



## Giuseppe Rivetti

(associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza)

### **Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio. Produzione legislativa tra specificità funzionali e complessità strutturali\***

**SOMMARIO:** 1. Interventi legislativi fondati sulle applicazioni giuridiche dei moderni principi dell'etica sociale. Lo Stato della Città del Vaticano da "enclave" dell'Italia a "enclave" dell'Unione europea - 2. Fonti. Rapporti tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico - 3. Normativa antiriciclaggio: quadro legislativo di riferimento in continua evoluzione, in ragione di specificità strutturali. Analogie e differenze con la disciplina italiana - 4. Rapporto *Moneyval*: revisioni normative, in relazione alle Raccomandazioni *Gafi* (2012).

#### **1 - Interventi legislativi fondati sulle applicazioni giuridiche dei moderni principi dell'etica sociale. Lo Stato della Città del Vaticano da "enclave" dell'Italia a "enclave" dell'Unione europea**

L'introduzione di una normativa concernente *la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*<sup>1</sup>, impone una riflessione sui corrispondenti contenuti che, a mio

---

\* Il contributo - destinato alla pubblicazione nella Rivista "*Diritto e Religioni*", n. 1/2013 - è stato sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Produzione normativa di riferimento: **PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO**, Legge n. CXXVII, concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010; **PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO**, Legge n. CXXVIII, sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro del 30 dicembre 2010; **PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO**, Legge n. CXXIX, relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro del 30 dicembre 2010; **PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO**, Legge n. CXXX, riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione del 30 dicembre 2010. Il nuovo quadro normativo è stato poi completato con l'emanazione, da



avviso, per essere compiutamente analizzati, devono essere necessariamente contestualizzati. Peraltro sarebbe riduttivo e non corrispondente alla natura della Sede Apostolica ritenere che la nuova normativa vaticana sia solo il frutto del rispetto di obblighi internazionali (per quanto importanti)<sup>2</sup> e non cogliere il suo naturale inserimento in un contesto molto più ampio, ovvero "*nell'impegno per l'edificazione di una convivenza civile, giusta ed onesta*" non potendosi "*trascurare o attenuare i grandi principi dell'etica sociale, quali la trasparenza, l'onestà e la responsabilità*"<sup>3</sup>.

Del resto il riciclaggio, prima ancora di essere una fattispecie di reato, è un fenomeno economico<sup>4</sup>, caratterizzato dalla presenza d'ingenti flussi finanziari illeciti cui sono connessi effetti distorsivi di tutto il sistema finanziario. Le conseguenze non sono trascurabili poiché in grado di generare, attraverso l'uso improprio delle regole del mercato<sup>5</sup> e

---

parte del Sommo Pontefice, sempre in data 30 dicembre 2010, del *Motu Proprio "Per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario"*. Successivamente è stato emanato il *Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, n. CLXI*, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla Legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII e la *Legge n. CLXVI, del 24 aprile 2012*, di conferma del Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, n. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio di proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII. Inoltre, la *Legge n. CLXXXV, del 14 dicembre 2012*, recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX, confermato con Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI.

<sup>2</sup> Cfr. *infra*, sub par. 3.

<sup>3</sup> Cfr. **BENEDETTO XVI**, Enciclica *Caritas in Veritate*, (29 giugno 2009), 7: AAS 101(2009), 645.

<sup>4</sup> *Ivi*, n. 36. L'attività economica non può risolvere tutti i problemi sociali mediante la semplice estensione della logica mercantile. Questa va finalizzata al perseguimento del bene comune, di cui deve farsi carico anche e soprattutto la comunità politica. Pertanto, va tenuto presente che è causa di gravi scompensi separare l'agire economico, a cui spetterebbe solo produrre ricchezza, da quello politico (...).

<sup>5</sup> Cfr. *Ivi*, 35. "Il mercato, se c'è fiducia reciproca e generalizzata, è l'istituzione economica che permette l'incontro tra le persone, in quanto operatori economici che utilizzano il contratto come regola dei loro rapporti e che scambiano beni e servizi tra loro fungibili, per soddisfare i loro bisogni e desideri. Il mercato è soggetto ai principi della cosiddetta *giustizia commutativa*, che regola appunto i rapporti del dare e del ricevere tra soggetti paritetici. Ma la dottrina sociale della Chiesa non ha mai smesso di porre in evidenza l'importanza della *giustizia distributiva* e della *giustizia sociale* per la stessa economia di mercato, non solo perché inserita nelle maglie di un contesto sociale e politico più vasto, ma anche per la trama delle relazioni in cui si realizza. Infatti il mercato, lasciato al solo principio dell'equivalenza di valore dei beni scambiati, non riesce



dell'economia, una preoccupante instabilità sociale, potenzialmente destabilizzante, come osservato dal Pontefice, per la stessa pace nel mondo<sup>6</sup>. Considerazioni che denotano l'accresciuta consapevolezza circa l'importanza strategica dell'azione di contrasto al riciclaggio. Di qui l'esplicito riconoscimento alla comunità internazionale che si sta sempre più dotando di principi e strumenti giuridici, capaci di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sul presupposto che le attività illecite si realizzano spesso a livello internazionale e che le misure adottate esclusivamente da una singola giurisdizione, senza coordinamento né cooperazione, finirebbero per avere effetti limitati<sup>7</sup>.

D'altronde il processo di globalizzazione<sup>8</sup>, per effetto del quale gli Stati nazionali e le corrispondenti sovranità entrano in crisi, obbliga a una

---

a produrre quella coesione sociale di cui pure ha bisogno per ben funzionare. *Senza forme interne di solidarietà e di fiducia reciproca, il mercato non può pienamente espletare la propria funzione economica.* Ed oggi è questa fiducia che è venuta a mancare, e la perdita della fiducia è una perdita grave". Sul tema, **G. RIVETTI**, *Non Profit. Profili ecclesiasticistici e statuali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 23 ss.

<sup>6</sup> Sul punto il Pontefice afferma: "la pace purtroppo, ai nostri tempi, in una società sempre più globalizzata, è minacciata da diverse cause, fra le quali quella di un uso improprio del mercato e dell'economia e quella, terribile e distruttrice, della violenza che il terrorismo perpetra, causando morte, sofferenze, odio e instabilità sociale", **BENEDETTO XVI**, *Lettera Apostolica in forma di "Motu Proprio" per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario* (30 dicembre 2011), 1: AAS 103 (2011), 7.

