

Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali ed il crimine internazionale di saccheggio*

Silvia Nuzzo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il crimine internazionale di saccheggio. – 3. Interpretazione ed applicazione giurisprudenziale della fattispecie di saccheggio. – 4. Aspetti problematici. – 4.1. proprietà e sovranità sulle risorse naturali. – 4.2. Quali ragioni per la criminalizzazione dello sfruttamento illecito delle risorse naturali? – 5. Possibili alternative alla soluzione internazionale-penalistica. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente lavoro di ricerca si propone di valutare se sotto la fattispecie di saccheggio ex Artt 8(2)(b)(xvi) e 8(2)(e)(v) dello Statuto della Corte Penale Internazionale (CPI) possano essere sussunte le condotte di sfruttamento illecito di risorse naturali in zone di conflitto armato. Le massicce violazioni dei diritti umani a cui tale fenomeno si accompagna, l'impoverimento dei territori in cui ha luogo, e l'endemica instabilità politica che comporta, hanno infatti spinto la dottrina ad interrogarsi sulla possibilità di un intervento internazionale-penalistico, al fine di favorire il processo di pacificazione e stabilizzazione delle regioni colpite¹. L'attenzione si è allora appuntata

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Tra coloro che hanno proposto una soluzione di stampo internazionale-penalistico al problema, si vedano *inter alia* R. Carranza, *Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?*, in *International Journal of Transitional Justice*, 2008, 2, p. 310-330; J. d'Aspremont, *Towards an International Law of Brigandage: Interpretative Engineering for the Regulation of Natural Resources Exploitation*, in *Asian Journal of International Law*, 2013, p. 1-24; A. Ezekiel, *The Application of International Criminal Law to Resource Exploitation: Ituri, Democratic Republic of The Congo* (2007), in *Natural Resources Journal*, 47, 2007, p. 225- 245; P.J. Keenan, *Conflict Minerals and the Law of Pillage*, in *Chicago*

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

sul crimine di saccheggio, in virtù dell'apparente affinità tra la condotta censurata nello Statuto di Roma e quelle che tale filone dottrinale propone di perseguire.

La storia recente della Repubblica Democratica del Congo (RDC) offre forse il più chiaro esempio del fenomeno in esame. Secondo il Gruppo di Esperti ONU sulla RDC, le due sanguinose guerre di fine secolo sono state prima causate e poi alimentate dallo sfruttamento illecito delle risorse minerarie del Paese². Durante i conflitti, gruppi armati di entrambe le fazioni conquistarono e mantennero il possesso delle miniere, violando sistematicamente i diritti umani del popolo

Journal of International Law, 14(2), 2014, p. 524-558; M.A. Lundberg, *The Plunder of Natural Resources During War: A War Crime (?)*, in *Georgetown Journal of International Law*, 39, 2008, p. 495-525; M.A. McGregor, *Ending Corporate Impunity: How to Really Curb the Pillaging of Natural Resources*, in *Case western Reserve Journal of international Law*, 42, 2009, p. 469-497; J.G. Stewart, *Corporate War Crimes: Prosecuting the Pillage of Natural Resources*, New York, 2011; L. van den Herik - D. Dam-De Jong, *Revitalizing the Antique War Crime of Pillage: The Potential and Pitfalls of Using International Criminal Law to Address Illegal Resource Exploitation During Armed Conflicts*, in *Criminal Law Forum*, 15, 2011, p. 237-273.

² UN Security Council, Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo, UN Doc. S/2001/357, 12/04/2001, parr. 213 ss; UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, UN Doc. S/2003/1027, 23/10/2003, parr. 43 ss. Per una ricostruzione storica delle due guerre che hanno insanguinato la RDC dal 1996 al 2003, si vedano L. Juma, *The War in Congo: Transnational Conflict Networks and the Failure of Internationalism*, in *Gonzaga Journal of International Law*, 10, 2006, p. 97-163; G. Prunier, *Africa's World War. Congo, the Rwandan Genocide and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford, 2009; F. Reyntjens, *The Great African War Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, Cambridge, 2009; J.K. Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters. The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, New York, 2012. Si vedano inoltre UN Economic Commission for Africa, *Conflicts in the Democratic Republic of Congo: Causes, Impact and Implications for the Great Lakes Region* (UNECA, 2015), disponibile su <https://www.uneca.org/publications/conflicts-democratic-republic-congo-causes-impact-and-implications-great-lakes-region> (ultimo accesso 7 febbraio 2018); J.K. Stearns - C. Vogel, *The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo* (Congo Research Group, 2015), disponibile su <http://congoresearchgroup.org/essay-the-landscape-of-armed-groups-in-eastern-congo-2/> (ultimo accesso 7 febbraio 2018).

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

congolese³. I civili, spesso impiegati nel lavoro in miniera, erano altresì esclusi dalla partecipazione ai ricavi, che venivano invece reinvestiti nell'acquisto di armi e approvvigionamenti per prolungare il conflitto⁴. A guerra finita, il controllo delle risorse è passato agli alti gradi delle gerarchie politiche e militari, che tuttavia non hanno mutato *modus operandi*⁵. Situazioni simili si sono verificate anche in Sierra Leone, Repubblica Centrafricana, Afghanistan e Colombia⁶.

La comunità internazionale ha riconosciuto l'esistenza di un collegamento tra conflitti armati e sfruttamento delle risorse naturali⁷.

³ S. Lezhnev, *A Criminal State: Understanding and Countering Institutionalised Corruption and Violence in the Democratic Republic of Congo*, Enough Project, 2016, p. 8, disponibile su <https://enoughproject.org/reports/criminal-state-understanding-and-countering-institutionalized-corruption-and-violence-democr> (ultimo accesso 7 febbraio 2018). Si veda anche Y. Weyns - L. Hoex - K. Matthysen, *Analysis of the Interactive Map of Artisanal Mining Areas in Eastern DR Congo: 2015 Update*, International Peace Information Service, 2016, p. 4, 9, 11, disponibile su http://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2016/10/Analysis-and-map-artisanal-mining-DR-Congo_v005-1.pdf.

⁴ S. Lezhnev, *op. cit.*, p. 9 ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Si vedano rispettivamente D. Keen, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*, New York, 2005, p. 48; Aa. Vv., *A Game of Stones*, Global Witness, 2017, disponibile su <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/central-african-republic-car/game-of-stones> (ultimo accesso 7 febbraio 2018); Aa. Vv., *War in the Treasury of the People: Afghanistan, Lapis Lazuli and the Battle for Mineral Wealth*, Global Witness, 2016, disponibile su <https://www.globalwitness.org/en/reports/war-treasury-people-afghanistan-lapis-lazuli-and-battle-mineral-wealth/> (ultimo accesso 7 febbraio 2018); Aa. Vv., *Return of the Blood Diamond*, Global Witness, 2010, disponibile su <https://www.globalwitness.org/en/reports/return-blood-diamond/> (ultimo accesso 7 febbraio 2018); F. Massè - J. Munevar, *Due Diligence in Colombia's Gold Supply Chain Overview*, OECD, 2017, disponibile su <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Colombia-gold-supply-chain-overview.pdf> (ultimo accesso 7 febbraio 2018).

