

## Sezione XIV

# Le miniere, le cave e le torbiere

di Maria Barela

SOMMARIO: 1. La natura giuridica delle miniere, cave e torbiere. – 2. Lo sfruttamento delle miniere mediante lo strumento della concessione. – 3. Il regime giuridico delle cave e delle torbiere. – 4. I rapporti tra il proprietario del fondo, l'usufruttuario ed il titolare dello *jus cavandi*.

LEGISLAZIONE: art. 987 c.c.; art. 826 c.c.; r.d. 9.7.1927, n. 1443 (così detta legge mineraria); d.p.r. 28.6.1955, n. 620; d.p.r. 14.1.1972, n. 2; d.p.r. 24.7.1977, n. 616; l. 8.8.1985, n. 431; d.p.r. 18.4.1994, n. 382.

BIBLIOGRAFIA: G. ABBATE, *Miniera*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, 1976, 398 ss.; D. BARBERO, *L'usufrutto e i diritti affini*, Milano, 1952, 113; C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, VI, *La proprietà*, Milano, 1999, 110; L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, XI, I, Milano, 1984; ID., *Miniere, cave e torbiere* (sub art. 987), in *Comm. Cendon*, Torino, 1999, 314 ss.; ID., *Usufrutto, uso, abitazione*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 3; W. D'AVANZO, *Corso di diritto minerario*, Roma, 1960; ID., *Miniere, cave e torbiere*, in *Noviss. Dig. it.*, X, Torino, 1964, 699 ss.; A. DE CUPIS, *Usufrutto*, in *Enc. Dir.*, XLV, Milano, 1992, 1119; F. DE MARTINO, *Dell'usufrutto* (art. 987), in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna, 1982, 221; F. FRANCIOSI, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, 1997; F. GALGANO, *Diritto Civile e commerciale*, I, 4<sup>a</sup> ed., Padova, 2004, 354; G. GROSSO, *Usufrutto e figure affini nel diritto romano*, Torino, 1958; P.G. LIGNANI, *Miniere*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1988, 1 ss.; M. MATTIOLI, *Cave e torbiere*, Rimini, 1997; G. PACINOTTI, *Le miniere, le torbiere e le cave*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, 1930; G. PUGLIESE, *Usufrutto, uso e abitazione*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1980, 83; RELAZIONE AL RE, *Relazione del Ministero per l'economia nazionale a S.M. il Re sul R.D. 29.7.1927 n. 1443*, in D. SIMONCELLI, *Lo Stato e l'industria mineraria*, Milano, 1929, 27; M. SERTORIO, *Miniere e cave tra disciplina nazionale e regionale*, Trento, 2003; P. STELLA RICHTER, *Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni* (art. 826), in C. RUPERTO, V. SGROI, *Nuova rassegna di giurisprudenza sul Codice Civile*, I, Milano, 1994, 82 ss.; G. VENEZIAN, *Dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione*, 2<sup>a</sup> ed., Napoli, 1931-1936, 178.

### 1. La natura giuridica delle miniere, cave e torbiere.

Al fine di analizzare le ipotesi in cui il diritto di usufrutto abbia ad oggetto un fondo, nel quale siano presenti, o siano per essere intraprese, col-

tivazioni di carattere minerario, occorre muovere dalle disposizioni contenute nell'art. 987 c.c.<sup>1</sup>, nei suoi tre commi, improntati alla esigenza che sia rispettato il principio della conservazione della destinazione economica del bene, fondamentale in materia di usufrutto e caratterizzante la sua stessa natura (“*ius utendi fruendi, salva rerum substantia*”, secondo la nota definizione pauliana).

In ossequio al suddetto principio, il legislatore si cura di stabilire quali rapporti debbano intercorrere tra il proprietario del fondo e l'usufruttuario, cui spetta, nella qualità di possessore, lo *jus cavandi*, ovvero il potere di sfruttare eventuali giacimenti minerari presenti nel sottosuolo (sempreché la legge vi consenta), con tutte le conseguenze che ne derivano, ivi compresi gli eventuali, possibili, danni arrecati al fondo medesimo.

Un interessante profilo di indagine, offerto dalla norma, è quello che riguarda la possibilità di delineare un autonomo diritto sulle coltivazioni minerarie, distinto dal diritto reale (di proprietà o di usufrutto) sul fondo.

Allo scopo di determinare, pertanto, quali siano gli effetti giuridici delle singole fattispecie descritte dalla norma, è necessario individuare, preliminarmente, la natura dei beni indicati nella rubrica della disposizione (“*miniere, cave e torbiere*”) e chiarire se vi sia una comunanza di requisiti fra i tre tipi di coltivazione mineraria, o, piuttosto, se si tratti di beni molto diversi tra loro, le cui caratteristiche conducono inevitabilmente a differenti conseguenze giuridiche, specie con riguardo alla configurabilità del diritto di usufrutto ed alla sua disciplina.

---

<sup>1</sup> Art. 987 c.c.: «L'usufruttuario gode delle cave e torbiere già aperte e in esercizio all'inizio dell'usufrutto. Non ha facoltà di aprirne altre senza il consenso del proprietario./ Per le ricerche e le coltivazioni minerarie, di cui abbia ottenuto il permesso, l'usufruttuario deve indennizzare il proprietario dei danni che saranno accertati alla fine dell'usufrutto./ Se il permesso è stato ottenuto dal proprietario o da un terzo, questi devono all'usufruttuario un'indennità corrispondente al diminuito godimento del fondo durante l'usufrutto».

