsto, per l'installazione di un impianto agrivoltaico, che il soggetto proponente si doti di una dichiarazione asseverata, redatta da un professionista abilitato, attestante l'idoneità dell'impianto a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile¹⁶. La dichiarazione è allegata al progetto presentato ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, ed è comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo. Le Regole operative del GSE confermano che la continuità agricola non è un requisito soltanto progettuale. Il monitoraggio principale dell'attività agricola o pastorale viene svolto attraverso i dati RICA o, per le iniziative ammesse tramite registri, attraverso il fascicolo aziendale, nonché mediante relazione agronomica asseverata, da presentare annualmente. Le stesse Regole prevedono controlli documentali e sopralluoghi, con possibile imposizione di prescrizioni rilevanti ai fini del mantenimento degli incentivi¹⁷. Il riflesso contrattuale è immediato. Il titolo che disciplina la conduzione del fondo non serve soltanto a regolare i rapporti interni tra proprietario, operatore energetico e impresa agricola, ma contribuisce alla credibilità della continuità agricola che il progetto dichiara e che l'amministrazione può verificare. Occorre sapere chi debba coltivare, per quale durata, con quali margini di autonomia, secondo quali obblighi documentali e con quali conseguenze in caso di abbandono, riduzione della produttività, perdita dei requisiti o contestazione da parte del GSE. Sotto questo profilo, il comodato presenta un ulteriore elemento di fragilità. Se la componente agricola rileva come requisito misurabile, controllabile e potenzialmente sanzionabile, il rapporto che la governa dovrebbe offrire stabilità, responsabilità e continuità documentale. Un titolo gratuito, personale e strutturalmente orientato alla restituzione può, invece, non predisporre adeguatamente la gestione del rischio: chi interviene in caso di non conformità, chi sostituisce l'impresa agricola, chi risponde della carenza documentale, chi sopporta le conseguenze economiche della perdita dei requisiti, chi coordina le misure correttive.

La produzione lorda vendibile rende tale criticità ancora più evidente. Il riferimento alla PLV impone di guardare alla consistenza economica dell'attività agricola, non alla mera permanenza di lavorazioni minime o alla semplice assenza di abbandono. Se la coltivazione deve continuare a generare una produzione significativa e verificabile, il contratto non può limitarsi a consentire l'uso gratuito del fondo, ma deve assicurare che l'attività agricola sia effettivamente governabile, documentabile e coerente con il progetto. Si manifesta, così, una frattura tra funzione pubblicistica dell'agricoltura agrivoltaica e debolezza privatistica del comodato. L'ordinamento richiede una componente agricola stabile, misurabile e controllabile; il contratto prescelto può, invece, renderla precaria, opaca o insufficientemente regolata. È in questa distanza tra requisito pubblico e titolo privato che l'inadeguatezza del comodato emerge con particolare evidenza.

¹⁵ Cfr. d.m. MASE 22 dicembre 2023, n. 436, art. 5, comma 1, lett. d), nonché Allegato 2, parte B, n. 1, ove si prevede che, ai fini dell'accesso agli incentivi, gli impianti garantiscano la continuità dell'attività di coltivazione agricola e pastorale sottostante l'impianto e che, sul terreno oggetto dell'intervento, sia garantita la continuità dell'attività agricola e pastorale.

¹⁶ V. l. 15 gennaio 2026, n. 4, di conversione, con modificazioni, del d.l. 21 novembre 2025, n. 175, che, modificando il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, prevede, per l'installazione di un impianto agrivoltaico, che il soggetto proponente si doti di dichiarazione asseverata redatta da professionista abilitato, attestante l'idoneità dell'impianto a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile; la dichiarazione è allegata al progetto e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo. Sul punto, v. F. TEDIOLI, *Agrivoltaico nel Testo Unico FER dopo la l. n. 4/2026: continuità colturale, PLV e nuova disciplina delle aree idonee*, in *Consulenza agricola*, 2026, 2, 104.