⁷ Si vedano *ex multis* K. Ballentine - J. Sherman (a cura di), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Boulder, 2003, p. 23-24; P. Eichstaedt, *Consuming the Congo: War and Conflict Minerals in the World's Deadliest Place*, Chicago, 2011; Öko-Institut, *Conflict Minerals – An Evaluation of the Dodd-Frank Act and Other Resource-Related Measures* (2013), p. 19, disponibile su <https://www.oeko.de/oekodoc/1809/2013-483-en.pdf>; M. Pertile, *On the Financing of Civil Wars through Natural Resources: Is There a Duty of Vigilance for Third States*

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Il Consiglio di Sicurezza ONU ne ha preso atto in numerose risoluzioni⁸. Inoltre, sono stati messi a punto numerosi strumenti di prevenzione e controllo di applicabilità territorialmente generalizzata, come il «Kimberley Process Certification Scheme» (KPCS) per il commercio di diamanti⁹, i «Principi Guida ONU su Imprese e Diritti Umani»¹⁰, e le «Linee Guida dell'OCSE per una catena di approvvigionamento responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto»¹¹. Infine, nel

on the Activities of Trans-National Corporations?, in F.R. Jacur - A. Bonfanti - F. Seatzu, *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*, Brill Online, 2015, p. 381-406; M. Renner, *The Anatomy of Resource Wars*, Worldwatch Paper 162, Washington DC, 2002; M. Ross, *The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor*, in I. Bannon - P. Collier (a cura di), *Natural Resources and Violent conflict: Options and Actions*, New York, 2003, p. 30; M.L. Ross, *What Do We Know About Natural Resources and Civil War*, in *Journal of Peace Research*, 41, 2004, p. 337-356.

⁸ Si vedano le seguenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: UN Doc. S/RES/1457, 24/01/2003, par 3; UN Doc. S/RES/1856, 22/12/2008, X paragrafo del preambolo, UN Doc. S/RES/1952, 29/12/2010, VIII paragrafo 8th del preambolo; UN Doc. S/RES/1625, 14/12/2005, par 6. Per un commento si veda N.J. Schrijver, *Development Without Destruction: the UN and Global Resource Management*, Bloomington, 2010, capitolo V.

⁹ Il documento principale del KPCS è disponibile su <https://www.kimberleyprocess.com/en/system/files/documents/KPCS%20Core%20Document.pdf> (ultimo accesso 7 febbraio 2018). Per una valutazione dell'efficacia del KPCS, si veda V. Grado, *I conflict diamonds della Repubblica centrafricana: una nuova sconfitta per il sistema di certificazione di Kimberley?*, in G. Guarino (a cura di), *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica*, Napoli, 2016, p. 199-225.

¹⁰ J. Ruggie, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31, 21/03/2011, disponibile su http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf (ultimo accesso 7 febbraio 2018)

¹¹ *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, III edizione, OECD, 2016, disponibile su <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf> (ultimo accesso 7 febbraio 2018). Per una panoramica sull'intervento della comunità internazionale per regolare il commercio di minerali di conflitto, si veda V. Grado, *Strumenti internazionali volti a contrastare il legame tra minerali*

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

dicembre 2016, anche l'Ufficio Procuratore della CPI ha espresso l'impegno dell'istituzione nella repressione di «crimes that are committed by means of, or that result in, inter alia, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources or the illegal dispossession of land»¹².

I gruppi armati che controllano il territorio sono gli esecutori materiali degli sfratti, delle estorsioni, degli stupri e degli omicidi che la popolazione locale ha subito e subisce a causa dell'estrazione e del commercio delle risorse minerarie del Paese¹³. Tuttavia, lo scenario è reso più complesso dal ruolo svolto dalle imprese multinazionali che acquistano direttamente o indirettamente le materie prime dai miliziani. Ad esempio, minerali come l'oro, lo stagno o il tungsteno sono essenziali per la costruzione di apparecchi elettronici di uso quotidiano come gli smartphone o i computer¹⁴. La loro domanda sul mercato è di conseguenza assai elevata, e le condizioni in cui i minerali vengono estratti rendono il loro prezzo sensibilmente competitivo. A questo si aggiunga che le diffuse pratiche dell'*outsourcing* e dell'*offshoring* segmentano e disperdono la filiera produttiva al punto da rendere la tracciabilità delle materie prime un'impresa

pregiati e conflitti armati, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 5, 2015, p. 901-933.

¹² CPI, *Office of the Prosecutor: Policy Paper on Case Selection and Prioritisation*, 15/12/2018, disponibile su https://www.icc-cpi.int/itemsdocuments/20160915_otp-policy_case-selection_eng.pdf, (ultimo accesso 7 febbraio 2018). In merito si veda anche E.T. Cusato, *Beyond Symbolism: Problems and Prospects with Prosecuting Environmental Destruction before the ICC*, in *Journal of International Criminal Justice*, 15(3), 2017, p. 491-507.

¹³ S. Lezhnev, *op cit.* In merito agli sfratti («forced evictions») si veda in particolare Amnesty International, *Bulldozed: How a Mining Company Buried the Truth About Forced Evictions in the DRC*, Amnesty International Publications, 2014, disponibile su <https://www.amnesty.org/download/Documents/204000/afr620032014en.pdf> (ultimo accesso 7 febbraio 2018).

¹⁴ J. Prendergast - S. Lezhnev, *From Mine to Mobile Phone*, Enough Project, 2009, disponibile su <https://enoughproject.org/files/minetomobile.pdf> (ultimo accesso 7 febbraio 2018).

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

particolarmente ardua e costosa¹⁵. Lo sfruttamento dei minerali di conflitto è, quindi, di fatto considerevolmente incentivato dal mercato internazionale, al punto che una sempre più consistente parte della dottrina ormai vede nella criminalizzazione dell'acquisto di tali materie prime l'unico strumento efficace per stroncare, o quantomeno contenere, il fenomeno¹⁶.

L'illecito sfruttamento delle risorse naturali, si presenta, dunque, come un mosaico di agenti e condotte, i cui tasselli distano spesso migliaia di chilometri l'uno dall'altro. Per questo motivo la dottrina ha ritenuto insufficiente perseguire esclusivamente le condotte parallele a quella di sfruttamento delle risorse naturali, come gli stupri e gli omicidi di massa. E' vero, da un lato, che l'elenco di crimini contro l'umanità ex Art. 7 dello Statuto della CPI sembra offrire copertura per le condotte parallele a quella di sfruttamento delle risorse naturali *stricto sensu*: la disposizione menziona *inter alia* i crimini di omicidio (lett. a), riduzione in schiavitù (lett. c), violenza sessuale (lett. g), e la categoria residuale di «altri atti inumani di carattere analogo diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze» (lett. k)¹⁷. Dall'altro lato, però, queste fattispecie non coglierebbero l'elemento centrale del fenomeno, ossia la spoliazione delle risorse naturali subita dalla popolazione civile con l'intento o di perpetuare un conflitto esistente o di accumulare ricchezze ad uso personale. Inoltre, secondo alcuni, la sussunzione sotto una fattispecie *ad hoc* renderebbe più agevole l'incriminazione delle imprese che beneficino dello sfruttamento illecito delle risorse naturali.

¹⁵ G.A. Sarfaty, *Shining Light on Global Supply Chains*, in *Harvard International Law Journal*, 56(2), 2015, p. 419-463.

¹⁶ Si vedano M. A. McGregor, *op. cit.*, p. 470-471; J. G. Stewart, *op. cit.*, p. 33-35 e P.J. Keenan, *op. cit.*, p. 538-541 per una generale ricostruzione del dibattito dottrinale in materia.

