



David Durisotto

(ricercatore TD di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Giurisprudenza)

I rapporti internazionali dello Stato Città del Vaticano alla luce degli interventi normativi in materia finanziaria *

SOMMARIO: 1. Stato Città del Vaticano e Unione europea. La Convenzione monetaria - 2. Lo sviluppo della normativa antiriciclaggio del Vaticano. Il dilatamento della giurisdizione vaticana e i rapporti di giurisdizione con l'Italia - 3. La normativa vaticana e il processo di valutazione MONEYVAL. Approccio collaborativo delle autorità vaticane e rapporti internazionali - 4. Gli sviluppi più recenti.

1 - Stato Città del Vaticano e Unione europea. La Convenzione monetaria

Lo studio dell'ordinamento giuridico vaticano deve necessariamente accompagnarsi a un approfondimento delle ragioni storiche che hanno portato alla creazione di uno Stato *sui generis*, la Città del Vaticano. La risoluzione definitiva della questione romana, infatti, si ebbe proprio attraverso la firma nel 1929 dei Patti Lateranensi, che hanno istituito lo Stato della Città del Vaticano (SCV), riconoscendo al Pontefice una sovranità su un minuscolo territorio interamente circondato dall'Italia. Ne nasce una nuova entità statale dal peculiare carattere *strumentale*, che si evince proprio dalle garanzie che lo Stato italiano ha voluto riconoscere alla Santa Sede, conferendo a essa una "piena e visibile sovranità e indipendenza nella sfera temporale e politica per la più perfetta esplicazione dei suoi compiti religiosi e spirituali"¹. Dopo l'unificazione del Regno d'Italia, i pontefici succeduti a Pio IX hanno tutti fortemente sottolineato la necessità di un accordo bilaterale che concedesse al capo della Chiesa cattolica un reale dominio temporale, seppur limitato territorialmente². E ciò, in primo luogo,

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ P.A. d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, C. Cardia (a cura di), il Mulino, Bologna, 1994, p. 190.

² Cfr. C. CARDIA, *Risorgimento e religione*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 175 ss., il quale osserva come resti "nel corpo vivo della Chiesa la traccia della ferita, la paura che abbia a ripetersi, la conferma che il principato temporale è necessario a garantire libertà e indipendenza al papa". La soluzione offerta dalla Legge delle Guarentigie del 1871, continua l'Autore, non poteva essere accettata dalla Santa Sede, perché essa "è unilaterale, e quindi (almeno teoricamente) revocabile in qualsiasi momento. E perché non contempla



perché la Chiesa Cattolica ha da sempre esercitato in Europa un ruolo che è andato ben oltre quello meramente spirituale, assumendo un carattere anche morale e temporale. Una posizione così rilevante nello scacchiere politico europeo non poteva non coinvolgere gli interessi dei vari sovrani, i quali hanno cercato in più riprese di assumere un controllo nel governo della Chiesa³. Di qui la necessità di trovare una soluzione che garantisse una effettiva indipendenza della Santa Sede nell'esercizio del suo ministero; che superasse i limiti della Legge delle Guarentigie⁴ e, pertanto, che conferisse alla Santa Sede un governo temporale simbolico, ma effettivo⁵.

Lo SCV, quindi, costituisce una realtà statale indipendente⁶, caratterizzata da alcune peculiarità che la contraddistinguono rispetto a tutti gli altri Stati: la sua *strumentalità*, rispetto alla tutela dell'indipendenza del papa, implica che il Vaticano potrà trovare la sua sola ragione di esistenza nella Santa Sede e, quindi, che non potrà esistere un capo politico diverso dal Pontefice. Tale eventualità farebbe venir meno lo stesso fondamento per il quale il Vaticano è stato creato⁷. Lo SCV, infatti,

quella sovranità territoriale che costituirebbe la sola garanzia in grado di assicurare l'indipendenza al pontefice e alla Santa Sede".

³ Cfr. C. CARDIA, *Risorgimento e religione*, cit., p. 175 ss.

⁴ G. DALLA TORRE, *L'"extraterritorialità" nel Trattato del Laterano*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 7, osserva che "la sovranità della Santa Sede era in realtà sottesa all'ordinamento giuridico italiano, grazie in particolare proprio ai riconoscimenti ed alle disposizioni di garanzia contenuti" nella legge delle Guarentigie.

⁵ C. CARDIA, *Vaticano e Santa Sede. Dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in P.A. d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 25 ss. L'Autore osserva che, con molte probabilità, "la pur nobilissima disciplina della Legge delle Guarentigie avrebbe consentito - pur nel rispetto formale della legge (ma poi: gli eserciti occupanti sono tenuti a osservare le leggi interne dello Stato occupato?) - interventi diretti o indiretti da parte straniera, ma anche di parte italiana, tali da limitare fortemente l'indipendenza della Santa Sede e dei suoi organi di governo" (p. 37).

⁶ G. DALLA TORRE, voce *Vaticano (Stato della città del)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXVII, Roma, 1994, p. 2 ss.

⁷ Non può neanche immaginarsi un orientamento politico "vaticano" che differisca o contrasti quello della Santa Sede, proprio per la stretta interconnessione tra le due istituzioni. P.A. d'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, cit., 190, ne deduce che la "perpetua indisponibilità del territorio [...] discende dall'atto stesso internazionale della sua formazione e non può essere revocata né modificata per sua volontà". Cfr. anche A.C. JEMOLO, *Carattere dello Stato Città del Vaticano*, in *Riv. dir. internaz.*, 1929, p. 193, e C. CARDIA, *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 308 ss., il quale considera la possibilità di un trasferimento definitivo della Santa Sede presso un luogo diverso da quello attuale e ne deduce il venir meno dello Stato Città del Vaticano, proprio per la natura strumentale di questo nei confronti della Santa Sede.



“non ha al di sopra di se alcuna organizzazione politica, alcuno Stato, ma solo un potere spirituale, l’ordinamento cioè della Chiesa Cattolica, regolante una sfera tutta diversa di rapporti da quella a lui demandata”⁸.

Il piccolo Stato, inoltre, è caratterizzato dalla mancanza di una vera e propria popolazione, poiché la cittadinanza vaticana, di carattere temporaneo, è strettamente legata alle specifiche funzioni esercitate dal cittadino per la Santa Sede⁹. Lo Stato vaticano, pertanto, deve essere qualificato come *Stato-apparato*, e non come *Stato-comunità*, pertanto esso “non potrà mai prendere coscienza di sé come di qualcosa di diverso da ciò che è, uno strumento a servizio della Santa Sede”¹⁰.

L’art. 4 del Trattato del Laterano prevede l’obbligo per il l’Italia di astenersi da qualsiasi ingerenza nella sovranità e nella giurisdizione riconosciuta in via esclusiva nel territorio vaticano. Il piccolo Stato ha un proprio ordinamento giuridico in cui vengono esercitate le normali funzioni giurisdizionali, con propri tribunali civili e penali¹¹. Non è presente, però, alcuna forma di commercio privato, del quale è fatto esplicito divieto dall’art. 4 comma 2 della legge fondamentale del 7 giugno 1929 n. V¹². La particolare natura del Vaticano, nonché le sue ridottissime dimensioni, rendono impossibile disporre di “una propria economia e capacità produttiva tale da poter entrare in rapporti economici o commerciali con altri Stati, tranne per aspetti limitatissimi e poco rilevanti”¹³. Lo SCV, pertanto, non può far parte delle istituzioni politiche europee, né partecipare all’Unione europea. Esso, infatti, “non potrebbe accettare di essere sottoposto alle istituzioni europee, alle loro normative, ai loro organi

⁸ P.A. d’AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 236.

⁹ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 41 evidenzia come in Vaticano non esista persona che “viva la propria cittadinanza, e che plasmata la propria esistenza a seconda dell’organizzazione, o del fluire, della vita civile nello Stato del Papa, dal momento che in esso non v’è alcuna vita civile e associativa”. Trattasi inoltre di cittadini dal carattere temporaneo che mantengono il proprio *status* perché cardinali residenti a Roma, o per ragioni di dignità o ufficio, oppure perché familiari di questi soggetti, fino a quando continuano a possedere i requisiti richiesti. Cfr. Legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, che riforma la Legge vaticana n. III del 7 giugno 1929 e, in dottrina, J.H. FRAGONARD, *La condition des personnes dans la cité du Vatican*, Éditions Domat-Montchrestien, Parigi, 1930, e A. SARAIS, *La cittadinanza vaticana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2012.

¹⁰ C. CARDIA, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 29.

¹¹ G. DALLA TORRE, *Vaticano (Stato della città del)*, cit., p. 3 ss.

¹² Anche la vendita ambulante viene espressamente vietata all’interno dello Stato Città del Vaticano dall’art. 9 della legge n. VI.

¹³ C. CARDIA, *Benedetto XVI - Finanze della Chiesa: una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane*, in *Il Regno*, 2011, n. 4, p. 73.



giurisdizionali, perché ciò finirebbe per intaccare la piena indipendenza della Santa Sede e del papa¹⁴. Questa situazione non impedisce, però, che si instaurino dei rapporti con le citate istituzioni, e con l'Unione europea in particolare, soprattutto in quei settori socio-economici come il diritto monetario e finanziario, in cui la globalizzazione del mercato e le sue complesse dinamiche hanno reso necessario creare un sistema sinergico di disciplina e controllo degli operatori e degli scambi commerciali da questi posti in essere¹⁵.

In ragione di queste nuove esigenze, nel 2009 è stata stipulata la Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano, che permette al piccolo Stato di utilizzare l'euro come propria moneta ufficiale. In realtà è possibile fruire di questa valuta sin dalla Convenzione monetaria del 29 dicembre 2000, ma la rinegoziazione della Convenzione è stata sollecitata dalla necessità di "garantire una maggiore coerenza nelle relazioni tra la Comunità e i paesi che hanno sottoscritto accordi monetari"¹⁶, fino a rimettere in discussione il funzionamento degli accordi monetari vigenti e l'eventuale incremento dei massimali di emissione di monete¹⁷.

Lo SCV, pur godendo di un proprio *ius monetae* in materia di sovranità territoriale, potendo avere "propria moneta" ai sensi dell'art. 1 della Legge 7 Giugno 1929 n. V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale¹⁸, per evidenti ragioni logistiche ha preferito porre in essere

¹⁴ C. CARDIA, *Benedetto XVI - Finanze della Chiesa*, cit., p. 73 ss.

¹⁵ A. FUCCILLO, *La Convenzione monetaria Scv/Ue e la concorrente sovranità finanziaria di Italia e Vaticano*, in E. Bani, P. Consorti (a cura di), *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme di papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 132. Tutti i paesi occidentali hanno seguito un percorso condiviso nella disciplina della materia finanziaria, "al fine di garantire parità comparativa ed evitare il fenomeno della c.d. competizione regolamentare, configurando [...] il rischio tipico della cd. «*competition in laxity*»" (I. CORTESI, *La formazione di un ordinamento finanziario dello Stato della Città del Vaticano*, in *Arch. giur.*, 2014, p. 403).

¹⁶ Così si legge nel quinto considerando della Decisione del Consiglio 2009/895/CE del 26 novembre 2009.

¹⁷ Ritiene F. VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro*, in *Dir. eccl.*, 2002, I, p. 1045, in relazione alla Convenzione monetaria del 2000, ma allo stesso modo riferibile alla Convenzione del 2009, che la speciale condizione giuridica dello SCV e la sua "specificità storica e geografica di «enclave» all'interno del territorio italiano, necessitava della messa a punto di nuovi strumenti finanziari fondanti un accordo che, di fatto, ne agganciavano le sorti in modo irreversibile all'Europa monetaria".