V. anche sui medesimi contenuti, la Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, in *GUUE*, L, 309/15, 25 novembre 2005. V. *infra*, sub nota 41.

<sup>7</sup> Cfr. **BENEDETTO XVI**, *Lettera Apostolica in forma di "Motu Proprio"*, cit., 7. Peraltro ogni Stato e Giurisdizione, proprio in ragione delle peculiarità transnazionali dei fenomeni del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, devono fornire il proprio contributo introducendo nella legislazione interna regole e presidi coerenti con i principi e gli *standard* concordati a livello internazionale e comunitario contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo. Per tali motivi "la Santa Sede approva questo impegno ed intende far proprie queste regole nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato della Città del Vaticano".

<sup>8</sup> Cfr. **BENEDETTO XVI**, *Enciclica Caritas in Veritate*, cit., 42. Talvolta nei riguardi della *globalizzazione* si notano atteggiamenti fatalistici, come se le dinamiche in atto fossero prodotte da anonime forze impersonali e da strutture indipendenti dalla volontà umana. È bene ricordare a questo proposito che la *globalizzazione* va senz'altro intesa come un processo socio-economico, ma questa non è l'unica sua dimensione. Sotto il processo più visibile c'è la realtà di un'umanità che diviene sempre più interconnessa; essa è costituita da persone e da popoli a cui quel processo deve essere di utilità e di sviluppo, grazie all'assunzione da parte tanto dei singoli quanto della collettività delle



riconsiderazione di tradizionali strutture e categorie giuridiche in quanto gli Stati non riescono più ad esaurire nel proprio ambito, effetti giuridici ed economici (che li travalicano)<sup>9</sup>.

In tale contesto anche lo Stato della Città del Vaticano<sup>10</sup>, non si sottrae

«a questo movimento epocale (...) e da "enclave" dell'Italia tende progressivamente a divenire "enclave" dell'Unione Europea, con conseguenti inevitabili contatti tra ordinamento vaticano ed ordinamento europeo»<sup>11</sup>.

---

rispettive responsabilità. Il superamento dei confini non è solo un fatto materiale, ma anche culturale nelle sue cause e nei suoi effetti. Se si legge deterministicamente la globalizzazione, si perdono i criteri per valutarla ed orientarla. Essa è una realtà umana e può avere a monte vari orientamenti culturali sui quali occorre esercitare il discernimento. La verità della globalizzazione come processo e il suo criterio etico fondamentale sono dati dall'unità della famiglia umana e dal suo sviluppo nel bene. Occorre quindi impegnarsi incessantemente per *favorire un orientamento culturale personalista e comunitario, aperto alla trascendenza, del processo di integrazione planetaria*. Nonostante alcune sue dimensioni strutturali che non vanno negate ma nemmeno assolutizzate, "la globalizzazione, a priori, non è né buona né cattiva. Sarà ciò che le persone ne faranno". Non dobbiamo esserne vittime, ma protagonisti, procedendo con ragionevolezza, guidati dalla carità e dalla verità (...). La transizione insita nel processo di globalizzazione presenta grandi difficoltà e pericoli, che potranno essere superati solo se si saprà prendere coscienza di quell'anima antropologica ed etica, che dal profondo sospinge la globalizzazione stessa verso traguardi di umanizzazione solidale. Purtroppo tale anima è spesso soverchiata e compressa da prospettive etico-culturali di impostazione individualistica e utilitaristica. La globalizzazione è fenomeno multidimensionale e polivalente, che esige di essere colto nella diversità e nell'unità di tutte le sue dimensioni, compresa quella teologica. Ciò consentirà di vivere ed *orientare la globalizzazione dell'umanità in termini di relazionalità, di comunione e di condivisione*. V., inoltre, **CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE**, Istruzione sulla libertà cristiana e la liberazione *Libertatis conscientia* (22 marzo 1987) 74: AAS 79 (1987), 587; **GIOVANNI PAOLO II**, Discorso alla Pontificia Accademia delle Scienze Sociali (27 aprile 2001): *Insegnamenti* XXIV, I (2001), 800.

<sup>9</sup> Sul piano generale, tutto ciò rende i confini nazionali degli Stati sempre più semplici espressioni geografiche che tendono a divenire eccessivamente "arrendevoli" (forse troppo) rispetto a fenomeni che, spesso, trascurano specificità e svalutano quel valore giuridico della storia, proprio di ogni nazione. In definitiva economia e diritto si ritrovano ad attraversare le incerte categorie della globalizzazione: soggettività giuridiche, consolidati istituti e tradizionali applicazioni entrano in rapporto con la dimensione del globale e rischiano di esserne (s)travolte, se non autenticamente ancorate a peculiari identità, proprietà e valori. Cfr. P. Picozza, G. Rivetti (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 3.

<sup>10</sup> Cfr. **M. TEDESCHI**, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. XLVI, p. 284 ss.

<sup>11</sup> Relazione del promotore di giustizia aggiunto (Pierfrancesco Grossi) per



Evidentemente anche per questi motivi, il relativo processo di normazione ha interessato anche la Santa Sede<sup>12</sup>, in quanto ordinamento distinto da quello dello Stato della Città del Vaticano<sup>13</sup>.

Si stabilisce, infatti, che la normativa in esame e le sue future modificazioni siano applicabili anche ai "dicasteri della Curia Romana e per tutti gli organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede", tra i quali l'Istituto per le Opere di Religione (IOR). La Santa Sede, a sua volta, ha recepito come propria la citata legislazione, per effetto della *Lettera Apostolica in forma di "Motu Proprio" per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario* (30 dicembre 2011)<sup>14</sup>.

## 2 - Fonti. Rapporti tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico

Il Vaticano<sup>15</sup>, come ogni altro Stato, è contraddistinto da elementi costitutivi quali la popolazione, l'organizzazione e la normazione<sup>16</sup>. I pilastri del suo ordinamento giuridico sono la Legge fondamentale emanata da Giovanni Paolo II il 26 novembre 2000<sup>17</sup> (entrata in vigore il 22 febbraio 2001) e la Legge sulle fonti del diritto del 1° ottobre 2008, n. LXXI<sup>18</sup>.

---

l'inaugurazione dell'anno giudiziario (2013), del 12 gennaio 2013.

<sup>12</sup> Cfr. **M. TEDESCHI**, *Santa Sede (Diritto ecclesiastico)*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 1989, vol. XLI, p. 288 ss.

<sup>13</sup> Cfr. can. 360 e can. 361 cjc.

<sup>14</sup> V. *supra*, sub nota 6.