¹⁷ Cfr. GSE, *Regole operative per l'accesso agli incentivi del d.m. Agrivoltaico*, Parte V, ove si prevede che la continuità dell'attività agricola o pastorale sia oggetto di monitoraggio nel corso del periodo di incentivazione mediante dati RICA o, per le iniziative ammesse tramite registri, mediante fascicolo aziendale, nonché mediante relazione agronomica asseverata annuale. Le Regole prevedono, inoltre, controlli documentali e sopralluoghi, con possibilità per il GSE di impartire prescrizioni rilevanti ai fini del mantenimento degli incentivi riconosciuti.

9. - Imputazione dei rischi della conduzione agricola: responsabilità civile e posizione autorizzativa dell'operatore. L'eterodirezione dell'attività agricola può produrre conseguenze ulteriori rispetto alla qualificazione del rapporto. Quanto più l'operatore energetico incide sulle modalità della conduzione, tanto più si pone il problema dell'imputazione degli illeciti commessi sul fondo e della permanenza, in capo al titolare del progetto, dei rischi derivanti dalle prescrizioni autorizzative e incentivanti.

In tale prospettiva, viene anzitutto in rilievo la possibile imputazione all'operatore energetico degli illeciti commessi dal conduttore agricolo nell'esercizio dell'attività svolta sul fondo. Il codice civile non impone al comodante un generale obbligo di controllo sull'attività del comodatario. L'art. 1804 c.c. pone a carico di quest'ultimo gli obblighi di custodia e di uso conforme, mentre gli artt. 1809 e 1810 c.c. disciplinano la restituzione del bene. Al comodante sono riconosciute facoltà di reazione, non un dovere di vigilanza: la richiesta di immediata restituzione in caso di uso diverso o abuso (art. 1804, comma 2, c.c.); la restituzione anticipata per urgente e impreveduto bisogno (art. 1809, comma 2, c.c.); il recesso *ad nutum* nel comodato senza determinazione di durata (art. 1810 c.c.). Sono facoltà di reazione e, ove previste dall'assetto contrattuale, di verifica, che la struttura del rapporto, per sua natura *intuitu personae*, consente al comodante di conservare ed esercitare, non un onere di vigilanza codificato. Ciò non esclude, tuttavia, una responsabilità propria del comodante quando, in relazione alle caratteristiche del bene e alla concreta prevedibilità del rischio, egli ometta di conformare il rapporto mediante specifici limiti d'uso idonei a prevenire condotte dannose¹⁸.

Il *discrimen* rispetto all'affitto di fondo rustico risiede proprio nella diversa configurazione dell'autonomia gestionale. In tale contratto, la l. 3 maggio 1982, n. 203 presuppone che l'affittuario operi quale imprenditore agricolo autonomo ai sensi dell'art. 2135 c.c., conducendo il fondo con organizzazione, rischio e responsabilità propri, mentre il concedente non dispone, per effetto del solo contratto, di poteri ordinari di direzione sulle scelte produttive del conduttore, ferme le facoltà di controllo e le pattuizioni compatibili con l'autonomia dell'impresa agricola. La durata minima legale, l'inderogabilità prevista dall'art. 58 della legge n. 203/1982 e le stesse deroghe assistite ai sensi dell'art. 45 della medesima legge non toccano questo nucleo: possono incidere sulla durata e sugli altri contenuti del rapporto, ma non trasformano l'affittuario in un ausiliario del concedente. Questa autonomia gestionale, propria dell'affitto agrario, rende normalmente incompatibile l'assimilazione dell'affittuario a un preposto del concedente e, con essa, l'applicazione dell'art. 2049 c.c., salvo che l'assetto concretamente attuato si discosti dal modello dichiarato e riveli un effettivo inserimento funzionale del conduttore nell'organizzazione altrui.

Nel comodato, al contrario, la disciplina tipica non organizza il rapporto attorno all'autonomia produttiva del comodatario con la stessa intensità propria dell'affitto agrario. Quando la riserva di poteri prevista dal contratto venga concretamente esercitata – come può accadere nell'agrivoltaico attraverso prescrizioni tecniche, direttive operative e monitoraggi sistematici – tale esercizio di fatto può concorrere, insieme agli altri elementi del rapporto, a configurare una relazione di preposizione.

