

Il contrasto al traffico di ‘diamanti insanguinati’, fra guerre civili e violazioni dei diritti umani

Diritti umani e diritto internazionale – 2010 – pp. 586-595

SOMMARIO: 1. Il commercio di diamanti come finanziamento di guerre civili. - 2. Il *Kimberley Process Certification Scheme*. Guerre civili e violazioni dei diritti umani. - 3. Il *Kimberley process* nell’Unione europea. Il caso italiano.

1. – Il commercio di diamanti come finanziamento di guerre civili

Un annoso paradosso accomuna molte regioni del pianeta: i territori più ricchi di preziose materie prime corrispondono spesso ai luoghi in cui le condizioni di vita della popolazione risultano particolarmente miserabili. Numerose sono le manifestazioni di tale paradosso: dalle devastazioni ambientali provocate dall’estrazione di petrolio¹, alle sanguinose guerre civili foraggiate dal traffico di diamanti. Quest’ultimo aspetto della problematica emerse prepotentemente durante gli Anni novanta in alcuni Paesi africani, fra cui la Sierra Leone, dove il gruppo ribelle Revolutionary United Front (RUF), responsabile di crimini di guerra e crimini contro l’umanità,² ottenne il controllo delle principali aree diamantifere del territorio. Commerciando i diamanti ivi estratti - i quali raggiungevano i principali centri

¹ Si pensi, ad esempio, all’attuale situazione nel Delta del Niger.

² Il Tribunale speciale per la Sierra Leone ha condannato l’ex leader RUF Issa Sesay per: atti di terrorismo, punizioni collettive, atti di violenza contro la vita e l’integrità fisica, in particolare omicidio e mutilazioni, oltraggi alla dignità personale, saccheggio (crimini di guerra ex art. 3 Statuto del Tribunale speciale per la Sierra Leone); sterminio, omicidio, riduzione in schiavitù, stupro, schiavitù sessuale, altri atti inumani (crimini contro l’umanità ex art. 2 Statuto); arruolamento di bambini soldato, deliberati attacchi contro il personale umanitario e le missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite (altri crimini contro il diritto umanitario ex art. 4 Statuto). Simili condanne sono state inflitte agli altri due imputati: Augustine Gbao e Morris Kallon. L’appello ha confermato quasi integralmente tali condanne. Cfr. SCSL, *Prosecutor v Sessay, Kallon and Gbao*, SCSL-04-15-T, sentenza dell’8 aprile 2009, e SCSL-04-15-A, sentenza d’appello del 26 ottobre 2009.

mondiali di lavorazione, come Anversa, Londra e Tel Aviv - i ribelli si assicuravano costante abbondanza di denaro, armi e materiale bellico, che rese loro possibile la prosecuzione della guerra (1991-2002).³

Nel 1997 il Consiglio di sicurezza, agendo *ex capitulo* VII della Carta delle Nazioni Unite, vietò agli Stati membri la vendita di petrolio e di materiale bellico alla Sierra Leone, senza tuttavia occuparsi del traffico di minerali.⁴ Solo nel 2000 il Consiglio proibì agli Stati membri l'acquisto – sia diretto, sia indiretto -⁵ di diamanti grezzi estratti in Sierra Leone, invitando altresì il Governo di quest'ultimo Paese a certificare le pietre estratte legittimamente, affinché esse potessero chiaramente distinguersi dai cd. 'diamanti insanguinati', per essere, conseguentemente, esentate dall'*embargo*.⁶ La stessa risoluzione istituì un Gruppo di esperti, con il compito, fra l'altro, di approfondire il legame fra il commercio di armi e di diamanti. Il Gruppo rilevò una diffusa violazione delle sanzioni del Consiglio: il RUF utilizzava i diamanti come merce di scambio per ottenere armi e supporto militare, soprattutto da parte della Liberia, dove i diamanti sierraleonesi - una volta entrati nel Paese - venivano mimetizzati fra i diamanti liberiani, il cui commercio non era vietato.⁷ Il

³ In particolare, il RUF controllava l'area del Kono e del Tongo, nel nord-est del Paese, cfr. Consiglio di sicurezza, *Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council resolution 1306 (2000)*, UN Doc. S/2000/1195 del 20 dicembre 2000.