¹⁸ L'art. 1 della Legge 7 giugno 1929 n. V precisa che "fino a che le norme ad essa relative non siano state emanate e la medesima non sia stata emessa, hanno corso legale la moneta e i biglietti di banca del Regno d'Italia secondo la legislazione del medesimo".



una serie di accordi con l'Italia¹⁹, e poi con l'Unione Europea, per regolare l'utilizzo della moneta nel proprio territorio. In questo modo si è perseguito l'obiettivo di facilitare la circolazione monetaria con la realtà sociale ed economica oltre i confini del Vaticano, senza far venire meno l'esercizio di una delle funzioni tipiche della sovranità, qual è quella di battere moneta²⁰. Si può affermare, pertanto, che il venir meno della valuta italiana e l'assorbimento verso l'ordinamento UE della materia monetaria e finanziaria determinano per il Vaticano un *inevitabile spostamento*

“dall'Italia all'Unione europea nella stipulazione di accordi volti a disciplinare le questioni di carattere materiale che riguardano l'utilizzo e la tutela della moneta e del suo sistema monetario e finanziario, pur nella permanenza di un rapporto collaborativo privilegiato con lo Stato italiano”²¹.

In altre parole, relativamente a questi aspetti, “dal momento in cui l'Italia è entrata a far parte dell'Unione, la Città del Vaticano è diventata un'*enclave* anche dell'Unione”²².

¹⁹ Il Vaticano ha regolamentato la produzione di monete subito dopo la Convenzione monetaria con l'Italia del 2 agosto 1930. Cfr. **F. VECCHI**, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano*, cit., p. 1049 nota 19.

²⁰ **G. DALLA TORRE**, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius eccl.*, 2011, p. 109. La proclamazione di un proprio *ius monetae* “intendeva sciogliere la situazione compromissoria del precedente periodo intermedio della *debellatio*, contrassegnato dall'assenza di un territorio fisico e dai dettami della nota Legge delle Guarentigie del 1871” (**F. VECCHI**, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano*, cit., I, p. 1035). Ci si trova innanzi a “una di quelle materie in cui il Vaticano non eserciterà mai le sue prerogative, ma per le quali mantiene l'intenzione di sottolineare la pienezza della sua sovranità statale, nei limiti del Trattato, in funzione della tutela di quelle garanzie di visibile indipendenza della Santa Sede che tale sovranità è in grado di soddisfare appieno” (**D. DURISOTTO**, *Euro e Stato Città del Vaticano. I Rapporti di valutazione e di avanzamento MONEYVAL e la riforma della legge sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, in *Osservatorio Costituzionale*, aprile 2014, www.osservatorioaic.it, p. 3). Cfr. ad esempio il Decreto n. LXVII del 15 settembre 1951 concernente la navigazione marittima sotto la bandiera dello SCV, in *AAS Suppl.* XXIII (1951), p. 69 - 74, che reca il titolo “La navigazione marittima sotto bandiera dello Stato della Città del Vaticano”. Per un approfondimento cfr. **M. PONZI**, *Dalla barca di Pietro alla flotta vaticana*, in *Osservatore Romano*, 11 luglio 2010, p. 8. Per una diversa posizione in tema di *ius monetae* per il Vaticano cfr. **P. CONSORTI**, *Il Vaticano e l'Europa fra euro e IOR. Un passo avanti e uno indietro*, in *Pol. dir.*, 2011, p. 516.

²¹ **D. DURISOTTO**, *Euro e Stato Città del Vaticano*, cit., p. 4 ss.

²² **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 381.



2 - Lo sviluppo della normativa antiriciclaggio del Vaticano. Il dilatamento della giurisdizione vaticana e i rapporti di giurisdizione con l'Italia

In applicazione dell'impegno, previsto nella Convenzione monetaria del 2009, all'attuazione delle norme UE, lo Stato Città del Vaticano ha emanato una serie di leggi in materia monetaria, sulla frode e contraffazione delle banconote e monete in euro e in tema di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo²³. Queste leggi si pongono l'obiettivo di risolvere i problemi tecnici e giuridici che inevitabilmente presenta la ricezione di un *corpus* normativo così voluminoso, peraltro in una realtà statale dai caratteri unici²⁴. Si è cercato di individuare quelle "modalità tecniche con cui provvedere all'adeguamento dell'ordinamento vaticano agli atti giuridici e alle norme dell'Unione Europea in materia", scegliendo di procedere "all'armonizzazione del diritto interno al diritto europeo attraverso consistenti interventi legislativi"²⁵.

Il settore più problematico è la materia finanziaria, con particolare riguardo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo. E ciò in ragione della storica assenza di una specifica disciplina di questa materia nell'ordinamento vaticano. La normativa antiriciclaggio tra il 2010 e il 2013 ha subito diverse modifiche, principalmente dovute alle difficoltà tecniche

²³ L'allegato alla Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato Città del Vaticano del 2009 è costantemente aggiornato da parte della Commissione europea. Il primo aggiornamento è stato posto con Decisione della Commissione del 2 luglio 2012 (2012/355/UE), a cui è seguita la Decisione (UE) 2016/255 della Commissione del 23 febbraio 2016.

²⁴ Cfr. L. nn. CXXIX, CXXX, CXXVIII e CXXVII del 2010 e L. LXIV del 2014. Sul tema si veda **D. DURISOTTO**, *La nuova convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano*, in *Arch. giur.* 2012, p. 61 ss. e, per la legge antiriciclaggio, **A. PERRONE**, *Il motu proprio per la prevenzione del riciclaggio*, in *Iustitia*, 2011, p. 391 ss.; **G. DALLA TORRE**, *La Santa Sede e la lotta al riciclaggio ed al terrorismo*, in *Veritas et Jus*, 2011, 3, p. 49 ss.; **G. RIVETTI**, *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio. Produzione legislativa tra specificità funzionali e complessità strutturali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 23 del 2013 e **A. MANZELLI**, *La disciplina antiriciclaggio in Italia e nello Stato Città del Vaticano. Un'analisi comparativa*, in www.cattolici-liberali.com, aprile 2011.

²⁵ **G. DALLA TORRE**, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali*, cit., p. 110 ss. Osserva l'Autore che l'eterogeneità dei provvedimenti da adottare, le peculiarità dell'ordinamento vaticano, sia nel sistema delle fonti, sia nella tecnica di legislazione, nonché la volontà di "limitare la recezione delle disposizioni europee alle materie oggetto della Convenzione monetaria", evitando il possibile ingresso nell'ordinamento vaticano di norme europee a essa estranee, hanno spinto a escludere la scelta di ricorrere a un mero rinvio ricettizio delle disposizioni dell'Unione.



connesse alla creazione di un sistema giuridico complesso, in linea con gli standard internazionali e con gli impegni di collaborazione nella prevenzione e nel contrasto delle attività illecite in questo settore²⁶. Gli interventi hanno toccato, in particolare: l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), organo con funzioni di informazione finanziaria e di vigilanza sia ai fini prudenziali, sia ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo²⁷; l'Istituto per le Opere di Religione (IOR), il cui scopo è quello di provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni trasferiti o affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati a opere di religione e carità²⁸; l'Amministrazione del patrimonio della Sede Apostolica (APSA)²⁹.

Da parte sua, l'Unione europea manifesta un forte interesse alla produzione di disposizioni, all'interno dell'eurozona, che accolgano le normative internazionali in tema di lotta al riciclaggio del denaro e di prevenzione del finanziamento di gruppi terroristici. A livello internazionale, assume una certa rilevanza l'attività del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), un organismo intergovernativo chiamato a elaborare strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e di prevenzione del finanziamento al terrorismo. Il GAFI redige

²⁶ Cfr. L. 24 aprile 2012 n. CLXVI modificata, in pochi punti, dalla L. 14 dicembre 2012 n. CLXXXV. A essa si aggiunge il *motu proprio* di papa Francesco del 8 agosto 2013 e la L. 9 ottobre 2013 n. XVIII, che interviene sulla precedente normativa rimodellando tutta la materia.

²⁷ L'Autorità di informazione finanziaria (AIF) è eretta con il *motu proprio* per la prevenzione e il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario del 30 dicembre 2010. Essa è un organismo autonomo e indipendente e, in quanto Istituzione collegata alla Santa Sede, ha personalità giuridica pubblica nell'ordinamento canonico e personalità giuridica vaticana.

²⁸ L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) nasce nel 1942, quale soggetto avente personalità giuridica e sede nello Stato della Città del Vaticano. Nel 1990 Giovanni Paolo II, al fine di adeguare lo IOR alle nuove esigenze finanziarie ed economiche, delinea una nuova configurazione dell'Istituto attraverso una riforma del suo statuto.

²⁹ Ai sensi dell'art. 172 Cost. ap. *Pastor Bonus*, l'APSA ha il compito "di amministrare i beni di proprietà della Santa Sede destinati a fornire i fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana", nonché ad amministrare "i beni mobili a esso affidati da altri enti della Santa Sede". Il regime giuridico dell'APSA ha subito successive modifiche, operate dal *motu proprio* Trasferimento della Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica alla Segreteria per l'Economia del 8 luglio 2014 e dal *motu proprio* I beni temporali circa alcune competenze in materia economica-finanziaria del 4 luglio 2016. Per un approfondimento delle tradizionali funzioni dell'APSA cfr. **J.P. SCHOUPE**, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 172 ss. e **F. SALERNO**, *Gli Uffici*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1990, p. 491 ss.



periodicamente una lista di Stati che, cooperando con tali politiche, sono considerati più “affidabili” (*white list*). Per poter continuare ad avere rapporti finanziari internazionali trasparenti, appare fondamentale rientrare nella *white list*. In ragione di questo obiettivo, le riforme introdotte dal Vaticano, soprattutto nel 2013, consentono agli operatori a essa sottoposti

“un più agevole rapporto con banche e intermediari finanziari soggetti alla Terza Direttiva Antiriciclaggio o a provvedimenti comparabili adottati dai loro ordinamenti giuridici di riferimento in coerenza con le Raccomandazioni del GAFI”³⁰.

Il nuovo sistema giuridico, pertanto, non si limita a imporre la promulgazione formale di disposizioni in tema di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo in linea con i principi dell’Unione europea. Tali interventi devono anche soddisfare le Raccomandazioni richiamate, le quali richiedono una prassi di applicazione delle disposizioni che sia *nei fatti* in grado di realizzare un efficace sistema di trasparenza.

In questo contesto, l’adozione della legge antiriciclaggio e il più generale adeguamento dell’ordinamento vaticano alle nuove esigenze del mercato globale, rappresenta un “atto dovuto”, in ragione degli impegni presi con la Convenzione monetaria. Essa integra la fisionomia esterna dello SCV, da una parte fornendo “gli strumenti necessari per operare con piena legittimità nella comunità finanziaria internazionale”; dall’altra permettendo alla Città del Vaticano di continuare a “esercitare, in questo fondamentale ambito, la sua porzione di sovranità”³¹. Allo stesso tempo, matura nella Santa Sede la consapevolezza della necessità di “un ordinamento che incrementi e orienti la collaborazione internazionale verso lo sviluppo solidale di tutti i popoli, per il governo dell’economia mondiale”³². E ciò al fine di scongiurare le tensioni sociali che possono essere determinate da diverse cause, “fra le quali quella di un uso improprio del mercato e dell’economia e quella, terribile e distruttrice, della violenza

³⁰ A. PERRONE, *Il motu proprio per la prevenzione del riciclaggio*, cit., p. 392. Secondo l’Autore sarebbe ben diversa da un atto dovuto quella “estensione, operata dal *motu proprio*, della Legge Antiriciclaggio ai Dicasteri della Curia Romana e a tutti gli organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede”. In realtà questa estensione ha permesso quel “dovuto” raggiungimento dell’obiettivo richiesto dalla Convenzione monetaria. Il recepimento della normativa europea antiriciclaggio deve essere inteso nel senso che gli obblighi di prevenzione da quella indicati devono essere osservati da ogni soggetto che, nel territorio in cui ha vigenza la moneta unica, compreso il Vaticano, esercita le attività considerate “a rischio”.

³¹ P. CAVANA, *I rapporti tra lo Stato della Città del Vaticano, l’Italia e l’Unione europea tra continuità e innovazione*, in *Eph. iuris can.*, 2015, p. 268.

³² BENEDETTO XVI, *Lett. Enc. Caritas in Veritate*, 29 giugno 2009.



che il terrorismo perpetra, causando morte, sofferenze, odio e instabilità sociale”³³.