<sup>15</sup> **A.C. JEMOLO**, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di Diritto internazionale*, XXI, 1929, p. 193.

<sup>16</sup> Cfr. **F. RUFFINI**, *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche* (1931), ora in *Scritti giuridici minori*, Giuffrè, Milano, 1936, I, p. 295 ss.

<sup>17</sup> In *Acta Apostolicae Sedis, Supplemento*, 1 febbraio 2001. Legge adottata in sostituzione della precedente emanata il 7 giugno 1929 dal Papa Pio XI. Come illustrato nell'introduzione della nuova Legge, il Pontefice ha "preso atto della necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano", al fine di "renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso, che esiste a conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo". In dottrina, **C. CARDIA**, *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il Rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, in *Ius Ecclesiae*, XIII, 2001, p. 326; **J.I. ARRIETA**, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, XIII, 2001, pp. 247-257.

<sup>18</sup> Cfr. **BENEDETTO XVI**, *Motu proprio: Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano*, n. XXLI, 1 ottobre 2008, AAS suppl., LXXIX (2008), 66-70 Legge sulle fonti del



Nella struttura delle fonti, l'ordinamento vaticano<sup>19</sup> non deve, quindi, confondersi con l'ordinamento canonico, anche se quest'ultimo viene espressamente riconosciuto come prima fonte normativa e primo criterio di riferimento interpretativo<sup>20</sup>; non a caso la stessa adesione alle norme di diritto internazionale risulta subordinata alle prescrizioni dell'ordinamento canonico<sup>21</sup>.

Diversamente nelle materie per le quali non provvedono le citate fonti, si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente Autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato italiano<sup>22</sup>. Recepimento che, in ogni caso, si perfeziona quando i corrispondenti atti "non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi "<sup>23</sup>.

---

diritto, 1 ottobre 2008 n. LXXI, AAS Suppl. 79 (2008), 65-70, rinnovata al fine di procedere ulteriormente nel sistematico adeguamento legislativo dell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano.

<sup>19</sup> Cfr. **P.A. BONNET**, *Le Fonti normative e la funzione legislativa*, in Federico Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, ristampa anastatica, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2005, *Appendice*, p. 524.

<sup>20</sup> Cfr. Art. 1.1, norma cit. Sono fonti principali del diritto la legge fondamentale e le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo. Quanto disposto circa le leggi, riguarda anche i decreti, i regolamenti e ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati. Cfr. **W. HILGEMAN**, *La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano. Prime note ed osservazioni*, in *Apollinaris*, LXXXIII, 2010, pp. 43-84. In particolare "La classificazione delle Fonti del Diritto oggettivo nello S.C.V. presenta una interessante particolarità in confronto con gli altri Ordinamenti giuridici positivi, e particolarmente con l'Ordinamento italiano (...) La particolarità consiste nella distinzione tra Fonti principali e Fonti suppletive. Sono Fonti principali del Diritto oggettivo nello S.C.V. tutte le norme giuridiche promulgate dal sommo Pontefice (sia come Capo visibile della Chiesa Cattolica, sia come sovrano dello Stato), e tutte le altre emanate dall'Organo competente dello S.C.V. (Art. 1 della Legge 7 giugno 1929, n. II). Sono invece Fonti suppletive le norme emanate dal Regno d'Italia fino al 7 giugno 1929, nei limiti in cui ad esse il Legislatore vaticano rinvia per il Regolamento di determinate materie (cfr., per il nome di Fonti suppletive, gli artt. 3, 22 e 23 della Legge 7 giugno 1929 n. II)". **P. CIPROTTI**, *Appunti di Diritto privato vaticano*, Studium, Roma, 1938, pp. 19-20 (cfr. **PIO XI**, *Motu proprio, Legge sulle Fonti del Diritto*, n. II, 7 giugno 1929, in AAS Suppl., I, (1929), 5-13).

<sup>21</sup> Cfr. art. 1.4, norma cit.

<sup>22</sup> Cfr. art. 3.1, norma cit.

<sup>23</sup> Cfr. art. 3.2, norma cit. e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino applicabili.



Tale premessa teorica risulta necessaria per definire la tipologia delle fonti del sistema penale vaticano<sup>24</sup>, interessate dalle trasformazioni legislative in esame. In proposito la citata Legge sulle fonti, dispone che laddove non provvedano leggi vaticane, "si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato italiano" ovvero il Codice penale italiano<sup>25</sup> e il Codice di procedura penale italiano<sup>26</sup> (recepiti con la legge 7 giugno 1929, n. II). Pertanto tra le fonti italiane cui viene fatto espresso rinvio materiale, vi è il Codice penale per il Regno d'Italia (1889)<sup>27</sup> e il Codice di procedura penale del 1913 (R.D. 27 febbraio 1913 n. 127)<sup>28</sup>. In proposito le autorità vaticane ritengono, con particolare riferimento al codice di procedura penale che, nel complesso, si tratti di codici liberali, i quali grazie anche alle innovazioni apportate da Paolo VI, con la legge 21 giugno 1969 n. L<sup>29</sup>, risultano, nelle applicazioni, in armonia con il principio

---

<sup>24</sup> **J.I. ARRIETA**, *L'ordinamento giuridico e il governo dello Stato della Città del Vaticano. Uno studio introduttivo*, in *Codice di norme vaticane*, Marcianum Press, Venezia, 2006, p. 45.

<sup>25</sup> Cfr. art. 7.1, norma cit.

<sup>26</sup> Cfr. art. 8, norma cit. Le fonti del diritto sono costituite anche, in via suppletiva per le materie non disciplinate dalle normative vaticane, dalle leggi e dai codici vigenti in Italia in data 8 giugno 1929. Per gli eventi che precedettero l'istituzione dello S.C.V., cfr. **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1971.

<sup>27</sup> Si tratta del primo codice penale unitario. Nella Relazione al Re (Umberto I° di Savoia) il Ministro Guardasigilli Giuseppe Zanardelli, nella presentazione del Codice dichiarava: "Le leggi devono essere scritte in modo che anche gli uomini di scarsa cultura possano intenderne il significato; e ciò deve dirsi specialmente di un codice penale, il quale concerne un grandissimo numero di cittadini anche nelle classi popolari, ai quali deve essere dato modo di sapere, senza bisogno d'interpreti, ciò che dal codice è vietato".

<sup>28</sup> Sui meccanismi del processo post-unitario, **L. LACCHÈ**, *La giustizia per i galantuomini*, Giuffrè, Milano, 1990; **M. SBRICCOLI**, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia. Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 1998, vol. XIV, p. 510 ss.