⁴ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1132 (1997) dell'8 ottobre 1997; dopo le elezioni del 1998, l'*embargo* sul petrolio fu revocato, mentre quello sugli strumenti bellici fu limitato al materiale destinato a forze non governative, cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1156 (1998) del 16 marzo 1998 e risoluzione n. 1151 (1998) del 5 giugno 1998.

⁵ Il termine 'indiretto' chiarisce che il divieto riguarda anche l'acquisto di diamanti da un Paese terzo, il quale abbia - a propria volta - acquistato quei diamanti dalla Sierra Leone.

⁶ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1306 (2000) del 5 luglio 2000. Si noti che alcune organizzazioni non governative, già nei primi anni della guerra civile, avevano segnalato possibili relazioni fra il commercio di diamanti e il RUF. v. ad es. Amnesty International, *Sierra Leone: Human rights abuses in a war against civilians*, Doc. AFR 51/005/1995, rapporto del 12 settembre 1995, pp. 5, 8 e 20, www.amnesty.org/en/library/info/AFR51/005/1995/en

⁷ Lo smascheramento di questi diamanti era reso ancor più arduo dall'assenza, fra le imprese, di una prassi che distinguesse fra il Paese di *origine* dei diamanti, cioè il Paese dove essi sono estratti (Sierra Leone), ed il Paese di *provenienza* degli stessi, da cui cioè i diamanti sono acquistati (Liberia). Cfr. UN Doc. S/2000/1195, cit.

traffico raggiunse un'entità tale che, fra il 1994 ed il 1998, Anversa registrò importazioni dalla Liberia per un totale di 31 milioni di carati, cioè in media 6 milioni di carati all'anno, superiori persino alle stesse capacità produttive della Liberia, stimate intorno ai 150,000 carati annui.⁸ Il diretto coinvolgimento del Governo liberiano in tale mercato e, più in generale, il supporto da esso fornito al RUF, è ora al vaglio del Tribunale speciale per la Sierra Leone, dove si sta svolgendo il processo a carico dell'ex Presidente liberiano Charles Taylor.⁹

Al di là dal diretto coinvolgimento di Taylor, nel 2001 fondati sospetti di traffici illeciti di diamanti fra Sierra Leone e Liberia indussero il Consiglio di sicurezza a vietare, a tutti gli Stati membri, l'acquisto, diretto o indiretto, di diamanti grezzi dalla Liberia, indipendentemente dal Paese di origine degli stessi.¹⁰

Il Consiglio adottò sanzioni in tema di diamanti grezzi anche nei confronti di Angola e Costa d'Avorio, le cui guerre civili erano alimentate dal commercio delle pietre.¹¹ La stessa espressione 'guerre civili' potrebbe evocare l'immagine di

⁸ UN Doc. S/2000/1195, cit.; v. anche Partnership Africa Canada, *The Heart of the Matter, Sierra Leone: diamonds and human security*, rapporto del gennaio 2000, pacweb.org/Documents/diamonds_KP/heart_of_the_matter_summary-Eng-Jan2000.pdf

⁹ Charles Taylor è accusato di: atti di terrorismo, atti di violenza contro la vita e l'integrità fisica, in particolare omicidio e trattamenti crudeli, oltraggi alla dignità personale, saccheggio (art. 3 Statuto del Tribunale speciale per la Sierra Leone); omicidio, riduzione in schiavitù, stupro, schiavitù sessuale, altri atti inumani (art. 2 Statuto); arruolamento di bambini soldato (art. 4 Statuto), cfr. SCSL, *The Prosecutor vs. Charles Ghankay Taylor, SCSL-03-01-PT*, atto d'accusa del 29 maggio 2007. Recentemente tale procedimento ha goduto di particolare attenzione da parte dei media, a causa della testimonianza resa al Tribunale dalla modella Naomi Campbell, in merito ad un diamante che la stessa ricevette in dono - presumibilmente proprio dall'ex dittatore - durante una festa a casa di Nelson Mandela nel 1997, della quale entrambi erano ospiti. Naomi Campbell sostiene di essere stata svegliata nella notte successiva alla festa da due uomini, i quali le avrebbero consegnato un enorme diamante, senza tuttavia comunicarle chi fosse il mittente del dono. Al contrario, secondo la testimonianza resa al Tribunale dall'attrice Mia Farrow - anch'essa ospite della festa - a colazione, la modella, nel riferire all'attrice del regalo ricevuto durante la notte, avrebbe affermato chiaramente che quel diamante le era stato donato da Charles Taylor. Cfr. SCSL, *Taylor Trial Transcripts* del 5 e del 9 agosto 2010, www.scs-l.org/CASES/ProsecutorvsCharlesTaylor/Transcripts/tabid/160/Default.aspx