Una delle più importanti innovazioni delle leggi introdotte nell’ordinamento vaticano riguarda l’esteso numero di soggetti che sono tenuti agli obblighi stabiliti dalle norme in materia di trasparenza, vigilanza e informazione finanziaria. Vengono infatti inclusi tutti quei soggetti che svolgono le attività (di carattere finanziario) elencate nell’articolo 2 della legge 8 ottobre 2013 n. XVIII, compresi i Dicasteri della Curia Romana e tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede³⁴. L’ampiezza dell’elenco delle attività indicate

³³ **BENEDETTO XVI**, Lett. Ap. 30 dicembre 2010 in forma di *motu proprio* per la prevenzione e il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario. Papa Francesco segue l’indirizzo del suo predecessore, affermando che “la promozione dello sviluppo umano integrale sul piano materiale e morale richiede una profonda riflessione sulla vocazione dei settori economico e finanziario e sulla loro corrispondenza al fine ultimo della realizzazione del bene comune. Per questo motivo la Santa Sede, in conformità con la sua natura e missione, partecipa agli sforzi della Comunità internazionale volti alla protezione e alla promozione dell’integrità, stabilità e trasparenza dei settori economico e finanziario e alla prevenzione ed al contrasto delle attività criminali” (Lett. Ap. 8 agosto 2013 in forma di *motu proprio*, per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa).

³⁴ La stessa impostazione veniva già seguita dall’art. 2 della L. 30 dicembre 2010 n. CXXVII. L’art. 2 della L. ottobre 2013 n. XVIII fornisce una dettagliata indicazione dei soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza: “a) le persone fisiche o giuridiche che svolgono professionalmente una o più attività di natura finanziaria; b) gli avvocati, i notai e gli altri professionisti legali, i revisori, i consulenti contabili o fiscali, quando prestano in nome e per conto di terzi la loro opera o partecipano a una operazione o transazione relativa alle seguenti attività: i) il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o di attività economiche; ii) la gestione di fondi o di altre risorse economiche; iii) l’apertura o la gestione di conti, di libretti di risparmio o di conti titoli; iv) l’organizzazione degli apporti per la costituzione, la gestione o l’amministrazione di società; v) la costituzione, la gestione, l’amministrazione o la compravendita di persone giuridiche; c) i prestatori di servizi relativi a società e trust, quando svolgono le attività preparatorie o effettuano una transazione per conto o nei confronti di un terzo, in relazione alle seguenti attività: i) costituire una persona giuridica; ii) operare direttamente o provvedere affinché un terzo operi come dirigente di una società, associato di una compagnia o in una posizione analoga in relazione ad altre persone giuridiche; iii) fornire una sede legale, un indirizzo o una sede commerciale, un indirizzo amministrativo o per la corrispondenza per una società, compagnia o qualsiasi altra persona giuridica o ente; iv) operare direttamente o provvedere affinché un terzo operi come fiduciario di un trust espresso; v) operare direttamente o provvedere affinché un terzo operi come azionista per conto di un terzo; d) gli agenti immobiliari che partecipano a transazioni in nome e per conto di terzi nell’acquisto o la vendita di immobili; e) i venditori di metalli e pietre preziosi in caso di transazioni in contanti per un importo pari o superiore a 10.000 euro, anche qualora la transazione venga eseguita con diverse operazioni collegate; f) le persone fisiche o giuridiche che negoziano beni o servizi in relazione alle transazioni in contanti per un



“si traduce nella volontà di includere nella nuova disciplina tutte le operazioni di movimentazione di denaro, l'utilizzo di strumenti finanziari e l'amministrazione di beni operati dagli enti dipendenti dalla Santa Sede, che operino sia all'interno che all'esterno dello Stato Città del Vaticano”³⁵.

Viene meno, pertanto, “l'autonomia di cui godevano gli stessi soggetti in precedenza”, poiché essi “sono inseriti nell'operazione trasparenza e controllo che viene posta in essere in esecuzione della Convenzione finanziaria”³⁶.

L'estensione della normativa vaticana anche ai Dicasteri della Curia Romana, agli Organismi e gli Enti dipendenti dalla Santa Sede, quindi a “enti e organismi della Santa Sede che, pur potendosi trovare sul territorio vaticano, a quella giurisdizione sono di per sé sottratti”, ha sollevato alcune questioni relativamente al collegamento tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico³⁷. La soluzione viene fornita dal *motu proprio* per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa del 2013. Con tale documento il pontefice obbliga i Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano, al rispetto delle leggi dello Stato della Città del Vaticano in materia di: a) misure per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; b) misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; c) vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria³⁸. In questo modo, viene operata

importo pari o superiore a 10.000 euro, anche qualora la transazione venga eseguita con diverse operazioni collegate”.

³⁵ D. DURISOTTO, *La nuova convenzione monetaria*, cit., p. 87.

³⁶ C. CARDIA, *Benedetto XVI - Finanze della Chiesa*, cit., p. 74.

³⁷ G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali*, cit., p. 112 ss. osserva che la giurisdizione della Città del Vaticano, Stato con funzione strumentale e di servizio della Santa Sede, non si estende “sulla Santa Sede stessa, sui Dicasteri della Curia Romana nonché sugli enti e gli organismi dipendenti della Santa Sede”. Ai sensi dell'art. 1 comma 1 della Legge vaticana sulle fonti del diritto, il diritto canonico è la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo, “ma l'ordinamento vaticano non si identifica né si confonde con l'ordinamento canonico e in via di principio rispetto ad esso [...] vigono i criteri di competenza esclusiva posti dal diritto canonico nell'ambito legislativo, amministrativo e giudiziario, con riferimento alle materie di propria ed esclusiva spettanza ecclesiastica”.

³⁸ L'art. 3 aggiunge che i competenti organi giudiziari dello SCV “esercitano la giurisdizione nelle materie sopra indicate anche nei confronti dei Dicasteri e degli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché delle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano”.



“una sorta di delegazione di funzioni legislative, amministrative e giudiziarie allo Stato della Città del Vaticano, nei limiti della lotta al riciclaggio, effettuata con l’adozione dello strumento del rinvio formale”³⁹.

La scelta del legislatore vaticano è stata quella di destinare le prescrizioni della legge in base al profilo oggettivo dell’attività svolta, in ragione della peculiare realtà vaticana, caratterizzata da una marcata eterogeneità dei soggetti che operano al suo interno o che sono collegati con la Santa Sede⁴⁰.

Allo stesso modo, il *motu proprio* per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa del 2013 estende la giurisdizione vaticana per una serie di reati specificamente determinati, fino a fare “del giudice vaticano, per individuate materie, un giudice canonico”⁴¹. Il *motu proprio*, pertanto, finisce con il dilatare la giurisdizione vaticana

“oltre il territorio dello Stato della Città del Vaticano, posto che quasi tutti gli enti cui il *motu proprio* di Benedetto XVI allude sono allocati in immobili godenti della garanzia della c.d. extraterritorialità, non potendo essere ospitati nel minuscolo Stato”⁴².

³⁹ G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali*, cit., p. 112 ss. Il *motu proprio* del 2013 si sostituisce al citato *motu proprio* di Benedetto XVI del 2010, per il quale tali organi erano tenuti al rispetto della legge antiriciclaggio del 2010 e “sue future modificazioni”. Si dispone, pertanto, un “rinvio automatico dell’ordinamento canonico all’ordinamento vaticano a favore di alcune determinate materie e non più nei confronti di una Legge, così da ampliare i confini della regolazione finanziaria a più interventi disciplinari” (I. CORTESI, *Il diritto vaticano in materia finanziaria. Considerazioni preliminari*, in G. Dalla Torre, P.A. Bonnet (a cura di), *Annali di diritto vaticano 2015*, Città del Vaticano, 2015, p. 57).

⁴⁰ I. CORTESI, *La formazione di un ordinamento finanziario*, cit., p. 417.

⁴¹ I. CORTESI, *La formazione di un ordinamento finanziario*, cit., p. 419. Sulle criticità poste dalla riforma sui rapporti tra ordinamento vaticano e canonico cfr. G. DALLA TORRE, *Il diritto penale vaticano tra antico e nuovo*, in *Quad. pol. dir. eccl.*, 2014, p. 454 ss.; P. CAVANA, *I rapporti tra lo Stato della Città del Vaticano, l’Italia e l’Unione europea*, cit., p. 269 ss. e J.I. ARRIETA, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, in *Eph. iuris can.*, 2015, p. 307 ss. Per un’analisi generale della normativa penale introdotta nel 2013 cfr. V. LARUFFA, *L’ordinamento vaticano nell’attuale contesto internazionale*, in *Diritto & Diritti*, Rivista telematica (<http://www.diritto.it>), 17 marzo 2015.

⁴² G. DALLA TORRE, *Aspetti della giustizia vaticana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2013. Attraverso tale soluzione, non si opera alcuna confusione tra i due distinti ordinamenti vaticano e canonico, essendo “progressivamente avanzato nel Vaticano un processo di separazione tra il ‘foro canonico’ e il ‘foro civile’” che “distingue sempre più nitidamente la sfera temporale da quella religiosa” (G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, a cura di G. Dalla Torre, G. Boni, Giappichelli, Torino, 2014, p. 138 ss.).



La disposizione che estende anche oltre il territorio vaticano la giurisdizione penale dei tribunali vaticani per determinati delitti, con riferimento ai rapporti di giurisdizione tra Italia e Stato Città del Vaticano, deve essere necessariamente interpretata alla luce del Trattato del Laterano e alle garanzie, nonché ai limiti, posti dalle norme in esso contenute. L'art. 11 del Trattato, infatti, prevede che "gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano". Il divieto di ingerenza, ossia l'impossibilità per le autorità di compiere atti di ispezione e di esercitare la propria giurisdizione nelle questioni interne agli enti centrali, sancisce un principio che "deve intendersi come direttamente consequenziale al riconoscimento dell'indipendenza della Santa Sede" e, pertanto, si estende ai suoi enti centrali, anche nel caso in cui questi abbiano la propria sede in territorio italiano⁴³. Si tratta di una norma che ha suscitato ampi dibattiti in dottrina⁴⁴, in ragione dell'assenza di termini precisi nel testo che agevolino l'individuazione dell'effettiva portata del divieto di ingerenza e dei limiti in cui deve essere concretamente applicato⁴⁵. Se l'orientamento tradizionale della Cassazione aveva escluso la giurisdizione

⁴³ C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 1999, p. 283.

⁴⁴ La vicenda del fallimento del Banco Ambrosiano e il coinvolgimento dello IOR (Istituto per le opere di religione) sollevò vivaci discussioni in ordine alla riserva di giurisdizione italiana prevista dall'art. 11 del Trattato del Laterano sulle attività poste in essere dagli enti centrali della Chiesa Cattolica. Cfr. sul tema C. CARDIA, *Le prospettive di riforma*, in *Un dissesto bancario nella prospettiva dei rapporti Stato - Chiesa, Queste Istituzioni*, 1982, n. 52, p. 30; R. BOTTA, *Enti centrali della Chiesa e immunità dalla giurisdizione dello Stato: ambiguità pattizie e ripensamenti della Cassazione*, in *Corr. giur.*, 2003, p. 1296, F. FINOCCHIARO, *Lo I.O.R. (Istituto per le opere di religione) nel diritto italiano*, in *Giur. it.*, 1984, I, p. 19 e S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia Romana e Stato Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, in *Dir. eccl.*, 1988, I, p. 164 ss.; E. VITALI, *L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e il diritto italiano*, in *Giur. comm.*, 1987, I, p. 514 ss.; R. BERTONI, *Enti centrali della Chiesa e immunità penali*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1922 ss.; N. COLAIANNI, *Lo IOR e l'art. 11 del Trattato Lateranense*, in *Foro it.*, 1988, I, p. 2087; G. CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano, le garanzie per gli enti centrali e la controversia sullo IOR*, in AA. VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado, Estudios en memoria del Professor Pedro Lombardia*, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1989, p. 577 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione, considerazioni sull'interpretazione dell'art.11 del Trattato Lateranense*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 546; P. COLELLA, *Caso IOR e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il Tetto*, 1987, p. 550, e V. BARBUTO, *Ancora qualche considerazione in margine alla vicenda IOR - Banco Ambrosiano*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989, I, p. 553 ss., M.G. COPPETTA, *L'"immunità" derivante dall'art. 11 Trattato Lateranense tra Corte di Cassazione e Corte Costituzionale*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 2256, e P. COLELLA, *Le "valutazioni di giuridicità" della Cassazione e il caso I.O.R.*, in *Questione Giustizia*, 1987, p. 555.