<sup>29</sup> V. legge 21 giugno 1969 n. L, di riforma del diritto penale e processuale penale. Tali modifiche, come ricorda Waldery Hilgeman, sono state apportate con la Legge n. L del 1969 (nel testo adottato secondo il lavoro di "ripulitura" compiuto dal Prof. Pio Ciprotti), al fine di eliminare le modifiche apportate al Codice del 1889 dall'entrata in vigore della Legislazione fascista (cfr. Verbale della riunione 3<sup>a</sup> del 16 maggio 2007, 2). Peraltro "l'interesse delle innovazioni sta più nei principi che le ispirano, che nella portata pratica, data la rarità dell'applicazione della Legge penale nella Città del Vaticano; e soprattutto per quel che riguarda il trattamento penale dei minori e delle persone con capacità psichica diminuita le nuove norme segnano veramente un progresso degno della migliore considerazione". **P. CIPROTTI**, *Note sull'aggiornamento della Legislazione penale vaticana*, in *Rivista di Diritto internazionale*, LIV, 1971, p. 40; vedi inoltre **G. DALLA TORRE**, *Aspetti della Giustizia Vaticana*, in questa Rivista, n. 18 del 2013.



del "giusto processo" e la sua ragionevole durata. E non credo, aggiungo, ciò possa affermarsi per alcuni Stati dell'Unione europea, come l'Italia<sup>30</sup>.

### **3 - Normativa antiriciclaggio: quadro legislativo di riferimento in continua evoluzione, in ragione di specificità strutturali. Analogie e differenze con la disciplina italiana**

In via preliminare, appare opportuno evidenziare come l'intero impianto legislativo vaticano<sup>31</sup> sia originato da un preciso obbligo assunto in esecuzione della Convenzione Monetaria del 17 dicembre 2009 (2010/C 28/05) tra lo Stato della Città del Vaticano, rappresentato dalla Santa Sede<sup>32</sup> e l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea e dalla Repubblica italiana<sup>33</sup>. Nella circostanza si è impegnato a uniformare la propria legislazione agli *standard* europei, mediante il recepimento diretto o la realizzazione di azioni equivalenti, al fine di attuare le norme UE in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro nonché di frode e

---

<sup>30</sup> La Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha inflitto al nostro Paese numerose sentenze di condanna per la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani, firmata a Roma il 4 novembre 1950. L'art. 6 della Convenzione, nel sancire il diritto ad un processo equo, stabilisce che "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole".

<sup>31</sup> Cfr. **G. DALLA TORRE**, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, XXIII, 2011, p. 112 ss.

<sup>32</sup> Ai sensi dell'articolo 3 del Trattato del Laterano.

<sup>33</sup> Con tale normativa sono state emanate quattro nuove leggi: sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro; su tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro; sui valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione. La Legge sulla frode e contraffazione, va ricordato, risponde all'esigenza di adottare, conformemente a quanto prevede la più avanzata normativa dell'Unione europea, una solida rete di protezione legale delle banconote e delle monete in euro contro la falsificazione. Ciò comporta procedure di ritiro dalla circolazione di banconote e monete false, il rafforzamento delle misure sanzionatorie penali, nonché forme di cooperazione in sede europea ed internazionale. Le Leggi in materia di banconote e monete in euro contengono disposizioni relative alla protezione del diritto d'autore sui disegni; regole in ordine ai tagli, alle caratteristiche tecniche, alla circolazione e alla sostituzione; la previsione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione di talune regole in esse previste.





falsificazione dei mezzi di pagamento in contante e diversi dal contante (entro il 31 dicembre 2010)<sup>34</sup>.

Sul metodo adottato, la scelta non deve apparire scontata poiché al fine di dare concreta attuazione agli impegni internazionali assunti, lo Stato della Città del Vaticano

"che non è membro dell'Unione Europea, avrebbe ben potuto operare un rinvio recettizio alle normative italiane, ovvero di un altro Stato che avesse già adottato l'euro. Tuttavia al fine di salvaguardare le peculiarità dell'ordinamento vaticano e, soprattutto, di rispettare i limiti dell'ordine pubblico del nostro Stato, si è deciso di procedere all'armonizzazione del diritto interno vaticano agli *standard* europei attraverso autonomi interventi legislativi"<sup>35</sup>.

In data 30 dicembre 2010, infatti, viene emanata la Legge n. CXXVII<sup>36</sup>, in materia di riciclaggio dei proventi di attività illecite<sup>37</sup> e di finanziamento del terrorismo<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Lo Stato della Città del Vaticano si impegna ad adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, per attuare gli atti giuridici e le norme UE in materia di banconote e monete in euro nonché di prevenzione del riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione di mezzi di pagamento in contante e diversi dal contante. Se e quando un settore bancario verrà creato nello Stato della Città del Vaticano, l'elenco di atti giuridici e di norme di cui all'allegato verrà integrato per includervi la normativa UE in materia bancaria e finanziaria e gli atti giuridici e le norme della BCE, in particolare i requisiti in materia di comunicazione statistica. Gli atti giuridici e le norme di cui al paragrafo 1 sono attuati dallo Stato della Città del Vaticano entro i termini specificati nell'allegato. 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 (Cfr. art. 8, Convenzione, cit.).

<sup>35</sup> Cfr. Relazione del Promotore di giustizia aggiunto (Pierfrancesco Grossi), cit., v. *supra sub* nota 11.

<sup>36</sup> Sono state emanate, sempre in data 30 dicembre 2010, altre tre nuove leggi: la Legge n. CXXVIII, sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro; la Legge n. CXXIX, relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro; la Legge n. CXXX, riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione. Il nuovo quadro normativo è stato poi completato con l'emanazione, del *Motu Proprio* in data 30 dicembre 2010.

<sup>37</sup> Cfr. art. 3, norma cit., *Riciclaggio*. Nel Libro II "*Dei delitti in ispecie*", Titolo X "*Dei delitti contro la proprietà*", Capo V, alla rubrica "*Della ricettazione*" è aggiunto "*del riciclaggio e dell'autoriciclaggio*". Nello stesso Capo dopo l'art. 421 è aggiunto l'articolo 421 *bis*.