Sul tema dello sfruttamento delle miniere, cave e torbiere, v., tra gli altri, P.G. LIGNANI, *Miniere*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1988, 1 ss.; G. ABBATE, *Miniera*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, 1976, 398 ss.; W. D'AVANZO, *Miniere, cave e torbiere*, in *Noviss. Dig. it.*, X, Torino, 1964, 699 ss.; ID., *Corso di diritto minerario*, Roma, 1960; F. FRANCIOSI, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, 1997; M. SERTORIO, *Miniere e cave tra disciplina nazionale e regionale*, Trento, 2003; M. MATTIOLI, *Cave e torbiere*, Rimini, 1997; BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, XI, I, Milano, 1984; ID., *Usufrutto, uso, abitazione*, in *Enc. Dir.*, XXXII, 3; G. GROSSO, *Usufrutto e figure affini nel diritto romano*, Torino, 1958.

Il legislatore non fornisce alcuna definizione di miniera, di cava o di torbiera, dando per presupposte le relative nozioni mutuare dal linguaggio comune, curandosi unicamente di inquadrarle nell'ambito di determinate categorie giuridiche, al fine di apprestarne la disciplina<sup>2</sup>.

Orbene, le miniere, ovvero i siti in cui vengono estratti, in maniera continuativa ed organizzata, minerali metallici (di ferro, di rame, di piombo, e così via)<sup>3</sup>, sono ascrivibili al patrimonio indisponibile dello Stato, secondo il dettato dell'art. 826 c.c., sia che si tratti di miniere sotterranee che di superficie (differenziate in base alle tecniche utilizzate per l'estrazione); le cave, invece, sono i luoghi destinati all'estrazione di materiali da costruzione (pietre, argilla, sabbia, e così via) e rientrano tra i beni che possono appartenere sia allo Stato, sia ai privati, sempre in forza dell'art. 826 c.c., così come le torbiere, che hanno origine in ambienti naturali lacustri e paludosi, caratterizzati da una scarsa presenza di ossigeno, ove dalla decomposizione dei vegetali viene generata la torba, atta a divenire nel tempo un carbon fossile.

La diversa natura giuridica attribuita dal legislatore alle miniere, da un lato, ed alle cave e torbiere, dall'altro, da cui discende l'applicazione di due differenti regimi normativi, trova la sua ragion d'essere nella diversa importanza assegnata alle lavorazioni delle miniere, definite “di prima categoria”, rispetto alle altre lavorazioni, definite “di seconda categoria”.

Detto criterio distintivo risale alla l. n. 1443 del 9.7.1927<sup>4</sup>, così detta legge mineraria, tuttora vigente<sup>5</sup>, con la quale il legislatore intese riordinare la

<sup>2</sup> Ai termini “miniera”, “cava” e “torbiera” è stato attribuito, di volta in volta, il duplice significato di *bene*, come inteso dal Codice civile (art. 826) e di coltivazione mineraria, come risulterebbe dal r.d. n. 1443/1927 (art. 2). Cfr. P.G. LIGNANI, *Miniere*, cit., 1. Il diverso significato assume rilevanza soprattutto in ordine al contenuto del diritto esercitato dallo Stato sui giacimenti minerari, a seguito della loro sottrazione alla disponibilità del proprietario o dell'usufruttuario, come si vedrà nel prosieguo (v. *infra*, § 2).

<sup>3</sup> Sono considerati frutti delle miniere anche le acque minerali e termali e gli idrocarburi, sebbene lo sfruttamento di tali siti minerari sia disciplinato da normative speciali (molte delle quali, specie in materia di idrocarburi, emanate in attuazione di direttive comunitarie).

<sup>4</sup> La distinzione, posta nell'art. 2, è certamente da considerare di carattere non tassativo, attesa la mutevolezza di impiego dei materiali estratti (*contra*, P.G. LIGNANI, voce *Miniere*, cit., 2, il quale precisa che si tratterebbe di un'elencazione tassativa ancorché non vincolante). Il suddetto criterio rompe la tradizione, secondo cui la distinzione doveva basarsi sul metodo di escavazione, in cunicolo le miniere ed a cielo aperto gli altri giacimenti.

<sup>5</sup> Sebbene essa sia stata oggetto di molte modificazioni, dalla sua emanazione ad oggi:

materia del diritto minerario, sia sotto il profilo statico (disciplina dei giacimenti e dei loro frutti), sia sotto il profilo dinamico (disciplina dell'attività volta alla coltivazione ed alla lavorazione delle sostanze minerarie), materia fino ad allora regolata in maniera frammentaria e disorganica dalle legislazioni preunitarie<sup>6</sup>.

La preminenza dell'interesse pubblico nello sfruttamento dei materiali elencati nell'art. 2 della legge mineraria, e la necessità di assicurare che la loro utilizzazione sia posta a vantaggio di tutti i cittadini, hanno determinato la inderogabile collocazione del bene-miniera nell'ambito del patrimonio indisponibile dello Stato, sottraendolo alla proprietà privata, a differenza delle cave e delle torbiere, che, offrendo beni minerari di interesse secondario, sono accomunati dal legislatore nel medesimo destino normativo di beni che possono appartenere sia allo Stato, sia ai privati<sup>7</sup>.

## 2. Lo sfruttamento delle miniere mediante lo strumento della concessione.

Ciò premesso, occorre chiedersi quali siano gli effetti giuridici della qualifica di bene indisponibile, attribuita alle miniere, con speciale riguardo alla possibilità di costituire il diritto di usufrutto sui relativi giacimenti minerari, nonché ai rapporti tra il titolare di un diritto reale sul fondo ed il sog-

---

tra le più significative, quelle apportate dal d.p.r. n. 620/1955, dal d.p.r. n. 2/1972 e dal d.p.r. n. 382/1994. Da segnalare la l. n. 431/1985, con speciale riferimento all'autorizzazione paesistica per le attività di ricerca e di estrazione.