Soltanto in presenza di tale relazione l'art. 2049 c.c. potrebbe trovare applicazione diretta, purché l'illecito sia collegato da occasionalità necessaria alle incombenze affidate¹⁹. Non si tratterebbe, invece, di un'applicazione analogica della norma fondata sulla mera esistenza di poteri di controllo. La responsabilità

¹⁸ In tema di responsabilità colposa del comodante, Cass. Sez. IV Pen. 8 gennaio 2026, n. 1906, Bosio, rv. 289.138. la quale, pur escludendo un generale obbligo di vigilanza sul corretto uso della cosa da parte del comodatario, ha riconosciuto la possibile corresponsabilità del comodante che ometta di individuare nel contratto specifici limiti d'uso correlati alle caratteristiche e alle qualità del bene.

¹⁹ Sui presupposti della responsabilità prevista dall'art. 2049 c.c., cfr. Cass. Sez. III 12 ottobre 2018, n. 25373 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2018, secondo cui il rapporto di preposizione non richiede necessariamente un rapporto di lavoro subordinato, potendo assumere rilievo anche l'utilizzazione dell'attività di un soggetto non dipendente. V. anche Cass. Sez. III 5 febbraio 2025, n. 2851 ord., in *Resp. civ. e prev.*, 2025, 2, 620, secondo cui il nesso di occasionalità necessaria ricorre quando le incombenze affidate abbiano determinato, agevolato o comunque reso possibile il fatto lesivo, purché la condotta costituisca uno sviluppo non imprevedibile dell'attività assegnata. Tale nesso non è escluso dalla degenerazione o dall'eccesso

dell'operatore non deriva, dunque, dalla mera qualità di comodante, ma può configurarsi ai sensi dell'art. 2043 c.c. quando l'illecito sia causalmente riconducibile alle direttive impartite, alla concreta ingerenza nella conduzione, alla consapevole tolleranza di pratiche rischiose oppure all'omessa previsione o all'omesso esercizio di specifiche cautele rese necessarie dalle caratteristiche del fondo e dell'operazione. La mera facoltà di chiedere la restituzione del bene o di verificarne l'uso non è, invece, sufficiente a fondare un generale obbligo di vigilanza sull'attività del comodatario.

Il rischio può assumere rilievo, in particolare, rispetto a violazioni della normativa fitosanitaria, a illeciti in materia ambientale rilevanti ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a irregolarità edilizie o paesaggistiche realizzate sul fondo, nonché alla trasmissione di dati o informazioni non veritieri o incompleti utilizzati ai fini della relazione agronomica asseverata richiesta dalle Regole operative del GSE. In ciascuna di tali ipotesi, l'imputazione della responsabilità dovrà, comunque, essere verificata alla luce delle condotte concretamente ascrivibili alle parti e del relativo nesso causale.

A tale profilo di responsabilità civile si affianca, sul piano pubblicistico, un'esposizione ancora più diretta dell'operatore, che non si esaurisce nel rapporto con il GSE ma investe l'intero complesso degli adempimenti derivanti dal titolo abilitativo o autorizzativo dell'impianto. L'autorizzazione unica, ove richiesta, e i relativi atti ambientali e settoriali – VIA, VInCA, autorizzazioni paesaggistiche, nulla osta idrogeologici e pareri delle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi – possono recare prescrizioni puntuali sulla gestione del fondo: obblighi di monitoraggio ambientale e agronomico, condizioni di esercizio, misure di mitigazione e compensazione, doveri di ripristino dello stato dei luoghi.