I cardini portanti della normativa vaticana<sup>39</sup> si fondano su categorie giuridiche proprie del sistema antiriciclaggio italiano<sup>40</sup>, il quale, oltre ad affrontare il problema con gli strumenti di diritto penale, prevede la possibilità di ottenere risultati anche con un impegno di prevenzione a livello del sistema finanziario. Quest'ultimo, sul piano strutturale, è basato su un doppio binario che prevede da un lato una disciplina di carattere penalistico di natura repressiva; dall'altro, disegna un apparato di tipo preventivo, derivante dal recepimento della normativa europea (Direttiva 2005)<sup>41</sup> che attraverso lo strumento della cd. collaborazione attiva, da parte degli intermediari finanziari, mira al monitoraggio dei flussi finanziari. La

---

<sup>38</sup> Cfr. art. 4, norma cit., *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione*. Nel Libro II "Dei delitti in specie", Titolo I "Dei delitti contro la sicurezza dello Stato" dopo il Capo IV "Disposizioni comuni ai capi precedenti" è aggiunto il Capo V "Altre misure per prevenire e contrastare il finanziamento del terrorismo", nel cui ambito è inserito l'art. 138 bis.

<sup>39</sup> Cfr. C. CARDIA, *Una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane in materia finanziaria*, in *Il Regno - Attualità*, IV, 2011, pp. 73-75.

<sup>40</sup> Recepimento della normativa europea: Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231, attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione; Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n. 109 "Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE"; Decreto Legislativo 19 novembre 2008, n. 195 "Modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005". (GU n. 291 del 13.12.2008). V., inoltre, il codice penale: artt. 648 bis e 648 ter; artt. 270 bis e 270 quinquies.

<sup>41</sup> Cfr. Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo avvengono sovente a livello internazionale. Misure adottate esclusivamente a livello nazionale o anche comunitario, senza coordinamento né cooperazione internazionali, avrebbero effetti molto limitati. Di conseguenza, le misure adottate in materia dalla Comunità dovrebbero essere coerenti con le altre iniziative intraprese in altre sedi internazionali. In particolare, la Comunità dovrebbe continuare a tenere conto delle raccomandazioni del gruppo d'azione finanziaria internazionale (in seguito denominato GAFI), che è il principale organismo internazionale per la lotta contro il riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo. Dato che le Raccomandazioni del GAFI sono state notevolmente riviste e ampliate nel 2003, occorrerebbe allineare la presente direttiva a tali nuovi *standard* internazionali. Flussi ingenti di denaro proveniente da attività criminose possono danneggiare la stabilità e la reputazione del settore finanziario e minacciare il mercato unico; il terrorismo scuote le fondamenta stesse della nostra società. Oltre ad affrontare il problema con gli strumenti di diritto penale, si possono ottenere risultati con un impegno di prevenzione a livello del sistema finanziario.



legge impone una serie di adempimenti a questi operatori che pur non essendo adempimenti di polizia, in qualche modo realizzano l'acquisizione di una serie di notizie sulla movimentazione finanziaria<sup>42</sup>.

In ogni caso la normativa primaria di riferimento, per realizzare una comparazione giuridica tra la normativa italiana e quella adottata dallo Stato Città del Vaticano, è rappresentata dalle norme del codice penale che disciplinano rispettivamente i reati di riciclaggio e rimpiego di proventi (artt. 648 *bis* e *ter* c.p.). Il sistema penale antiterrorismo è sostanzialmente analogo a quello italiano, con alcune differenze: non prevede la punibilità della condotta di partecipazione nel reato di associazione con finalità di terrorismo e la pena nel minimo risulta inferiore (cinque anni anziché sette); inoltre non prevede il reato di assistenza agli associati, punito in Italia ai sensi dell'art. 270 *ter* c.p.

In ordine al significato, alla portata ed alla corrispondente efficacia, la Legge n. CXXVII introduce un sistema penale repressivo di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nonché di altri gravi reati economico-finanziari. Le finalità sono quelle di promuovere la trasparenza e l'integrità dei settori economici e finanziari; sostenere la collaborazione attiva tra le Autorità competenti ed i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di legge.

Sul piano strutturale contiene un corpo unitario di fattispecie delittuose, che ricomprendono il riciclaggio, l'autoriciclaggio ed i reati cc.dd. presupposto (cioè i comportamenti delittuosi che generano i proventi), oltre a fattispecie che hanno contenuto più specificamente amministrativo. Ancora, disciplina i principali obblighi di "adeguata verifica" della controparte; di registrazione e conservazione dei dati relativi ai rapporti continuativi e le procedure di segnalazione delle operazioni sospette.

In rapporto a tali attività si costituisce l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), con compiti di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>43</sup>. Si tratta di un organismo autonomo ed indipendente, con incisivi compiti di prevenzione e contrasto nei confronti di ogni soggetto, persona fisica o giuridica, ente ed organismo di qualsivoglia natura dello Stato della Città del Vaticano e di tutti gli Enti

---

<sup>42</sup> L'impianto sistematico della normativa nasce nel (1991) si evolve nel corso del tempo, anche in funzione dei nuovi fenomeni di riciclaggio di denaro e trova la sua configurazione nella normativa del (2007).

<sup>43</sup> Cfr. 33, norma cit.; con tale normativa (2010) viene indicata, quale Istituzione collegata alla Santa Sede, a norma degli articoli 186 e 190-191 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*.



dipendenti dalla Santa Sede, cui viene conferita la personalità giuridica canonica pubblica e la personalità civile vaticana.

In definitiva, l'impianto normativo, pur tenendo conto delle peculiarità dell'ordinamento vaticano in cui s'inserisce,

"è conforme ai principi ed alle regole vigenti nell'Unione europea, risultando così allineato a quello di Paesi che, in questo ambito, dispongono di normative avanzate. Ciò è testimoniato dalle previsioni, tra l'altro, in materia di autoriciclaggio (*fattispecie non ancora contemplata in Paesi a stringente legislazione*), dai controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dallo Stato della Città del Vaticano, dagli obblighi sul trasferimento di fondi e, infine, dai presidi sanzionatori amministrativi, alquanto rigorosi ed applicabili, non solo agli enti e alle persone giuridiche, ma anche alle persone fisiche che agiscono in esse, per via della prevista obbligatorietà dell'azione di regresso"<sup>44</sup>

(*l'autoriciclaggio non è previsto dalla disciplina normativa italiana*).