¹⁷ In merito alle fattispecie di crimini contro l'umanità, si vedano *ex multis* A. Cassese - P. Gaeta, *Cassese's International Criminal Law*, III edizione, Oxford, 2013, p. 90 ss.; M. Cherif Bassiouni, *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*, Cambridge, 2011; R. O'Keefe, *International Criminal Law*, Oxford, 2015, p. 141 ss.; G. Werle - F. Jeßberger, *Principles of International Criminal Law*, Oxford, 2014, p. 337-346.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Tuttavia, l'interpretazione estensiva proposta sembra scontrarsi contro i limiti intrinseci della definizione di saccheggio. In particolare, la *ratio* originaria della previsione e la centralità del concetto di proprietà sembrano impedire un'agevole riconduzione delle condotte in esame nell'alveo della fattispecie. La seguente analisi si concentrerà, allora, sugli aspetti problematici di tali posizioni interpretative, al fine di dimostrarne l'inadeguatezza e per proporre soluzioni alternative. Dopo una ricostruzione degli elementi della fattispecie ed una disamina delle interpretazioni più diffuse in dottrina, saranno messi in evidenza i profili critici che comporta la sussunzione delle condotte di sfruttamento delle risorse naturali sotto la fattispecie di saccheggio. Verrà poi valutata la disponibilità e l'efficacia di soluzioni alternative all'intervento internazionale-penalistico. Seguono, infine, le conclusioni.

Si noti che nel prosieguo dell'analisi si farà genericamente riferimento a «gruppi armati», siano essi truppe dell'esercito regolare o miliziani ribelli. È altresì opportuno precisare che le riflessioni seguenti possono riguardare anche truppe di un Paese terzo, fintantoché questo non soddisfi la definizione di Paese occupante. La gestione delle risorse naturali del Paese occupato è, infatti, oggetto di specifiche disposizioni del diritto internazionale umanitario. In particolare, si ritiene che l'Art. 55 della Convenzione dell'Aja, che stabilisce che i territori occupati debbano essere amministrati secondo le regole dell'usufrutto, consenta alla potenza occupante di sfruttare le risorse naturali del Paese occupato, a patto che il ricavato serva esclusivamente a soddisfare le esigenze della popolazione locale¹⁸.

2. Il crimine internazionale di saccheggio

Incluso nell'elenco ex Art. 8 dello Statuto della CPI, il saccheggio costituisce un crimine di guerra. Di conseguenza, non può configurarsi

¹⁸ In merito si veda tra gli altri M. Pertile, *Lo sfruttamento delle risorse naturali nei territori occupati: alcune considerazioni sull'interazione tra le norme in margine all'occupazione anglo-americana dell'Iraq*, 2007, disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1343137> (ultimo accesso 7 febbraio 2018).

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

che in un contesto bellico, sia esso internazionale o non internazionale. Gli Statuti del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY), per il Ruanda (ICTR) e della Corte Speciale per la Sierra Leone (SCSR) vietano il saccheggio, definendolo come una grave violazione delle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁹. Il divieto figura nei principali testi giuridici del diritto internazionale umanitario sin dalla Convenzione dell'Aia del 1899, molti dei quali si ritiene costituiscano codificazione del diritto internazionale consuetudinario²⁰.

Secondo gli «Elements of Crime» elaborati dalle parti contraenti dello Statuto della CPI, il crimine di saccheggio si articola come segue:

1. l'agente si è appropriato di uno o più beni;
2. l'agente intendeva privare di tali beni il legittimo proprietario per uso proprio o personale;
3. il proprietario non ha prestato il suo consenso all'appropriazione;
4. la condotta ha avuto luogo durante un conflitto armato internazionale o non internazionale ed era ad esso associata;
5. l'agente era a conoscenza dell'esistenza di un conflitto in corso.

Infine, una nota precisa che non costituisce saccheggio l'appropriazione giustificata da «necessità militare»²¹.

La fattispecie gode di un ampio ambito di applicazione: copre tutte le tipologie di beni e non distingue a seconda della loro appartenenza ad una od all'altra delle parti in conflitto²². Inoltre e soprattutto, il saccheggio è punibile se perpetrato tanto dal personale

¹⁹ Si veda rispettivamente lo Statuto dell'ICTY, Art. 2(d); lo Statuto dell'ICTR, Art. 4(f), lo Statuto della SCSL, Art. 3(f).

²⁰ Per le disposizioni che sanciscono il divieto di saccheggio e che sono considerate codificazione di diritto internazionale consuetudinario, si veda la *Raccolta di diritto internazionale umanitario consuetudinario* del Comitato Internazionale della Croce Rossa, disponibile su https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule52 (ultimo accesso 8 febbraio 2018).

²¹ CPI, *Elements of Crimes*, Art. 8(2)(b)(xvi). Per un commento, si veda K. Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Source and Commentary*, Cambridge, 2003, p. 272 ss.

²² L. van den Herik - D. Dam-De Jong, *op. cit.*, p. 262.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

militare quanto da civili. Di conseguenza, le imprese multinazionali che sfruttano le risorse naturali dei Paesi in conflitto rientrerebbero nell'ambito di applicazione soggettiva della fattispecie. A ciò si aggiunga che non è necessario che l'appropriazione dei beni avvenga secondo modalità prestabilite. Parte della dottrina ha, anzi, promosso un'interpretazione estensiva del concetto di appropriazione, in modo che risulti punibile tanto quella diretta quanto quella indiretta²³. Un esempio di appropriazione indiretta si verificherebbe allorquando un'impresa acquisti da gruppi armati o da intermediari materie prime oggetto di saccheggio o prodotti semilavorati che le contengano²⁴.

Infine, secondo la giurisprudenza dei tribunali penali internazionali *ad hoc*, nonché una parte consistente della dottrina, l'elemento soggettivo del crimine di saccheggio può consistere non solo nel dolo diretto, bensì anche nel dolo eventuale²⁵. Questo consentirebbe di incriminare per saccheggio anche le imprese che operano ad un livello avanzato della catena di approvvigionamento. Sarebbe necessario dimostrare che l'operatore economico abbia acquistato materie prime frutto di saccheggio nonostante la consapevolezza di correre tale rischio. Tuttavia, la giurisprudenza della CPI risulta contraddittoria sul punto. In particolare, nel caso *Lubanga* la *Pre-trial Chamber I* si è espressa a favore di un'interpretazione dell'Art. 30 dello Statuto della CPI che includa il dolo eventuale²⁶. La *Pre-trial chamber II*, invece, ha ribaltato questa posizione nel caso *Bemba*²⁷. Nessuna altra sezione della CPI si è pronunciata in merito, ed il contrasto resta per il momento irrisolto²⁸.

²³ J.G. Stewart, *op. cit.*, p. 33-35, dove è anche menzionata la giurisprudenza internazionale a supporto di tale interpretazione.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 69.

²⁶ *Prosecutor v Lubanga Dyilo* (Confirmation Decision) ICC/01/04-01/06, PT Ch I, 29/01/2007, parr 352-355.

²⁷ *Prosecutor v Bemba Gombo* (Confirmation Decision) ICC-01/05-01/08, PT Ch II, 15/06/2009, parr 360-386.

²⁸ S. Finnin, *Mental Elements Under Article 30 of the Rome Statute of the International Criminal Court: A Comparative Analysis*, in *International Law Quarterly*, 61, 2012, p. 325-359, 349. Sul tema si vedano anche tra gli altri A. Cassese, *Mens Rea and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in *New England*

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Il suo esteso raggio d'azione rende dunque la fattispecie di saccheggio potenzialmente più efficace di disposizioni che pur criminalizzano condotte simili. Ad esempio, l'Art. 8(2)(a)(iv) dello Statuto della CPI punisce la «distruzione ed appropriazione di beni». Tuttavia, la disposizione protegge solamente i beni indicati dalle Convenzioni di Ginevra, come ospedali o tutto ciò che è necessario ad impartire cure mediche. Inoltre, la fattispecie non è applicabile in contesti di conflitto armato non internazionale.