<sup>6</sup> Sul diritto minerario prima dell'emanazione del r.d. n. 1443/1927, v. G. PACINOTTI, *Le miniere, le torbiere e le cave*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, 1930.

<sup>7</sup> La scelta appare inserirsi pienamente nell'ottica di un sistema economico che avverte come esigenza primaria quella della realizzazione del benessere dello Stato, capovolgendo la prospettiva del sistema fondiario, tipico dell'economia degli Stati preunitari. In conformità di tale impostazione, i beni del sottosuolo dovevano essere posti a vantaggio di tutti i cittadini e, dunque, divenire beni indisponibili; negli altri casi, doveva comunque essere assicurata la funzione sociale della proprietà privata. Sulla natura dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, v. L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 62; C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, VI, *La proprietà*, Milano, 1999, 110, F. GALGANO, *Diritto Civile e commerciale*, I, 4<sup>a</sup> ed., Padova, 2004, 354; secondo alcuni interpreti, sarebbero *res extra commercium*, ex art. 1145 c.c. (v. P. STELLA RICHTER, *Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni* (art. 826), in C. RUPERTO, V. SGROI, *Nuova rassegna di giurisprudenza sul Codice Civile*, I, Milano, 1994, 82 ss.

getto che esercita un potere di fatto sul sottosuolo, ai fini dell'estrazione mineraria.

Com'è noto, i beni indisponibili fanno parte, insieme ai beni demaniali, della più ampia categoria dei beni pubblici, caratterizzati dalla loro destinazione alla pubblica utilità: tuttavia, mentre i beni demaniali (art. 822 c.c.) sono utilizzabili dai cittadini in maniera diretta ed immediata (si pensi, ad esempio, alle spiagge, ai porti, agli acquedotti) e non possono essere sottratti in alcun modo alla loro destinazione, i beni appartenenti al patrimonio indisponibile (art. 826 c.c.) offrono un'utilità pubblica indiretta (ad esempio, i beni di interesse storico e artistico, le caserme, gli edifici destinati ad uffici pubblici) e, pur essendo soggetti al medesimo regime di indisponibilità, impignorabilità e non usucapibilità previsto per i beni demaniali, vi sono sottoposti soltanto finché duri il vincolo di destinazione, che può cessare in qualsiasi momento, ovviamente nel rispetto dei modi previsti dalla legge, secondo i dettami dell'art. 828 c.c.

L'assoggettamento al regime pubblicistico dei beni demaniali e di quelli patrimoniali indisponibili comporta l'impossibilità di applicare ad essi gli istituti di diritto privato in materia di circolazione dei diritti e di godimento dei beni medesimi.

In particolare, essi non possono formare oggetto di diritti reali da parte dei privati e, perciò, ai fini che interessano in questa sede, non appare configurabile il diritto di usufrutto sulle miniere, almeno fino a quando esse saranno ricomprese nell'ambito del patrimonio indisponibile dello Stato, ai sensi dell'art. 826 c.c., trattandosi, invero, di una inidoneità squisitamente giuridica e non certo naturalistica<sup>8</sup>.

Ed infatti, proprio la rilevanza dell'interesse pubblico, attribuita dal legislatore alle suddette coltivazioni minerarie, ne impedisce l'appropriazione pura e semplice da parte del privato, titolare del diritto reale sul fondo, che si tratti del proprietario o dell'usufruttuario.

Orbene, allorché venga rinvenuto un giacimento minerario nel sottosuolo di un fondo appartenente ad un privato – in deroga al principio, secondo il quale la proprietà si estende *usque ad sidera usque ad inferos* (art. 840 c.c.) – la disponibilità del giacimento viene sottratta al proprietario (o all'e-

---

<sup>8</sup> Cfr. G. PUGLIESE, *Usufrutto, uso e abitazione*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1980, 83, il quale rileva come, dal punto di vista naturalistico, non vi siano cose insuscettibili di formare oggetto di usufrutto, rilevando la questione esclusivamente sotto il profilo giuridico.

ventuale usufruttuario) del fondo ed il bene-miniera entra a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato<sup>9</sup>, con tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge e, segnatamente, l'invalidità degli atti che contrastino con la destinazione pubblicistica del bene<sup>10</sup>.

In particolare, va rilevato come non si tratterebbe, tecnicamente, di una successione nel diritto di proprietà sul sottosuolo, bensì della costituzione di un diritto allo sfruttamento della miniera<sup>11</sup>, che coesisterebbe con il diritto reale sul fondo, limitandolo.

Tuttavia, ciò non significa che lo sfruttamento delle miniere avvenga poi in via diretta da parte dello Stato, giacché l'attività di coltivazione potrà costituire oggetto di un provvedimento amministrativo da parte della P.A. ed essere così conferita ad un privato, che potrà essere il proprietario, l'usufruttuario oppure un terzo – come evidenziato dal terzo comma dell'art. 987 c.c. – utilizzando così uno strumento tipico del regime pubblicistico cui è assoggettato il bene, ovvero quello della concessione.

La disponibilità del sottosuolo può essere conferita ai fini dell'esercizio dell'attività di coltivazione del giacimento, mediante la “concessione mineraria”, oppure semplicemente allo scopo di svolgere attività di ricerca di

<sup>9</sup> L'immissione nel possesso da parte dello Stato può avvenire anche in assenza di una procedura espropriativa (Cass., 17.7.1974, n. 2129, in *Giur. it. Mass.*, 1974, 588), previa l'emanazione del provvedimento con il quale viene dichiarata l'esistenza del giacimento e la sua coltivabilità, ai sensi dell'art. 14 del r.d. n. 1443/1927. Si veda C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., 600.