#### **4 - Rapporto Moneyval: revisioni normative, in relazione alle Raccomandazioni Gafi (2012)**

A seguito della ispezione degli osservatori di MONEYVAL<sup>45</sup> presso lo Stato della Città del Vaticano alla fine di novembre 2011 emerge la necessità di rivedere la Legge n. CXXVII, al fine di recepire alcune Raccomandazioni del GAFI<sup>46</sup>. Di conseguenza il Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, il 25 gennaio 2012 emana il Decreto di urgenza, n. CLIX, con il quale introduce un numero significativo di cambiamenti necessari e auspicati, che sono stati presi in considerazione ai fini del *rating*.

In particolare sono state introdotte all'interno dell'ordinamento giuridico vaticano, nuove norme penali che riguardano tra l'altro: la

---

<sup>44</sup> Comunicato della Segreteria di Stato circa la nuova normativa per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario nello Stato della Città del Vaticano e nella Santa Sede 30 dicembre 2010.

<sup>45</sup> V. *infra*, par. 4.

<sup>46</sup> La prima versione della legge concernente la prevenzione e il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo (2010) è entrata in vigore il 1° Aprile 2011. In seguito alla visita in loco di novembre 2011, la legge è stata celermente rivisitata alla luce dei primi riscontri dei valutatori.



malversazione a danno dello Stato<sup>47</sup>, la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche<sup>48</sup>, l'indebita percezione di erogazione a danno dello Stato<sup>49</sup>, l'abuso d'informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato<sup>50</sup>, i reati contro l'ambiente<sup>51</sup>, la produzione e il traffico di sostanze stupefacenti<sup>52</sup>, il finanziamento del terrorismo<sup>53</sup> e la pirateria<sup>54</sup>. È stato poi previsto il *Capo I bis* recante la rubrica "Autorità competenti", con il quale il legislatore ha previsto il coinvolgimento non solo dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), ma anche della Segreteria di Stato, per la definizione delle politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del terrorismo<sup>55</sup>; della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, per l'adozione di regolamenti generali di attuazione<sup>56</sup> nonché del Corpo della Gendarmeria che, con il nulla osta della Segreteria di Stato, stipula protocolli di intesa con analoghe Autorità<sup>57</sup>.

Di ulteriore interesse nella nuova revisione, l'introduzione dell'art. 42 *bis* concernente la "responsabilità amministrativa delle persone giuridiche", come da tempo auspicato dai delegati della Commissione Europea. La nuova disposizione prevede che in caso di condanna per uno dei reati stabiliti dagli artt. 421 *bis* e 138 *ter* del Codice penale, l'Autorità giudiziaria applichi nei confronti delle persone giuridiche una sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila euro a due milioni di euro, nell'ipotesi in cui il reato sia stato commesso nell'interesse della persona giuridica oppure dal soggetto con funzioni di rappresentanza legale (il nuovo istituto è stato modellato al carattere peculiare dell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano e della Santa Sede).

Infine, per dare più omogeneità ed equilibrio al Codice penale, il legislatore vaticano ha rivisitato anche tutte le altre fattispecie criminose previste dalla Legge CXXVII, pur non modificandole nella sostanza e nella sanzione.

Il Comitato di esperti del Consiglio d'Europa per la valutazione delle

---

<sup>47</sup> Cfr. art. 416 *bis*, norma cit.

<sup>48</sup> Cfr. art. 416 *ter*, norma cit.

<sup>49</sup> Cfr. art. 416 *quater*, norma cit.

<sup>50</sup> Cfr. artt. 299 *bis* e 299 *ter*, norma cit.

<sup>51</sup> Cfr. art. 472 *bis*, norma cit.

<sup>52</sup> Cfr. art. 326 *bis*, norma cit.

<sup>53</sup> Cfr. art. 138 *ter*, norma cit.

<sup>54</sup> Cfr. art. 311 *bis*, norma cit.

<sup>55</sup> Cfr. art. 2 *quinquies*, norma cit.

<sup>56</sup> Cfr. art. 2 *sexies*, norma cit.

<sup>57</sup> Cfr. art. 2 *octies*, norma cit.



misure di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo<sup>58</sup>, a conclusione delle richiamate visite, ha pubblicato il suo primo rapporto di valutazione (4 luglio 2012)<sup>59</sup> con il quale analizza l'attuazione delle norme

---

<sup>58</sup> Il Comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL) è un organismo di monitoraggio volto a garantire che i suoi Stati membri dispongano di sistemi efficaci anti-riciclaggio di capitali e di lotta al finanziamento del terrorismo e che soddisfino gli *standard* internazionali in questo campo. E' stato istituito dal Consiglio d'Europa nel 1997 in quanto meccanismo di valutazione della situazione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo negli Stati del Consiglio d'Europa che non appartengono al Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI). E' membro associato del GAFI, un organismo intergovernativo che combatte contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo (costituito dal vertice del G7 nel 1989). MONEYVAL valuta attualmente 30 giurisdizioni, 28 delle quali sono Paesi membri del Consiglio d'Europa (Albania, Andorra, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, "Ex Repubblica jugoslava di Macedonia", Federazione russa, Georgia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Polonia, Repubblica ceca, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina e Ungheria), e due Stati non membri del Consiglio d'Europa (la Santa Sede [incluso lo Stato della Città del Vaticano] e Israele).

<sup>59</sup> V. Comunicato DC 079(2012) - Rapporto del Consiglio d'Europa (MONEYVAL) 4 luglio 2012. Il rapporto non è né un'inchiesta sulle accuse passate o presenti di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, né un *audit* di una particolare istituzione finanziaria. Risultanze principali: § Nessuna valutazione del rischio AML/CFT è ancora stata intrapresa. È stato avviato un processo inteso a dare impulso a una valutazione dei rischi, in seguito all'identificazione da parte dei valutatori delle vulnerabilità che potrebbero potenzialmente aumentare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo dell'intero sistema. § La base legislativa per la vigilanza deve essere ulteriormente rafforzata. I valutatori hanno ritenuto che ci fosse una mancanza di chiarezza circa il ruolo, le responsabilità, l'autorità, i poteri e l'indipendenza dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), nella sua veste di supervisore AML/CFT. Non ha avuto luogo alcuna ispezione in loco né tantomeno alcuna prova a campione dei file client. È fortemente raccomandato che l'Istituto per le Opere di Religione sia sottoposto nel prossimo futuro alla vigilanza prudenziale di un supervisore indipendente e che vengano da quest'ultimo applicati i requisiti di affidabilità e correttezza al senior management delle istituzioni finanziarie. § Il riciclaggio di denaro è stato pienamente criminalizzato in sintonia con gli standard GAFI, sebbene la sua effettiva attuazione debba ancora essere accertata. Il finanziamento del terrorismo è stato criminalizzato, anche se la criminalizzazione specifica del finanziamento di alcuni atti terroristici, elencati in importanti convenzioni dell'ONU sul contrasto del terrorismo, risulta tuttora assente. Sono state introdotte dettagliate disposizioni legislative per il congelamento dei fondi associati al terrorismo, in ottemperanza a quanto disposto dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che tuttavia sono entrate in vigore dopo il termine ultimo stabilito per questa valutazione. § L'AIF esercita le funzioni dell'unità d'informazione finanziaria (UIF) di ricezione e analisi delle segnalazioni delle transazioni sospette. Il numero di segnalazioni ricevuto, pur tenendo in considerazione le modeste dimensioni del settore finanziario in questione, è risultato modesto. L'UIF è



internazionali ed europee di lotta contro il riciclaggio di denaro (AML) e il finanziamento del terrorismo (CFT).