⁴⁵ M.G. COPPETTA, *L'art. 11 del Trattato Lateranense di fronte alla Suprema Corte: un'interpretazione opinabile*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1932. Cfr. anche S. LARICCIA, *Diritto Ecclesiastico*, 3^a ed., Cedam, Padova, 1986, p. 156.



penale italiana per gli enti centrali⁴⁶, più recentemente i giudici hanno avuto modo di precisare il contenuto della disposizione del Trattato. La Suprema Corte ha stabilito che dall'art. 11 emerge la volontà delle Parti di escludere qualsiasi intromissione italiana sulla sovranità e giurisdizione della Santa Sede. Ciò non significa, però, che lo Stato italiano abbia inteso "abdicare alla propria sovranità giurisdizionale", poiché l'art. 11 permette di individuare soltanto un limite "al controllo dell'attività patrimoniale degli enti centrali della Chiesa. [...] È errata, insomma, l'equazione *non ingerenza = immunità*", consistendo il divieto di ingerenza in un "obbligo di non intervento dello Stato, assunto per garantire l'esercizio sovrano, autonomo di attività inerenti all'alto magistero della Chiesa" che non comporta affatto una rinuncia generalizzata alla sovranità e, quindi, alla giurisdizione⁴⁷.

L'art. 15 del Trattato, inoltre, stabilisce che gli immobili extraterritoriali, più quelli

"nei quali la Santa Sede in avvenire crederà di sistemare altri suoi dicasteri, benché facenti parte del territorio dello Stato italiano, godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri".

La disposizione in questo modo opera un rinvio aperto al diritto internazionale⁴⁸ che può essere riferito solamente agli immobili e non anche

⁴⁶ Cfr. Cass., sez V, 17 luglio 1987 n. 1634, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1911 ss.

⁴⁷ Cass. sez. I, 9 aprile 2003 n. 441, in *Cass. pen.*, p. 3732 ss. Nella sentenza si precisa, inoltre, che l'immunità, "consiste in una prerogativa di carattere personale (o reale) dettata da ragione di necessità o da opportunità di carattere politico, limitativa dell'efficacia obbligatoria della legge penale sancita dall'art. 3 c.p." ed è prevista da specifiche norme "che in maniera tassativa limitano la sovranità dello Stato" e, pertanto, non possono essere estese a casi da queste non contemplati, "vigendo in materia di Accordi internazionali il criterio dell'interpretazione restrittiva di impegni che comportino per uno dei contraenti l'accettazione dei limiti alla propria sovranità". In dottrina, **G. MELILLO**, *Enti centrali della Chiesa Cattolica e divieto di ingerenza dello Stato italiano: la Corte di Cassazione abbandona la teoria dell'immunità giurisdizionale*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 3745, proietta la sottoponibilità dei dirigenti di enti centrali alle sanzioni previste per atti costituenti fattispecie di reato, anche a quelle "misure di natura alternativa che la legge italiana ricollega alla responsabilità degli enti per (soltanto taluni) reati commessi nel loro interesse, in ogni caso trattandosi sanzioni obbligatoriamente collegate all'accertamento di un fatto costituente illecito penale".

⁴⁸ Ritiene **F. D'OTTAVI**, *Il regime giuridico degli immobili di proprietà della Santa Sede, previsto dagli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato del Laterano*, in *Dir. eccl.*, 1983, I, p. 658 ss., che le fonti normative recepite "non siano suscettibili di variazione automatica per effetto del mutamento delle relative norme internazionali sull'extraterritorialità". Se ne dovrebbe pertanto dedurre che "le immunità in questione sono quelle previste dall'ordinamento internazionale all'epoca della stipulazione del Trattato e non sono suscettibili di modificazione automatica derivante dall'eventuale variazione delle norme internazionali sull'extraterritorialità, perché ogni eventuale modificazione normativa di tale regime presuppone necessariamente una revisione del Trattato, potendo comportare o un



ai soggetti che vi risiedono e che ivi svolgono la propria attività⁴⁹. Con il Trattato, pertanto, non si sono volute estendere ai funzionari che operano presso gli immobili extraterritoriali quelle immunità personali che il diritto internazionale prevede per gli agenti diplomatici, per il personale delle sedi diplomatiche e per i loro familiari; si è voluto inserire, però, il divieto per le autorità italiane di esercitare i propri poteri senza l'assenso dei responsabili dell'immobile in questione⁵⁰. Dal punto di vista penalistico, l'art. 22 comma 3 impone alle autorità della Santa Sede di consegnare allo Stato italiano le persone, che si fossero rifugiate negli immobili dichiarati immuni nell'art. 15, imputate di atti, commessi nel territorio italiano, che siano ritenuti delittuosi dalle leggi di ambedue gli Stati⁵¹. In merito alla giurisdizione penale sugli immobili extraterritoriali, la giurisprudenza italiana costantemente afferma che

“nulla autorizza a ritenere che pattiziamente lo Stato italiano abbia rinunciato alla giurisdizione, in particolare a quella penale, in relazione ad eventi illeciti verificatesi sul suolo nazionale e causati da condotte poste in essere in spazi extraterritoriali della Santa Sede”⁵².

ampliamento delle garanzie previste, o una loro diminuzione”. Ritiene *contra* **C. CARDIA**, *La condizione giuridica dell'Ospedale del Bambino Gesù*, inedita, p. 117 nota 59 che l'opinione non possa essere condivisa, poiché la formula utilizzata dall'art. 15 del Trattato deve essere considerata quale tipica formula aperta, “che implica per ciò stesso adattamento automatico ai cambiamenti che intervengano nel corso del tempo, fino al momento naturalmente in cui una delle parti ritenga eventualmente che tali cambiamenti non comportino oneri o privilegi non più sostenibili”, nel qual caso si opererà una riapertura della procedura pattizia.

⁴⁹ **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, cit., p. 100 ss. Cfr. anche **M. MIELE**, *Questioni di diritto internazionale. Immunità delle Sedi dei dicasteri pontifici in territorio italiano e immunità dei funzionari ecclesiastici ad essi addetti*, in *Riv. dir. internaz.*, 1941, p. 122 ss.; *contra* vedi **A. CAVARRETTA**, *La condivisione giuridica dei funzionari dei Dicasteri della Santa Sede in territorio italiano*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1940, I, p. 625 ss.

⁵⁰ **F. D'OTTAVI**, *Il regime giuridico degli immobili di proprietà della Santa Sede*, cit., p. 652. Per un approfondimento cfr. anche **G. DALLA TORRE**, *L'“extraterritorialità”*, cit., p. 57 ss.

⁵¹ Per un approfondimento della nozione di “atti delittuosi” ai sensi dell'art. 22 del Trattato del Laterano cfr. **D. DURISOTTO**, *Rapporti tra Italia e Stato Città del Vaticano in materia di giurisdizione*, in *Arch. giur.*, 2007, p. 612 ss.

⁵² Cass. sez. I, 9 aprile 2003 n. 441, cit., p. 3732 ss. Cfr. in giurisprudenza anche Cass. 22 marzo 1939, in *Foro It.*, 1939, II, p. 303 ss.; Trib. Roma 11 marzo 1941, in *Foro It.*, 1941, II, p. 276 ss.; Cass. 28 luglio 1944, in *Dir. eccl.*, 1947, I, p. 55 ss.; Pret. Roma 11 aprile 1970, in *Temi rom.*, 1970, III, p. 170 ss. e Pret. Roma 23 febbraio 1970, in *Temi rom.*, 1970, III, p. 175 ss. Per una diversa interpretazione cfr. **G. DALLA TORRE**, *Diritto penale vaticano e diritto penale canonico*, in *Annali di diritto vaticano 2015*, cit., p. 30, secondo il quale “dal combinato disposto delle due previsioni normative [art. 11 e 15] può discendere in concreto il sovrapporsi di una immunità funzionale e di una immunità reale (che talora potrebbe sommarsi a una immunità personale), con la conseguenza del verificarsi di «zone d'ombra» rispetto alla giurisdizione sia italiana sia vaticana. Al giudice italiano, infatti, è precluso



3 - La normativa vaticana e il processo di valutazione MONEYVAL. Approccio collaborativo delle autorità vaticane e rapporti internazionali

L'introduzione di un complesso sistema di trasparenza finanziaria e, oltre il dato normativo, la consapevolezza della necessità di instaurare e sviluppare una efficace collaborazione in materia di scambi finanziari, ha portato la Santa Sede ad accettare controlli periodici esterni, effettuati da specifici organismi internazionali. Ciò ha consistentemente modificato il sistema di relazioni dello Stato Città del Vaticano. Il piccolo Stato, se precedentemente si relazionava solo con l'Italia, al fine di risolvere gli ordinari problemi pratici di carattere territoriale, oggi è periodicamente chiamato a confrontarsi con organismi a livello sia europeo che internazionale.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di trasparenza e di sicurezza richiesti dall'Unione europea, il settore finanziario dello Stato Città del Vaticano, pur nel rispetto delle proprie peculiarità, è sottoposto al processo di valutazione di MONEYVAL⁵³. Il comitato di esperti che compone questo organismo è chiamato a compiere un'attività di monitoraggio per garantire che gli Stati partecipanti dispongano di efficaci sistemi antiriciclaggio di capitali e di lotta al finanziamento del terrorismo, e che soddisfino gli standard internazionali richiesti⁵⁴. Su richiesta della Santa Sede, i valutatori MONEYVAL hanno effettuato alcune visite presso

l'esercizio dei propri poteri in presenza sia dell'una che dell'altra immunità in base alle ricordate norme del Trattato lateranense".

⁵³ La richiesta di partecipazione è stata ottenuta dalla Santa Sede il 6 aprile 2011 con una Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Nello specifico, si prevede che "the Holy See's request to be subject to the mutual evaluation procedures of MONEYVAL must be seen in the light of the unique character of the Holy See (including the Vatican City State): 1. agrees to the request by the Holy See (including the Vatican City State) to participate fully in the evaluation processes of MONEYVAL and be subject to its procedures; 2. decides that the provisions of MONEYVAL's Statute applicable to non-member states of the Council of Europe which are subject to evaluation by MONEYVAL shall apply *mutatis mutandis* to the Holy See (including the Vatican City State), while taking into account in this context the unique status of the Holy See (including the Vatican City State); 3. requests that the Holy See shall contribute to the costs of MONEYVAL in a sum or sums to be agreed".

⁵⁴ Il MONEYVAL è stato istituito dal Consiglio d'Europa nel 1997, quale strumento di valutazione dell'effettiva situazione esistente in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo negli Stati del Consiglio d'Europa che non appartengono al GAFI. Per un approfondimento cfr. **R.C.H. ALEXANDER**, *Insider Dealing and Money Laundering in the EU: Law and Regulation*, Ashgate, Chippenham, 2013 e **D. HOPTON**, *Money Laundering, A Concise Guide For All Business*, 2^a ed., Ashgate, Chippenham, 2012.



il Vaticano e hanno valutato l'applicazione della normativa antiriciclaggio e il rispetto dei criteri stabiliti dalle Raccomandazioni del GAFI.