Allo stesso modo, anche la fattispecie di «distruzione e confisca dei beni del nemico» ex Artt. 8(2)(b)(xiii) e 8(2)(e)(xii) presenta un ambito di applicazione limitato. In particolare, le disposizioni tutelano solo i beni di proprietà del nemico, benché non individuino una particolare categoria di beni protetti. Inoltre, l'unica declinazione del concetto di "appropriazione" censurata è la confisca. Secondo la giurisprudenza internazionale, questa si distingue dal saccheggio in quanto la prima persegue fini pubblici, mentre il secondo fini privati²⁹. Di conseguenza, tale fattispecie risulta inadeguata a far fronte al fenomeno dello sfruttamento delle risorse naturali. Infatti, resterebbero escluse dal suo campo di applicazione le multinazionali, che per definizione perseguono fini privati³⁰. Allo stesso tempo, non sarebbero perseguibili quanti sfruttano le risorse naturali per accumulare ricchezze ad uso personale, così come sarebbe problematico classificare come «interesse pubblico» quello di un gruppo ribelle a finanziare il conflitto armato non internazionale a cui partecipa.

Law Review, 37, 2003, p. 1015-1036; N. Pisani, *The Mental Element in International Crime*, in F. Lattanzi - W.A. Schabas (a cura di), *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Fagnano Alto, 2004, p. 125 ss.; G. Werle - F. Jessberger, *Unless Otherwise Provided: Article 30 of the ICC Statute and the Mental Element of Crimes under International Criminal Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005, p. 35-55.

²⁹ *Prosecutor v. Fofana and Kondewa* (CDF Case) (Appeals Judgement) Case No. SCSL-04-14-A, 28/05/2008, par 392, nota 770.

³⁰ L. van den Herik - D. Dam-De Jong, *op. cit.*, p. 260.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

*3. Interpretazione ed applicazione giurisprudenziale della
fattispecie di saccheggio*

La dottrina più sensibile alle problematiche legate al moderno *warfare* ha allora avanzato un'interpretazione estensiva del crimine di saccheggio con l'obiettivo di spezzare il nesso tra sfruttamento delle risorse naturali e conflitti armati. Alcune voci si sono concentrate sulla responsabilità penale dei dirigenti delle imprese multinazionali³¹. Secondo i sostenitori della «corporate theory of pillage», è compito della giustizia penale internazionale colpire quanti finanziano i conflitti armati attraverso l'acquisto di materie prime illecitamente ottenute. Lasciare impunte queste condotte equivarrebbe ad abdicare al suo ruolo nel processo di pacificazione dei territori interessati. In altre parole, fintantoché ci sarà uno sbocco commerciale significativamente remunerativo per le risorse naturali sfruttate dai miliziani, sarà molto più improbabile che il conflitto termini: di conseguenza, non vi può essere risposta internazionale-penalistica adeguata che non affronti

³¹ Si veda *supra*, nota 16. L'argomento della responsabilità penale delle imprese per crimini internazionali è troppo vasto per essere affrontato in questa sede. In merito si vedano, tra gli altri, R. C. Chen, *Organizational Irrationality and Corporate Human Rights Violations*, in *Harvard Law Review*, 122, 2009, p. 1931-1952; A. Clapham, *The Question of Jurisdiction Under International Criminal Law Over Legal Persons: Lessons from the Rome Conference on an International Criminal Court*, in M.T. Kamminga - S. Zia-Zarifi (a cura di), *Liability of Multinational Corporations under International Law*, The Hague, 2000, p. 139 ss.; V. Grado, *Conflict minerals e responsabilità sociale d'impresa: le azioni dell'ONU, dell'OCSE e della Conferenza internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 5, 2016, p. 833-860; S. R. Ratner, *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, in *The Yale Law Journal*, 111(3), 2001, p. 443-545; B. Stephens, *The Amoral Profit: Transnational Corporations and Human Rights*, in *Berkeley Journal of International Law*, 20(45), 2002, p. 45-90; L. van den Herik - J. Letnar Cernic, *Regulating Corporations under International Law. From Human Rights to International Criminal Law and Back Again*, in *Journal of International Criminal Justice*, 8(3), 2010, p. 725-743; D. Weissbrodt - M. Kruger, *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, in *American Journal of International Law*, 97, 2003, p. 901-922.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

direttamente le cause originarie del conflitto stesso, rintracciabili negli incentivi di mercato³².

Tale proposta interpretativa si articola in due filoni principali. Il primo fa perno sulla figura del concorso di persone in un crimine internazionale ex Art. 25(3)(c) dello Statuto della CPI («aiding-and-abetting liability»): ai dirigenti d'impresa potrebbe essere contestato il crimine di saccheggio anche qualora non abbiano partecipato direttamente alla sottrazione di materie prime, a patto che fossero consapevoli di assistere l'agente nella commissione del crimine³³. Il secondo, invece, promuove un'interpretazione estensiva di «appropriazione illecita» dei beni oggetto di saccheggio: il semplice acquisto di risorse naturali sarebbe sufficiente ad integrare la fattispecie, poiché si configurerebbe come appropriazione illecita seppur indiretta³⁴. Tuttavia, entrambe le soluzioni interpretative si scontrano con la difficoltà di accertare oltre ogni ragionevole dubbio la sussistenza dell'elemento soggettivo necessario per imputare di saccheggio i dirigenti delle imprese multinazionali³⁵.

Questo sovraccarico di aleatorietà in sede probatoria ha contribuito allo scarso successo di tali ricostruzioni dottrinali in sede giurisprudenziale. Le corti penali internazionali non hanno mai applicato la fattispecie di saccheggio a condotte di sfruttamento illecito delle risorse naturali. Tanto i Tribunali ad hoc quanto la CPI si sono limitati a perseguire condotte che corrispondono alla definizione tradizionale di saccheggio. Si tratta di episodi di sottrazione di denaro o beni mobili, spesso di dimensioni ridotte, di utilità evidente ed immediata per gli agenti, che operavano con le modalità del furto o della rapina³⁶. Inoltre, tali beni erano di proprietà privata di persone fisiche o giuridiche ben individuate³⁷.

³² P.J. Keenan, *op. cit.*, p. 540-541.

³³ M.A. McGregor, *op. cit.*, p. 484-490.

³⁴ J.G. Stewart, *op. cit.*, p. 33-35.

³⁵ P.J. Keenan, *op. cit.*, p. 541.

³⁶ P.J. Keenan, *op. cit.*, p. 535-538. Il Tribunale di Norimberga aveva qualificato come «systematic 'plunder of public and private property'» lo sfruttamento massiccio e sistematico dei territori occupati dalla Germania durante il secondo conflitto mondiale. Anche nei casi *Flick* e *Farben* i tribunali militari promossero

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Risulta, dunque, chiara la differenza qualitativa e quantitativa con condotte di sfruttamento di risorse naturali: oltre all'oggetto dell'appropriazione, ne mutano radicalmente le modalità, che consistono in un complesso sistema di estrazione e di vendita su ampia scala, a cui partecipano operatori economici e forza lavoro. Anche il rapporto tra le condotte di saccheggio e il contesto bellico presenta notevoli divergenze: nelle decisioni dei tribunali internazionali la spoliazione di beni e denaro non è descritto come causa scatenante del conflitto o come fattore determinante per la sua protrazione, bensì come semplice espediente per soddisfare circoscritte esigenze militari³⁸. La Corte Internazionale di Giustizia (CIG) è l'unico organo giurisdizionale internazionale ad aver sussunto condotte di sfruttamento di risorse naturali sotto la fattispecie di saccheggio nel caso «Congo c. Uganda»³⁹.