D'altronde la Santa Sede è un osservatore permanente in seno al Consiglio d'Europa ed in seguito alla richiesta di essere valutato, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato, nell'aprile del 2011, una risoluzione che consente la sua piena partecipazione nel processo di valutazione di MONEYVAL. Come per altri Stati, la valutazione è basata sulle quaranta Raccomandazioni (2003) e sulle nove Raccomandazioni speciali sul finanziamento del terrorismo (2001) del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).<sup>60</sup>

Gli esperti hanno valutato con estrema attenzione l'effettiva attuazione degli *standard* globali (in particolare da parte dell'Istituto per le Opere di Religione). Delle quarantanove raccomandazioni del GAFI<sup>61</sup>, quattro sono state

---

adeguatamente finanziato, anche se, dal testo della nuova legge, la sua abilità nel reperire informazioni addizionali da tutti gli enti soggetti a obblighi di segnalazione è apparsa incerta ai valutatori. § Le misure preventive introdotte nella versione emendata della legge AML/CFT forniscono ora un quadro globale comprensivo dei requisiti previsti in tema di adeguata verifica della clientela e tenuta dei registri, anche se rimangono ancora una serie di carenze tecniche. L'effettiva implementazione deve ancora essere dimostrata. L'Istituto per le Opere di Religione ha avviato un processo di verifica della banca dati dei propri clienti ancor prima dell'attuazione della legge anti-riciclaggio. Il rapporto raccomanda di prendere in seria considerazione l'introduzione di disposizioni di legge che individuino gli aventi diritto a possedere un conto presso l'Istituto per le Opere di Religione. § Nel complesso sono state adottate misure idonee a facilitare la cooperazione sia a livello nazionale sia a livello internazionale. I valutatori hanno accolto con favore la decisione della Santa Sede di divenire una parte a pieno titolo delle Convenzioni di Vienna, di Palermo e sul finanziamento del terrorismo dell'ONU nel gennaio 2012. Le informazioni fornite hanno mostrato un *track record* ampiamente soddisfacente in cooperazione giudiziale internazionale, anche se un paese ha indicato di aver incontrato delle difficoltà nelle relazioni di mutua assistenza giudiziaria con la Santa Sede. L'AIF è limitata nelle sue capacità di scambiare informazioni con altri UIF dall'obbligo di aver concluso un Memorandum d'intesa con questi ultimi. § Organizzazioni senza scopo di lucro operano all'interno della Santa Sede/Stato della Città del Vaticano. Le responsabilità dell'AIF dovrebbero essere estese al monitoraggio di questo settore con un approccio basato sul rischio e con il necessario accesso ai rilevanti documenti e bilanci d'esercizio.

<sup>60</sup> Valutazione integrata dagli aspetti di pertinenza della richiamata Direttiva 2005/60/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Le visite dei valutatori si sono svolte dal 21 al 26 novembre 2011 e dal 14 al 16 marzo 2012. Gli stessi hanno incontrato le Autorità competenti al fine di raccogliere informazioni per la preparazione del rapporto e per eventuali chiarimenti; il documento tiene conto delle risultanze al momento della prima visita in loco nel mese di novembre 2011, prendendo altresì in considerazione successivi sviluppi normativi e procedurali sino alla data del 25 gennaio 2012 (conformemente a quanto previsto dalle regole procedurali di MONEYVAL e del GAFI).

<sup>61</sup> Le Raccomandazioni essenziali del GAFI sono: R.1 (Criminalizzazione del



considerate non applicabili a causa delle caratteristiche uniche della Santa Sede/Stato della Città del Vaticano; per le rimanenti quarantacinque, la Santa Sede è stata giudicata: non conforme o parzialmente conforme a ventitré (pari al 51% del totale) e conforme o largamente conforme alle rimanenti ventidue (pari al 49% del totale).

Nel complesso, si riconosce come sia stata percorsa “una lunga strada in un periodo di tempo assai breve e molti degli elementi costitutivi del proprio sistema AML/CFT sono ora formalmente in vigore”. Il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono stati pienamente criminalizzati in sintonia con gli standard GAFI e sono state introdotte dettagliate disposizioni legislative per il congelamento dei fondi associati al terrorismo<sup>62</sup>.

Vi sono tuttavia alcune importanti questioni che devono essere affrontate per potere provare pienamente l’effettività del sistema. Nel dettaglio, è stato fortemente raccomandato di sottoporre, nel prossimo futuro, l’Istituto per le Opere di Religione, alla vigilanza prudenziale di un supervisore indipendente; di prendere in seria considerazione l’introduzione di disposizioni di legge che individuino gli aventi diritto a possedere i rapporti di conto corrente<sup>63</sup> e di

---

riciclaggio di denaro) R.5 (Identificazione e verifica del cliente) R.10 (Conservazione delle informazioni) R.13 (Segnalazione delle operazioni sospette) SR.II (Criminalizzazione del finanziamento del terrorismo) SR.IV (Segnalazione di operazioni sospette sul finanziamento del terrorismo). Le raccomandazioni chiave sono: R.3 (Confisca e misure provvisorie) R.4 (Le leggi sulla segretezza o la riservatezza non devono impedire l’applicazione delle raccomandazioni del GAFI) R.23 (Regolazione, vigilanza e monitoraggio) R.26 (Unità di informazione finanziaria) R.35 (Essere parte di Convenzioni specifiche e attuarle) R.36 (Mutua assistenza giudiziaria) R.40 (Altre forme di cooperazione) SR.I (Applicazione degli strumenti delle Nazioni Unite) SR.III (Congelamento e confisca dei fondi usati per finanziare il terrorismo) SR.V (Cooperazione internazionale riguardante il finanziamento del terrorismo).