Il rispetto di tali prescrizioni ricade, nei confronti dell'amministrazione procedente, sul titolare del progetto o del relativo titolo, nella misura in cui esse siano rivolte a quest'ultimo; la loro esecuzione materiale da parte dell'impresa agricola non determina, di per sé, il trasferimento al conduttore della posizione pubblicistica dell'operatore. Ne consegue che l'inadempimento o l'illecito del conduttore può esporre l'operatore, secondo il contenuto del provvedimento e la disciplina concretamente applicabile, a diffide, prescrizioni correttive, sospensione o financo decadenza del titolo, oltre che agli eventuali obblighi di ripristino e alle sanzioni amministrative applicabili, fermi restando i presupposti soggettivi richiesti per le conseguenze di natura personale. Tali effetti possono aggiungersi alla perdita o alla riduzione degli incentivi riconosciuti dal GSE.

Ne risulta un paradosso che aggrava, anziché attenuare, la fragilità dello schema: proprio il potere di ingerenza che l'operatore conserva ed esercita per assicurarsi la permanenza dei requisiti pubblicistici del progetto – tanto quelli incentivanti quanto quelli autorizzativi – e che tende a snaturare il comodato in eterodirezione, può rendere meno netta la separazione tra la sfera dell'operatore e quella del comodatario. La scelta del prestito d'uso, lungi dall'isolare necessariamente l'operatore energetico dalle vicende della conduzione agricola, finisce così per esporlo a un rischio più incerto e più difficile da delimitare rispetto a quello che un affitto agrario, accompagnato da una chiara ripartizione contrattuale delle responsabilità, potrebbe consentire di governare. Le manleve e le clausole di responsabilità possono regolare i rapporti interni, ma non modificano automaticamente gli obblighi che il titolo amministrativo pone a carico dell'operatore.

10. - *Gratuità formale e onerosità sostanziale nella qualificazione tributaria.* La dissociazione tra la gratuità dichiarata del comodato e la possibile onerosità sostanziale del rapporto assume autonoma rilevanza sul piano tributario. Se la prestazione agricola costituisce, nella concreta economia dell'operazione, l'utilità che giustifica la messa a disposizione del fondo, occorre verificare se il trattamento fiscale applicato corrisponda alla natura e agli effetti giuridici delle prestazioni dedotte nel contratto. Tale verifica deve essere condotta secondo i presupposti propri delle singole imposte e non costituisce una conseguenza automatica della riqualificazione civilistica del rapporto.

L'art. 20 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 – Testo unico dell'imposta di registro – impone di qualificare

nell'esercizio delle incombenze, né dalla violazione delle modalità, delle regole o delle istruzioni impartite.

l'atto sottoposto a registrazione secondo la sua intrinseca natura e gli effetti giuridici che produce, indipendentemente dal titolo attribuitogli dalle parti e dalla forma apparente, ma sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo.

Se il comodato rivela già nel proprio contenuto negoziale una conduzione agricola stabile e onerosa – perché la prestazione agricola resa dal conduttore costituisce la controprestazione effettiva della messa a disposizione del fondo – l'atto può essere qualificato, ai fini dell'imposta di registro, secondo gli effetti giuridici che concretamente emergono dalle sue clausole e assoggettato al trattamento proprio dell'affitto o della locazione anziché a quello ordinariamente previsto per il comodato scritto, con recupero della maggiore imposta, applicazione delle sanzioni e degli interessi.

Quando la corrispettività emerga, invece, soltanto dall'esecuzione del rapporto, da condotte successive o da atti distinti, la contestazione non può essere fondata automaticamente sull'art. 20, ma deve trovare titolo negli altri strumenti di accertamento e nelle ulteriori disposizioni eventualmente applicabili. L'art. 20 del d.p.r. n. 131/1986 circoscrive, infatti, l'interpretazione fiscale agli elementi desumibili dall'atto presentato alla registrazione²⁰.

Il medesimo scarto tra forma e sostanza può rilevare ai fini dell'imposta sul valore aggiunto quando la prestazione agricola resa dal comodatario e la messa a disposizione del fondo da parte dell'operatore costituiscano, in presenza dei relativi presupposti soggettivi e oggettivi, prestazioni reciprocamente collegate da un nesso sinallagmatico diretto. In tal caso può configurarsi un'operazione permutativa ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633: ciascuna prestazione deve essere autonomamente qualificata e assoggettata al proprio regime IVA, con determinazione della base imponibile secondo le disposizioni applicabili alle operazioni permutative. L'omessa fatturazione, ove dovuta, può comportare il recupero dell'imposta e l'applicazione delle relative sanzioni; la semplice esistenza di reciproci vantaggi economici non è, tuttavia, sufficiente a dimostrare una permuta imponibile²¹.