<sup>10</sup> Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 62, la quale propende per la tesi della nullità, come la dottrina prevalente, attesa la portata generale degli interessi tutelati.

<sup>11</sup> Tale diritto trova il suo fondamento, non già nell'art. 42, 3° co., Cost., che prevede l'espropriazione per pubblica utilità, ma nell'art. 43 Cost., che riserva allo Stato l'esercizio di imprese o categorie di imprese, «che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale» (A. BARUCCHI, *L'attività mineraria nel sistema della legislazione dell'energia*, Torino, 1965, 47; P.G. LIGNANI, *Miniere*, cit., 3). In tale prospettiva, l'accento viene posto sull'attività mineraria, piuttosto che sulla proprietà mineraria, mentre il diritto di proprietà riguarderebbe invece, senz'altro, i frutti della miniera.

Non mancano, tuttavia, casi di espropriazione vera e propria, in relazione ai quali, il criterio per la quantificazione dell'indennizzo non è quello tradizionale del valore edificatorio o agricolo del suolo, bensì il razionale riferimento ai proventi che l'espropriato, in quanto pure titolare della cava (o della miniera), sarebbe stato in grado, in una libera contrattazione, di ricavare per effetto dell'esercizio dell'attività estrattiva (Cass., 25.7.2006, n. 16983).

eventuali, possibili, giacimenti<sup>12</sup>, attraverso il rilascio del così detto “permesso di ricerca”. Il concessionario, inoltre, ha la facoltà di trasferire la concessione ad un altro soggetto, per un tempo determinato, previa autorizzazione della P.A.: una parte della dottrina ha creduto di individuare, nel suddetto trasferimento, una sorta di cessione di usufrutto<sup>13</sup>, sebbene le due fattispecie nascano su terreni diversi.

A seguito della devoluzione alle Regioni – con il d.p.r. n. 2/1972, successivamente modificato dal d.p.r. n. 616/1977, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione – del potere di legiferare in tema di sfruttamento dei siti minerari, vi sono state non poche differenziazioni, a livello regionale, nelle modalità di attuazione dell’attività estrattiva, sebbene la normativa-quadro abbia conservato l’impianto originario della legge mineraria. Detto impianto è incentrato sullo strumento della concessione, in ossequio al sistema così detto “demaniale”<sup>14</sup>, prescelto, dal legislatore del 1927, tra i vari adottati negli Stati preunitari, quali, ad esempio, il “sistema fondiario” e il “sistema regalistico”, che ruotavano, l’uno, intorno al diritto del proprietario considerato sacro ed inviolabile, l’altro, intorno alla volontà del sovrano, il quale poteva concedere, a sua discrezione, l’attività di coltivazione mineraria.

### 3. *Il regime giuridico delle cave e delle torbiere.*

Il discorso muta notevolmente quando l’attività estrattiva abbia ad oggetto cave e torbiere, le quali, come accennato in principio, possono appartenere sia allo Stato, sia ai privati<sup>15</sup>, come risulta dalla lettura dell’art. 826

---

<sup>12</sup> Da non confondere con le semplici indagini preliminari, che restano libere, come espressamente affermato nella Relazione al Re (cfr. *Relazione del Ministero per l’economia nazionale a S. M. il Re sul R.D. 29.7.1927 n. 1443*, in D. SIMONCELLI, *Lo Stato e l’industria mineraria*, Milano, 1929, 27).

<sup>13</sup> In tal senso, F. DE MARTINO, *Dell’usufrutto (art. 987)*, *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna, 1982, 221.

<sup>14</sup> Nella prospettiva del sistema demaniale, «le sostanze minerali non possono essere ricercate senza permesso dal ministro per l’economia nazionale» (art. 4, r.d. n. 1443/1927) e «le miniere possono essere coltivate soltanto da chi ne abbia avuto la concessione» (art. 14, r.d. n. 1443/1927).

<sup>15</sup> Sul punto, Cass., S.U., 24.11.1989, n. 5070, in *Mass. Giur. It.*, 1989, 75, secondo la quale «a differenza delle miniere, le quali fanno parte del patrimonio indisponibile dello stato ed il cui godimento può essere conferito ad altri soggetti solo con atto amministrativo di concessione, le cave e le torbiere, salva l’ipotesi di totale o parziale inutilizzazione

c.c., che include, tra i beni costituenti il patrimonio indisponibile dello Stato, «(...) le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo (...)», con ciò intendendo che esse, a differenza delle miniere, possano ben costituire oggetto del diritto di proprietà o di altro diritto reale ed essere lasciate nella piena disponibilità del proprietario del suolo, sebbene anche le suddette lavorazioni, definite “di seconda categoria” (art. 2, r.d. n. 1443/1927), siano di interesse pubblico<sup>16</sup>.

L'utilità pubblica, che possono rivestire i beni estratti da cave e torbiere, ha indotto il legislatore a preoccuparsi che esse siano adeguatamente coltivate da parte del proprietario o, eventualmente, dell'usufruttuario, al punto da sottrarre ad essi la disponibilità del sito minerario ed acquisirlo al patrimonio indisponibile dello Stato, qualora vi sia inerzia nello sfruttamento (art. 45 r.d. n. 1443/1927)<sup>17</sup>, anche a seguito di un possibile disaccordo tra

---

del giacimento, sono lasciate nella disponibilità del proprietario del suolo; ne consegue che lo sfruttamento di dette cave o torbiere può essere ceduto con contratti di diritto privato, come tali devoluti alla cognizione del giudice ordinario, senza che rilevi la qualità di ente pubblico non economico del proprietario, in mancanza della destinazione ad un pubblico servizio, né l'eventuale assoggettamento del terreno a vincoli archeologici». Con riguardo alle modalità giuridiche per lo sfruttamento dei siti minerari, la Suprema Corte ha precisato, inoltre, che «i contratti di diritto privato, aventi per oggetto lo sfruttamento di miniere o cave, possono avere configurazioni giuridiche diverse nel senso che, a seconda delle modalità e dell'intenzione dei contraenti, essi possono concretare una vendita immobiliare, o una vendita mobiliare di prodotti da estrarre, oppure anche una locazione» (Cass., 9.7.1982, n. 4090, in *Mass. Giur. it.*, 1982, 79).