¹⁰ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1343 (2001) del 7 marzo 2001. Il Paese di origine non rileva ai fini del divieto, in considerazione dell'impossibilità di distinguere fra i diamanti estratti in Sierra Leone e quelli estratti in Liberia, per le ragioni esposte.

¹¹ Nazioni Unite, *Conflict diamonds: sanctions and war*, comunicato stampa del 21 marzo 2001, www.un.org/peace/africa/Diamond.html

conflitti dai sapori tribali, consumati all'interno di un unico Paese, senza coinvolgere né altri Stati, né -tanto meno- altri continenti. Gli effetti commerciali di tali guerre 'interne' sui mercati internazionali dimostrano come una simile rappresentazione - sempre più inadatta a descrivere i conflitti del mondo globalizzato e sempre più distante dall'esigenza di assicurare ovunque un rispetto effettivo dei diritti umani - sia destinata a tramontare.

2. - *Il Kimberley Process Certification Scheme. Guerre civili e violazioni dei diritti umani.*

Nonostante l'intervento del Consiglio di sicurezza, circa il 15% dei diamanti in commercio negli Anni novanta proveniva da zone controllate da gruppi ribelli.¹² Probabilmente consapevole degli scarsi risultati ottenuti dagli strumenti sanzionatori tradizionali, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite andò alla ricerca di nuove strade per risolvere il problema dei diamanti 'insanguinati'. All'inizio del 2001, essa definì, per la prima volta, i *conflict diamonds*: "rough diamonds which are used by rebel movements to finance their military activities, including attempts to undermine or overthrow legitimate Governments"¹³ Inoltre, l'Assemblea invitò tutti i Paesi delle Nazioni Unite a sostenere il 'Protocollo di Kimberley', ossia l'insieme delle consultazioni fra Governi, rappresentanti della società civile e delle imprese di settore, tenutesi per la prima volta in Sudafrica, nella città di Kimberley, finalizzate alla ricerca di soluzioni condivise in tema di commercio di diamanti.¹⁴ Tali consultazioni, proseguendo sotto gli auspici dell'Assemblea, si conclusero nel novembre 2002, con l'adozione del 'Kimberley process certification scheme', un sistema di certificazione internazionale dell'origine

¹² Partnership Africa Canada, *Diamonds, death and destruction: a history*, campagna contro i *conflict diamonds*, www.pacweb.org/kimberly-diamond-death-destruction-e.php

¹³ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/55/56 del 29 gennaio 2001.

¹⁴ UN Doc. A/RES/55/56, cit.

dei diamanti, che entrò in vigore il 1 gennaio dell'anno successivo.¹⁵

Fino a questo momento, l'idea di un documento attestante l'origine *conflict free* dei diamanti era già emersa in alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ad esempio nei confronti della Sierra Leone, cui si chiese l'adozione di un proprio certificato nazionale che accompagnasse i diamanti estratti legittimamente.¹⁶ Rispetto a tale modello di certificato, di natura meramente interna, la novità introdotta dal Protocollo di Kimberley consiste nell'inaugurare un sistema di certificazione di tipo internazionale, idoneo a tracciare l'intero percorso dei diamanti, dall'estrazione sino al taglio.

Quanto ai contenuti del *Kimberley process*, esso prevede che ogni Partecipante istituisca al proprio interno un'Autorità per l'esportazione, con il compito di convalidare - per ogni carico di minerali pronti per la spedizione all'estero - un certificato *ad hoc*, dal quale risulti che i diamanti da esportare non sono stati estratti in zone controllate da gruppi ribelli.¹⁷ A tale Autorità corrisponde un'Autorità per le importazioni, anch'essa istituita da ognuno dei Partecipanti, incaricata di verificare che ogni spedizione di diamanti da importare sia accompagnata dal relativo certificato.¹⁸ Quest'ultimo, oltre ad essere dotato di adeguati meccanismi anti-contraffazione, contiene la seguente affermazione: "The rough diamonds in this shipment have been handled in accordance with the provisions of the Kimberley Process Certification Scheme for rough diamonds."¹⁹ L'inserimento di tale dicitura costituisce, insieme ad altri elementi - fra cui, ad esempio, l'indicazione del Paese di origine dei diamanti - i cd. *minimum requirements* del certificato, indispensabili per la validità dello stesso;²⁰ tuttavia, il

¹⁵ Global witness, *The Kimberley Process*, campagna contro i *conflict diamonds*, www.globalwitness.org/pages/en/the_kimberley_process.html

¹⁶ Cfr. par. 1.