Sul piano delle imposte dirette, l'eventuale corrispettività in natura impone di verificare se e in quale misura le prestazioni reciprocamente rese assumano rilevanza reddituale secondo le regole applicabili ai singoli soggetti. Non è, invece, sufficiente il mero vantaggio economico riflesso che l'operatore trae dalla continuità della coltivazione – quale la conservazione della qualificazione agrivoltica, degli incentivi o della soglia di produzione lorda vendibile – per configurare automaticamente un provento in natura non contabilizzato. L'art. 9 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 può assumere rilievo ai fini della determinazione del valore normale di una prestazione fiscalmente rilevante, ma non costituisce, da solo, il fondamento di un autonomo presupposto impositivo.

A questi profili si affianca, quale clausola di chiusura del sistema, l'art. 10 *bis* della l. 27 luglio 2000, n. 212, che qualifica come abusive le operazioni prive di sostanza economica che, pur nel formale rispetto delle norme tributarie, realizzano essenzialmente vantaggi fiscali indebiti. Il ricorso al comodato può, pertanto, essere contestato sotto tale profilo soltanto quando ricorrano congiuntamente l'assenza di sostanza economica, il conseguimento di un vantaggio fiscale indebito e l'essenzialità di tale vantaggio,

²⁰ Sulla natura dell'imposta di registro quale imposta d'atto e sulla conseguente irrilevanza, ai fini dell'art. 20 del d.p.r. n. 131/1986, degli elementi extratestuali e degli atti collegati, cfr. Corte cost. 21 luglio 2020, n. 158 in *Giur. cost.*, 2020, 4, 1791; Corte cost. 16 marzo 2021, n. 39, *ivi*, 2021, 2, 485. Resta ferma la possibile rilevanza dell'operazione complessiva secondo le specifiche disposizioni applicabili, tra le quali la disciplina dell'abuso del diritto.

²¹ In tema di operazioni permutative ai fini IVA, cfr. Cass. Trib. 23 dicembre 2000, n. 16173, in *Giust. civ.*, 2001, I, 1870, secondo cui l'art. 11 del d.p.r. n. 633/1972 comprende le cessioni e le prestazioni rese in corrispettivo di altre cessioni o prestazioni, ciascuna delle quali conserva autonomia rilevanza tributaria; v. anche Agenzia delle Entrate, risposta a interpello 14 aprile 2022, n. 194. Quanto alla base imponibile, l'art. 13, comma 2, lett. d), del d.p.r. n. 633/1972, come sostituito dall'art. 1 del d.l. 27 marzo 2026, n. 38, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 maggio 2026, n. 88, assume il valore monetario dei beni e dei servizi determinato dal contratto; in ogni caso, tale valore non può essere inferiore all'ammontare complessivo dei costi riferibili alle cessioni effettuate e alle prestazioni rese da ciascuna parte, determinato nel momento in cui si effettuano dette operazioni. La nuova disciplina si applica alle operazioni effettuate in esecuzione di contratti stipulati o rinnovati a decorrere dal 1° gennaio 2026.

tenuto conto anche dell'eventuale esistenza di valide ragioni extrafiscali non marginali. La sola scelta di un contratto fiscalmente meno oneroso non integra, di per sé, abuso del diritto²².

Anche sotto questo profilo, dunque, la scelta del comodato non riduce necessariamente l'esposizione delle parti, ma la sposta su un piano ulteriore, quello tributario, dove la verifica della causa concreta e della struttura economica dell'operazione si svolge secondo criteri propri della disciplina fiscale, che non coincidono necessariamente con quelli della qualificazione civilistica.