Per superare tanto l'approccio minimalista della giurisprudenza internazionale quanto le difficoltà probatorie legate alla «corporate theory of pillage», è stata avanzata una teoria «sistematica» del crimine di saccheggio⁴⁰. Il suo obiettivo è garantire la punibilità di quanti ricoprano posizioni di controllo nel sistema di sfruttamento delle risorse naturali. Seguendo lo schema degli «Elements of Crime», i procuratori dei tribunali internazionali dovrebbero innanzitutto dimostrare che l'imputato dirigesse le attività di sfruttamento, ad esempio attraverso la presenza di sue truppe presso le miniere. Questo consentirebbe di incriminare anche condotte di sfruttamento continuativo e realizzato con l'apporto di manodopera. In secondo luogo, sarebbe possibile dimostrare che l'imputato intendesse privare

un'interpretazione estensiva del crimine di saccheggio, che comprendesse la confisca e lo sfruttamento ad opera di imprese tedesche di importanti risorse economiche dei Paesi occupati. Tuttavia, simile interpretazione non è mai stata riproposta dalle moderne corti penali internazionali. Si veda L. van den Herik - D. Dam-De Jong, *op. cit.*, p. 265-266.

³⁷ P.J. Keenan, *op. cit.*, p. 535.

³⁸ *Ibidem*, p. 537.

³⁹ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Sentenza della Corte Internazionale di Giustizia, 19/12/2005, ICJ Reports 2005, par. 245.

⁴⁰ P.J. Keenan, *op. cit.*, p. 541 ss.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

il proprietario dei beni provando che egli li abbia venduti e ne abbia trattenuto i proventi. Infine, il fatto che l'imputato abbia impiegato i guadagni del commercio di minerali di conflitto per acquistare armi o rifornimenti, pagare le sue milizie o arricchirsi potrebbe costituire prova dello scopo privato o personale che l'imputato ha fatto dei beni sottratti.

La teoria sistematica del saccheggio ha sicuramente il pregio di suggerire strategie probatorie idonee a incriminare quanti ricoprono posizione di direzione e controllo nel sistema di sfruttamento delle risorse naturali. La sua adozione consentirebbe di adeguare l'interpretazione della fattispecie alle esigenze dettate dal rapporto tra scenari bellici e spoliazione delle risorse del sottosuolo. Tuttavia, tale soluzione interpretativa sembra lasciare insoluto il nodo della responsabilità delle imprese multinazionali. L'acquisto di materie prime dai miliziani, anche se compiuto con dolo diretto, non potrebbe infatti essere assimilata all'esercizio di un potere di controllo sul sistema produttivo dei minerali di conflitto.

Adottando un'interpretazione estensiva, potrebbe forse configurarsi tale posizione dirigenziale qualora un'impresa e un gruppo armato costituiscano un sodalizio per cui la prima non debba acquistare le materie prime dal secondo, ma spartisca con questo i ricavi solo una volta aver perfezionato la vendita dei materiali al successivo acquirente lungo la filiera. In questo caso, potrebbe infatti sostenersi che de facto le truppe sul territorio rispondano anche alla società sodale con il gruppo armato. Al contrario, qualora sussista un rapporto di compravendita tra impresa e gruppo armato, le due entità dovrebbero considerarsi distinte, e solo la seconda sarebbe perseguibile attraverso la teoria c.d. «sistematica» del saccheggio. Per sanzionare la prima sarebbe allora forse necessario ricorrere ancora all'ipotesi di concorso di persone, che pur tale teoria si proponeva di superare.

4. Aspetti problematici

Al di là dei limiti specifici della teoria «sistematica» di saccheggio, la sussunzione sotto tale fattispecie delle condotte finora discusse

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

sembra essere preclusa da alcuni aspetti costitutivi del crimine stesso. Di seguito si esporranno alcuni dei profili più critici di tale proposta interpretativa, che rischiano di minarne profondamente la tenuta complessiva. In particolare, tanto la centralità del concetto di proprietà quanto la *ratio* della fattispecie sembrano contraddire questa soluzione interpretativa.

4.1. Proprietà e sovranità sulle risorse naturali

Nella tassonomia dei crimini di guerra, il saccheggio figura tra quelli contro la proprietà⁴¹. Suo elemento costitutivo è, infatti, l'appropriazione di beni senza il consenso del legittimo proprietario⁴². Diviene, dunque, cruciale stabilire in via preliminare chi eserciti tale diritto di proprietà. Nell'interpretazione classica della fattispecie, il punto di riferimento è la legge del luogo in cui il crimine si consuma⁴³. I modelli giuridici più diffusi per l'acquisto della proprietà di risorse naturali sono l'invenzione, l'accessione e la concessione⁴⁴. Tuttavia, il principio di diritto internazionale consuetudinario della sovranità permanente sulle risorse naturali ricopre un ruolo determinante allorquando i beni sottratti appartengano a tale categoria. Infatti, solo da un legittimo esercizio di sovranità può derivare un'altrettanto legittima attribuzione del diritto di proprietà⁴⁵. In aggiunta, la spoliazione delle risorse naturali è irriducibile ad un problema di tipo meramente privatistico. Di conseguenza, in virtù dell'obiettivo che le interpretazioni qui discusse si propongono, il riferimento alla proprietà

⁴¹ G. Werle - F. Jeßberger, *Principles of International Criminal Law*, cit., p. 467-474.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ J. G. Stewart, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 40-41.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 42.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

non può che essere interpretato nell'ottica più ampia della sovranità sulle risorse naturali.

La dottrina sul punto è divisa tra quanti sostengono che tale principio riservi la proprietà delle risorse naturali allo Stato e quanti, invece, affermano che questa spetti al popolo⁴⁶. La soluzione del quesito oltrepassa i limiti di questa analisi. Di seguito ci si limiterà a prendere in considerazione una per volta entrambe le ipotesi. La scelta dell'una o dell'altra soluzione ha, infatti, effetti rilevanti sull'applicabilità della fattispecie di saccheggio al fenomeno dello sfruttamento delle risorse naturali.