¹⁷ Kimberley process, Kimberley process certification scheme (KPCS), sezione I, *Definizioni*, www.kimberleyprocess.com/documents/basic_core_documents_en.html

¹⁸ KPCS, sezione I, cit..

¹⁹ KPCS, allegato I, *Certificati*, lett. a).

²⁰ Fra questi, si ricordano: i dati fisici dei minerali da esportare (ad esempio, carati, valore, numero delle partite che compongono la spedizione); i nomi delle società coinvolte

Protocollo prevede anche elementi e procedure opzionali, la cui presenza rende ancora più sicuro il commercio delle preziose pietre.²¹

Ai Partecipanti è richiesto di astenersi da attività d'importazione ed esportazione di diamanti grezzi con Paesi *non* membri del *Kimberley process*: i diamanti in circolazione nel territorio di ciascuno dei Partecipanti sono solo quelli estratti nelle miniere di altri Partecipanti.²² L'unica eccezione riguarda il semplice transito dei minerali, per il quale il Protocollo si limita a richiedere ad ogni Partecipante di assicurarsi che il carico lasci il Paese nell'identica situazione in cui si trovava quando vi ha fatto ingresso.²³

Infine, il *Kimberley Process* considera illegittime le partite cd. 'miste', cioè composte da diamanti estratti in due o più Paesi,²⁴ al fine di evitare che diamanti 'insanguinati' possano far perdere le proprie tracce mescolandosi ai minerali estratti legittimamente, come spesso avveniva in passato, ad esempio nel caso della Liberia.²⁵

Ciascun Partecipante presenta annualmente un rapporto sull'applicazione del *Kimberley process* al proprio interno. Qualora i Partecipanti nutrano dubbi circa il rispetto del Protocollo in un determinato Paese, quest'ultimo può essere assoggettato, se acconsente, all'esame di una missione *ad hoc*, indipendente ed imparziale (*Review mission*).²⁶ Ogni Partecipante è altresì invitato a informare gli altri in merito alle normative interne di attuazione del Protocollo, nonché ai dati statistici sulle esportazioni ed importazioni di diamanti.²⁷

nell'esportazione e nell'importazione; la data di emissione e di scadenza del certificato. Cfr. KPCS, all. I, cit., lett a).

²¹ Ad esempio, il trasporto di diamanti in contenitori trasparenti. Cfr. KPCS, all. I, cit., lett c).

²² KPCS, sezione III, *Impegni in relazione al commercio internazionale dei diamanti grezzi*, lett. c).

²³ KPCS, sezione III, cit., lett. d).

²⁴ KPCS, sezione I, cit. e all. I, cit., lett. a).

²⁵ Cfr. par. 1.

²⁶ KPCS, sezione VI, *Questioni amministrative*, par. 14.

²⁷ KPCS, sezione V, *Cooperazione e trasparenza* e allegato III, *Statistiche*.

Oggi il *Kimberley Process* consta di 49 Partecipanti, fra cui l'Unione europea. Oltre ai Partecipanti, sono membri del Protocollo anche i cd. Osservatori: rappresentanti dei Paesi non partecipanti, della società civile²⁸ e delle imprese che commerciano diamanti grezzi. Queste ultime, nel 2000, si riunirono nel World Diamond Council,²⁹ associazione di categoria nata con lo scopo di assicurare i consumatori, garantendo loro maggior trasparenza nel mercato dei diamanti. A tal fine, l'associazione inaugurò un sistema di volontaria auto-regolamentazione, detto 'Sistema di garanzie', con cui si richiede ai venditori e rivenditori di diamanti - sia grezzi, sia lavorati, sia già montati su gioielli - di indicare sulla fattura di pagamento la provenienza lecita delle pietre.³⁰ Tale Sistema è tuttora oggetto di critiche da parte di alcune Organizzazioni non governative, le quali lamentano soprattutto la mancanza di procedure idonee a verificare la veridicità delle dichiarazioni dei venditori, nonché l'assenza di un rigoroso sistema disciplinare contro i trasgressori.³¹