Il medesimo rischio si attenua sensibilmente quando il rapporto sia sin dall'origine effettivamente strutturato come affitto agrario e la forma dichiarata corrisponda alla sostanza economica dell'operazione, riducendo lo spazio per contestazioni fondate sulla divergenza tra titolo e funzione effettiva.

Sotto il profilo dell'imposta di registro, l'affitto di fondo rustico è soggetto a obbligo di registrazione secondo la disciplina propria di tale contratto e sconta un'imposta proporzionale pari allo 0,5 per cento del corrispettivo pattuito per l'intera durata contrattuale, salve le discipline speciali eventualmente applicabili²³. Le parti dichiarano apertamente un rapporto oneroso e versano l'imposta che la legge ricollega proprio a quel tipo contrattuale, sicché si riduce lo scarto tra titolo e realtà sul quale l'amministrazione finanziaria potrebbe fondare una diversa qualificazione dell'atto.

Sotto il profilo dell'imposta sul valore aggiunto, l'affitto di fondo rustico destinato ad attività agricola, quando l'operazione rientri nel campo di applicazione dell'IVA, è esente ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 8, del d.p.r. n. 633/1972. Resta tuttavia necessaria una distinta qualificazione delle eventuali prestazioni ulteriori o accessorie, che non seguono automaticamente il medesimo regime qualora conservino una propria autonomia economica e funzionale.

Quanto alle imposte dirette, per il concedente al quale si applichi il regime dei redditi fondiari, il reddito derivante dal terreno è determinato secondo le regole catastali previste dal TUIR e non coincide necessariamente con il canone effettivamente percepito. Tale conclusione non può, però, essere generalizzata ai soggetti che concedono il fondo nell'esercizio di impresa, per i quali trovano applicazione le ordinarie regole di determinazione del reddito d'impresa²⁴.

Ne consegue che le eventuali utilità connesse alla continuità agricola – conservazione della qualificazione agrivoltaica, mantenimento degli incentivi o rispetto dei parametri di produzione lorda vendibile – non possono essere automaticamente considerate proventi in natura non contabilizzati per il solo fatto di rappresentare un vantaggio indiretto dell'operazione. Il loro eventuale rilievo fiscale deve essere verificato sulla base della natura del soggetto, della configurazione sinallagmatica del rapporto e della concreta struttura delle prestazioni reciprocamente rese.

Anche il rischio di contestazione per abuso del diritto ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge n. 212/2000 risulta normalmente attenuato, ma non può dirsi escluso in termini assoluti. Nell'affitto, quando forma contrattuale e assetto concretamente attuato coincidano, la sostanza economica del rapporto è dichiarata e regolata apertamente, e l'eventuale trattamento fiscale previsto per la conduzione agraria costituisce, in linea di principio, un effetto riconosciuto dal legislatore, non un vantaggio sottratto all'imposizione mediante una forma negoziale distonica rispetto alla realtà. Resta, comunque, necessario valutare l'operazione nel suo complesso, poiché la corretta qualificazione del singolo contratto non impedisce eventuali

²² L'art. 10 *bis*, comma 4, della legge n. 212/2000 fa espressamente salva la libertà del contribuente di scegliere tra regimi opzionali diversi e tra operazioni comportanti un differente carico fiscale. La configurabilità dell'abuso richiede, pertanto, la ricorrenza degli elementi indicati dai primi commi della disposizione e non può essere desunta dal solo conseguimento di un risparmio d'imposta. Cfr. anche Agenzia delle Entrate, risposta a interpello 22 aprile 2022, n. 213.

²³ Cfr. art. 5, comma 1, lett. a), della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986, che assoggetta allo 0,50 per cento le locazioni e gli affitti aventi a oggetto fondi rustici. La base di calcolo è costituita dal corrispettivo annuo moltiplicato per il numero delle annualità contrattuali.