Attualmente, sono stati pubblicati tre documenti da parte del comitato MONEYVAL. Il primo di essi, il Rapporto di valutazione del 2012⁵⁵, è stato elaborato in una fase di ampie riforme della legge antiriciclaggio vaticana, che di fatto hanno rimodellato la precedente disciplina⁵⁶. A tale prima valutazione è seguita la pubblicazione da parte della Santa Sede di un *First Progress Report* (9 dicembre 2013), seguito da un *Second Progress Report* (8 dicembre 2015), che sono stati approvati dal Comitato di valutazione MONEYVAL. I documenti tengono conto degli sviluppi delineati dal *motu proprio* di papa Francesco del 8 agosto 2013 e dalla L. 9 ottobre 2013 n. XVIII, intervenute proprio al fine di risolvere i punti critici che i valutatori MONEYVAL avevano riscontrato durante le loro visite⁵⁷. In particolare, il *Second Progress Report* del 2015 ha analizzato la concreta efficacia e sostenibilità dell'ordinamento vaticano ai fini della prevenzione e della lotta dei crimini finanziari. A questi Rapporti seguiranno successivi cicli di controllo biennali, secondo l'ordinario procedimento di valutazione MONEYVAL⁵⁸. Indubbiamente, il sistema

⁵⁵ Attraverso questa prima valutazione il rapporto ha analizzato "l'attuazione delle norme internazionali ed europee di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo al momento della prima visita in loco (novembre 2011), prendendo altresì in considerazione successivi sviluppi sino alla data del 25 gennaio 2012, conformemente a quanto previsto dalle regole procedurali di MONEYVAL e del GAFI" (Comunicato Stampa DC 079 (2012) del Consiglio d'Europa. Cfr. Rapporto MONEYVAL, *Mutual Evaluation Report della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano*, punti 3 e 4, p. 7.

⁵⁶ Cfr. il *motu proprio* di papa Francesco del 8 agosto 2013 e la L. 9 ottobre 2013 n. XVIII. Si veda in dottrina A. BETTETINI, *Considerazioni introduttive alla nuova normativa vaticana in materia finanziaria*, in *Banca borsa*, 2014, III, p. 363 ss. In generale, sugli interventi legislativi di papa Francesco cfr. M. CARNÌ, *Papa Francesco legislatore canonico e vaticano*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2016, p. 345 ss.

⁵⁷ Cfr. il Comunicato stampa - DC160(2013) del 12 dicembre 2013 del Consiglio d'Europa.

⁵⁸ La procedura adottata dal Comitato MONEYVAL descrive le misure prese dallo Stato oggetto di valutazione e fornisce raccomandazioni per migliorare alcuni aspetti del sistema. Il Comitato stabilisce anche il livello di conformità del paese rispetto alle Raccomandazioni GAFI. Le decisioni riguardo i controlli periodici da effettuare (*follow-up*) vengono prese al momento dell'adozione della relazione. Tutti i paesi sono normalmente tenuti a fornire una relazione su questi *follow-up* o un rapporto biennale sull'aggiornamento delle norme due anni dopo aver raggiunto il quarto ciclo di rapporto MONEYVAL (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Evaluation_cycles_en.asp). Per un approfondimento degli aspetti problematici in materia di antiriciclaggio cfr. tra gli altri G.M. PALMIERI, *La tutela penale della libertà di iniziativa economica: riciclaggio e impiego di capitali illeciti tra normativa vigente e prospettive di riforma*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013; P. CENCI, *La nuova normativa antiriciclaggio: direttive comunitarie e*



creato dalla Convenzione monetaria del 2009, che impone di aggiornare le disposizioni da recepire con il modificarsi della normativa europea⁵⁹, nonché la presenza di riferimenti della legge vaticana a fonti del diritto internazionale

“aumentano le probabilità di ulteriori modifiche della disciplina, secondo un percorso volto ad incrementare un sempre più intenso processo di integrazione con l’Unione che renderà necessari ulteriori aggiornamenti, correttivi o modifiche della legge antiriciclaggio vaticana”⁶⁰.

Il rapporto MONEYVAL è stato redatto sulla base delle 40 Raccomandazioni del GAFI (2003) e delle 9 Raccomandazioni Speciali del GAFI sul finanziamento del terrorismo (2001)⁶¹. Pur non trattandosi di norme obbligatorie dal punto di vista giuridico, esse si sono imposte a livello internazionale, tanto da essere ritenute necessarie per poter combattere efficacemente il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo e per poter garantire di essere un partner affidabile negli scambi monetari e finanziari⁶². Il Rapporto del 2012 aveva rilevato molte lacune nel sistema finanziario vaticano, considerando soddisfacenti solo 22 raccomandazioni tra tutte quelle analizzate⁶³. In particolare, venivano

normativa nazionale : aspetti operativi e sanzionatori per gli intermediari finanziari : aggiornato al provvedimento della Banca d’Italia adottato con delibera n. 895 del 23 dicembre 2009, Cedam, Padova, 2010.

⁵⁹ Ai sensi dell’art 8 comma 3 della Convenzione monetaria del 2009, ogni anno la Commissione modifica l’allegato per tener conto di nuovi pertinenti atti giuridici e norme dell’UE e delle modifiche introdotte negli atti vigenti. Il comitato misto fissa quindi termini appropriati e ragionevoli per l’attuazione da parte dello Stato della Città del Vaticano dei nuovi atti giuridici e delle norme aggiunti all’allegato. Tale comitato esamina le misure adottate dallo Stato della Città del Vaticano e cerca di risolvere eventuali controversie derivanti dall’applicazione del presente accordo.

⁶⁰ **D. DURISOTTO**, *Euro e Stato Città del Vaticano*, cit., p. 7.

⁶¹ Rapporto MONEYVAL, cit., punto 2, p. 7. Il rapporto del 2012 non si basa sulle Raccomandazioni GAFI che sono state rivedute nel mese di febbraio del 2012, ma su quelle precedentemente vigenti. Per un approfondimento sulle norme antiriciclaggio e sulle Raccomandazioni del GAFI cfr. M. Condemi, F. De Pasquale (a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, Banca d’Italia, n. 60, febbraio 2008.

⁶² **C.M. FABRIS**, *La riforma vaticana delle norme sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Eph. iuris can.*, 2012, p. 387. Nella nozione di *softlaw*, si individuano quelle norme che, pur non avendo vincolatività giuridica, assumono di fatto un’importanza internazionale per l’autorevolezza del soggetto che le ha prodotte. Cfr. in dottrina **E. MOSTACCI**, *La softlaw nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2008.

⁶³ I valutatori nel 2012 hanno ritenuto non soddisfacenti 23 Raccomandazioni, mentre 4



rilevate una non adeguata attenzione nell'instaurare rapporti e transazioni con persone provenienti da paesi che non soddisfano pienamente le Raccomandazioni del GAFI⁶⁴ e una mancanza di adeguati controlli riguardo l'attività delle organizzazioni non-profit che operano all'interno del Vaticano⁶⁵. Lo SCV, con la promulgazione della L. 8 ottobre 2013 n. XVIII, viene incontro alle richieste dei valutatori, inserendo una più precisa serie di misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali e includendo tra i soggetti tenuti agli obblighi previsti in questa materia le organizzazioni senza scopo di lucro⁶⁶.

Il Rapporto del 2012 ha rilevato ulteriori lacune anche riguardo il delicato settore del monitoraggio e del controllo delle relazioni d'affari e delle transazioni, nonché riguardo il sistema di valutazione del rischio⁶⁷. Per correggere questi problemi, nel 2013 è stato istituito il *Comitato di Sicurezza Finanziaria*, un organo con la funzione di rappresentare diversi enti economici della Santa Sede e del Vaticano⁶⁸, e con il compito di

non sono state considerate (Raccomandazioni n. 9, 33, 34 e Raccomandazione speciale n. IV), date le peculiarità dello Stato Città del Vaticano.

⁶⁴ Osservazioni sulla Raccomandazione 21. Nelle Osservazioni sulla Raccomandazione Speciale n. III, si ritenne altresì non soddisfacente l'applicazione della disciplina sul congelamento e la confisca dei beni facenti capo a organizzazioni terroristiche e, pertanto, non in conformità con le Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) n. 1267 e 1373. In merito alle Risoluzioni UNSCR cfr. **G. NESI**, *Nazioni Unite e rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale alla luce del rapporto del Relatore speciale dell'ONU*, in *Com. internaz.*, 2011, 1, p. 73 ss.

⁶⁵ Osservazioni sulla Raccomandazione Speciale n. VIII. Cfr. Rapporto MONEYVAL, cit., punto 19, p. 10. Sulla Raccomandazione Speciale n. VIII del GAFI cfr. **E. VAN DER DOES DE WILLEBOIS**, *Nonprofit Organizations and the Combating of Terrorism Financing: A proportionate response*, World Bank Publications, Washington, 2010.

⁶⁶ La L. XVIII del 2013 prevede una dettagliata procedura di acquisizione e aggiornamento della individuazione e catalogazione delle persone fisiche o degli enti in relazione ai quali "sussista fondato motivo di ritenere che minacciano la pace e la sicurezza nazionale", conferendo al Presidente del Governatorato e alla Segreteria di Stato specifici compiti in materia di cooperazione internazionale (artt. 71 - 74). Vengono inoltre previsti precisi effetti al blocco preventivo e precisi oneri di custodia e amministrazione dei beni dei soggetti sottoposti alla valutazione delle Autorità vaticane (artt. 75 - 80). Il *First Progress Report*, cit., punti 4-26 riconosce gli importanti progressi compiuti dalle riforme operate in Vaticano.

⁶⁷ Rapporto MONEYVAL, cit., punto 33, p. 12. Per un approfondimento della disciplina inerente alle misure di prevenzione e contrasto introdotte dalla Legge n. CLXVI del 2012, in rapporto anche con la normativa italiana, cfr. **F. SGUBBI, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI**, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2013, p. 18 ss. e **R. ZANNOTTI**, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, in *Annali di diritto vaticano 2015*, cit., p. 67 ss.

⁶⁸ Il Comitato è stato istituito con il *motu proprio* per la prevenzione e il contrasto del



coordinare le Autorità competenti in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il Comitato stabilisce criteri e modalità di elaborazione della valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, e promuove una “attiva collaborazione e lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano”⁶⁹.

I successivi rapporti hanno accolto positivamente gli interventi operati dalla Santa Sede. Il *First Progress Report* del 2013 indica dei suggerimenti per migliorare la normativa al fine di soddisfare i principi delineati dalle Raccomandazioni GAFI, soffermandosi in particolar modo sul rapporto tra AIF e IOR sia riguardo la necessità di incentivare e rafforzare lo scambio di informazioni tra i due enti⁷⁰, sia richiedendo il rafforzamento dell’attività di monitoraggio e un ruolo più attivo da parte dell’AIF nei confronti dell’APSA e dello IOR⁷¹. Il *Second Progress Report* del 2015, inoltre, accoglie positivamente la creazione di una rete internazionale, che sia in grado di agevolare la collaborazione attiva della Santa Sede nei casi di sospetto riciclaggio del denaro o di finanziamento del terrorismo. Tale collaborazione può avvenire sia attraverso l’attività dell’AIF, sia attraverso l’assistenza giudiziale reciproca chiesta e ricevuta dal Tribunale vaticano⁷².

Il rapporto del 2015 si sofferma in particolare sulle novità introdotte successivamente al *First Progress Report*, tra le quali il consistente sviluppo

riciclaggio del 8 agosto 2013. Ai sensi dell’art. 1 dello Statuto, “il Comitato di Sicurezza Finanziaria è composto da: a) l’Assessore per gli Affari Generali della Segreteria di Stato, che lo presiede; b) il Sotto-Segretario per i Rapporti con gli Stati; c) il Segretario della Prefettura per gli Affari Economici; d) il Vice-Segretario Generale del Governatorato; e) il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano; f) il Direttore dell’Autorità di Informazione Finanziaria; g) il Direttore dei Servizi di Sicurezza e di Protezione Civile del Governatorato”.

⁶⁹ Cfr. artt. 9-11 della L. 8 ottobre 2013 n. XVIII. Le attività di individuazione dei criteri di elaborazione della valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo sono state disciplinate attraverso delle disposizioni precise, dirette a minimizzare la discrezionalità dell’ente nell’esercizio delle proprie funzioni.

⁷⁰ *First Progress Report* and written analysis by the Secretariat of Core and Key Recommendations, punto 42, p. 12, (Raccomandazione n. 13).

⁷¹ *First Progress Report*, cit., punti 43-48, p. 12 ss. (Raccomandazione n. 14) e punti 84-87 (Raccomandazioni 5-7). Il Rapporto richiede anche che lo IOR sia supervisionato da uno specifico organo di vigilanza prudenziale e che sottoscriva i Principi Fondamentali di Basilea per la vigilanza bancaria, delineati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS]) (punti 92-93).