Il World Diamond Council, al pari degli altri Osservatori, può prendere parte alle riunioni plenarie annuali, senza tuttavia partecipare alla formazione delle decisioni, che sono adottate per *consensus* o, in caso di mancato raggiungimento dello stesso, attraverso "consultazioni".³² Fu, infatti, abbandonato il disegno presentato durante i lavori preparatori, secondo cui, in caso di

²⁸ Fra cui si ricordano Organizzazioni non governative come Global witness e Partnership Africa Canada.

²⁹ Fanno parte del World Diamond Council multinazionali come Cartier, Tiffany e De Beers, cfr. www.worlddiamondcouncil.com

³⁰ La fattura recita: "The diamonds herein invoiced have been purchased from legitimate sources not involved in funding conflict and in compliance with United Nations resolutions. The seller hereby guarantees that these diamonds are conflict free, based on personal knowledge and/or written guarantees provided by the supplier of these diamonds." Non è previsto che tale garanzia sia riportata anche sulla ricevuta del consumatore, il quale non può fare altro che chiedere assicurazioni al proprio gioielliere. Cfr. www.diamondfacts.org/conflict/eliminating_conflict_diamonds.html

³¹ Global witness, *The diamond industry*, campagna contro i *conflict diamonds*, www.globalwitness.org/pages/en/the_diamond_industry.html

³² "Participants are to reach decisions by consensus. In the event that consensus proves to be impossible, the Chair is to conduct consultations." KPCS, sezione VI, cit., par. 5.

mancanza di *consensus*, si sarebbe votato a maggioranza.³³ Il mantenimento della scelta compromissoria anche in caso di assenza del *consensus*, ha destato malcontento in molte Organizzazioni non governative, convinte l'impiego della votazione a maggioranza rafforzerebbe il potere decisionale del Protocollo.³⁴

Circa la natura del Protocollo, senza dubbio esso non presenta gli elementi tipici dei Trattati: mancano le firme dei Partecipanti,³⁵ il documento non figura fra gli accordi registrati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite;³⁶ il Consiglio di sicurezza definisce il documento un mero "sistema di autoregolamentazione"³⁷ lo stesso Protocollo si limita a raccomandare ("recommend") le proprie previsioni, ciascuna delle quali è infatti preceduta dal termine "should".³⁸ Infine, l'Unione europea non ha aderito al Protocollo utilizzando le procedure previste per la stipulazione di Trattati internazionali,³⁹ né il *Kimberley process* figura fra l'elenco ufficiale dei Trattati stipulati dall'Unione.⁴⁰

Tuttavia, il Protocollo va al di là, per alcuni aspetti, di una semplice intesa. In primo luogo, se uno Stato non si conforma ai suoi dettami, la prassi si è orientata nel senso della rimozione dello stesso dall'elenco dei Partecipanti, con la conseguenza che gli altri Partecipanti non potranno più commerciare diamanti

³³ Partnership Africa Canada, I. SMILLIE, *Paddles for Kimberley: an agenda for reform*, rapporto del giugno 2010, p. 3: www.pacweb.org/Documents/diamonds_KP/Paddles_for_Kimberley-June_2010.pdf

³⁴ Partnership Africa Canada, *Paddles for Kimberley: an agenda for reform*, cit., p. 4.

³⁵ Di conseguenza, anche le ratifiche sono assenti. Cfr. D. L. FELDMAN, "Conflict diamonds, international trade regulation, and the nature of law", in *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 4/2003, p. 868.

³⁶ Cfr. treaties.un.org/

³⁷ "System of self-regulation", cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1459 (2003) del 29 gennaio 2003, in cui il Consiglio dichiara di sostenere il Protocollo e ne auspica la più ampia partecipazione da parte degli Stati

³⁸ Si osservi, tuttavia, che la versione spagnola traduce il condizionale "should" con il futuro "deberà"; addirittura, la versione francese elimina qualunque sfumatura ipotetica, utilizzando il presente "doit".

³⁹ Cfr. art. 218 TFUE (ex art. 300 TCE)

⁴⁰ Cfr. ec.europa.eu/world/agreements

grezzi con il Paese estromesso, o potrebbero andare incontro, a propria volta, all'estromissione.⁴¹ Il *Kimberley process* ha dunque sviluppato strumenti (che potremmo definire 'quasi-sanzionatori') finalizzati a garantire il rispetto delle proprie disposizioni.

Inoltre, dopo l'entrata in vigore del Protocollo, il Consiglio di sicurezza vi ha sempre fatto riferimento nelle sanzioni relative al commercio illegittimo di diamanti, adottate *ex capitolo VII* della Carta e di natura certamente vincolante. Infatti, il Consiglio, ogniqualvolta impone restrizioni sulla vendita dei minerali provenienti da un determinato Paese, ingiunge a quest'ultimo di compiere i necessari adempimenti per entrare a far parte del Protocollo.⁴² Pertanto, anche se il *Kimberley process* costituisce *ex se* un insieme di mere raccomandazioni, la sua efficacia è nondimeno dilatata grazie al sostegno ed ai continui richiami ad esso operati da parte del Consiglio, all'interno di risoluzioni vincolanti.

Pur avendo sinora raggiunto risultati significativi,⁴³ il Protocollo è suscettibile di perfezionamenti, a cominciare dalla stessa definizione di *conflict diamonds*, la quale esclude tutti quei diamanti che - pur estratti in grave violazione dei diritti umani - non siano riconducibili a gruppi ribelli, né servano a finanziare un conflitto armato. Ad esempio, in Zimbabwe è proprio il Governo ufficiale a sfruttare alcuni ricchi giacimenti minerari, spesso avvalendosi del lavoro forzato minorile e ricorrendo a

⁴¹ KPCS, sezione III, cit., lett. d). È quanto accadde alla Repubblica del Congo, estromessa nel 2004 - dopo che una Review mission aveva messo in luce le gravi lacune nell'applicazione del Protocollo - e reintegrata solo nel 2007. Cfr. Kimberley Process, *Kimberley Process Removes the Republic of Congo from the List of Participants*, comunicato stampa del 9 luglio 2004, www.kimberleyprocess.com/structure/participants_world_map_en.html; Kimberley Process, *Plenary meeting 2007 Final Communiqué*, conclusioni della riunione plenaria dell'8 novembre 2007: www.kimberleyprocess.com/structure/plenary_meeting_en.html

⁴² “[The Security Council] encourages the Government of (...) to take steps to join the Kimberley Process as soon as possible” o “to intensify (...) efforts to join the Kimberley Process in order to increase the effectiveness of monitoring the import of diamonds (...)”, cfr. ris. n. 1521 (2003) del 22 dicembre 2003, nei confronti della Liberia. e ris. n. 1643 (2005) del 15 dicembre 2005, nei confronti della Costa d'Avorio.

⁴³ Le organizzazioni non governative stimano che oggi il numero di *conflict diamonds* in commercio sia inferiore all'1%. Cfr. Partnership Africa Canada, *Diamonds, death and destruction: a history*, cit.

violenze nei confronti dei cercatori di diamanti privati.⁴⁴ Finora il Paese non è stato rimosso dalla lista dei Partecipanti, in quanto l'opposizione di soli tre Stati ha impedito il raggiungimento del *consensus* sul punto;⁴⁵ recentemente, dopo lunghe discussioni, i Partecipanti si sono limitati ad inviare in Zimbabwe sia una *Review mission*, sia un'autorità indipendente con il compito di monitorare la situazione.⁴⁶

Accanto a tali nuove problematiche, permangono quelle 'tradizionali', come il commercio di diamanti insanguinati da parte delle Forces nouvelles in Costa d'Avorio, oggetto di sanzioni dell'ONU;⁴⁷ queste ultime, sinora, hanno avuto limitato successo, a causa dell'illegittimo passaggio dei diamanti ivoriani attraverso i Paesi limitrofi, soprattutto Mali e Burkina Faso.⁴⁸