²⁴ Cfr. artt. 25 ss. e 32 del d.p.r. n. 917/1986. Nel regime dei redditi fondiari, il proprietario o titolare di altro diritto reale dichiara il reddito dominicale, mentre l'affittuario che esercita l'attività agricola sul fondo dichiara il reddito agrario a decorrere dalla data di efficacia del contratto. Tale criterio non opera per i terreni che costituiscono beni relativi all'impresa, il cui reddito concorre alla determinazione del reddito d'impresa secondo le regole proprie del soggetto concedente.

contestazioni riferite a ulteriori atti o a una più ampia costruzione negoziale priva di sostanza economica. La scelta dell'affitto agrario, eventualmente adattato mediante accordi in deroga assistiti ai sensi dell'art. 45 della legge n. 203/1982 – i quali, essendo negoziati con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole, contribuiscono a rendere più trasparente e documentabile l'assetto convenuto – non mira necessariamente a ridurre il carico fiscale rispetto al comodato, ma colloca il rapporto in un regime coerente con la funzione realmente svolta, rendendo più chiara la qualificazione delle prestazioni e riducendo, senza eliminarli in assoluto, i rischi di recupero d'imposta, sanzioni e interessi.

11. - Conclusioni. Il comodato come schema residuale. Il comodato non è, in sé, incompatibile con un fondo agricolo interessato da un impianto agrivoltaico. Può trovare spazio quando l'uso concesso sia realmente gratuito, circoscritto, accessorio o temporaneo, e non assuma la funzione di organizzare stabilmente la coltivazione del fondo. In questi casi, il titolo gratuito conserva la propria identità causale e non interferisce con la disciplina della conduzione agraria.

La conclusione muta quando il comodato viene impiegato come titolo ordinario della presenza agricola nell'area dell'impianto. Se la disponibilità del terreno serve ad assicurare continuità produttiva, compatibilità tecnica, manutenzione agronomica, cooperazione documentale, conservazione dei requisiti del progetto o gestione del rischio incentivante, il rapporto non può essere valutato soltanto in base alla sua denominazione. Occorre verificare se la forma gratuita corrisponda ancora alla funzione concreta dell'assetto negoziale.

L'inadeguatezza del comodato non emerge, dunque, da un solo profilo, ma dalla convergenza di più elementi. La gratuità può non corrispondere all'utilità economica effettiva della prestazione agricola; la struttura restitutoria può risultare incompatibile con la continuità produttiva; il coordinamento tecnico può trasformarsi in eterodirezione dell'impresa agricola; la qualificazione formale può entrare in tensione con la disciplina imperativa dell'affitto agrario; il titolo gratuito può interferire con fattispecie agrarie protette. L'ingerenza dell'operatore può, inoltre, rendere meno netta la separazione tra le responsabilità delle parti e non impedisce che gli obblighi derivanti dal titolo autorizzativo continuino a gravare sul titolare del progetto. La dissociazione tra gratuità dichiarata e corrispettività sostanziale può, infine, assumere autonomia rilevanza tributaria, secondo i presupposti propri delle singole imposte.

La legislazione agraria offre strumenti più coerenti per governare tale complessità. Lo schema causalmente coerente, in questi casi, è l'affitto agrario, eventualmente adattato mediante accordi in deroga assistiti ai sensi dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Esso consente di riconoscere apertamente la funzione produttiva del fondo, attribuire all'impresa agricola una posizione giuridica leggibile e regolare in modo trasparente durata, obblighi, interferenze tecniche, responsabilità e rischi connessi alla permanenza della componente agricola. La corrispondenza tra forma contrattuale e funzione economica rende, inoltre, più chiara la ripartizione dei rischi e riduce lo spazio per contestazioni fondate sulla divergenza tra titolo dichiarato e assetto concretamente attuato. Il problema, dunque, non è la rigidità dell'affitto di fondo rustico, ma l'uso del comodato come tecnica di neutralizzazione di un rapporto che, nella sostanza, presenta i caratteri della conduzione agricola stabile.

Il comodato deve, quindi, restare uno schema residuale. Nel progetto agrivoltaico, ciò che rileva non è che il fondo sia concesso gratuitamente, ma quale funzione la coltivazione svolga nell'economia complessiva dell'operazione. Se quella funzione è stabile, necessaria e organizzata, il comodato non alleggerisce il problema: lo maschera.