Dapprima si consideri l'ipotesi in cui le risorse naturali appartengano allo Stato e che, dunque, le istituzioni possano liberamente disporne. In questo caso, nulla impedirebbe ai rappresentanti delle istituzioni di disporre delle risorse naturali per finanziare un conflitto in corso. Mancherebbero, infatti, gli elementi dell'appropriazione e della finalità privata o personale. Inoltre, l'allocazione delle risorse di cui il Paese dispone rientra nei limiti della discrezionalità politica. Al contrario, un gruppo ribelle, che conquistasse il controllo di una miniera e finanziasse la sua attività bellica con i proventi del commercio di minerali, sarebbe automaticamente colpevole di saccheggio. I miliziani, infatti, sottrarrebbero risorse allo Stato, legittimo proprietario, per un fine che difficilmente potrebbe non essere considerato privato o personale.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 43-44, secondo cui l'attribuzione del diritto al popolo o allo Stato dipende dal contesto in cui esso viene fatto valere. Della stessa opinione J. Crawford, *The Rights of Peoples: Some Conclusions*, in *Idem* (a cura di), *The Rights of Peoples*, Oxford, 1992, p. 171; D. Dam-de Jong, *International Law and Governance of Natural Resources in Conflict and Post-Conflict Situations*, Cambridge, 2015, p. 49 ss. A sostegno della teoria secondo cui la sovranità spetti al popolo, si vedano E. Duruigbo, *Permanent Sovereignty and Peoples' Ownership of Natural Resources in International Law*, in *George Washington International Law Review*, 38, 2006, p. 54. Sposano la tesi opposta, invece, I. Brownlie, *Legal Status of Natural Resources in International Law (Some Aspects)*, in Aa. Vv. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden, 1979, p. 270-271; K. Hossain, *Introduction*, in K. Hossain - S. R. Chomdhury (a cura di), *Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law*, New York, 1984, p. xiii; N. Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources*, Cambridge, 1997, p. 268-269.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Questa interpretazione si tradurrebbe, allora, in una situazione di squilibrio tra i due opposti schieramenti di un conflitto armato non internazionale. Dal momento che il diritto internazionale umanitario si fonda sul principio di parità delle parti, sostenere tale interpretazione diverrebbe problematico⁴⁷. Inoltre, il trattamento differenziato tra rappresentanti istituzionali e gruppi ribelli si tradurrebbe anche in un significativo indebolimento dell'effettività della strategia punitiva. È qui opportuno ricordare, infatti, come una delle ragioni dell'insuccesso del KPCS sia proprio il limitato ambito di applicazione soggettiva⁴⁸. Tale schema certificativo è, infatti, applicabile esclusivamente a diamanti grezzi commerciati da gruppi ribelli per finanziare rivolte contro governi legittimi⁴⁹. Di conseguenza, i diamanti estratti per conto delle alte gerarchie politiche e militari non sono sottoposte ad alcun controllo, ed il fenomeno della loro illecita estrazione per fini personali ha continuato a prosperare⁵⁰.

La punibilità per saccheggio dei rappresentanti delle istituzioni potrebbe ammettersi solo qualora questi utilizzino i ricavi del commercio di minerali di conflitto per accumulare ricchezza personale. In questo caso, il fine spiccatamente personale della condotta farebbe venir meno l'immedesimazione organica degli uomini di governo. Tuttavia, il nesso della condotta con un eventuale conflitto in corso potrebbe divenire più flebile e difficile da dimostrare.

⁴⁷ L. van den Herik - D. Dam-De Jong, *op cit*, p 255

⁴⁸ In questo senso si vedano Global Witness, *The Kimberley Process*, Global Witness, 2013, disponibile su <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-diamonds/kimberley-process/> (ultimo accesso 9 febbraio 2018); L. Bruffaerts, *A Diamantine Struggle: Redefining Conflict Minerals in the Kimberly Process*, in *International Affairs*, 91(5), 2015, p. 1088.

⁴⁹ Si veda la Sezione I del Accordo istitutivo del KPCS, che definisce i c.d. *conflict diamonds* come «rough diamonds used by rebel movements or their allies to finance conflict aimed at undermining legitimate governments, as described in relevant United Nations Security Council (UNSC) resolutions insofar as they remain in effect, or in other similar UNSC resolutions which may be adopted in the future, and as understood and recognised in United Nations General Assembly (UNGA) Resolution 55/56, or in other similar UNGA resolutions which may be adopted in future».

⁵⁰ Aa. Vv., *Return of the Blood Diamond*, cit., p. 6-11.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Si ammetta ora, invece, che la sovranità sulle risorse naturali spetti al popolo. In questa prospettiva, restano invariate le considerazioni appena esposte in merito ai rappresentanti delle istituzioni che sfruttino le risorse naturali per scopi squisitamente privati. Al contrario, qualora i proventi del commercio in risorse naturali siano destinati dal governo al finanziamento di un conflitto in corso, il principio di rappresentanza dovrebbe far presumere il consenso della popolazione, quantomeno in ordinamenti con forme di governo *de iure* rappresentative. Eppure potrebbe davvero presumersi il consenso della popolazione congolese alla gestione delle risorse naturali da parte del Presidente Kabila, che dal dicembre del 2016 rifiuta di dimettersi ed indire nuove elezioni?⁵¹ E che parametri adottare per valutare il consenso del popolo in ordinamenti non democratici? Allo stesso tempo, bisognerebbe necessariamente escludere l'ipotesi che non i rappresentanti dello Stato, bensì i gruppi ribelli si appropriino delle risorse naturali con il consenso della popolazione?

Tali quesiti sono di soluzione tutt'altro che evidente. Sembra, però, ragionevole ritenere che, a prescindere dalla fazione che eserciti il controllo sulle risorse, una macroscopica sproporzione tra i ricavi del loro sfruttamento da un lato, e i benefici per la popolazione locale dall'altro, possa portare all'esclusione del consenso del popolo. Inoltre, si potrebbe interpretare il concetto di "scopo privato o personale" come "scopo estraneo all'interesse del popolo", laddove si intendano aventi per "scopo pubblico" le scelte politiche volte a realizzare gli interessi della popolazione. È evidente, infine, come ipotizzare la sovranità del popolo sulle risorse naturali, benché consenta di evitare il contrasto con i principi fondanti del diritto internazionale umanitario, imponga notevoli sforzi interpretativi.

⁵¹ Solo dopo le violente proteste durante gli ultimi mesi del 2017, il Presidente Kabila sembra aver deciso di lasciare il comando del Paese entro luglio 2018: J. Burke, *DRC crisis: Aide says Kabila not standing in elections. President's decision not to step down in 2016 led to brutally suppressed protests*, in *The Guardian*, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/07/joseph-kabila-will-not-stand-in-next-drc-elections-aide-says> (ultimo accesso 9 febbraio 2018).

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Da ultimo, è doveroso citare la posizione espressa dalla CIG nel caso Congo c. Uganda. Secondo la Corte, sebbene il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali sia riconosciuto in numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale ONU, queste non conterebbero alcun elemento che suggerisca l'applicabilità di tale principio alle condotte di saccheggio e sfruttamento delle risorse naturali da parte dell'esercito di uno Stato che intervenga militarmente in un altro Stato.⁵² Benché questa conclusione della CIG sia criticabile, in primo luogo perché non adeguatamente motivata, essa fa registrare un precedente giurisprudenziale di notevole peso in direzione contraria rispetto alle soluzioni interpretative in esame.⁵³ Se il principio di sovranità sulle risorse naturali non ha rilevanza in caso di saccheggio, allora la proprietà a cui si riferisce la fattispecie dovrebbe essere intesa in chiave privatistica.

Tuttavia, questa prospettiva riduce drasticamente la portata politica delle interpretazioni estensive del crimine di saccheggio. Diverrebbe, infatti, impossibile tutelare l'interesse del popolo a disporre delle risorse naturali per il proprio sviluppo. L'unica situazione giuridica meritevole di tutela sarebbe il mero diritto di proprietà in capo ad individui o persone giuridiche puntualmente individuate in base alla legge nazionale. L'applicazione della fattispecie di saccheggio diverrebbe così atomizzata e difficilmente si rivelerebbe una soluzione efficace ad un problema di portata macroscopica come quello in esame. Infine, la definizione del regime di proprietà sulle risorse naturali attraverso il diritto privato nazionale si rivelerebbe un vero e proprio scudo contro l'incriminazione dei vertici governativi, che potrebbero riformare la disciplina rilevante secondo le proprie necessità. Di conseguenza, sotto la fattispecie di saccheggio sarebbero sussumibili solo le condotte poste in essere da forze non governative, conclusione che, tuttavia, comporta un'applicazione impari del diritto internazionale penale alle parti in conflitto.