3. – *Il Kimberley process nell'Unione europea. Il caso italiano.*

La partecipazione dell'Unione europea al *Kimberley process* contribuisce notevolmente al successo di quest'ultimo, poiché in Europa vi sono centri di lavorazione dei minerali, come Anversa e Londra, che in passato hanno attratto ingenti quantità di diamanti 'insanguinati'.⁴⁹

In attuazione del Protocollo, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento n. 2368/2002 del 20 dicembre 2002,

⁴⁴ Human rights watch, *Diamonds in the rough: human rights abuses in the Marange diamond fields of Zimbabwe*, rapporto del 26 giugno 2009, www.hrw.org/en/node/83957/section/1

⁴⁵ Trattasi di Namibia, Sud Africa e Russia. Cfr. Human rights watch, T. KASAMBALA, *Blood diamond*, 1 febbraio 2010, www.hrw.org/en/news/2010/02/04/blood-diamond V. anche Kimberley Process, *Plenary meeting 2009 Final Communiqué*, conclusioni della riunione plenaria del 5 novembre 2009, www.kimberleyprocess.com/structure/plenary_meeting_en.html

⁴⁶ World Diamond Council, *World Diamond Council concludes 7th annual meeting with KP agreement on export of diamonds from Marange*, comunicato stampa del 15 luglio 2010, www.worlddiamondcouncil.com/pdf/20100715-release.pdf

⁴⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1643 (2005) del 15 dicembre 2005, da ultimo rinnovata con la risoluzione n. 1893 (2009) del 29 ottobre 2009.

⁴⁸ Consiglio di sicurezza, *Annual report of the the Security council committee established pursuant to resolution 1572 (2004) concerning Cote d'Ivoire*, UN Doc. [S/2009/689](http://www.un.org/Docs/2009/689) del 29 dicembre 2009.

⁴⁹ Cfr. UN Doc. S/2000/1195, cit.

con cui richiede agli Stati membri di istituire, al proprio interno, un' 'Autorità comunitaria', incaricata di sorvegliare le importazioni e le esportazioni di diamanti che interessano l'Unione.⁵⁰ In particolare, l'Autorità verifica che i diamanti da importare siano accompagnati da un valido certificato di Kimberley,⁵¹ mentre, per le esportazioni di diamanti dall'Unione, essa provvede alla concessione dei relativi certificati.⁵² Tale concessione è subordinata al rispetto di scrupolosi controlli sull'esportatore, mitigati solo per gli appartenenti ad organizzazioni di commercianti dotate di adeguati sistemi autoregolamentativi;⁵³ tuttavia, per figurare fra queste organizzazioni, è necessario che detta autoregolamentazione sia molto rigida e comprenda, fra l'altro, l'obbligo di espellere dall'organizzazione i trasgressori.⁵⁴ Fino ad oggi, solo Belgio, Regno Unito, Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca e Germania hanno istituito l'Autorità comunitaria.⁵⁵ In Italia, l'opportunità circa la costituzione di quest'ultima fu discussa durante un'interpellanza in Senato nel 2006, alla quale il Governo rispose che "lo scarso livello delle importazioni di diamanti grezzi, dovuto alla propensione nel nostro Paese a lavorare il prodotto già tagliato, rende tale sistema di certificazione poco rilevante e diseconomica l'istituzione dell'autorità comunitaria preposta ai controlli previsti dal Processo."⁵⁶ In mancanza di tale Autorità, la procedura rimane pertanto quella stabilita dall'Agenzia delle dogane, conformemente al citato regolamento 2638/2002: i diamanti grezzi da importare in Italia sono preventivamente

⁵⁰ Regolamento (CE) n. 2638/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002, relativo all'attuazione del sistema di certificazione del processo di Kimberley per il commercio internazionale di diamanti grezzi, in GU L 358/28 del 31 dicembre 2002, art. 2.

⁵¹ Regolamento (CE) n. 2638/2002 del Consiglio, cit., artt. 3 e 4.

⁵² Regolamento (CE) n. 2638/2002 del Consiglio, cit., artt. 11 e 12.

⁵³ Tali organizzazioni sono iscritte in elenchi allegati allo stesso regolamento n. 2638/2002, cfr. art. 13 e allegato V.

⁵⁴ Regolamento (CE) n. 2638/2002 del Consiglio, cit., artt. 13 e 17.

⁵⁵ Regolamento (CE) n. 1226/2007 della Commissione del 17 ottobre 2007.