⁷² Cfr. *Second Progress Report*, par. 79, ove si riconosce che il sistema di assistenza giudiziaria continua a essere piuttosto utilizzato nella pratica e si forniscono statistiche dettagliate sulle attività degli organi interessati.



normativo apportato dal Regolamento n. 1 dell'AIF in materia di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria⁷³. Sono stati inoltre valutati i dati offerti dai rapporti annuali dell'AIF, anche in comparazione con i dati rilevati dal primo rapporto del 2013. Su questo aspetto, sono stati molto apprezzati sia l'inserimento dello IOR e, ove possibile, dell'APSA nel sistema di vigilanza finanziaria operato dall'AIF; sia il processo di revisione complessivo dei conti esistenti nello IOR, concluso nell'ottobre 2015. Tale processo ha portato all'eliminazione di tutti i depositi con informazioni mancanti, insufficienti o che risultavano "dormienti", poiché sul conto non veniva eseguita alcuna operazione da lungo tempo né dal titolare, né da eventuali delegati, anche in qualità di eredi⁷⁴.

Infine, il rapporto del 2015 riconosce gli importanti progressi apportati al sistema di supervisione dell'attività finanziaria, attraverso la creazione di tre nuovi istituti: il *Consiglio per l'economia*, avente il compito di sorvegliare la gestione economica e di vigilare sulle strutture e sulle attività amministrative e finanziarie dei Dicasteri della Curia Romana, delle Istituzioni collegate con la Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano; il *Segretariato per l'economia*, con funzione di attuazione del controllo economico e di vigilanza affidato al Consiglio, nonché di cura delle politiche e delle procedure relative agli acquisti e all'adeguata allocazione delle risorse umane; il *Revisore generale*, chiamato a compiere la revisione contabile degli enti sorvegliati dal Consiglio⁷⁵.

⁷³ Il regolamento è entrato in vigore il 13 gennaio 2015, in attuazione delle disposizioni introdotte dal titolo III della Legge n. XVIII del 8 ottobre 2013.

⁷⁴ Second Progress Report, par. 11 tiene conto del fatto che nel 2013 lo IOR ha aggiornato le sue linee guida relative ai clienti serviti dall'Istituto. Essi sono Enti della Chiesa Cattolica (istituzioni sovrane della Santa Sede o della Città del Vaticano ed entità collegate, altri Enti giuridici di diritto canonico), chierici e religiosi, dipendenti e pensionati della S. Sede e del Vaticano, ambasciate e corpi diplomatici accreditati presso la Santa Sede. Lo stesso IOR nella sua pagina web (<http://www.ior.va/content/ior/it/servizi.html>) informa che, in linea con i requisiti previsti dal diritto vaticano e dai sistemi di pagamento interbancari internazionali, i rapporti aperti dallo IOR con la propria clientela sono tutti intestati al nome degli effettivi titolari e non sono presenti conti anonimi.

⁷⁵ I tre istituti sono stati costituiti con *motu proprio* Fidelis dispensator et prudens, per la costituzione di una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano, del 24 febbraio 2014. Gli statuti di questi nuovi organismi economici sono stati emanati con *motu proprio* del 22 febbraio 2015. Evidenzia alcune perplessità P. CAVANA, *I rapporti tra lo Stato della Città del Vaticano, l'Italia e l'Unione europea*, cit., p. 297 ss., ove osserva che "in primo luogo ci si può chiedere se questa nuova linea di *governance* della Santa Sede, estesa organicamente allo SCV, sarà in grado di tener conto delle differenti esigenze delle due entità [Santa Sede e Vaticano], strettamente connesse tra loro [...] ma aventi natura giuridica, funzioni e ordinamenti distinti, sia dal punto di vista ecclesiale che sul piano internazionale. Inoltre



Relativamente all'Ufficio del Promotore di Giustizia, il Rapporto rileva alcune criticità, legate al fatto che, pur essendo state avviate una serie di indagini da parte delle autorità vaticane, esse non hanno portato alla elevazione di alcuna accusa. Si registrano, tra l'altro, molte indagini aperte da altre giurisdizioni, poiché i presunti reati riguardano in gran parte fatti commessi da cittadini non vaticani. Per risolvere le problematiche sollevate dal complesso sistema di rogatoria internazionale⁷⁶, che inevitabilmente coinvolge questo tipo di indagini, tutte rivolte a un territorio piccolissimo, nel Rapporto del 2015 si propone la creazione di specifici accordi con le autorità straniere al fine di agevolare un'efficiente prosecuzione del procedimento penale⁷⁷. Da parte sua, la Santa Sede accoglie l'invito del Comitato MONEYVAL a rafforzare ulteriormente la capacità dei propri Tribunali e della Gendarmeria di "condurre investigazioni più incisive nell'ambito penale e per punire i reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo commessi nell'ambito della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano"⁷⁸.

ci si potrebbe domandare se essa sarà in grado di tenere conto anche del differente quadro normativo cui ciascuna di tali entità è soggetta: l'ordinamento canonico e la legislazione vaticana in materia finanziaria per la Santa Sede, cioè i dicasteri della Curia Romana e gli organismi ad essa collegati, mentre per lo SCV si deve tener conto di un quadro normativo assai più complesso".

⁷⁶ Sul tema delle rogatorie internazionali cfr. G. Diotallevi (a cura di), *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere: libro XI, artt. 696-746*, Milano, 2012 e H. SMIT, *International Co-operation in Litigation: Europe*, Martinus Nijhoff, L'Aia, 1965.

⁷⁷ Second Progress Report, par. 18 specifica che "in some cases these HS/VCS investigations are said to require Commissions Rogatoires to be sent abroad and full replies to be received by the HS/VCS before further action can be taken in the HS/VCS. In some cases it is also likely that ad-hoc agreements could be reached with prosecutorial authorities abroad as to the best venue for prosecution, in full respect of the sovereignty of each jurisdiction. It is also understood that there is a Statute of limitations applicable in the HS/VCS, which the Promoter has to have in mind in the conduct of ML enquiries".

⁷⁸ Nota n. 0999 della Sala Stampa della Santa Sede a proposito del Secondo Rapporto periodico di MONEYVAL: alcuni elementi utili in <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2015/12/15/0999/02231.html>, 15 dicembre 2015, Osserva A. CIMICA, *I riflessi economico-giuridici delle normative antiriciclaggio vaticano nel contesto internazionale*, Eum, Macerata, 2016, p. 159 che nell'ultimo rapporto MONEYVAL, "se da un lato si sottolinea la positività di un sistema pressoché collaudato ed efficace per ciò che riguarda i controlli ed il funzionamento dei nuovi organismi e delle normative ad essi collegati, dall'altro si lamenta la mancanza di un atteggiamento più concreto verso i presunti autori del riciclaggio, che dovrebbe concretizzarsi con un aumento di azioni penali e di rinvii a giudizio". Indubbiamente, "un peso decisivo verso l'adeguamento agli standard comuni deve essere riconosciuto alla procedura moneyval, che ha operato da catalizzatore ed ha accompagnato lo Scv e la Santa Sede" con un approccio che è stato non solo di supervisione ma anche "consulenziale" (E. BANI, *La regolazione prudenziale in materia finanziaria nell'ordinamento della chiesa cattolica*, in E. Bani, P. Consorti (a cura di), *Finanze vaticane e*



Nel complesso, i valutatori MONEYVAL forniscono un giudizio positivo dell'impegno profuso dal legislatore vaticano a rispondere alle richieste, al fine di ottenere un efficace sistema di trasparenza finanziaria. Si registra in particolare un incremento delle segnalazioni di operazioni sospette, dovute all'attuale migliorata efficacia complessiva del sistema di *reporting* e al fatto che alcune segnalazioni di operazioni sospette sono state effettuate anche da richieste sollevate nei paesi di provenienza dei clienti che operano all'interno del regime finanziario vaticano⁷⁹. A seguito delle ispezioni compiute sulle attività finanziarie dello IOR, l'AIF ha delineato un piano d'azione volto a definire i profili di intervento al fine di rafforzare il sistema di protezione delle transazioni finanziarie richiesto dai valutatori MONEYVAL⁸⁰, attraverso la stipulazione di *protocolli di intesa* per la collaborazione e lo scambio informazioni con le autorità di informazione finanziaria analoghe di altri Stati. I miglioramenti introdotti nella procedura di adozione dei Protocolli di intesa dalla Legge del 14 dicembre 2012 n. CLXXXV⁸¹ hanno favorito l'ammissione dell'AIF nel Gruppo Egmont (4 luglio 2013)⁸², inserendo l'istituto vaticano in una rete globale di Unità di Informazione Finanziaria che facilita lo scambio di informazioni per la lotta contro i crimini finanziari. Tale ingresso, inoltre, insieme alla disponibilità mostrata dalle autorità vaticane alla concreta collaborazione per la realizzazione di un sistema finanziario trasparente, ha posto le basi per la sottoscrizione del protocollo d'intesa con l'Unità di Informazione Italiana,

Unione europea, cit., p. 164.

⁷⁹ Cfr. Second Progress Report, par. 47-49.

⁸⁰ Second Progress Report, par. 64.

⁸¹ Per l'adozione dei Protocolli di intesa, la Legge del 14 dicembre 2012 n. CLXXXV ha introdotto un obbligo di informazione alla Segreteria di Stato non più vincolante. Sul tema, il Rapporto MONEYVAL del 2012, con la Raccomandazione n. 23, aveva segnalato una "mancanza di chiarezza" sul ruolo, la responsabilità, l'autorità e l'indipendenza dell'AIF come supervisore. La modifica così operata dalla legge n. CLXXXV sembra rispondere a quelle esigenze di maggiore chiarezza in ordine all'autonomia dell'AIF nella sottoscrizione di tali protocolli, in linea con gli standard internazionali.

⁸² Il Gruppo Egmont è stato fondato nel 1995 e attualmente consiste delle Unità d'Informazione Finanziaria (FIUs) di oltre 130 Paesi. Esso costituisce il luogo appropriato per le FIUs di tutto il mondo per lo scambio di informazioni e per il coordinamento della lotta contro il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo). Questo protocollo è stato redatto in conformità dei principi internazionali che disciplinano la collaborazione tra *Financial Intelligence Units* (FIU) e, in particolare, degli standard elaborati dal GAFI e dal Gruppo Egmont. Esso formalizza la cooperazione e lo scambio di informazioni finanziarie fra autorità competenti dei paesi coinvolti, ai fini del contrasto a livello internazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (cfr. anche http://www.bancaditalia.it/media/chiarimenti/29072013_UIF.pdf).



con la quale sussistono degli obblighi di collaborazione inevitabilmente più frequenti, e con altri importanti Stati nel panorama economico finanziario⁸³.

Come accennato, l'inserimento dell'ordinamento vaticano all'interno del sistema finanziario internazionale ha fortemente cambiato il sistema di relazioni dello SCV e della Santa Sede. Insieme con i tradizionali rapporti internazionali di quest'ultima, diretti al perseguimento della missione della Chiesa cattolica⁸⁴, si inseriscono nuovi modelli di collaborazione tra Stati. Tali modelli sono incentrati su questioni di carattere prettamente materiale e territoriale che, però, si collegano direttamente alla gestione finanziaria delle attività della Santa Sede. Queste forme di collaborazione, peraltro, toccano un aspetto di forte interesse per la Chiesa, poiché permettono la creazione di un sistema finanziario effettivamente trasparente, in linea con gli standard internazionali e in grado di conferire maggiore chiarezza al modo in cui la Santa Sede utilizza le risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato della Città del Vaticano. E ciò anche in un'ottica di garanzia del diritto dei fedeli a un uso trasparente delle somme da questi devolute alla Chiesa⁸⁵.