⁵² Sentenza CPI *Congo c. Uganda*, par 244.

⁵³ Per un commento della sentenza si veda P.N. Okowa, *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 55(3), 2006, p. 742-753.

4.2. *Quali ragioni per la criminalizzazione dello sfruttamento
illecito delle risorse naturali?*

L'aspetto forse più delicato delle teorie che sostengono di ricondurre alla fattispecie di saccheggio lo sfruttamento illecito di risorse naturali riguarda il disvalore delle condotte che si intendono perseguire. Quale aspetto del complesso fenomeno in esame giustificerebbe la sua criminalizzazione internazionale? In altri termini, quali suoi elementi «offend[ono] i valori condivisi della comunità internazionale e sconvolgono[ono] la coscienza dell'umanità?»⁵⁴.

Se l'aspetto riprovevole del fenomeno risiedesse nel trattamento riservato dai miliziani alla popolazione civile, lo strumento repressivo idoneo non sarebbe allora il crimine di saccheggio, bensì le fattispecie di crimini contro l'umanità ex Art. 7 dello Statuto della CPI⁵⁵. Da una differente prospettiva, l'intento punitivo potrebbe appuntarsi sull'elemento teleologico della condotta, in particolare intraprendere o perpetuare un conflitto armato. Tuttavia, *gerere bellum* non costituisce di per sé un crimine internazionale, salvo che si tratti di aggressione⁵⁶. Il disvalore potrebbe, infine, consistere nel privare il popolo di uno Stato delle risorse necessarie al suo sviluppo, a prescindere dalle modalità adottate e dalle finalità perseguite. Questa soluzione è la più affine all'originario intento punitivo della fattispecie di saccheggio, intesa a sanzionare violazioni del diritto di proprietà privata avvenute durante un conflitto armato. Tuttavia, il fenomeno che le recenti interpretazioni mirano a reprimere è irriducibile alla dimensione del furto o della rapina. Di conseguenza, perché la suddetta interpretazione sia sostenibile, è necessario adottare alcuni accorgimenti interpretativi.

⁵⁴ M. Cherif Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Leiden, 2013, p. 142.

⁵⁵ L. van den Herik - D. Dam-De Jong, *op. cit.*, p. 248-249.

⁵⁶ *Ibidem*. Il crimine di aggressione è definito nello Statuto della CPI all'Art. 8 bis.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

In particolare, sarebbe necessario postulare la coincidenza tra la sovranità sulle risorse naturali e la proprietà menzionata dalle disposizioni sul saccheggio, e conferirla al popolo e non allo Stato. Come già rilevato in precedenza, se la sovranità sulle risorse naturali fosse attribuito esclusivo dello Stato, allora la stessa condotta sarebbe riprensibile solo quando posta in essere da una delle due parti in conflitto. Ammettere, dunque, che la sovranità popolare sulle risorse naturali consente di superare alcuni degli ostacoli interpretativi all'individuazione del disvalore nella sottrazione di tali beni senza il consenso del loro legittimo proprietario (o sovrano). Tuttavia, anche tale prospettiva diviene difficilmente accettabile allorquando si consideri che il saccheggio è un crimine di guerra, e come tale sussiste solo se collegato ad un conflitto in atto. Se la predazione di risorse naturali è una condotta meritevole di sanzione penale di per sé, perché non dovrebbe esserlo in tempo di pace?⁵⁷

In conclusione, confinare il fenomeno complesso e macroscopico dello sfruttamento illecito delle risorse naturali all'interno del recinto angusto del crimine di saccheggio è forse una scommessa interpretativa troppo rischiosa. Al fine di garantire maggiore coerenza concettuale, potrebbe allora prospettarsi l'inclusione di tali condotte nel novero dei crimini contro l'umanità. Alla luce dei loro effetti e modalità queste potrebbero ben costituire un «attacco su larga scala o sistematico ai danni della popolazione civile»; al contempo, per diritto fondamentale violato potrebbe intendersi quello a disporre liberamente delle risorse naturali, corollario del principio di sovranità sulle stesse⁵⁸. Tuttavia, l'inclusione di questa nuova fattispecie richiederebbe quantomeno una modifica dello Statuto della CPI, che non sembra prospettabile nel breve periodo.

5. Possibili alternative alla soluzione internazionale-penalistica

⁵⁷ L. van den Herik - D. Dam-De Jong, *op. cit.*, p. 248-249.

⁵⁸ N. Schrijver, *op. cit.*, p. 260 ss.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Se da un lato la soluzione internazionale-penalistica presenta limiti difficilmente sormontabili, dall'altro la comunità internazionale ha recentemente dato prova di possedere la volontà politica di eradicare, o quantomeno contenere, il fenomeno, seppur con mezzi diversi. L'esempio più evidente è fornito dalle iniziative tanto nazionali quanto internazionali per regolare il commercio dei minerali di conflitto.

Per primi gli Stati Uniti nel 2010 hanno individuato una possibile soluzione nell'imposizione di obblighi di *disclosure* alle imprese, comprese quelle importatrici, che immettano sul mercato beni contenenti materie prime originarie della RDC o dei Paesi confinanti⁵⁹. Tanto il governo quanto i consumatori saranno così informati delle politiche aziendali promosse per il controllo della filiera, e potranno adeguarvi le proprie scelte di consumo. La misura statunitense non bandisce, quindi, i prodotti contenenti minerali di conflitto dal mercato americano; al contrario, facendo leva sul fattore reputazionale, mira alla responsabilizzazione ed all'autoregolazione delle imprese, e fa del rispetto degli obblighi di *due diligence* un fattore cruciale del gioco concorrenziale⁶⁰. Il controllo sulla sostenibilità delle condotte di approvvigionamento di risorse naturali viene così esternalizzato alle imprese stesse, nel tentativo di supplire alla carenza di giurisdizione dello Stato attraverso la creazione di una catena virtuosa di incentivi di mercato.

⁵⁹ Dodd-Frank Act, Pub. L. No. 111-203, § 1502, 124 Stat. 1376 (2010), codified as amended at U.S.C. § 78m(p) (2012).

⁶⁰ Per un'analisi critica del Dodd-Frank Act, si vedano M.S. Harline, *Can We Make Them Obey? US Reporting Companies, Their Foreign Suppliers, and the Conflict Minerals Disclosure Requirements of Dodd-Frank*, in *Northwestern Journal of International Law & Business*, 35(2), 2015, p. 439-455; C. Ochoa - P. Keenan, *Regulating Information Flows, Regulating Conflicts: An Analysis of US Conflict Minerals Legislation*, in *Goettingen Journal of International Law*, 3, 2011, p. 129-144; C.R. Taylor, *Conflict Minerals and SEC Disclosure Regulation*, in *Harvard Business Law Review Online*, 2012, disponibile su <http://www.hblr.org/2012/01/conflict-minerals-and-sec-disclosure-regulation/> (ultimo accesso 9 febbraio 2018).