<sup>16</sup> Si veda C. Cost., 9.3.1967, n. 20, in *CED*, 1967, secondo la quale «il trattamento giuridico fatto alle cave e quello adottato per le miniere hanno una comune ispirazione, e la coltivazione delle cave assolve a fini di utilità generale come quella delle miniere»; v., anche, Cons. Stato, 4.10.2005, n. 5294, in *Rep. Giur. it.*, 2005, 42, secondo cui «l'art. 45, r.d. n. 1443 del 1927 ha canonizzato l'interesse pubblico ad un adeguato sfruttamento delle cave che, nella prospettiva accolta dalle disposizioni indicate, costituisce, analogamente alle miniere, una risorsa strategica per l'economia nazionale».

<sup>17</sup> La possibilità che le cave e le torbiere entrino a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato e possano poi formare oggetto di concessione, è stata originariamente prevista dall'art. 45 del r.d. n. 1443/1927 (successivamente modificato dall'art. 7 del d.p.r. n. 620/1955), secondo il quale, il provvedimento amministrativo può intervenire «quando il proprietario non intraprenda la coltivazione della cava o torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo».

Secondo l'orientamento della Suprema Corte, a seguito della concessione mineraria, «il concessionario di cave o miniere, sia esso persona fisica o giuridica, pur svolgendo un'attività di sfruttamento di beni patrimoniali indisponibili dello stato, soggetta al controllo ed all'ingerenza dello stato medesimo a tutela di interessi di ordine generale, non viene a far parte dell'organizzazione della p.a., ma mantiene la qualità di imprenditore

proprietario ed usufruttuario: nel qual caso, l'attività estrattiva potrebbe costituire oggetto di un provvedimento di concessione mineraria, anche in favore di un terzo, così come avviene per lo sfruttamento delle miniere.

La norma di riferimento in tema di sfruttamento di cave e torbiere è offerta dall'art. 987, 1° co., c.c., il quale stabilisce che «l'usufruttuario gode delle cave e torbiere già aperte e in esercizio all'inizio dell'usufrutto. Non ha facoltà di aprirne altre senza il consenso del proprietario».

La *ratio* di tale norma risiede, ancora una volta, nel rigoroso rispetto da parte dell'usufruttuario della destinazione economica e della integrità del fondo, che giustifica, da un lato, la possibilità di godere, senz'altro, delle cave e torbiere già aperte ed in esercizio, dall'altro, il divieto di aprirne di nuove senza il consenso del proprietario<sup>18</sup>.

In conformità dei principi di realtà e di immediatezza, che caratterizzano il diritto di usufrutto, il legislatore attribuisce al suo titolare la facoltà di sfruttare le cave e torbiere già esistenti ed appropriarsi dei frutti di esse, nel rispetto della previsione dell'art. 984 c.c. [«I frutti naturali e i frutti civili spettano all'usufruttuario per la durata del suo diritto (...)»] e secondo la definizione di “frutti naturali”, offerta dall'art. 820 c.c., il quale include espressamente, in tale categoria, i prodotti delle miniere, cave e torbiere.

Ciò nondimeno, la possibilità di sfruttare le cave o le torbiere già esistenti nel fondo è ancorata alla sussistenza di un duplice requisito, ovvero che esse siano già aperte e che siano in esercizio: soltanto la presenza di entrambi i requisiti assicura, infatti, che l'attività estrattiva svolta dall'usufruttuario, oltre a non mutare la consistenza materiale del fondo, non alteri, altresì, la sua destinazione economica.

---

privato, che opera con strutture improntate a criteri di economicità e rivolte al conseguimento di entrate remunerative dei fattori produttivi», con la conseguente natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti e la devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario delle controversie ad esso inerenti (Cass., 18.5.1983, n. 3424, in *Mass. Giur. it.*, 1983).

<sup>18</sup> Sulla facoltà di utilizzare il sottosuolo da parte dell'usufruttuario, v. G. VENEZIAN, *Dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione*, 2ª ed., Napoli, 1931-1936, 178; D. BARBERO, *L'usufrutto e i diritti affini*, Milano, 1952, 113; G. PUGLIESE, *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 303.

L'esatta individuazione del soggetto, che è nel possesso del sito minerario, è fondamentale, peraltro, per stabilirne la qualità di custode, in ordine all'adozione delle misure a tutela della sicurezza e della salute, ex art. 2051 c.c.: Cass., 23.1.2003, n. 472, in *Arch. civ.*, 2003, 1254.

Con riguardo al divieto imposto all'usufruttuario di aprire nuove cave, si deve evidenziare come anche tale disposizione sia stata emanata in ossequio al fondamentale principio della immutabilità della destinazione economica del bene, in materia di usufrutto, giacché la ricerca di potenziali nuovi siti minerari ed il conseguente, eventuale, sfruttamento comporterebbero certamente un'alterazione della consistenza del fondo, oltre al possibile mutamento della destinazione economica.