4 - Gli sviluppi più recenti

⁸³ Cfr. <http://www.bancaditalia.it/media/comsta/2013/accordo-aif-uif/comunicato-stampa-aif-uif.pdf>. Il Rapporto annuale AIF 2015, pubblicato nel sito web dell'AIF (<http://www.aif.va>), punto 3.2.6, p. 20, specifica che "a livello interno, nel 2015, l'AIF ha avuto scambi di informazioni in 108 casi con altre competenti Autorità della Santa Sede e dello Stato. A livello internazionale, nel 2015, l'AIF ha sottoscritto Protocolli di intesa per lo scambio di informazioni con le unità di informazione finanziaria dei seguenti 6 Stati esteri: Albania, Cuba, Lussemburgo, Norvegia, Paraguay e Ungheria. Attualmente, l'AIF intrattiene rapporti formali le unità di informazione finanziaria di 27 Paesi: oltre a quelli menzionati, Argentina, Australia, Belgio, Cipro, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Malta, Monaco, Paesi Bassi, Perù, Polonia, Regno Unito, Romania, San Marino, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Sud Africa e Svizzera".

⁸⁴ Per un'analisi dell'attività internazionale della Santa Sede cfr., tra gli altri, **C. CARDIA**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 266 ss.; **P. MENGOZZI**, *Sovranità della Chiesa e ordine internazionale*, in *Arch. giur.*, 2012, p. 227 ss.; **S. FERLITO**, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, 1988; J.B. D'onorio (a cura di), *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Parigi, 1989; **F. PETRONCELLI HUBLER**, *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, Jovene, Napoli, 1989; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Chiesa cattolica e organizzazione internazionale*, in *Digesto disc. pubbl.*, III, Utet, Torino, 1989, p. 1 ss.; **G. BARBERINI**, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale: esame delle norme canoniche*, Giappichelli, Torino, 1996.

⁸⁵ **D. DURISOTTO**, *Euro e Stato Città del Vaticano*, cit., p. 22.



L'impegno della Santa Sede negli ultimi anni è stato quello di definire in modo sempre più preciso e chiaro il ruolo e le attività dell'AIF, il quale rappresenta uno degli organi più delicati all'interno del processo di riforma del settore finanziario vaticano. Le funzioni di questo istituto, più volte modificate⁸⁶, riguardano l'informazione finanziaria e di vigilanza sia ai fini prudenziali, sia ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In particolare, l'art. 3 punto 3 del suo statuto prevede che l'autorità "adotta le procedure e le misure necessarie per garantire la separazione operativa fra la funzione di vigilanza e regolamentazione e la funzione di informazione finanziaria". L'AIF ha poteri di accesso alle informazioni, e collabora e scambia informazioni a livello interno e internazionale (art. 8). La legge antiriciclaggio del 2013 definisce dettagliatamente i poteri di questo organo attraverso l'introduzione di una disciplina di vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria⁸⁷.

Al fine di definire meglio i compiti e i poteri dell'AIF, il Consiglio Direttivo il 25 settembre 2014 ha approvato il Regolamento n. 1, che ha abrogato tutti i precedenti regolamenti di questo istituto, in quanto ritenuti non compatibili con le indicazioni dei valutatori MONEYVAL⁸⁸. La normativa

"ha introdotto una procedura di autorizzazione da parte dell'AIF allo svolgimento di attività di natura finanziaria in maniera professionale da parte degli enti, inclusa la verifica dei requisiti di capitale, degli assetti organizzativi e gestionali e dei requisiti di competenza e onorabilità dei membri dell'alta dirigenza e della direzione, e in generale delle funzioni di controllo"⁸⁹.

⁸⁶ Le sue funzioni sono state più volte modificate con L. 14 dicembre 2012 n. CLXXXV e L. 9 ottobre 2013 n. XVIII, mentre il suo nuovo statuto è stato approvato dal *motu proprio* del 15 novembre 2013. Circa la qualificazione giuridica dell'Autorità di Informazione Finanziaria cfr. **G. DALLA TORRE**, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali*, cit., p. 114 ss. e **F. RICCIARDI CELSI**, *L'Autorità di informazione finanziaria tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano*, in *Arch. giur.*, 2015, II, p. 242 ss.

⁸⁷ Artt.52-66 della L. n. XVIII del 8 ottobre 2013.

⁸⁸ Cfr. Second Progress Report, par. 31, ove si osserva che "a 16 of the new AML/CFT Law provides that where it is impossible to carry out CDD measures, obligated persons are not permitted to establish a relationship or perform a transaction. The AIF Regulation then in force was incompatible with the new Law. Thus it was necessary for the FIA instructions to be aligned with the new law. The replies indicate no further measures are necessary. This has been clarified with the authorities. The HS/VCS authorities are firmly of the view that the Law overrides any previous guidelines or instructions".

⁸⁹ Rapporto AIF 2015, par. 1.1, p. 9. Cfr. in particolare par. 3.1.2, p. 15, ove si specifica che con il Regolamento n. 1 ""è stata introdotta, nel rispetto del principio di coerenza e



L'emanazione del Regolamento n. 1 pone i suoi effetti pratici anche nell'attività dello IOR⁹⁰. In primo luogo, l'istituto ha adottato un manuale sulle procedure di contrasto al riciclaggio del denaro volto a definire un nuovo *rating* interno dei clienti, che si basa sul rischio e che di fatto consolida i requisiti per il rilevamento e la raccolta dei dati relativi agli stessi. In secondo luogo, come ricordato, si è provveduto a individuare e chiudere quei conti in cui esistono informazioni mancanti o incomplete, e a riservare la possibilità di aprire e mantenere un deposito solamente a quei soggetti che hanno un rapporto di natura stabile con la Santa Sede⁹¹.

proporzionalità al quadro istituzionale e giuridico della Santa Sede e dello Stato, e in linea con i migliori standard condivisi a livello internazionale ed europeo, un nuovo quadro regolamentare in materia di: (a) autorizzazione allo svolgimento di un'attività di natura finanziaria in maniera professionale; (b) criteri di organizzazione e gestione degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria; (c) requisiti di adeguatezza patrimoniale e di liquidità degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria; (d) criteri di gestione dei rischi da parte degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria (prevedendo le categorie di rischio di mercato, di credito, di pagamento e di liquidità, di interesse e di cambio, di intermediazione, di mancata conformità alla legge, ai regolamenti e alle procedure interne, legale, nonché operativo e reputazionale); (e) requisiti di competenza e onorabilità dei membri della direzione, degli organi di controllo e dell'alta dirigenza o di coloro che ricoprono o dovranno ricoprire cariche analoghe all'interno dell'ente che svolge professionalmente un'attività di natura finanziaria, ed esaminare i potenziali conflitti di interesse; (f) procedure di invio da parte degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, dei documenti, dei dati o delle informazioni richiesti ai fini della vigilanza prudenziale. Infine, agli enti che già svolgevano professionalmente un'attività di natura finanziaria nello Stato è stato concesso un fisiologico periodo transitorio, a partire dall'entrata in vigore del Regolamento, per completare il processo di adeguamento ai requisiti imposti dal nuovo quadro regolamentare".

⁹⁰ Cfr. F. ARNABOLDI, B. ROSSIGNOLI, *The Institute for Religious Works: key features of financial intermediation*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2016, p. 6. Come si legge dal Rapporto 2015 dello IOR, il Consiglio ha istituito due comitati informali, il Comitato per le Risorse Umane e per la Remunerazione e il Comitato Controllo e Rischi, con il compito di aiutare e supportare il Consiglio nel proprio lavoro. In particolare, lo scopo del Comitato Risorse Umane e Remunerazione è quello di assistere il Consiglio nel garantire l'effettiva applicazione delle politiche delle risorse umane in linea con la missione dello IOR e con il Regolamento AIF n.1.

⁹¹ Il Regolamento n. 1 del 2015 disciplina i criteri di organizzazione e gestione degli enti che svolgono professionalmente attività autorizzate di natura finanziaria, disciplinando, tra l'altro, la struttura dell'ente, l'organizzazione amministrativa e contabile, le politiche, procedure e misure di controllo interno e le politiche e procedure di gestione. Affinché l'Istituto possa essere in linea con le previsioni di cui al Regolamento, nel sito web dello IOR si rende noto l'avviamento di "specifici cantieri di lavoro, tali da consentire il completo adeguamento alle previsioni regolamentari" entro l'inizio del 2016 (<http://www.ior.va/content/ior/it/aml-cft-policy/aml-cft-policy-contenuto.html>).



Nuovi interventi normativi hanno riguardato anche l'APSA, l'organo con il compito "di amministrare i beni di proprietà della Santa Sede destinati a fornire i fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana", nonché ad amministrare "i beni mobili a esso affidati da altri enti della Santa Sede"⁹². La Segreteria per l'Economia, infatti, nel 2014 aveva assunto tra i suoi compiti istituzionali quelli che precedentemente erano attribuiti alla "sezione ordinaria" dell'APSA⁹³. Si tratta di compiti che, tra gli altri, riguardano la cura della gestione del personale attivo della Santa Sede e la sovrintendenza alle direzioni amministrative che fanno capo a essa e la cura di altri aspetti tecnici. Si è cercato di realizzare un modello

"nel quale la razionalizzazione e il controllo del governo della Chiesa, innanzitutto economico, risulta caratterizzato da una (ri)strutturazione delle attività economiche e finanziarie della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano"⁹⁴.

L'APSA, pertanto, non senza qualche critica in dottrina, in ragione di una disciplina che non sempre si dimostra chiara⁹⁵, non è più divisa in Sezioni e a essa vengono lasciate solo quelle funzioni che precedentemente erano a

⁹² Art. 172 Cost. Ap. *Pastor Bonus*.

⁹³ Cfr. il *motu proprio* Trasferimento della Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica alla Segreteria per l'Economia del 8 luglio 2014.

⁹⁴ **G. RIVETTI**, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio. Armonizzazione del diritto vaticano alle direttive UE in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 125.

⁹⁵ **J.I. ARRIETA**, *Legami inter-ordinamentali recenti*, cit., p. 324 osserva che il ruolo della Segreteria per l'Economia riguardo agli atti di straordinaria amministrazione realizzati nello Stato non appare molto chiaro, "poiché le due norme che se ne occupano, in due diversi Statuti, sembrano in apparente contraddizione. Mentre l'art. 2 § 4 dello Statuto del Consiglio prescrive l'approvazione *ad validitatem* del Prefetto della Segreteria per atti di straordinaria amministrazione di tutti gli organismi dipendenti dal Consiglio stesso, l'art. 11 dello Statuto della Segreteria, che è la norma specifica che dovrebbe delimitare la propria sfera di competenza, limita solo «ai Dicasteri della Curia Romana o alle istituzioni collegate con la Santa Sede» l'esigenza di tale previa autorizzazione. Occorrerà, quasi certamente, un chiarimento in materia". Cfr. anche **G. DALLA TORRE**, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, in *Mon. eccl.*, 2015, p. 281, il quale sottolinea una mancanza di chiarezza dell'art. 3, § 1 dello statuto della Segreteria per l'Economia, ove si stabilisce che "la Segreteria agisce in collaborazione con la Segreteria di Stato, la quale ha competenza esclusiva sulle materie afferenti alle relazioni con gli Stati e con gli altri soggetti di diritto pubblico internazionale". Dall'insieme delle disposizioni statutarie e dall'inserimento della Segreteria per l'Economia tra gli uffici di cui alla *Pastor Bonus* - osserva Dalla Torre - "la norma è da intendere non certo in un senso riduttivo delle competenze della Segreteria di Stato, quanto piuttosto nel senso di una riserva esclusiva a questa delle materie che, pur attenendo alla sfera economico-finanziaria o amministrativa, vengano ad avere una rilevanza internazionale".



carico della Sezione straordinaria⁹⁶, mantenendo “le fondamentali tradizionali attribuzioni di amministrazione del patrimonio immobiliare e finanziario della Sede Apostolica”⁹⁷.