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

Negli anni successivi, un gruppo consistente di membri della comunità internazionale ha adottato misure dello stesso segno⁶¹. Tra questi, l'Unione Europea è intervenuta nel maggio del 2017 con la promulgazione del Regolamento UE 2017/821, che entrerà in vigore dal 2021. La strategia regolativa europea segue in larga parte il modello statunitense, apportandovi, tuttavia, alcune modifiche. Il Regolamento, infatti, bandisce dal mercato unico i prodotti realizzati da imprese che non rispettano gli standard internazionali di controllo della filiera sanciti nelle Linee guida OCSE sul tema⁶². Tuttavia, il legislatore europeo ha deciso di limitare considerevolmente l'ambito di applicazione del Regolamento: questo interessa, infatti, esclusivamente gli importatori di tungsteno, tantalio, stagno ed oro (c.d. 3TG) allo stato grezzo, mentre lascia scoperte le imprese che operano a valle della filiera di approvvigionamento⁶³.

Di conseguenza, la sua potenziale efficacia risulta sensibilmente decurtata, in quanto non prevede alcun controllo per gli importatori di prodotti semilavorati o finiti, che solitamente rappresentano gli operatori economici più potenti ed influenti della filiera in virtù del loro imponente fatturato⁶⁴. Infine, il Regolamento impone obblighi di

⁶¹ Per una panoramica sull'azione della comunità internazionale in materia di commercio in «minerali di conflitto», si vedano *Downstream Implementation of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, OECD publishing, 2013, disponibile su <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/DDguidanceTTTilotJan2013.pdf> (ultimo accesso 9 febbraio 2018); G. Tyler - F. Cyprien, *Report on the Implementation of the Recommendation on Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-affected and High Risk Areas*, OECD publishing, 2016, disponibile su [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/DAF/INV/DCD/DAC\(2015\)3/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/DAF/INV/DCD/DAC(2015)3/FINAL&docLanguage=En) (ultimo accesso 9 febbraio 2018).

⁶² Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio [2017] OJ L 131/1, 19/5/2017.

⁶³ Regolamento (UE) 2017/821, Art. 1.

⁶⁴ NGOs Coalition, *EU Responsible Mineral Sourcing Regulation: Civil Society Response to the Council Mandate Agreed by COREPER on 17 December 2015*, Global

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

due diligence più stringenti per i minerali e metalli provenienti da zone di conflitto, ed inoltre esclude dal controllo quelli estratti negli Stati Membri⁶⁵. Tali previsioni potrebbero entrare in collisione con gli obblighi di non discriminazione imposti all'UE in qualità di Stato Membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio⁶⁶.

Benché tali limiti costitutivi non possano essere sottovalutati, siffatti interventi legislativi rappresentano una soluzione di impatto immediato sul fenomeno dello sfruttamento illecito delle risorse naturali. Secondo l'ONG Global Witness, nel 2015 il 45% degli esportatori di 3TG da RDC, Ruanda e Uganda ha pubblicato un report in merito al suo impegno a rispettare gli obblighi di *due diligence*⁶⁷. Nel 2013, invece, nessun report era stato pubblicato⁶⁸. L'intervento della comunità internazionale comincia, dunque, a sortire i primi effetti positivi, quantomeno in termini di trasparenza.

6. Conclusioni

La previsione di una sanzione penale per le condotte di sfruttamento illecito delle risorse naturali assolverebbe alle funzioni preventiva e simbolica proprie esclusivamente del diritto penale⁶⁹. Inoltre, il diritto internazionale penale si è dimostrato uno strumento

Witness, 2016, p. 3 ss., disponibile su https://www.globalwitness.org/documents/18425/NGO_Coalition_Briefing_-_Council_Mandate_-_Feb_2016_ENGLISH_web_version.pdf (ultimo accesso 9 febbraio 2018).

⁶⁵ NGOs Coalition, *EU Responsible Mineral Sourcing Regulation*, cit., p. 3 ss.

⁶⁶ E. Partiti - S. van der Velde, *Curbing Supply-Chain Human Rights Violations Through Trade and Due Diligence. Possible WTO Concerns Raised by the EU Conflict Minerals Regulation*, in *Journal of World Trade*, 51(6), 2017, p. 1043-1068.

⁶⁷ Global Witness, *Time to Dig Deeper: Companies exporting and trading minerals from the African Great Lakes have made some progress on responsible sourcing, but must do more*, Global Witness, 2017, p. 6, disponibile su https://www.globalwitness.org/documents/19219/OECD_briefing_WIP7.pdf (ultimo accesso 9 febbraio 2018).

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ A questo riguardo, si legga il Preambolo dello Statuto della CPI.

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

essenziale nel processo di pacificazione e stabilizzazione di territori piagati da conflitti armati particolarmente lunghi e cruenti. Tuttavia, l'ordinamento internazionale penale non sembra disporre per il momento degli strumenti adeguati per reprimere simili condotte. La rivisitazione di fattispecie esistenti come quella di saccheggio sembra sollevare più quesiti di quanti ne risolva. In particolare, tanto il bene giuridico quanto il fatto tipico del crimine di saccheggio mal si prestano a reprimere un fenomeno polimorfo e macroscopico come quello in esame.

In attesa di un'auspicabile riforma dello Statuto della CPI che introduca una nuova specifica fattispecie, sono degne di nota le strategie alternative elaborate dalla comunità internazionale per regolare il fenomeno. L'imposizione di obblighi di *due diligence* alle imprese che commerciano in minerali di conflitto comincia a sortire i primi effetti positivi, promuovendo responsabilità e trasparenza nella gestione della catena di approvvigionamento. Seppur sia ancora troppo presto per trarre bilanci definitivi, il potenziamento di simili strategie si presenta come un percorso più facilmente percorribile di quello internazionale-penalistico. Inoltre, esso assicura maggior certezza del diritto e sembra dotato in potenza di una notevole efficacia.

ABSTRACT: Come riconosciuto dalle Nazioni Unite, lo sfruttamento di risorse naturali ad opera delle parti in conflitto ha giocato un ruolo cruciale nello scoppio e nella perpetuazione di conflitti armati in Paesi come la Repubblica Democratica del Congo o l'Angola. La prassi è ormai consolidata: i gruppi armati conquistano il controllo delle risorse naturali, le mettono in commercio, e reinvestono i proventi in armi e provviste. Intanto la popolazione civile è impiegata come manodopera schiavile per l'estrazione e la lavorazione dei minerali, e patisce estorsioni, stupri ed omicidi di massa per mano dei miliziani. Le dimensioni assunte dal fenomeno durante gli ultimi decenni hanno spinto la dottrina internazionale-penalistica ad interrogarsi sulla punibilità di tali condotte. In mancanza di una fattispecie *ad hoc*, l'attenzione si è concentrata su quella di saccheggio, prevista dall' Art 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale. In molti hanno proposto di interpretare estensivamente gli elementi di tale reato, in

Silvia Nuzzo

*Affinità e divergenze tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali
ed il crimine internazionale di saccheggio*

modo da includervi anche lo sfruttamento illecito di risorse naturali. Partendo da un'analisi storica e testuale della fattispecie e della sua applicazione giurisprudenziale, il presente contributo mira a saggiare la tenuta delle più influenti teorie dottrinali in tema. A questo fine, ne metterà in risalto tanto le potenzialità quanto i profili critici. In particolare, verranno espresse forti perplessità sulla presunta duttilità della fattispecie, e saranno evidenziati i limiti costitutivi di tale soluzione interpretativa, imposti tanto dai principi generali del diritto penale internazionale quanto dalla formulazione e dalla *ratio* del crimine di saccheggio. In conclusione, verranno proposte possibili soluzioni alternative, che si ritiene possano godere di un più elevato livello di efficacia.

PAROLE CHIAVE: diritto internazionale penale, saccheggio, *conflict minerals*, risorse naturali

Silvia Nuzzo – Université de Neuchâtel (silvia.nuzzo@unine.ch)