L'orientamento della Suprema Corte è unanime e risalente, al riguardo: l'alterazione del fondo, ai fini dell'art. 987, 1° co., deve consistere in una modificazione della struttura e della forma originaria del fondo stesso, unitamente ad una sua diversa utilizzazione. Pertanto, «il divieto di aprire nuove cave non implica il divieto di praticare nuove escavazioni in un terreno già destinato a cava»<sup>19</sup> né, tanto meno, implica il divieto di praticare modiche escavazioni al fine di soddisfare i bisogni del fondo o di eseguire riparazioni delle costruzioni ivi esistenti.

Parimenti, l'usufruttuario di una cava non potrebbe incorrere in alcuna sanzione, qualora restituisse al proprietario il sito ormai esaurito, giacché la diminuzione della consistenza fisica del bene non ne intacca, tuttavia, la sua destinazione né la sua natura, avendo l'usufruttuario provveduto a coltivare diligentemente la cava medesima<sup>20</sup>.

Proprio in considerazione di tale principio, è stata esclusa dalla dottrina l'ipotesi che i siti minerari possano considerarsi beni consumabili ed essere così assoggettati al regime previsto dall'art. 995 c.c., in materia di quasi-usufrutto<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cass., 30.7.1951 n. 2258, in *Giur. completa Cass. civ.*, 1951, III, 606; nella giurisprudenza di merito, v. A. Bari, 8.2.1950, in *Rep. Foro it.*, 1951, Miniere, 60-62; T. Trani, 17.4.1948, in *Rep. Foro it.*, 1948, *Usufrutto*, n. 12, che ha affermato la sufficienza della "funzionalità" della cava e non necessariamente il funzionamento di fatto.

<sup>20</sup> In tal senso, A. DE CUPIS, *Usufrutto*, in *Enc. Dir.*, XLV, Milano, 1992, 1119; L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 106; v., anche, C. RUPERTO, *La giurisprudenza sul Codice Civile*, Milano, 2009, 823.

<sup>21</sup> Tale fattispecie, peraltro, è considerata estranea alla stessa natura del diritto di usufrutto, attribuendo una illimitata facoltà di godimento del bene al suo titolare, il quale ne diviene addirittura proprietario, con la facoltà di restituire il *tantundem eiusdem generis*: C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., 625 ss.

Sulla natura dei beni minerari, nella dottrina più risalente, si veda L. BARASSI, *Sulla natura giuridica della concessione di miniera*, in *Il Giornale e la legge*, anno XLIV, 21, Roma, 1904, 9 ss.

Il divieto di aprire nuove cave o torbiere, stabilito dalla seconda parte dell'art. 987, 1° co., c.c., subisce una deroga nel caso in cui il proprietario vi acconsenta [«(l'usufruttuario) non ha facoltà di aprirne altre senza il consenso del proprietario»].

Una parte della dottrina, tuttavia, ha ritenuto superflua quest'ultima precisazione, ritenendo che, anche senza di essa, l'accordo delle parti avrebbe certamente consentito il superamento del divieto di apertura di nuove cave da parte dell'usufruttuario, dal momento che tale divieto è stato sancito nell'esclusivo interesse del proprietario del fondo.

In assenza di un'espressa autorizzazione in tal senso, infatti, l'usufruttuario, che procedesse all'apertura di una nuova cava o torbiera, violerebbe certamente l'obbligo di conservazione della destinazione economica del fondo, con la conseguente applicazione delle sanzioni previste dal successivo art. 1015 c.c. (rubricato «abusi dell'usufruttuario»)<sup>22</sup>.

#### 4. *I rapporti tra il proprietario del fondo, l'usufruttuario ed il titolare dello jus cavandi.*

Nelle pagine che precedono, abbiamo visto come lo strumento della concessione amministrativa (di ricerca o mineraria) si ponga quale elemento indispensabile per lo sfruttamento delle miniere, a differenza della coltivazione delle cave e torbiere, che può attuarsi interamente sul piano privatistico.

Ciò nondimeno, in entrambi i casi, i rapporti tra il titolare del diritto reale sul fondo ed il titolare dello *jus cavandi* seguono la medesima disciplina di diritto privato, prevista nei commi secondo e terzo dell'art. 987 c.c., in esame.

Detti rapporti rilevano sotto il duplice profilo dell'indennizzo in favore del proprietario per i danni cagionati al fondo e dell'indennizzo in favore dell'usufruttuario per il mancato godimento del fondo<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Così, F. DE MARTINO, *Enfiteusi, usufrutto, uso e abitazione*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1978, 217, il quale rileva, tra l'altro, come non si tratta di un nuovo principio introdotto dal legislatore del 1942, dal momento che la medesima norma esisteva già nel Codice civile del 1865; nello stesso senso, L. BIGLIAZZI GERI, *Miniere, cave e torbiere (sub art. 987)*, in *Comm. Cendon*, Torino, 1999, 314 ss.

<sup>23</sup> Cfr. F. DE MARTINO, *Enfiteusi, usufrutto, uso e abitazione*, cit., 217; L. BIGLIAZZI

È necessario, allora, esaminare separatamente le due fattispecie.

Nel rispetto della norma che determina il contenuto del diritto di usufrutto e, dunque, la necessità di tutelare la destinazione economica del bene, il legislatore prevede che «per le ricerche e le coltivazioni minerarie, di cui abbia ottenuto il permesso, l'usufruttuario deve indennizzare il proprietario dei danni che saranno accertati alla fine dell'usufrutto» (art. 987, 2° co., c.c.).

Al riguardo, innanzitutto, una notazione di carattere terminologico: la parola permesso si deve ritenere muti il suo significato, a seconda che sia riferita alle lavorazioni di beni di prima categoria (miniere) oppure alle lavorazioni di beni di seconda categoria (cave e torbiere). Ed infatti, nel primo caso, il permesso sembra sia da intendere quale sinonimo di concessione mineraria, giacché l'unico soggetto, in grado di consentire l'attività estrattiva nelle miniere, è la P.A., laddove, nel secondo caso, il permesso appare riferibile, talvolta, alla P.A., quando le cave o le torbiere siano sottratte alla disponibilità del possessore (ai sensi dell'art. 826 c.c.), talaltra, alla figura del proprietario del fondo, qualora si tratti di nuove coltivazioni aperte ai sensi del primo comma dell'art. 987 c.c., dovendosi attribuire, in quest'ultimo caso, al termine permesso, il significato di consenso.

Vi sarebbe da osservare, inoltre, con riguardo alla stessa esigenza di ottenere un permesso di coltivazione, che, nel caso in cui le cave o le torbiere siano già aperte ed in esercizio, l'usufruttuario non necessita di alcun *placet*, né da parte del proprietario né, tanto meno, da parte della P.A., ai fini del loro sfruttamento.

In ordine agli effetti giuridici determinati dalla norma in questione, si rileva come essa costituisca in capo all'usufruttuario l'obbligo di corrispondere gli importi relativi ai danni cagionati dalle ricerche e dalle coltivazioni minerarie, valutati alla fine dell'usufrutto.

Sotto il profilo dei soggetti, cui il legislatore riferisce detto obbligo, la fattispecie del secondo comma dell'art. 987 c.c. prende in considerazione il solo usufruttuario del fondo cui sia attribuito il potere di sfruttamento

---

GERI, *Miniere, cave e torbiere* (sub art. 987), cit., 315 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 106.

Sul rapporto tra proprietario ed usufruttuario del fondo sul quale insistono cave o torbiere, v. F. FRANCARIO, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, cit., 46 ss.

del sottosuolo, omettendo l'ipotesi (plausibile, stando a quanto disposto nel successivo terzo comma), in cui tale potere sia concesso ad un terzo, mediante lo strumento della concessione.

Appare evidente che, in via di interpretazione, si debba attribuire anche al terzo l'obbligo di corrispondere al proprietario del fondo l'indennizzo dei danni cagionati, accertati allo scadere della concessione amministrativa, così come previsto già nell'art. 19 della legge mineraria (sul quale, v. *infra*, nel testo).

Ovviamente, il problema non si pone, qualora il soggetto che svolge l'attività estrattiva ed il proprietario del fondo siano la stessa persona (fisica o giuridica).

Quanto al contenuto dell'obbligo prescritto, si deve evidenziare che la disposizione in esame, pur ponendo il riferimento ai "danni" cagionati dalle ricerche o dalle coltivazioni minerarie, non sembra possa inquadrarsi nell'ambito della responsabilità per fatto illecito extracontrattuale, dal momento che non è dato riscontrare, nel comportamento del soggetto che svolge l'attività estrattiva o di ricerca – su concessione mineraria da parte della P.A., su autorizzazione del proprietario o per legge – un atto illecito ex art. 2043 c.c.

La disposizione codicistica evoca quella prevista dall'art. 19 r.d. n. 1443/1927, il quale stabilisce: «I possessori dei fondi non possono opporsi alle operazioni occorrenti per la delimitazione della concessione, alla apposizione dei termini relativi ed ai lavori di coltivazione, salvo il diritto alle indennità spettanti per gli eventuali danni».

Unitamente alla disponibilità del sottosuolo, infatti, viene attribuito al concessionario il potere di accedere al fondo e di svolgere tutte le operazioni necessarie ed accessorie all'attività oggetto della concessione, che non possono essere contrastate dal proprietario né, tanto meno, dall'usufruttuario del fondo, in deroga al principio della validità *erga omnes* dei diritti reali, fatto salvo il diritto all'indennità per gli eventuali danni cagionati.

Sebbene la richiamata disposizione della legge mineraria attribuisca il diritto all'indennità al possessore, mentre l'art. 987 c.c. lo riferisce al proprietario, non può negarsi che i due precetti trovino il medesimo fondamento giuridico nell'esigenza di apprestare una tutela per colui che, al termine della coltivazione mineraria, si vedrà costretto ad eseguire operazioni di ripristino dello *status quo ante*, al fine di poter riprendere le attività colturali esercitate prima dell'apertura della miniera.

Ed infatti, anche il soggetto più accorto e rispettoso delle regole volte a

tutelare l'integrità del fondo, non potrà evitare di modificare lo stato dei luoghi mediante le escavazioni funzionali all'attività estrattiva, con la conseguenza che l'esercizio della suddetta attività – considerata ai fini dell'art. 987, 2° co., c.c. – non può che essere ascritta alla categoria degli atti leciti dannosi<sup>24</sup>.

Affatto diversi i casi in cui il concessionario ponga in essere una condotta colposa o dolosa, che potrebbe concretizzarsi, ad esempio, nel mancato rispetto delle norme che dettano le modalità di svolgimento delle coltivazioni minerarie, oppure nel compimento di atti intenzionalmente volti a ledere i diritti ed interessi del proprietario del fondo<sup>25</sup>: non v'è dubbio alcuno che tali casi siano pienamente assimilabili alla fattispecie dell'art. 2043 c.c., con le conseguenze che ne derivano in ordine alla responsabilità.