Per risolvere le perplessità sollevate, con *motu proprio* del 2016, si riformulano “i rispettivi ambiti di attività tra la Segreteria per l’Economia e l’Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, il loro modo di procedere e il reciproco coordinamento”. E ciò in ragione del fatto che “è necessario separare in maniera netta e inequivocabile la gestione diretta del patrimonio dal controllo e vigilanza sull’attività di gestione”: appare di “massima importanza che gli organismi di vigilanza siano separati da quelli vigilati”⁹⁸. Si distinguono, pertanto, le competenze dell’APSA che riguardano l’amministrazione dei beni e la gestione finanziaria, e quelle della Segreteria per l’Economia, concernenti la vigilanza sull’attività di amministrazione e gestione. In particolare, alla sezione per il controllo e la vigilanza della Segreteria per l’Economia viene affidato il controllo e la vigilanza sull’attività dell’APSA, mentre la sezione amministrativa è chiamata sia a formulare linee guida e procedure in materia di appalti nell’acquisizione di beni e servizi, sia ad adempiere i servizi per il personale previsti dallo stesso *motu proprio*. Infine, all’APSA spetta amministrare il patrimonio mobiliare e immobiliare della Santa Sede e quello degli enti che a essa hanno affidato i propri beni; acquistare beni e servizi dai fornitori esterni; svolgere il servizio di tesoreria e seguire le norme e le linee guida date dalla Segreteria per l’Economia nel tenere la contabilità e nel redigere i bilanci. L’intervento così operato cerca di introdurre un complesso sistema di controlli del bilancio che vede impegnati, con funzioni differenti, “sia la Segreteria per l’Economia, sul fronte del controllo economico e della regolarità amministrativa e contabile, che l’Ufficio del Revisore Generale, su quello della revisione contabile”⁹⁹.

Nel processo di riforme volte al rafforzamento dei rapporti di collaborazione internazionale da parte della Santa Sede si inserisce la Convenzione tra Italia e Santa Sede in materia fiscale del 2015, che va ad arricchire i rapporti di collaborazione internazionale, al fine di “svolgere un ruolo di garanzia, nel contesto della globalizzazione economica dei mercati,

⁹⁶ Cfr. **D. ZIBALDEA**, *Comentario a la Carta Apostólica en forma de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica a la Secretaría de Asuntos Económicos*, in *Ius can.*, 2014, p. 353 ss.

⁹⁷ **G. DALLA TORRE**, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede*, cit., p. 279.

⁹⁸ Cfr. *motu proprio I beni temporali, circa alcune competenze in materia economica-finanziaria* del 4 luglio 2016.

⁹⁹ **F.G. ANGELINI**, *Con il Motu Proprio sui beni temporali, un passo decisivo verso la Chiesa povera per i poveri*, in *SIR Servizio informazione religiosa* (<http://agensir.it>), 12 luglio 2016.



con particolare riferimento ai settori della trasparenza, della vigilanza e dell'informazione finanziaria¹⁰⁰. E ciò nella "consapevolezza (reciproca) che le dinamiche di contrasto nel campo delle attività finanziarie, legate a fenomeni di elusione o evasione fiscale"¹⁰¹ possono essere realizzate "esclusivamente attraverso un efficiente scambio di informazioni nell'ambito della cooperazione amministrativa tra Stati"¹⁰². Con tale Convenzione si cerca di rafforzare la trasparenza fiscale internazionale, attraverso l'incentivazione di sistemi di «cooperazione amministrativa in tema di *voluntary disclosure*»¹⁰³. In altri termini, si vuole assicurare un regime di trasparenza nel campo delle relazioni finanziarie, creando un sistema di collaborazione e scambio di informazioni su richiesta a fini fiscali che impone alla Santa Sede di comunicare le "informazioni verosimilmente rilevanti" per l'applicazione delle disposizioni convenzionali¹⁰⁴. Un sistema giuridico, quindi, che sia in linea con gli orientamenti internazionali definiti dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)¹⁰⁵.

¹⁰⁰ G. RIVETTI, *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie*, in *Il Tributario*, 1 agosto 2016. Sulla Convenzione cfr. anche P. VALENTE, *Effettiva cooperazione in ambito fiscale e lotta al riciclaggio negli impegni assunti dalla Città del Vaticano*, in *Fisco*, 2015, 39, p. 3747 ss.

¹⁰¹ G. RIVETTI, *La Convenzione tra la Santa Sede*, cit. L'Autore sottolinea "la volontà dello Stato Città del Vaticano (e della Santa Sede) di essere parte attiva di un processo irreversibile attraverso il quale la comunità internazionale si sta dotando, sempre più, di principi e strumenti normativi in grado di governare il fenomeno dell'evasione fiscale".

¹⁰² Cfr. il Preambolo della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale, firmata il 1 aprile 2015. Cfr. anche il Provvedimento di attuazione della Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica italiana in materia fiscale, del 17 ottobre 2016.

¹⁰³ F. VECCHI, *Sperimentazioni in materia di compliance finanziaria e voluntary disclosure nella Convenzione fiscale italo-vaticana 1° aprile 2015*, in *Anuario de derecho canónico*, 2017, 6, p. 52.

¹⁰⁴ Cfr. art. 1 della Convenzione. L'art. 8 della Convenzione, inoltre, precisa che "gli articoli da 1 a 5 non si applicano agli enti centrali della Chiesa Cattolica che hanno sede negli immobili indicati negli articoli 13, 14 e 15, per i quali restano ferme le disposizioni stabilite dall'articolo 11 del Trattato del Laterano". Osserva G. DALLA TORRE, *Senso di una Convenzione*, in *L'Osservatore Romano*, 2 aprile 2015, che lo scopo della Convenzione è di risolvere "in maniera positiva il nodo delle relazioni in materia fiscale, prevedendo una serie di disposizioni che riescono a conciliare interessi differenti, come quello dell'Italia alla eguaglianza e alla giustizia in materia fiscale, e quello della Santa Sede a salvaguardare la libertà e la funzionalità degli organismi ad essa pertinenti, per lo svolgimento della propria missione spirituale nel mondo".

¹⁰⁵ P.M. GALLAGHER, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, in *L'Osservatore Romano*, 2 aprile 2015.



Insieme con questi obiettivi, la Convenzione attua una semplificazione delle modalità di adempimento degli obblighi tributari da parte delle persone (fisiche e giuridiche) residenti in Italia, che svolgono attività finanziarie nello Stato della Città del Vaticano¹⁰⁶. Questi soggetti, infatti, sono chiamati ad adempiere agli obblighi di determinazione e versamento delle imposte italiane sulle rendite finanziarie percepite in relazione alle attività poste in essere nel piccolo Stato. Si determina, così, un «peculiare accordo ad effetti unilaterali», poiché lo scambio di informazioni bancarie in realtà si configura come «trasmissione univoca di dati sensibili al Fisco italiano», mancando nello Stato vaticano un sistema tributario a quello analogo¹⁰⁷.

Il percorso di rafforzamento dei rapporti di collaborazione internazionale in materia finanziaria e fiscale intrapreso dalla Santa Sede trova un ulteriore riscontro nell'ingresso, da parte della Santa Sede, "anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano", nella normativa FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*). Nel 2015, infatti, è stato firmato un accordo intergovernativo fra la Santa Sede e gli USA per disciplinare lo scambio automatico di informazioni fiscali tra le autorità competenti delle parti contraenti, al fine di prevenire e contrastare l'evasione fiscale¹⁰⁸. In particolare, l'accordo intende prevenire l'evasione fiscale e facilitare l'adempimento dei doveri fiscali da parte dei cittadini statunitensi che svolgono attività finanziarie nello SCV. Indubbiamente, senza i progressi nella materia finanziaria fino a ora raggiunti dall'ordinamento vaticano non sarebbe stato possibile arrivare ad accordi di natura internazionale di questo tipo¹⁰⁹. L'accordo ha lo scopo di realizzare un sistema trasparente indirizzato agli istituti della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano che operano in materia finanziaria, fino a

¹⁰⁶ Cfr. art. 2 della Convenzione, riguardante la determinazione e versamento delle imposte sui redditi di capitale e sui redditi diversi delle attività finanziarie. La disciplina si applica esclusivamente nei confronti dei soggetti indicati nella stessa Convenzione, "che siano fiscalmente residenti in Italia ai sensi del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 ("TUIR"), che siano titolari di attività finanziarie presso enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria nello Stato della Città del Vaticano".

¹⁰⁷ F. VECCHI, *Sperimentazioni in materia di compliance finanziaria*, cit., p. 77.

¹⁰⁸ Accordo fra la Santa Sede, anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, e gli Stati Uniti d'America, per favorire l'osservanza a livello internazionale degli obblighi fiscali e attuare la "Foreign Account Tax Compliance Act" (FATCA), del 10 giugno 2015.

¹⁰⁹ F. VECCHI, *La progressiva armonizzazione della legislazione finanziaria vaticana in materia di contrasto all'evasione fiscale internazionale. Il FATCA-IGA (Foreign Account Tax Compliance Act - Intergovernmental Agreement, 10 giugno 2015) tra Santa Sede/Stato Città del Vaticano e Stati Uniti d'America*, in *Diritto e religioni*, 2016, 1, p. 213.



sollecitare “un atto di responsabilità collettiva” volto a «smantellare quelle “zone grigie” che si articolano tra sistema bancario e finanza internazionale»¹¹⁰. Il testo convenzionale “rispecchia i più recenti parametri internazionali in materia di scambio di informazioni finanziarie”¹¹¹, pur tenendo conto delle caratteristiche proprie della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano.

Ci si trova di fronte, sostanzialmente, a una realtà complessa e variegata, in cui “il profilo della peculiarità della situazione emerge con evidenza”¹¹². Il sistema convenzionale creato è orientato a contrastare il fenomeno dell’evasione fiscale e a incentivare la tracciabilità delle transazioni finanziarie. Con la Convenzione fiscale tra Santa Sede e Italia si pone l’obiettivo di agevolare le attività di riscossione delle autorità fiscali italiane e di offrire “un importante servizio a tutte quelle persone (fisiche e giuridiche) residenti in Italia e che per motivi di natura ecclesiale detengono attività finanziarie nel territorio vaticano”¹¹³. Allo stesso modo, con l’Accordo intergovernativo fra SCV e USA, per favorire l’osservanza degli obblighi fiscali e lo scambio di informazioni in materia tributaria, si fissano dei principi guida in grado di rafforzare ulteriormente il principio di trasparenza introdotto dalle consistenti riforme operate nell’ordinamento vaticano¹¹⁴.

Nell’insieme, il coinvolgimento e l’interazione della Santa Sede a livello internazionale si mostra in continuo sviluppo, evidenziando come il fenomeno della globalizzazione incida profondamente nelle relazioni dello

¹¹⁰ F. VECCHI, *La progressiva armonizzazione della legislazione*, cit., p. 225.

¹¹¹ P.M. GALLAGHER, *La Santa Sede e gli Stati Uniti concludono un accordo per lo scambio di informazione fiscale*, in *L’Osservatore Romano*, 10 giugno 2015. Si fa riferimento al *Common Reporting Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information*, elaborato dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e la *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* degli USA.

¹¹² G. DALLA TORRE, *Senso di una Convenzione*, cit., ricorda le particolarità “degli Istituti religiosi che per disposizione canonica, rispondente a comprensibili ragioni, devono stabilire in Roma una Casa generalizia per un continuo raccordo con la Santa Sede”; si pensi anche “alle risorse finanziarie che da tutto il mondo giungono a persone giuridiche canoniche, le quali sono destinate a finalità che vanno oltre i confini nazionali italiani”.

¹¹³ P.M. GALLAGHER, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, cit.

¹¹⁴ F. VECCHI, *La progressiva armonizzazione della legislazione*, cit., p. 255. Secondo l’Autore, il principio di trasparenza è rafforzato dallo strumento negoziale FATCA, il quale “sembra aver superato i risultati raggiunti attraverso la legislazione statutale vaticana”, poiché l’accordo richiede che lo IOR imponga “oggi ai propri correntisti criteri di trasparenza normativa, nell’osservanza del principio che tutti i conti esistenti siano intestati agli effettivi titolari”, mentre “la legislazione del 2010 si dirige nel senso di favorire l’adeguata verifica della clientela da parte delle banche estere operanti con lo IOR”.



Stato Città del Vaticano, il quale si presenta oggi come una realtà affatto estranea al contesto sovranazionale europeo e mondiale.