⁵⁶ Senato della Repubblica, XV legislatura, resoconto della seduta del 13 luglio 2006, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=15&id=210836

sottoposti al controllo da parte dell'Autorità di un altro Paese dell'Unione.⁵⁷

Si potrebbe forse auspicare un maggior approfondimento della problematica da parte del nostro Paese, almeno alla luce dei dati raccolti dalle Nazioni Unite, secondo cui le importazioni di diamanti grezzi in Italia non risultano inferiori a quelle di Paesi come Germania o Repubblica Ceca,⁵⁸ dove – diversamente dall'Italia - sono presenti le Autorità comunitarie. L'istituzione di un'Autorità italiana potrebbe verosimilmente agevolare un controllo ancora più capillare nella compravendita di diamanti grezzi.⁵⁹

Quanto ai diamanti già puliti e tagliati, che giungono in Italia solo per essere montati sui gioielli, senza dubbio essi non rientrano nell'ambito applicativo del *Kimberley process*, nonostante molte organizzazioni non governative ritengano che tale esclusione rappresenti un *escamotage* per aggirare le garanzie del Protocollo. In particolare, esse temono che diamanti grezzi 'insanguinati' siano trasferiti in Paesi non partecipanti per la lavorazione, ed importati, solo successivamente, nel territorio dei Partecipanti; infatti, non figurando come diamanti grezzi, le pietre già lavorate possono essere legittimamente vendute dai non partecipanti ai Partecipanti, nonostante siano state estratte in zone di conflitto.⁶⁰ Data l'esclusione dei diamanti lavorati dalla tutela del Protocollo, tutti i controlli in materia sono lasciati alla fragile auto-regolamentazione di settore; pertanto, le organizzazioni non

⁵⁷ Agenzia delle dogane, circolare n. 31/D del 27 maggio 2003. V. anche Regolamento (CE) n. 2638/2002 del Consiglio, cit, art. 4.

⁵⁸ V. comtrade.un.org/db/default.aspx I dati raccolti riflettono le comunicazioni ufficiali da parte di ciascuno Stato membro. Ad es., nel 2007 l'Italia ha dichiarato importazioni di diamanti grezzi per un valore complessivo di 13,556,467 \$, mentre la Germania ne ha dichiarate per un valore di 7,963,000 \$. Per diamanti grezzi' si intendono i beni identificati dai codici 710210, 710221 e 710231, secondo le indicazioni dello stesso Protocollo: kimberleyprocess.com/faqs/index_en.html

⁵⁹ L'esigua considerazione che il problema dei diamanti ha ricevuto nel dibattito italiano è testimoniata anche dall'assenza di pagine web ad esso dedicate nei siti delle Istituzioni, a differenza di quanto avviene, ad esempio, in Francia: www.douane.gouv.fr/page.asp?id=3942.

⁶⁰ Global witness, *Loopholes in the Kimberley Process, Illegal trade undermine efforts to combat conflict diamonds*, rapporto del 20 ottobre 2007, pp. 3, 7, www.globalwitness.org/media_library_detail.php/605/en/loopholes_in_the_kimberley_process_summary_of_trad

governative, oltre ad auspicare l'estensione del *Kimberley process* anche ai diamanti già puliti e tagliati,⁶¹ invitano gli Stati ad effettuare controlli più penetranti nei confronti dell'industria diamantifera, ad esempio attraverso ispezioni a campione delle imprese.⁶² L'Italia dovrebbe dimostrarsi sensibile a tali appelli, anche in considerazione del fatto che, secondo indagini condotte da organizzazioni non governative, alcune imprese del nostro Paese sono risultate poco attente in passato al problema dei diamanti 'insanguinati'.⁶³

(Paola Forgione)

⁶¹ Partnership Africa Canada e Global witness, *Loupe Holes, Illicit diamonds in the Kimberley process*, rapporto del novembre 2008, p. 5, www.pacweb.org/Documents/diamonds_KP/Loupe_Holes_nov2008-eng.pdf

⁶² Global witness, *The Kimberley process*, cit..

⁶³ Cfr. Global witness e Amnesty International, *Déjà Vu: diamond industry still failing to deliver on promises*, rapporto del 18 ottobre 2004, www.amnesty.org/en/library/asset/POL34/008/2004/en/263b8b43-d571-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/pol340082004en.html