Già la legge mineraria aveva stabilito, in relazione al permesso di ricer-

---

<sup>24</sup> Tali atti vengono generalmente considerati un'eccezione al principio «*qui iure suo utitur neminem laedit*», giacché essi, pur non essendo originati da un comportamento illecito, anzi espressamente autorizzati dalla legge, sono idonei a cagionare un danno; v., tra gli altri, M. FRANZONI, *L'illecito*, Milano, 2004, 1081 ss.; G. TUCCI, *La risarcibilità del danno da atto lecito nel diritto civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1967, 264; A. DE CUPIS, *Il danno. Teoria generale della responsabilità civile*, Milano, 1979, 25 ss.

La giurisprudenza è pressoché unanime sulla distinzione tra indennizzo e risarcimento; si veda, tra le altre, TAR Sicilia, 9.7.2007, n. 1775, in *Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto*, 2007, 35, 90, secondo cui «sia l'indennizzo che il risarcimento rivestono una funzione compensativa di un pregiudizio cagionato dall'Autorità amministrativa, con la differenza che l'indennizzo si ricollega all'atto lecito dannoso mentre il risarcimento consegue a un atto illecito, ma non ha senso costruire l'indennizzo come una domanda di minore entità, non solo quantitativa, rispetto al risarcimento. L'entità dell'indennizzo non deve essere commisurata alla gravità della condotta dell'amministrazione, né può essere tale da coprire il solo danno emergente e non anche il lucro cessante». Cfr., anche, Cass., 2.4.2001, n. 4790, in *Arch. civ.*, 2002, 2, 277; Cass., 27.7.1982, n. 4331, in *Mass. Giur. It.*, 1982, 1124.

Sulla configurabilità della condotta del titolare dello *jus cavandi* quale atto lecito dannoso, cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 196; ID., *Miniere, cave e torbiere* (sub art. 987), cit., 315; *contra*, M. CAPRIO, *Miniere, cave e torbiere* (sub art. 987), in *Codice civile*, a cura di P. Rescigno, 7<sup>a</sup> ed., Milano, 2008, 1714, il quale aderisce alla teoria della responsabilità oggettiva da fatto illecito extracontrattuale, conformemente a Cass., 21.12.1950, n. 2803, in *Foro Padano*, 1951, I, 706.

<sup>25</sup> Si veda Cass., 8.9.1999, n. 9521, in *Mass. Giur. it.*, 1999, secondo la quale conduce ad un'obbligazione risarcitoria «l'illegittima occupazione di un fondo e lo sfruttamento di esso mediante l'esercizio di un'attività di cava»; cfr., anche, Cass., 3.2.1998, n. 1087, in *Danno e Resp.* 1998, 342; Cass., S.U., 4.1.1993, n. 4, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, 1218.

Sul punto, L. BIGLIAZZI GERI, *Miniere, cave e torbiere* (sub art. 987), cit., 315; ID., *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 4.

ca, che «è fatto obbligo al ricercatore di risarcire i danni cagionati dai lavori di ricerca» (art. 10, 2° co., c.c.) e, con riguardo alla concessione mineraria, che «il concessionario è tenuto a risarcire ogni danno derivante dall'esercizio della miniera» (art. 31, 1° co., c.c.): l'utilizzazione da parte del legislatore del termine "risarcire", che evoca la fattispecie dell'illecito, in luogo dell'"indennizzare", impiegato nelle disposizioni analizzate in precedenza, lascerebbe intendere che tali prescrizioni si riferiscano proprio alle ipotesi di condotta colposa o dolosa da parte del concessionario.

Orbene, si deve ritenere che, al di fuori delle ipotesi in cui sia possibile ravvisare un comportamento illecito, ulteriore rispetto alla normale condotta del concessionario che procede all'estrazione dei minerali, l'obbligo, che sorge in capo a quest'ultimo, non potrà avere carattere risarcitorio, ma esclusivamente indennitario, ancorché sia difficile stabilire, in concreto, la linea di confine tra le due fattispecie.

Del tutto diverso, per natura giuridica, dall'indennizzo dei danni in favore del proprietario, è quello che il legislatore prevede, in favore dell'usufruttuario, nel terzo comma dell'art. 987 c.c., il quale stabilisce: «se il permesso è stato ottenuto dal proprietario o da un terzo, questi devono all'usufruttuario un'indennità corrispondente al diminuito godimento del fondo durante l'usufrutto», laddove il termine permesso non può avere altro significato che quello di concessione, restando escluso logicamente, dall'ambito di applicazione della norma, il caso in cui sia lo stesso usufruttuario a coltivare il sottosuolo.

Il fondamento di tale disposizione può essere rinvenuto nella struttura del diritto del concessionario: mediante lo strumento della concessione mineraria, infatti, viene attribuito al suo titolare un fascio di poteri, che, secondo parte della dottrina, sarebbe idoneo a configurare un particolare diritto di godimento del bene, analogo a quello che, in ambito privatistico, viene esercitato dal titolare del diritto di usufrutto<sup>26</sup>. Ne consegue che l'attribuzione del godimento del bene (seppure in vista della realizzazione di interessi pubblici e non privati) ad un soggetto diverso dall'usufruttuario, con la correlativa sottrazione a quest'ultimo della disponibilità del bene medesimo, giustifica la corresponsione della indennità per il mancato godi-

---

<sup>26</sup> In tal senso, si veda L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, cit., 196; ID., *Miniere, cave e torbiere* (sub art. 987), cit., 315.

mento, dovuta anche nel caso in cui la miniera sia data in concessione al proprietario del fondo, come specificato dalla norma in questione.

La quantificazione di tale indennità andrà rapportata, pertanto, all'entità dei frutti provenienti dalle attività intraprese sul fondo e percepiti dall'usufruttuario nel periodo antecedente all'apertura della miniera (o della cava o torbiera).