<sup>62</sup> Cfr. art. 1, comma 14, norma *cit.*

<sup>63</sup> Recentemente la *Deutsche Bank* Italia ha dismesso l’operatività tramite POS (i dispositivi per il pagamento tramite carte di credito e carte bancomat) nello Stato della Città del Vaticano, non avendo ottenuto l’autorizzazione da parte della Banca d’Italia.

Qualche chiarimento appare opportuno, per inquadrare la decisione della Banca d’Italia nel contesto della normativa europea, bancaria e antiriciclaggio, e della particolare situazione degli intermediari localizzati nello Stato Vaticano.

Le norme vigenti nell’Unione Europea consentono alle banche dei paesi comunitari di operare in un paese extra-comunitario solo a condizione che in quest’ultimo siano presenti una regolamentazione bancaria e un sistema di controlli di vigilanza adeguati e che siano possibili scambi di informazioni tra le rispettive Autorità. Gli Stati ritenuti “equivalenti” a fini di antiriciclaggio sono poi individuati uno per uno dal Consiglio dell’Unione. Ogni paese comunitario recepisce a livello nazionale la lista degli Stati “equivalenti” con un proprio decreto. Così ha fatto l’Italia, così hanno fatto tutti gli altri paesi dell’Unione.

Nella Città del Vaticano mancano sia una regolamentazione bancaria sia il riconoscimento europeo di “equivalenza” antiriciclaggio. La Vigilanza della Banca





applicare i requisiti di affidabilità e correttezza al *senior management* delle istituzioni finanziarie<sup>64</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'Autorità d'informazione Finanziaria, la base legislativa per la vigilanza deve essere ulteriormente rafforzata per una rilevata mancanza di chiarezza circa il ruolo, le responsabilità, l'autorità, i poteri e l'indipendenza, nella sua veste di supervisore AML/CFT, risultando eccessivamente limitata nella capacità di scambiare informazioni con altri UIF.

In tale ambito va evidentemente collocata la Legge n. CLXXXV, del 14 dicembre 2012<sup>65</sup> (entrata in vigore il 17 dicembre 2012), con la quale il Legislatore

---

d'Italia non poteva quindi che respingere la richiesta di "sanatoria" avanzata da *Deutsche Bank* Italia per i POS che essa aveva installati presso il Vaticano senza la necessaria autorizzazione e che erano stati successivamente individuati. Non vi è stata, dunque, alcuna scelta discrezionale né tanto meno una discriminazione: qualunque altra Autorità di vigilanza europea si sarebbe comportata nello stesso modo, in ossequio alla legge comunitaria.

L'adeguatezza del sistema antiriciclaggio vaticano è stata valutata nel luglio 2012 dal competente organismo internazionale denominato MONEYVAL. Questo, pur riconoscendo i progressi compiuti, ha segnalato come non sia ancora provata la presenza di un effettivo regime antiriciclaggio nello Stato della Città del Vaticano.

Il diniego opposto a *Deutsche Bank* dalla Vigilanza è, del resto, coerente con l'azione di sensibilizzazione che la Banca d'Italia conduce da tempo nei confronti di tutte le banche stabilite in Italia sulla necessità di applicare correttamente la vigente disciplina antiriciclaggio nei rapporti con l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) insediato nella Città del Vaticano. Anche per l'attività bancaria svolta dallo IOR con controparti italiane non è, infatti, possibile applicare il regime di controlli semplificati previsto per i rapporti con le banche comunitarie, che consente a queste ultime di non comunicare i nomi dei clienti per conto dei quali sono effettuate le singole operazioni [...] (*Banca d'Italia - Eurosystema - Roma, 10 gennaio 2013*). In dottrina vedi **G. CASUSCELLI**, *Lo IOR e le occasioni sprecate*, in questa Rivista, 27 maggio 2013; **F. SGUBBI, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI**, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in questa Rivista, n. 9 del 2013; **A. FUCCILLO**, *I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria*, in questa Rivista, n. 6 del 2013; **M. D'ARIENZO**, *Il concetto giuridico di responsabilità*, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, 2012, p. 78 ss; **G. RIVETTI**, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, Giuffrè, Milano, 2008, 2<sup>a</sup> ed., p. 123 ss.

<sup>64</sup> Anche se, viene ricordato che l'Istituto ha avviato un processo di verifica della banca dati dei propri clienti ancor prima dell'attuazione della legge anti-riciclaggio

<sup>65</sup> Recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX. V., inoltre, Legge n. CLXVI, di conferma del Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, n. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio di proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII. Sono stati introdotti: art. 2 *quinquies* "(Segreteria di Stato)"; art. 2 *sexies* "(Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano)"; art. 2 *septies* "(Autorità di Informazione Finanziaria)"; art. 2 *octies* "(Corpo della Gendarmeria)", 24 aprile 2012.



vaticano ha provveduto a modificare due norme del Decreto del presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, del 25 gennaio 2012 n. CLIX.

Le due norme riguardano proprio l'attività dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), con riferimento alla possibilità, da parte di quest'ultima, di stipulare Protocolli d'intesa, notiziando la Segreteria di Stato, con analoghe autorità di altri Stati<sup>66</sup> e di scambiare, a condizione di reciprocità, informazioni ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> L'art. 2 *septies*, comma 7, norma cit.: "L'Autorità di Informazione Finanziaria stipula Protocolli d'intesa con analoghe Autorità di altri Stati per lo scambio di informazioni ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Della stipula di tali Protocolli d'intesa è informata la Segreteria di Stato".

<sup>67</sup> L'art. 41, comma 1, norma cit.: "L'Autorità di informazione Finanziaria, a condizioni di reciprocità e sulla base di Protocolli d'intesa scambia con analoghe Autorità di altri Stati informazioni ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo".

Il 2012 è stato l'anno dei lavori di verifica e di adeguamento della legislazione vaticana alla normativa, sia internazionale sia comunitaria, in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nonché per quanto concerne la frode e la contraffazione. Infatti nel corso del 2012 il Legislatore vaticano ha emanato una serie di nuovi provvedimenti legislativi proprio per l'adeguamento alle normative internazionali e comunitarie: *Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano*, n. CLXI, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII; *Legge n. CLXVI, del 24 aprile 2012, di conferma del Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano*, n. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio di proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII; *Legge n. CLXXXV, del 14 dicembre 2012*, recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX, confermato con Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI.